

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



ANAYASA İLE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET
MECLİSİ İÇTÜZÜĞÜ HÜKÜMLERİNİN
ÇATIŞMASI VE HUKUKİ ÇÖZÜMÜ
(Yüksek Lisans Tezi)
Bünyamin GÜRPINAR
Kütahya - 1997

62945

T.C.DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**ANAYASA İLE TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
İÇTÜZÜĞÜ HÜKÜMLERİNİN ÇATIŞMASI VE HUKUKİ ÇÖZÜMÜ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Danışman: Prof. Dr. Ahmet AKGÜNDÜZ

Bünyamin GÜRPINAR

Kütahya - 1997

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM BAKANLIĞI
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

Ö Z G E Ç M İ Ş

1968 Yılında Bayburt'ta doğdum. İlk öğrenimimi Baybut'ta, Ortaöğrenimimi Ankara'da tamamladım. 1993 Yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden mezun oldum.

Aynı yıl İstanbul'da bir özel finans kurumunda proje-pazarlama uzmanı olarak göreve başladım. Daha sonra hukuk servisinde çalıştım.

1994 Yılı Nisan ayında Dumlupınar Üniversitesinin açmış olduğu sınavı kazanarak Mayıs 1994'te Kamu Hukuku Okutmanı olarak atandım. Haziran 1994 tarihinde Domaniç Meslek Yüksek Okulu'nda görevlendirildim. Temmuz 1995 tarihine kadar Domaniç Meslek Yüksek Okulu'nda müdür yardımcılığı görevini yürüttüm. O tarihten bu yana Müdür Vekili olarak görev yapmaktayım. Aynı zamanda Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi (Hukuk Bilimleri) Programında yüksek lisans eğitimine devam etmekteyim.

ÖZET

Ülkemizde, pozitif hukukun başlıca yürürlük kaynakları olarak, anayasa, kanunlar, içtüzükler, uluslararası antlaşmalar, kanun hükmünde kararname, tüzükler ve yönetmelikler sayılmaktadır. Bu normlar arasında hiyerarşik bir düzen vardır. Bunlardan anayasa ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ve içtüzüğün anayasaya uygun olma zorunluluğu tez konumuzun esasını teşkil etmektedir.

Kurallar kademelenmesi gereği, Anayasa ile TBMM İçtüzüğü hükümleri arasında bir çatışma olduğunda anayasaya öncelik verilmesi, dolayısıyla içtüzüğün çelişen hükümlerinin anayasaya uygun hale getirilmesi konusunda bir tereddüt yoktur. Ayrıca bu iki norm arasındaki çatışmaları denetleme yetkisinin Türk Anayasa Mahkemesi'nde olduğu da açıktır.

Asıl problem parlamentonun hangi kararlarının içtüzük değer ve etkisinde olduğunu belirlemek ve bunların da Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olup olmayacağını tesbit etmektir. Çünkü Anayasa'ya göre, içtüzüğe ve dokunulmazlığın kaldırılması ile üyeliğin düşürülmesine ilişkin parlamento kararları dışındaki diğer TBMM kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olması söz konusu değildir.

Gerek doktrinde ve gerekse Anayasa Mahkemesi'nin yerleşmiş içtihatlarında tereddüde yer bırakmayan bir noktaya gelinmiştir. Buna göre, TBMM'nin İçtüzüğü değiştirici nitelikteki kararları ile İçtüzük değer ve etkisindeki diğer kararları Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı kapsamına girmektedir. Eğer Anayasa Mahkemesi böyle bir içtihatla bulunmasa idi, parlamento çok önemli konularda kararlar alarak anayasa ve kanunlara aykırı durumlar yaratabilir ve bunları da Yüksek Mahkemenin denetiminden kaçırabilirdi.

ABSTRACT

In Our Country, constitution, statutes, standing orders, international agreements and regulations are considering to be primary sources of positive law. And there exists a hierarchial order among these norms. Out of these Constitution with Standing Orders of Turkish Grand National Assembly and the necessity of standing orders to be compatible with constitutions will constitute the main theme of our thesis.

There is no doubt that in case there is conflict between constitution and standing orders of T.G.N.A. priority should be given to constitution as a requirement of rule degregation. Additionally, the right to supervise conflict between the norms belongs to Constitutional Court.

The main problem is to determine what decisions of parliament re in the scope of standing orders, and if these are subject to the supervision of Constitutional Court. Because, according to constitution all the decisions of T.G.N.A. except the decisions about lifting immunity are not subject to Constitutional Court supervision.

Both in the doctrine and in established comments of Constitutional Court a long distance has been taken according to this. Both the decisions of T.G.N.A. amending standing orders and other decisions having the some value and effect with respect to standing orders are under the supervision of Constitutional Court. If the Constitutional Court didn't have such a comment the parliament could make way decisions on very important issues without having any concern about if they were in according constitution and statutes and parliament would created the supervision of High Court.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
ANAYASA VE TBMM İÇTÜZÜĞÜ'NÜN YERİNİ BELİRLEMEK AÇISINDAN HUKUK KAYNAKLARI	5
I. HUKUKTA KAYNAK KAVRAMI	5
II. HUKUK KAYNAKLARI	7
A. SOSYOLOJİK KAYNAKLAR	8
B. BİLGİ KAYNAKLARI	8
C. YARATICI KAYNAKLAR	9
D. YÜRÜRLÜK KAYNAKLARI	9
1- Doğrudan Kaynaklar	10
a) Yazılı Kaynaklar	10
aa) Anayasa	10
aaa) Maddi ve Şekli Anayasa	12
bbb) Yumuşak ve Katı Anayasalar	12
ccc) Türkiye'de Anayasalar	13
bb) Kanunlar ve Kanunlara Eş Değerdeki Kurallar	14
aaa) Kanunlar	14
1) Kanunların Hazırlanması ve Kabulü	16
2) Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	18
3) Kanunların Yayımlanması	18
4) Kanunların Yürürlüğe Girmesi	19
5) Kanunların Yürürlükten Kalkması	20
bbb) Uluslararası Antlaşmalar	21
ccc) Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK)	23
1) Olağan dönemlere ilişkin Kanun Hükmünde Kararname	23
2) Olağanüstü Dönemlere Özgü KHK'ler	24
ddd) TBMM İçtüzüğü	25
cc) Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri	26
aaa) Tüzükler	26
bbb) Yönetmelikler	27
ccc) Kaide Kararnameler	28
ddd) Özel Düzenleyici İşlemler	29
b) Yazılı Olmayan Kaynaklar	29

2) Dolayısı İle Kaynaklar	31
a) Mahkeme İçtihatları	31
b) Bilimsel Görüşler (Doktrin).....	31
<i>III- HUKUK DÜZENİ VE NORMLAR HİYERARŞİSİ</i>	32
İKİNCİ BÖLÜM	37
ANAYASA MAHKEMESİ DENETİMİNE TABİ PARLAMENTO HUKUKUMUZUN	
KAYNAKLARI	37
<i>I- İÇTÜZÜK</i>	37
A-İÇTÜZÜK KAVRAMI	37
B- İÇTÜZÜKLERİN ÜLKENİN POLİTİK HAYATINA ETKİLERİ.....	39
C- İÇTÜZÜKLERİN HUKUKSAL NİTELİĞİ	42
1- Şekli Kriteria Göre İçtüzüklerin Niteliği	44
2- Maddi Kriteria Göre İçtüzüklerin Niteliği	45
D- İÇTÜZÜKLERİN HUKUKSAL REJİMİ.....	46
E- TÜRKİYEDE İÇTÜZÜKLER	46
1- Tarihsel Bakış.....	46
a) Birinci Meşrutiyet Döneminde İçtüzükler	47
b) İkinci Meşrutiyet Döneminde İçtüzükler.....	47
c) Cumhuriyet Devrinde İçtüzükler.....	49
2- TBMM İçtüzüğündeki Değişiklikler.....	51
3- İçtüzükler Nasıl Değiştirilir?.....	52
<i>II- PARLAMENTO KARARLARI</i>	53
A- İDARİ NİTELİKTE PARLAMENTO KARARLARI	54
B- İÇTÜZÜK NİTELİĞİNDEKİ PARLAMENTO KARARLARI	59
<i>III- TBMM BAŞKANLIK DİVANI KARARLARI</i>	61
A- MECLİS BAŞKANLIK DİVANININ İÇTÜZÜĞÜN UYGULANMASI İLE İLGİLİ KARARLARI	61
1- Genel Kurulun Onayına Sunulmayan Başkanlık Divanı Kararları	62
2- Genel Kurulun Onayına Sunulan Başkanlık Divanı Kararları	64
<i>IV- ANAYASA VE TBMM İÇTÜZÜĞÜ'NÜ DENETLEMEK AÇISINDAN ANAYASA</i>	
<i>MAHKEMESİ</i>	66
A- ANAYASA MAHKEMESİNİN DENETİM ALANI.....	66
B- ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİNİN KAPSAMI	67
1- Şekil Yönünden Denetim	67
2- Esas Yönünden Denetim.....	68
C- ANAYASA MAHKEMESİNİN DAYANDIĞI YORUM PRENSİPLERİ	68
1- Bağımsızlık Prensibi.....	69
2- Çağdaş Uygarlık Prensibi.....	69

3- Batı Demokrasilerinde Anlaşılan Anlam Prensipleri.....	69
4- İlericilik Prensipleri.....	70
D- YARGISAL DENETİM YOLLARI.....	70
1- Dava Yolu ile Denetim.....	70
2- Defi (itiraz) Yolu ile Denetim.....	71
a) Bekletici Sorun (Mesele-i Müstehire).....	71
b) Ön Sorun (Müttekaddim Mesele).....	72
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	73
ANAYASAYA VE İÇTÜZÜĞE AYKIRI PARLAMENTO TASARRUFLARI VE BUNLARLA İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI.....	73
A- TOPLANTI YETER SAYISI.....	73
1- Toplantı Yeter Sayısının Korunmasının Bütün Görüşmeler Süresince Gerekli Olup Olmadığı.....	73
2- Oylamaya Geçildikten Sonra Yoklama İstenip İstenmeyeceği.....	76
B- KARAR YETERSAYISI.....	77
1- Toplantıya Katılanların Sayısının Tesbiti.....	77
2- Toplantıya Katılanların Salt Çoğunluğu ile Karar Vermenin Anlamı.....	80
C- ÖNCELİK VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞME.....	83
1- Öncelik ve İvedilik Kavramları.....	83
2- Öncelik ve İvedilik Kararlarının Alınmasında İçtüzük Kurallarına Uyulmaması.....	84
3- Anayasa Değişikliklerinde "Öncelikle Görüşme".....	88
D- GENEL KURULDA GÖRÜŞME USULLERİ.....	89
1- Tasarı ve Tekliflerin Tümü ve Maddelerinin Oylanması.....	89
2- Tasarı veya Teklifin Tümünün Kesin Olarak Oylanmasından Önce İki Üyeye Söz Verilmemesi.....	90
3- İvedilikle Görüşmeler Tamamlandıktan Sonra Verilen Değişiklik Önergeleri.....	91
4- Değişiklik Önergesi Verme Süresinin Kısıtlanması.....	92
5- Öncelikle ve İvedilikle Görüşme İsteminin Karara Bağlanmasında, İçtüzüğe Uyulmaması.....	94
6- Değişiklik Önergelerinin İşleme Konulmaması.....	96
7- İçtüzüğe Aykırılığın Meclis Genel Kurulunda Giderilmesi.....	97
SONUÇ.....	99
KAYNAKÇA.....	101

KISALTMALAR

a.g.e	:	Adı geçen eser
a.g.k	:	Adı Geçen Kitap
a.g.m	:	Adı geçen makale
AMKD	:	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
AÜHF	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBF	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Ay.	:	Anayasa
bkz.	:	Bakınız
C	:	Cilt
Çev.	:	Çeviren
E	:	Esas
İÜHF	:	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K	:	Karar
k.t.	:	Karar Tarihi
m	:	Madde
RG	:	Resmi Gazete
S	:	Sayfa
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	:	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
Yay.	:	Yayın

GİRİŞ

İnsanların toplu halde yaşamaları, aralarında belirli bir disiplinin varlığı ile mümkün olabilir. Sosyal disiplin bulunmadığı takdirde insanların bir arada yaşayabilmeleri mümkün olmaz. Sosyal disiplin, genellikle, bir dış müdahaleye gerek olmaksızın kendiliğinden oluşur; çünkü her sosyal sistem kendi düzenini korumak, bireylerini sosyal normlara uygun biçimde eylemlerde bulunmaya yöneltmek için sosyal kontrol mekanizmalarına sahiptir.¹

Sosyal disiplin denildiğinde akla ilk gelen hukuk düzenidir. Şüphesiz diğer disiplin türleri de vardır. Örneğin, örf ve adet kuralları veya dinler de başlı başına bir disiplin olarak kabul edilebilir. Fakat bunlardan en önemlisi hukuk düzenidir.

Hukuku yapan toplumdur. Hukuk, insanın, dolayısı ile toplumun değer yargılarından ve bunların somutlaşmasından oluşur. Doğal olarak bu hukuk kurallarının büyük bir bölümüne uymak zorunludur. Uyulmama durumunda devlet gücü "yaptırım" yoluyla, yani icap ederse zorla, kuralın gereğini yerine getirir.² Demokratik bir devlet yapısından hareket ettiğimize göre, bu hukuk kurallarını yapan bir takım mekanizmaları da toplum oluşturmuş olmalı ve hukuk kurallarını yapan organların da, bu kuralları yaparken uymaları gereken bir takım daha üst normlar bulunmalıdır. Günümüz modern devlet anlayışında en üstteki normlar kümesi anayasadır. O halde anayasanın işlevi nedir?

Bir anayasanın üç önemli işlevi yerine getirmesi, üç etkiye karşılık vermesi gerekir. İlk olarak, bir anayasa, toplumu oluşturan çıkarları ve grupları resmen tanıyıp, örgütlemenin bir yoludur. İkinci olarak, iskelet insan vücuduna nasıl hizmet ediyorsa, anayasa da devlet için aynı görevi görür; çevresinde, siyasetin dinamik sürecinin yer

¹ - DÖNMEZER, Sulhi ve ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C. 1, 9. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul 1985, S. 1.

² - MUMCU, Ahmet, İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri, Savaş Yay., Ankara 1992, S. 4.

alacağı sert bir yapı oluşturur. Üçüncü olarak, bir anayasa, yasalar hiyerarşisi içindeki yeri ile dikkat çeker. Yasal kademeler içindeki en yüksek noktadır. Devletin yüce hukukunun odak noktası ve daha alt derecedeki yasaların kaynağı anayasadır.³

Anayasanın konumu böyle belirlenince, yasama organının yaptığı kanunların bir alt kademede yer alması doğaldır. Fakat yasama organı kanunları yaptığı sırada, bu kuralların usul ve esaslarını tesbit ederken herhangi bir kuralla bağlı olacak mıdır? Bu sorunun cevabı bizi yine kurallar kademelenmesine götürmektedir. Yasama organı bir defa anayasa ile bağlıdır. Sonra anayasaya uygun olarak hazırlanmış ve kendi çalışma usul ve esaslarını belirleyen içtüzükle bağlıdır ve bu içtüzük yasama organının bizzat kendisi tarafından yapılır. Yasama organı, kademelenmede en üst sırada yer alan anayasa aykırı hareket ederse veya kendi içtüzüğüne aykırı hareket ederse bu durumda, yasamanın yargısal denetimi ile karşılaşırız.

Kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, "anayasanın üstünlüğü" ilkesinin tabii ve mantıki bir sonucu sayılmak gerekir. Gerçekten yasama organının yetkilerine anayasa ile bazı sınırlar koymanın, pratikte bu sınırların aşıp aşılmadığı kontrol edilmedikten sonra ne faydası vardır?⁴

Anayasanın yasalara üstünlüğü benimsenince, yasa yapıcının anayasadaki hak ve özgürlükleri ortadan kaldıracak yasalar yapmasını engellemek, yasaların anayasaya uygun düşüp düşmediğini denetlemek gerekecektir. Özellikle katı anayasa sistemini benimsemiş ülkelerde, anayasa bütün hukuk belgelerinin üzerinde kabul edildiğinden, anayasaya aykırı bir yasa konamaz.⁵ Ülkemizde yasamanın yargısal denetimi vardır ve bir yüksek mahkeme olan Anayasa Mahkemesi'nce bu denetim yapılmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin görevi, dolayısıyla yargısal denetimin kapsamı ileride anlatılacaktır.

³ - LİPSON, Leslie, Demokratik Uygarlık, (Çev: GÜLALP, Haldun- ALKAN, Türker), T. İş Bankası Kültür Yay., Ankara 1984, S. 340.

⁴ - KAPANİ, Münci, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yay., 7. Basım, Ankara 1993, S. 292.

⁵ - AKIN, İlhan F., Kamu Hukuku, Beta A.Ş., 6. Bası, İstanbul 1990, S. 422.

Burada kısaca, Anayasa Mahkemesi'nin kendi verdiği bir karardan hareketle, denetim kapsamına giren kuralların anayasaya uygunluğunu denetlerken, anayasayı yorumlama metoduna biraz değinmek yerinde olur. Başka anlatımla, Yüksek Mahkeme'nin anayasayı anlayış tarzını, bu konudaki temel prensiplerini ortaya çıkarmak gerekir. Anayasa Mahkemesi'ne göre, anayasanın bir maddesi ilgili yasa açısından çözümlenecekse, önce:

- a) Anayasa'nın yapısından çıkan anlama bakılacak,
- b) Sonra o maddedeki sözlerin sıralamasına bakılacak,
- c) Sonra da konuya sosyolojik açıdan yaklaşılacaktır.⁶

Böylece Yüksek Mahkeme'nin, kendisine sunulan yasanın tümünün ya da ilgili hükümlerinin "anayasaya uygunluğunu" araştırırken, önce Anayasa'nın tamamından çıkarılacak genel felsefe ve esprisine bakacağı anlaşılıyor.⁷ Yüksek Mahkeme aynı araştırmayı şüphesiz yasama organının içtüzüğü ve içtüzük niteliğindeki kararları incelerken de yapmak durumundadır.

Buraya kadarki açıklamalar, tezimizin geneli hakkında bir fikir vermektedir. Aslında bu tezin bel kemiğini, TBMM İçtüzüğü ve içtüzük değer ve etkisindeki parlamento kararlarının Anayasa ile çatışması ve çatışmaya Anayasa Mahkemesi'nin getireceği çözüm oluşturmaktadır. Bunu ortaya koyabilmek için, Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve diğer TBMM kararlarının normlar hiyerarşisindeki yerini tam belirleyebilmek amacıyla ve bu açıdan hukuk kaynakları öncelikle incelendi.

İkinci bölümde, TBMM İçtüzüğü ve genel olarak İçtüzükler ile parlamento kararları incelenip, bunların hangilerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olacağı ortaya konulmaya çalışıldı. Bu arada Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkisini tam belirleyebilmek ve bu kurallar ve kararlardan hangisini denetim kapsamına alabileceğini

⁶ - E. 1963/336, K. 1967/29, k.t. 26-27.09.1967, AMKD 6, S. 6.

⁷ - AKAD, Mehmet, Genel Kamu Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 1993, S. 149.

Metod gereği, Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve diğer TBMM kararlarının normlar hiyerarşisindeki yerini tam belirleyebilmek amacıyla ve bu açıdan hukuk kaynaklarının incelenmesi birinci bölümde yer aldı.

İkinci bölümde, TBMM İçtüzüğü ve genel olarak İçtüzükler ile parlamento kararları incelenip, bunların hangilerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olacağı ortaya konulmaya çalışıldı. Bu arada Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkisini tam belirleyebilmek ve bu kurallar ve kararlardan hangisini denetim kapsamına alabileceğini tesbit etmek açısından, Anayasa Mahkemesi'nin görevleri, yargılama yöntemi, yorum metodu üzerinde de, sık sık kendi kararlarına yer verilerek duruldu.

Üçüncü bölümde ise, Anayasa Mahkemesi kararları ışığında Parlatentonun hangi uygulamalarının bir içtüzük niteliği taşıyıp taşımadığı, dolayısıyla Anayasa'ya uygunlukları sorunu ayrı ayrı başlıklar halinde ele alındı. Böylece Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları ve içtihat değişiklikleri de göz önünde bulundurularak Anayasa ile TBMM İçtüzüğü çatışması ayrıntılı bir şekilde incelenmiş oldu.

Çalışmamıza esas teşkil eden kaynaklar, dipnotlarda ve kaynakçada gösterildiği üzere, teorik açıklamalar için doktriner alana çıkmış önemli hukuki ve siyasal bilimlere ilişkin eserler, pratik çözümlere ulaşmak açısından ise Anayasa Mahkemesi kararlarıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ANAYASA VE TBMM İÇTÜZÜĞÜ' NÜN YERİNİ BELİRLEMEK AÇISINDAN HUKUK KAYNAKLARI

I. HUKUKTA KAYNAK KAVRAMI

Kaynak kelime anlamı olarak; bir şeyin çıktığı yer, menşe veya bir yerden esas almak, bir esasa veya desteğe dayandırmak⁸ demektir. Hukuk dilinde ise kaynak kelimesinin çeşitli anlamları vardır. Doktrinde bu konuda bir ittifak yok ise de, temel yaklaşım ayrılığı da yoktur. Hukuk felsefesinde "kaynak" derken kastedilen şey, hukuk kurallarını oluşturan sosyal, ekonomik, tarihi ve akli şartlardır.⁹ Başka bir açıdan hukuk kaynağı, önce hukukun kökenini onu yaratan yetkili organları ifade eder. Ayrıca bu organlar tarafından uygulanmak amacı ile yapılan işlemlere de, uygulama kaynakları adı verilir. Yargı organlarının kararları da, taşıdıkları önem ölçüsünde birer kaynak olarak değerlendirilebiliyor.¹⁰

Başka bir yazara göre hukukta kaynak problemini şu şekilde bir tasnife tabi tutabiliriz.¹¹

⁸ - Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Cilt 1, K-Z, Yeni Baskı, Ankara 1988, "Kaynak".

⁹ - OĞUZMAN, Kemal, Medeni Hukuka Giriş Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1987, S. 53

¹⁰ - KÖPRÜLÜ, Bülent, Medeni Hukuk, İÜHF Yayını, No: 686, İstanbul 1984, S.80

¹¹ - ÖZSUNAY, Ergün, Medeni Hukuka Giriş, 5. Bası, İ.Ü.H.F. Yayını, No: 697, İstanbul-1986, S. 167-168

1- Bir anlamda kaynak, hukuk kuralı koyma yetkisini ya da doğrudan doğruya bu yetkiye sahip olan makamı açıklar. Örneğin bu makam bir monarşide kral olabileceği gibi; demokratik bir rejimde bir meclis olabilir.

2- İkinci bir anlamda kaynak, hukuk kurallarının büründükleri biçimleri açıklar. Bunlara dış görünüm biçimleri deriz. Örneğin; tüzük, yönetmelik, karar vb. gibi

3- Üçüncü bir anlamda kaynak, belli bir hukuk düzeni içinde bir hukuk kuralının oluş nedenini ortaya koyar.

4- Dördüncü bir anlamda ise, "kaynak" deyimini, hukuk kurallarının büründüğü somut biçimleri ve bu kuralları içeren belgeleri açıklamak için kullanılır. Örneğin; Medeni Kanun, Türk Ticaret Kanunu, Tapu Sicil Nizamnamesi, Birleşmiş Milletler Şartı gibi.

5- Son olarak en geniş anlamı ile, "kaynak kavramı" altında, herhangi bir hukuk kuralı anlaşılır. Örneğin boşanma nedeni olarak terke ilişkin MK 132 hükmü, satış sözleşmesini tanımlayan BK 182 hükmü vb. gibi.

Bir başka yaklaşım ise, hukuk kaynağı olarak kanunların esas alınmasıdır. Buna kanun hukuku denilmektedir. Kara Avrupası ülkelerinde ve bu arada Türkiye'de en önemli hukuk kaynağı kanundur. Hakimler kanunun lafzı (sözü) ve ruhu (amacı) ile bağlı oldukları gibi devlet de kendi hukukunun mutlak şekilde bağlayıcılığı konusunda dikkatli ve duyarlıdır.¹²

Hukuk bir toplumsal olgu ya da varlık olarak, bir yerden çıkmakta, yani kaynağını bir yerden almaktadır. Bu anlamda, hukukun kaynağının, onu yaratan toplum olduğunu söyleyebiliriz. Hukuku yaratan, ona canlılık veren bu anlamdaki kaynak, "hukukun asıl kaynağı" dır. Latince bir deyimle Ubi societas ibi ius, yani nerede toplum varsa, orada hukuk vardır.¹³ Kaynaklar açısından hukuku sınıflandırırken, aslında bir yerde hukukun tarifine de dönmekteyiz. Baudry-Lacontinerie' ye göre hukuk: "İnsanın

¹² - GÜRİZ, Adnan, Hukuk Başlangıcı, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1994, S. 44

¹³ - AYBAY, Aydın-Rona, Hukuka Giriş, 3. Bası, Aybay Yayıncılık, İstanbul, 1995, S. 55

kendi hemcinslerine karşı davranışını düzenleyen, riayet edilmeleri harici bir müeyyide ile de temin edilebilecek bulunan, aynı zamanda doğru ve faydalı bir takım kaidelerin yekunundan" ibarettir. Bu hukukun iki şeklini de tayin ediyor. Kaideler formülendirilirse müsbet veya mevzu hukuk, formülendirilmemiş ise ideal hukuk halinde mevcuttur.¹⁴ Buradaki mevzu hukuk ile ideal hukuk, aslında hukuk sözcüğünün felsefi anlamda iki değişik çeşididir. Fakat hukuk kaynaklarını tasnif ederken genellikle bu iki kavramın esas alındığı da bir gerçektir. Günümüzde müsbet yada mevzu hukuk, hukukun biçimsel kaynağını oluşturur ve bu kısma pozitif hukuk da denir.

Başka daha derli toplu ve belirgin bir sınıflandırmada bu kaynaklar şu şekilde isimlendirilmektedir. Yürürlükteki kuralların, belgelerin buldukları yerleri gösteren resmi yayınlar (Resmi Gazete - Düstur - Tutanak Dergileri gibi) ile, metin, belge ve mahkeme kararlarını toplayan (Kitap - Dergi - Külliyat gibi) resmi olmayan özel yayınlar hukukun bilgi kaynaklarını oluştururlar.¹⁵

II. HUKUK KAYNAKLARI

Yukarıda hukukta kaynak kavramını incelerken değişik sınıflandırmalar yapıldığını gördük. Biz burada bu sınıflandırmaları alt başlıklar halinde ayrı ayrı adlandırıp detaylı şekilde inceleyeceğiz. Kaynaklar meselesini, önce hukuk felsefesi ve hukuk sosyolojisi anlamında değerlendirdiğimizde karşımıza toplum ve toplumun yapısı çıkacaktır. İkinci olarak var olan, uygulanmakta olan kurallara baktığımızda yürürlükteki biçimsel kaynaklar yada şekli kaynaklar söz konusu edilir.

