

PAPER DETAILS

TITLE: PARLÂMENTO KARARLARI VE YASAMA MECLISLERİNİN İÇTÜZÜKLERİ

AUTHORS: Ergun ÖZBUDUN

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/630559>

KAMU HUKUKU

PARLAMENTO KARARLARI VE YASAMA MECLİSLERİNİN İÇTÜZÜKLERİ

Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN

Yasama meclislerinin hukukî işlemleri, kanunlar ve parlamento kararları olmak üzere ikiye ayrılır. Yasama meclislerinin içtüzükleri de, hukukî nitelikleri bakımından, birer parlamento kararıdır. Bu incelememizde, ilkin parlamento kararlarını genel olarak ele aldıktan sonra, onların özel bir alt-kategorisini meydana getiren içtüzüklerden ayrıca söz edeceğiz.

I. PARLAMENTO KARARLARI

Kavram ve nitelik

Yasama işlemlerinin iki türü olan kanun ve parlamento kararını ayırtetmeye çalışan yazarlar, genellikle, kanunun iki meclisin iradesi ürünü olmasına karşılık, kararın tek bir meclisin iradesinden kaynaklandığına dikkati çekmektedirler. Örneğin Duguit'ye (1924, IV: 302) göre «tek bir meclisin oyundan doğan bütün kararlar» birer parlamento kararıdır (*résolution parlementaire*). Ancak bu kriterin, tek meclisli bir sistemde kanunla parlamento kararını ayırtedemeyeceği açıktır. Dolayısıyla bazı yazarlar, tanımın ikinci unsuru olarak, kararların kanunlar gibi yürütme organınca «ısdar» (*promulguer*) edilmemelerine değinmektedirler. Prélot'ya göre parlamento kararı, «iki Meclisten sadece biri tarafından oylanan ve ısdar edilmeyen bir önerge» (Boudet, 1958: 274'ten naklen). Bu kriter de, yürütmenin yasamadan açıkça ayırtedilebildiği ve ısdar işleminin kanunun geçerliği bakımından asli bir şart teşkil ettiği sistemlerde kabul edilebilirse de, meclis hükûmeti sistemi bakımından yetersiz kalmaktadır (Boudet, 1958: 274-75).

Boudet (1958: 275-277) bu iki biçimsel kriteri eleştirdikten sonra, parlamento kararlarının son derece heterojen bir kategori teşkil ettiğini ve bu kategori içinde biçimsel kriterler yanında, maddî kriterlere de yer vermenin mümkün olduğunu belirtmektedir. Bu yazara göre, parlamento uygulamasında yasama meclislerinin her türlü kararına «parlamento kararı» (*résolution*) adı verilmemekte, bu ad örneğin içtüzüğün yapılması ve değiştirilmesi ve diğer devlet organlarına yönelik kararlar gibi, daha önemli kararlar için saklı tutulmaktadır. Buna karşılık, örneğin üyelere izin verilmesi gibi, sırf içtüzüğün uygulanmasından ibaret olan kararlar, genellikle, parlamento kararı adıyla anılmamaktadır. Bu nedenle Boudet, maddî kriterlerle biçimsel kriterleri birleştirdiğini ve uygulamadaki olgulara da uygun düştüğünü savunduğu aşağıdaki tanımları önermektedir: «Parlamento kararı, içtüzüğün basit bir uygulamasından ibaret olmamak şartıyla, iki Meclisten sadece biri tarafından oylanmış ve ısdar edilmeyen bir önerge'dir.»

Bu tanımların Türk hukuku bakımından değeri nedir? Bir defa, aşağıda görüleceği gibi, Türk anayasa sisteminde her iki meclisin birlikte aldığı kararlarla, oluşumuna Cumhuriyet Senatosunun katıldığı fakat sonuçta Millet Meclisi kararı olarak ortaya çıkan kararlar da vardır. Dolayısıyla, sadece tek bir meclis tarafından oylanma şartı, Türk hukukunda kararların ayırtıcı özelliği değildir. ısdar şartının da, bu iki yasama işlemi türünü ayırtmaya yeteceği söylenemez. Çünkü genellikle kabul edildiğine göre, Türk hukukunda ısdar (*promulgation*) işlemi, Fransız hukukundaki anlamı taşımamaktadır. Fransa'da ısdar işlemi, karmaşık bir yapıya sahiptir; bir yönüyle parlamentonun iradesinin ve kanunun varlığının resmen saptanmasını, diğer yönüyle de bu kanunun uygulanması için idarî makamlara verilen emri ifade eder (Bilgen, 1976: 111; Onar, I, 1966: 367-368). Cadart'a (II, 1975: 833) göre ısdar, devlet başkanının, kanunun yapılmasında anayasada öngörülen bütün usûllere uyulmuş olduğunu saptadıktan sonra bu kanun metnini resmileştirmesi ve imzasını koymak suretiyle bu kanuna belli bir tarihten itibaren icraî kuvvet kazandırmasıdır. Fransız Devlet Şûrası da, 8 Şubat 1974 tarihli *Commune de Montory* kararında ısdarı şöyle tanımlamıştır: «Devlet başkanının, bir kanunun varlığını resmen tesbit ettiği ve kamu makamlarına bu kanuna uymak ve uyulmasını sağlamak üzere emir verdiği işlem» (Leclercq, 1977: 325-26). Türk hukukunda ise, ısdarın birinci yönünün kabul edilmemiş olduğu, sadece uygulama emri ve duyurulmayı kapsayan tek bir yayın işleminin varlığı ifade edilmektedir (Teziç, 1972: 139-40; Bilgen, 1976: 111).

Bu durumda Türk hukukunda parlamento kararlarını ancak olumsuz şekilde tanımlamak mümkün görünmektedir. Kısacası, parlamento karar-

ları, yasama meclislerinin tek başlarına veya birlikte yaptıkları, kanun dışındaki bütün işlemlerdir (Teziç, 1972: 11). Gerçekten, kararların konu ve nitelik bakımından çeşitliliği, bunların yukarıdaki olumsuz ve biçimsel tanım dışında, maddi yönden tanımlanabilmelerine imkân vermemektedir.

Parlamento kararlarının çoğu, önemli hukukî ve siyasal sonuçlar doğurmakla beraber, bunlar kanun hüküm ve değerinde değildir (Duguit, IV, 1924: 302). Kararların hukukî rejimini Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyetlerinin anayasal rejimleri açısından inceleyen Boudet'ye (1958: 281, 285) göre Parlamento, bir karar yoluyla, bir kanunun belli bir olaya veya bir kategori olaya uygulanmasını engelleyemez; belli bir kişiyi veya kişileri, kanun hükümlerinden istisna edemez. Parlamento, kanun yoluyla, kendi iradesini bütün diğer organlara empoze edebilme imkânına sahip olduğu halde, bir karar vasıtasıyla aynı sonucu elde edebileceği çok şüphelidir. «Bir parlamanter rejimle bir meclis hükûmeti rejimi arasındaki fark, belki de, kararın mahiyetinden doğan bu zayıflığında kendini göstermektedir.»

Yetki

Yetki unsuru bakımından parlamento kararları, her yasama meclisinin tek başına alabileceği kararlar ve T.B.M.M. Birleşik Toplantısı kararları olarak ikiye ayrılabilir. Bunların dışında, uzun vâdeli plânın yürürlüğe konmasına ilişkin 77 sayılı Kanun, dilekçe hakkına ilişkin 140 sayılı Kanun ve kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimine ilişkin 468 sayılı Kanun, yetki unsuru bakımından kendisine özgü yeni bir karar kategorisi yaratmışlardır. Bu kararlar, Millet Meclisi kararı şeklinde kesinleşmekle beraber, oluşumlarına Cumhuriyet Senatosu da katılmaktadır.

Her meclis, kendi iç örgütlenişini ve iç çalışmalarının yürütülmesini, kuşkusuz, tek başına vereceği kararlarla sağlar. Öte yandan, Anayasanın doğrudan doğruya bir meclisin yetkisine bıraktığı kararlar vardır. Örneğin Anayasa Mahkemesine Millet Meclisince üç, Cumhuriyet Senatosunca iki üye seçilmesi (AY, m. 145), Millet Meclisinin dört yıllık normal süresi dolmadan önce seçimlerin yenilenmesine karar vermesi (AY, m. 69/II) gibi. Nihayet bazı konularda Anayasa, karar yetkisini T.B.M.M. Birleşik Toplantısına vermiştir. Örneğin Cumhurbaşkanı'nın seçimi (AY, m. 95/I) ve sıkıyönetim ilânının onaylanması (AY, m. 124) gibi. Anayasanın 92'nci maddesinin son fıkrasındaki istisnaî durum dışında, T.B.M.M. Birleşik Toplantısının kanun yapma sürecine katılamayacağı düşünülürse, Birleşik Toplantının bütün diğer işlemlerinin de karar biçiminde ortaya çıkması gerektiği sonucuna varılır. Meclislerden birinin veya T.B.M.M. Birleşik Toplan-

tısının karar yetkisinin Anayasaya dayanması halinde, bu kararların hukukî etkisinin de doğrudan doğruya Anayasadan doğduğu söylenebilir.

