



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

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA YASAMA
İŞLEMLERİ TEORİSİ VE PARLAMENTO
KARARLARI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Sezgin BAŞ

BURSA – 2016



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

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA YASAMA
İŞLEMLERİ TEORİSİ VE PARLAMENTO
KARARLARI

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Sezgin BAŞ

701380005


Danışman:

Yard. Doç. Dr. Ali Emre ZEYBEKOĞLU


BURSA – 2016

TEZ ONAY SAYFASI
T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 701380005 numaralı Sezgin Baş'ın hazırladığı "Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 28.3.2016 günü 14:00 - 15:40 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **B.A.S.A.P.L.I.** (başarılı/başarısız) olduğuna **O.Y.B.(R.L.G.)Y.C.E.** (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.


Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Yard. Doç. Dr. Ali Emre ZEYBEKOĞLU
Uludağ Üniversitesi


Üye
Prof. Dr. Kemal GÖZLER
Uludağ Üniversitesi


Üye
Yard. Doç. Dr. Bülent YÜCEL
Anadolu Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

28.3.2016

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ÖZGÜNLÜK RAPORU

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 28/03/2016

Tez Başlığı / Konusu: “**Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları**”. Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler, d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam **233** sayfalık kısmına ilişkin, **28/03/2016** tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % **1**'dir.


Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarını inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza: 28/03/2016



Adı Soyadı : Sezgin Baş
Öğrenci No : 701380005
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Programı : Anayasa Hukuku
Statüsü : Yüksek Lisans

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle ya da paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

28/03/2016



Adı Soyadı : Sezgin Baş
Öğrenci No : 701380005
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Programı : Anayasa Hukuku
Statüsü : Yüksek Lisans

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Sezgin Baş
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Bilim Dalı : Anayasa Hukuku
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XV + 216
Mezuniyet Tarihi : / /

Tez Danışman(lar)ı : Yard. Doç. Dr. Ali Emre Zeybekoğlu

TÜRK ANAYASA HUKUKUNDA YASAMA İŞLEMLERİ TEORİSİ VE PARLAMENTO KARARLARI

Devletin egemenliğinin görünüş biçimlerinden birisi yasama fonksiyonudur. Yasama fonksiyonu, modern anayasalar tarafından yasama organlarına tevdi edilmiş bir faaliyettir. 1982 Anayasası'na göre, TBMM'nin Anayasa ve kanunlarda belirtilen görev ve yetkilerini yerine getirebilmek amacıyla birtakım hukukî işlemler yapması gerekir. Bu hukukî işlemler, birçok farklı niteliğe sahip olabilmektedirler. Bu işlemlerden hangilerinin yasama işlemi olduğunun anayasa hukuku açısından tespit edilmesi lazımdır. Bu nedenle çalışmanın ilk bölümü yasama işlemleri teorisine ayrılmıştır.

Yasama işlemleri, yasama organının yasama görev ve yetkisiyle ilgili belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği irade açıklamalarıdır. Doktrinde bu tanıma uyan işlemlerin, kanun ve parlamento kararı olduğu noktasında tereddüt bulunmamaktadır. Bu işlemlere ek olarak "Meclis Başkanı kararı" ve isimsiz/bildirici nitelikteki işlemlerin de bu kapsama dâhil edilmesi gerektiği yönünde doktrinde görüşler vardır. Diğer taraftan, TBMM Karma Komisyonunun kamu denetçilerini seçme işleminin, yeni bir yasama işlemi olarak kabul edilebileceği ileri sürülmüştür. İlk bölümde bu işlemlerin yasama işlemi niteliğinde olup olmadığı tartışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde parlamento kararları incelenmiştir. Parlamento kararları, TBMM Genel Kurulunun, yasama organının çalışma düzenine yönelik olarak veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde veya Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtildiği durumlarda, oylama neticesinde ortaya koyduğu irade açıklamalarıdır. Parlamento kararları da kanun gibi Anayasa'ya aykırı olamazlar. Bununla birlikte, tezimizde, kanun ile parlamento kararları arasında bir hiyerarşinin kurulup kurulamayacağı özellikle İçtüzük açısından tartışılmıştır. Parlamento kararları kanundan daha basit bir çıkarılış sürecine tabi olmakla birlikte bu süreç parlamento uygulamalarıyla izah edilmeye çalışılmıştır. Kural

olarak kararlar, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimi dışındadırlar. Ancak Anayasa Mahkemesi, “eyemli içtüzük değışikliği” içtihadı ile birçok parlamento kararının Anayasalık denetimini gerçekteştirmiştir. Mahkemenin bu içtihadı ile birlikte yargısal denetim boyutuna ilişkin diğer sorunlar da bu bölümde tartişılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yasama İşlemleri, Parlamento Kararı, İsimsiz/Bildirici Yasama İşlemi, Meclis Başkanı Kararı, Yargısal Denetim.



ABSTRACT

Name and Surname : Sezgin Baş
University : Uludag University
Institution : Institute of Social Sciences
Field : Public Law
Branch : Constitutional Law
Degree Awarded : Master Thesis
Page Number : XV + 216
Degree Date : / / ...
Supervisor (s) : Yard. Doç. Dr. Ali Emre Zeybekoğlu

THEORY OF LEGISLATIVE ACTS AND RESOLUTIONS OF PARLIAMENT IN TURKISH CONSTITUTIONAL LAW

The legislative function is an important aspect of sovereignty. This function has been entrusted to the legislative bodies by modern constitutions. According to the 1982 Constitution, TBMM needs to make legal acts in order to fulfill its duties and authorities that were stated in Constitution and laws. These legal acts may encompass numerous different attributions. It is must be determined which of these have the characteristic of legislative act in the way of constitutional law. Therefore, the first part of the study was devoted to the theory of legislative acts.

Legislative acts are declarations of the will of the legislative branches employ in order to obtain certain legal consequence through exercising their legislative duties and authorities. There is no equivocation in the doctrine as to whether the acts described above are law and resolution of parliament. It is existed in the opinions in the doctrine that, in addition to these acts, "Speaker's resolution" and informing acts also need to be included under the scope of legislative acts. On the other hand, it has been suggested that act of public auditor of the Joint Commission of TBMM can be seen as a new legislative act. The first part of this study addresses the argument whether these acts can be said to have the characteristic of legislative act.

In the second part of the study, resolutions of parliament have been analyzed. Resolutions of parliament are the Plenary of TBMM's declarations of the will revealed that as a result of voting during their operations or within the framework of relating to their relationships with the other branches or circumstances stated in the Constitution, Standing Order and the law. Resolutions of parliament, similar to the law, can't be contrary to the

Constitution. However, especially in terms of the Standing Order, it has been discussed whether a hierarchy between the law and resolutions of parliament can be established in our thesis. Even though resolutions of parliament are subject to simpler procedures compared to the law when going in effect, the process can be explained with parliamentary procedures. As a rule, these resolutions are outside of the jurisdiction of the Constitutional Court. However, the Constitutional Court has subjected numerous resolutions of parliament to judicial review by stating "active standing order changes". This part also covers arguments regarding the problems that arise due to the judicial opinions of the Court mentioned above, and the breadth of their judicial review.

Key Words: Legislative Acts, Resolutions of Parliament, Speaker's Resolution, Anonymous/Informing Legislative Act, Judicial Review.



ÖNSÖZ

Muhtemelen bir tez çalışmasının en zor tarafı tez konusunun belirlenmesi sürecidir. Ancak bu süreci kolay bir şekilde geçirdiğimi söylemeliyim. Parlamento kararlarına yönelik daha önce gerçekleştirilmiş bir tez çalışmasının bulunmaması, konunun belirlenmesinde kolaylaştırıcı bir etken olmuştur.

Tez çalışması sürecinde desteklerini esirgemeyen aileme ve dostum İsmail Sarıteke'ye teşekkür ederim.

Bursa/2016

Sezgin Baş

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	IV
ÖZGÜNLÜK RAPORU	III
YEMİN METNİ.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VII
ÖNSÖZ	IX
İÇİNDEKİLER	X
ŞEMALAR LİSTESİ.....	XIV
ÖRNEKLER LİSTESİ.....	XIV
KISALTMALAR.....	XV
GİRİŞ	I

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA İŞLEMLERİ TEORİSİ

I. YASAMA FONKSİYONU	3
A. YASAMA ORGANI VE FONKSİYONU.....	3
B. TÜRK ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA YETKİSİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ	10
II. YASAMA İŞLEMİNİN TANIMI.....	17
A. İŞLEMİN YASAMA ORGANI TARAFINDAN YAPILMASI.....	19
B. İŞLEMİN YASAMA GÖREV VE YETKİSİYLE İLGİLİ OLMASI.....	20
C. YASAMA ORGANININ İRADE AÇIKLAMASINDA BULUNMASI	22
D. İŞLEMİN HUKUKİ SONUÇ DOĞURMASI.....	23
III. YASAMA İŞLEMLERİNİN DİĞER İŞLEMLERDEN AYRILMASI	25
A. YASAMA İŞLEMİ - YARGI İŞLEMİ AYRIMI	25

B. YASAMA İŞLEMİ - İDARİ İŞLEM AYRIMI	26
C. PARLAMENTONUN BAZI KURUMLARIN BAŞKAN VE ÜYELERİNİN SEÇİMİNE YÖNELİK İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ SORUNUNUN ÖZEL OLARAK İNCELENMESİ.....	31
1. Sayıştay Başkan ve Üyeleri ile Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Seçimi	33
2. RTÜK Üyelerinin Seçimi Kararı	39
3. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Seçimi	44
IV. YASAMA İŞLEMİ TÜRLERİ	50
A. GENEL OLARAK YASAMA İŞLEMİ TÜRLERİ	50
B. KANUN.....	57
1. Genel Olarak	57
2. Kanun Yapımı Süreci.....	59
a. Kanunların Önerilmesi ve Geri Alınması.....	60
b. Kanun Tasarı ve Tekliflerinin Komisyonda Görüşülmesi	60
c. TBMM Genel Kurulu Aşaması	61
(1) Görüşmelerin Başlaması.....	61
(2) Tasarı veya Teklifin Tümü Üzerinde Görüşme.....	61
(3) Tasarı veya Teklifin Maddelerine Geçilmesi Oylaması.....	62
(4) Maddelerin Tek Tek Görüşülmesi.....	62
(5) Tasarı veya Teklifin Tümü Üzerinde Son Oylama	63
d. Kanunların Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi	64
e. Kanunların Yargısal Denetimi	66
C. PARLAMENTO KARARLARI	67
D. “TBMM BAŞKANI KARARI” BİR YASAMA İŞLEMİ OLARAK SAYILABİLİR Mİ?	67
1. TBMM Başkanı Kararı	67
2. Değerlendirme.....	68
E. “İSİMSİZ/ BİLDİRİCİ/ DİĞER YASAMA İŞLEMLERİ” BİR YASAMA İŞLEMİ OLARAK KABUL EDİLEBİLİR Mİ?.....	76
1. Bildirici Yasama İşlemleri	77
a. Hukuki Sonuç Doğurmayan Genel Kurula Sunuşlar	77
b. Hukuki Sonuç Doğuran Genel Kurula Sunuşlar	79
2. Değerlendirme.....	86

İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTO KARARLARI

I. GENEL OLARAK PARLAMENTO KARARLARI.....	90
A. PARLAMENTO KARARLARINA GİRİŞ.....	90
B. PARLAMENTO KARARLARININ TANIMI.....	95
C. PARLAMENTO KARARLARININ VARLIK NEDENİ.....	102
D. PARLAMENTO KARARININ KANUNDAN AYRILMASI.....	104
II. PARLAMENTO KARARLARI İLE DİĞER NORMLAR ARASINDAKİ HİYERARŞİ.....	114
A. ANAYASA İLE PARLAMENTO KARARLARI ARASINDAKİ HİYERARŞİ.....	116
B. KANUN İLE PARLAMENTO KARARLARI ARASINDAKİ HİYERARŞİ MESELESİ.....	118
1. Kanun ile Parlamento Kararları Arasındaki Hiyerarşi Meselesi.....	119
2. Kanun ile İçtüzük Normu Arasındaki Hiyerarşi Meselesi.....	120
III. PARLAMENTO KARARLARI İLE DÜZENLENMESİ GEREKEN KONULAR.....	125
A. GENEL AÇIKLAMALAR.....	125
1. Konu Unsuru Açısından Parlamento Kararları.....	125
2. “Karar” ile Düzenlenmesi Gereken Konular “Kanun” ile Düzenlenebilir mi?.....	127
B. PARLAMENTO KARARLARININ TASNİFİ.....	129
1. Parlamentosunun Kendi İç Yapısına ve Çalışma Düzenine İlişkin Kararları.....	131
a. Anayasa ve Kanunda Belirtilenler.....	134
b. İçtüzük’te Belirtilenler.....	135
2. Parlamentosunun Yürütme Organı İle İlişkileri Çerçevesinde Aldığı Kararlar.....	137
3. Parlamentosunun Yargı Organı İle İlişkileri Çerçevesinde Alınan Kararlar.....	138
4. Bağımsız Kurumların Başkan ve Üyelerinin Seçilmesine Dair Karar.....	139
5. <i>Sui Generis</i> Parlamento Kararları.....	139
IV. PARLAMENTO KARARLARININ USUL VE ŞEKİL UNSURU.....	140
A. GENEL AÇIKLAMALAR.....	140
B. PARLAMENTO KARARLARININ GENEL YAPILIŞ USULÜ.....	142
1. Tezkere, Önerge veya Önerilerin Meclis Başkanlığına Verilmesi.....	142
2. TBMM Genel Kurulu Görüşmeleri.....	142
3. İlgili Tezkere, Önerge veya Önerinin Oylanması ve Kabul Edilmesi.....	145

C. YAPILIŞ USULÜNDE KOMİSYON AŞAMASININ ÖNGÖRÜLDÜĞÜ PARLAMENTO KARARLARI	149
V. PARLAMENTO KARARLARININ YAYIMLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ.....	152
VI. PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ	155
A. YARGISAL DENETİMİ MÜMKÜN PARLAMENTO KARARLARI.....	155
1. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararı.....	157
2. Milletvekilliğinin Düşmesi Kararları	159
3. TBMM İçtüzüğü	161
B. YARGISAL DENETİMİ TARTIŞMALI PARLAMENTO KARARLARI: “EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ” NİTELİĞİNDEKİ KARARLAR.....	162
1. Genel Olarak Eylemli İçtüzük Değişikliği.....	162
2. Eylemli İçtüzük Değişikliği ile İlgili Örnekler	168
a. AYM Tarafından İptal Edilen Eylemli İçtüzük Değişikliği Kararlarına Örnekler.....	168
b. Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Değişikliği Olarak Kabul Ettiği Ancak Anayasa’ya Aykırı Bulmadığı Kararlara Örnekler	170
c. AYM’nin Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğinde Görmediği ve Yargısal Denetimini Yapmadığı Parlamento Kararları.....	173
C. PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİM DIŞI BIRAKILMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ	184
D. PARLAMENTONUN BAZI KURUMLARIN BAŞKAN VE ÜYELERİNİN SEÇİMİNE YÖNELİK İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ SORUNUNUN ÖZEL OLARAK İNCELENMESİ.....	191
SONUÇ	192
KAYNAKÇA.....	202

ŞEMALAR LİSTESİ

Şema 1. Şeref İba'ya Göre Yasama İşlemleri Ayrımı	85
---	----

ÖRNEKLER LİSTESİ

Örnek 1. Hukuki Sonuç Doğurmayan Cumhurbaşkanlığı Tezkeresinin Genel Kurula Sunuşları	78
Örnek 2. Hukuki Sonuç Doğuran Cumhurbaşkanlığı Tezkeresinin Genel Kurula Sunuşları	80
Örnek 3. Meclis Soruşturması Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar	82
Örnek 4. Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının Süre Uzatımına İlişkin Tutanak.....	83
Örnek 5. Sözde Ermeni Soykırımına İlişkin Ortak Bildiri	84
Örnek 6. İsrail Aleyhine Ortak Bildiri	88
Örnek 7. TBMM Birleşik Toplantı Kararı	98
Örnek 8. Hakkında Görüşme Açılan Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci	143
Örnek 9. Hakkında Görüşme Açılan Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci	144
Örnek 10. Hakkında Görüşme Açılmaksızın Halledilen Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci	147
Örnek 11. Hakkında Görüşme Açılmaksızın Halledilen Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci	148
Örnek 12. Komisyon Aşamasının Öngörüldüğü Parlamento Kararının Çıkarılış Süreci	150
Örnek 13. TBMM Kararı	153

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
E.	: Esas
Ed.	: Editör
EPDK	: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
ss.	: Sayfadan sayfaya
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri

GİRİŞ

Modern siyasal sistemlerde devlet, anayasada düzenlenen yetkiler dâhilinde eylem ve işlemlerde bulunmaktadır. Batı ülkelerinde, devlet iktidarının sınırlandırılması amacıyla geliştirilen kuvvetler ayrılığı prensibi de, devlete verilen görev ve yetkiler arasında paylaşırma yapılmasını gerektirmiştir. Bu çerçevede yasama görev ve yetkilerinin yerine getirilmesi, yasama organı olarak ifade edilen ve halkın temsilinin gerçekleştirildiği meclisler tarafından sağlanacaktır.

Bu meclisler, sınırları anayasa tarafından çizilen yasama görev ve yetkilerini yerine getirebilmek amacıyla işlemler ihdas etmektedirler. Yasama organı tarafından çıkartılan bu işlemler, yasama işlemlerini oluşturmaktadırlar. Devletlerin temel nitelik ve hedefleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesinin önemli unsurlarından biri, devletin eylem ve işlemlerinin hukuki niteliğini ve etkisini belirleyebilmektir. Bu açıdan, parlamento tarafından ihdas edilen işlemlerin hukuki nitelik ve etkilerinin belirlenmesi önem arz etmekte ve bu uğraş, hiç şüphesiz ilk olarak anayasa hukukçularının inceleme alanına girmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde yasama organı tarafından yapılan işlemlerin belirlenmesi, diğer bir deyişle, yasama işlemleri teorisinin oluşturulması çabası yer edinecektir. Bu alan üzerinde yeterli sayıda çalışma yapılmamış olması, konu üzerinde yoğunlaşma ihtiyacını doğurmuştur. Diğer taraftan, konunun aydınlatılması çerçevesinde parlamento pratiğinden örneklendirmeler sunulmaya çalışılacaktır. Bu bölümde, *yasama organı* kavramının kapsamı içerisinde değerlendirilen birimler tarafından çıkartılan işlemler, belirlenen kriterler doğrultusunda ayırt edilmeye ve hukuki nitelikleri tespit edilmeye çalışılacaktır. Doktrinde yasama işlemi türleri kapsamında kanun ve parlamento kararından farklı olarak ileri sürülen Meclis Başkanı

kararı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna bildirici nitelikteki sunuşların, bir yasama işlemi olarak kabul edilip edilemeyecekleri irdelenecektir.

İkinci bölümde, çalışmanın esas konusunu oluşturan parlamento kararları incelenecektir. İlk olarak parlamento kararlarının tanımı ve diğer yasama işlemleri ile arasındaki ayrımın belirginleştirilmesi üzerinde durulacaktır. Diğer taraftan, parlamento kararlarının normlar hiyerarşisindeki yeri tespit edilmeye çalışılacaktır. Parlamento kararlarının çıkarılış süreci ise el değmemiş bir alan olarak karşımızda durmaktadır. Karar konusu hakkında, ilgili tezkere, önerge veya önerinin Meclis Başkanlığına sunulmasından TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesi anına kadarki işletilen süreç, parlamento uygulamalarından örneklendirmelerle anlatılacaktır. Son olarak parlamento kararlarının yargısal denetim boyutu irdelenecektir. Yargısal denetim boyutu, çözümlenmeyi bekleyen birçok sorunu içerisinde barındırmaktadır. Doktrinde tartışılan ilk sorun, Anayasa Mahkemesinin geliştirdiği “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadıdır. Diğer bir sorun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gerçekleştirilen bazı kurumların üye seçimi işlemlerinin hukuki nitelik ve rejimlerinin tespitine yöneliktir. Bu sorunlar Anayasa Mahkemesinin kararları ve doktrinde ileri sürülen görüşler çerçevesinde tartışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA İŞLEMLERİ TEORİSİ

Bu ilk bölümde yasama organı tarafından yasama görev ve yetkisi kapsamında çıkartılan işlemlerin tanımlanması ve hukuki nitelendirilmenin yapılması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede yasama organının yasama fonksiyonu alanı tespit edildikten sonra, bu kapsama giren işlemlerin neler olduğu izah edilmeye çalışılacaktır.

I. YASAMA FONKSİYONU

Bu başlık altında ilk olarak yasama organı ve yasama fonksiyonuna ilişkin genel bilgiler verildikten sonra, anayasal sistemimiz açısından yasama yetkisi ve fonksiyonunu inceleyeceğiz.

A. YASAMA ORGANI VE FONKSİYONU

Toplumsal düzenin inşa edilmesi, toplumsal ihtiyaçların karşılanması ve adaletin gerçekleştirilmesi için hukuk kurallarına ihtiyaç bulunmaktadır¹. Bu nedenle, toplum düzenine hâkim olacak hukuk kurallarının bir şekilde oluşturulması gerekir. Oluşturulan hukuk kurallarının en doğal sonucu ise bu hukuk kurallarının uygulanmasıdır. Toplumsal düzenin sağlanmasının diğer bir boyutunu da, toplumsal hayatta belli bir konu hakkında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözüme kavuşturulması oluşturmaktadır.

¹ Yavuz Abadan, *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Ankara, A.Ü.S.B.F.Y., 1952, s.366; Talip Türcan, *İslam Hukuk Biliminde Norm-Amaç İlişkisi*, Ankara, Ankara Okulu Yayınları, 2009, s.62.

Yukarıda belirttiğimiz durumların temel itibarıyla devletin hukuki fonksiyonlarını oluşturduğunu ifade edebiliriz. Bu çerçevede hukuk kurallarının oluşturulması yasama fonksiyonunu, bu kuralları uygulamak ve uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılması yürütme fonksiyonunu, insanlar arasında meydana gelen hukuki uyuşmazlıklar hakkında karar verilmesi ise yargı fonksiyonunu oluşturacaktır.

Bununla birlikte, toplumsal düzenin kurulabilmesi amacıyla bu fonksiyonları yerine getirecek ve bu çerçevede işlemler ihdas edecek bir mekanizmanın bulunması gerekir. Günümüzde bu mekanizma, devlet aygıtıdır. Devlet aygıtı, egemenlik hakkının bir tezahürü olarak yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını kullanmaktadır². Devlet egemenliğinin yansıması olan bu fonksiyonlar arasında ayrılığın bulunması ise kuvvetler ayrılığı, diğer bir deyişle, fonksiyonlar ayrılığı olarak adlandırılmaktadır³. Bu fonksiyonların yerine getirilmesi için organlar meydana getirildiğini veya fonksiyonların, organların oluşumuna yol açtığını belirtebiliriz⁴. Bu çerçevede yasama fonksiyonu yasama organı tarafından, yürütme fonksiyonu yürütme organı tarafından, yargı fonksiyonu ise yargı organı tarafından yerine getirilecektir. Hukuk tarihi verileri dikkate alındığında, organların varlığı fonksiyonların değil, fonksiyonların varlığı organların oluşumuna sebebiyet vermiştir. Nitekim organlar var olmadan önce de bu fonksiyonların varlığı söz konusuydu.