¹⁴ - FİNDİKOĞLU, Z. Fahri, İçtimaiyat, 3. Bası, İÜHF Yayını No: 70, İstanbul 1947, S. 179

¹⁵ - TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İÜHF Yayını, İstanbul - 1980, S. 5

A- SOSYOLOJİK KAYNAKLAR

Hukuk kurallarının tarihi gelişimi içinde, ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçların etkisiyle, toplum bünyesinde olduğu bir gerçektir. Buna maddi yada sosyolojik kaynaklar deniyor.¹⁶ Tez konumuz içtüzükler olması ve içtüzüklerin de daha ziyade parlamento hukukunun kaynağı olması nedeniyle kaynaklar değerlendirmesini anayasa hukuku çerçevesinde yapma zorunluluğu vardır.

Bir ülkede anayasa belgesi oluşturulurken, kaçınılmaz bir temel, ya da hareket noktaları neler olmalıdır? Kuşkusuz toplumun ihtiyacını karşılayabilmesi açısından, anayasanın özünü oluşturacak kuralların temel ilkeleri, o toplumun ekonomik, sosyal, kültürel ve ideolojik şartlarından süzülmalıdır. Anayasa yapan kurucu güç, ülkenin temel ekonomik yapısını ve tarihi koşullarını, zaman içinde elde edilen değer yargılarını, toplumun dünya görüşünü ve görüş farklılıklarını, kısaca toplumdaki birikimi görmezlikten gelemeyiz. Yürürlükte olan veya yürürlüğe konacak olan alt kademedeki diğer hukuk kuralları da anayasaya uygun olmak gerektiğine göre, onlar içinde toplumun aynı şartları bir temel teşkil edecektir. Bu yüzden anayasanın özünü oluşturmaları bakımından bunlara maddi kaynaklar da denmektedir.

B. BİLGİ KAYNAKLARI

Hukukun bilgi kaynaklarını iki katagoride incelemek mümkündür. Birincisi, yürürlükteki kural, karar, zabıt ve belgelerin bulunduğu resmi yayınlardır ki, bunlar: Resmi Gazete, Düstur ve Tutanak Dergileridir. İkincisi ise, en eski yeni hukuk metinlerini, hukuk belgelerini, bilimsel görüşleri ve mahkeme kararlarını toplayan resmi olmayan yayınlardır. Bunlar dergi, külliyat, kitap ve makale gibi eserlerdir.

¹⁶ - TEZİÇ, ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, Beta A.Ş., İstanbul - 1991, S. 6

C. YARATICI KAYNAKLAR

Bir ülkede hukuku yaratan yetkili organlar söz konusu olduğunda organik, asli ya da yaratıcı kaynaklardan sözedilir. Örneğin, kanun koyan yasama meclisleri (Türkiye'de TBMM), genel düzenleyici işlemler yapan yürütme organı (Bakanlar Kurulu gibi) asli ya da yaratıcı kaynaklardır. Yaratıcı kaynaklar ayırımında, hukuk kurallarının hangi organ tarafından yapıldığı önemlidir.

D. YÜRÜRLÜK KAYNAKLARI

Yürürlük kaynakları, hukuka normlar sistemi içinde biçimini veren kaynaklar olup, hukuk düzeni içinde varlık kazanmak için büründükleri, ya da aldıkları biçimlerdir. Örneğin, yasama meclislerinin kural işlemleri kanun biçiminde, yürütmenin düzenleyici işlemleri tüzük, yönetmelik biçiminde yürürlüğe girerler. Bu bakımdan, yasama meclisleri, hukukun yaratıcı kaynağı, kanun biçiminde yaptığı işlemler ise yürürlük kaynakları olurlar. Yürürlük kaynaklarına biçimsel kaynaklar ya da şekli kaynaklar da deniyor. Yürürlük kaynaklarının bütünü yürürlükteki hukuku oluştururlar.¹⁷ Yürürlükteki hukuka ise mevzu hukuk veya pozitif hukuk denmektedir. Pozitif hukuk, belli bir ülkede ve belli bir zamanda yürürlükte bulunan hukuktur. Kısaca pozitif hukuk sözcüğü olması gereken hukuku (ideal hukuk) değil, olan hukuku ifade eder.¹⁸ Biçimsel kaynaklar, kuralların ortaya çıkıp, yürürlüğe girerken aldıkları biçimleri ifade ettiğine göre, bunların adları ve nitelikleri nelerdir? Öncelikle bunlar doğrudan kaynaklar ve dolayısı ile kaynaklar olarak ikiye ayrılabilirler. Doğrudan kaynaklar yazılı ve yazılı olmayanlar, dolayısı ile kaynaklar ise mahkeme içtihatları ve bilimsel görüşler (doktrin) olmak üzere kendi içlerinde ikiye ayrılırlar.

¹⁷ - TEZİÇ, a.g.k., S. 6

¹⁸ - AYBAY, a.g.k., S. 45

1- Doğrudan Kaynaklar

Doğrudan kaynaklar kurallar kademelenmesinde yer alan yazılı kaynaklar ile, yazılı kaynaklarda ortaya çıkan boşlukları doldurmak üzere hukuk sisteminde yer edinmiş olan yazısız kaynaklar yani teamüllerdir. Yazılı kaynaklar, yürürlükteki hukukun temellerini teşkil eder.

a) Yazılı Kaynaklar

Yazılı kaynaklar, yukarıda da ifade edildiği gibi, hukuka, normlar sistemi içinde biçimini veren kaynaklar olup, hukuk düzeni içinde varlık kazanabilmek için büründükleri, ya da aldıkları biçimlerdir. Bunlar hiyerarşik bir yapıdadır. Normlar hiyerarşisi mantığıyla, yukarıdan aşağıya doğru, Anayasa-Kanun (Kanuna eşdeğerdeki işlemler olarak TBMM iç tüzüğü ve uluslararası andlaşmalar) - tüzük yönetmelik şeklinde sıralanabilirler. 1961 Anayasamızda 1971' de yapılan değişiklikle hukukumuzda girmiş olan Kanun Hükmünde Kararnameleri (KHK) de Kanunlara eşdeğerdeki kurallar olarak görmek mümkündür ve niteliklerine de uygundur. Kurallar arasındaki hiyerarşik ilişkiyi irdelemeden önce, yazılı kaynakları tek tek inceleyip, niteliklerini maddi ve şekli (organik) anlamda ortaya koyup, bunların hukuki rejimlerden de bahsedeceğiz.

aa) Anayasa

Hukukun ve bu arada tez konumuzla ilgili olarak parlamento hukukunun ilk biçimsel kaynağı anayasadır. Anayasa bir devletin temel yapısını, kuruluşunu, iktidarın devrini ve devlet iktidarı karşısında bireylerin özgürlüklerini düzenleyen belgedir. ¹⁹ Türk Anayasa Mahkemesi bir kararında:

¹⁹ - TEZİÇ, a.g.k., S. 6

*"Anayasa Devlet yapısının temelidir. Devlet kuruluşlarının yapısı ve düzeni, bu kuruluşların yetkileri, görevleri ve birbirleriyle olan ilişkileriyle karşılıklı durumları Devlet ve kişilerin haklarıyla ödevleri bu hukuksal yapının bütününi oluştururlar. Anayasa düzeni diye adlandırabileceğimiz bu yapının öyle kuruluşları hak ve ödev kuralları vardır ki, bunların hukukun üstün kurallarına ve çağdaş uygarlığın oluşum ve gelişim süreci gereklerine aykırı düşen kimi hükümlere bağlanması, sözü geçen düzenin bütünlüğünü bozabilir."*²⁰

diyerek anayasayı ve anayasa düzenini tarif edip, sınırlarını çizmektedir.

Anayasa sözcüğü, öteki yasalardan daha geniş kapsamlı, onlara kaynaklık eden anayasa demektir. Osmanlıca'da Kanun-ı Esasi, Milli Mücadele yıllarında Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve Cumhuriyet döneminde 1924 Esas Teşkilat Kanunu, 1961 ve 1982'de "Anayasa" sözcüğü kullanılıyor. ²¹ Yasadan ayrı olduğunu ifade etmek için sözcüğün başına "ana" kelimesi eklenmiş olduğu düşünülebilir. Çünkü Avrupalılar anayasayı ifade için "Constitution" ²² kanunu ifade için ise "Statute" ²³ sözcüklerini kullanmaktadırlar. Bizde anyasa hukuku literatüründe anayasa sözcüğü, kanun-ı esasi ve teşkilat-ı esasiye kanunu ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. ²⁴

Bazı yazarlar ise kavram olarak anayasayı şu şekilde tarif etmektedirler. "Anayasa öyle bir yasa ki, devletin temel yapısını ve bu yapının başlıca işleyiş kurallarını gösteriyor." Bir de özellikle anayasa ve kanun-u esasi terimlerinin daha çok üzerine basar gördükleri bir başka anlam daha var; anayasa öbür yasaların üstünde, onlardan daha

²⁰ - E. 1973/19, K. 1975/87, k.t. 15. 04. 1975, AMKD 13, S. 428

²¹ - TEZİÇ, a.g.k., S. 133

²² - OVACIK, Mustafa, İngilizce - Türkçe Hukuk Sözlüğü, 2. Baskı, İş Bankası Vakfı Yayını, No:182, Ankara - 1986, "Constitution"

²³ - OVACIK, a.g.k., "Statute"

²⁴ - EREN, Hasan ve ZÜLFİKAR, Hamza, Anayasa Sözlüğü, TDK yayını No:519, Ankara - 1985, "anayasa"

temelli, daha geniş kapsamlı, neredeyse onları doğuran, onlara analık eden, dayanak olan bir yasa." ²⁵

"Anayasalar, yalnız devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini göstermekle kalmazlar. Bunun yanında anayasalar ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidarlara yön veren temel ilkeleri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlükleri de gösterirler; temel hak ve özgürlüklerin güvencesini oluştururlar." ²⁶

aaa) Maddi ve Şekli Anayasa

Yukarda kavramsal tarifini ve sözcük tanımını yaptığımız anayasa maddi anlam da anayasadır. Her devletin bir anayasası vardır. Üstelik bütün anayasal nitelikteki kuralların anayasa metninde yer alması gerekmez. Diğer hukuk kuralları ile de anayasal nitelikte düzenlemeler yapılabileceği gibi tüm anayasal kuralların yazılı olması da gerekmez. Fakat şekli (biçimsel) anlamda anyasadan söz açıldığında bunun mutlaka bilinen, belirli ve yazılı bir metin olması gerekir. Örneğin, 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası metni şekli anlamda bir anayasadır. Oysa İngiltere'nin şekli anlamda yazılı bir anayasası olmadığı halde, maddi anlamda anayasa kapsamına giren anayasa teamülleri vardır.

bbb) Yumuşak ve Katı Anayasalar

Değiştirme yöntemi açısından anayasalar iki gruba ayrılır. Doğaldır ki, kanunla düzenlenebilecek konular anayasada yer almazlar, ya da yer almamaları gerekir. Çünkü ihtiyaçlara ve gelişen sosyal, ekonomik, siyasal durumlara göre sık sık yasaların değişmesi

²⁵ - SOYSAL, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yayınevi, 9. Baskı, İstanbul - 1992, S. 8

²⁶ - GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, 3. Bası, Ankara - 1991, S. 1.

gerekebilir. Halbuki anayasalar genellikle değiştirilmesi güçleştirilmiş, genel soyut ve nesnel kurallar içerirler.

Her ülke anayasasını zor değiştirilebilir nitelikte yapmamış olabilir. Bu bakımdan kolay değişebilen anayasalara "yumuşak anayasa", zor değiştirilebilen anayasalara ise "katı anayasalar" denir. Yumuşak anayasalar, olağan yasaların değiştirilmesi yöntemine göre değiştirilir. Bu açıdan yasalarla, anayasa arasında bir ayrım yapılmaz. Katı anayasalara gelince, bunların değiştirilmesinden farklı bir yöntem öngörülmüştür.²⁷ Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Anayasası katı bir anayasadır.

ccc) Türkiye'de Anayasalar

Türkiye'de anayasacılık hareketi, aslında 1808 Sened-i İttifak'a kadar dayanır. Sened-i İttifak gerçekte bir anayasa olmamakla beraber, padişahın yetkilerinin ilk defa kısıtlanması bakımından, bir anayasal hareket olarak sayılmaktadır.²⁸ 1876 Kanun-i Esasisi bir Osmanlı anayasası olmakla beraber şüphesiz Türk Anayasası olarak kabul etmek gerekir. 1876 Kanun-i Esasisi meşruti yönetimi esas alan bir düzeni öngörmektedir ve Belçika anayasası örnek alınarak hazırlanmıştır. 1908' de değişiklikler yapılmak suretiyle biraz daha demokratikleştirilmiştir.

Cumhuriyet dönemi anayasalarına gelmeden, milli mücadele yıllarında geçerli olan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'ndan bahsetmek gerekir. Henüz Cumhuriyetin kurulmadığı dönemde bu anayasa bir geçiş anayasası niteliğini taşımaktadır.

²⁷ - GÖZÜBÜYÜK, Şeref, a.g.k., S. 6

²⁸ - Bkz. KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türk Anayasa Metinleri, T. İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara- 1985

Cumhuriyet dönemi anayasaları ise, 1924- Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasalarıdır. ²⁹ Günümüzde yürürlükte olan anayasa 1982 Anayasası'dır. Bu anayasada da çeşitli zamanlarda değişiklikler yapılmıştır.

bb) Kanunlar ve Kanunlara Eş Değerdeki Kurallar

aaa) Kanunlar

Kanunlar, Anayasanın öngördüğü yetkili organ tarafından, belirtilen usul ve biçimde kabul edilerek yürürlüğe konan yazılı hukuk kurallarıdır. Bu tanımlama, kanunun organik ve şekli açıdan niteliğini belirtmektedir. Bu bakımdan kanun, biri organik şekli, öteki de maddi olmak üzere iki anlamda kullanılır. ³⁰

Başka bir görüşe göre kanun ya da yasa sözcüğünün bir geniş, bir de dar anlamı vardır. Anayasal rejime göre görevli ve yetkili kılınmış organların, hukuk kuralı biçiminde yaptıkları düzenlemeler geniş anlamda kanun kapsamına girmektedir. Bu anlamda yasama organının yaptığı düzenlemeler de yasadır, Bakanlar Kurulunun, bakanlıkların, ya da başka kamusal kuruluşların yaptıkları düzenlemeler de yasadır.

Buna karşılık dar anlamdaki yasa, yasama organının "Kanun" adı altında yaptığı düzenlemelerden ibarettir. Kanundan söz edilirken daha çok bu dar anlam kastedildiği için, kanun yapan organa da "yasama organı" denir. "Kanun koyucu" deyiimiyle de sadece yasama organı anlatılır. ³¹

²⁹ - Bu dönem anayasa metinleri için bkz. KUZU, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul - 1994; BATUM, Süheyl ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Anayasa Hukukunun Temel Metinleri, Beta A.Ş., İstanbul - 1993

³⁰ - TEZİÇ, a.g.k., S. 10

³¹ - AYBAY, a.g.k., S. 57

Doktrinde daha yaygın olan, maddi kanun ve şekli kanun ayrımıdır. Bu ayrıma rağmen, özellikle Türk hukuku açısından benimsenen kanun anlayışı, hem şekli hem de maddi anlamda kanunun bir arada olmasıdır.

Şekli kanun, yukarıda da denildiği gibi, yetkili organ, ya da yasama meclislerince öngörülen usullere uyularak yapılan işlemdir. Şekli kanun anlayışında, kanunun içeriği ve kapsamı önemli değildir. Kanun, onu yapan organa göre nitelendirilir.

Maddi kanun anlayışı, kanunun içeriğinin ne olduğunu araştırır. Bu anlayışta işlemin kaynağı, yani yapan organ dikkate alınmaz; bir metnin genel, soyut, kişisel olmayan kurallar içermesi durumunda ortada bir kanun var demektir.³² Fakat Türk hukukunda bunun istisnaları olmakla beraber bir metnin sadece genel, soyut, nesnel kurallar içermesi, ona kanun denilmesini gerektirmediği gibi, yasama organı tarafından kabul edilmeyen bir metne kanun denmesi de mümkün değildir. Bununla beraber yasama organı da genel, soyut ve nesnel olmayan kanun metinlerini en azından teamül olarak çıkarmamaktadır. Teorik olarak Türk pozitif hukukunda, kanunun maddi anlamda bir tanımlaması yapılmadığı gibi, şekli kanunla yapılan her işlem de yasama işlemi sayılmaktadır.

"Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez"(Ay. m. 7). Anayasa kuralı bir ayırım yapmadan, kanunun şekli ve maddi anlamlarını kapsamaktadır. Anayasaya göre, yasama yetkisi asli bir yetki olup, doğrudan Anayasadan kaynaklanmaktadır. TBMM Anayasa'nın sınırları içinde kalmak koşulu ile, gerekli gördüğü her konuyu, ya da alanı kaideten düzenleyebilir.³³

Maddi kanun ve şekli kanun tartışmasını bitirmeden bu konuda Anayasa Mahkememizin bir kararına dikkat çekmek gerekir. Yüksek Mahkeme kararında:

³² - TEZİÇ, a.g.k., S. 10

³³ - TEZİÇ, a.g.k., S. 11

"... Yasama Meclislerince kabul edilen bir metnin adı (kanun) olmasa ve metin oluşturulmasında uygulanan yöntem, kanunlar için Anayasa'da öngörülmiş bulunan yönteme uymasa bile, eğer içeriğinde kanun hükmü değer ve etkisinde kimi kurallar konulmakta ise bu metnin, adı (kanun) olmamasına rağmen kanun niteliğinde düzenleme sayılarak Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı tutulması zorunludur."³⁴

demek suretiyle maddi anlamda kanun kriterine bağlı olduğunu göstermiştir.

Yazılı hukuk kuralları, bu arada kanunlar, maddelerden maddeler, fıkralardan, fıkralar da bentlerden oluşur. Maddelerin içindeki satır başları fıkraları oluşturur ve bir fıkra, birden çok cümleyi içerebilir. Bent, bir fıkranın sayı, yada harflerle ayrılan kısımlarıdır.

1) Kanunların Hazırlanması ve Kabulü

Kanunların yapılmasında uygulanacak usuller Anayasa ve TBMM iç tüzüğünde yer almaktadır. Kanunlar Türk hukukunda yazılı olmak zorundadır. Kanunlar, yasama organı olan TBMM'ye iki şekilde gelir. Bakanlar Kurulunun hazırlayıp TBMM'ye sunduğu kanun projelerine " kanun tasarısı", TBMM üyelerinin yani milletvekillerinin hazırlayıp sunduğu projelere ise " kanun teklifi" denir. Kanun tasarılarının altında başbakan ve bütün bakanların imzalarının eksiksiz yer alması ve gerekçesi yazılmalıdır. Kanun tekliflerinde ise teklifi veren milletvekili yada milletvekillerinin kendi imzalarının bulunması zorunludur. Bakanlar Kurulu tasarılarının aslında Danıştay'ın düşüncesi alındıktan sonra TBMM'ye sunulması gerekir ama uygulamada buna uyulmamaktadır.

Kanun teklifi ya da tasarıları TBMM başkanına sunulur. TBMM başkanı şekli incelemeyi (imzaların varlığı) yapar. Teklif yada tasarılar gerekçeli raporla sunulur, bu

³⁴ - E. 1977/6, K. 1977/14, k.t. 22.2.1977 AMKD 15, S. 187

raporda tasarı yada teklifin bütünü ve maddeleri hakkında bilgi verilir. Daha sonra bu teklif yada tasarı TBMM başkanınca ilgili meclis komisyonlarına gönderilir.

Teklif ya da tasarıların önce komisyonlarda görüşülmesi meclis genel kurulunun yükünü hafifletir ve ön hazırlık çalışması yapılmış olur. Komisyonlar meclis adına faaliyet gösteren ve genel kurulun çalışmalarını hazırlayan kuruluşlardır. Komisyonlar, kendilerine gönderilen işleri kırkbeş gün içinde sonuçlandırarak, bir raporla, görüşülmek üzere meclis başkanlığına gönderirler. Komisyonların bir önemli görevi de tasarı ve tekliflerin öncelikle anayasanın metnine ve ruhuna aykırı olup olmadıklarını incelemektir. Komisyon böyle bir aykırılık görürse, gerekçesini belirterek, maddelerin görüşülmesine geçmeden tasarı yada teklifi reddedebilir.

Bir teklif ya da tasarı konusu, meclisteki daimi komisyonlardan birden fazlasının inceleme alanına girebilir. Bu durumda ilgili komisyonlardan üyeler olarak "Geçici Karma Komisyon" oluşturulabilir.

Kanun tasarı ve teklifleri daha sonra meclis genel kuruluna gelir ve burada görüşülmesi iki aşamalı bir usule bağlıdır. Birinci aşamada, genel kurulda önce tümü üzerinde görüşme yapılır ve maddelere geçilmesi oylanır. maddelere geçilmesi kabul edilmediği takdirde, tasarı yada teklif reddedilmiş sayılır ve bir yıl süre ile aynı metin yeniden TBMM'ye sunulamaz. Bir tasarı yada teklifin tümü üzerinde görüşmeler tamamlanıp kabul edildikten sonra, ikinci aşamaya geçilir ve maddeler tek tek görüşülür.

Teklif ya da tasarıların görüşülmesinde öncelikle (takdimen) ve ivedilikle görüşme usulu uygulanabilir. Aslında bu ikisi farklı kavramlar olmasına rağmen uygulamada genellikle ikisine birlikte baş vurulmaktadır. Öncelikle görüşme, bir tasarı ya da teklifin meclis gündemindeki diğer konulardan daha önce görüşülmesi demektir. İvedilikle görüşme ise, tasarı ya da tekliflerin yalnız bir defa görüşülmesi demektir. Öncelikle görüşmenin yapılabilmesi için, hükümetin ya da ilgili komisyonun gerekçe belirtmesi gerekir. Kuşkusuz, yetki kanunları ve kanun hükmünde kararnamalar için böyle bir gerekçeye lüzüm yoktur. Çünkü, bunların öncelikle görüşülmesi, Anayasanın emridir. "Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük

Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür"(Ay. m. 91/8).

2) Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Türkiye Büyük Millet Meclisi genel kurulunda bir kanunun görüşülebilmesi için öncelikle toplantı yeter sayısı sağlanmış olmalıdır. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının en az üçte biridir.³⁵ Toplantı yeter sayısı üye tam sayısı üzerinden hesaplandığından, istifa ölüm, üyelikten düşme gibi nedenlerle boşalma olsa bile bunlar dikkate alınmaz.

Karar yeter sayısı ise, Anayasaya göre toplantıya katılanların salt çoğunluğu, yani yarından bir fazlasıdır. Yalnız bu sayı hiç bir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.³⁶ Burada basit çoğunluk söz konusu olamaz. Yani salt çoğunluk hesaplanırken, toplantıya kayılıpta oylamaya katılmayan milletvekilleri bu sayının dışında tutulamaz. Örneğin toplantıya 300 milletvekili katılmış ise salt çoğunluk 151'dir. Oylamaya katılan milletvekili 250 olsa bile salt çoğunluk 126 değil yine 151 olmalıdır. 50 milletvekili çekimser oy kullansa bile durum değişmez. Toplantıya 250 milletvekili katıldığı takdirde salt çoğunluk 126 olmasına karşın, karar yeter sayısı, Anayasa gereği üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmayacağından, 139 kabul oyu zorunludur.

3) Kanunların Yayımlanması

Kanun tasarı ve teklifleri, TBMM tarafından onaylanıp kabul edildikten sonra kanunlaşır. Ancak yürürlüğe girebilmeleri için, yayımlanmaları gerekir. Anayasa, TBMM tarafından kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanacağını öngörüyor (Ay. m. 89). Yayımlama Resmi Gazete'de yapılır. Resmi Gazetede yayımlama, ondan önce Cumhurbaşkanınca imzalanma işlemi, kanunlaştırma prosedürüne dahil değildir. Çünkü

³⁵ - TBMM üye tam sayısı 550 olduğuna göre toplantı yeter sayısı en az yüzseksendört (184) tür.

³⁶ - Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 94/6 gereği üye tam sayısı 550 olduğuna göre bunun 1/4'ünün bir fazlası 139'dur.

TBMM tarafından görüşülüp kabul edilen bir teklif yada tasarı artık kanunlaşmıştır. Bunun kanun olabilmesi için ayrı bir makamın onayına tabi tutulması ya da yayımlanması gerekmez. O halde Cumhurbaşkanının kanunu imzalaması ne anlama gelir? Bizim Anayasamıza göre Cumhurbaşkanının veto ya da onay yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanı TBMM'ce kabul edilen kanunu ya imzalar ya da bir daha görüşülmek üzere on beş gün içerisinde gerekçesi ile birlikte geri gönderir. Cumhurbaşkanının burada kanunu imzalama işleminin hukuksal anlamı, böyle bir kanunun varlığını tesbit etmekten ibarettir, yoksa onay değildir. Eski dilde buna "Isdar"³⁷ denmektedir. Çünkü kanunun, parlamento tarafından kabul edilip edilmediğini tesbit edecek olan ayrı bir makam gereklidir; bu da ancak devlet başkanı olabilir.

Isdar işleminin üçlü bir amacı vardır: Kanunun yasama organınca kabul edildiğinin tesbiti, kanunun ve metninin varlığının aslına uygunluğunun ve nihayet kanunun emredici olduğu ve uygulanması gerektiğinin teyid edilmesidir.³⁸

Cumhurbaşkanının bir defaya mahsus olmak üzere kanunu TBMM'ye geri göndermesi teknik anlamda bir veto değildir. Çünkü geri gönderilen kanun, TBMM tarafından aynen kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu yayımlamak zorundadır.

Cumhurbaşkanınca imzalanan kanun, bir yayın tezkeresi ile Başbakanlığa gönderilir. Sonra da Başbakanlık Neşriyat ve Daire Başkanlığınca Resmi Gazete'de yayınlanır.

4) Kanunların Yürürlüğe Girmesi

Yasama organınca kabul edilen ve Cumhurbaşkanınca yayımlanan bir kanunun yürürlüğe girmesi, uygulanabilmesi için gereklidir ama yeterli değildir. Genellikle kanunların ne zaman yürürlüğe gireceğine ilişkin, kanun metninde bir hüküm bulunur. Örneğin; yürürlük maddesi olarak metnin sonuna bir madde ilave edilerek, "Resmi Gazete

³⁷ - Sözlükte, çıkarma, çıkarılma, döndürme anlamı verilmiştir. Bkz. : ÖZÜN, Mustafa N., Osmanlıca-Türkçe Sözlük, İnkılap ve Aka Kitabevleri, 6. Basım, İstanbul 1979, "Isdar".

³⁸ - TEZİÇ, a.g.e, S.43

de yayınlanmasından itibaren şu kadar süre sonra yürürlüğe girer" diyebilir. Yürürlük maddesinde, "bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer" gibi bir formül koyulabileceği gibi, kanun koyucu yürürlüğe gireceği kesin bir gün de belirtebilir.

Böyle bir yürürlük maddesi yok ise genel kural; kanun, yayınlanmayı izleyen günün başlangıcından hesaplanmak üzere, kırkbeşinci günün sonunda yürürlüğe girer.³⁹

5) Kanunların Yürürlükten Kalkması

Kanunların yürürlükten kalkması üç şekilde olabilir.