Konu

Parlâmento kararlarının konu yönünden çok çeşitli oluşları, bunların tam bir tasnifinin yapılmasını güçleştirmektedir. Boudet (1958, 277-78) bunları, meclisin iç çalışmalarına ilişkin kararlar ve meclis dışındaki bir organın bir eylemini veya meclis dışındaki bir organ üzerinde bir denetimi içeren kararlar olmak üzere, iki kategoriye ayırmaktadır.

Yasama meclislerinin iç örgütlenişlerine ve çalışmalarına ilişkin kararlar, parlâmento kararlarının önemli bir bölümünü oluşturur. Örneğin, meclislerin kendi içtüzüklerini yapmaları ve değiştirmeleri (AY, m. 85), kendi Başkanlarını ve Başkanlık Divanlarını seçmeleri (AY, m. 84) komisyonların seçimi (MMİT, m. 20; CSİT, m.: 17), meclislerin tatile girmeleri (AY, m. 83/II), Millet Meclisinin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi (AY, m. 69/II), kapalı oturum yapılmasına ve bu oturumlardaki görüşmelerin yayınlanmasına ilişkin kararlar (AY, m. 87/II), açık oylama veya gizli oylama kararı (MMİT, m. 119, 123; CSİT, m. 107), yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve yasama meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin kararlar (AY, m. 79, 80), bir üyenin altı ayı geçmemek üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesine ilişkin karar (AY, m. 78), v.d. Bu kararların konuları, Anayasada hattâ ilgili yasama meclisinin içtüzüğünde sınırlandırılmış değildir. Meclisler, aşağıda tekrar değineceğimiz «yöntemsel bağımsızlık» ilkesinin gereği olarak, kendi iç örgütlenişleri ve çalışmaları hakkında diledikleri kararı alabilirler. Kuşkusuz, bu kararların bir içtüzük düzenlemesi niteliği taşıması ve içerik yönünden de Anayasaya aykırı olması halinde, Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi mümkündür.

Parlâmento kararlarının ikinci bir bölümü, yasama meclislerinin yürütme organı ile olan ilişkilerini ilgilendirir. Parlâmanter rejimin mekanizması içinde, yasama meclislerinin bu tür kararlar almaları, doğal ve zorunludur. Örneğin T.B.M.M.'nce Başbakan veya bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması ve Yüce Divana sevk kararı (AY, m. 90), Cumhurbaşkanı'nın vatan hainliğinden dolayı T.B.M.M.'nce suçlandırılması kararı (AY, m. 99), Millet Meclisince gensorunun gündeme alınıp alınmamasına karar verilmesi (AY, m. 89/II), gensoru veya güven istemi sonucunda Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında güven veya güven-sizlik belirtilmesi (AY, m. 89, 104), Bakanlar Kurulunun göreve başlaması sırasındaki güven oyu (AY, m. 103), Cumhurbaşkanı'nın seçimi (AY, m.

95, 101), meclislerden herbirince genel görüşme veya meclis araştırması açılmasına karar verilmesi (MMİT, m. 100, 102; CSİT, m. 128, 135) gibi.

Yasama meclislerinin yürütme organına ilişkin kararlarının, parlâmanter rejimin gerektirdiği kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmaması zorunludur. Örneğin Fransız uygulamasında yasama meclislerinin, hükûmeti belli bir konuda bir kanun tasarısı hazırlamaya davet eden kararları görülmüş olmakla beraber, bunların bir temenni olma dışında hukukî kuvveti yoktur. Aynı şekilde yasama meclisleri, bir kararla yürütme organına, belli bir kanunun nasıl yorumlanması gerektiği hakkında talimat veremezler. Bu, yürütme organının fonksiyonuna tecavüz demek olacağından, Anayasanın ruhuna aykırıdır. Parlâmanter rejimde yürütme organı, anayasadan aldığı yetkileri, kanunlar çerçevesinde ve sadece bakanların sorumluluğu müeyyidesi altında, bağımsızca kullanan özerk bir organ görünümündedir. Bu bağımsızlığı kayıtlayan tek şey, bakanların sorumluluğunun harekete geçirilmesi tehdididir. Bunun dışında yasama meclisleri, yürütme fonksiyonunu, yani kanunların uygulanmasını ilgilendiren bir alanda, parlamento kararları yoluyla yürütme organını hukuken bağlayamaz (Boudet, 1958: 281, 286). Nitekim 1924 T.C. Anayasasında T.B.M.M. ne, kanunların nasıl anlaşılması gerektiği hakkında yürütme organını bağlayıcı yorum kararları alma yetkisinin tanınmış olması, bu Anayasanın kurduğu hükûmet sisteminin, klâsik bir parlâmanter rejim olmayıp, parlâmanter rejimle meclis hükûmeti arasında melez bir nitelik taşımasıyla açıklanabilir. 1961 Anayasasında yasama meclislerine yorum kararı verme yetkisinin tanınmamış olması da, bunu doğrulamaktadır.

Bunların dışında, her iki kategoriye de girmeyen, fakat Anayasa veya diğer kanunlar gereğince, bir parlamento kararına konu olan hususlar da vardır. Örneğin savaş ilânına, Türk silâhlı kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silâhlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına ilişkin T.B.M.M. kararı (AY, m. 66), sıkıyönetim ilânının onanmasına, uzatılmasına veya kaldırılmasına dair T.B.M.M. kararı (AY, m. 124), üniversitelere el koyma ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının onanmasına ilişkin T.B.M.M. kararı (AY, m. 120), Anayasa Mahkemesine Millet Meclisince üç asıl ve bir yedek, Cumhuriyet Senatosunca da iki asıl ve bir yedek üye seçilmesi (AY, m. 145), 140 sayılı Kanun gereğince (m. 9) Dilekçe Karma Komisyonunun raporu hakkında Cumhuriyet Senatosunca verilip Millet Meclisince kesinleştirilen karar, 77 sayılı Kanun gereğince (m. 2) uzun vâdeli plânın kabulü hakkındaki Millet Meclisi kararı ve 468 sayılı Kanun gereğince (m. 3) kamu iktisadî teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesine ilişkin Millet Meclisi kararı.

Nihayet, Anayasada kanun veya karar konusu olduğu açıkça belirtilmeyen bazı işlemlere değinildiği de görülmektedir. Örneğin 64'üncü maddede T.B.M.M. 'nin görev ve yetkileri sayılırken, «para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar» verilmesinden söz edildiği gibi, gene aynı maddede T.B.M.M.'ne sunulan kanun hükmünde kararnamelerin «karara» bağlanacağı ve red halinde söz konusu kararnamelerin «bu kararın» Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağı ifade olunmuştur. Ancak maddenin gerekçesi, bu işlemlerin de kanun yoluyla yapılması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır: «Yasama organı maddede sözü geçen diğer yetkilerini de kanunlar yapılmak suretiyle kullanacaktır... bu bakımdan meselâ eski Anayasa rejimimizde Meclis kararı ile yapılan ölüm cezalarının yerine getirilmesi, yeni rejimde bir kanun konusu haline getirilmektedir... TBMM'nin bu gibi tasarruflarının kanun şekline bürünmesi, her iki Meclisin, yetkilerini müştereken kullanabilmesini ve bu yolla kazal murakabenin sağlanmasını istihdaf etmektedir» (Temsiciler Meclisi, T.C. Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu: 29).

Parlâmento kararlarının konusu, vatandaşlar için uyulması zorunlu hukuk kurallarının konulması olamaz. Bu, temel hak ve hürriyetlerin «ancak kanunla» sınırlanabileceği ilkesine (AY, m. 11) açıkça aykırı düşer. Anayasamızın gerekçesinde de bu görüş, «Meclisler vatandaşlar için riayeti mecburi tasarrufları karar şeklinde yapamayacaklardır. Kararlar, birlikte toplantılar hariç, Meclislerin kendi işlerine ve yürütme organı ile münasebetlerine taallük etmektedir» denilmek suretiyle ifade olunmuştur (Anayasa Komisyonu Raporu: 29; aynı nitelikte Güneş, 1965: 42-43).

Usûl ve Şekil

Parlâmento kararları konu itibariyle büyük çeşitlilik gösterdiklerinden, bu kararların alınmasında izlenecek usûl ve şekil kuralları da, kararın konusuna göre değişebilir. Söz konusu kuralların bazıları doğrudan doğruya Anayasada (örneğin Cumhurbaşkanının vatan hainliğinden dolayı suçlanmasında T.B.M.M. üye tamsayısının en az üçte birinin teklifinin ve en az üçte ikisinin kabulünün şart olması), bazıları kanunlarda (örneğin 77, 140 ve 468 sayılı Kanunlar), büyük çoğunluğu ise ilgili meclislerin içtüzüklerinde yer almıştır. Tâbi oldukları usûl ve şekil kuralları ne olursa olsun, bütün parlâmento kararlarının ortak bir özelliği, yukarıda belirtildiği gibi, bunların yürütme organı tarafından «ısdar» edilmemeleridir.