Devlet, bu fonksiyonları yerine getirmek amacıyla çeşitli şekil ve içerikte irade açıklamalarında bulunmaktadır. Fonksiyonların ayrılığı ilkesi gereğince yasama niteliğindeki işlemler yasama organınca, yürütme niteliğindeki işlemler yürütme organınca, yargı niteliğindeki işlemler ise yargı organınca yerine getirilecektir⁵.

Bu çalışma açısından önemli olan yasama organıdır. Yasama organı (*legislature*) kavramı, doktrinde “meclis” (*assembly*), “parlamento” (*parliament*), “kongre”

² Erdoğan Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972, s.7; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 14. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013, s.187; Mehmet Turhan, *Hükümet sistemleri*, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s.9.

³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.187.

⁴ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.8; Talip Türcan, *Devletin Egemenlik Unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri*, Ankara, Ankara Okulu Yayınları, 2001, s.163.

⁵ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.8.

(*congress*) gibi farklı terimlerle ifade edilmektedir. Doktrinde bazı yazarlar, bu farklı terimlerin kullanımında anlamsal özen eksikliği nedeniyle karışıklık ve yanlış anlamalara yol açıldığını ifade etmişlerdir⁶. Amie Kreppel, haklı bir şekilde “meclis” teriminin en genel anlamı ifade ettiğini belirtmektedir⁷. Ancak, bu kelimenin başına “politik” (*political assembly*) veya “yasama” (*legislative assembly*) sözcüklerini eklediğimizde, belli bir bağlamda anlaşılması istenilen şeyi ifade etmiş oluruz⁸. “Parlamento” veya “kongre” terimini ise daha özel bir anlamı temsil eden yasama organları için kullanırız⁹. “Parlamento” terimini parlamenter sistemin hâkim olduğu, “kongre” terimini ise başkanlık sisteminin hâkim olduğu ülkelerin yasama organları için kullanmak terminolojiyi sağlamlaştırmak açısından yerinde olacaktır. Bu nedenle, çalışma içerisinde daha özel bir siyasal sistemin parçası olması nedeniyle “parlamento” terimini kullanmayı tercih ediyoruz.

Bununla birlikte, doktrinde yasama organına karşılık gelmek üzere kullanılan terimleri semantik açıdan dikkate aldığımızda, “meclis” kelimesinin daha yerinde bir kelime olduğunu düşünüyoruz. Şöyle ki, “parlamento”, konuşmak anlamına gelen Fransızca “*parler*” fiilinden türetilmiş ve zaman içerisinde konuşulan yeri ifade eder hale gelmiştir¹⁰. Dilimize ise İtalyanca’dan “*parlamento*” sözcüğünden geçmiş bir kelimedir¹¹. “Meclis” (مجلس) ise oturmak anlamına gelen Arapça “*celese*” (جلس) fiilinden¹² türemiş ve “oturulacak, toplanılacak yer” veya “bir mesele için bir araya gelmiş insan topluluğu” gibi anlamlar ifade etmektedir¹³. O halde bu terimi, insanların belli bir meseleyi görüşmek için toplandıkları yer olarak ifade edebiliriz. Dolayısıyla, semantik açıdan “meclis” kelimesi, yasama organının niteliğini ve işlevini ifade etmeyi başarabilme açısından daha yerinde bir terim olarak karşımızda durmaktadır.

⁶ Amie Kreppel, “Typologies and Classifications”, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld ve Kaare W. Strom, New York, Oxford University Press, 2014, s.83.

⁷ Kreppel, a.g.m., s.83.

⁸ Kreppel, a.g.m., s.83.

⁹ Kreppel, a.g.m., s.83-84.

¹⁰ Şeref İba ve Rauf Bozkurt, *100 soruda Parlamento Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2006, s.1; Yılmaz Altuğ, *Parlamento Hukuku*, İstanbul, Çağlayan Kitabevi, 2003, s.1.

¹¹ Altuğ, a.g.e., s.1.

¹² Serdar Mutçalı, *Arapça - Türkçe Sözlük*, Dağarcık Yayınları, İstanbul, 2014, s.160.

¹³ Ferit Devellioğlu, *Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lugat*, 11. Baskı, Ankara, Aydın Kitabevi Yayınları, 1993, s.594.

Anayasalar tarafından yasama fonksiyonunu yerine getirmekle görevlendirilen yasama organları, tek meclisli veya iki meclisli olabilmektedirler. Günümüzde dünyadaki tüm yasama organlarının 77'si (% 40.1) iki meclisli (*bicameral*), 115'i (% 59.9) ise tek meclisli (*unicameral*) olarak faaliyet göstermektedir¹⁴. Yasama organlarının birçok alanda işlemler tesis etme yetkisi, diğer bir deyişle fonksiyonları vardır. Yasama organlarının fonksiyonları, kabul edilen hükümet şekli tarafından etkilenmekle birlikte aynı zamanda kendi içerisinde de farklılıklar arz etmektedir¹⁵. Ülkemizde uygulanan sistemin parlamenter sistem olması nedeniyle, parlamenter sistemlerde yasama organının fonksiyonlarını ana hatlarıyla izah etmemiz uygun olacaktır. Bu fonksiyonları 5 temel grupta toplayabiliriz:

- Halkın temsili¹⁶
- Yürütme organını kontrol ve gözetleme¹⁷
- Hükümeti oluşturma¹⁸
- Bütçe üzerinde kontrol¹⁹
- Yasa yapımı²⁰

Birçok parlamento, belli bir dereceye kadar yukarıda ifade edilen fonksiyonlarla ilgilidir. Ancak her anayasal sistemde bu fonksiyonların çeşitli güç ve etkileme düzeylerinde bulunduğu da bir gerçektir²¹.

Parlamentonun halkın temsili fonksiyonu, demokratik teori açısından vurgulanması gereken en önemli fonksiyonlardan birisidir. Devletlerin nüfus büyüklükleri göz önünde bulundurulduğunda, halkın kendisini yönetme iktidarının doğrudan kullanılabilmesi mümkün değildir²². Bu nedenle, halk tarafından belirli

¹⁴ <http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG> (E.T. 5.3.2015).

¹⁵ Anthony W. Bradley ve Cesare Pinelli, "Parliamentarism", *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Ed. Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, New York, Oxford University Press, 2013, s.663.

¹⁶ Moyra Grant, *The UK Parliament*, Edinburg University Press, Edinburg, 2009, s.5; Andrew Le Sueur, Maurice Sunkin ve Joe Eric Khushal Murkens, *Public Law: Text, Cases, and Materials*, New York, Oxford University Press, 2010, s.434; Kreppel, a.g.m, s.85.

¹⁷ Sueur, Sunkin ve Murkens, a.g.e., s.434; E. C. S. Wade ve Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 8. Baskı, Longman, London, 1970, s.126-131.

¹⁸ Sueur, Sunkin ve Murkens, a.g.e., s.434; Bradley ve Pinelli, a.g.m, s.663.

¹⁹ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 17. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2014, s.466.

²⁰ Wade ve Phillips, a.g.e., s.131-143; Aalt Willem Heringa ve Philipp Kiiver, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 2. Baskı, Portland, Intersentia, 2009, s.69.

²¹ Kreppel, a.g.m., s.85.

²² Erdal Onar, "Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", *Erdoğan Teziç'e Armağan*, İstanbul, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, Yıl Belirtilmemiş, s.91.

süreler için iktidarı kullanacak temsilciler seçilmektedir. Bu nedenle, günümüzde demokrasiden söz edebilmek için halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşacak bir parlamentonun bulunması zarurî gözükmektedir²³. Halkın çeşitli kesimlerinin parlamentoda temsilinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, seçim sisteminin adaletli olmasına bağlıdır²⁴. Azımsanmayacak miktardaki oy oranının parlamentoda temsil edilememesi sonucunu doğuracak seçim barajlarının varlığı, temsilde adalet ilkesini fazlasıyla zedelemektedir.

Diğer taraftan, parlamentodaki milletvekilleri sayesinde halkın talep, görüş ve önerileri hükümet kanadına aktarılabilmekte, aynı zamanda halkın fikir ve görüşleri de parlamentoda dillendirilebilmekte ve savunulabilmektedir. Bununla birlikte, yasama organının hükümetle vatandaş arasındaki bağlantı fonksiyonu, seçimler aracılığıyla seçmenlerin hükümete doğrudan memnuniyetlerini veya eleştirilerini iletme fırsatı bulamadıkları politik sistemlerde daha da fazla önem kazanmaktadır²⁵.

Bir diğer fonksiyon ise, ülkenin genel siyasetinden sorumlu hükümetin oluşturulmasıdır. Parlamenter sistemin en temel özelliği, yürütme organının yasama organından kaynaklanması ve ona karşı sorumlu olmasıdır²⁶. Parlamenter sistemlerde yürütme organı genellikle iki kanattan oluşmaktadır: Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu. Parlamenter sistemde Bakanlar Kurulunun mutlaka parlamentodan kaynaklanması gerekir. Bakanlar Kurulunun oluşturulmasında ise genel olarak iki yöntem bulunmaktadır. İlki, Federal Almanya'da uygulanan Başbakanın parlamento tarafından belirlendiği yöntem; ikincisi, İngiltere'de uygulanan Devlet Başkanının, Bakanlar Kurulunu oluşturacak bir parlamenti görevlendirmesidir²⁷. Bazı anayasal sistemler, Bakanlar Kurulunun oluşturulmasından sonra göreve devam edebilmesini, parlamentonun onayına bağlamıştır. Örneğin İtalyan Anayasası'nda yasama fonksiyonunu yerine getirmekle görevli her iki meclis de hükümetin kurulmasından sonraki 10 gün içerisinde oluşturulan Bakanlar Kuruluna onay vermelidir²⁸. 1982 Anayasası'nın 110'uncu maddesine göre de Bakanlar Kurulu kurulduktan sonra

²³ Onar, a.g.m., s.91.

²⁴ Onar, a.g.m., s.95.

²⁵ Kreppel, a.g.m., s.85-86.

²⁶ Onar, a.g.m., s.92.

²⁷ Onar, a.g.m., s.93.

²⁸ Bradley ve Pinelli, a.g.m, s.663

görevine devam edebilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisinin güvenoyunu almak zorundadır. Güvenoyu alana kadar Bakanlar Kurulu, sadece günlük, rutin işleri yapabilen *işgüder* bir nitelik arz etmektedir²⁹. Hükümet, parlamentonun güvenoyunu aldıktan sonra işgüder niteliğinden sıyrılarak kalıcı hale gelir³⁰. Ancak Hükümet, parlamentonun güvenoyunu alamazsa istifa etmek zorundadır.

Önemli fonksiyonlardan birisi de yürütme organını kontrol ve denetleme/gözetleme fonksiyonudur. Parlamenter sistemlerde Hükümeti denetleme işlevi, Başkanlık sistemine oranla çok daha fazla önem kazanmaktadır³¹. Hükümetin icraatlarının hesabı, çeşitli formlar altında parlamento vasıtasıyla sorulabilmektedir³². Muhalefet, soru, genel görüşme açılması, meclis araştırma komisyonlarının kurulması gibi vasıtalarla, hükümetin izlemiş olduğu politikalar hakkında bilgi edinme ve takipçisi olma imkânına sahiptir³³.