1 - Kanun koyucu bir kanunu yaparken bir yürürlük süresi belirtmiş ise, sürenin tamamlanması ile kanun kendiliğinden yürürlükten kalkar, buna "Sürelî kanun" denir.

2 - Açık İlga: Kanun koyucu yürürlükte olan bir kanunu, başka bir kanun ile yürürlükten kaldırdığını açıkça belirtmesi durumunda açık ilga olur.⁴⁰

3 - Üstü Kapalı İlga: Önceki kanun ile sonraki kanun hükümleri arasında bir çatışmanın olduğu ve kanun koyucunun sonraki kanun metninde, ilga ile ilgili bir kural koymadığı durumlarda, söz konusu olur. Buna göre:

- Önceki ve sonraki kanunların her ikisi de özel nitelikte iseler, sonraki öncekini üstü kapalı ilga eder.

- Önceki ve sonraki kanunların her ikisi de özel nitelikte iseler, sonraki kanun önceki kanunun çelişen hükümlerini ilga eder.⁴¹

- Önceki kanun genel, sonraki kanun özel ise, özel kanunun düzenlediği konularda genel kanun hükümleri ilga edilmiş olur.

- Önceki kanun özel, sonraki kanun genel nitelikte ise ve genel kanun özel kanunun öngörmediği bir konuyu düzenlemişse, özel kanun ilga edilmiş sayılmaz, fakat özel kanunun genel kanuna aykırı bulunan hükümleri ilga edilmiş olur.⁴²

³⁹ - 23.05.1928 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Suret Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"

⁴⁰ - İlga, kaldırma, bozma, hükümsüz bırakma, yürürlükten kaldırma anlamındadır. Bkz.: ÖZÜN, a.g.k., "ilga".

⁴¹ - E. 1965/40, K. 1966/15, k.t. 15.03.1966, AMKD 4, S. 90.

⁴² - TEZİÇ, a.g.k., S. 50.

bbb) Uluslararası Antlaşmalar

1982 Anayasasına göre; usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir (Ay. m. 90). Anayasanın bu hükmünden şu sonucu çıkarmak mümkündür. Türkiye Cumhuriyeti adına onaylanmış uluslararası antlaşmalar, Türk kanunlarının bir parçası olmakta ve kanunları uygulamakla görevli organlarca ve mahkemelerce, Türk kanunlarıyla eşdeğerde sayılmaları gerekmektedir.

Milletlerarası antlaşmaların kanunlara eşdeğerde hukuk kuralları olduğu tartışması sürmektedir. Gerçekten de iç hukuk belgesi ve en üst belge olan anayasaların hazırlanmasında, Uluslararası sözleşme ve antlaşmaların öngördüğü düzenlemeler, aynı zamanda kaynak olma özelliklerini taşıyorlar. Özellikle II. Dünya Savaşından sonra, uluslararası sözleşmelerin, üye devletlerin iç hukuk düzenlerine etkisi giderek artmaktadır.

Hatta Türk Anayasa Mahkemesi'nin, anayasaya uygunluk denetimi yaparken, "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" ve "İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme" gibi evrensel ve bölgesel plandaki sözleşmeleri aydınlatıcı destek norm (referans norm) olarak kullanması ve giderek bunları "ölçü norm" kabul etmesi bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Acaba Uluslararası antlaşmaların, kurallar kademesindeki yeri nedir? Bu konu ile ilgili olarak önce bir Anayasa mahkemesi kararını inceleyelim.

"6366 sayılı Kanunla Türkiye'nin de katıldığı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinin 6. maddesinde "her şahıs gerek medeni hak ve vecibeleri ile inizalar, gerek cezai sahada kendisine karşı serdedilen bir isnadın esası hakkında karar verecek olan kanuni, müstakil ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve aleni suretle dinlenmesini istemek hakkını haizdir" diye yazılıdır."⁴³

⁴³ - E. 1976/43, K. 1977/4, k.t. 27.01.1977, AMKD 15, S.17.

diyen Anayasa Mahkememiz uluslararası antlaşmaları ölçü norm olarak kabul ettiğini vurgulamaktadır. Anayasaya göre ise; uluslararası antlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz (Ay. m. 90/son f.). Bu durum sanki uluslararası antlaşmaların kanunun üstünde olduğu izlenimini vermektedir.

Türk hukukunda antlaşmaların onaylanma sistemi ortaya konduğunda, kanun ile uluslararası antlaşma arasındaki altlık-üstlük ilişkisi biraz daha belirginleşebilir. 1961 ve 1982 Anayasalarına göre, antlaşmalar yürütme organı tarafından onaylanmaktadır. Bazı antlaşmalar hariç, genellikle yasama organı, yürütme organı henüz antlaşmayı onaylamadan "onaylamayı uygun bulmak" gibi bir işlemi yapmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasalarına göre bir antlaşmanın onaylanması, yürütmenin bir işlemi ile, yani kararname ile iç hukuk düzenine girmektedir.⁴⁴ Ayrıca, kanun ile antlaşma arasında bir çatışma olduğunda, mahkemeler milletlerarası antlaşma hükümlerine göre karar vermek durumundadırlar.

Uluslararası antlaşmalar bölümünün üst başlığına, "Kanunlar ve kanunlara eşdeğerdeki kurallar" demiştik. Yani uluslararası antlaşmaları kanunlara eşdeğerdeki işlemler olarak sıraladık. Fakat, bu kuralları hiyerarşik bir sıralamaya tabi tuttuğumuzda görülüyorki, uluslararası antlaşmalar kanunların üstündedir. Hatta bir iç hukuk belgesi olan Anayasa ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi arasında bir çatışma veya uyumsuzluk söz konusu olduğunda, uluslararası hukukun üstünlüğü gereği, Anayasanın Sözleşmeye uygun yorumlanması gerekir. Daha da ötesi, Anayasa ile Sözleşme arasında bir çatışma olması durumunda sözleşmenin uygulanması gerektiğini savunan yazarlar da vardır.⁴⁵ Normlar hiyerarşisini anlatırken bu konuya tekrar değinilecektir.

⁴⁴ - 1924 Anayasasına göre ise Uluslararası bir antlaşma ancak kanunla onaylanıp iç hukuk düzenine dahil olabiliyordu. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu, Madde 26; BATUM, Süheyl ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, Anayasa Hukukunun Temel Metinleri, Beta A.Ş., İstanbul-1993

⁴⁵ - GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı, İnsan Hakları Derneği Yay., 35.Yıl, Cilt 9, Ankara 1987, S. 3.

Son olarak, bir kısım uluslararası antlaşmalar için şunlar söylenebilir. Ekonomik, ticari ve teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmalar, Devletin maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe girebilirler. Bu antlaşmalar yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur. Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluluğu yoktur.⁴⁶

ccc) Kanun Hükümünde Kararnameler (KHK)

Kanun hükümünde kararname, yasama organının bir kanun ile verdiği yetki üzerine, Bakanlar Kurulunun, yürürlükteki kanunları değiştiren ve daha önce hiç düzenleme yapılmamış yeni bir alanda düzenleme yapabildiği işlemlerdir. Kanun Hükümündeki Kararnameler, olağan ve olağanüstü dönemlere özgü olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır.

1) Olağan dönemlere ilişkin Kanun Hükümünde Kararname

Hükümeti güçlendirmek ve değişken ekonomik, sosyal şartların ortaya çıkardığı sorunlara acele çözümler getirilmesi amacı ile, hükümetlere verilmiş bir yetkidir. Kanun hükümünde Kararnamelerle, ağır işleyen yasama faaliyetlerine karşı hükümete kısa sürede etkin önlemler alabilmesi yolu açılmıştır.

Olağan dönemlerle hükümetin KHK çıkarabilmesi için öncelikle TBMM'den yetki alması gerekir. Buna yetki kanunu diyoruz. Yetki kanununda; çıkarılacak kanun hükümünde kararnamenin amacı, kapsamı, ilkeleri, bu yetkiyi kullanma süresi ve bu sürede

⁴⁶ - GÜRİZ, a.g.k., S. 47.

birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı belirtilmesi gerekir. Bu anayasal bir zorunluluktur (Ay. m. 91/2).

1982 Anayasasına göre Bakanlar Kurulu, çıkardığı KHK'ler ile yürürlükteki kanunları ya da bunların bazı hükümlerini değiştirebileceği gibi, hiç düzenleme yapılmamış yeni bir alanda da düzenleme yapabilir. Ancak Bakanlar Kurul her alanda KHK çıkarma yetkisi verilmiyor. Bir kere temel hak ve ödevler KHK'lerle düzenlenemeyeceği gibi, Bakanlar Kurulu bütçede değişiklikte yapamaz.

Bakanlar Kurulunun KHK çıkarabilmesi için yetki kanununa ihtiyaç vardır. Yetki kanununa dayanarak, kanun hükmünde kararname çıkarılması durumunda, bunların tekrar TBMM'ye sunulması gerekir. TBMM, sunulan KHK'leri aynen kabul edebilir, değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir. Kabul etmesi, değiştirerek kabul etmesi durumunda KHK'ler kanuna dönüşür, reddetmesi durumunda kanun hükmünde kararname ortadan kalkar.

KHK'ler, Bakanlar Kurulunca Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girebildikleri gibi, yürürlük tarihleri sonra ya da alınabilir. Fakat KHK'ler, yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulmak zorundadırlar, aksi halde sunulmazlarsa o gün, sunulufta meclisce kabul edilmezlerse, red kararının yayımı tarihinde yürürlükten kalkarlar.

Kanun Hükmünde Kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlanmalarından başlayarak, kanunlar gibi altmış gün içinde, Anayasaya aykırılık iddiasıyla doğrudan Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu olabilirler.

2) Olağanüstü Dönemlere Özgü KHK'ler

1982 Anayasasına göre olağanüstü dönemden bahsedebilmek için iki durum söz konusudur.

- Olağanüstü haller
- Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali.

Bu iki durum söz konusu olduğunda, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yetki kanununa gerek olmaksızın "halin gerekli kıldığı konularla" ilgili olarak KHK çıkarabilir. Bu dönemlerde yetki kanununa gerek olmadığı gibi konu sınırlaması da yoktur. Yani olağanüstü dönemlere özgü KHK'lerle Temel hak ve ödevlerle bütçede de değişiklik yapılabilir. Bu dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilerek Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmaz.⁴⁷

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında "temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması" konuları düzenlenirken, Anayasanın öngördüğü ilke uyarınca, "milletler arası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir" (Ay. m. 15).

ddd) TBMM İçtüzüğü

Yasama meclisinin çalışma ve faaliyetlerini düzenleyen parlamento kararlarının bir türü olan içtüzük de kanuna eş değerdeki bir hukuk kuralıdır. İktidar ve muhalefet ilişkilerinin parlamento çatısı altında dengeli bir biçimde yürütülmesini sağlayan içtüzük, aynı zamanda TBMM'nin kendi çalışma ve faaliyetlerini de düzenler. Kuşkusuz parlamento kendi çalışma düzeyini, yine kendisinin yaptığı bir içtüzükle belirleyecektir. Anayasa "TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür" (Ay. m. 95).

TBMM içtüzüğü tez konumuzun esasını teşkil etmesi bakımından ilerde ayrıntılı biçimde ayrı bir başlık altında incelenecektir.

⁴⁷ - GÜRPINAR, Bünyamin, Hukukun Temel Kavramları -Ders Notları, (Teksir), Kütahya 1997, S. 41.

cc) Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri

Kamu hukuku alanında işlemlerin organik ayrımı bunların Anayasanın öngörmüş olduğu üç organdan (yasama- yürütme- yargı) hangisi tarafından yapılmış ise ona göre adlandırılması demektir. Buna göre, bir işlem eğer Yasama tarafından yapılmış ise "yasama", Yürütme tarafından yapılmış ise "yürütme", Yargı tarafından yapılmış ise "yargı işlemi" adını alır.⁴⁸

Kamu hukuku alanında işlemlerin organik bakımdan sınıflandırılması aşamasında... bir yönüyle siyasal niteliği bulunan ve "Hükümet" adını da alan "Yürütme" nin yaptığı işlemlerden tümü salt idari nitelikte olmayıp bunlardan bir kısmı politiktir. Bu politik işlemlere "hükümet tasarrufları" denmektedir.⁴⁹ Fakat hukuk kaynakları açısından yaptığımız bu incelemede hükümet tasarruflarını konumuza dahil etmeyeceğiz. Bizi burada ilgilendiren daha çok idarenin genel düzenleyici işlemleridir. Bunları da tüzük, yönetmelik, kaide kararname, karar, tebliğ, genelge, yönerge, ilan başlıklarıyla saymak mümkündür. Bunlar içerisinde hukuka kaynaklık edebilecek işlemler, daha çok tüzük ve yönetmeliklerdir.

aaa) Tüzükler

Tüzüklerin eski adı nizamnamedir. Tüzük "idare tarafından tanzim edilen daimi, mücerret ve objektif umumi hükümleri ihtiva eden bir hukuki tasarruftur."⁵⁰

1982 Anayasasına göre, tüzükler; Bakanlar Kurulu tarafından; kanunun uygulanmasını göstermek, ya da emrettiği işleri belirtmek, kanunlara aykırı olmamak ve

⁴⁸ - ÖZAY, İl Han, *Güncel Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul- 1992, S. 185.

⁴⁹ - ÖZAY, a.g.k., S.189.

⁵⁰ - ONAR, S.Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1960, S. 274.

Danıştayın incelemesinde geçirilmek şartıyla çıkarılan genel düzenleyici işlemlerdir. Tüzükler Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi Resmi gazete'de yayımlanır.

Onar: "Nizamname (tüzük) idare tarafından tanzim edilen daimi, mücerret ve objektif, umumi hükümleri ihtiva eden bir hukuki tasarruftur. Nizamname bu mahiyeti itibariyle maddi bakımdan kanun gibi bir kaide tasarruftur."⁵¹ demektedir. Fakat organik açıdan idarenin genel düzenleyici işlemi olan tüzükleri, kanuna eşdeğerde görmek mümkün değildir.

Tüzük çıkarma yetkisi sadece Bakanlar Kuruluna aittir. Tüzüklerin hukuka aykırı oldukları iddia edildiğinde, yayımlanmalarından itibaren altmış gün içerisinde Danıştay'da dava açılması gerekir.

bbb) Yönetmelikler

Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunla belirtilir (Ay. m. 124/2).

Bunların hukuki rejimine gelince, idari düzenleyici işlem olmaları nedeniyle yayımlanmalarından itibaren altmış gün içerisinde hukuka aykırılıkları iddiasıyla Danıştay'da dava açılabilir.

1961 Anayasası yönetmelik çıkaracak organlar arasında "Başbakanlığı" öngörmüyordu. Fakat 1982 Anayasası, bazı hizmet birimlerini başbakanlığa bağlamış olması nedeniyle Başbakanlık da, bakanlıklar gibi sorumlu yürütme organı durumuna gelmiştir. Örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli İstihbarat

⁵¹ - ONAR, a.g.k., S. 274

Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ... gibi. Bu durumda, Başbakanlığa bağlı birimlere ilişkin kanunların yürütülmesinden başbakan sorumlu olmaktadır. Doğal olarak başbakanlığa da, öteki bakanlıklar gibi, idari düzenleyici işlemlerden "yönetmelik" çıkarma yetkisi tanınmıştır.

1982 Anayasası, Bakanlar Kurulunun genel düzenleyici işlem yapabilmesini "tüzük" olarak belirlemiştir (Ay. m. 115). Buna rağmen Anayasanın 124. maddesine dayanarak Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini söyleyebilmek mümkün değildir. Gerçi Anayasa Mahkemesi 1969 yılında verdiği bir kararında:

*"Kaldı ki, Anayasanın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir. Buna göre yasadaki kararname, hukukça, Bakanlar Kurulu Yönetmeliği sayılabilir"*⁵²

demek suretiyle bakanlar kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini kabul etmektedir.

ccc) Kaide Kararnameler

Yürütme ve idarenin, Anayasada öngörülen tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemlerinden başka, çeşitli kanunların verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu kararnameleri de vardır. Örneğin 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma, 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu'na göre Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararnamelere kaide kararname deniyor. Anılan kanunlara dayanılarak çıkarılan bu

⁵² - E. 1967/41, 1969/57, k.t. 25.10.1969, AMKD 8 S. 41.

kararnameler, kanun hükmündeki kararnamelerden farklıdır. Çünkü bu kararnamelerle kanunlarda değişiklik yapılamayacağı gibi, sonradan TBMM onayına da sunulmazlar.⁵³

Kaide kararnameler de 1322 sayılı kanun gereği Resmi Gazetede yayımlanırlar.

ddd) Özel Düzenleyici İşlemler

Kanula yürütmenin düzenleme yetkisi dışında bırakılan kanunların, özel bir biçimde düzenlenmesine örnek olarak 1982 Anayasasının 149. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesinin Çalışma esasları ve üyeleri arasındaki iş bölümüne ilişkin içtüzüktür. Bu kanunun, istisnaen yasama ve yürütme organının dışında tutulması, Anayasa Mahkemesinin işlevi ile açıklanabilir.⁵⁴

Anayasa ile Anayasa Mahkemesine tanınan özel düzenleyici işlem olan "Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü" kamu oyunu ilgilendirdiği için Resmi Gazete'de yayımlanır.⁵⁵

b) Yazılı Olmayan Kaynaklar

Örf ve adet hukuku, pozitif hukukun yazılı olmayan kaynakları arasında yer almakla beraber, onun hukukun bütün alanlarında bir kaynak niteliği taşıdığı söylenemez. Örneğin ceza hukuku alanında örf ve adet hukuku asla bir kaynak olamaz. Buna karşılık, anayasa hukuku, medeni hukuk, ticaret hukuku ve milletlerarası genel hukuk alanlarında örf ve adet hukuku, yazılı kaynakların yanında tali-ikincil bir kaynak olarak yer alır. Örf ve adet hukuku kurallarının bir olaya uygulanabilmesi için öncelikle o konuyu düzenleyen yazılı kaynaklarda bir kural bulunmaması ya da var olan kuralın yetersiz kalması gerekir. Aksi halde örf ve adet hukuku o olaya uygulanamaz. Hakim ilk olarak yazılı kaynaklara başvurmak zorundadır çünkü onlar asli kaynaklardır.

⁵³ - TEZİÇ, a.g.k., S. 61.

⁵⁴ - TEZİÇ, a.g.k., S. 61.

⁵⁵ - Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü için bkz., KUZU, Burhan, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul- 1994, S. 655.

Bir geleneğin örf ve adet hukuku olarak kabul edilebilmesi için dört unsurun birarada bulunması gerekir.

1- Maddi Unsur : Bir adetin bir geleneğin örf ve adet hukuku kuralı haline gelebilmesi için, öncelikle bu adet veya geleneğin sürekli uygulanır olması, belli olaylar karşısında hep tekrarlanması gerekir. Gelip geçici adetler, örneğin moda bir örf-adet hukuku olamaz. Uzun süreden beri tekrarlanmak esastır.

2- Manevi Unsur : Bir adetin bir geleneğin örf ve adet hukuku olarak uygulanabilmesi için, sürekli tekrarlanan o adete uyulmasının zorunlu olduğu konusunda o toplumda genel bir kanaatin ve inanın olması gerekir.

3- Yaptırım Unsuru : Uzun zamandan beri tekrarlanan ve ona uyulması konusunda bir zorunluluğun herkes tarafından kabul edildiği bir örf ve adetin, örf ve adet hukuku olarak kabul edilebilmesinin bir diğer şartı da, ona uyulmamasının bir yaptırıma bağlanmış olmasıdır. Yani yazılı olmasada uzun süredir tekrarlanan ve uyulması zorunlu gibi telakki edilen bir kuralın ihlal edilmesi halinde devlet tarafından bir yaptırım uygulanmalıdır ki, o kural bir örf ve adet hukuku olarak kabul edilebilsin.

4- Hukuka Aykırı olmamak : Yukarıdaki üç unsur bünyesinde bulunduran bir geleneğin örf ve adet hukuku kuralı olarak kabul edilebilmesinin dördüncü şartı, o geleneğin yürürlükteki (pozitif) hukuk kurallarına aykırı olmamasıdır. Hukuka aykırı bir örf ve adet kuralı hiç bir şekilde hukukun kaynakları arasında yer almamalıdır.⁵⁶

Hukukun yürürlük kaynakları arasında yer alan, yazılı olmayan örf ve adet hukukuna anayasa hukukunda ve özellikle parlamento hukukunda teamüller adı verilmektedir.

⁵⁶ - GÜRPINAR, a.g.e., S. 13.

2) Dolayısı İle Kaynaklar

Bunlara hukukun yardımcı kaynakları da denmektedir. Doğrudan kaynaklar uyulması zorunlu kurallar oldukları halde, dolayısıyla kaynaklara hakim uyma mecburiyeti yoktur. Yardımcı kaynaklar mahkeme içtihatları ve bilimsel görüşler olarak ikiye ayrılırlar. Hakim önüne gelen bir anlaşmazlığı çözerken bu kaynaklara mutlaka başvurmak zorunda değildir. Dilerse bunlardan faydalanabilir. Bunun için bu kaynaklar mecburi nitelikte değildirler.

a) Mahkeme İchtihatları

Bir hakim, önüne getirilmiş olan herhangi bir anlaşmazlığı çözümlerken, buna benzer buna emsal teşkil edebilecek bir uyuşmazlığı daha önce sonuca bağlayan herhangi bir mahkeme kararının var olup olmadığını araştırır ve böyle bir kararın varlığını tesbit ederse ondan yararlanabilir.

Yalnız herhangi bir mahkeme hakiminin bir içtihadı kendi önündeki uyuşmazlığa uygulamadan önce, o uyuşmazlıkla ilgili hukukun asli kaynaklarını yani doğrudan kaynaklarını incelemiş olmalıdır. Onlarda bir hüküm bulamadığı takdirde kazai veya bilimsel içtihatlara başvurabilir.

Ayrıca hakimler mahkeme içtihatları ile bağlı değildir. Sadece Yargıtay'ın "içtihadı birleştirme kararlarının bağlayıcılığı vardır."

b) Bilimsel Görüşler (Doktrin)

Bilimsel görüşler ya da diğer adıyla ilmi içtihatlar da hukukun yardımcı kaynakları arasındadır. Genellikle tartışmalı olan hukuki konularda hukuk bilginlerinin ileri sürmüş oldukları görüş, düşünce ve kanaatlerdir. Genellikle üniversitelerin Hukuk Fakülteleri veya hukuk kürsülerinde ileri sürülen görüşler olup bunlara "doktrin" veya

öğreti denilmektedir. Hukuk otoritelerinin görevi pozitif hukuku açıklamak, yorumlamak, hukuk kurallarının asıl gayelerini ortaya çıkarmak olduğu gibi ideal hukuku da ortaya koymaktır. İdeal hukuk olan hukuk değil olması gereken hukuktur. Dolayısıyla hukuk bilginleri çağdaş ihtiyaçlara pozitif hukuk kurallarının cevap verip vermediğini de araştırarak, bu konularda "monografik" veya "sistematik" eserler yayınlatabilirler.

III- HUKUK DÜZENİ VE NORMLAR HİYERARŞİSİ

Bir ülkede, yürürlükte bulunan hukuk sistemi, yani uyulması zorunlu kuralların bütünü, hukuk düzenini oluşturur.⁵⁷ Fakat bu kuralların her biri aynı derecede ve güçte değildirler. Bu bakımdan, hukuk düzenini oluşturan kurallar arasında, bir kademelenme⁵⁸ vardır. Dilimize yerleşen ve altlık - üstlük ilişkisini daha iyi anlatan hiyerarşi sözcüğü, kademelenme ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Günümüz Türkçe'sine göre biraz daha ağıdalı bir dile sahip olmasına karşın Onar'n bu konuya temas eden bir bölüm yazısı şöyledir:

"Bir memlekette yürürlükte olan hukuk sisteminin, hukuk düsturlarının (normes) bütünü yani muayyen bir içtimai muhitin riayeti mecburi, müsbet (pozitif) düstur (norme) ve kaidelerin mecmuu hukuk nizamını teşkil eder. Hukuk nizamını teşkil eden kaidelerin her biri aynı mahiyette olmadığı gibi aynı derece ve kuvvette de değildir. Bu bakımdan hukuk nizamını teşkil eden kaideler arasında hiyerarşinin, bir mertebe silsilesinin mevcudiyeti de kabul edilir.

Müellifler hukuk nizamını muhtelif şekillerde anlarlar ve izah ederler: bir kısmına göre hukuk nizamı yalnız objektif kaidelerden yani umumi, mutlak ve gayri şahsi bir surette münasebetleri tanzim ve idare eden kaidelerden ibarettir. Muayyen subjektif

⁵⁷ - TEZİÇ, a.g.k., S. 74.

⁵⁸ - Sözlükte "kademe": Aşama, derece, basamak anlamındadır. TDK, a.g.e., "kademe".

hukuki durumlar doğuran, muayyen fertler arasında selahiyetler ve vecibeler husule getiren objektif tasarruflar ve durumlar bu nizamın dışında kalır. Bunlar objektif hukukun verdiği selahiyetlerin istimalinden ibarettir. İşaret ettiğimiz gibi, bu müelliflere göre, hukukun kaynakları kanunla örf ve adetten ibarettir.

Diğer bir kısım müellifler ise hukuk nizamını daha geniş sayarlar; bunlara göre muayyen ve şahsi münasebetler de bu nizama girerler ve hukuk nizamı bir kül ve birlik halinde görünür.

Hukuk nizamı ve kaideler hiyerarşisini çok esaslı ve ince bir surette izah eden Avusturya mektebinin düsturcu doktrini (la doctrine normatuiste) hukuk nizamını bu ikinci ve geniş manada kabul eder. Bu mektebe göre hukukun objektif ve sübjektif olmak üzere ikiye ayrılması da doğru değildir. Hukuk, mahiyeti itibariyle tamamen objektiftir. Objektif diye vasıflandırılan umumi ve mücerret kaidelerle sübjektif denilen muayyen ve müşahhas kaideler arasında derece farkından başka bir ayrılık yoktur: bir kanun bir münasebeti veya bir takım münasebetleri umumi ve mücerret bir surette tanzim eder ve maddi bir müeyyideye maliktir. Sübjektif mahiyette sayılan bir akit ise iki kimse arasındaki münasebeti tanzim eder ve gene maddi bir müeyyideye maliktir. Şu halde kanun şeklinde tecelli eden kaide ile akit şeklinde ortaya çıkan kaide arasında insanlar arasındaki münasebetleri tanzim etmek ve maddi bir müeyyideye malik olmak bakımından tam bir mutabakat mevcuttur. Aralarındaki fark sadece bir genişlik ve derece farkından ibarettir. Yani tamamen nisbi ve izafidir. Nitekim bu genişlik ve derece farkı objektif denilen kaideler arasında da vardır: milletlerarası bir hukuk kaidesinin tatbik sahasından daha geniş olduğu gibi düsturcu doktrine göre bunlardan birincisi derece itibariyle ikinciden daha üstündür. Aynı suretle objektif bir kaideyi ihtiva eden kanunla gene objektif bir kaide koyan nizamname (tüzük) arasında derece farkı mevcuttur.