Usûl ve şekil unsuru bakımından diğer parlâmento kararlarında görülmeyen ilginç özellikler taşıyan üç karar türü, uzun vâdeli plânın yürürlüğe konması hakkındaki Millet Meclisi kararı, kamu iktisadi teşebbüslerinin

denetimine ilişkin Millet Meclisi kararı ve T.B.M.M. Dilekçe Karma Komisyonunun itiraza uğrayan kararları hakkında Millet Meclisince verilen kararlardır. Bunların her üçü de, Millet Meclisi kararı olarak kesinleşmekle birlikte, oluşmalarında Cumhuriyet Senatosunun katkısı vardır. Bu nitelikleri nedeniyle Tan (1976: 88) söz konusu kararları, «Türk Anayasa sistemine yabancı, hattâ ona ters düşen bir yasama işlemi türü» olarak görmektedir. Bu kararların oluşumunda izlenen usûl, Anayasanın 94'üncü maddesinin bütçenin görüşülmesi konusunda kabul ettiği «tersine işleyen mekik» sistemine benzemektedir. Kararlar, ilkin ilgili kanunların öngördüğü T.B.M.M. karma komisyonlarında (Plân Karma Komisyonu, Dilekçe Karma Komisyonu, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Karma Komisyonu) görüşülmektedir.

Plân Karma Komisyonunun uzun vâdeli plân hakkında verdiği kararla, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Karma Komisyonunun bütün kamu iktisadî teşebbüslerini kapsayan denetim raporu, Cumhuriyet Senatosu Genel Kuruluna sevk edilir. Dilekçe Karma Komisyonunun dilekçelerle ilgili bir kararına T.B.M.M. 'nin herhangi bir üyesince itiraz edilmişse, Karma Komisyon, o dilekçe için bir rapor düzenleyerek bunu gene Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına sunar. Görülüyor ki, her üç durumda, komisyon kararı veya raporu, tıpkı bütçe görüşmelerinde olduğu gibi, ilkin Cumhuriyet Senatosunda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Gene her üç durumda konu, daha sonra Millet Meclisinde görüşülmekte ve Millet Meclisinin nihai kararına bağlanarak kesinleşmektedir (77 sayılı Kanun, m. 2, no. 5; 140 sayılı Kanun, m. 9; 468 sayılı Kanun, m. 3).

Sözü geçen kanunların, böylece kanunların görüşülmesindeki anayasal usûlden farklı bir usûl yaratıp yaratamayacakları tartışmalıdır. Gerçi Anayasa, aynı nitelikte bir usûlü bütçenin görüşülmesi bakımından kabul etmiştir. Ancak acaba bunun kıyas yoluyla başka işlemlere de uygulanması mümkün müdür? Duran'a göre (Tan, 1976: 88-89'dan naklen) «yasama organı, Anayasada öngörülmemiş bir işlemi, belli başka bir işlem için kabul edilen özel usûlü kıyas yoluyla uygulayarak yapamaz, ancak genel yasama yolu olan kanunla gerçekleştirebilir.»

Bizce, burada söz konusu olan işlemlerin kanunla yapılması, çeşitli açılardan sakıncalıdır. Bir defa, bunların konuları bakımından maddî anlamda kanun teşkil etmeyecekleri açıktır. Şeklî anlamda kanun olabilecekleri bir an için düşünülse bile, bundan da önemli sorunlar doğacaktır. Kamu iktisadî teşebbüslerinin denetimi ile ilgili kararın konusu, teşebbüslerin yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesidir. İbranın reddi halinde konu, normal olarak, mahkemelere intikal edecektir. Red işlemi bir

kanunla yapılırsa, mahkemelerin bu kanun karşısındaki durumları ne olacaktır? Mahkemeleri somut bir uyuşmazlık hakkında bağlayıcı bir kanun, yargı yetkisinin yasama organınca gasbı anlamına gelir. Dilekçeler dolayısıyla alınan Millet Meclisi kararları da, bizim anayasa sistemimize göre, yürütme organını hukuken bağlayıcı nitelikte değildir. Yürütme alanına giren somut ve bireysel durumlar hakkında kanun yapılması ise, bizce yasama organının yürütme alanına tecavüzü ve Anayasamızdaki görevler ayrılığı ilkesinin ihlali demek olur. Bu üç durum içerisinde, ancak uzun vâdeli plânın yürürlüğe konması işleminin bir karar değil, bir kanun biçiminde yapılması düşünülebilir. Ancak uzun vâdeli plânın tümüne kanun niteliği verilmesinin mümkün ve uygun olup olmayacağı da çok tartışmalıdır (Tan, 1976 : 102-134).

Bu işlemlerin kanun yoluyla yapılamayacağı kabul edilirse, geriye ancak parlamento kararı yolu kalmaktadır. Söz konusu kararlarda her iki meclisin katkısı bulunması istendiğine göre, karar yetkisinin tek bir meclise, örneğin sadece Millet Meclisine bırakılması da savunulamaz. Üstelik, dilekçe hakkı bakımından bu bir tercih konusu değil, anayasal bir zorunluluktur; çünkü Anayasamızın 62'nci maddesine göre vatandaşlar «Türkiye Büyük Millet Meclisine ... başvurma hakkına sahiptir.» Yasama meclislerinin hangi hallerde birleşik toplantı yapabilecekleri Anayasada tahdidî olarak belirtildiğinden, sözü geçen kararların T.B.M.M. Birleşik Toplantısında alınması da savunulamaz. Aynı konuda iki meclisten ayrı ayrı karar alınmasının kabul ise, meclislerin birbirine aykırı kararlar vermeleri halinde bunu uzlaştıracı bir mekanizma Anayasada yer almadığından, bazı konularda hiç karar alınamaması sonuncunu doğurabilir (Tunaya, Tan, 1976: 89, n. 252'den naklen). Bu durumda, 77, 140 ve 468 sayılı kanunlarla yaratılan usûlün pratik zorunluluklardan doğduğu sonucuna varılabilir. Zaten Anayasamız, parlamento kararlarının tâbi olacağı usûl ve şekil kurallarını saptamadığına göre, bu boşluğun bir kanunla doldurulmasında, eğer kanun içerik yönünden Anayasaya aykırı değilse, Anayasaya aykırılık yoktur.

Denetim

T.C. Anayasası, parlamento kararlarını genel bir kategori olarak yargı denetimine tâbi tutmuş değildir. Sadece bu kararlardan iki türünün Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği, Anayasada açıkça belirtilmiştir. Bunlar, aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenecek olan yasama meclislerinin içtüzükleri ile, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya yasama meclisi üyeliğinin düşmesine ilişkin kararlardır. Anayasamızın 81'inci maddesine göre «yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisce karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başla-

rak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar.»

Böylece Anayasa, Ön-Tasarıda yer alan sistemi benimsememiş bulunmaktadır. Ön-Tasarıya göre (m.173) Anayasa Mahkemesi, kanun ve içtüzüklerden başka, yasama meclislerince «verilen her türlü kararların» Anayasaya uygunluğunu denetlemekle de yetkili kılınmıştı. Anayasamızın bunu benimsemeyerek, belirtilen istisnalar dışında, meclis kararlarını yargı denetimi dışında bırakmış olması, bazı hukukçularımızca çok sakıncalı ve hukuk devleti ilkelerine aykırı görülmektedir (Onar, I, 1966: 229; Teziç, 1972: 14-15). Oysa, kanımızca durumu, hukuk devletiyle bağdaşmayacak tehlikeli bir boşluk veya denetimden uzak «imtiyazlı bir işlem kategorisi» yaratıldığı biçiminde yorumlamak abartmalıdır. Herşeyden önce, Anayasanın gerekçesinde de açıkça belirtildiği gibi, parlamento kararlarının, vatandaşlar için uyulması zorunlu genel hukuk kuralları koymayacağı gözönünde bulundurulmalıdır. Meclisler, bu nitelikte bir işlemi, belki de yargısal denetimden kaçırmak amacıyla, kanun değil karar adı altında yapsalar bile, istedikleri sonucu sağlayamayacaklardır. Çünkü Anayasa Mahkemesi, bir metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasıyla kendini bağlı görmediğine göre, böyle bir işlemi kanun niteliğinde sayarak denetleyebilecektir (Teziç, 1972 : 16-17).

Anayasa Mahkemesinin iki kararı, bu konuda kuşkuya yer bırakmamaktadır. Bu kararlardan ilkinde Mahkeme, T.B.M.M. Dilekçe Karma Komisyonunun T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerine ilişkin bir kararına dayanılarak 1965 yılı bütçesine fazladan ödenek koyan bütçe kanunu hükümlerini iptal etmiştir. Gerçi bu olayda iptal dâvası, doğrudan doğruya bir meclis kararına karşı değil, 1965 yılı Bütçe Kanununun ilgili hükümlerine karşı açılmıştır. Dolayısıyla burada, bir meclis kararının değil, bir kanunun Anayasaya uygunluğunun denetlendiği söylenebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi, incelemesi sırasında, ödenek zammının bütçeye konulmasında söz konusu Dilekçe Karma Komisyonu kararının bir «dayanak» teşkil ettiğini gözönünde bulundurarak, bu kararın Anayasaya uygunluğu hakkındaki görüşlerini de belirtmiştir. Mahkemeye göre, «Dilekçe Karma Komisyonunun sözü geçen kararında yer alan ...düşüncelerin Anayasa'nın 82'nci maddesine uygun olmadığı meydandadır... Devletten alacaklı olduğunu sanan bir kimsenin istemi üzerine Dilekçe Karma Komisyonunun ve bu Komisyonun kararı üzerine de Türkiye Büyük Millet Meclisinin, yasama ve idare organlarını bağlayıcı kazaî nitelikte karar verme-

si mümkün olmadığından söz konusu kararın, ister sadece karar konusunu teşkil eden şahıs için, isterse o durumda olanların tamamı için, bütçelere ödenek konulması zorunluluğunu doğurmayacağı da tabiidir» (E. 1965/19, K. 1965/42, karar tarihi 12.7.1965, AMKD, Sayı 3, s. 175-200).