Diğer taraftan, parlamentonun, bütçe üzerinde de kontrol fonksiyonu bulunmaktadır. Yürütmenin halk üzerinde vergi koyabilmesi için parlamentonun onayına ihtiyaç duyması, parlamentonun ilk işlevlerinden birisi olarak dikkat çekmektedir³⁴. Ancak, parlamenter sistemlerde bu fonksiyonlar göze çarpsa da, uygulamada bu fonksiyonların etkin bir güce sahip olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

Yasama organının bir diğer önemli fonksiyonu ise yasa yapımıdır. Ülke genelinde uygulanacak kuralların ihdas edilmesi parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir. Genel olarak teorik düzeyde kanunların parlamento tarafından yapıldığı ifade edilse de, yasa yapımı sürecinde hükümet kanadının daha baskın olduğu yadsınamaz bir gerçektir³⁵. Bu durum, parlamenter sistemin hâkim olduğu birçok ülkede geçerlilik kazanmış ve hâlâ da bu geçerliliğini korumaktadır. Hükümet

²⁹ Onar, a.g.m., s.93.

³⁰ Onar, a.g.m., s.93.

³¹ Onar, a.g.m., s.109.

³² Sueur, Sunkin ve Murkens, a.g.e., s.434; Grant, a.g.e., s.5; Bradley ve Pinelli, a.g.m, s.667; Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 19. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s.189.

³³ Turan Güneş, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956; s.66; Teziç, *Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.468.

³⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.466.

³⁵ Neil Parpworth, *Constitutional & Administrative Law*, 8. Baskı, New York, Oxford University Press, 2014, s.187; Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.110; Sueur, Sunkin ve Murkens, a.g.e., s.443; Bradley ve Pinelli, a.g.m, s.665.

kanadından çıkan kanun tasarıları (*government bill*) parlamentoda herhangi bir değişikliğe uğramadan geçmekle birlikte, parlamento kanadı tarafından başlatılan kanun teklifleri (*private members' bill*) ise reddedilmektedir³⁶. Gerek İngiltere parlamentosu, gerekse ülkemiz açısından durum yukarıda ifade edilen yargıdan farklı değildir.

Çalışmayı ilgilendiren bölüm yasama fonksiyonu ile ilgili olması nedeniyle, bu fonksiyonun belirlenimi önem arz etmektedir. Yasama fonksiyonunun belirleniminde doktrinde genel olarak iki kriter ileri sürülmektedir: Maddi kriter ve şekli kriter.

Maddi kriter, Fransız anayasa hukukçusu Léon Duguit tarafından savunulmuş ve devletin hukuki fonksiyonlarının belirlenmesinde, işlemin hukuki niteliği tespit edilerek bir çözüme kavuşturulacağı ifade edilmiştir³⁷. Bu kriter çerçevesinde yasama fonksiyonu, genel, soyut, objektif, sürekli, kişilik-dışı nitelikte kurallar koymaktır³⁸. Maddi kriter, işlemin niteliği tespit edilirken işlemi ihdas eden organın ihmal edilmesini ve yukarıda sayılı niteliklerin varlığı durumunda yasama fonksiyonunun gerçekleştiğini ifade etmektedir. Örneğin, Bakanlar Kurulu veya idare tarafından çıkarılan tüzük veya yönetmelikler maddi kriter ayırımına göre birer yasama fonksiyonudur. Diğer taraftan, subjektif nitelikte yasama organı tarafından çıkarılan işlemler de yasama fonksiyonu olarak değil, yürütme fonksiyonu olarak adlandırılmaktadır.

Fransız hukukçu Raymond Carré de Malberg'in savunduğu şekli veya organik kriter açısından yasama fonksiyonu ise işlemin içeriği veya niteliği ne olursa olsun yasama organı tarafından çıkarılan işlemlerin tümüdür³⁹. Burada işlemin genel veya özel olmasının, işlemin niteliği tespit edilirken bir etkisi bulunmamaktadır. Yasama organı tarafından “kanun” adı altında çıkarılan her işlem geçici veya sürekli yahut

³⁶ Paul Silk ve Rhodri Walters, *How Parliament Works*, Longman Group, New York, 1987, s.117; Wade ve Phillips, a.g.e., s.132; Bradley ve Pinelli, a.g.m, s.665; Sueur, Sunkin ve Murkens, a.g.e., s.443.

³⁷ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011, s.816; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.188; Turan Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965, s.12-25; Burhan Kuzu, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, Filiz Kitabevi, 1987, s.28-29; Cengiz Arıkan, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmesi İlkesi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011, s.24.

³⁸ Güneş, a.g.e., s.14-21; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, a.g.e., s.817; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e.; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Konya, Mimoza Yayıncılık, 2014, s.171. s.188; Arıkan, a.g.e., s.24.

³⁹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, a.g.e., s.820; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.190; Atar, a.g.e., s.171; Kuzu, a.g.e., s.30.

kişilik-dışı veya genel olup olmamasına bakılmaksızın “kanun” olarak hukuk âleminde ortaya çıkar⁴⁰.

B. TÜRK ANAYASA HUKUKU AÇISINDAN YASAMA FONKSİYONU VE YASAMA YETKİSİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ

Türk Anayasa hukuku açısından yasama fonksiyonunun tanımı, yasama organı tarafından ihdas edilen işlemlerin hukuki niteliklerinin tespiti açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle, 1982 Anayasası’nda yasama fonksiyonu ve yasama yetkisinin tanımı ve kapsamına yönelik değerlendirmelerde bulunmamız gerekir.

Anayasa, devlet organlarının neyi yapıp neyi yapamayacaklarını belirleyen esas belge niteliğindedir⁴¹. Bu nedenle devlet organlarının ve kurumlarının yetki kaynaklarını Anayasa’da var olan hükümlerde aramalıyız. Bu noktada 1982 Anayasası’nın 6’ncı maddesi, “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” hükmünü ihtiva etmektedir. Asli kurucu iktidar, bu maddeyi takip eden maddelerde ise devletin temel yetkilerini ve bu yetkilerin hangi organ veya makamlar tarafından kullanılacağını düzenlemiştir. Anayasa’nın 7’nci maddesi gereğince yasama yetkisi yasama organı tarafından, 8’inci maddesi gereğince yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, 9’uncu maddesi gereğince yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilecektir.

Bu anayasal hükümlerden hareketle sorulması gerekli ilk soru, yasama fonksiyonu içeriğinin maddi ölçüt veya şekli ölçüt ayrımından hangisine göre belirleneceğidir. Anayasa’nın ilgili hükümlerinin madde kenar başlıkları dikkate alındığında, egemenliğin millet adına kullanımının, fonksiyonel ayırmadan hareketle düzenlendiği görülecektir. Ancak, Anayasa’da ilgili maddelerin içeriğinde bu fonksiyonlar, işlemin içeriğine göre değil de işlemi yapan organa göre nitelendirilmektedirler⁴². Bununla birlikte, asli kurucu iktidar, 1982 Anayasası’nın devletin yetkilerini düzenleyen ilgili maddelerinde veya diğer bölümlerinde, bu faaliyet

⁴⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.190; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, a.g.e., s.820.

⁴¹ Güneş, *Türk pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, a.g.e., s.5.

⁴² Aynı yönde görüş için bkz. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2012, s.274; Karşı görüşte olan Burhan Kuzu’ya göre devlet işlemlerinin belirlenmesinde maddi (işlevsel) ölçüt veya organik ölçütten hangisinin benimsendiği noktasında bir belirsizlik bulunmaktadır. Kuzu, a.g.e., s.40-41.

kategorilerinin tanımlamasını yapmamıştır. Diğer bir deyişle, yasama fonksiyonunun içeriğine yönelik belirleyici bir ölçüt gösterilmemiştir. Turan Güneş'in ifadeleriyle aktaracak olursak, "Anayasa, sanki bunlar herkesçe biliniyormuş, ya da herhangi bir tartışmaya ihtiyaç göstermiyormuş gibi sadece sayımla iktifa etmiştir"⁴³.

1982 Anayasası'na göre yasama fonksiyonu kategorisini belirleyecek kesin bir ölçüt olmamasına rağmen bu noktada kesinlik ifade eden şey, yasama fonksiyonunun yasama organı tarafından gerçekleştirilecek olmasıdır. Bu çerçevede yasama organı tarafından ihdas edilecek olan işlemlerin yasama fonksiyonunu oluşturduğunu ifade edebiliriz. Ancak bu tanım fazlasıyla geniş ve belirsizdir. Yasama organının, yasama fonksiyonu kapsamında değerlendirilemeyecek nitelikte birçok işlemi bulunmaktadır. Örneğin yasama organının, idari nitelikte işlemleri olduğu gibi, özel hukuk niteliğinde işlemleri de bulunmaktadır. Bu nedenle yasama fonksiyonunun tespiti için belirleyici ölçütlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Yasama fonksiyonu, yasama organı tarafından yerine getirileceği için Anayasa tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine verilen görev ve yetkileri incelemeliyiz. TBMM'ye verilen görev ve yetkiler, Anayasa'nın 87'nci maddesinde tüketici olmayacak bir şekilde şöyle sayılmıştır:

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak
- Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek
- Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek
- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek
- Para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek
- Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak
- TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek
- Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek.

TBMM'nin görev ve yetkileri, sadece bu maddede sayılanları değil aynı zamanda Anayasa'nın diğer maddelerinde düzenlenen yetkileri de kapsamaktadır. Bu hükümden yola çıkarak parlamentonun, Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde verilen yetkileri kullanmasını yasama fonksiyonu kapsamında değerlendirebiliriz. Çünkü yasama fonksiyonunu gerçekleştirmekle mükellef olan

⁴³ Güneş, *Türk pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, a.g.e., s.6.

yasama organının, Anayasa'daki esaslar doğrultusunda yerine getirebileceği işlemler, sonuç itibarıyla bize yasama fonksiyonunu verecektir.

Yasama fonksiyonu kapsamında değerlendirilecek ilk yetki, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır. Anayasa yapıcının “kanun” deyiminden maddi anlamda kanunu mu yoksa şekli anlamda kanunu mu amaçladığı noktasında bir açıklık yoktur⁴⁴. Ancak, gerek 1961 Anayasası açısından gerekse 1982 Anayasası açısından “kanun koymak” deyiminin hem maddi hem de şekli anlamda kanunu kapsadığını kabul etmemiz gerekir⁴⁵. Parlamentonun her iki Anayasa döneminde de genel, kişilik-dışı, soyut nitelikte kurallar koyan kanunlar çıkarmasının yanında sadece belirli bir kişi hakkında veya objektif hukuk kuralı koymayan durumları da karara bağlayan kanunlar çıkardığı bilinmektedir. Bu duruma ilçelerin il yapılması hakkındaki kanunlar, ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanunlar örnek olarak verilebilir⁴⁶. Bununla birlikte, objektif nitelikte hukuk kuralı koyan kanunlar çıkarılmasını emreden bir anayasal düzenleme de bulunmamaktadır. Bu nedenle, yasama organının düzenleyemeyeceği istisnai konular dışında, “kanun” adı altında ve öngörülen usuller çerçevesinde yayımladığı her türlü işlemi, kanun olarak kabul etmemiz gerekir.