Düsturcu doktrin (la doctrine normatuiste) hukuk nizamının oluşunu ve bünyesini ve düsturlar arasındaki hiyerarşiyi, mertbe silsilesini şu suretle izah eder: hukuk

düsturlarının başında umumi ve farazi bir kaide vardır. Bu hukuk ötesi (meta jüridique) bir düsturdur. Bu düstur anayasada ve bazen anayasa üstü olan insan hakları beyannamesi gibi hukuki bir vesikada şeklini ve esaslı unsurlarını bulur ve prensip halinde yazılı bulunur. Bundan sonra adi kanunlar, nizamname ve talimatnameler gibi umumi düsturlar (les normes generaux) ve bunlardan sonra umumi normları hususi hal ve vaziyetlere tatbik eden daha dar çerçeveli ve şumüllü tasarruflar gelir. Esasen düsturcu, normatuist mektebe göre her hukuki tasarruf evvelce mevcut üstün bir kaidenin icrasını ve diğer bir madun kaidenin yaradılışını tazammun eder. Mesela teşri organının kanun yapması anayasa düsturunun icrası ve konulan kanunla yeni bir kaidenin yaradılmasından ibarettir. Bu kanun mesela Borçlar Kanunu ise bu kanunun müsaadesi altında yapılan bir mukavale ile yeni bir kaidenin yaradılması demektir. Görülüyor ki her iki normun gerek mahiyeti ve gerekse yaradılışı diğerinin aynıdır. Aralarındaki fark derece ve şumul farkından ibarettir.

Kaideler arasındaki hiyerarşi de gene kurulan hukuk nizamının bir neticesidir: her düstur hukuki mahiyet ve vasfını üstündeki düsturdan alır, bu itibarla bir idare beyanının hukuki bir düstur haline gelmesi üstünde ona bu vasıf ve mahiyeti verecek diğer bir düsturun bulunması ile kaimdir. Mesala nizamnameler umumi bir hukuki durum, kaide yaratmak üzere hükümetin yaptığı tasarruflar, yani bir hükümet uzvunun idare beyanlarıdır. Biz de anayasa hükümete kanunların icrasını temin etmek veya kanunun tatbik suretini göstermek üzere ve kanunlara muhalif olmamak şartıyla nizamname (tüzük) namı altında umumi kaideler koymak salahiyetini vermiştir. Şu halde nizamname dediğimiz idare beyanı hukuki mahiyet ve kıymetini anayasadan ve dayandığı kanundan yani üstündeki normlardan almaktadır. Eğer üstünde bu normlar bulunmıyaydı nizamname de bir hukuk düsturu vasıf ve mahiyetini iktisap edemezdi.

Adi kanunlar daha az mücerret bir mahiyetle anayasaya muhalif olamaz ve daha dar ve hususi bir sahaya tatbik edilirler. Nizamname ve talimatname ise gene mücerret ve

umumi birer kaide ihtiva etmekle beraber kanunlardan sonra gelir. Onlara muhalif olmaz ve onların çizdiği çerçeve dahilinde tatbik edebilirler.

Daha aşağı dereceye indiğimiz zaman düstur artık umumiliğini ve mücerretliğini kaybederek müşahhas ve muayyen bir şekil alır ve muayyen bir münasebetin veya ferdin durumunu tanzim eder. Kanunlarla diğer umumi düsturların altına düşen tekmil idari ve kazai tasarruflarla fertlerin yaptıkları her türlü tasarruflar bu dereceye girer, binaenaleyh üstün kaideden hukuki hayat ve kuvvetini alır ve ona hiç bir zaman muhalif olamaz." ⁵⁹

Bütün bu genel ve teorik anlatımdan sonra Türk Hukukunda normlar hiyerarşisine baktığımızda, kademelenmenin bir taraftan bunları yapan organ ve oluşturulmalarındaki biçim, diğer taraftan da konuları ve içeriklerine dayanan kriterlere göre yapıldığını söyleyebiliriz.

1982 Anayasası , "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse ..." (Ay. m. 137) demek suretiyle kurallar kademelenmesi aşağıdan yukarıya doğru göstermiştir. Ayrıca "Anayasa hükümleri, yasama yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz" (Ay. m. 11) dedikten sonra bir başka maddesinde "... kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir." (Ay. m. 115) hükmünü koyarak tüzüklerin kanunlara aykırı olmayacağını belirtmekte ve nihayet "... kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir." (Ay. m. 124) diyerek yönetmeliklerin tüzüklere ve kanunlara aykırı olmayacağını tesbit etmiştir.

Ancak, normlar hiyerarşisi bu şekliyle olağan dönemlere özgüdür. Çünkü olağanüstü dönemlerde normlar hiyerarşisi kurallarına uyulmayabilir.

⁵⁹ - ONAR, a.g.k., S. 174

Kurallar kademelenmesinin saptanmasının bir takım pratik sonuçları vardır. Bir kere, eşit düzeydeki kaynaklar arasında bir çatışma söz konusu olduğunda, sonraki işlem öncekini üstü kapalı olarak (zimmen) yürürlükten kaldırmış sayılır. İkinci olarak, alt kademedede yer alan düzenleme, ya da norm, üst kademedekilerle çatışıyorsa, bu durumda alt kademedeki işlem uygulanmaz. Örneğin bir yönetmelik, tüzük, kanun ve anayasa ile içerik açısından çatışıyorsa uygulanmaz, geçerli sayılmaz.⁶⁰

⁶⁰ - TEZİÇ, a.g.k., S. 79.

İKİNCİ BÖLÜM

ANAYASA MAHKEMESİ DENETİMİNE TABİ PARLAMENTO HUKUKUMUZUN KAYNAKLARI

I- İÇTÜZÜK⁶¹

A-İÇTÜZÜK KAVRAMI

İçtüzük⁶² sözcüğü başka çağrışımlar yapsa da daha çok parlamento hukukuna özgü bir kavramdır. İngilizce'de "standing orders"⁶³ kelimeleri ile ifade edilmekle birlikte, bir yasama meclisi içtüzüğü olduğunu vurgulamak için olsa gerek ki, ardından "parliament" kelimesi getirilmektedir. Bir yandan da yürütmenin düzenleyici işlemi olan "tüzük", "regulation"⁶⁴ kelimesi ile anlatıldığına göre her ikisi arasında bir ayrım yapıldığı gözükmektedir. Burada içtüzüğün bizi ilgilendiren anlamı, yasama meclislerinin tüzüğü olması yönüyledir. Yoksa 56. dipnotta yapılan tarifteki diğer anlamlar konumuz dışındadır.

⁶¹ - İçtüzük sözcüğünü bazı yazarlar "iç tüzük" şeklinde ayrı yazmaktadır. Fakat dilbilgisi kuralları açısından bileşik bir kelime kabul edilerek tek kelime şeklinde yazılması kanımca daha isabetlidir. Bkz. ATABAY, N., KUTLUK, İ. ve ÖZEL, S., Sözcük Türleri, TDK Yayınları, Ankara 1983, S. 35.

⁶² - "Dahili Nizamname; meclis, dernek, ortaklık gibi kuruluşların veya herhangi bir daire veya kurumun işlerini düzenlemek ve iyi işlemlerini sağlamak ve hükmü, yalnız bunları oluşturanlara ve uygulandıkları yerlere özgü olmak üzere yapılan kuralların tümü," şeklinde tarif edilmektedir. Bkz. YILMAZ, Ejder, Hukuk Sözlüğü, 3. Baskı, Ankara- 1985, "içtüzük"

⁶³ - Redhouse Sözlüğü, İngilizce-Türkçe, 22. Basım, Redhouse Yayınevi, İstanbul 1994, "standing orders"

⁶⁴ - OVACIK, a.g.k., "Regulation"

Anayasal anlamda içtüzük: "nizamname-i dahili: Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları..."⁶⁵ şeklinde tarif edilebilmektedir. Fakat sözcük anlamını bir tarafa bırakıp, içtüzüğün kavramsal incelemesine geçtiğimizde, daha kapsamlı ve yasama meclisi boyutu ağırlık kazanan açıklamalarla karşılaşırız.

" Parlamento içtüzükleri, kısaca, Parlamentonun çalışmasını tanzim eden metinler şeklinde tarif edilebilir. Yani Parlamentonun toplanmasını, gündemini, gündemdeki mevzuların müzakere edilip karara bağlanma yollarını ve Anayasaca Parlametoya verilmiş diğer vazifelerin ifa yollarını ve şekillerini gösteren metinlerdir. Anayasalar genel kaideler koyarlar, bunun teferruatını ise, kanunlar; kaide parlamentoya aitse, içtüzükler gösterirler.

Federal Almanya Anayasa Mahkemesi bir kararında içtüzüklerin, Devlet ve Anayasa hayatında Parlamentonun tanzim edilen çalışmasını temin ve parlamentoya ait muamelelerin ifa usullerini tesbit ettiğini belirtmektedir."⁶⁶

İçtüzükleri, parlamentonun anayasası olarak tanımlayan yazarlar da vardır. Örneğin; Tarık Zafer Tunaya, içtüzüklerle ilgili olarak şu görüşlere yer vermektedir: "Parlamento çalışmaları bir ülkeye yaygın siyasal hayatın, küçültülmüş ve yoğunlaştırılmış modelidir. İçtüzük parlamento hayatının bir bakıma, anayasasıdır. İçtüzükler, meclislerin çalışmalarını düzenleyici belgelerdir. Birkaç örnek verelim. Bir milletvekiline, hangi koşullarda "ihtar" yada "takbih" cezaları verilebilir? Hangi hallerde toplantıdan dışarı çıkarılır? İzin halinde ödenek durumu nedir? Silah taşıma yasağı var mıdır? Meclisler hangi koşullara uyarak araştırma yapabilirler? Yasama dokunulmazlığının kaldırılması nasıl olur? Oy verme usulleri nelerdir? "Soru", nasıl sorulur? Parti grupları ve meclislerin komisyonları nasıl kurulur ve çalışırlar? Başkanlık divanları nasıl kurulur, görevleri nelerdir?

⁶⁵ -Türk Dil Kurumu, Anayasa Sözlüğü, Yayın No:519, Ankara 1985, "İçtüzük".

⁶⁶ -ARMAĞAN, Servet, Memleketimizde İçtüzükler, İHF Yayını, No:403, İstanbul 1992, S.3.

Görüldüğü gibi, içtüzükler, çok çeşitli ilişkileri düzenleyen uzun metinlerdir. Hem disiplin ve kolluk işleriyle, hem de görev sorunlarıyla ilgilidir bu kurallar.

Parlamento içinde birden çok meclis varsa, her meclis kendi içtüzüğünü kendisi yapma yetkisine sahiptir. Her meclisin, kendi kendini örgütlendirme (auto-organisation) yetkisi vardır. Ayrıca, meclislerin ortak toplantıları için (örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi) de ayrı bir içtüzük vardır.⁶⁷

Türk hukukuna dönersek, karşımıza şu çıkmaktadır. "Türk hukukunda içtüzük (Nizamname-i Dahili) kavramı yalnızca yasama meclislerinin iç çalışmalarını düzenleyen metinler için kullanılmıyor. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalma ve halen yürürlükte olup, Adalet Bakanlığının Statüsünü düzenleyen 23 Mayıs 1327 tarihli "Adliye ve Mezahip Nezareti Nizamname-i Dahilisi" kanun niteliğindedir. Öte yandan 1961 Anayasasının 148. maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesinin çalışma tarzını ve üyeleri arasındaki işbölümünü düzenlemek üzere kendi yaptığı "İçtüzük" idari niteliktedir. "Askeri Yüksek İdare Mahkemesi İçtüzüğü" (R.G. 21.5.1979- 16643), 1602 sayılı kanunun 91. maddesi uyarınca Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulunca hazırlanıp yürürlüğe konulmuş olup, idari nitelikte bir metindir.⁶⁸

B- İÇTÜZÜKLERİN ÜLKENİN POLİTİK HAYATINA ETKİLERİ

İçtüzüklerin sadece parlamentonun iç işleşi ile ilgili olduğu düşünülür ve ülke genelinde uygulama alanları olmadığı düşünülür ve ülke genelinde uygulama alanları olmadığı söylenebilir de, tüm demokratik ülkelerde ve Türkiyede aksini gösteren gelişmeler olmuştur. Demokratik bir ülkenin, demokratik tarzda oluşturulmuş ve yine demokratik usul ve teamüllere göre çalışan bir yasama organının, bizatihi kendisinin ve

⁶⁷ -TUNAYA, T.Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Bası, İÜHF Yayını, İstanbul 1980, S.121.

⁶⁸ TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İÜHF Yayını, İstanbul 1980, S.18. (22 Numaralı Dipnot)

faaliyetlerinin değerlendirilmesinde, faaliyetlerin usul ve esasını belirleyen içtüzüğünü dikkate almak zorunludur.

Çünkü İchtüzüğün bir fonksiyonu, yasama meclisinin çalışmalarını düzenlemek olmasına karşın, bir diğer fonksiyonu da iktidar ve muhalefet ilişkilerinin parlamento çatısı altında dengeli bir biçimde yürütülmesini sağlamaktır. İktidar ve muhalefet ilişkileri hem meclis dışında, hemde meclis içinde ülkenin siyasal gidişatını etkileyen en önemli faktörlerdendir.

"Çok parti sisteminde, hükümetle muhalefet arasındaki sınır açık olmadığından, ... bazı hükümetler değişken çoğunluklarca desteklenir: Yani bir kısım tedbirlerin kabulünü sağlamak için sağa, bir kısım içinde sola dayanır; bu durumda, hükümetle muhalefet arasındaki ayırım, tamamen ortadan kalkar."⁶⁹ Bu ise yürütmenin denetlenmesi açısından tehlikeli bir sonuç doğurabilmektedir. Yasama organının tek görevi kanun yapmak değildir. Ülke siyasetinin şekillenmesine katkıda bulunmasını ve ikincil görevlerini bir tarafa bırakacak olursak, önemli fonksiyonlarından birisi de hükümeti denetlemektir. Yasama organının fonksiyonlarını ve eski dönem yasama organlarının özelliklerini inceleyen Hayek: "Yasama organlarını dar anlamda kanun yapmayla sınırlama yolundaki bu az sayıdaki girişim, başarısız olmaya mahkumdu, çünkü bu teşebbüsler sadece var olan temsili organları genel kurallar koymayla sınırlamaya ve onları hükümet faaliyetlerinin çoğu üzerindeki kontrol gücünden yoksun bırakmaya yönelik bir girişim teşkil etti."⁷⁰ diyerek yasama meclisinin faaliyetlerinin sadece kanun yapmaya hasredilmesini eleştirmektedir.

Bu bakımdan içtüzükler siyasal rejimle de yakından ilgilidir. Bu konuda Tunaya:

⁶⁹ -DUVERGER, Maurice, Siyasi Partiler (Çev: E. ÖZBUDUN), 2. Basım, Bilgi Yayınevi, Ankara 1974, S.527.

⁷⁰ HAYEK, Friedrich A., Kanun Yasama Faaliyeti ve Özgürlük-Kurallar ve Düzen, (Çev: YAYLA, A.), Cilt:1, T.İş Bankası Kültür Yay., Ankara 1994, S.194.

"Her ne kadar, içtüzükler, basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsar görünürlerse de, bir ülkenin siyasal rejimi üzerinde olağanüstü ağır sonuçlar doğurabilirler. Anayasa ne denli demokratik olursa olsun, parlamento hayatı antidemokratik biçimde çalıştırılırsa, rejim yozlaşır. 1950-1960 döneminde, kendi oluşlarımız içinde bu durumu açıkça görmüşüzdür.

İçtüzükte yapılan düzenlemelerle muhalefetin susturulmasına kadar gidilebilir. Meclisler içinde, fikir ve söz hürriyetleri kısılanabilir. Partiler arasında eşitsizlik yaratılabilir. Güncel konuların konuşulması yasaklanabilir. Meclislerin, hükümetleri denetleme yetkilerini sınırlayarak, siyasal rejimi tanımayacak hale getirilebilir.

Bu durumu, meclise yada meclislere egemen bir parti çoğunluğu, "milli irade" adına yaratabilir. O zaman içtüzük, bir parti grubunun baskı aracı olur. Hukuki biçimi ne kadar demokratik bir görüntüye sahip olursa olsun, meclis içinde fiili bir tek parti rejimi kurulur. Bu durum parlamento dışına taşarak, siyasi hayatı etkiler. Bu bakımdan Başkanlık Divanları'na ağır görevler düşer.

İçtüzüklerin böylesine yozlaştırılmasını önlemek içindir ki, anayasalar bazı sınırlamalar getirirler. Ve içtüzükler girecek bazı konular, anayasa metinleri içine alınır.

İçtüzüklerin çok önemli düzenleyici rollerinden ötürü, bu belgelere *sessiz anayasa* denilebilir. Bu konuda, eseri klasikleşmiş sayılan Eguene Pierre, şu yargıya varmıştır: Her ne kadar, İçtüzükler dışarıdan bakılınca, çeşitli isteklerin ve fikirlerin çarpıştıkları bir kuruluşun disiplinini korumak için konmuş birtakım kurallardan ibaret ve etki alanları yalnızca o kuruluşun sınırları içinde kalır sanılırsa da, gerçekte, siyasal partilerin eline verilmiş müthiş bir araçtır ve ülkenin hayatı üzerinde, anayasadan çok daha etkin olma gücüne sahiptirler."⁷¹ demekle İçtüzüğün siyasal rejimle ilgisine vurgu yapmaktadır.

⁷¹ -TUNAYA, a.g.k., S.121-122.

C- İÇTÜZÜKLERİN HUKUKSAL NİTELİĞİ

İçtüzüklerin hukuki niteliği, ülkemizde azçok bir düzene oturtulmuş ise de, genel olarak tartışmalıdır. Federal Almanya Anayasa Mahkemesine göre "muhtar bir tüzük"tür.⁷² Yine anılan Mahkemeye göre, "içtüzükler sadece Federal Meclis üyelerini bağlarlar. İçtüzükler, içtüzüğü kabul eden parlamentonun seçim dönemi müddetince muteberdirler. Ancak gelecek meclisin, eski meclisin yürürlükte bulunan içtüzüğünü kabullenmesi mümkün; tatbikatta ise, kaide haline gelmiştir."⁷³

Türk doktrininde, içtüzüklerin kanun değil, bir çeşit karar oldukları yönünde yaygın bir kanaat olmakla beraber, ileride değinileceği üzere, diğer parlamento kararları ile de karıştırılmamak gerekir.

Armağan, içtüzükler için "nevi şahsına mahsus bir tüzük"⁷⁴ nitelemesini yapmakla beraber, doktrinde bunu destekleyecek görüşlere pek rastlanmamaktadır.

Türk Anayasa Mahkemesi bir kararında İçtüzüğün hukuksal niteliğine şu şekilde değinmektedir. Gerçi bu karar daha ziyade anayasa ile içtüzüğün hiyerarşik ilişkisini anlatmaktadır:

"...İçtüzüğün Anayasa ile bağdaşmayan hükümleriyle birlikte harfi harfine uygulanacağı anlamında değerlendirilip genişletilmesi düşünülemez. İçtüzük hükümleri, ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir. İçtüzükte öngörülmemiş, Anayasanın getirdiği yeniliklere ilişkin konularda veya İçtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş İçtüzüğü Anayasa'ya eşit, hatta Anayasa'dan üstün

⁷²-ARMAĞAN, a.g.k., S.5.

⁷³-ARMAĞAN, a.g.k., S.6.

⁷⁴-ARMAĞAN, a.g.k., S.7

tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılmayacak kadar ortadadır..."⁷⁵

Bir doktora tezinde içtüzüklerin icra ettikleri fonksiyon şu şekilde anlatılmaktadır:

"İçtüzükler, Parlamentoların çalışmalarını düzenleyen metinlerdir. Parlamentonun nasıl toplanacağı, encümenlerin ve parti gruplarının nasıl kurulacağı, kanun layihalarının verilmiş tarzı, bunların müzakeresi, zabıtlar, yasama organının yürütmeyi denetleme vasıflarının kullanılış tarzları, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, inzibati cezalar, izinler, riyaset divanının vazifeleri gibi hususları düzenler. İçtüzükleri parlamento yapar. Gerçi Anayasalar da parlamentonun kuruluş yanında çalışmasına ve bilhassa yürütme organını denetleme vasıflarına ait hükümlere rastlanır. Ancak bunlar, sadece prensip ve ana hükümlerdir. Bunların teferruatı içtüzükle belirtilir. Teferruat olmasına rağmen içtüzüklerin ihtive ettiği hükümler çok önemlidir. Kanunların görüşülmesi, söz hakkı ve özellikle denetim vasıtalarının işlemesi bakımından demokratik siyasi hayatın yönünü tayine kadar medar olacak değerdedirler. Mesela, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahili Nizamnamesinde yapılan değişiklik, muhalefetin şiddetli hücumlarına muarız kalmış, doktrin tarafından da hukuka aykırı ve antidemokratik olarak vasıflandırılmıştır."⁷⁶

İçtüzüklerin niteliğine ilişkin başka bir yaklaşım, "İçtüzük bir kanun değildir, fakat meclisin iç hayatında onu teşkil eden üyeler ve doğrudan doğruya bu meclise tabi olanlar için bir kanun vasfını haizdir."⁷⁷ yönünde MICELI'den gelmektedir. Başgil, "Meclis için kanun mahiyetindedir ve meclis dışında mahalli tatbiki yoktur"⁷⁸ derken içtüzüklerin uygulama alanını göstermekte, yine "meclisin kanun koymada riayete mecbur

⁷⁵ -E. 1967/6, K.1968/9, K.T. 27.2.1968, AMKD 6, S.114

⁷⁶ -ARMAĞAN, Servet, Anayasa Mahkememizdeki Kazai Murakabe Sistemi (Doktora Tezi), İstanbul 1965, S.77.

⁷⁷ -MICELI, V., Modern Parlamentolar (Çev: A. AKGÜÇ), Ulus Basımevi, Ankara 1946, S.54.

⁷⁸ -BAŞGİL, A. Fuat, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Müesseseleri, İkinci Kitap (teksir), İstanbul 1960, S.46.

olduğu usul ve merasim... dahili nizamnamede"⁷⁹ gösterilmiştir derken de yasama işleminin usul ve merasimi olduklarına dikkat çekmektedir.

İçtüzükler hem 1961 ve hem de 1982 Anayasalarına göre, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olduklarına göre, bunların hukuki rejimlerinin belirlenmesi zorunludur. Fakat bir işlemin hukuki rejiminin belirlenebilmesi için, öncelikle onu diğer işlemlerden ayırmaya yarayacak hukuki niteliğinin saptanması gerekir. İçtüzüklerin hukuki niteliğini iki kriter kullanarak belirlemek, bunların hukuki rejimlerini tesbit edebilmek açısından daha isabetli olabilir: şekli kriter, maddi kriter.

1- şekli Kriteria Göre İçtüzüklerin Niteliği

Yasama meclisinin "kanun" dışında yaptığı bir diğer işlem de "parlamento kararı"dır. şekli açıdan İçtüzükler de parlamento kararıdır. Fakat içtüzük niteliğinde olmayan diğer parlamento kararlarından nasıl ayrılacaktır? İlerideki başlıklarda diğer parlamento kararlarına değinilecektir.

1961 Anayasa sisteminde "Millet Meclisi" ve "Cumhuriyet Senatosu" adında iki meclis vardı. Bir de bu iki meclisin biraraya gelmesinden, ya da birlikte toplanmasından, birleşik meclis, yani TBMM oluşuyordu. Her bir meclisin aldığı karar, ilgili meclisin kararı olarak anılıyor ve Cumhurbaşkanının yayımına bağlı olmadan "karar" başlığı altında yayınlanıyordu. 1982 Anayasa sistemimizde yasama organı "Türkiye Büyük Millet Meclisi" adıyla tek meclisten oluşmaktadır. Önceki Anayasa sisteminde bir meclisin aldığı karar diğerini bağlamıyordu. Doğal olarak, İçtüzükler de şekli açıdan bir parlamento kararı olduklarından, bir meclisin içtüzüğünün diğer meclis hakkında bağlayıcı olması düşünülemezdi.

⁷⁹ -BAşGİL, A. Fuat, Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim, İstanbul 1939, S.24.

Millet Meclisi⁸⁰ İçtüzüğü'nün 157. maddesinin son fıkrası, "İçtüzük değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı olarak Resmi Gazetede yayınlanmakla yürürlüğe girer; kararda, ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir." demek suretiyle TBMM İçtüzüğü'nün bir TBMM kararı olduğu vurgulanarak Şekli kritere göre hukuksal niteliği de ortaya konmaktadır. Fakat bu içtüzüğe ilişkin kararların "Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi meclis kararı kategorisi..."⁸¹ 'ne girdiği açıktır.

2- Maddi Kriteria Göre İçtüzüklerin Niteliği

Şekli açıdan yapılan incelemede, içtüzüklerin, birer parlamento kararı oldukları ortaya çıkmıştır. Fakat bu içtüzüklerin içeriklerine ilişkin yapılacak bir inceleme, onların maddi anlamda nasıl bir işlem olduklarını da ortaya koyabilecektir.

Yasama meclisi olan TBMM'nin kendi iç faaliyetlerini düzenleme yetkisi, ya da bu alandaki özerk düzenleme yetkisi dayanağını doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Anayasa: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür" (Ay. m. 95/1) hükmünü koymakla, TBMM'nin iç faaliyetlerinin ve çalışmalarının düzenlenmesinin bir kanunla yapılamayacağını zımnen belirtmektedir.

İçtüzük hükümleri ile bir kanunun değiştirilmesi sözkonusu olamayacağı gibi, TBMM İçtüzüğü bir kanunla da yapılamaz. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bu görüştedir.⁸²

Sonuç olarak denilebilir ki, İçtüzüğü'nün maddi kritere göre incelenmesi, bunların "yalnızca meclis iç çalışmaları ile sınırlı kurallar"⁸³ olduğunu ortaya koymaktadır.

⁸⁰-Millet Meclisi İçtüzüğü'nde 424 Karar Nolu ve 16.5.1996 Karar Tarihli TBMM Kararı ile yapılan değişiklik: Madde 1 : Millet Meclisi İçtüzüğü'nün başlığında ve içinde geçen, "Millet Meclisi" ibareleri "Türkiye Büyük Millet Meclisi" olarak değiştirilmiştir. "TBMM Kararları", T.C. Resmi Gazete, 24.05.1996/22645, S.2.

⁸¹-AYBAY, Rona, Yasama Meclislerinin İçtüzükleri (Kanun-u Esasinin 100.Yıl Sempozyumu) 9-11 Nisan 1976, Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara 1976, S.306.

⁸²-E. 1964/9, K.1965/11, k.t. 2.3.1965, AMKD 3, S.48.

⁸³-TEZİÇ, a.g.k., S.28.

TUNAYA'da İçtüzüğün niteliğini Şu Şekilde ifade etmektedir: "İçtüzükleri, kanunlardan ayırmak gerekir. Kanundan öz ve biçim bakımından ayırırlar. Kanun, parlamentoyu aşan, tüm ülke için yapılan bir işlemdir. Belli usullere göre yapılır ve yayınlanır.