Anayasa Mahkemesinin daha yeni bir kararı, konuya daha büyük açıklık getirmektedir. Çünkü bu olayda iptal dâvası, bir kanun hakkında değil, doğrudan doğruya bir meclis kararı hakkında açılmıştır. Dâvanın konusu, Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan Meclis Hesaplarını İnceleme Komisyonunun 8.12.1976 günlü raporunu onaylayan Millet Meclisi Genel Kurulu kararının iptalidir. Mahkeme, söz konusu kararı iptal ederken şu gerekçeye dayanmıştır: «Yasama Meclislerince Anayasada öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanmak suretiyle oluşturulan» işlemlerin «Anayasa Mahkemesinin görev alanına girip girmediğinin tayininde, meydana getirilen metin veya belgenin oluşturulmasında uygulanan yöntemin ve içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin belirlenmesi ve bu açıdan Anayasa'ca denetime tâbi tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkide ise denetime bağlı olacağının kabul edilmesi zorunludur... Yasama Meclislerince kabul edilen bir metnin adı (Kanun) olmasa ve metnin oluşturulmasında uygulanan yöntem, kanunlar için Anayasa'da öngörölmüş 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.» Nitekim Mahkeme, incelemesinin sonucunda, söz konusu karar ile «kanun değer ve etkisinde kimi kuralların meydana getirildiği» görüşüne varmıştır: «Karar içeriğindeki kurallar, yasama meclisince kabul edildiği ve uygulamaları zorunlu bulunduğu için kanun kurallarına eşdeğer ve etkidedir. Şu halde bu karar, adı kanun olmamakla beraber yasama meclisince yapılmış kanun niteliğinde bir düzenlemedir... Böyle bir düzenleme ancak yasa ile ve yasalar için Anayasada konulmuş bulunan yöntemlere uyularak yapılabilir.» İçeriği yönünden «yasa ile yapılması gereken bir düzenleme getirmiş bulunması» bakımından, söz konusu kararın iptali gerekir (E. 1977/6, K. 1977/14, karar tarihi 22.2.1977, RG 28 Mart 1977, Sayı 15892). Anayasa Mahkemesinin, bu kararında, adını açıkça koymamış olmakla beraber, idare hukukundaki «usûl saptırması» kuramından esinlendiği düşünülebilir (aynı görüş, Bilgen, 1976: 123).

Benzer şekilde, meclislerin kendi iç örgütlenişleri ve iç çalışmaları ile ilgili kararlar, aşağıda inceleneceği gibi, Anayasa Mahkemesince «içtüzük düzenlemesi» niteliğinde göröldükleri takdirde denetlenebilmektedir.

Meclislerin yürütme organı ile ilişkilerine dair kararlar ise, mahiyetleri gereği politik tercih ve takdirlere dayandığından, bunların yargı denetimine tâbi olmamaları doğaldır. Aynı şey, savaş ilânı ve silâhlı kuvvet kullanılmasına izin verilmesi kararları bakımından da söylenebilir (Anayasa Komisyonu Raporu: 29). Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine ilişkin Millet Meclisi kararının denetime tâbi olmadığını açıkça belirtmiştir. Mahkemeye göre, Millet Meclisinin bu kararını «şekli veya maddî bakımdan Kanun ya da bu nitelikte bir yasama tasarrufu saymaya yahut da bir İçtüzük düzenlemesi olarak nitelendirmeye olanak yoktur.» Mahkeme, aynı kararında, eğer işlemin kendisi yargı denetimine tâbi değilse, bu işlemin oluşturulmasındaki usûl hatalarının da denetlenemeyeceğini belirtmiştir: «Bu kararın oluşturulmasındaki Anayasa'ya ya da İçtüzüğe ters düştüğü öne sürülen davranışların Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilebilmesi, ancak bu kararın denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisi içinde olması koşulu ile gerçekleştirilebilir. Eğer Anayasa, bu kararı Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmamışsa, oluşması sırasında Anayasa ve İçtüzük kurallarına uyulup uyulmadığının da denetlenmesine olanak yoktur... İçtüzük kurallarının Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olması da, Anayasa Mahkemesine, denetimi dışında tutulan bir yasama tasarrufuna karşı açılan dâvada, İçtüzük hükümlerinin uygulanma biçimlerini inceleme yetkisi vermez» (E. 1977/61, K. 1977/47, karar tarihi 21.4.1977, RG 21 Mayıs 1977, Sayı 15943; aynı nitelikte, E. 1978/50, K. 1978/43, karar tarihi 22.6.1978, RG 9 Temmuz 1978, Sayı 16341).

Parlamento kararlarının önemli bir bölümünün, nitelikleri yönünden kişi haklarını etkilemeyeceği açıktır. Geriye, vatandaşların haklarını etkileyecek nitelikte görülebilecek beş karar türü kalmaktadır. Bunlar, sıkıyönetim ilânının onanmasına ve uzatılmasına ve üniversitelerin yönetimine el konulmasına dair T.B.M.M. kararları ile, uzun vâdeli plânın yürürlüğe konulmasına, kamu iktisadî teşebbüsleri yöneticilerinin ibra edilmesine veya edilmemesine ve Dilekçe Karma Komisyonunca verilip itiraza uğrayan kararların kesinleştirilmesine ilişkin Millet Meclisi kararlarıdır. Bu durumları, özel nitelikleri dolayısıyla ayrı ayrı incelemek gerekir.

Sıkıyönetim ilânı ve üniversitelerin yönetimine el konulması durumlarında iki hukukî işlemin birbirine eklendiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, organik bakımdan idarî bir işlem olan Bakanlar Kurulu kararı, diğeri de bu kararın onanmasına dair T.B.M.M. kararıdır. Bu konulardaki Bakanlar Kurulu kararlarının idarî yargı denetimine tâbi olup olmadıkları, ayrıca incelenmesi gereken ve burada değinmiyeceğimiz bir ko-

nudur. Burada sadece, ilgili kararların onanmasına ilişkin T.B.M.M. kararlarının, anayasa yargısı denetimi kapsamına girip girmedikleri ele alınacaktır. Üniversitelere el koyma işleminin şu ana kadar bir uygulaması olmamış, 1750 sayılı Üniversiteler Kanununun el koymaya ilişkin hükümleri de Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (E. 1973/37, K. 1975/22, karar tarihi 11, 12, 13, 14 ve 25 Şubat 1975, RG 3 Aralık 1975, Sayı 15431). Buna karşılık, sıkıyönetim ilânının onanması kararına karşı, bu kararın vatandaşlar için uyulması zorunlu bir işlem olduğu, temel hak ve hürriyetleri etkilediği, dolayısıyla «kanun niteliği» taşıdığı iddiasıyla açılan bir dâvada Anayasa Mahkemesi, konuyu kendi görevi içinde görmeyerek dâvayı reddetmiştir. Mahkemeye göre, «sıkıyönetim kararını, anayasal hak ve özgürlükleri kendiliğinden kısıtlayan ve onları belli bir süre askıya alan bir işlem olarak değil de, Anayasanın 124'üncü maddesinin son fıkrasında açıklanan ... kanunun ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulama alanına konulması tasarrufu olarak nitelendirmek daha yerinde olur.» Bu nedenle, sıkıyönetim ilânının onanması işlemini, maddi bakımdan kanun niteliğinde bir işlem saymaya imkân yoktur (E. 1970/44, K. 1970/42, karar tarihi 17.11.1970, AMKD, Sayı 8, s. 443-451).

Kanımızca, Anayasa Mahkemesinin bu kararı yerindedir. Sıkıyönetim ilânı veya bunun onanması işlemleri, doğrudan doğruya vatandaşlar için uyulması zorunlu hukuk normları yaratan işlemler değildir. Bu işlemlerle ancak, Anayasanın 124'üncü maddesinde değinilen ve sıkıyönetim halinde hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını, ya da vatandaşlara ne gibi yükümler yüklenebileceğini gösteren kanun, ülkenin tümü veya bir bölümü için belli bir süreyle uygulamaya konulmaktadır. Diğer bir deyimle, sıkıyönetim ilânına ilişkin işlemler, maddi bakımdan birer şart-işlemdir (Bilgen, 1976: 88-91). Hürriyetleri sınırlandıran işlem, sıkıyönetimin ilânı veya onanması işlemi değil, sıkıyönetim halini düzenleyen bu kanundur. Söz konusu kanunun ise, bütün diğer kanunlar gibi, biçim ve öz yönünden Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olduğunda kuşku yoktur. Dolayısıyla, kanun niteliğinde bir işlemin karar yoluyla yapıldığından ve böylece kişi hak ve hürriyetlerinin sınırlandırıldığından söz edilmesi yersizdir (aynı yönde, Bilgen, 1976: 99-104, 118-134; karşı görüş için, bk. Teziç, 1972: 18-19 ve Bilgen, s. 126-127'de değinilen yazarlar). Buna karşılık, eğer sıkıyönetim ilânına ilişkin işlemde, sıkıyönetim kanununda kayıtlanabilecek veya durdurulabilecek hürriyetler arasında sayılmamış bazı temel hak ve hürriyetlerin kayıtlanıp durdurulabileceğine dair hükümler bulunduğu, yani Anayasanın 124'üncü maddesinin son fıkrasına göre kanunla düzenlenmesi gereken bir konu T.B.M.M. kararıyla düzenlendiği takdirde, Anayasa Mahkemesi, yukarıda değinilen içtihadı uya-

rinca, bu işlemi bir usûl saptırmasıyla sakatlanmış sayarak iptal edebilecektir (Bilgen, 1976: 130). Bu sonuçlar, hukuken tamamen aynı nitelikte olan, üniversitelerin yönetimine el koyma işlemi bakımından da geçerli sayılmalıdır.