Yasama organının “kanun” adı altında yaptığı işlemlerin dışında “karar” olarak da yaptığı işlemleri bulunmaktadır. Anayasa'nın 87'nci maddesinde TBMM'ye verilen görev ve yetkiler arasında, savaş ilanına karar verilmesi veya Bakanlar Kurulu ve bakanların denetlenmesi sonucunu doğuracak kararlar bulunmaktadır. Bu işlemlerin dışında, Anayasa'nın diğer maddelerinde düzenlenen ve karar işlemi ile yapılması gerekli konular da bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerin yasama organı tarafından yerine getirilmeleri de yasama fonksiyonu olarak değerlendirilecek midir? Daha genel bir ifadeyle soracak olursak, Anayasa tarafından TBMM'ye verilen tüm yetkilerin kullanılması bir yasama fonksiyonu mudur? Diğer taraftan, bazı işlemlerin yasama fonksiyonu veya yürütme (idare) fonksiyonundan hangisi içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini belirlemek zordur. Bu tartışmaların ortaya çıkmasının asıl nedeni de, çalışmanın ikinci bölümünü oluşturan parlamento kararlarıdır. Anayasa tarafından TBMM'ye verilen bazı yetkiler kapsamında parlamento tarafından ihdas edilen üye

⁴⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.203.

⁴⁵ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.204.

⁴⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.203; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2000, s.362; Atar, a.g.e., s.171.

seçimi işlemleri, bu tartışmaların merkezi konumundadır. Bu noktada cevaplanması gereken sorulardan birisi de, Anayasa ile TBMM'ye verilen yetkiler idari nitelikte kabul edilse dahi, bu yetkilerin kullanılması, yasama fonksiyonunu meydana getirir mi?

Parlamentonun kural-işlem niteliğindeki düzenlemeleri bulunduğu gibi, birel nitelikteki konuları karara bağladığı işlemleri de bulunmaktadır. Bu nedenle, yasama fonksiyonunun içeriğini belirleyici ölçütün bulunması açısından birel işlem – düzenleyici işlem ayrımı etkisiz kalmaktadır. Diğer taraftan, yasama organının genel düzenleyici norm koyma özelliği, yürütme organının tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici nitelikte işlemler ihdas etmesi karşısında ayırt edici fonksiyondan yoksun kalmaktadır. Böylece maddi kriter ayrımı da yasama fonksiyonu ile yürütme fonksiyonu arasında belirleyici kriterin tespiti açısından yetersiz kalmaktadır.

Kanaatimizce, özellikle birel işlemlerin hangi fonksiyon kapsamında değerlendirilmesi gerektiği noktasında kesin bir ayırım çizmek zor gözükmektedir. Ancak bu ayrımın yapılması gerekiyorsa da, organik kriter ayrımına ağırlık verilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Diğer bir deyişle, parlamentonun, söz konusu işlemi yapmaya yetkili organ veya makamı belirleyici iradesinin göz önünde bulundurulması gerekir. Tali kurucu iktidar, işlemin içeriği idari nitelikte kabul edilebilecek olsa dahi, yasama organı tarafından yapılacağını düzenlediğinde “yasama fonksiyonu”, yürütme organı tarafından yapılacağını düzenlediğinde ise “yürütme fonksiyonu” olarak adlandırılması fonksiyonların ve sonucunda oluşacak işlemlerin ayırt edilmesi açısından daha etkin bir ayırımdır. Sonuç itibarıyla, organik kritere ağırlık vererek yasama fonksiyonunu, Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde yasama organına verilen görev ve yetkilerin kullanılması şeklinde tanımlıyoruz.

Yasama yetkisi ise yasama organının yasama fonksiyonunu yerine getirebilmek amacıyla işlem ihdas etmesi kudretidir. Parlamentonun görev ve yetkileri ise Anayasa'nın 87'nci maddesinde düzenlenmiştir. Bu çerçevede Türk anayasa hukuku açısından yasama yetkisi, Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen işlemleri ihdas etme kudreti olarak tarif edilebilir. TBMM'nin görev ve yetkilerinin arttırılması, tali kurucu iktidar tarafından 1982 Anayasası'na yeni hükümler eklenmek suretiyle gerçekleştirilebilir. Doktrinde bu konuda bir tartışma da bulunmamaktadır. Ancak doktrinde tartışılan asıl konu, TBMM'ye verilen bu yetkilerin

kullanılması sonucunda ortaya çıkacak işlemin hukuki niteliğinin ne olacağına yöneliktir.

Bir başka pencereden baktığımızda ise Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu maddede sayılan bazı işlemleri parlamento kararı, bazılarını ise kanun şeklinde yapmaktadır. Buradan yola çıkarak yasama yetkisini, TBMM'nin kanun veya parlamento kararları alma yetkisi olarak da ifade edebiliriz⁴⁷.

Yasama yetkisinin nitelikleri ise doktrinde üç kısım altında incelenmektedir. Bu nitelikler yasama yetkisinin “asliliği”, “genelliği” ve “devredilmezliği”dir⁴⁸. Genel olarak bu özelliklerden bahsetmenin, ileride tartışılacak bazı konulara ışık tutacak nitelikte olması nedeniyle faydalı olacağı kanaatindeyiz.

Yasama yetkisinin genelliği, parlamentonun kanun ile düzenleme yapma yetkisinin konu açısından sınırlandırılmamasını ve Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla her konunun kanun ile düzenlenebileceğini ifade etmektedir⁴⁹. Bu tanımda önemli olan noktalardan birisi Anayasa'ya aykırı düzenleme yapma yetkisinin yasama yetkisinin genelliği içerisinde değerlendirilemeyeceğidir⁵⁰. Bu ilke, aynı zamanda, parlamentonun istediği bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebilmesini ifade

⁴⁷ Hasan Tunç, Faruk Bilir ve Bülent Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s.149; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.203; Atar, a.g.e., s.172; Arıkan, a.g.e., s.32.

⁴⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.207-214; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.364-369; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.276-285; Tunç, Bilir ve Yavuz, a.g.e., s.149-150; Atar, a.g.e., s.172-175.

⁴⁹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.207; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.364; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.276; Atar, a.g.e., s.172-173; Tunç, Bilir ve Yavuz, a.g.e., s.149; Mustafa Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 7 Baskı, Ankara, Orion Kitabevi, 2011, s.270.

⁵⁰ Anayasa Mahkemesi de aynı doğrultuda şöyle ifade etmiştir: “Yasama yetkisi asli bir yetki olduğundan ve Türk hukukunda yasayla düzenleme alanı konu itibarıyla sınırlandırılmadığından (yasama yetkisinin genelliği) yasama organı, dilediği alanı, kuşkusuz Anayasa ilkelerine uygun olmak koşuluyla düzenleme yetkisini haizdir. Anayasa Mahkemesinin 16 Ocak 2014 tarih ve E.2013/77 ve K.2014/4 sayılı kararı. <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/aaa479b4-e71a-4607-9681-3b4e066a54c4?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015); Bir başka örnek olarak Anayasa Mahkemesi 29 Ocak 2014 Tarih ve E.2013/30 ve K.2014/13 sayılı kararında: “Yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca kanun koyucunun Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla her konuyu kanunla düzenleyebileceği kuşkusuzdur.” <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e51d5b32-7f70-4ae5-b197-d581d3bd7355?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015); Diğer kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesinin 10 Nisan 2014 Tarih E.2014/57 ve K.2014/81 sayılı kararı <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/52c4144a-5923-4ae7-bb7b-1e6ccf296679?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015); Anayasa Mahkemesi, 18 Haziran 2013 tarih ve E.2012/18, 2013/80 sayılı karar. (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b9af7ab8-b3dd-49b4-bd4c-4278f19f08cb?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 15.4.2015).

etmektedir⁵¹. Anayasa’da belli bir konunun “kanun” ile değil de başka bir yasama işlemi ile düzenlenmesi gerektiğinin belirtilmesi karşısında, parlamentonun genellik ilkesine dayanarak “kanun” ile düzenleme yapabilmesi mümkün değildir. Böyle bir durum, açıkça Anayasa’ya aykırılık teşkil edecektir. İleride söz konusu durum ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Yasama yetkisinin asliliği, yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya başka bir işleme dayanmaksızın veya ihtiyaç duymaksızın yapabilmesini ifade etmektedir⁵². Daha açık bir şekilde ifade edecek olursak, yasama organı daha önce Anayasa’da düzenlenmeyen bir alanda dahi kanun ile düzenleme yapabilir⁵³. Doktrinde ifade edilen genel görüş, bu yöndedir⁵⁴. Özbudun’un isabetli bir şekilde belirttiği üzere, “kanun, anayasayı uygulayıcı bir işlem den ibaret değildir”⁵⁵. Yasama organı açısından dikkat edilmesi gereken asıl husus, Anayasa’ya dayanmaktan ziyade Anayasa’ya aykırı düzenleme yapmamaktır⁵⁶. Ancak TBMM tarafından ihdas edilen bir kanunun, TBMM’ye yeni bir görev ve yetki verebilmesi için, diğer bir deyişle, kanun ile böyle bir yetkilendirmenin yapılabilmesi için, kaynağını Anayasa’dan alması gerekir. Aksi takdirde, Anayasa’nın 6’ncı maddesinin 3’üncü fıkrasında belirtilen “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmüne aykırılık oluşacaktır. Nitekim Anayasa Mahkemesinde, parlamento tarafından kabul edilen 28 Eylül 2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal davası açılmıştır. Mahkeme, 25 Aralık 2008 tarih ve E. 2006/140, K.2008/185 sayılı kararında oybirliği ile kanunu iptal

⁵¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.207; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.365.

⁵² Teziç, *Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.18-19; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.276; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.207; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.367; Atar, a.g.e., s.173; Tunç, Bilir ve Yavuz, a.g.e., s.150.

⁵³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.367; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.208; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.276-277; Atar, a.g.e., s.173; Tunç ve Bilir ve Yavuz, a.g.e., s.150; Terzioğlu, a.g.e., s.135; Arıkan, a.g.e., s.37.

⁵⁴ Karşı görüş olarak Mustafa Erdoğan, yasama organının anayasaya dayanmadan kanuni düzenleme yapabilmesi görüşünü eleştirmektedir: “Her şeyden önce, aslilik genellikten ayrı düşünülemez; yani genel yetkinin olmadığı yerde asli yetkiden bahsetmek de anlamsızdır. Yasama organı yetkili olmadığı bir alanı doğrudan doğruya düzenleyemez. Yetkili olduğu alanlar bakımından ise, bu daima özel bir anayasal yetkilendirmenin sonucu olacağından, asli veya ilk elden yasal düzenleme diye bir şey söz konusu olamaz.” Erdoğan, a.g.e., s.271.

⁵⁵ Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, a.g.e., s.207-208.

⁵⁶ Özbudun, *Türk Anayasa hukuku*, a.g.e., s.208; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.367.

etmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal nedeni ise, bu Kanun'da TBMM'ye verilen yetkilerin Anayasal dayanağının bulunmamasıdır⁵⁷.

Yasama yetkisinin devredilmezliği⁵⁸, açıkça 1982 Anayasası'nın 7'nci maddesinde "bu yetki devredilemez" şeklinde ifade edilmiştir. Yasama yetkisini ise daha önce "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen işlemleri yapma yetkisi" olarak tanımlamıştık. Bu çerçeveden yola çıkarak Anayasa'nın 7'nci maddesinde ifade edilen yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini, Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen tüm işlemler açısından geçerli saymak gerekir⁵⁹. Diğer taraftan Ergun Özbudun'un ifade ettiği üzere, Anayasa'da böyle bir hüküm bulunmasaydı dahi, hiçbir devlet organının, kendisine açıkça Anayasa veya kanunlar tarafından devredilmesi izin verilmeyen bir yetkiyi devretmesi mümkün olmayacaktı⁶⁰.

⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, 25 Aralık 2008 tarih ve E. 2006/140, K.2008/185 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 46, Cilt 1, s. 418-419.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 27.9.2015).

⁵⁸ Anayasa Mahkemesi 14 Kasım 2013 Tarih ve E.2013/24, K.2013/133 sayılı kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ile ilgili olarak şunları söylemiştir: "Anayasa'nın 7. maddesinde 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.' denilmektedir. Anayasa Mahkemesinin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların kanun metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir".