İçtüzüğe gelince belirttiğimiz gibi, her meclisin kendisi tarafından, kendisi için yapılır ve yalnızca o meclis için geçerlidir. Kanun gibi yapılmaz. Yapılır yapılmaz, yürürlüğe girer. Kanunlar gibi yayımlanmaz ve ilan edilmez. Hatta ülkemizde uzun süre Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır. Bu bakımdan, içtüzükler, meclis kararları niteliğine sahip sayılmaktadırlar.

D- İÇTÜZÜKLERİN HUKUKSAL REJİMİ

1982 Anayasa'sı "Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya esas ve Şekil bakımından uygunluğunu(n)..."(Ay. m. 148/1) Anayasa Mahkemesince denetleneceğini belirtmiştir. Yine Anayasa 151. maddesinde: "Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, iptali istenen kanun, kanun hükmünde kararname veya İçtüzüğün Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altmış gün olarak belirlemiştir. 1961 Anayasasında bu süre doksan gün idi (Ay. m. 150).

Hangi kararların İçtüzük niteliğinde olacağı ve yargısal denetim kapsamına alınacağı ile ilgili, ileride Anayasa Mahkemesi kararları ışığında bilgi verilecektir.

E- TÜRKİYE'DE İÇTÜZÜKLER

1- Tarihsel Bakış

Türkiye'de herhangi bir hukuk kuralının tarihi seyrini araştırırken, kaçınılmaz olarak Cumhuriyet öncesi Osmanlı İmparatorluğu dönemini ayrı ele almak mecburiyeti

vardır. Gerçi Osmanlı İmparatorluğu döneminden kalma birtakım kanun ve tüzük niteliğinde kararlar hem Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ve hem de hala günümüzde geçerlidir.⁸⁴ Bu da hukuksal anlamda Türkiye Cumhuriyetinin devlet olarak Osmanlı İmparatorluğunun devamı olduğunun kanıtıdır. Fakat en azından birinin meşruti bir monarşik yönetime sahip olması, diğerinin Cumhuriyet Rejimi olması bu dönemleri ayrı ayrı ele almayı gerektirmektedir.

a) Birinci Meşrutiyet Döneminde İçtüzükler

Ülkemizde ilk İçtüzük Osmanlı İmparatorluğu döneminde 23 Aralık 1876 tarihli Anayasa'nın⁸⁵ yürürlüğe girmesinden sonra kabul edilmiştir. Fakat bu içtüzüğün yapıldığına dair kesin bir kaynak ve metin elde mevcut değildir. Kanun-u Esasinin 47.maddesinde İçtüzük tabiri geçmektedir.

Sadece Heyet-i Mebusan İçtüzüğünün müzakeresine ait ve çok az bilgiler bulunmaktadır. Hey'et-i Ayan İçtüzüğünün görüşülmesi hakkında ise hiçbir bilgi yoktur.⁸⁶

b) İkinci Meşrutiyet Döneminde İçtüzükler

İkinci Meşrutiyet adı verilen devrin daha ilk yıllarında, Meclislerin içtüzüklerinin değiştirilmesi faaliyeti göze çarpmaktadır. Bir müddet tatbik edilen eski içtüzüklerin, artık ihtiyaca kafi gelmediği ileri sürülmüş tahl çalışmalarına başlanmıştır. Ancak içtüzüklerimiz için mukadder akıbet, burada da kendisini göstermiş, Meclis-i Meb'usan Nizamname-i Dahilisinin tadili ile vazifelendirilen komisyonların hazırladıkları tasarılar bir türlü kesinleşmemiştir.

⁸⁴ -Örneğin: 18 Sefer 1299 (1882) tarihli "Zabıtai Saydiye Nizamnamesi" halen yürürlükte ve kanun niteliğindedir. Yine 4 Şubat 1329 (1913) tarihli "Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat" kanun niteliğinde ve halen yürürlüktedir.

⁸⁵ -1876 Kanun-u Esasi'nin metni için bkz., KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türk Anayasa Metinleri "Senedi İttifaktan Günümüze", T.İş Bankası Kültür Yay., No: 269, Ankara 1985, S. 31 vd.

⁸⁶ -ARMAĞAN, a.g.k., S.24.

1330 (1914) yılında, yani 3. devre Meclis çalışmalarının ilk senesinde, müzakerelere yeniden başlanıyor. Yine uzun konuşmalar ve tadil teklifleri görülünce, Meclis-i Meb'usan Reisi bir konuşma yaparak, yeni bir Encümen teşkilini sağlıyor. Reis, Riyaset olarak bazı yabancı devletlerin nizamnamelerini tetkik ettiklerini, bunları Meclis'in mütercimlerine tercüme ettirdiklerini belirtiyor, tercüme edilen maddelerden tatbik ve Nizamname-i Dahiliye ilavesi gereken cihetleri Meclis'e arzedecek bir Nizamname-i Dahili Encümeni teşkilini teklif ediyor: "Eğer münasip görürseniz azasının seçimini Riyasete bırakınız." Böylece Nizamnameyi, ahenkle çalışabilecek bir Encümenin hazırlaması mümkün kınıyor ve bunda fayda görülüyor.

Ancak bu Encümenin hazırlamış olduğu tasarı müzakere edilip kesinleşmemiştir. Bazı maddeler müzakere edilip kesinleşmiş ise de, getirilen değişiklik teklifi tamamlanamamıştır. 1330 yılına kadar kesinleşmiş olan hükümler, bu yıl basılan 1877 tarihli Meclis-i Meb'usan Nizamname-i Dahili metninin altında dipnotları halinde gösterilmiştir. Bundan sonra çeşitli tarihlerde bu Nizamname-i Dahili'de değişiklikler yapılmıştır.

23 Nisan 1336 da toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarının esaslarını tesbit etmek zorunda kalmıştır. Bazı meb'uslar tarafından verilen bir takrir üzerine, 26 Nisan 1336 tarih ve 7 nolu karar ile "Meclis-i Meb'usan'ın Nizamname-i Dahili tadil edilmek suretiyle tatbiki kabul" edilmiştir. Böylece Osmanlı devrinden kalma bu Nizamname bir müddet daha tatbik edilmiştir. Ancak bazı tadil ve tefsir kararları sebebiyle, tatbikat biraz değişik olmuştur. Bu Nizamnamenin ortadan kalkması için, 2 Mayıs 1927 tarihli Dahili Nizamnameyi beklemek icap edecektir.⁸⁷

⁸⁷ -ARMAĞAN, a.g.k., S.25 vd.

c) Cumhuriyet Devrinde İçtüzükler

19.11.1340 (1924) tarihinde T.B.M.M. Riyasetine takdim ve Hey'et-i Umumiyyeye arzolunan Dahili Nizamname Encümeninin mazbatası üzerine açılan müzakere esnasında Dahili Nizamname Encümenince, yeniden bir Nizamname tanzimi kabul edilmiştir. Ancak 10.12.1341 (1925) tarihinde Meclis Umumi Hey'etine sevk edilen Encümenin bu mevzudaki teklifi gündeme alınan ve 14 Aralık 1341 (1925) tarihinde müzakeresine başlanan bu tasarı, tamamlanamamıştır.

İkinci defa Encümen daha iyi bir metin hazırlayıp, Meclise takdime karar vermiştir (19.3.1927). Ancak meb'uslar tarafından verilen 30 kadar tadil teklifi karşısında tasarıyı Encümen geri almış ve Meclis-i Meb'usan Nizamname-i Dahilisi ve teessüs etmiş örf ve adetler, ve tadil teklifleri de nazara alınarak, hazırlanan tasarı T.B.M.M.'nin 2 Mayıs 1927 tarihli 62. in'ikadında, müzakeresi tamamlanarak kabul edilmiştir. 25 Bab ve 236 md. olan bu Nizamname çeşitli değişiklikler geçirmiştir.

12 Şubat 1954 tarihinde 22, 23, 24 ve 85. maddeleri değiştirilmiştir. Bundan sonra 27 Aralık 1957 tarihinde bir değişiklik geçirmiştir. Bu değişiklik, o zamanlar gerek parlamentoda ve münevverler arasında ve gerekse basında çok geniş ve şiddetli bir tepki ile karşılanmıştır. Bu değişiklik antidemokratik ve Anayasaya aykırı bulunduğu gibi, 27 Mayıs 1960 hareketinin bir sebebi olarak da kabul edilmiştir.

28 Aralık 1957 tarihinde kabul edilen bu Nizamname değişikliği ile, 1927 tarihli T.B.M.M. Dahili Nizamnamesinin 27 maddesi değiştirilmiştir.

Bu değişiklik üzerine, memleketimizdeki çeşitli istikametteki hareketler için şu kısa özeti sunmak icab eder:

27 Ekim 1957 Milletvekili genel seçimlerinden sonra, gazetelerde, T.B.M.M. Dahili Nizamnamesinin ve Basın Kanununun değiştirileceği, basın, meclisteki müzakereleri neşretmesine sınırlar getirileceği yolunda haberler çıkmaya başlamıştır.

27 Mayıs 1960'dan sonra T.B.M.M.'nin fonksiyonlarını ifa eden Türkiye Cumhuriyeti Milli Birlik Komitesi kendisine ayrı bir İÇtüzük yapmıştır. Bu İÇtüzük Resmi Gazete'de yayımlanmamıştır.

1961 Anayasası döneminde, hem Cumhuriyet Senatosu hem de Millet Meclisi İÇtüzük çalışmaları, Anayasa'nın emrine göre yeniden başlamıştır.

1961 Anayasası'nın 85. md.'sine göre:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzük hükümlerine göre yürütürler.

İÇtüzük hükümleri siyasi parti gruplarının meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir."

Ayrıca Geçici 3. md.'ye göre:

"Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Millet Meclisi'nin ve Cumhuriyet Senatosu'nun toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan İÇtüzüğü hükümleri uygulanır."

Bu maddeler muvacehesinde meclisler kendi içtüzüklerini hazırlamaları ve Anayasanın Geçici 7/2. md.si emrine göre, "en geç iki yıl" içinde çıkarmaları icap ederdi. Ancak bu müddetlere riayet edilmemiş, içtüzüklerimizin mukadder akıbeti kendisini göstermiş, içtüzükler ancak seneler sonra kabul edilebilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi kendi İÇtüzüğünü 17.2.1965 tarihinde 1 Nolu kararı olarak kabul etmiştir. Cumhuriyet Senatosu İÇtüzüğü ancak 1963 tarihinde kabul edilebilmiştir. Bu İÇtüzüğün bazı maddelerinde yer alan hükümler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Millet Meclisi İÇtüzüğünü hazırlamak için bir Komisyon kurulmuştur. Bu komisyon uzun çalışmalar yapmış ve bazı taslaklar hazırlamıştır. Bu arada bazı batılı

devletlerin parlamento içtüzükleri de tercüme edilmiştir. Aynı neviden bir faaliyet İkinci Meşrutiyet devrinde yapılmıştı.

Bu komisyonun hazırladığı tasarı tamamlanamamış, tamamlanan kısmı ise, Millet Meclisinde müzakereye konulmamıştır.⁸⁸

2- TBMM İÇTÜZÜĞÜNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER

1982 Anayasası, artık çift meclis sistemini terketmişti. Yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi olarak öngörülüyordu. Fakat 1982 Anayasası yürürlüğe girip, seçimler sonucu yeni TBMM oluştuğundan sonra, Meclisin yine bir İÇTÜZÜĞÜ yoktu. 1982 Anayasası:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İÇTÜZÜK hükümlerine göre yürütür.

İÇTÜZÜK hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları en az yirmi üyeden meydana gelir" (Ay. m. 95) hükmünü koymuş, geçici 6. madde de ise "Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılmaya kadar Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İÇTÜZÜĞÜNÜN, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır." demek suretiyle 1980 öncesi Millet Meclisi İÇTÜZÜĞÜNÜN devamını sağlamıştır. Halen yürürlükte olan İÇTÜZÜK, 584 sayılı ve 5 Mart 1973 tarihli Millet Meclisi İÇTÜZÜĞÜDÜR.⁸⁹ Yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇTÜZÜĞÜ Aralık 1986'dan beri TBMM'nin gündemindedir. Yaklaşık 130 maddesi görüşüldüğü halde, kalan kısmı henüz tamamlanamamıştır. Fakat 1973 tarihli Millet Meclisi İÇTÜZÜĞÜNDE çeşitli tarihlerde değişiklikler yapılmıştır. Örneğin;

⁸⁸ -ARMAĞAN, a.g.k., S.41 vd.

⁸⁹ -Bkz. Resmi Gazete, 13.4.1973/14506

- 17.3.1977 tarih ve 641 sayılı kararla, bu İÇtüzüğün 20. maddesine 12. bent eklenmiştir: "Sayıştay Komisyonu;"

- "Seçimlerin yenilenmesi kararı" başlıklı 93.madde 4.4.1977 tarih ve 643 numaralı kararla değiştirilmiştir.

- "TBMM eski üyeleri" başlıklı 143.madde 14.6.1973 tarih ve 586 numaralı kararla değiştirilmiştir.

- En son "Millet Meclisi İÇtüzüğünün Başlığı ile Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu İÇtüzüğe Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında" 424 sayılı ve 15.6.1996 tarihli kararla geniş çaplı bir tadilat yapılmıştır.⁹⁰ Öyle anlaşılıyor ki, 1986'dan beri TBMM gündeminde olan yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇtüzüğü de bu son değişiklikle rafa kaldırılmıştır.

3- İÇtüzükler Nasıl Değiştirilir?

İÇtüzüğün değiştirilme usul ve esasları Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇtüzüğünün 157. maddesinde belirtilmiştir.⁹¹

Buna göre, İÇtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, milletvekillerince yapılabilir. Bunlar hakkında, Kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır.

Bu teklifler, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülür ve sonuçlandırılır.

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 İÇtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyandırır.

⁹⁰ -Bkz. Resmi Gazete, 24.05.1996/22645.

⁹¹ -BATUM, Süheyl ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, a.g.k., S.248.

İçtüzük değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı olarak Resmi Gazetede yayımlanmakla yürürlüğe girer; ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir.

II- PARLAMENTO KARARLARI

TBMM'nin karar şeklinde, kişileri bağlayacak hukuki işlem yapmaması asıldır. 1924 Anayasası döneminde, Meclisin kanunları yorumlama yetkisi vardı. Yargıya müdahale ve kanunların geriye yürümezliği ilkesine aykırılık teşkil eden bu yetki ve uygulamasına bir tepki olarak, 1961 Anayasası, TBMM'nin sınırlı konularda karar alabileceğini kabul etmiştir.

1982 Anayasası, TBMM'nin kendi işlerini ve yürütme organı ile ilişkilerini düzenleyen işlemleri karar şeklinde yapabileceğini bunun dışında da, niteliği gereği yargısal denetime tabi olmayan veya yargısal denetimi başlatan işlemleri "karar" adı altında kabul edebileceğini ortaya koymaktadır.⁹²

Yukarıda İçtüzükle ilgili açıklamalarımızda belirttiğimiz gibi, parlamento kararlarından biri içtüzüklerdir. Bunun dışında TBMM'nin başka kararları da vardır.

Anayasanın değişik maddelerinde, TBMM'nin alacağı kararlar belirlenmiştir. Bu belirlemenin sonucu, sözkonusu kararların dışında kalan Meclis İşlemlerinin kanun şeklinde yapılması zorunluluğunu vurgulamasıdır. Meclisin alabileceği kararlar, sırasıyla:⁹³

- TBMM seçiminin yenilenmesi veya geri bırakılması;
- Dokunulmazlığın kaldırılması veya üyeliğin düşmesi;
- Savaş hali ilanı; silahlı kuvvet kullanılmasına izin verme;

⁹²-YAYLA, Yıldızhan, Anayasa Hukuku Ders Notları, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, S.161

⁹³-Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde: 74, 77, 78, 83, 84, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 110, 111, 121, 122, 165, 166

- Tatile girme kararı;
- Başkan ve Divan üyelerinin seçimine ilişkin kararlar;
- Genel görüşme açılması kararı; Meclis Araştırması yapılması;
- Gensoru kararı;
- Meclis Soruşturması açılması kararı; Yüce Divana sevk kararı;
- Cumhurbaşkanının seçimi;
- Güvenoyu veya güvensizlik kararları;
- Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlanı kararlarının onaylanması; değiştirilmesi, kaldırılmasına ilişkin kararlar;
- Kalkınma Planının onaylanması kararı;
- Anayasaya dayanmak kaydıyla, Kanunların düzenlediği hususlar (TBMM'ye verilen dilekçelerle ilgili usul)
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM'nce denetlenmesine ilişkin kararlar

Görüldüğü gibi, Türk Parlamento Hukukunda, TBMM'nin alacağı kararlar, Anayasa'da belirlenmiştir. Bu kararların çoğunun, kişi haklarıyla doğrudan ve etkili bir ilgisi yoktur. Bireysel nitelikteki Yüce Divan'a sevk kararı, aslında yargı organını harekete geçirmekte, gene bireysel ve hak ihlal edebilir özellikteki, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve üyelik sıfatının düşmesi kararları ise, iptal davasına konu edilebilmektedir.⁹⁴

A- İDARİ NİTELİKTE PARLAMENTO KARARLARI

TBMM'nin kendi çalışmasını; Hükümetle ilişkilerini düzenleyen, içtüzük dışındaki kararları kişileri doğrudan etkiler nitelikte değildir ve bu yüzden yargı denetimi dışında tutulmaktadır. Mahkeme içtihadları, kalkınma planının kabulü, sıkıyönetim ilanının

⁹⁴ -YAYLA, a.g.k., S.162.

onaylanması, Sayıştay birinci başkanının -ilgili kanun gereği- seçimi kararlarını, yürütme işlemi ile yasama işleminin karması olan, karma nitelikte hukuki işlemler kategorisinde görmekte ve bu işlemleri yargı denetimi dışında tutmaktadır.

Meclis çalışmalarının bir kısmının kanunla düzenlenmiş olması, ya da kanunlarda buna ilişkin kararların yer alması, bu kanunların uygulanmasından doğacak işlemlerin denetim dışında kalmasına yol açmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında:

" Davacı siyasi parti grubu; Sayıştay Birinci Başkanı seçiminin yasal koşullara aykırı davranılmak suretiyle karma komisyonda sonuçlandırıldığını, bu işlemin Cumhuriyet Senatosunda onaylandığını ve böylece yasaya ve dolayısıyla de Anayasaya aykırı yeni bir İçtüzük düzenlemesi ortaya çıktığını ileri sürmektedir.

Yasama Meclislerinin sözü geçen onaylama yetkisini kullanırken aldıkları kararları, Anayasanın değişik 64, 81 ve 85. maddelerinde belirtilen türde bir yasama belgesi veya işlemi saymaya olanak yoktur.

.....

Sayıştay Birinci Başkanının seçimi yapılırken Bütçe Karma Komisyonunun toplanma ve karar alma yeter sayısının hesabında yasa kuralına aykırı davranılmış olmasının ve seçim kararının bu haliyle Cumhuriyet Senatosunda onaylanmış bulunmasının "İçtüzük hükmü yaratıcı karakter taşıyan" bir işlem olduğu yolundaki görüş, dava konusu Cumhuriyet Senatosu kararının yargı denetimine bağlı tutulması gerektiğine bir kanıt olarak gösterilemez. Burada şu yönün açıklanmasında yarar vardır: Meclislerin İçtüzük değişikliği niteliğinde aldığı kararlarla, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulan bir yasama işleminin oluşturulmasında kimi içtüzük kurallarına uyulmamış olmasını ya da aykırı uygulamalar yapılmış bulunmasını birbirinden ayrı konular olarak görmek gerekir.

.....

Öte yandan, Sayıştay Birinci Başkanının Bütçe Karma Komisyonunca yapılan seçimin C. Senatosunca onaylanmasına ilişkin karar, yeni bir içtüzük hükmü düzenlemesi veya içtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi niteliğinde olmayıp, belli bir kanun hükmünün uygulanmasından ibarettir.

Bu nedenle C. Senatosunun Sayıştay Birinci Başkanının seçimine ilişkin kararın Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi, Anayasa Mahkemesinin görevi dışındadır.¹⁹⁵

demek suretiyle, bir kanun hükmüne dayalı olarak yasama organının yaptığı işlemi, içtüzük değişikliği niteliğinde görmemiş ve yargı denetimi dışında tutmuştur. Gerçi Anayasa Mahkemesi yukarıda anılan karardaki işlemi bir "yasama işlemi" olarak nitelemiştir. Kanaatimizce bu yanlış bir nitelemedir. Çünkü anılan işlem, bir kanunun verdiği yetkiye dayalı olarak yapılan, yasama organının idari nitelikli bir işlemidir.

Anayasa Mahkememiz 1986 yılında verdiği bir kararda Türkiye Büyük Millet Meclisince alınan Genel Kurul kararının, Anayasa Mahkemesinin denetleyebileceği kararlardan olmadığını vurgulayarak iptal istemini reddetmiştir. Bu karar şöyledir:

"... Böyle olunca bu kararın oluşturulmasında Anayasa'ya ve kanuna aykırı uygulamalar yapıldığı yolundaki iddiaların incelenmesine olanak yoktur. Gerçekten bu iddiaların incelenebilmesi, kararın Anayasa Mahkemesince denetlenebilmesine bağlıdır.

Bu nedenlerle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin dava konusu kararının Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi Anayasa Mahkemesinin görevi dışında bulunduğundan sözkonusu kararın iptali istemi ile açılan davanın reddine karar verilmelidir.

⁹⁵-E. 1978/50, K.1978/43, k.t. 22.6.1978, AMKD 16, S. 194-195-196.

.... Dava konusu karar, 7.3.1985 günlü, 3162 sayılı Kamun'un geçici 3. maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından Sayıştay'da açık bulunan üyeliklere yapılan seçimin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca onaylanmasından ibarettir. İş bu karar içtüzük hükmü niteliğinde bulunmadığı gibi, Anayasa'nın istisnai olarak denetimini Anayasa Mahkemesi'ne verdiği Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarından da değildir.⁹⁶

İçtüzük değişikliği kararları veya içtüzük değişikliği niteliğindeki kararlar dışında, TBMM'nin hangi kararlarının yargı denetimine tabi olduğu Anayasa'da gösterilmiştir. Buna göre; "Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiası ile iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar" (Ay. m. 85) hükmü ile ilgili iki kararın zaten yargı denetimine tabi olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi yakın tarihte verdiği başka bir kararında, TBMM'nin hangi uygulamalarının içtüzük niteliğinde olup-olmayacağını, dolayısı ile de hangi kararların Anayasa Mahkemesi'nin denetim kapsamına girip girmeyeceğini şu şekilde ifade etmektedir:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin "bilgi edinme ve denetim yolları" arasında yer alan "Meclis Soruşturması" konusunda uygulanması kabul edilen, TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 12.-21. maddelerini kapsayan Üçüncü Bölümü'nde "Meclis Soruşturması ve Yüce Divan'a Sevk" işleri düzenlenmiştir. İçtüzüğün 12. maddesinde, Meclis Soruşturması açılmasıyla ilgili olarak önerge

⁹⁶ - E. 1986/2, K. 1986/1, k.t. 20.01.1986, AMKD 22, S. 11.

verilmesi ve bu önergede bulunması gereken hususlar belirtilmiş ve özellikle maddenin ikinci fıkrasında "Önergede, hangi fiillerin hangi kamun ve nizama aykırı olduğunu, maddesini de zikretmek ve gerekçe de göstermek suretiyle belirtmek zorunludur" denilmesine karşın 15. maddede TBMM Genel Kurulu'nda Meclis Hızılık Komisyonu raporu üzerinde yapılacak görüşmeler somucunda Meclis Soruşturması isteminin dikkate alınıp alınmamasına Genel Kurulca karar verilmesi konusu düzenlenmiş; maddede verilecek kararlarda bulunması gerekli hususlarla ilgili herhangi bir belirleme yapılmamıştır.

Bu açıklamalardan sonra öncelikle olayda İçtüzüğün hangi maddesinin uygulanacağını çözümlenmesi gerekmektedir. Olayda gözetilmesi gereken kural, dava dilekçesinde ileri sürüldüğü gibi TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 12.maddesi değil, 15. maddesidir. 12. madde, Meclis Soruşturması açılması konusunda TBMM Başkanlığı'na önerge verilmesi ile ilgilidir ve maddeye uygun olarak da TBMM Başkanlığı'na bir önerge verilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nca Meclis Soruşturması açılmasıyla ilgili madde ise Birleşik Toplantı İçtüzüğü'nün 15. maddesi olup burada da alınacak kararda bulunması gereken hususlarla ilgili kural getirilmemiştir.

TBMM kararlarının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için kararın "Meclis'in çalışması ile 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 İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir.

318 sayılı TBMM kararı ile yeni bir İçtüzük kuralı oluşturulmamış ve İçtüzük düzenlemesi yapılmamıştır. 318 sayılı Meclis Soruşturması açılması hakkındaki karar, TBMM Birleşik Toplantı İçtüzüğü'nün 15. maddesinin uygulanmasına ilişkindir. Bununla TBMM'nin çalışmalarıyla ilgili yeni bir

yöntem ve esas getirilmemiş, yürürlükteki bir kurala dayanılarak Meclis Soruşturması açılmasına karar verilmiştir.

...

Bir İçtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde olmadığından 318 sayılı TBMM Kararı'nın Anayasa Mahkemesi'nce incelenmesi olanağı bulunmamaktadır.

Bu nedenle yapılan iptal başvurusunun yetkisizlik nedeni ile reddi gerekir.⁹⁷

Burada üzerinde durulması gereken, kanunların uygulanması sonucu ortaya çıkan idari nitelikteki yasama meclisi kararlarının, Anayasal Yargı denetimi dışında kalması gerektiğidir. Bu tür kararların idari yargılamanın denetim alanına gireceğini savunan yazarlar vardır.⁹⁸

B- İÇTÜZÜK NİTELİĞİNDEKİ PARLAMENTO KARARLARI

Kanunlarda yer alan kuralların, parlamento hukukuyla ilgili olduğu durumlarda, bunların bağlı olacakları hukuksal rejimi ortaya koyabilmek bazı sorunları da beraberinde getiriyor.

Bir kere, kanunun uygulaması sonucu alınacak kararın, hukuken içtüzük niteliğinde olması kabul edilemeyeceği gibi, içtüzük alanının kanunla düzenlenmesi, Anayasa'nın 95. maddesine aykırıdır.

Anayasa Mahkemesi, kararlarından birinde⁹⁹ kanunu biçim yönünden iptal ederken, Cumhuriyet Senatosu genel kurulundaki görüşmelerde, plan komisyonunun raporunun esas alınmadığı gerekçesine dayanmıştır. 77 sayılı uzun vadeli planın yürürlüğe

⁹⁷ - E. 1994/62, K. 1994/79, k.t. 29.11.1994, AMKD 31, C.1, S. 474-476.

⁹⁸ - TEZİÇ, a.g.k., S.34.