Uzun vâdeli plânın yürürlüğe konulması hakkındaki Millet Meclisi kararına gelince, bazı yazarlara göre «genel ve objektif nitelikte bir işlem olan kalkınma plânı, kişilerin de uymaları gereken esasları taşımaktadır. Bu bakımdan, plânın ancak bir kanun şeklinde yapılması gerekir» (Teziç, 1972: 20). Bilindiği gibi, Anayasa (m. 129) plânın nasıl yürürlüğe konulacağı hakkında açık bir hüküm getirmemiş, mümkün olan sistemlerden birinin seçimini yasama organına bırakmıştır. Bu sistemlerden hangisinin, plânlamanın gereklerine daha uygun olduğu tartışmasına burada girmeyeceğiz. Ancak 77 sayılı Kanun, kanunla değil, Millet Meclisi kararıyla onama sistemini benimsemiş olduğundan, bundan ne gibi hukukî sonuçlar doğacağını belirtmemiz gerekir. Hukukumuzda parlamento kararlarının vatandaşlar için uyulması zorunlu hukuk kuralları koyamayacağı kabul edildiğine göre, plânın özel kişiler bakımından bağlayıcı, haklar veya yükümlülükler yaratıcı nitelikte olduğu söylenemez. «Nitekim, bazı yazarlara göre meclis kararı ile onama biçiminin kabul edilmesi, özel kişiler için emredici plânlamanın kabul edilmeyişinin bir sonucudur» (Tan, 1976: 77). Hattâ yürütme görevinin «kanunlar çerçevesinde» Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiş olması (AY, m. 6) karşısında, yasama meclislerinin karar adı altında yürütme organını bağlayıcı işlemler yapmalarının mümkün olmadığı da savunulabilir. Bu nedenle, Millet Meclisi kararıyla yürürlüğe konulan plânın, bırakın özel kişi ve kuruluşları, Devlet dışındaki kamu tüzel kişilerini, hattâ yürütme organını hukuken bağlayıcı nitelikte olmadığını söylemek mümkündür (bu konuda çeşitli görüşler için, bk. Tan, 1976: 94-95, 100-101). Nitekim Anayasa Mahkemesine göre «plân, yasama meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde olmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya bir ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur (E. 1967/41, K. 1969/57, karar tarihi 23, 24 ve 25.10.1969, AMKD, Sayı 8, s. 37). Danıştayın da, «plân düzenlemelerinin doğrudan doğruya uygulanabilir bir hukukî etkenlik taşımadığı yönünde genel bir tutum izlediği söylenebilir» (Tan, 1976: 144-148). Bu durumda, plânın yürürlüğe konulmasına ilişkin Millet Meclisi kararının kişi haklarını etkileyebileceği, dolayısıyla bu kararın yargı denetimi dışında tutulmasının hukuk devleti ilkelerine aykırı düşeceği görüşünde isabet yoktur. Plân temenni ve direktifleri, uygulanabilmek için ayrıca bir kanuna veya idarî işleme gerek gösterir; bu işlemlerin de ilgili yargı mercilerinde denetlenebileceği kuşkusuzdur.

Kamu iktisadî teşebbüslerinin yöneticilerinin ibra edilip edilmemelerine ve vatandaşlarca verilen dilekçelerin kesin karara bağlanmasına ilişkin Millet Meclisi kararlarının da, kişi haklarını etkileyici, vatandaşlar bakımından yükümlülük yaratıcı nitelikte oldukları söylenemez. Millet Meclisi, kamu iktisadî teşebbüslerinin yöneticilerini ibra etmediği takdirde, konu zaten yargı organına intikal edecektir. Dilekçeler dolayısıyla verilen kararlar da, bizim anayasal sistemimize göre yürütme organı bakımından otomatik bir bağlayıcılık ifade etmemekte, bu kararların idarece yerine getirilmemesi nihayet siyasal denetim yollarının harekete geçirilmesine yol açabilmektedir. İdarenin, Millet Meclisi kararının gereğini yerine getirmek için bu karar doğrultusunda yapacağı işlem ise, idarî bir işlem olduğundan, doğal olarak idarî yargının denetimine tâbi olacaktır. Kısacası, anayasa sistemimizde parlamento kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmış olmasını, hukuk devletli açımdan tehlikeli bir boşluk olarak görmeye, kanımızca imkân yoktur.

II. İÇTÜZÜKLER

Kavram ve Nitelik

Yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla koydukları kurallara «içtüzük» adı verilir. Duguit (IV, 1924: 270) içtüzüğü, «her meclisin düzenini ve çalışma yöntemini belirleyen genel nitelikteki hükümlerin tümü» olarak tanımlamaktadır. Bu anlamda içtüzük, her meclisin kendi iç kanunu olarak kabul edilebilir. T.C. Anayasasına göre (m. 85/I) «Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.» Meclislerin kendi içtüzüklerini bizzat yapmaları, onların diğer devlet organları, özellikle yürütme organı karşısındaki bağımsızlıklarının bir belirtisi ve sembolüdür. Buna, yasama meclislerinin «yöntemsel (usulî) bağımsızlığı» (*procedural independence*) adı verilebilir (*Parliaments*, 1962: 78-81). Aynı nedenle Blondel (1972: 31-32) meclislerin kendi içtüzüklerini bizzat yapma yetkilerini, yasama organının «sembolik otoritesi»nin bir göstergesi saymaktadır. Anayasada açık bir hüküm olmasa bile, meclislerin bu yetkiye sahip olduklarının kabulü gerekir (Duguit, IV, 1924: 272).

Yasama meclislerinin içtüzükleri, taşıdıkları ada rağmen, Anayasanın 107'nci maddesi gereğince Bakanlar Kurulunca çıkarılan «tüzük»lerle karıştırılmamalıdır. İçtüzükler, tüzüklerden yetki, konu ve usûl unsurları bakımından tamamen farklıdır. Dolayısıyla bunların «nevi şahsına münhasır bir Tüzük» (Armağan, 1972: 7) olduğunu ileri sürmek bile, kavram karışıklığına yol açması bakımından sakıncalıdır.

Öte yandan içtüzükler, aralarındaki birtakım benzerliklere rağmen (Aybay, 1978: 306-312), kanun da değildir. Aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği gibi kanunlar iki meclisli bir sistemde meclislerin ortak iradesinin ürünü oldukları halde, meclislerden herbiri kendi içtüzüğünü yapmaya yetkilidir. Daha da önemlisi, kanunla içtüzük arasında «konu» bakımından mevcut olan farktır. Kanunun vatandaşlar için haklar ve yükümlülükler yaratabilmesine karşılık, içtüzükler kural olarak sadece yasama meclisi üyelerini bağlar ve meclis dışında bir uygulama alanına sahip olmaları düşünülemez.

O halde içtüzüklerin hukukî niteliği nedir? Bunların, biçimsel yönden, az önce incelediğimiz «parlamento kararları» kategorisine girdiklerinde kuşku yoktur (Duguit, IV, 1924: 273). Nitekim Türk uygulamasında da içtüzüklerin veya içtüzük değişikliklerinin, genellikle «Millet Meclisi Kararı» veya «Cumhuriyet Senatosu Kararı» başlığı ile yayınlandığı görülmektedir (MMİT, m. 157; Aybay, 1978: 306, n. 51). Ancak içtüzükleri, norm yaratıcı nitelikleri dolayısıyla, çoğunukla bireysel ve subjektif karakter taşıyan diğer parlamento kararlarından ayırmak gerekir.

Yasama meclislerinin iç çalışmalarını düzenleyen metinler olarak içtüzükleri, teknik yönleri ağır basan, dolayısıyla siyasal önemi fazla olmayan hukuk kuralları saymak doğru değildir. Tersine, içtüzükler, meclis çalışmalarının etkinliğini ve verimliliğini, meclis iradesinin gerçeğe uygun biçimde yansıyıp yansımamasını belirleyen, iktidar-muhalefet ilişkilerini büyük ölçüde etkileyen temel siyasal önemde hukuk kurallarıdır. Örneğin Türkiye'de 1957 yılında yapılan ve muhalefetin parlamentodaki denetim imkânlarını kısıtlayan içtüzük değişikliklerinin, iktidar-muhalefet ilişkilerinin hızla bozulmasında ve dolayısıyla 27 Mayıs 1960 devrimini hazırlayan koşulların oluşmasında büyük rol oynadığı söylenebilir. Bu nitelikleri nedeniyle içtüzükleri «en önemli anayasa metinleri» olarak gören ve «ses-siz anayasa» olarak adlandıran yazarlar vardır (Tunaya, 1975: 91-93; aynı yönde *Parliaments*, 1962: 78; Duguit, IV, 1924: 270). Anayasamızın, içtüzüklerin Anayasaya uygunluğunun denetimi yetkisini Anayasa Mahkemesine vermiş olması da, içtüzüklerin taşıdığı siyasal önemin bir kanıtı sayılabilir.