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7a14107d-7c69-4be9-8f31-0aa9cd1e2810?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20devredilmezli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 15.4.2015);

Anayasa Mahkemesi 1 Nisan 2015 Tarih ve E.2013/50, K.2015/38 sayılı kararında, yasama yetkisinin devredilmezliği ile ilgili ayrıntılı olarak şunları ifade etmiştir: "Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle, Anayasa'da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz". (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5d099e3f-231a-4cae-97a1-95c1d2314d9b?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20devredilmezli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 15.4.2015).

⁵⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.369.

⁶⁰ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.208; Aynı doğrultuda Anayasa Mahkemesi 1.4.2015 tarih ve E.2014/139, K.2015/36 sayılı kararında şunları söylemiştir: "Anayasanın 7. maddesinde, yasama

II. YASAMA İŞLEMİNİN TANIMI

Hukuk devletinde, devletin temel fonksiyonları, hukuki işlemler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu işlemler, genel olarak yasama işlemi, idari işlem ve yargı işlemi olarak sınıflandırılmaktadırlar. “Hukuki işlem”, genel olarak belli bir hukuki sonuç elde etmek amacıyla ortaya konulan irade açıklaması şeklinde tanımlanmaktadır. Hukuki işlemler, tek taraflı olabileceği gibi iki taraflı da olabilmektedir. Şartları belirlenmiş olan bir sözleşmenin akdedilmesi neticesinde iki taraflı bir hukuki işlem gerçekleşmektedir. Bu sözleşmenin, taraflardan birisi tarafından feshedilmesi ise bir tek taraflı irade beyanı açıklamasına örnek olarak verilebilir. Yasama organı da devletin diğer organları veya gerçek kişiler gibi hukuki işlemler gerçekleştirmek suretiyle iradesini ortaya koymaktadır. Özel kişilerin irade açıklamaları, kanunlar tarafından belirli şekil şartlarına tabi tutulduğu gibi yasama organının belli bir işlemi gerçekleştirmesi de belirli usul ve şekil şartlarına tabi tutulmaktadır. Bu şekil ve usul şartları, Anayasa ve İçtüzük’te belirtilmektedir.

Yasama fonksiyonunun, yasama organı tarafından yapılan işlemler çerçevesinde meydana geleceğini ifade etmiştik. Yukarıdaki ifade, ilk bakışta organik kriter ayrımının kabul edildiğini göstermektedir⁶¹. Daha önce de ifade edildiği üzere, yasama ve yürütme organları tarafından genel, soyut, kişilik-dışı nitelikte işlemler ihdas edilebildiği gibi, bireysel veya somut nitelikte birçok işlem de ihdas edilmektedir. Bu nedenle, yasama işlemlerinin belirlenmesini maddi kriter ayrımına göre değil de organik kriter ayrımına göre yapmamız icap eder. Bu çerçevede genel olarak yasama işlemi, yasama organı tarafından yapılan işlemler olarak tarif edebiliriz.

yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği kuralına yer verilmiştir. Egemenliğin sahibi olan Millet adına yetki kullanan yasama organı, "yasama" erkinin aslı sahibidir. Böyle bir yetkiden kendi iradesiyle bile vazgeçmesi söz konusu olamaz. Bu nedenle öğretilde, Anayasa’da yasama yetkisinin devredilemeyeceği yolunda bir kural olmasaydı dahi, yasama yetkisinin devredilemeyeceği kabul edilmektedir. Çünkü kamu hukukunda hiçbir Devlet organı, Anayasa ve yasalardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça başka bir Devlet organına devredemez”.

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5d099e3f-231a-4cae-97a1-95c1d2314d9b?>

Highlight

Text

[=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False](#)

(E.T. 15.3.2015).

⁶¹ İrfan Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008, s.445; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.371.

Vurgulanması gereken önemli bir husus, yasama organının hangi işlemleri gerçekleştirebileceğidir. Diğer bir deyişle, yasama organının gerçekleştiremeyeceği birçok işlem bulunmaktadır. Bu işlemler, yasama yetkisinin genelliğine istisna teşkil eden durumlardır. Bu kapsamda yasama organı, kanunların direkt olarak belirli kişilere uygulanması sonucunu doğuran işlemler ihdas edemediği gibi, yargı organının yetkisi kapsamında olan yargılama faaliyetlerini de gerçekleştirememektedir⁶². Bu işlemlere ek olarak, yasama organının 1982 Anayasası gereği gerçekleştiremeyeceği, diğer bir deyişle işlemi tesis etme yetkisinin yasama organı dışındaki başka bir organ veya makama bırakıldığı işlemler de bulunmaktadır. Bu istisnalar, yasama işlemleri alanını daraltan ilk basamak olarak göze çarpmaktadır. Diğer taraftan, TBMM çatısı altında faaliyet gösteren ve kendisine birçok idari nitelikte görevler verilmiş olan TBMM Başkanı ve TBMM Başkanlık Divanı, özel hukuk işlemleri yaptıkları gibi, idari işlemler de tesis etmektedirler⁶³. Bu işlemleri de yasama işlemleri alanı dışarısında bırakmak gerekir. Buradan yola çıkarak, parlamentonun faaliyeti sonucu ortaya çıkan yasama işlemleri kavramını belirginleştirmek adına, bu kavrama “yasama görev ve yetkisiyle ilgili” ibaresini eklemek gerekir⁶⁴.

Doktrinde genel olarak ifade edilen tanıma göre yasama işlemi, yasama organının yasama görev ve yetkisiyle ilgili belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği irade açıklamasıdır⁶⁵. Bu tanımda 4 unsurun bulunduğu gözükmektedir:

- İşlemin yasama organı tarafından yapılması
- İşlemin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olması
- Yasama organının irade açıklamasında bulunması
- İşlemin hukuki sonuç doğurması

⁶² Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012, s.237.

⁶³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.240.

⁶⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.363.

⁶⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.240; İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.50; Gündüz Alp Aslan, *Yasama Meclisi İçtüzüğü* (Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006, s.28; Erdal Abdulkakimoğulları, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, *Yasama Dergisi*, Sayı 5, Nisan - Mayıs - Haziran, 2007, s.8; Kahan Onur Arslan, *Türk Parlamento Hukuku*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s.125; Onur Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 12, Mayıs - Haziran - Temmuz - Ağustos, 2009, s.110.

Yukarıda unsurları verilen yasama işleminin ortaya çıkabilmesi için, bu unsurların kümülâtif bir şekilde sağlanması gerekir. Yasama işlemlerinin saptanması açısından bu unsurların ne anlama geldiklerini irdeleyelim.

A. İŞLEMİN YASAMA ORGANI TARAFINDAN YAPILMASI

“Yasama organı” kavramı kapsamına sadece “TBMM Genel Kurulu” mu yoksa komisyonlar, Danışma Kurulu ve TBMM Başkanlık Divanı gibi oluşumlar da girmekte midir? Bazı yazarlara göre, yasama organı kavramından sadece TBMM Genel Kurulunu anlamamız gerekir⁶⁶. Çünkü yasama işlemlerinin tamamı TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır. Kemal Gözler’e göre yasama işlemleri sadece TBMM Genel Kurulundan çıkmamaktadır. Aynı zamanda, TBMM Başkanı’nın bazı işlemleri de yasama işlemi olarak kabul edilmelidir⁶⁷. Aynı şekilde İrfan Neziroğlu, yasama işlemlerinin sadece TBMM Genel Kurulundan çıkmadığını, komisyonlar tarafından yapılan işlemlerin de bir yasama işlemi olarak kabul edilebileceğini ifade etmektedir⁶⁸.

Kanaatimizce, yasama organı kavramı sadece TBMM Genel Kurulunu değil, bununla birlikte, komisyonlar, TBMM Başkanı veya Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu gibi birimleri de kapsamaktadır. Bu birimleri, organik açıdan başka bir devlet organı içerisinde değerlendirmek mümkün değildir. Bununla birlikte, yasama işlemlerini sadece dış âlemde belge vasfını kazanmış hukuki işlemlerden ibaret görmemek gerekir. Diğer bir deyişle, TBMM Genel Kurulu dışındaki birimler, hukuki sonuç doğuracak nitelikte işlemler yaptıkları takdirde, bu irade açıklamaları, bir yasama işlemi olarak kabul edilmelidir. Nitekim 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11’inci maddesinin 6’ncı fıkrasına göre, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon, denetçilerin seçim işlerini gerçekleştirmektedir. Denetçilerin seçimi, belirtildiği üzere TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmadığı gibi, TBMM Genel Kurulu tarafından da onaylanmamaktadır. Diğer bir deyişle, ortada komisyonun ihdas ettiği ve hukuki sonuç doğuran bir irade açıklaması bulunmaktadır. O halde, yasama

⁶⁶ Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s.50: Arslan, a.g.e., s.125, Çekiç, a.g.m., s.112.

⁶⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.241.

⁶⁸ İrfan Neziroğlu örnek olarak, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun cezaevlerinde veya karakollarda yaptığı denetimleri vermektedir. Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.445.

işlemleri teorisi açısından komisyonların da yetkilendirildikleri takdirde hukuki işlem yapabileceklerini söyleyebiliriz. Bu işlemin hukuki niteliği sorunu çalışmamızın ikinci bölümünde tartışılacaktır.

B. İŞLEMİN YASAMA GÖREV VE YETKİSİYLE İLGİLİ OLMASI

Yasama organı tarafından yapılacak işlemin *yasama görev ve yetkisiyle* ilgili olması, yasama işlemi belirleyecek unsurlardan bir diğeridir. İdari işlem teorisinde nasıl ki, idarenin eşit bir şekilde karşı taraf ile gerçekleştirdiği özel hukuk sözleşmeleri, işlemin kamu gücü ayrıcalığından yoksun olması nedeniyle idari işlem sayılmıyorsa, yasama organının yasama görev ve yetkisiyle ilgili olmayan işlemleri de yasama işlemi olarak kabul edilemez. TBMM Başkanlığına bağlı personel hakkındaki işlemlerin yasama işlemi değil de idari işlem olarak kabul edilmesinin altında bu unsurun eksikliği yatmaktadır.

İlk bakışta (*prima facie*), birçok işlemin, *yasama görev ve yetkisi veya idare işlevi* kapsamında bulunduğu etiketini rahatlıkla yapıştırabiliriz. Örneğin, bir vali veya kaymakamın atanması işlemi, hiçbir tereddüt bulunmaksızın idari işlem olarak adlandırırız. Nitekim böyle bir atama, yasama organı tarafından gerçekleştirilemeyecek işlemler kategorisinde bulunmaktadır. Bir milletvekiline kınama cezasının verilmesi, yasama çalışmalarıyla bağlantısı açık bir şekilde görülebilmesi nedeniyle yasama görev ve yetkisi kapsamında değerlendirilir.

Diğer taraftan bazı işlemler vardır ki, bu işlemlerin hangi fonksiyon kapsamında değerlendirileceği, söz konusu işlemi tesis etme yetkisinin hangi devlet organına verildiğine bakılarak kararlaştırılır. Diğer bir deyişle, bu işlemler, yasama veya yürütme organının herhangi birisi tarafından gerçekleştirilebilecek nitelik taşımaktadır. Örneğin, 1982 Anayasası'nda savaş ilanı kararı, parlamentoya tevdi edilen bir görev ve yetkidir. Hukuk tarihi verileri dikkate alındığında, parlamentonun kurumsal olarak oluşturulmasından önce, savaş ilanı veya dış ülkelere asker gönderilmesi kararı, yürütme organının başı konumundaki kral veya prensler tarafından verilmekteydi. Ancak günümüz anayasal düzenlerinde bu görev ve yetki, parlamentoya tevdi edilmiştir. Diğer taraftan, 1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan referandum ile birlikte Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmının TBMM Genel Kurulu tarafından

seçileceğine karar verilmiştir. Ancak, bazı batılı ülkelerde, Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi parlamento tarafından değil yürütme organı tarafından gerçekleştirilmektedir⁶⁹.