⁹⁹ - E. 1978/14, K.1979/6, k.t. 23.1.1979, AMKD, 17, S. 37.

konması ve bütünlüğünün korunması hakkındaki kanunun 3. maddesi ile Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünün 19. maddeleri "Genel Kuruldaki Görüşmelere esas, Plan Komisyonunun Raporudur." kuralını getirmektedirler. Anayasa Mahkemesi, kanunu biçim yönünden iptal ederken, 77 sayılı kanunun 3. maddesinin uygulanmasına dayanıyor ama, aynı konunun Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünde düzenlenmiş olması karşısında, bu kez kanunun uygulanmasından doğan görevsizlik kararı vermeyerek, biçim açısından denetlemeyi sürdürerek iptal kararı verebilmiştir. 77 sayılı kanunun 3. maddesinin meclislerin iç hukuku ile ilgili olduğunda kuşku yoktur. Konu içtüzükte düzenlenmeden yalnızca kanunda düzenlenmiş olması karşısında, ortay bir kanunun uygulanması nedeniyle alınan kararın, meclis iç-hukukuna ilişkin bile olsa, Yüksek Mahkemenin "denetim görevi dışında" kalması ihtimali ortaya çıkabilirdi.

Bu durumda, alınan karar, hukuka aykırılığı idari yargılamanın görev alanına da giremeyeceği için denetimi meçhul bir işlem türü ile karşılaşılabildi. Bu bakımdan, meclislerin iç hukukuna ilişkin bu tür düzenlemelerinin yeri kanun değil, fakat içtüzükler olmalıdır. Anılan kararda, Anayasa Mahkemesi kanun-ıçtüzük düzenleme bağlantısından yararlanarak iptal yoluna gidebilmiştir. Oysa meclislerin iç hukuku ile ilgili kuralların içtüzüklerde düzenlenmesi durumunda, ortaya çıkabilecek kararlar içtüzüğün uygulanması, ya da içtüzüğü değiştirici nitelikte olacakları için, bunların denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmeyeceği hukuksal bir sorun yaratmayacaktır.¹⁰⁰

¹⁰⁰ -TEZİÇ, a.g.k., S.35.

III- TBMM BAŞKANLIK DİVANİ KARARLARI

Meclis Başkanlık Divanının kararlarının bir bölümü, içtüzüğün uygulanması ile ilgili olup, meclislerin iç hukukunu ilgilendirmekte, bir bölümü de idari nitelikteki işlemlerdir.

TBMM' nin İdare organının kararlarının organik bakımdan idari olup olmadığı üzerinde durulmak gerekir. Gerçekten anılan organ, yani Başkan ve Başkanlık Divanı, Meclisin idaresi ile ilgili kararlar almaktadır. Bununla beraber, organik bakımdan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bir organı olduğ, İdare organına ve onun hiyerarşisine tabi olmadığı için, organik anlamda idari makam değildir. Bu nedenle işlemleri de, organik bakımdan İdari olmayıp, Yasama işlemlerinin bir çeşidi olarak kabul edilmek gerekir.¹⁰¹

A- MECLİS BAŞKANLIK DİVANININ İÇTÜZÜĞÜN UYGULANMASI İLE İLGİLİ KARARLARI

Meclis Başkanlık Divanının, içtüzüğün uygulanması ile ilgili kararları, bunlarında parlamento hukukundaki yeri ve hukuksal rejimiyle ilgili değerlendirmeyi zorunlu kılıyor.

Başkanlık divanı bu amaçla bir takım kararlar alarak, içtüzüğün uygulanmasını sağlaması, içtüzükde tanınan açık yetkiye dayanıyor. Türkiye'de, 1927 tarihli Dahili Nizamnamenin 203. maddesinin 7. bendi, Meclis Başkanlığının görevleri arasında "Riyaset Divanı kararlarının tamamiyle icra ve tatbikatını murakabe ve temin"inden sözediyordu. Cumhuriyet Senatosu İchtüzüğünün 7. maddesinin 5. bendi ve Millet Meclisi İchtüzüğünün 14. maddesinin 7. ve 10. bendleri, başkanların görevlerini belirtirken, başkanlık divanının kararlarının uygulanmasını ve iç tüzükle gereğince verilen görevlerin yerine getirilmesini öngörüyor. Bu bakımdan, içtüzük kurallarının yanı sıra, başkanlık divanının aldığı

¹⁰¹ -GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku Dersleri-II, Filiz Kitabevi, İstanbul 1987, S. 147.

kararların niteliği ve giderek bunların da parlamento hukukunun kaynakları arasında yer aldığı söylenebilir.

Eski Dahili Nizamnamenin uygulandığı yıllarda, bazı maddelere "not"lar konularak, metnin sonuna da not numaraları ile ilgili açıklamalar eklenmekteydi. Bu notların, içtüzük kurallarının açıklığa kavuşturulması ve eski uygulamaları hatırlatma niteliğinde olduğu belirtilmektedir.¹⁰² Öte yandan bu notlar, içtüzük uygulamalarının yanı sıra, kuralların yorumlanması özelliğini de taşıyordu. Örneğin, eski Dahili Nizamnamenin 29. maddesine göre, komisyonlar kendilerine havale edilen işlerin incelenmesinden başka bir işle uğraşamazlar kuralına ek olarak yapılan notlarla, komisyonların ayrıca kanun teklif edemeyecekleri, kendilerine verilen bir yorum sistemini kanun şekline getirebilecekleri benimsenmişti.

Bir çeşit içtüzük kuralı durumuna gelen bu açıklayıcı ve yorumlayıcı kararlardan başka, teamül niteliğinde olan uygulamalara da rastlanıyordu. Örneğin, 154. maddeye göre, hükümete "sual" (soru) yönelten milletvekili cevap gününde genel kurulda hazır bulunmazsa, bir defaya mahsus olarak bir sonraki oturuma aktarılabilirdi. Ancak, uygulamada, soru sahibi genel kurulda bulunmadığı durumlarda dahi, hükümetin açıklamada bulunduğu oluyordu.

Başkanlık divanının içtüzüğe ilişkin kararları iki biçimde ortaya çıkıyor: bağımsız olanlar ve meclis genel kurulunun onayına sunulanlar.

1- Genel Kurulun Onayına Sunulmayan Başkanlık Divanı Kararları

Başkanlık divanının aldığı kararların bir bölümü yayınlanmadıkları gibi ayrıca genel kurulun onayına sunulmamaktadırlar.¹⁰³

¹⁰² - AYBAY, a.g.m., s. 298.

¹⁰³ - TBMM İctüzüğünün 158. maddesinin 2. fıkrası: "... Başkanlık Divanı kararlarından hangilerinin Resmi Gazetede yayımlanacağı Başkanlık Divanının hazırlayacağı bir yönetmelikle belirtilir." demesine rağmen bugüne kadar böyle bir yönetmelik yayımlanmamıştır.

Daha önce, başkanlık divanınca alınmış olan ve genel kurula sunulmayan bu kararların, zaman içinde, uygulanma yolu ile bir kural oluşturduğu ve içtüzüğü tamamlayıcı bir rol oynadığı görülüyor. Ancak başkanlık divanının aldığı kararların, içtüzüğü değiştirici nitelikte olduğu ya da yeni bir içtüzük kuralı niteliği taşıdıkları durumlarda, bunların da, Anayasa'ya aykırılıkları söz konusu olduğu takdirde, Anayasa Mahkemesinin denetimine gireceğinde bir kuşku yoktur. Böylece bu tür kararların tabi olacağı hukuksal rejim, içtüzük kurallarından farklı olmayacaktır.

Ancak Anayasa Mahkemesi 20.9.1994 tarihli bir kararında, Başkanlık Divanının İçtüzüğü'nün 113. maddesini değiştirici nitelikteki kararını, hatta Anayasa'nın 84. maddesine aykırı kararını, ortada bir TBMM genel kurul kararı olmadığı gerekçesiyle, iptali istemini reddetmiştir.

Karar aynen şöyledir:

"Anayasa Mahkemesi'nin, TBMM'nin bir üyesinin üyeliğinin düşmesiyle, ilgili iptal istemlerini inceleyip karara bağlayabilmesi Anayasa'nın 84. ve 2949 sayılı Yasa'nın 18. maddesinin 6. bendiyle 34. maddesi uyarınca "...TBMM'nin üyeliğinin düştüğüne ilişkin bir karar vermesi" durumunda olanaklıdır.

Anayasa'nın 148. ve 2949 sayılı Yasa'nın 18. maddesine göre Anayasa Mahkemesi, genelde yasaların, KHK'lerin ve TBMM içtüzüğü'nün biçim ve öz yönünden Anayasa'ya uygunluğunu denetler. Özelde ise Anayasa'nın 84. ve 85. maddeleriyle, 2949 sayılı Yasa'nın 18. maddesinin 6. bendi gereğince dokunulmazlığın kaldırılmasına ya da üyeliğinin düştüğüne ilişkin TBMM Genel Kurul kararlarına yapılan iptal istemlerini inceler., TBMM Genel Kurul kararlarından içtüzük değişikliği niteliğinde olanlar, bu nedenle başvurulduğunda, ele alabilir. Olayda, bu durumlar sözkonusu değildir. Üyeliğinin 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 kabulü yönünde TBMM Genel Kurul kararı olmadıkça yapılan başvuru dinlenemez.

Bu nedenle, ortada dava konusu yapılabilecek bir TBMM kararı bulunmadığından iptal isteminin reddedilmesi gerekir.¹⁰⁴

2- Genel Kurulun Onayına Sunulan Başkanlık Divanı Kararları

Başkanlık divanının aldığı kararların, ayrıca genel kurula sunulduğu durumlar da vardır. Örneğin, Cumhuriyet Senatosunun 28 Aralık 1966 tarih ve 12 sayılı kararı, genel kurulun ayrıca onayına sunularak görüşülen, salt çoğunluğun 92 olduğuna ilişkin kararı, içtüzüğün 52. maddesindeki birleşimin açılmasındaki yeter sayı kuralına açıklık getirmek için alınmıştır. Cumhuriyet Senatosundaki üye tam sayısının, Millet Meclisinden farklı olarak, değişken oluşu, bu yönde bir kararı zorunlu kılmaktadır ve gelecekte de bu tür kararlar alınacaktır. Ancak söz konusu başkanlık divanı kararı, önce genel kurula sunulmakla yetinilmiş, daha sonra üyelerin itirazı üzerine, genel kurulda görüşülerek oylama yoluna gidilmiştir.

Genel Kurulun onayına sunulmuş olan kararların tabi olacağı hukuksal rejim de, içtüzüklerden farklı olmayacaktır. Bu tür kararlar da Anayasa Mahkemesinin "içtüzük niteliğindeki karar" ilkesi uyarınca denetime bağlı olmaları gerekir. Bu bakımdan, meclis başkanlık divanlarının, içtüzüklerin uygulanmasına ilişkin olarak aldıkları kararların, genel

¹⁰⁴ - E. 1994/72, k. 1994/68, k.t. 20.9.1994

kurulun onayına sunulsun ya da sunulmasın, bunların tabi olacağı hukuksal rejim bakımından ortaya bir sorun çıkmaması gerekir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi bir ilke kararında şunu belirtmektedir:

"...kararın dayanıklık ettiği uygulama ile içtüzüğün ... hükümlerini değiştirdiğinde şüphe yoktur ve şu durum dahi ona içtüzük hükmü niteliğini kazandırmaya yeterlidir. Kaldı ki, aksine bir görüşün çeşitli içtüzük komularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçınılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi her zaman için ihtimal içindedir."¹⁰⁵

Meclis genel kurulunun çalışma düzeni ile ilgili olarak, başkanlık divanının, içtüzük kurallarının uygulanmasını sağlamak amacıyla kararlar almaları, içtüzük hükümlerinin açıkça tanıdığı yetkiye dayanmaktadır.

İçtüzüklerde, başkanlık divanına tanınan yetkiler, kuralların uygulanması ile sınırlı olup, uygulamayı sağlamak amacıyla alınacak kararların yeni bir kural yaratacak nitelikte olmamaları gerekir. 1924 Anayasa düzeninden farklı olarak, meclis başkanlık divanının aldığı kararlara dayanarak, içtüzüğün yorumlanmasında yetkili oldukları kabul edilemez. 1961 ve 1982 Anayasaları ile içtüzüklerin Anayasa Mahkemesince yargısal denetime bağlanmış olmaları ile bu kuralların yorumlanması meclisten alındığı gibi, başkanlık divanının da yetkisinden çıkarılmıştır. Bu bakımdan, yeni içtüzükte yer alan ve yer alacak "notlamalar" olsa olsa ancak teamüli birer kural özelliği taşıyabilirler.

Başkanlık divanının aldığı kararlarla, yeni kurallar koyma yetkisine sahip olmadığı, yalnızca mevcut kuralların uygulanmasını sağlamak açısından ve bu kurallarla sınırlı olarak, birer kaynak olabilme özelliği taşıdıkları söylenebilir.

¹⁰⁵ E. 1967/6, K. 1968/9, k.t. 27.2.1968, AMKD., 6, S.126

IV- ANAYASA VE TBMM İÇTÜZÜĞÜNÜ DENETLEMEK AÇISINDAN ANAYASA MAHKEMESİ

A- ANAYASA MAHKEMESİNİN DENETİM ALANI

Anayasa Mahkemelerince yapılan denetim, hukuki işlemleri hiyerarşik yapılanma bağlamında daha üstteki metinlerle uyumlu hale getirme amacına yöneliktir. Denetlenen işlemler alanı bir mahkemeden ötekine ileri derecede değişiklik göstermektedir. Bazıları sadece yasaları incelemekle yetinirken diğerleri, olağan yargıç kararları dahil bütün hukuki işlemleri bu alana katar.¹⁰⁶

Anayasanın üstünlüğünü sağlamanın başlıca yolu anayasalık veya anayasaya uygunluk denetimidir. Anayasaya uygunluk denetiminin özü, başta yasalar olmak üzere birtakım anayasa-altı işlemlerin anayasaya uygun olup olmadıklarının çeşitli yollarla denetlenmesi ve böylelikle anayasaya aykırılığın önlenmesi veya giderilmesidir. Böyle bir denetimin, anayasacılığın ruhuna uygun olarak, anayasanın üstünlüğünü sağlamak bakımından gerekli olduğu şüphesizdir. Dahası bugün anayasa yargısı anayasacılığın neredeyse odak noktası durumuna gelmiştir. Ayrıca, yasaların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi devletin bir "hukuk devleti" olarak, yani hukukun hakimiyeti altında işlemesine hizmet eder.¹⁰⁷

Anayasa iç hukuk düzeninde, normlar hiyerarşisinde en üst yeri alır. Dolayısı ile alt kademede yer alan işlemlerin üsttekilerine uygun olması zorunluluğu vardır. 1982 Anayasası ve 2949 Sayılı Kanuna¹⁰⁸ göre Türk Anayasa Mahkemesinin denetleyebildiği norm ve işlemler şunlardır:

Kanunlar; kanun hükmünde kararnameler; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü; Anayasa değişiklikleri (sadece şekil yönünden denetimle sınırlı olmak üzere); yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin Parlamento kararları.

¹⁰⁶ - KABOĞLU, İbrahim Ö., Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, Ankara 1994, S. 66.

¹⁰⁷ -ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara 1996, S. 51.

¹⁰⁸ -Bkz. : Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, R.G., 13.11.1983/18220

Anayasaya uygunluk denetimi, biri siyasi denetim diğeri de hukuki denetim olmak üzere iki şekilde yapılır. Siyasi denetimi TBMM yapmaktadır. 1924 Anayasası döneminde Türkiye'de Anayasa Mahkemesi bulunmadığından, normlar arasındaki çatışmayı ve dolayısıyla hiyerarşik düzende alttaki kuralların üsttekilere uygunluğunun denetimini Türkiye Büyük Millet Meclisi yapmaktaydı. Fakat hukuk devletinin bir gereği olarak siyasi denetim asla yeterli değildir. Asıl olan hukuki denetimdir. Ülkemizde de 1961 Anayasası döneminden beri Anayasa Mahkemesi tarafından hukuki denetim yapılmaktadır.

B- ANAYASAYA UYGUNLUK DENETİMİNİN KAPSAMI

Anayasa Mahkemesi, kanunun anayasaya uygunluğunu şekil (formel) ve maddi (materiel) noktalardan inceler. Birinci nevi kontrole şekli murakebe veya dış murakebe, ikinci nevi kontrole esas bakımından kontrol adı verilir.¹⁰⁹

1- Şekil Yönünden Denetim

Şekli denetimden maksat, önce bir kanunun hazırlanıp kanuniyet kazanması için bizzat anayasanın koymuş olduğu şekil ve usul hükümlerine uygun hareket edilip edilmediğinin kontrolüdür.¹¹⁰

Kanunların şekil bakımından denetlenmesi son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; defi yoluyla da ileri sürülemez (Ay. m. 148/2).

¹⁰⁹ -ARIK, K.Fikret, Yeni Anayasa Mahkememiz Hakkında İnceleme, Adalet Dergisi, Ankara 1961, Sayı 9-10, S. 841.

¹¹⁰ -ARIK, a.g.m., S. 841.

2- Esas Yönünden Denetim

Anayasada mevcut temel prensiplere aykırılık bulunup bulunmadığının tesbitine yönelik bir kontroldür. Asıl mühim ve zor olan kontrol de budur. Zira Anayasada ifa edilen hükümler bilhassa temel haklar çok genel ve dolayısıyla müphem olarak ifade edilmişlerdir. Fakat bu konuda en önemli zorluk, Anayasanın başlangıç kısmının murakebeye esas teşkil edip etmeyeceğidir.¹¹¹

Bir hükmün Anayasaya aykırılığının belli edilmesinde, yalnızca, Anayasanın sözünü göz önünde tutmak, çoğu kez yanlış sonuçlar doğurabilir. Anayasa dahi öbür yasalar, öbür hukuk metinleri gibi yorum işleminden uzak kalmaz, başka deyimle onun da yorumlanması gerekir. Anayasanın sözüne aykırı gibi görünen bir hüküm, onun özünün, yorum yoluyla gözönünde tutulması sonucunda Anayasaya uygun sayılabileceği gibi Anayasanın sözüne uygun görünen bir hüküm ise, yine yorum sonunda, Anayasanın özü de, ruhu da göz önünde tutularak Anayasaya aykırı sayılabilir. Bütün metinlerde olduğu gibi, Anayasada dahi, ilk önce söze dayanılarak yorum yapılır. Böyle bir yorum sonunda varılan sonucun, doyurucu, başka deyimle, sosyal ve hukuki isteklere veya gereklere uygun olmamak durumunda da Anayasanın özünün, ruhunun bulunmasına geçilir. Anayasamızda yalnızca söze dayanılarak değil, öze, ilkelere dayanılarak yoruma gidilebileceğini gösteren ve zorlayan bir takım kurallara yer verilmiştir.¹¹²

C- ANAYASA MAHKEMESİNİN DAYANDIĞI YORUM PRENSİPLERİ

Anayasa denetimi yapan yargı kurumunun yazılı hukuk kurallarını uygulamada kendi anlayışına göre hareket etmek ilkesi vardır. Daha doğrusu bu konu ile ilgili çeşitli düşüncelerden çıkan prensipleri ortaya koymak gerekir.¹¹³

¹¹¹ -ARIK, a.g.m., S. 842.

¹¹² -SEÇKİN, A.Recai, Anayasaya Aykırılık Kavramının Tanımlanması Yolunda Bir Deneme, Prof.Dr. Kemal Fikret Arık'a Armağan, AÜSBF ve TODAİE Yay., Ankara 1973, S. 422.

¹¹³ -ESEN, B.Nuri, Anayasanın Anayasa Mahkemesince Yorumlanması, AÜHF Yayını, No. 301, Ankara 1972, S. 43.

1- Bağımsızlık Prensibi

Anayasa Mahkemesinin, Anayasayı yorumlamada gözettiği prensiplerden birincisi "içtihatla bağımsızlık" prensibidir. Bu esas Türk Anayasa Mahkemesinin gözetmekte olduğu bir kural olarak karşımıza çıkıyor.

Anayasa Mahkemesi içtihatlarının bağımsızlığı denen bu durum, aslında Anayasanın üstünlüğünü sağlamakla görevli bulunan, yani anayasal denetim yapan yargı organının hukuk anlayışındaki bağımsızlık demektir. Bu şu demektir. Anayasa Mahkemesi bir yasal kuralın yorumunu yaparken, o kuralın yasama organında hazırlanması ve varlık kazanması sırasında ortaya atılmış bulunan düşüncelerle ve kanun gerekçesiyle kendisini bağlamaz.

2- Çağdaş Uygarlık Prensibi

Anayasa Mahkemesinin, çeşitli hükümleri yorumlama yönünde takındığı bir diğer tavır "çağdaş uygarlık prensibine bağlılık" tır. Anayasa Mahkemesi eski bir kararında¹¹⁴, hüküm yorumlamasında ana kural olarak iki ilkedden bahsetmektedir.

- Anayasa prensiplerinin korunması,
- Anayasa sisteminde gedik açılmaması.

Yüksek Mahkeme bir başka kararında :

"Hukukta yapılacak yorumlarda sözden çok öze önem verilmesi ve yorumda sözün özü belirtmeğe yarayan bir araç olduğunun kesinlikle göz önünde tutulması, çağdaş hukuk biliminin benimsediği temel ilkelere biridir..."¹¹⁵

demek suretiyle çağdaş yorum esasını benimsediğini belirtmiştir.

3- Batı Demokrasilerinde Anlaşılan Anlam Prensibi

Yine çağdaş uygarlık prensibine bağlı olarak Anayasa Mahkemesi kararlarında aynı zamanda Türk anayasal sistemindeki temel değerleri de aydınlatmaya elverişli olabilecek, başka neticeler de çıkarmak mümkündür. Anayasa Mahkemesi bir kararında:

¹¹⁴-E. 1963/131, K. 1964/71, k.t. 11.02.1964.

¹¹⁵-E. 1969/31, K. 1971/3, k.t. 12.01.1971, AMKD 9, S. 146

"yorum yapılırken Batı demokrasilerinde anlaşılın anlamdan ayrılmamalıdır." demektir. Yine başka bir kararında: *"Bundan ötürü (çalışanlar) deyimini, Anayasa'daki yerini göz önünde tutarak, sendika özgürlüğünden batı demokrasilerinde ne anlaşılıyorsa öyle anlayarak, yorumlamak gerekir."*¹¹⁶ görüşünü ileri sürmektedir.

4- İlericilik Prensibi

Yorum sırasında en ileri ülkelerin yasalarına bakılmalıdır. Yine Anayasa Mahkemesi: *"Anayasanın ruhu, insan haklarını koruyucu ve ilericidir."*¹¹⁷ demek suretiyle yapacağı yorumlarda ilericilik ilkesini de bir kriter olarak benimsemektedir.

D- YARGISAL DENETİM YOLLARI

1- Dava Yolu ile Denetim

Dava yolu ile denetim, Anayasa Mahkemesinde, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün veya bunların belli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla doğrudan doğruya açılan bir iptal davası ile yapılan denetimdir.

Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya dava açmaya yetkili olanlar:

- Cumhurbaşkanı,
- İktidar partisi Meclis grubu (iktidarda birden fazla siyasi partinin bulunması halinde, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır.),
- Anamuhalefet partisi Meclis grubu,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte birini oluşturan milletvekilleri'dir.
- Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisce karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi bir, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı

¹¹⁶ -E. 1963/336, K. 1967/29, k.t. 26-27.09.1967, AMKD 6, S. 12.

¹¹⁷ -E. 1970/21, K. 1970/24, k.t. 12.05.1970, R.G., 21.10.1970.

iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine baş vurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar (Ay. m. 85).

Bunlar dışında Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açma yetkisi kimseye verilmemiştir.

2- Defi (itiraz) Yolu ile Denetim

Mahkemelerde görülmekte olan bir dava sırasında, taraflardan birinin, uyumsuzluğun çözülmesinde uygulanacak bir kanun, ya da kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürmesi halinde ve mahkemenin de bu iddiayı ciddiye alması durumunda, ya da mahkemenin bu aykırılığı kendisinin tesbit etmesi durumunda mahkeme, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. İşte bu halde defi yolu ile denetimden söz edilir. Bu durum dava mahkemesi açısından ya bir bekletici sorun, ya da bir ön sorundur.

a) Bekletici Sorun (Mesele-i Müstehire)

Bir davanın esasını çözmeye yetkili olan mahkeme, anayasaya aykırılık sorunu ile karşılaştığında, bu konuda bir karar vermez, davayı durdurarak, anayasaya aykırılık sorununu bir bekletici sorun olarak yetkili organ olarak Anayasa Mahkemesine gönderir. Anayasa Mahkemesinin vereceği karardan sonra, esas davayı sonuçlandırır (Ay. m. 152).

Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.

Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz.

b) Ön Sorun (Mütekaddim Mesele)

Görölmekte olan bir dava sırasında taraflardan biri, olaya uygulanacak kanun, kanun hükmünde kararname, ya da bunların bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiasında bulunur ve dava mahkemesi bunu ciddiye alırsa, davayı durdurur ve aykırılık iddiasını kendisi çözer, sonra asıl davaya devam eder. Fakat ön sorun müessesesinin 1961 Anayasası döneminden sonra ölkemizde uygulama alanı yoktur. 1961'den önceki dönemde uygulanmakta idi. Anayasaya uygunluk denetimi artık sadece Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi dava ya da defi yolu ile önüne bir dava gelmeksizin kendiliğinden (resen), herhangi bir kanun, kanun hükmünde kararname, TBMM İçtüzüğü hükmünü ya da Parlamento kararını inceleme ve denetleme konusu yapamaz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASAYA VE İÇTÜZÜĞE AYKIRI PARLAMENTO TASARRUFLARI VE BUNLARLA İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

A- TOPLANTI YETER SAYISI

1982 Anayasasının 96. maddesi toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin genel bir kural getirmektedir. Buna göre: "Anayasada başka bir hüküm yoksa, TBMM üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiç bir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz" (Ay. m. 96/1).

TBMM üye tam sayısı Anayasaya göre 550 olduğuna göre (Ay. m. 75) toplantı yeter sayısı 184' dür. 184 milletvekili ile toplanan TBMM en az 139 olumlu oy ile karar alabilir.