Yetki

Her yasama meclisi, dolayısıyla iki meclisli sistemlerde yasama meclislerinden herbiri, kendi içtüzüğünü yapma yetkisine sahiptir. Bu nokta, Anayasamızda (m. 85/I) açıkça ifade olunmuştur. Nitekim memleketimizde üç içtüzük mevcuttur: Millet Meclisi içtüzüğü (kabul tarihi 5 Mart

1973, RG 13 Nisan 1973, Sayı 14506, yürürlüğe giriş tarihi 1 Eylül 1973, m. 161), Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü (kabul tarihi 27 Aralık 1963, RG 18 Ocak 1964, Sayı 11610, yürürlüğe giriş tarihi «kabul tarihinden itibaren», m. 181) ve T.B.M.M. Birleşik Toplantısı İçtüzüğü (kabul tarihi 17 Şubat 1965, RG 1 Mart 1965, Sayı 11941, yürürlüğe giriş tarihi «yayımlı tarihinde», m. 32). Bu içtüzüklerin kabul edilmesine kadar geçen sürede, Anayasanın Geçici 3'üncü maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü hükümleri uygulanmıştır.

Her meclisin kendi içtüzüğünü bizzat yapabilme yetkisi, içtüzükleri yetki unsuru bakımından kanunlardan ayıran özelliklerden biridir. İki meclisli bir sistemle kanunlar, kural olarak, iki meclisin iradesinin birleşmesinden oluşur. Türkiye'de olduğu gibi meclislerden birinin iradesine ağırlık tanınmış olması, bu durumu değiştirmez. Nitekim bizde de, Anayasanın 92'nci maddesinin 10'uncu fıkrasındaki istisnaî durum dışında, her iki meclisçe görüşülüp karara bağlanmamış olan bir kanun tasarısı veya teklifi kanunlaşamaz. Oysa, içtüzüklerin yapılmasında Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, bu yetkiyi diğer meclisin hiçbir şekilde katkısı olmaksızın, tek başlarına kullanmaktadırlar.

Yetki unsuru bakımından kanunlarla içtüzükler arasında mevcut ikinci bir fark, kanunların T.B.M.M. üyeleri veya Bakanlar Kurulu tarafından teklif edilebilmesine karşılık, içtüzük değişikliği önerilerinin, ancak ilgili meclisin üyelerince yapılabilmesidir (TBMM Bir. Top. IT, m. 29; MMİT, m. 157). Bakanlar Kurulunun içtüzük değişikliği önerme yetkisine sahip olmayışı, yasama meclislerinin yukarıda değindiğimiz «yöntemsel bağımsızlığı» ilkesinin doğal bir sonucudur.

Yasama meclislerinin kendi içtüzüklerini yapma yetkilerinin diğer bir doğal sonucu da, meclislerin bu içtüzükleri diledikleri zaman değiştirebilmeleridir. Hattâ içtüzüklerin, ancak onu kabul eden parlâmentonun seçim dönemi süresince geçerli olduğunu ileri süren yazarlar (Armağan, 1972: 6) ve bu hususu bir hukuk kuralı haline getiren ülkeler vardır. Fakat daha çok rastlanılan uygulama, önceki parlâmentoca yapılan içtüzüğü, değiştirilmediği sürece, sonradan seçilen parlâmentoyu da bağlamasıdır. Duguit'ye (1924, IV: 272) göre, içtüzüğün geçerliği, sadece onu kabul etmiş olan meclisin ömrü ile sınırlı değildir. Bu meclisin varlığının dayandığı anayasal temeller devam ettiği sürece ve her meclisin kendi içtüzüğünü değiştirme hakkı da şüphesiz saklı kalmak şartıyla, bir içtüzük, onu kabul eden meclisin görev süresinin bitiminden sonra da geçerliğini sürdürür. İchtüzüklerin değiştirilmedikleri sürece kendi meclislerini bağla-

yıcılığı kuralının bir istisnası, Batı Almanya'da görülmektedir. Bundestag, olağanüstü durumlarda, hazır bulunan üyelerin üçte iki çoğunluğuyla, bazı konularda mevcut içtüzük hükümlerinden ayrılmaya karar verebilir (*Parliaments*, 1962: 80).

Yasama meclislerinden birinin içtüzüğüne, diğer meclisin uymasını öngörücü hükümlerin konulması, içtüzüğü yetki unsuru bakımından sakatlar. Anayasa Mahkemesine göre, «meclislerin içtüzükleri, kendi çalışmalarıyla ilgili olmayan ve onların sınırlarını aşan konuları düzenleyici ve diğer meclislerin uymalarını öngörücü nitelikte hüküm koyamazlar. Zira içtüzüklerin hükümleri sadece ilgili meclislerin çalışmalarında uygulanacağından ancak o meclisin üyelerini bağlayabilir. Meclislerin herhangi birisi, diğer bir meclisin yaptığı içtüzük hükümleriyle bağlı tutulamaz» (E. 1964/19, K. 1965/11, karar tarihi 2.3.1965, AMKD, Sayı 3, s. 58-59).

Konu

İçtüzüklerin konusu, yasama meclislerinin «çalışmaları»nın düzenlenmesidir (AY, m. 85/I). Bu nedenle içtüzüklere, meclis çalışmalarıyla ilgili olmayan hükümler konulamaz. Özellikle içtüzüklerin, yasama meclisleri dışındaki kişileri bağlayıcı, onlar bakımından yükümlülükler getiren kurallar koyamayacağına kuşku yoktur. Böyle bir durum, temel hak ve hürriyetlerin «ancak kanunla» sınırlandırılabilceği hakkındaki Anayasa hükmüne de (m. 11/I) aykırı düşer.

Buna rağmen, içtüzüklerde nadiren de olsa, yasama meclisi üyesi olmayan kişilere hitap eden bazı kuralların yer aldığı görülmektedir. Örneğin, dinleyicileri kendilerine ayrılan yerlerde sükûnet içinde oturmak ve kendi düşüncelerini ortaya koymaktan kaçınmak yükümlülüğü altına koyan hükümler (MMİT, m. 145; CSİT, m. 169) veya Meclis Başkanlığınca verilen özel giriş kartını taşımayan basın ve yayın mensuplarının Millet Meclisinde basına ayrılan yerlere girmesini yasaklayan hüküm (MMİT, m. 144) gibi (Aybay, 1978: 295). Ancak bu gibi hükümler, meclis çalışmalarının düzenli olarak yürütülmesiyle çok yakından ilgili olduğundan, bunların içtüzüklerde yer almasını Anayasaya aykırı saymak kanımızca mümkün değildir.

İçtüzüklerin, ilgili meclisin iç düzenini ve disiplinini sağlayıcı hükümler taşıması doğal olmakla beraber, bu disiplin hükümlerinin yasama meclisi üyeleri bakımından para cezalarını veya hürriyeti bağlayıcı cezaları da içerip içermeyeceği tartışılabilir. Bu tür hükümler, cezaların ancak kanunla konulabilmesi yolundaki anayasa ilkesine aykırı olmaz mı? Duguıt (IV, 1924: 275-76). Üçüncü Cumhuriyet içtüzüklerinde mevcut olan bu çe-

şit hükümleri, yasama meclislerinin, devletten aldıkları yetkiye dayanarak bir «özerk korporasyon» niteliği taşımalarıyla açıklamaktadır. Bu korporasyonun, kendine özgü bir yasama yetkisi vardır. Bu yetkiye dayanarak, kendi üyelerine uygulanan bir kanun niteliğindeki içtüzüğü yapar. Bu kanunun bir bölümü, yani disipline ilişkin olan bölümü, gerçek bir ceza kanunu teşkil eder. Aynı şekilde korporasyonun bir yargı yetkisi de vardır; yasama meclisinin bu ceza kanununu kendi üyelerine bizzat uygulaması, bu yargı yetkisinin sonucudur.

İçtüzükler, yasama meclislerinin çalışmalarını düzenleyen metinler olduğuna göre, meclis çalışmalarının içtüzüklerden başka hukuk kurallarıyla, örneğin anayasalarla veya kanunlarla düzenlenmesinin mümkün olup olmadığı da sorulabilir. Anayasaların, meclis çalışmalarıyla ilgili düzenlemeleri doğrudan doğruya yapabileceklerinde kuşku yoktur. Nitekim T.C. Anayasası, yasama meclislerinin çalışmalarına ilişkin birçok hükümler taşımaktadır. Hattâ anayasaların, bu düzenlemeyi bizzat yapmayıp, sadece içtüzüklerin uyması gereken ilkeleri belirtmeleri de mümkündür. Örneğin Anayasamıza göre (m. 85/II) «İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.» Anayasaların meclis çalışmalarını doğrudan doğruya düzenlemeleri halinde, kurucu iktidar, yasama meclislerinin kendi içtüzüklerini yapma yetkisini konu yönünden sınırlandırmıştır denilebilir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 86'ncı maddesinde belirlenen yetersayılardan farklı bir yetersayı kabul eden Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün ilgili hükmünü, Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir (E. 1964/19, K. 1965/11, karar tarihi 2.3.1965, AMKD, Sayı 3, s. 45).