Açık bir şekilde soracak olursak, işlemin yasama görev ve yetkisi kapsamında değerlendirilmesi sonucunu doğuran ölçüt, konunun Anayasa’da yasama organına tevdi edilmiş olması mıdır? Yoksa ilgili işlem, hakikaten yasama veya yürütme fonksiyonu kabul edilmesinden dolayı mı yasama veya yürütme organına tevdi edilmiştir?

Yasama ve yürütme organları tarafından yapılan düzenleyici işlemler üzerinden bu soruları cevaplandırmaya çalışalım. Düzenleyici işlemlerin maddi konularının aynı olması nedeniyle bu düzenleyici işlemler arasındaki en önemli fark, işlemlerin hangi organ tarafından çıkarılacak olmasıdır⁷⁰. Diğer bir deyişle, işlemlerin ayırt edilmesinde organik ayrımın kullanılması, işlemlerin niteliksel ayrılıkları sonucunu doğuruyor. Düzenleyici işlemin, yasama organı tarafından yapıldığı zaman “yasama işlemi”, yürütme organı tarafından yapıldığı zaman “yürütme işlemi” olduğu doktrin ve yargısal içtihatlarla kabul edilmektedir. Tüzük çıkarma yetkisi, 1982 Anayasası’nda Bakanlar Kuruluna değil de yasama organına verilmiş olsaydı, yasama organı tarafından çıkarılan tüzük düzenlemesinin hukuki niteliği ve rejimi ne olurdu? Yasama organı tarafından yapılacak bu işlemin, doktrin ve mahkemeler tarafından bir idari işlem olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Böyle bir sonuca yol açan esas etken ise, anayasa yapıcının, işlemin hangi organ veya makam tarafından ihdas edileceğini düzenleyen iradesidir. Açık bir anlatımla, yasama görev ve yetkisi, çoğunluk itibarıyla ilk bakışta tanınabilecek bir özellik gösterirken, bazı görev ve yetkiler bakımından, bu görev ve yetkilerin hangi fonksiyon kapsamında değerlendirileceği, yasama organının iradesine bağlı olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen çözümlemenin, doktrinde tartışma konusu olan işlemlerin hukuki niteliklerinin belirlenmesinde rahatlıkla uygulanabileceği kanaatini taşıyoruz. Doktrinde, parlamento tarafından yapılan bazı işlemlerin, yasama işlemi olarak nitelendirilmesinden ziyade, idare işlevi kapsamında görüldüğü için bir idari işlem

⁶⁹ Levent Gönenç, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi - Dengelenmesi ve Yargı*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s.143.

⁷⁰ Güneş, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, a.g.e., s.41.

olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Örneğin, RTÜK üyelerinin seçimi ve Kamu Başdenetçisi'nin seçimi, bu tür kararlar arasındadır. Aşağıda, bu konu, söz konusu işlemler üzerinden irdeleneceğinden dolayı, konunun tartışılmasını sonraya bırakıyoruz.

C. YASAMA ORGANININ İRADE AÇIKLAMASINDA BULUNMASI

Hukuki işlem, hukuki bir sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması olduğuna göre, irade açıklaması, hukuki işlemin kurucu unsurlarından bir tanesidir⁷¹. Bu çerçevede irade açıklamasını, hukuki bir sonuca yönelmiş arzunun açıklanması şeklinde tarif edebiliriz⁷². Yasama organı tarafından açıklanacak irade, tek taraflı bir irade beyanıdır.

İrade açıklamasında icrai nitelik gösteren irade beyanları açık bir şekilde anlaşılabilir. Ancak tartışma konusu olabilecek nokta, irade açıklamasının ihmâli olarak da gerçekleşip gerçekleşmeyeceğidir. Örneğin Meclis Başkanı'nın Anayasa'nın 93'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası uyarınca, TBMM üye tamsayısının beşte birinin yazılı istemi üzerine TBMM Genel Kurulunu toplantıya çağırması gerekir. Ancak yeterli sayıda milletvekilinin yazılı talebine rağmen Meclis Başkanı'nın Genel Kurulu toplantıya çağırması, bir irade açıklaması olarak kabul edilebilir mi?

“İrade açıklaması” kavramının ise doktrinde bazı yazarlar tarafından yasama işlemi olarak kabul edilen “bildirici/isimsiz yasama işlemleri”ni⁷³ değerlendirmede önemli kabul edilebileceğini düşünüyoruz⁷⁴. Örneğin, 1982 Anayasası'nın 84'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında milletvekilliğinin, kesin hüküm giyme veya kısıtlanması halinde, bu husustaki kesin mahkeme kararının TBMM Genel Kuruluna bildirilmesiyle düşeceği ifade edilmiştir. Acaba buradaki irade açıklaması yargı organına mı ait yoksa Genel Kurula mı aittir? Yargı organına ait bir iradenin sadece Genel Kurula bildirilmesiyle hüküm doğurması, bu iradenin yasama organına mâl edilmesi sonucunu

⁷¹ Kemal Oğuzman ve Nami Barlas, *Medeni Hukuk: Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar*, İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2008, s.166.

⁷² Oğuzman ve Barlas, a.g.e., s.167.

⁷³ Şeref İba aynı zamanda “bildirici (bilgiye sunma) yasama işlemi” olarak da adlandırmaktadır. Şeref İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s.462.

⁷⁴ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.462-466; Arslan, a.g.e., s.125, Çekiç, a.g.m., s.112.

doğurur mu? Kanaatimizce, bir işlemin yasama işlemi olarak nitelendirilebilmesi için muhakkak ortaya konulan iradenin yasama organına ait olması gerekir. Yargı organı tarafından verilmiş bir hükmün, sadece Genel Kurula sunulması neticesinde sonuç kısmının gerçekleşmesi, bir yasama işlemi olarak değerlendirilemez. Çünkü hukuk âleminde tamamlanmış bir yargı işlemi bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, irade açıklaması yargı organına aittir. Bu konu daha sonra ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

D. İŞLEMİN HUKUKİ SONUÇ DOĞURMASI

Hukuki sonuç doğurmaktan kastedilen, yeni bir hukuki durum oluşturma, var olan mevcut hukuki durumun değişimi veya ortadan kaldırılması sonucunu doğurmasıdır⁷⁵. Diğer bir deyişle, dikkat edilmesi gereken nokta, işlemin hukuk âleminde meydana getirdiği etkinin tespit edilmesidir. “Hukuki etki” kavramı, idari işlem teorisinde hukuk düzeninde veya kişilerin statüsünde bir değişiklik meydana getirme etkisi olarak açıklanmaktadır⁷⁶. Bu çerçevede, sadece hukuki etkiye sahip olan işlemler, idari işlem olarak kabul edilecek ve işlemin muhatapları tarafından yargı önüne götürülebilecektir. İdari işlem teorisinde işlemin hukuki etkiye sahip olup olmadığı meselesi, “icrailik” başlığı altında incelenmektedir.

Yasama işlemleri teorisi açısından, icrailik kriterinin büyük ölçüde uygulanabileceğini düşünüyoruz. Doktrinde etkili (icrai) olmayan işlemler kapsamında genel itibarıyla hazırlık işlemleri⁷⁷, iç düzen işlemleri⁷⁸, gösterici (görüş belirten) işlemler⁷⁹ sayılmaktadır. Bu çerçevede idari işlem teorisinde hukuki etkiye sahip olmayan işlemlere verilen birçok örneklendirmeyi, yasama işlemleri alanında da bulabilmek mümkündür. İlk olarak TBMM’nin hazırlık işlemlerine, kanun tasarısı ve teklifleri hakkında komisyonların hazırladığı raporları örnek mahiyetinde verebiliriz. Bu

⁷⁵ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner vd., *İdare Hukuku*, 7. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2015, 1231; Halil Kalabalık, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 5. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2014, s.317.

⁷⁶ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s.263.

⁷⁷ Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, vd., *İdare Hukuku*, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2013, s.405-407; Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013, s.296-303.

⁷⁸ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Cilt 1, 6. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.441-444; Gözler ve Kaplan, a.g.e., s.298-303

⁷⁹ Cemil Kaya, “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1-2, , 2005, , s. 268-272; Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s.444-447.

raporları, TBMM Genel Kuruluna yardımcı nitelikte gerekçe ve teklif metni olarak düşünmeliyiz. Komisyonun raporu hakkında verilecek nihai karar TBMM Genel Kuruluna ait olduğu için, komisyonun bu raporu oluşturmasını hazırlık işlemleri kategorisinde değerlendirmek mümkündür. Öneri ve danışma işlemlerini de bu kapsama dâhil etmek gerekir. TBMM İçtüzüğü'nün 5'inci maddesine göre parlamentonun tatile girmesi için Danışma Kurulu önerisi gereklidir. Bununla birlikte, İçtüzük'ün 19'uncu maddesine göre, Danışma Kurulunun görevlerinden birisi de Meclis Başkanı'nın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmektir. Bu işlemler, açık bir şekilde hukuki etkiden yoksun işlemler kategorisinde değerlendirilmelidir. İç düzen işlemlerine örnek olarak, TBMM Genel Kurulu gündeminin, İçtüzük'te ayrı olarak düzenlenen haller saklı olmak üzere, Meclis Başkanlığınca düzenlenmesi verilebilir. İçtüzük'ün 49'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasına göre gündemdeki işlerin görüşülme sırası, Başkanlıkça alınış tarihlerine göre tespit edilir. Aynı maddenin 7'nci fıkrasına göre Meclis Başkanı, birleşimi kapatırken gündemde bulunan hususlardan hangilerinin gelecek birleşimde veya birleşimlerde görüşüleceğini Genel Kurula bildirir. Bu husus aynı zamanda ilan tahtasına da yazılır. Açık bir şekilde görüleceği üzere, parlamentonun çalışması sırasında ortaya çıkan bildiri veya ilan mahiyetindeki bu işlemlerin, hukuki sonuç doğurmayan işlemler olarak adlandırılmaları gerekir. Bu örnekleri arttırabilmek mümkündür.

İşlemin “hukuki sonuç doğurması” unsuru, doktrinde bazı yazarlar tarafından yasama işlemlerinin tanımlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. *İsimsiz/Bildirici yasama işlemleri* olarak adlandırılan işlemleri ayrı bir yasama işlemi türü olarak savunan yazarlar, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her türlü işlemin değil, sadece hukuki sonuç doğuracak nitelikteki işlemlerin Genel Kurula bildirilmesiyle yasama işleminin gerçekleşeceğini ifade etmektedirler⁸⁰. Örneğin, Anayasa'nın 89'uncu maddesine göre Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı bir kanunu, bu hususta göstereceği gerekçe ile birlikte bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresi, ilk birleşimin başında TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmaktadır. Onur Çekiç'e göre tamamen TBMM Genel Kuruluna bilgi vermeye yönelik bu durum neticesinde

⁸⁰ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.463; Çekiç, a.g.m., s.122-123.

herhangi bir yasama işlemi meydana gelmemektedir⁸¹. Ancak bu yazarlar, TBMM İçtüzüğü'nün 90'ıncı maddesinin 3'üncü fıkrasında belirtilen “yürürlükten kaldırılan kanun hükmünde kararname bir raporla Genel Kurula sunulmadan işlemde kaldırılamaz” hükmünü örnek göstererek hukuki sonucun önemini vurgulamışlardır⁸². Bu madde hükmü gereğince, yürürlükten kaldırılan KHK'nin hukuk âleminde silinebilmesi için TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulması zorunludur.