1- Toplantı Yeter Sayısının Korunmasının Bütün Görüşmeler Süresince Gerekli Olup Olmadığı

Yasama meclisi, toplantı yeter sayısı gerçekleşip, gündeminde yer alan konuları görüşmeye başladıktan sonra, kural olarak, bu sayının altına düşülmemesi gerektiği zira

görüşmeler sonunda yapılacak oylamaların yeter sayı dikkate alınarak sonuçlandırılacağı ileri sürülebilir. Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin de işaret ettiği gibi:

"İçtüzüğün 52. maddesinin son fıkrasında , "Oturum esnasında yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüt eder veya üyelerden beşi sözlü veya yazılı olarak yeter sayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılır." denilmektedir. Bu hüküm, Anayasa'nın 86. maddesindeki kuralın uygulanmasını sağlayan bir nitelik göstermektedir ve bu nedenle savsaklanması olanaksızdır. Olayda toplantı yetersayısının Genel Kurulda bulunup bulunmadığı konusunda ciddi bir kuşku vardır. Böyle durumlarda görüşmeler hemen kesilip Meclis iradesinin oluşmasını sağlayacak yetersayının bulunup bulunmadığı saptanmalıdır. Yöntemince öne sürülen yoklama isteğine karşın, Başkanın görüşmeleri sürdürmesi, İçtüzüğe ve Anayasa'ya aykırıdır."¹¹⁸

Görüşmelerin bütününde, kesintisiz olarak toplantı yeter sayısının korunmasındaki imkansızlık bilindiği içindir ki, içtüzükteki düzenlemeler, bu gerçekten hareket edilerek yapılmıştır. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 58. maddesi, yeter sayısının varlığı hakkında başkanın kuşkuya düşmesi, ya da görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, en az on milletvekilinin istemi üzerine yoklama yapılacağını öngörüyor. Böyle bir kuşku ve yoklama istemi olmadığı takdirde, yeter sayısının bulunduğu varsayımını kabul eden Anayasa Mahkemesi:

"Birleşim başında yolunca yoklama yapıp çoğunluğun bulunduğu saptandığında, Karma Komisyona gönderme konusu görüşülürken yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanınca tereddüde düşülmediği gibi, üyelerde yetersayı olmadığını ileri sürmediğine göre o sırada yetersayısının bulunduğunu kabul etmek yerinde olur"

¹¹⁸ - E. 1978/14, K. 1979/6, k.t. 23.1.1979, AMKD 17, s. 31

diyor.

Görüşmelerin devamınca yeter sayının her zaman mevcut olamayacağına işaret eden Anayasa Mahkemesi:

"...görüşmeye katılanların sayısında vakit vakit dalgalanmalar olabileceği ve görüşülen konunun ilgi çekiciliğine göre toplantı salomunda bulunanların çoğalacağı veya seyrekleşeceği düşünülebilir. Bununla birlikte yeter sayıya ilişkin iddiaları kesinlikle destekleyecek tek delilin yoklama sonuçları olduğunda kuşku yoktur."

demekte ve görüşmeler sırasında, içtüzükte öngörülen sayıdaki üyenin, çoğunluğun olmadığını ileri sürerek yoklama isteminde bulunmalarını başkanın dikkate almayarak görüşmeleri sürdürmesi karşısında, ya da yeter sayı hakkında bir kuşku bulunduğu anda ne yapılması gerektiğini Anayasa Mahkemesi belirtmiştir:

"İçtüzüğün 52. maddesinin son fıkrasında: "Oturum esnasında yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüt eder veya üyelere beşi sözlü veya yazılı olarak yeter sayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılır." denilmektedir. Bu hüküm, Anayasa'nın 86. maddesindeki kuralın uygulanmasını sağlayan bir nitelik göstermektedir ve bu nedenle savsaklanması olanaksızdır. Olayda toplantı yetersayısının Genel Kurulda bulunup bulunmadığı konusunda ciddi bir kuşku vardır. Bu gibi hallerde görüşmeler derhal kesilip Meclis iradesinin oluşmasına yetersayının varlığı saptanmalıdır. Yöntemince öne sürülen yoklama isteğine karşın, Başkanlığın görüşmeleri sürdürmesi İçtüzüğe ve Anayasa'ya aykırıdır."¹¹⁹

¹¹⁹ - E. 1976/42, K. 1977/46, k.t. 19.4.1977, AMKD 15, s. 287

2- Oylamaya Geçildikten Sonra Yoklama İstenip İstenmeyeceği

Cumhuriyet Senatosunun bulunduğu 1980 öncesi dönemde, başkanın, oylamaya geçildiği için yoklama yapmamış olmasını, Anayasa'nın (1961) 85. ve 86. maddelerine aykırı bulunan Anayasa Mahkemesi, C. Senatosu içtüzüğünün 52. maddesinin son fıkrasına atıfta bulunarak, ilgili kararın iptal edilmesinde şu gerekçeye dayanıyor:

" Bu kural açık ve kesindir; oturum sırasında ister görüşme, ister oylama yapılsın, yeter sayı olup olmadığında başkan veya üyelerce duraksamaya düşüldükçe işler; işletilmesi gerekir. Oylamaya geçildiğinde yeter sayı olmadığından söz edilemeyeceğini veya yoklama yapılamayacağını belirleyen her hangi bir kural içtüzükte yer almış değildir, yer alması da düşünülemez. Çünkü yeter sayının bulunmaması görüşmeler sonunda varılan kararın geçerliliğini etkileyeceğinden, yoklamanın en çok gerekli bulunduğu sıra belki de bu andır.

Bir Meclis Genel Kurulunda toplanma ve karar yetersayıları bulunup bulunmadığının saptanması ve belgelendirilmesi ise ancak yoklama ile olur. Omin içindir ki içtüzüklerin yoklamalara ilişkin kuralları da Yasama Meclislerince verilen kararların geçerliliği 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 ... karar oylanacağı sırada 5 üye içtüzüğün 52. maddesine uygun biçimde Genel Kurulda yeter sayı 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 aykırıdır."*¹²⁰

B- KARAR YETERSAYISI

Yasama meclisince alınan kararlar, belli bir konuda meclisin iradesini ortaya koymakta olup, bunun sayısal ifadesi Anayasa'nın (1982) 96. maddesindeki genel kural uyarınca, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Fakat bu çoğunluk hiç bir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Yani 139 olumlu oydan aşağı olamaz.

1- Toplantıya Katılanların Sayısının Tesbiti

Toplantıya katılanların sayısının tesbiti ifadesi yanıltıcı olabileceğinden şöyle bir ayırım yapılabilir. "Toplantıya katılanlar" deyimini, herhangi bir kararın alınmasında, yalnızca fiilen kullanılmış olan "kabul-red-çekimser" oyların toplamına mı, yoksa meclis genel kurulunda fiilen mevcut olup oylamaya katılmayanları da kapsamına almakta mıdır?

Anayasa Mahkemesi değişik tarihlerde verdiği kararlarında, farklı görüşler ortaya koymuştur. İlk kararında:

"... Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün (açık oya başvurma şekli) kenar başlığını taşıyan 108'inci maddesinin bendinde (kararın, lehte ve aleyhte bulunanların adedine göre belli olduğu, çekimserlerin adedinin oy üzerinde tesir icra etmediği ve fakat sadece yeter sayıya dahil oldukları, iptal edilmiş oy pusulalarının, çekimser oyu sayılarak yeter sayıya dahil oldukları)

¹²⁰ - E. 1973/43, K. 1973/39, k.t. 25.12.1973, AMKD 11, s. 391

açıklanmıştır. İktüzük böylece, yalnız oy verenlerin yeter sayı hesabına katılmalarını öngörmektedir. İktüzüğün bu hükümlerine göre, oylama sırasında toplantıda fiilen bulunsalar bile, oy vermiyenlerin yeter sayıya katılmaları mümkün değildir. Eğer aksi düşünülmüş olsa idi, karar verme yeter sayısının tesbiti gibi Meclis çalışmalarının önemli bir safhasına ilişkin olan bu hususun iktüzükte açıkça belli edilmesi gerekirdi."¹²¹

derken yine aynı yönde bir karar 1969 yılında vermiş ve içtihadını devam ettirmiştir. Bu karar da şöyledir:

"Cumhuriyet Senatosu İktüzüğünün açık oya başvurmayı düzenleyen 108. maddesine göre bu çeşit oylamalarda üzerinde her üyenin adı yazılı beyaz kırmızı ve yeşil renkli oy pusulalarının kullanılması zorunluluğu vardır. Karar, lehte ve aleyhte bulunanların sayısına göre belli olur. Çekimserlerin sayısı onu etkileyemez; yalnız yeter sayıya girer. İptal edilmiş oy pusulaları çekimser sayılarak yeter sayıya dahil edilir.

*İktüzüğün 108. maddesi uyarınca kullanılan oy pusulaları renklerine ve üzerlerindeki üye adlarına göre yukarıda değinilen cetvelde bir bir değerlendirilmiştir. Durum böyle olunca, Başkan "boş" dediği oyların da rengi ve üzerinde kullanılanın adı bulunmayan kağıt parçalarından başka bir şey olabileceği düşünülemez. Açık oylamada bu çeşit pusulaların yeter sayı hesabında nazara alınmasına İktüzük hükümleri elverişli değildir. Demek ki oylamaya katılanlar bir başka deyimle oylama sırasında toplantıda bulunmuş sayılmaları gerekenler Başkanın açıkladığı gibi 126 değil 124 üyedir."*¹²²

¹²¹ - E. 1964/38, K. 1965/59, k.t. 16.11.1965, AMKD 3, s. 325

¹²² - E. 1968/69-79 Birleşik, K. 1969/1, k.t. 2.1.1969, AMKD 7, s.131

Eski Dahili Nizamnamenin 1961 Anayasası döneminde Millet Meclisi için yürürlükte olduğu yıllarda Anayasa Mahkemesi İçtihadı hep bu yönde idi.¹²³

Eski Dahili Nizamnamenin yürürlükte bulunduğu sürede Millet Meclisi toplantı ve karar yeter sayıları hakkında ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 108. maddesindeki düzenleme karşısında, yani toplantıda bulunup da oy vermeyenlerin durumuna ilişkin olarak bir açıklama bulunmaması dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi, genel kurulda bulunup da oy vermeyenlerin yeter sayıya katılmalarını mümkün görmüyordu. Fakat 1973 yılında yürürlüğe giren, ve bu gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İçtüzüğü olarak halen yürürlükte bulunan, Millet Meclisi İçtüzüğü karşısında Yüksek Mahkemenin bu görüşü artık geçerli sayılmamaktadır. Çünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 122. maddesinin 2. fıkrasının son cümlesi: "Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dahil edilirler." hükmünü getirmiştir.

Bu düzenlemeden sonra Anayasa Mahkemesi, eski kararlarındaki görüşünü değiştirmiştir. Aslında buna bir içtihat değişikliği demek doğru olmaz. Çünkü ortada bir düzenleme değişikliği söz konusudur. Nitekim TBMM içtüzüğü'nün 122. maddesindeki düzenlemeye dayanarak

Anayasa Mahkemesi:

*"122. maddenin son tümcesin de, Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanları, toplantı yeter sayısında değil, karar yetersayısında yok kabul etmiştir. Demek ki, oylamada çıkan oy pusulaları sadece karar yetersayısını saptamakta, toplantı yeter sayısını yansıtmaktadır."*¹²⁴

demek suretiyle, genel kurul salonunda var olup, oylamada yer almayan, oy kullanmayan üyelerin bundan böyle "toplantıya katılanlar" kapsamına, toplantı yeter sayısı kapsamına girdiğini doğrulamaktadır.

¹²³ - Bkz. E. 1971/52, K. 1972/1, k.t. 3.2.1972, AMKD 10, s. 94

¹²⁴ - E. 1976/27, K. 1976/51, k.t. 18.22.1976, AMKD 14, s. 353.

2- Toplantıya Katılanların Salt Çoğunluğu ile Karar Vermenin Anlamı

Anayasa'nın 96. maddesinde, "toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar" verilmesi kuralı, bir kararın alınabilmesi için toplantıya katılan üyelerin en az yarısından bir fazlasının bu yönde oy kullanmaları gerektiğini ifade etmektedir. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanabilmesi için en az 184 üyenin (Başkan dahil) solanda mevcut olması gerekir. Buna karşılık, bir konuda karar alınabilmesi için en az 139 oyun (Başkan hariç) verilmesi zorunludur.

Çünkü 96. madde: "ancak karar yeter sayısı hiç bir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz." hükmünü koymaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisindeki oylamada karar taban sayısının formülü, 550:4+1 olarak ifade edilir. Bu da 139'dur. Şüphesiz 139 rakamı taban sayıyı ifade eder. Yoksa karar yeter sayısı "toplantıya katılanların salt çoğunluğu" kuralı gereği, 139'dan aşağı olmamak üzere toplantıya katılanların sayısına bağlı olarak değişken olabilecektir. Örneğin, toplantıya 300 milletvekili katılmış ise, karar yeter sayısı 151 olacaktır. Yine toplantıya 400 milletvekili katılmış ise, karar yeter sayısı 201 olacaktır. Mecliste 300 üyenin hazır bulunduğu ancak, 145 kabul, 125 red, 30 çekimser oy'un verildiği bir toplantıda, kabul yönünde bir karar alınmış sayılamaz. Çünkü Anayasa'nın 96. maddesi karşısında bir kararın basit çoğunlukla alınması mümkün değildir, salt çoğunlukla alınmak zorundadır.

Nitekim Anayasa Mahkemesi yakın tarihte verdiği bir kararında, 544 üyenin katıldığı bir güven oylaması toplantısında, güvenoyu kararının alınmış sayılabilmesi için salt çoğunluğu aramış ve içtüzüğün ilgili maddesini Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Anılan güven oylamasında TBMM kararını da, içtüzük düzenlemesi değer ve etkisinde kabul ederek iptal etmiştir. Karar şöyledir:

"Dava konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı, Rize Milletvekili Ahmet Mesut Yılmaz başkanlığındaki Bakanlar Kurulu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 12.3.1996 günkü, 22. Birleşiminde toplantıya katılan 544 milletvekilinin (207) ret, (80) çekimser oyuna karşı (257) kabul oyu ile güvenoyu almasına ilişkindir.

Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceği; geçici 6. maddesinde ise, TBMM'nin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan içtüzüğü'nün, Anayasa'ya aykırı olmayan kurallarının uygulanacağı öngörülmüştür.

Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasının Meclis çalışmaları içinde yer aldığı ve buna ilişkin düzenlemelerin Anayasa'nın uygulamaya geçirilmesi yönünden bir içtüzük konusu olduğu açıktır. Millet Meclisi'nin 5.3.1973 günkü içtüzüğünün 105. maddesinde de ... "güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur." kuralına yer verilmiştir. Anayasa'nın "Toplantı ve karar yeter sayısı" başlıklı 96. maddesinin ilk fıkrasında ise "... toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir." denilerek bu konuda genel bir düzenleme getirilmiştir. Anayasa'da özel bir kurala yer verilmediğinden Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasında da bu kurala uyulması gerektiğinde duraksama yoktur.

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenen TBMM kararı, dayanılan Anayasa kuralları ile gerekçeleri ve öbür yasama belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü.

Dava dilekçesinde, güvenoyu konusunda yürürlükte olan bir içtüzük kuralı bulunmadığından Anayasa'nın 96. maddesine göre karar alınması gerekirken buna uyulmayarak eylemlerle bir içtüzük uygulaması yapıldığı ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 96. maddesinde TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayıları belirtilmiştir. Maddenin ilk fıkrasında, Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği; ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmayacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın "Göreve başlama ve güvenoyu" başlıklı 110. maddesinde ise güven oylaması için özel bir toplantı ve karar yeter sayısı 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 110. maddede, görev sırasında güven oyuyla 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 "çekimsiz oy"un, Anayasa'nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır.

Öte yandan, kararla oluşan içtüzük kuralının, karardan ayrılmasının olanaksızlığı karşısında 398 sayılı TBMM kararı bir bütün olarak ele alınıp yargıya varılmıştır.

*Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu aldığına ilişkin dava 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 içtüzük kuralı niteliğindeki bu karar Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır. Bu nedenle, iptal edilmelidir."*¹²⁵

C- ÖNCELİK VE İVEDİLİKLE GÖRÜŞME

1- Öncelik ve İvedilik Kavramları

Öncelikle Görüşme, bir tasarı ya da teklifin, meclislerin gündeminde yer alan öteki konulardan daha önce görüşülmesi anlamına geliyor. Eski Dahili Nizamnamenin 74. maddesinde "takdimen müzakere" C. Senatosu İçtüzüğü'nün 45. maddesinin kenar başlığı, öztürkçe karşılığında "öncelikle görüşme" deyimini kullanıyor. 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 53. maddesi ise diğer işlerden birine "öncelik verilerek" ten söz ederek, aynı anlama gelen biraz değişik bir ifade kullanıyor. Bütün bu içtüzüklerde, öncelikle görüşmenin yapılabilmesi, hükümet ya da ilgili komisyonun yazılı gerekçe belirtmesi koşuluna bağlanıyor.

İvedilikle görüşme, C. Senatosu İçtüzüğü'nün 48. maddesine göre, ivedilikle görüşülmesine karar verilen tasarı ya da teklifler yalnız bir defa görüşülür. İvedilikle görüşme isteğinin tasarı, ya da teklifin genel kurula sunulurken, veya birinci görüşmeden önce, hükümet, ilgili komisyon, teklif sahibi tarafından yazılı olarak esaslı bir sebebe dayandırılması gerekir. C. Senatosu İçtüzüğü'nün 49. maddesinde belirtildiği gibi, bir tasarı veya teklifin öncelikle görüşülmesine karar verilmesi ivedilikle görüşme kararı

¹²⁵ - E. 1996/19, K. 1996/13, k.t. 14.5.1996, R.G., 6.6.1996 /22658, S. 31-32

sayılmaz. Öncelikle görüşülmesine karar verilen işler iki defa görüşülür. Gene C. Senatosu İçtüzüğü'nün 75. maddesi uyarınca, tasarı ve tekliflerin iki görüşme arasındaki süre en az beş gündür ama, hükümet ya da ilgili komisyon yazılı gerekçe göstererek bu sürenin kısaltılması yoluna gidilebilir. Kuşkusuz bir tasarı ve teklifle ilgili olarak, öncelik ve ivedilikle görüşme kararı da alınarak "çok kısa zamanda" kanunlaşması sağlanabilir. Buna hukuken bir engel yoktur.

Anayasa'da ivedilik kavramının yer almasına karşılık, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'nde ivedilikle görüşme yer almamaktadır. Yasama faaliyetini hızlandırma amacıyla, Millet meclisinde, kanunların görüşülmesinde tek görüşme usulü getiriliyor. Bu bakımdan, yeni Millet Meclisi İçtüzüğü yasama faaliyetinde kural olarak (ivedilik sözcüğüne hiç yer vermeksizin) aslında ivedi görüşme usulünü getirmektedir. Bunun tek istisnası içtüzüğün 91. maddesindeki düzenlemedir. Buna göre: "Anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tabidir. Ancak, bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür."¹²⁶

2- Öncelik ve İvedilik Kararlarının Alınmasında İçtüzük Kurallarına Uyulmaması

Öncelik ve ivedilik kararlarının meclis içtüzüğü'nde belirtilen kurallara uygun olarak alınmadığı, oysa içtüzükteki bu kuralların "buyurucu nitelikte" oldukları, bu bakımdan da kanunun şekil yönünden iptalini gerektirdiği, 17.3.1972 gün ve 1576 sayılı "Deniz Gezmiş, Yusuf Aslan ve Hüseyin İnan'ın ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanun"¹²⁷ un Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle açılan dava üzerine, Anayasa Mahkemesi, önce, içtüzüklerin biçime ilişkin hükümleriyle ilgili "oturmuş görüşünü" ortaya

¹²⁶ TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İÜHF Yayını, İstanbul 1980, S.179

¹²⁷ Kanunun kabul edildiği tarihte, Millet Meclisinde eski Dahili Nizamname geçerli idi.

koymuştur. Buna göre, içtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağına içtüzük hükmünün "önemine" ve "niteliğine" göre incelemeler sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilecek bir konu olduğunu belirttikten sonra:

İlk İçtihat: "...Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin öncelikle ve ivedilik istemlerinin gerekçeli olmasına, ivedilik kararlarının kanun tasarı veya tekliflerinin birinci görüşmesi başlamadan önce verilmesine ve bu buyruğun doğal sonucu olarak da birinci görüşme başlamadan önce karara bağlanmasına ilişkin kuralları bir kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli ve esaslı biçim hükümleridir. Bunlara aykırı tutumlar o kanunun biçim yönünden iptali neticesini oluşturur.

... Kanuna ilişkin teklifin Yasama Meclislerindeki görüşmelerinde Millet Meclisinde gerekçesiz istemler üzerine, İçtüzüğe uygun olmayan bu önerilerin oylanmasına bile olanak yok iken, öncelik ve ivedilik kararları verilmiş ve ivedilik istemi teklifin tümü üzerindeki görüşmeler bittikten ve maddelere geçilmesi kabul edildikten sonra sözkonusu olmuş ve karara bağlanmıştır... Bu davranış ivedilik kararlarını, öncelik kararlarında olduğu gibi, değersiz, hükümsüz bıraktığı için ana kuraldan ayrılma ve kanun teklifini bir kez görüşme işlemleri de böylece hukuki dayanaktan yoksun kalmış...

... Sözkonusu içtüzük kurallarının ayrıntılı hükümlerden imişçesine, ihmal edilebileceğini savunmaya, bu kuralların yukarıda tartışılan nitelikleri elvermez. Kanunların geçerliği için zorunlu belli başlı usul koşullarından bir kaçını oluşturan söz konusu kurallara uyulmaksızın çıkarılmış bir kanunun akibetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolunda bir görüş giderek tüm içtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine

*bırakmaya varır ve Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma getirerek uygulama dışı bırakır*¹²⁸

diyerek, kanunu Anayasa'nın 85. maddesine¹²⁹ aykırı duruma düşürdüğü için biçim yönünden iptalini gerektirdiği sonucuna varmıştı.

Anayasa Mahkemesi, İçtüzüklerin biçime ilişkin kuralları ile ilgili oturmuş görüşünü tekrarlarlarken, başka bir kararında, bunlara yeni bir ilke daha ekliyor:

*İkinci İçtihat: " Anayasa'ya uygunluk denetimi Anayasaca Anayasa'nın biçim kurallarına inhisar ettirilen veya konunun bünyesi yönünden öz üzerinde denetim olanağı bulunmayan işlerde, Anayasa Mahkemesinin içtüzük hükümlerini katı bir biçimde ele alarak değerlendirmeyi buna göre yapması doğal sayılmak gerekir. Öte yandan öz yönünden de denetim yetkisinin bulunduğu konularda Anayasa Mahkemesinin aynı katılıkla işi ele alarak bir değerlendirme yapması savunulamaz ve böyle bir görüş haklı da gösterilemez. O halde dava konusu kanun maddesinin Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda öncelik ve ivedilikle görüşülmesine ilişkin kararlar verilirken, madde hükmünün iptalini gerektirecek ölçü ve nitelikte hatalı uygulamaların bulunup bulunmadığı geniş bir biçimde ele alınarak araştırılmalıdır.*¹³⁰

Anayasa Mahkemesi, Millet Meclisi ve C. Senatosu tutanaklarına atıfta bulunarak, hükümet tasarısının gerekçesini, öte yandan da bu gerekçelere dayanarak, komisyonun, tasarının bir an önce kanunlaşması yolundaki hükümet "temenni ve düşüncesini" öncelik önerisi için gerekçe ve ivedilik önerisi için de esaslı sebebin varlığını kabul ettikten sonra, bu kez eski içtihadından farklı olarak, şu gerekçe ile kanunu biçim yönünden iptal etmiyor:

¹²⁸ -E. 1972/13, K.1972/18, k.t. 6.4.1972, AMKD 10, S. 291-292

¹²⁹ -1961 Anayasasının 85. maddesi, 1982 Anayasası'nda 95. madde olarak düzenlenmiştir.

¹³⁰ E. 1972/16, K. 1972/49, k.t. 17.10.1972, AMKD 10, S.534-535

"İçtüzüklerin... hükümlerine göre, kamun tasarı veya teklifleri ister iki kez görüşülsün, isterse ivedilik önerisi kabul edilerek bir kez görüşülmesi kararlaştırılsın, bunların tümü üzerindeki görüşme olanağı tektir. O halde ivedilik önergesinin, maddelere geçilmesi oylanıp kabul edildikten sonra oya sunulması, sonuca etki yapacak bir durum ortaya çıkarmamaktadır. Kaldı ki, içtüzüklerde ivedilik önerilerinin ne zamana kadar yapılacağı düzenlendiği halde bunların oya sunulacağı an belirtilmemiştir. Maddelere geçilmesi kabul edilmeyen tasarı veya tekliflerin reddedilmiş sayılacağı içtüzüklerin hükmü olduğuna ve ivedilik müessesesine tasarı veya tekliflerin reddini sağlamak için değil aksine bunların ivedi olarak görüşülmesini sağlamak için yer verilmiş bulunduğuna göre, ivedilik önerilerinin maddelere geçilmesi kabul edildikten sonra oya sunulmasının İçtüzüklerin bu müesseseyi kurma amacına daha uygun düştiği de tutarlı bir biçimde savunulabilir.

... 1186 sayılı kamuna ilişkin tasarı üzerinde Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda yapılan görüşmelerde, öncelik ve ivedilik önerilerinde ve bu önerilere ilişkin kararların alınmasında içtüzük kurallarına belirtilen biçimde uyulmamış olması elde olunan veriler yönünden Anayasa'ya aykırılık sorunu oluşturacak ve kamunu böylece sakat hale getirecek bir nitelik taşımadığı için itiraz konusu geçici 3. maddenin biçim yönünden iptali gerekmez."¹³¹

Anayasa Mahkemesinin aynı yıl içinde altı ay ara ile verdiği iki kararı arasındaki bu açık farklılık, gerekçeden anlaşıldığı kadarıyla, esasa ilişkin denetim olanağının bulunduğu durumlarda, biçime ilişkin denetimin aynı "katılıklı" ele alınamayacağı ilkesine dayandırılırken, kararların alındığı tarihlerde görüş değiştiren üyelerin tutumlarını

¹³¹ E. 1972/16, K. 1972/49, k.t. 17.10.1972, AMKD 10, S. 537

doğrulaması açısından önem taşıyor. Zira, Anayasa Mahkemesinin birbirinden farklı kararların verildiği tarihlerde, Yüksek Mahkeme üyelerine dikkat edildiğinde, değişen bir üye var. Ancak yeni gelen üye eski karar doğrultusunda tutum alırken, buna karşılık eski kararda imzaları bulunan üç üye bu kez görüşlerini değiştiriyorlar.

3- Anayasa Değişikliklerinde "Öncelikle Görüşme"

Anayasanın 176. maddesi¹³² uyarınca, Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler iki defa görüşülür. Bu kural karşısında, tartışma konusu olabilecek husus, bir defa görüşme yasağı getiren Anayasanın bu kuralının, öncelikle görüşmeyi de kapsamına alıp almadığıdır.

Anayasa'nın bazı maddelerini değiştiren 15.3.1973 gün ve 1699 sayılı kanunun, biçim yönünden Anayasa'ya uygun olup olmadığı araştırılırken, soruna bu açıdan yaklaşan Anayasa Mahkemesi:

"... Anayasa'nın 155. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin sadece ivedilikle görüşülmesi yasaklanmış ve bu tekliflerin öncelikle görüşülmesinden hiç söz edilmemiştir.

... Anayasa, Anayasa değişikliği tekliflerinin öncelikle görüşülmesini de yasaklamak istese idi, içeriğinde yer alan öteki yasaklayıcı kurallarda olduğu gibi, bunu da 155. maddeye açıkça koyardı.

... Anayasa'nın 155. maddesinde ivedilikle görüşme için konulan yasağın yalnız çabukluğu sağlamaktan ibaret olan ortaklaşa etkilerinden söz edilerek, ayrı ayrı nitelik ve amaçları bulunan öncelikle görüşme yöntemini de kapsadığı düşünülemez.