Ancak meclis çalışmalarının «kanunla» düzenlenmesi konusunda aynı sonuca varmak güçtür. Gerçi Anayasamızda kanun konusu olabilecek hususlar belirtilmiş değildir; ama meclis çalışmalarının, meclislerin «kendi yapacakları İçtüzüklerin hükümlerine göre» yürütüleceği ifade edilmiştir (m. 85/I). Bu durumda, meclis çalışmalarının kanunlarla değil, ancak içtüzüklerle düzenlenmesi gerektiği söylenebilir. Üstelik kanunla düzenleme, bir yandan bu kanunun kimin tarafından yürütüleceği sorununu ortaya çıkarmakta, öte yandan da Cumhuriyet Senatosunun kendi iç çalışmalarını bizzat düzenleme yetkisini dolaylı olarak zedelemektedir. Çünkü bilindiği gibi, kanunların yapılmasında Anayasamız, Millet Meclisine üstünlük tanımıştır (bk. Aybay, 1978: 288-293). Ancak yukarıda da değindiğimiz gibi, iki meclisin bir parlamento kararı biçiminde işbirliğinde bulunmalarını gerektiren konuların kanunla düzenlenmesinden başka bir yol mevcut görünmemektedir. Bu nedenle, 77, 140 ve 468 sayılı Kanunların,

içerik yönünden meclis çalışmalarına ilişkin kurallar koymuş olmalarını, bizce Anayasaya aykırı saymamak gerekir.

İçtüzüklerin konusu, yasama meclislerinin çalışmalarının düzenlenmesi olduğuna göre, bir «konunun içtüzükle düzenlenebilmesi için onun, Meclisin çalışma alanı içinde olması gereklidir. Meclislerin Anayasa gereği olarak görev ve yetkileri içinde olmayan konulara ilişkin çalışmaların içtüzük hükümleriyle düzenlenmesi ve o yoldan Meclislerin görev alanı içine sokulması olanaksızdır.» Nitekim Anayasa Mahkemesi, bu gerekçeyle, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, Hesapları İnceleme Komisyonuna, Millet Meclisi bütçesinin uygulanması ve hesabın kesilmesi konularında görev vermiş olmasını Anayasaya aykırı bulmuştur (E. 1977/6, K. 1977/14, karar tarihi 22.2.1977, RG 28 Mart 1977, Sayı 15892).

Anayasaya göre kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun içtüzüklerle düzenlenmesi, bizce, bir «usûl saptırması» niteliğinde görülerek işlemin iptal edilebilirliğine yol açmalıdır. İçtüzüklerin yasama meclisleri dışındaki kişileri bağlayıcı hükümler koyamayacağına, bunun temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği yolundaki Anayasa ilkesine ters düşeceğine yukarıda değinmiştik. Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması dışında, Anayasanın «kanunla» düzenleneceğini belirttiği başka konular da vardır. Bu konuların aynı zamanda meclis çalışmalarını da ilgilendirmesi halinde, düzenlemenin kanunla mı, yoksa içtüzükle mi yapılması gerektiği, tereddüt konusu olabilir. Örneğin Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 16'ncı maddesine göre, «Cumhuriyet Senatosunda görülecek kanun tasarısı veya teklifleri için siyasî partilerin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi müşterek gruplarında alınan prensip kararları, o siyasî partinin Cumhuriyet Senatosu grubu üyelerini bağlayamaz.» Bu hükmün, siyasî partilerin iç çalışmalarının ve faaliyetlerinin «kanunla» düzenleneceğini belirten Anayasanın 57'nci maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. İddiaya göre «bu husus, bir siyasî parti üyelerinin içinde çalıştıkları yasama meclisi ile değil, fakat mensup oldukları parti ile ilişkilerine ait bir konudur. Bu bakımdan, bu konunun, Anayasanın 57'nci maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla düzenlenmesi gereklidir.» Anayasa Mahkemesi, bu görüşe katılmamış; «iki yönlü olan, yani bir yönüyle üye ile siyasî partisi arasındaki ilişkiyi, diğer yönüyle de o üyenin içinde bulunduğu meclisin çalışmasını ilgilendiren bu konunun, gerek Anayasa'nın 85'inci maddesine dayanarak yürürlüğe konulan içtüzük ile, gerekse Anayasa'nın 57'nci maddesine göre hazırlanacak olan siyasî partiler kanunu ile düzenlenmesinin mümkün olacağı» sonucuna varmıştır (E. 1964/19, K. 1965/11, karar tarihi 2.3.1965, AMKD, Sayı 3, s. 48-54). Bizce, bir

konunun kanunla düzenleneceğinin Anayasada açıkça belirtilmiş olması halinde, o konunun, meclis çalışmalarını ilgilendirse bile, içtüzükle düzenlenememesi gerekir.

Usûl ve Şekil

İçtüzükler ve içtüzük değişiklikleri, yukarıda belirtildiği gibi, ilgili meclisin üyelerince önerilir (TBMM Bir. Top. İT, m. 29; MMİT, m. 157). Bu önerilerin ne şekilde görüşülüp karara bağlanacağı, her üç içtüzükte ayrı ayrı belirtilmiştir. Millet Meclisi İçtüzüğüne göre (m. 157) içtüzükte değişiklik yapılmasını öngören tekliflere «kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır. Bu teklifler, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülür ve sonuçlandırılır.» Ayrıca, Anayasa Komisyonunun kendisinin de, dolaylı olarak, içtüzük değişiklikleri önermeye yetkisi vardır. «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 içtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarır.»

Benzer şekilde, Cumhuriyet Senatosunda içtüzükte değişiklik yapılmasına dair öneriler, Anayasa ve Adalet Komisyonuna havale edilir ve bu Komisyonun raporu, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır (CSİT, m. 180). Bu öneriler, bir defa görüşmeye tâbidir (CSİT, m. 181).

TBMM. Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin öneriler de, TBMM. üyelerince Birleşik Toplantı Başkanlığına verilir. Bu öneriler, TBMM. İçtüzük Geçici Karma Komisyonunda görüşülür ve Komisyonun raporu, Birleşik Toplantı Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. Bu görüşme sırasında, İçtüzük tekliflerinin görüşülmesine dair Millet Meclisi İçtüzüğü'nde yer alan hükümler uygulanır (TBMM. Bir. Top. İT, m. 29).

İçtüzükler, sadece ilgili yasama meclisi üyelerini ilgilendirdiğine ve meclis dışındaki kişiler için uyulması zorunlu kurallar koyamayacağına göre, kural olarak, bunların yayınlanmalarının bir yürürlük şartı olmadığı söylenebilir. Duguit'ye (IV, 1924: 273) içtüzükler, ne ısdara ne yayınlanmaya ihtiyaç olmaksızın, oylandıkları andan itibaren uyulması zorunlu hale gelirler. Nitekim Türkiye'de bazı içtüzüklerin Resmî Gazetede yayınlanmamış olduğu görülmektedir. Örneğin 2 Mayıs 1927 tarihli T.B.M.M.

İçtüzüğü ancak 1939 yılında Düstur'da yayınlanmış, Milli Birlik Komitesi İçtüzüğü ile Temsilciler Meclisi ve Kurucu Meclis İktüzükleri ise Resmi Gazetede bile yayınlanmamışlardır (Armağan, 1972: 4). Anayasamız, içtüzüklerin yayınlanma zorunluluğu hakkında açık bir hüküm taşımamakla beraber, 150'nci maddedeki iptal dâvası açma süresi içtüzüğün Resmi Gazetede yayınlanmasından başladığına göre, Resmi Gazetede yayınlanmanın anayasal bir zorunluluk olduğu sonucuna varmak gerekir. Ancak yasama meclislerinin yönemsel bağımsızlığı ilkesinin gereği olarak, bu yayınlanma işleminin, kanunlar ve tüzüklerde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı tarafından değil, doğrudan doğruya ilgili meclisin başkanı tarafından yaptırılması doğrudur. Aynı ilkenin diğer bir sonucu da, Cumhurbaşkanının, kanunları bir defa daha görüşülmek üzere T.B.M.M.'ne geri gönderme yetkisinin (AY, m. 93) içtüzükler bakımından mevcut olmamasıdır. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı, Anayasaya aykırı gördüğü bir içtüzük veya içtüzük değişikliği aleyhine, Anayasanın 149'uncu maddesi gereğince iptal dâvası açabilir (Aybay, 1978: 311).