¹³² 1982 Anayasasındaki 175. madde, 1961 Anayasasının 155. maddesinde düzenlenmiş idi. 1982 Anayasasının 175. maddesi, 17.5.1987 tarihli ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilene kadar, 1961 Anayasasındaki 155. madde ile aynı hükümleri taşıyordu. Özellikle her iki Anayasa maddesinde de "ivedilikle görüşülemeyeceği" hükmü yer almıştı.

15.3.1973 günlü, 1699 sayılı kanuna ilişkin teklifin Millet Meclisinde birinci ve ikinci kez görüşülmesi ve Cumhuriyet Senatosunda birinci kez görüşülmesi sırasında, komisyonları adına başkanlarınca yazılı olarak verilen ve kabul edilebilir gerekçeleri de içeren önergeler üzerine, ... görüşmelerin öncelikle yapılmasında... Anayasa'nın 155. maddesinin biçim koşullarına aykırı bir yön saptanmamıştır."¹³³

D- GENEL KURULDA GÖRÜŞME USULLERİ

1- Tasarı ve Tekliflerin Tümü ve Maddelerinin Oylanması

Yasama meclisi içtüzüğünde, tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde, tümü ve maddeler üzerinde olmak üzere iki aşama sözkonusu. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü gerçi tek görüşme usulü getiriyor; başka anlatımla, iki aşama arasındaki beş günlük bekleme süresini kaldırıyor ama, "tümü" ve "maddeler" üzerindeki görüşme usulünü, 82. maddede öngörüyor. Tümü üzerindeki görüşmelerin bitiminde, maddelere geçilip geçilmemesi kabul edilmediği takdirde tasarı ya da teklif reddedilmiş sayılır.

Aşağıda, konuya ilişkin olarak atıfta bulunan karar, Dahili Nizamnamenin, Millet Meclisinde uygulandığı dönemde kabul edilen tasarıyla ilgilidir. Ancak, yeni Millet Meclisi, İçtüzüğü açısından geçerliliğini gene de korumaktadır.

171 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hürriyeti hakkındaki kanunda değişiklik yapılmasına dair 19.6.1973 gün ve 1742 sayılı kanuna ilişkin tasarı'nın Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında, tümü üzerinde görüşme açılıp maddelere geçilmesi kararlaştırılmadan, doğrudan doğruya maddelerin görüşülüp onaylanmasını, Anayasa Mahkemesi, biçim yönünden iptal ederken şu gerekçeye dayanıyor:

¹³³ - E. 1973/33, K. 1974/9, k.t. 14.3.1974, AMKD 12, S. 96-97.

"... kanuna ilişkin tasarinin tümü üzerinde görüşme yapılmamış, yapılmadığı için de maddelere geçilmesinin oylanması dahi söz konusu olmamıştır. Böylece birinci evreye ilişkin içtüzük kuralı yerine getirilmeden doğrudan doğruya ikinci evreye atlama gibi bir durum oluşmuş bulunmaktadır. Bu durum dava konusu kuralları kapsayan kanunu temelsiz ve dayanaksız bırakır. Çünkü uyulmayan içtüzük kuralı kanunların geçerliği için zorunlu belli başlı bir kaç usul koşulundan biri ve başlıcasıdır. Bu nitelikte bir kurala uyulmaksızın çıkarılmış bir kanunun akabetine bu aykırılığın etkisi olmadığı yolundaki bir görüş giderek tüm içtüzük kurallarının uygulanıp uygulanmamasını Yasama Meclislerinin takdirine bırakmaya varır ve Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrasının buyurucu hükmünü işlemez duruma getirerek uygulama dışı eder. Böylece bir tutumu haklı göstermeye ve hukuk açısından savunmaya olanak yoktur."¹³⁴

2- Tasarı veya Teklifin Tümünün Kesin Olarak Oylanmasından Önce İki Üyeye Söz Verilmemesi

Eski Dahili Nizamnamenin 109. maddesi, kanun tasarı ve teklifleri için son aşamada "kesin olarak kabulü oylama" usulü öngörüyordu. -Aynı doğrultuda bir kural yeni Millet Meclisi İçtüzüğü'nün "son konuşmalar" kenar başlığı altında 87. maddede düzenlemiştir.- 100. madde uyarınca da tasarı, ya da teklifin tümü üzerinde lehte ve aleyhte konuşmak isteyenlerden yalnız birer milletvekiline izin verileceğini düzenlemekteydi. Bu kurala uyulmamasının iptal nedeni oluşturacağını Anayasa Mahkemesi şu gerekçe ile açıklıyor:

¹³⁴E. 1973/33, K. 1974/9, k.t. 14.3.1974, AMKD 12, S. 96-97

" Bu evreye ilişkin içtüzük kuralları da, bir kanunun geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte, uyulmaması o kanunun biçim yönünden iptali nedenini oluşturacak önemli ve esaslı biçim kurallarındandır. Bu son evrede de bir tasarının reddedilmesi olasılığı vardır ve milletvekillerini bu yetkilerini kullanmaktan yoksun bırakacak bir tutumun o kanunun değer ve geçerliğini ağırca etkileyeceği ortadadır."¹³⁵

3- İvedilikle Görüşmeler Tamamlandıktan Sonra Verilen Değişiklik Önergeleri

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 26.6.1973 gün ve 1773 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesinin, C. Senatosunda, öncelik ve ivedilikle görüşülmesi sırasında, tasarının tümü üzerindeki görüşmeler tamamlanarak maddelere geçilmesi kabul edildikten sonra, verilen bir önerge üzerinde, "yalnızca değişiklik önergesi verilen maddelerin müzakere olunması, öteki maddelerin okunarak oya sunulması" istenmiş. 1773 sayılı kanunun geçici 1. maddesine ilişkin değişiklik önergesi bulunmadığı için de madde görüşülmeksizin kabul edilmiştir.

Bu durumun, biçim yönünden iptal nedeni oluşturduğunu belirten Anayasa Mahkemesine göre:

" Anayasanın 92. maddesinde kanun tasarı ve teklifleri maddelerden oluşur; maddelerin üzerinde görüşme açılmamışsa o kanun tasarı veya teklifi yönünden (görüşülme) gereği yerine getirilmiş sayılamaz. Nitekim Cumhuriyet Senatosu içtüzüğünde bu doğrultuda kurallar yer almıştır. İçtüzüğün 69. maddesine göre Cumhuriyet Senatosunun ilgili komisyonlarınca incelendikten sonra Genel Kurula gelen kanun tasarı ve teklifleri iki kez görüşülerek

¹³⁵ -E. 1973/33, K. 1974/9, k.t. 14.3.1974, AMKD 12, S. 99.

sonuçlandırılır. Bu, genel kuraldır. İstisna kuralı, başka deyimle bir kez görüşülme, 48. maddede belirtildiği üzere, ivedilik kararının sonucu olarak işler. Bir kez görüşme yönteminin birinci görüşmeyi değil ancak ikinci görüşmeyi bir yana bıraktığında kuşku yoktur.

Birinci görüşme İçtüzüğü'nün 73, 74. maddelerinde, ikinci görüşme ise 75. maddede düzenlenmiştir. Bu maddelerin incelenmesinden anlaşılacağı üzere birinci görüşmede tasarı veya teklifin tümü üzerinde ve maddelere geçilmesi kabul edilmişse bütün maddeler üzerinde görüşme açılması zorunludur. İkinci görüşmede ise tüm üzerinde ve değiştirilmeleri önerilmemiş maddeler üzerinde görüşme yapılmaz.

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda itiraz konusu geçici 1.madde, bunu kapsayan tasarinın bir kez görüşülmesi kararlaştırıldığı halde ve böyle bir durumda İçtüzüğü'nün birinci görüşme kurallarının uygulanması gerekli iken tasarı iki görüşmeye bağlı imiş ve ikinci görüşme yapılmış gibi üzerinde değişiklik önergesi bulunmadığı için görüşme açılmaksızın oylanıp kabul edilmiştir. Bu tutum Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü'nün 73, 74 ve dolayısıyla Anayasa'nın 92 ve 85. maddeleri ile çelişen ve 1773 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin geçerliğini etkileyerek biçim yönünden iptalini gerektirir önem ve ağırlıkta bir aykırılığı oluşturmaktadır. İtiraz konusu kural biçim yönünden Anayasaya aykırılığı dolayısıyla iptal edilmelidir.¹³⁶

4- Değişiklik Önergesi Verme Süresinin Kısıtlanması

Değişiklik önergesinin belli bir süre ile sınırlandırılması sorunu, eski Dahili Nizamnamenin uygulandığı dönemde 14.7.1965 gün ve 657 sayılı Devlet Memurları

¹³⁶ E. 1974/8, K. 1974/19, k.t. 21.5.1974, AMKD 12, S. 193-194

Kanununa, 31.7.1970 gün ve 1327 sayılı Kanunla eklenen ek geçici 23. maddenin Millet Meclisindeki görüşülmesinde ortaya çıkmıştır.

Millet Meclisi genel kurulunda kabul edilen bir önerge ile, değişiklik önergelerinin, tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar verilmesi kabul edilerek, belli bir süre ile sınırlandırılmıştır. Eski Dahili Nizamnamenin 117. ve 118. maddeleri uyarınca, bir kanun tasarı veya teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler tamamlanıncaya kadar milletvekillerinin değişiklik önergeleri verme olanağı bulunuyordu. Oysa, genel kurulda alınan karar, üyelerin değişiklik önergeleri verme haklarını geniş ölçüde sınırlamaktaydı. Bu durumla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi:

" Anayasa'nın 85. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler." kuralı yer almıştır. Oysa değişiklik önergelerinin tasarının tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar verilmesini öngören önergenin kabulüne ilişkin Millet Meclisi kararı, "Dahili Nizamname" hükümlerini bir yana itmiş ve milletvekillerinin değişiklik önergesi verme haklarını kullanmalarını, zaman bakımından, daraltan bir başka yönetime bağlamıştır.

Milletvekillerinin, maddelerin görüşülmesi evresinde, maddelerde yer alması veya maddelerden çıkarılması gerektiği kanısına vardıkları konuları, İçtüzük kuralları içinde önergeye bağlama haklarını kullanmalarının, İçtüzük dışı bir tutumla kısıtlanması onların iradelerini gereği gibi açıklayamamaları somucunu doğurur."¹³⁷

¹³⁷ E. 1976/50, K. 1977/13, k.t. 15.2.1977, AMKD 15, S. 161.

5- Öncelikle ve İvedilikle Görüşme İsteminin Karara Bağlanmasında, İçtüzüğe Uyulmaması

Bu konuda Anayasa Mahkemesi yakın tarihte verdiği bir kararında, eski görüşlerinden nisbeten uzaklaşmıştır. İlgili kararda, İçtüzüğe aykırı olarak alınan bir TBMM kararı, Anayasa'nın başka bir emrini yerine getirme işlevi sağlıyorsa esas ve biçim yönünden Anayasa'ya aykırı olamayacağını söylemektedir. Bu karar şöyledir:

" Ancak, tasarruğun kırksekiz saatlik süre beklemeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İçtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü, İçtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

İçtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, İçtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır.

TBMM İçtüzüğü esasını ve gücünü Anayasa'dan alır ve Anayasa'ya aykırı hüküm içeremez. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı tutulmuştur.

TBMM İçtüzüğü ile ilgili olarak Anayasa'nın öngördüğü düzenleme henüz yapılmamıştır. Ancak, Anayasa'nın geçici 6. maddesi uyarınca 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması sürdürülmektedir.

Anayasa'nın 88. maddesinde, yasa tasarılarının TBMM'inde görüşülme yöntem ve esasları belirlenmemiş, bu yöntem ve esasların saptanması İçtüzüğe bırakılmıştır. Anayasa'nın öbür maddelerinde de yasa tasarılarının görüşülme yöntem ve esaslarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bir yasa tasarının, gündemin birinci maddesine alınması (öncelikle görüşme) ile kırksekiz saatlik bekleme süresini doldurmadan görüşülmesi (ivedilikle görüşme) yöntemi İçtüzük'te belirtilmiştir. Bu yöntemle göre özellikle, ivedilikle görüşme için Genel Kurul'dan istemde bulunma yetkisi Hükümet ya da esas komisyonundur. Dava konusu TBMM kararı ise, bu yöntemden farklı olarak ANAP Grup Başkanvekili'nin önerisi üzerine alınmıştır. Ne var ki, bu karar, yukarıda da belirtildiği üzere yeni bir "İçtüzük düzenlemesi", daha açık anlatımıyla bir içtüzük değişikliği niteliğindedir.

İçtüzük'teki yöntemle uyulmadan alınan "İçtüzük değişikliği niteliğindeki" TBMM kararının, salt bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı ve İçtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez.

Öte yandan, Anayasa'nın 91.maddesinde, yetki yasalarının TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği belirtilmiştir. Dava konusu TBMM kararı, Anayasa'nın bu hükmünün yerine getirilmesini sağlamıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle söz konusu TBMM kararı biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir."¹³⁸

¹³⁸ E. 1991/27, K. 1991/50, k.t. 12.12.1991, AMKD 27, 2. Cilt, S. 693, 696

6- Değişiklik Önergelerinin İşleme Konulmaması

Bu konu ile ilgili sorun ilk önce eski Dahili Nizamnamesinin uygulandığı dönemde, 14.6.1973 gün ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 38. maddesinin biçim yönünden Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Dahili Nizamname'nin 118. ve 119. maddeleri, bir tasarının maddeleri üzerinde görüşme bitinceye kadar değiştirge önerisi verilmesine olanak sağlıyordu. Dava konusu olan 38. maddenin tasarıdan çıkarılmasına ilişkin bir önergeyi, başkan işleme koymamıştır. Önergenin işleme konulmaması, bu yöndeki başkaca önergelerin de reddedilmesinden sonra olduğu için, bu durum değerlendirilirken, Anayasa Mahkemesi şöyle demektedir:

"... görüşmeler sırasında verildiği için Başkanın bunu işleme koymaması İçtüzük kurallarına aykırı düşmektedir. Ancak 38. maddenin tasarıdan çıkarılması konusunda başka milletvekillerince verilmiş önergeler Genel Kurulda oylanıp reddedildiği ve böylece Genel Kurul'un bu konudaki iradesi oluşup açıklandığı için önergenin işleme konulmaması sonucu etkilememiştir. Şu nedenle dava konusu 38.madde için bu yönden bir biçim eksikliği söz konusu değildir."¹³⁹

Bu karardan çıkarılabilecek ilkeye göre, değişiklik önergelerinin işleme konulmaları kural olup, istisnaen, meclis iradesinin oluşmasının engellenmediği durumlarda, işleme konulmamaları Anayasaya aykırılık yaratmaz.

Millet Meclisi İçtüzüğü 88. maddesinde belirtilen sınırlamalar çerçevesinde, verilen değişiklik önergelerinin işleme konulmaması, bu karara göre, aslında kanunun biçim yönünden iptalini gerektirebilecektir.

¹³⁹E. 1972/32, K. 1974/11, k.t. 26.3.1974, AMKD 12, S. 119-120.

7- İÇTÜZÜĞE AYKIRILIĞIN MECLİS GENEL KURULUNDA GİDERİLMESİ

T.R.T. Genel Müdürlüğü görevini istisnai memuriyetlerden sayan, 13.2.1974 gün ve 11 sayılı K.H.K.'ye ilişkin komisyon raporunda, tümünün reddine karar verilmesi yanı sıra, 11 sayılı K.H.K. ile 12 sayılı K.H.K.'nin ek geçici 10. maddesinin (g) bendinin reddine de karar verilmiş olduğu belirtilerek, bu konuda bir metin, görüşülmeden kabul edilerek Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunulmuştur. Anayasa Mahkemesi, komisyonda bir önerge üzerine eklenen metnin içtüzüğün 36. maddesine aykırı olduğunu ve bunun biçim yönünden iptali gerektirecek önem ve nitelikte bir sakatlığı içerdiğini karara bağladıktan sonra sorunu ayrıca meclis genel kurulundaki görüşmeler açısından da değerlendirmektedir. Anayasa Mahkemesinin görüşü şöyledir:

"... Olayın komisyon evresi işlemi, İÇTÜZÜĞÜN 36. maddesinin koyduğu kurallara aykırılık nedeniyle Anayasa'nın 85. maddesine de aykırılığı oluşturduğundan Meclis Genel Kurulu bu Yasama işlemini bu açıdan incelemeyen kanunlaştırmış duruma girmiştir. Çünkü, Komisyonlar, Meclis Genel Kurulu adına ve onun görevini kolaylaştırmak amacıyla çalışmalar yapıp Meclislerin ayrılmaz birer parçası olduğuna göre, o evrede yapılan İÇTÜZÜĞE ve Anayasa'ya ilişkin aykırılıklar, Genel Kurullardaki görüşmelerde düzeltilmedikçe olduğu gibi sürüp gidiyor demektir. Böylece Plan Komisyonu görüşmeleri sırasında Meclis İÇTÜZÜĞÜNÜN 36. maddesi kurallarına uyulmamasının belgesi niteliğini taşıyan komisyon raporu ve ek metnin olduğu gibi kabül suretiyle Millet Meclisince alınan karar da aynı nedenle İÇTÜZÜĞÜN 36. maddesine aykırı bir davranıştır. Millet Meclisi Genel Kurulu, hiç kuşkusuz tasarının görüşülmesi sırasında bu aykırılığı farkedip, İÇTÜZÜĞÜN 81. maddesi son fıkrası uyarınca alacağı kararlara, raporu ve eki metni komisyona geri yollayabilirdi. Böyle davranılmamakla sonuçta, dava konusu kamunun

yasalaşmasında İçtüzüğü'nün 36. ve 81. maddeleri kurallarına olan aykırılığın sürdürülmesine olanak sağlamış ve bu durum giderek Anayasa'nın 85. maddesinin birinci fıkrası hükmüne de aykırılığı oluşturmuştur."¹⁴⁰

Bir kanun tasarısı ya da teklifinin tümünün sonradan meclis genel kurulunda usulünce kabul edilmiş olması, görüşmeler sırasındaki daha önceki sakatlık ve aykırılıkları gidermiyor. Nitekim Anayasa Mahkemesi 1975 yılında verdiği şu kararıyla bu konuya açıklık getirmektedir:

*"... maddelerin görüşülmesi sırasında meydana gelen aykırılıkları oluşturan evre artık kapanmıştır. O evreyi yeniden canlandırmak olanaksızdır. Maddeleri böylece usulüne uygun olarak kabul edilmemiş olan bir kanunun tümünün sonradan usulünce kabul edilmiş olması, o kanun usulünce kabul edilmemiş maddelerden oluşması nedeniyle bir anlam taşımaz. O halde, Cumhuriyet Senatosundaki aykırı işlemin yapılmasından sonra tasarının tümünün İçtüzük hükümlerine uygun olarak oylanıp kabul edilmesi, bu aykırı işlemleri İçtüzüğe ve Anayasa'ya uygun bir biçime dönüştürmeye olanak vermez."*¹⁴¹

¹⁴⁰E. 1975/145, K. 1975/198, k.t. 14.10.1975, AMKD 13, S. 585

¹⁴¹E. 1975/145, K. 1975/198, k.t. 14.10.1975, AMKD 13, S.592

SONUÇ

Anayasa ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerinin çatışmasının Anayasa Mahkemesi denetimi ile aşıldığı ve Anayasa hükümlerine üstünlük tanındığı, buraya kadarki incelemelerin sonucunda ortaya çıkmış bulunuyor. 1982 Anayasa'mıza göre, Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına anayasaya uygunluk açısından hangi normların girdiği açıktır. Anayasa'ya üstünlük tanındığında da şüphe yoktur.

Kısaca tekrar etmek gerekirse Anayasa Mahkemesi, anayasa değişikliklerini şekil bakımından; kanunları, kanun hükmünde kararnameleri ve TBMM İçtüzüğünü ise hem şekil hem de esas bakımından denetleyebiliyor. Bir de sadece yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin Parlamento kararlarını denetleyebiliyor. Bunlarda herhangi bir tartışma ve duraksama yoktur. Hangi işlem ve normların Anayasa Mahkemesi'nin Anayasaya uygunluk denetimi kapsamına gireceği, daha çok ortadaki bir Parlamento işleminin "norm" mu, norm niteliğindeki bir işlem mi, normu değiştirici bir işlem mi, yoksa bunların tamamen dışında ve yasama faaliyetini hiçbir şekilde etkilemeyen sıradan bir işlem mi olduğunun tesbit edilebilmesi konusunda zorluk ortaya çıkmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 1963'ten beri yerleşmiş içtihatları, hangi norm ve işlemlerin yargısal denetime tabi olacağı konusunda bir fikir vermektedir. Buna göre İçtüzüğü değiştirici Parlamento işlemleri ile, niteliği gereği içtüzük değer ve etkisindeki Parlamento kararları da Anayasa'ya uygunluk açısından Anayasa Mahkemesi'nin denetim kapsamına girmektedir.

Anayasa Mahkemesi'ni muhtemelen, böyle bir yoruma iten sebep, Parlamentonun bir takım işlemleri başka adlar, ya da kararlar şeklinde yaparak Anayasa Mahkemesi'nin denetiminden sıyrılmak gayesi güdeceği endişesidir. Parlamentonun böyle bir yolu seçmesi

ise, yasamanın yargısal denetimini etkisiz ve güçsüz kılacağı, dolayısıyla da hukuk devleti ilkesini zedeleme sonucuna varacağı açıktır.



KAYNAKÇA

- AKAD, Mehmet, : Genel Kamu Hukuku, Filiz Kit., İstanbul 1993
- AKIN, İlhan F. : Kamu Hukuku, Beta Yay., 6. Bası, İstanbul 1990
- ARIK, K. Fikret : "Yeni Anayasa Mahkememiz Hakkında İnceleme", Adalet Dergisi, Sayı:9-10, Ankara 1961
- ARMAĞAN, Servet : Memleketimizde İçtüzükler, İÜHF Yay., No: 403, İstanbul 1992
- ARMAĞAN, Servet : "Anayasa Mahkememizde Kazai Murakabe Sistemi", (Doktora Tezi), İstanbul 1965
- ATABAY, N., KUTLUK, İ. : Sözcük Türleri, TDK Yay., Ankara 1983
- ve ÖZEL, S.
- AYBAY, Rona : "Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", (Kanuni Esasının 100. Yıl Sempozyumu), 9-11 Nisan 1976, Siyasi İlimler Türk Derneği, Ankara 1976
- AYBAY, Rona-Aydın : Hukuka Giriş, 3. Bası, Aybay Yayıncılık, İstanbul 1995
- BATUM, Süheyl ve : Anayasa Hukukunun Temel Metinleri, Beta Yay., İstanbul, 1993
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi
- BAŞGİL, A. Fuat : Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Müesseseleri, 2. Kitap (Teksir), İstanbul 1960
- BAŞGİL, A. Fuat : Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim, İstanbul 1939
- DÖNMEZER, Sulhi ve : Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C.1, 9. Bası, Filiz Kit., İstanbul 1985
- ERMAN, Sahir
- DURAN Lütfi : İdare Hukuku, İstanbul, 1982

- DUVERGER, Maurice : Siyasi Partiler, (Çev: ÖZBUDUN, Ergün), 2. Bası, Bilgi Yay., Ankara 1974
- ERDOĞAN, Mustafa : Anayasal Demokrasi, Siyasal Kit., Ankara 1996
- EREN, Hasan ve ZÜLFİKAR, Hamza : Anayasa Sözlüğü, TDK Yay., No: 519, Ankara 1985
- ESEN, B. Nuri : Anayasanın Anayasa Mahkemesince Yorumlanması, AÜHF Yay., No: 301, Ankara 1972
- FINDIKOĞLU, Z. Fahri : İçtimaiyat, 3. Bası, İÜHF Yayını, No:70, İstanbul 1947
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Yönetim Hukuku, Sevinç Mat., Ankara 1989
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı", İnsan Hakları Der. Yay., 35. Yıl, C.9, Ankara 1987
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : Anayasa Hukuku, 3. Bası, Ankara 1991
- GÜRPINAR, Bünyamin : Hukukun Temel Kavramları Ders Notları (Teksir), Kütahya 1997
- GÜRİZ, Adnan : Hukuk Başlangıcı, 4. Baskı, Siyasal Kit., Ankara 1994
- GİRİTLİ, İsmet : Kamu Yönetimi Teşkilat ve Personeli, Filiz Kit., İstanbul, 1983
- GİRİTLİ, İsmet ve AKGÜNER, Tayfun : İdare Hukuku Dersleri-II, Filiz Kitabevi, İstanbul 1987
- HAYEK, Friedrich A. : Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük- Kurallar ve Düzen, (Çev: YAYLA, Atilla), C.1, T.İş Bankası Kültür Yay., Ankara 1994
- KABOĞLU, İbrahim Ö. : Anayasa Yargısı, İmge Kitabevi, Ankara 1994
- KAPANİ, Münici : Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yay., 7. Basım, Ankara 1993
- KÖPRÜLÜ, Bülent : Medeni Hukuk, İÜHF Yay., No: 686, İstanbul 1984

- KUZU, Burhan : Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul 1994
- KİLİ, Suna ve : Türk Anayasa Metinleri, T.İş Bankası Yay., Ankara, 1985
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref
- LIPSON, Leslie : Demokratik Uygarlık, (Çev: GÜLALP, Haldun- ALKAN, Türker), T. İş Bankası Kültür Yay., Ankara 1984
- MICELI, V. : Modern Parlamentolar, (Çev: AKGÜÇ, A.), Ulus Basımevi, Ankara 1946
- MUMCU, Ahmet : İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri, Savaş Yay., Ankara 1992
- OĞUZMAN, Kemal : Medeni Hukuka Giriş Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1987
- ONAR, S. Sami : İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1960
- OVACIK, Mustafa : İngilizce- Türkçe Hukuk Sözlüğü, 2. Baskı, İş Bankası Vakfı Yay., No: 182, Ankara 1986
- ÖZAY, İl Han : Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992
- ÖZER, Atilla : Gerekçeli ve 1961 Anayasası İle Mukayeseli 1982 Anayasası, Bilim Yay. , Ankara, 1984
- ÖZSUNAY, Ergün : Medeni Hukuka Giriş, 5. Bası, İÜHF Yay., İstanbul 1986
- ÖZÜN, Mustafa N. : Osmanlıca- Türkçe Sözlük, İnkılap ve Aka Kitabevi, 6. Basım, İstanbul 1979
- SEÇKİN, A. Recai : "Anayasaya Aykırılık Kavramının Tanımlanması Yolunda Bir Deneme", Prof. Dr. Kemal Fikret ARIK'a Armağan, AÜSBF ve TODAİE Yay., Ankara 1973
- SOYSAL, Mümtaz : 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Gerçek Yay., 9. Baskı,

İstanbul 1992

- TEZİÇ, Erdoğan : Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İÜHF Yay., İstanbul 1980
- TEZİÇ, Erdoğan : Anayasa Hukuku, Beta Yay., İstanbul 1991
- TUNAYA, T. Zafer : Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Bası, İÜHF Yayını, İstanbul 1980
- Türk Dil Kurumu : Türkçe Sözlük, C.1, K-Z, Yeni Baskı, Ankara 1988
- YAYLA, Yıldızhan : Anayasa Hukuku Ders Notları, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986