Halen mevcut içtüzüklerden üçü de Resmi Gazetede yayınlanmış olmakla birlikte, bunların yürürlüğe giriş tarihleri hakkında farklı yollar izlenmiştir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü, Resmi Gazetede yayınlanma ile ilgili bir hüküm taşımamakta ve içtüzüğün «kabulü tarihinden itibaren» yürürlüğe gireceğini belirtmektedir (m. 182). TBMM. Birleşik Toplantısı İçtüzüğünün ise, Resmi Gazetede yayınlanacağı (m. 31) ve yayın tarihinde yürürlüğe gireceği (m. 32) ifade edilmiştir. Millet Meclisi İçtüzüğüne göre de, «İçtüzük değişiklikleri, Millet Meclisi kararı olarak Resmi Gazetede yayınlanmakla yürürlüğe girer; kararda, ileriye ait başkaca bir yürürlük tarihi de gösterilebilir» (m. 157). Nitekim Millet Meclisi İçtüzüğü, 13 Nisan 1973 tarihinde yayınlandığı halde, yürürlüğe giriş tarihi 1 Eylül 1973 olarak saptanmıştır (m. 161).

Bu usûl ve şekil kurallarına uyulmaksızın gerçekleştirilen bir içtüzük değişikliğinin veya içtüzük değişikliği olarak adlandırılmamış olsa bile mevcut içtüzüğün herhangi bir hükmüne aykırı düşen bir meclis kararının hukukî değeri nedir? Aşağıda görüleceği gibi Anayasa Mahkemesi, «İçtüzük düzenlemesi» niteliğinde gördüğü meclis kararlarını, Anayasaya uygunluk açısından denetlemektedir. Ancak karar, içerik yönünden Anayasaya aykırı olmadığı takdirde, salt mevcut içtüzük kurallarına uygun olmaması nedeniyle iptal edilememesi gerekir. Anayasa Mahkemesinin içtüzükler üzerindeki denetim yetkisi, Anayasaya uygunluğun denetimi ile sınırlı olduğundan (AY, m. 147), Mahkemenin, içerik yönünden Anayasaya aykırı olmayan bir meclis kararını, sadece içtüzüğe aykırılık

dolayısıyla iptal edemeyeceği söylenebilir (Armağan, 1972: 12-13). Anayasa Mahkemesinin bu görüşte olduğunu, Mahkemenin bir kararından dolaylı olarak anlamak mümkündür. Mahkeme, Millet Meclisinin, Başkanlık Divanının kuruluşuyla ilgili bir kararın, bir içtüzük değişikliği meydana getirdiğini ve bunda içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usûle uyulmadığını saptamasına rağmen, söz konusu kararı bu gerekçeyle iptal etmemiş ve onu esas (Anayasaya uygunluk) yönünden incelemeye girişmiştir (E. 1976/6, K. 1968/9, karar tarihi 27.2.1968, AMKD, Sayı 6, s. 125-126).

Denetim

Genellikle, parlâmentoların yönetsel bağımsızlığı ilkesi, içtüzüklerin ve içtüzük uygulamalarının herhangi bir yargısal denetime tâbi olmamasını da içerir (*Parliaments*, 1962: 81). Ancak T.C. Anayasası, muhtemelen içtüzüklerin taşıdığı büyük siyasal önemi gözönünde bulundurarak, onları Anayasaya uygunluk denetimi bakımından kanunlarla tamamen aynı hükümlere bağlamış (AY, m. 147, 149, 150, 152), bu konuda kanunlarla içtüzükler arasında hiçbir fark gözetmemiştir. Şu kadar ki, yasama meclisleri dışındaki kişiler için uyulması zorunlu kurallar koyamayan içtüzüklerden, genel mahkemelerin görev alanına girecek bir uyumsuzluk doğması mümkün olamayacağı için, bir içtüzük hükmünün itiraz (somut norm denetimi) yoluyla Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesi düşünülemez. Nitekim itiraz yolunu düzenleyen Anayasa hükmünde (m. 151) içtüzüklere değinilmemiş olması da bunu kanıtlamaktadır (Kıratlı, 1966: 105-106). Böylece T.C. Anayasası, içtüzüklerin Anayasaya uygunluğunun dâva yolu ile denetlenmesine imkân vermekle birlikte, yasama meclislerinin yönetsel bağımsızlığını sınırlandırmada Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası kadar ileri gitmiş değildir. Bilindiği gibi bu Anayasa (m. 61), içtüzüklerin kabullerini takiben onaylanmak üzere Anayasa Konseyine sunulmasını ve Konseyce Anayasaya uygunluk açısından denetlenmesini öngörmektedir. Uygulamada da Konsey, yetkilerini hayli aşırı biçimde kullanmıştır (Cadart, II, 1975: 882).

Bizim uygulamamızda, Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi, sadece içtüzük veya içtüzük değişikliği adını taşıyan işlemleri değil, fakat Mahkemenin «İçtüzük düzenlemesi» niteliğinde gördüğü diğer meclis kararlarını kapsamaktadır. Anayasa Mahkemesi, yukarıda değinilen kararında (E. 1967/6, K. 1968/9, karar tarihi 27.2.1968, AMKD, Sayı 6, s. 123-138) Millet Meclisi Başkanlık Divanının oluşum tarzına ilişkin Millet Meclisi kararını bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde görmüştür. Mahkeme-ye göre, «Başkanlık Divanının kuruluşu ve işleyişi, divanın meclisin çalış-

malarını yönetmesi dolayısıyla, meclis faaliyetlerinin en başında gelir. Böyle olduğu için de Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözülme yeri İçtüzük ve divanın bağlı olacağı düzenin tespiti bir İçtüzük konusudur.» Anayasa Mahkemesi, bir meclis kararının içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığını saptarken, ilgili kararın çözdüğü konu, alınmasındaki erek (amaç) ve gördüğü işin niteliği ölçütlerinden yararlanmaktadır. Kararın mevcut bir içtüzük kuralına veya yerleşmiş uygulamaya aykırı oluşu, onun içtüzük düzenlemesi niteliğinin saptanmasında yardımcı olmakla beraber, Anayasa Mahkemesinin bunu zorunlu bir şart görmediği anlaşılmaktadır. Yürürlükteki içtüzüklerin tamamen boş bıraktığı bir konudaki bir meclis kararı, eğer Mahkemenin yukarıda değinilen ölçütlere göre «yalnızca İçtüzük kapsamına girebilen» bir konuya ilişkin ise, Anayasa Mahkemesi bunu da denetleyebilecektir.

Öte yandan, meclislerin, yürürlükteki içtüzüklerine aykırı kararlarını bir içtüzük değişikliği olarak nitelendirmemiş ve bu kararların alınmasında içtüzük değişikliklerine ilişkin usûle uymamış olmaları, Anayasa Mahkemesini bağlamaz ve ilgili kararları yargı denetimi dışına çıkaramaz. «Aksine bir görüşün çeşitli içtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçırılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi her zaman için ihtimal içindedir. Anayasada bu nitelikte bir gediğin bulunabileceğini düşünmek ise, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bir tutum olur» (aynı nitelikte başka kararlar için bk. E. 1973/43, K. 1973/39, karar tarihi 25.12.1973, AMKD, Sayı 11, s. 373-399; E. 1970/57, K. 1971/33, karar tarihi 23.3.1971, AMKD, Sayı 9, s. 389-402; E. 1970/32, K. 1971/22, karar tarihi 23.2.1971, AMKD, Sayı 9, s. 326-334). Nitekim Anayasa Mahkemesi, başka bir kararında da bu görüşün dayandığı ilkeyi daha genel bir ifadeyle formülleştirmiştir: «Anayasa Mahkemesi, bir metnin Anayasaya uygunluğunu denetlerken, o metnin meclislerce şu veya bu nitelikte sayılmış olmasıyla bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı, ancak, Anayasa Mahkemesinin incelemesi için önüne getirilen metni kendi hukuk anlayışına göre nitelendirebilmesini zorunlu kılar» (E. 1966/7, K. 1966/46, karar tarihi 19.12.1966, AMKD, Sayı 5, s. 40-41; aynı nitelikte, E. 1977/6, K. 1977/14, karar tarihi 22.2.1977, RG 28 Mart 1977, Sayı 15892). Anayasa Mahkemesinin artık yerleşmiş gibi görünen bu içtihadı, kanımızca doğru ve yerindedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Armağan, Servet (1972). *Memleketimizde İçtüzükler*. İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını
- Aybay, Rona (1978). «Yasama Meclislerinin İçtüzükleri.» *Türk Parlâmentoculuğunun İlk Yüzyılı, 1876-1976*, s. 283-314. Ankara: Siyasî İlimler Türk Derneği Yayını.
- Bilgen, Pertev (1976). *1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim*. İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını.
- Blondel, Jean (1973). *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Boudet, François (1958). «La Force Juridique des Résolutions Parlementaires.» *Revue du Droit Public*, 74 (No. 2, Mars-Avril): 271-289.
- Cadart, Jacques (1975). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (Cilt II). Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Duguit, Léon (1924). *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing.
- Güneş, Turan (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını.
- Kıratlı, Metin (1966). *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi (İtiraz Yolu)*. Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını.
- Leclercq, Claude (1977). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris: Librairie Techniques.
- Parliaments* (1962). London: Cassell (Inter-Parliamentary Union için hazırlanmıştır).
- Tan, Turgut (1976). *Planlamanın Hukukî Düzeni*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Teziç, Erdoğan (1972). *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*. İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını.
- Tunaya, Tarık Zafer (1975). *Siyasî Müesseseler ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Temsilciler Meclisi, S. Sayısı 35.