Diğer taraftan hukuki sonuç doğurma, *Meclis Başkanı kararı* olarak doktrinde ileri sürülen işlemlerin kabul edilip edilmemesinde de önem arz etmektedir. Örneğin Meclis Başkanı, Anayasa'nın 93'üncü maddesi gereği parlamentoyu toplantıya çağırılmaktadır. Acaba bu işlem bir hazırlık işlemi mi yoksa hukuki sonuç doğuracak nitelikte bir işlem olarak mı kabul edilmelidir? Bu konu aşağıda ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

III. YASAMA İŞLEMLERİNİN DİĞER İŞLEMLERDEN AYRILMASI

Yasama işlemlerinin belirginleştirilmesi, diğer organ veya makamların işlemleri ile arasındaki ayrımın ortaya konulmasıyla gerçekleşebilir. Bu nedenle işlemler arasındaki ayrımı sağlayan objektif kriterlerin geliştirilmesi önem arz eder. Bu başlık altında yasama işlemleri ile yargı işlemleri ayrımından bahsettikten sonra yasama işlemlerinin idare işlemlerinden ayrılması konusu üzerinde durulacaktır. Son olarak, yasama işlemi mi yoksa idari işlem mi olduğu noktasında tartışma bulunan yasama organının birel nitelikteki üye seçimi işlemleri, ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

A. YASAMA İŞLEMİ - YARGI İŞLEMİ AYRIMI

Kanaatimizce, yasama işlemi ile yargı işlemi arasında tartışma konusu oluşturan bir nokta bulunmamaktadır. Yasama işlemini, parlamento tarafından yapılan işlemler olarak ifade etmiştik. Yargı işlemi ise, mahkemeler tarafından iddia-tespit-müeyyide aşamalarını takip ederek hukuk düzeninde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözümlenmek amacıyla yapılan işlemlerdir. Yasama yetkisinin devredilmezliği prensibi karşısında yargı organı kural koyma yetkisine sahip olmadığı gibi, parlamento da, 1982

⁸¹ Çekiç, a.g.m., s.122.

⁸² İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.464.

Anayasası'nın 7'nci maddesinde ifade edilen "yargı yetkisi, Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır" hükmü karşısında, yargı fonksiyonunu yerine getirememektedir. Hatta Anayasa'nın 138'inci maddesinin 3'üncü fıkrası, görülmekte olan bir dava hakkında parlamentoda yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili olarak soru sorulamayacağını, görüşme yapılamayacağını veya herhangi bir beyanda bulunulamayacağını ifade etmektedir.

Diğer taraftan, yasama organının yargı işlemine benzeyen birçok işlemi bulunmaktadır. Bu işlemler, yargı organı tarafından işletilecek iddia-tespit-müeyyide süreçlerine benzese dahi birer yasama işlemi olarak kabul edilirler. Örneğin, Anayasa'nın 100'üncü maddesi uyarınca Başbakan veya Bakanlar hakkında görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının işletilebilmesi amacıyla Yüce Divana sevk edilebilirler. Böyle bir karar, bir nevi yargı işleminin iddia aşamasına karşılık gelmektedir. Bununla birlikte parlamento, TBMM İçtüzüğü'nün 163'üncü maddesi uyarınca milletvekilleri hakkında "kınama" veya "geçici olarak meclisten çıkarma" müeyyidelerini, belirli fiillerin işlendiğinin tespitinden sonra verebilmektedir.

B. YASAMA İŞLEMİ - İDARİ İŞLEM AYRIMI

Yasama işlemi ile idari işlem arasındaki ayrımın belirginleştirilmesi, tartışılması gereken esas konuyu oluşturmaktadır. Yasama işlemi, organik kriter uyarınca parlamento tarafından yasama görev ve yetkisiyle ilgili ihdas edilen işlemler olarak ifade etmiştik. Yasama işlemi açısından en önemli unsur, işlemin muhakkak yasama organı tarafından yapılması gerektiğidir. Ancak, idari işlem açısından organik unsur zorunluluğu her zaman için geçerli değildir. İdari işlem ise yürütme organı ve idare makamları tarafından idari alanda çıkartılan işlemlerdir. Yürütme organı, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. İdare ise yürütme organının Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlar dışında kalan kısmını ifade etmektedir⁸³. Ancak bu tanım, tartışmayı sonlandıracak nitelikte yeterli ve kesin bir bilgiyi ihtiva etmemektedir. Bu nedenle idari işlem tanımının unsurları açık bir şekilde ortaya konulmalıdır.

⁸³ Gözler ve Kaplan, a.g.e., s.14.

Doktrinde idari işlemin tanımına yönelik ifadeleri incelediğimizde, genel olarak iki öğeden oluşan bir tanım yapılmaktadır⁸⁴. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında da doktrinde ifade edilen tanımlara benzer tanımlar yapılmıştır. Anayasa Mahkemesinin 15 Nisan 2004 tarih ve E.2004/26, K.2004/51 sayılı kararında idari işleme ilişkin olarak, “bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, idarece kullanılan yetki ile serdedilen kamusal irade, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermelidir” şeklinde bir tanımlamaya gidilmiştir⁸⁵. Danıştay dairelerinin vermiş olduğu birçok kararda da benzer tanımlar yapılmıştır. Danıştay 7. Dairesinin 8 Kasım 2007 tarih ve E. 2007/695, K. 2007/4612 sayılı kararına göre idari işlem, “bir idari makam tarafından, bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla İdare Hukuku’nun kendisine tanımış olduğu kamu gücünü kullanarak ve tek yönlü irade açıklamasıyla yapılan, kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem” şeklinde tanımlanmıştır⁸⁶. Bu çerçevede idari işlemi, idari organ ve makamların idari faaliyetlerle ilgili alandaki irade açıklamaları şeklinde tanımlayabiliriz. Bu tanımlardan yola çıkarak, idari işlemin tanımında organik kriterin vurgulandığını rahatlıkla görebiliriz. Ancak bazı durumlarda, idari işlemler sadece idari organlar tarafından yapılmamaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi, özel hukuk tüzel kişilerine de bırakılabilmektedir. Bu özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücü kullanarak yaptığı işlemler de birer idari işlemdir⁸⁷.

Yasama işlemi ve idari işlemin tanımlarını verdikten sonra, bu iki işlem kategorisine hangi işlemlerin dâhil olduğunu ve hangi işlemlerin yasama işlemleri ile idari işlemler arasındaki sınırı belirsizleştirdiğini izah edelim. İdari organ veya makamlar, genellikle, kanun hükmünün hukuk öznesine uygulanması sonucunu doğuran birel nitelikte işlemler tesis etmekle birlikte düzenleyici işlemler de ihdas

⁸⁴ Gözübüyük ve Tan, a.g.e., s.431; Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.364; Kalabalık, a.g.e., s.316.

⁸⁵ Anayasa Mahkemesi, 15 Nisan 2004 tarih ve E.2004/26, K.2004/51 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 40, Cilt 2, s.722.

(<http://www.kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bc7ec886-bd49-4e94-bc47-1022dbf47677?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 7.10.2015).

⁸⁶ Danıştay 7. Dairesinin 8 Kasım 2007 tarih ve E. 2007/695, K. 2007/4612 sayılı kararı. Aktaran: Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.365.

⁸⁷ Gözler ve Kaplan, a.g.e., 264.

edebilmektedirler⁸⁸. İdarenin düzenleyici işlemlerine örnek olarak kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik verilebilir. İdarenin bireysel nitelikteki işlemlerine ise özel ve tüzel kişiler hakkında alınan idari kararlar örnek olarak verilebilir. Yasama organı ise irade açıklamalarını kanun ve parlamento kararı şeklinde ortaya koymaktadır. Yasama organı bu işlemlerle birlikte, idari organ ve makamlar gibi objektif ve sübjektif nitelikteki konuları karara bağlayabilmektedir. Şimdi, bu işlemlerin ayrılmasını sağlayan kriterlerin neler olduğuna bir göz atalım.

Bu ayrım sorununun çözülebilmesi için doktrinde temel itibarıyla iki ölçüt ifade edilmektedir: *Organik* ve *maddi* (işlevsel) ölçüt⁸⁹. Doktrinde ifade edilen bu ölçütlere bazı yazarlar tarafından üçüncü bir ölçütün ilave edildiğini söylemek mümkündür⁹⁰. O ölçüt de *biçimsel* ölçüt olarak belirtilmektedir. Organik ölçüt, yasama organı ile idarenin işlemleri arasındaki ayrımı, işlemin hangi organ tarafından ihdas edildiğini tespit etmek suretiyle gerçekleştirmektedir. İşlevsel ölçüt, işlemin içeriğinin hangi görev ve yetkiyle ilgili olduğu incelemesi neticesinde varılacak sonucu ifade etmektedir. Biçimsel ölçüt ise işlemin hangi usul ve yöntem kullanılarak çıkarıldığının incelenmesi gerektiğini belirtmektedir.

Doktrinde genel olarak organik ölçüt ayrımının işlemlerin ayrılması sorununa yeterli çözüm oluşturmayacağı belirtilmiştir⁹¹. Bu nedenle hem organik hem de işlevsel ölçütün birlikte kullanılması gerektiği ifade edilmiştir⁹². Onur Karahanoğulları, bu ölçütlere biçimsel ölçütleri de ekleyerek, idari işlemin belirlenmesinde bu üç ölçütün de sağlanması gerektiğini belirtmiştir⁹³. Ancak yazar bu üç ölçütün çoğu zaman aynı anda sağlanamayacağını da ayrıca vurgulama ihtiyacı hissetmiştir. Son dönemlerde tartışma konusu oluşturan bazı işlemler için doktrinde işlevsel ölçüte ağırlık verme eğilimi artmıştır. Bu eğilimi gösteren yazarlar, asıl ayrımın işlevsel ayrıma göre yapılması

⁸⁸ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2015, s.99-100.

⁸⁹ Günday, a.g.e., s.11; Kalabalık, a.g.e., s.6.

⁹⁰ Karahanoğulları, a.g.e., s.24; Nazile İrem Yeşilyurt, “TBMM’nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme”, *TBB Dergisi*, Sayı 107, 2013, s.124.

⁹¹ Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, a.g.e., s.1237.

⁹² Günday, a.g.e., s.11; Kalabalık, a.g.e., s.6.

⁹³ Karahanoğulları, a.g.e., s.24.

gerektiği, diğer ölçütlerin ise işlevsel ölçüte yardımcı ve tamamlayıcı bir fonksiyon olabileceği görüşünü paylaşmaktadırlar⁹⁴.

İlk bakışta işlemlerin ayrılmasında organik ölçütün kullanılması gerekeceği açıktır. Aksi takdirde yasama işlemi ile idari işlem arasındaki ayrımın belirsizliği ziyadesiyle artacaktır. Bu çerçevede yasama organı tarafından ihdas edilen işlemler “yasama işlemi”, idare tarafından ihdas edilen işlemler ise “idari işlem” olarak tanımlanabilir. Ancak uygulamada tartışmanın konusunu oluşturan üye seçimi gibi bazı işlemlerin varlığı kafa karışıklığına yol açmakta ve tasnif etme işlemini zorlaştırmaktadır. Bu işlemler bakımından gerek organik gerekse işlevsel belirsizlik, hukuk devleti açısından önemli olan “işlemin gücünün tespit edilmesi” niteliğini zayıflatmaktadır.

Organik ölçüt konusunda doktrinde ve mahkeme kararlarında tartışılan önemli bir sorun, idari işlemin belirlenmesinde yasama organının idari birimleri dışındaki birimler tarafından yapılan işlemlerin de idari işlem sayılıp sayılmayacağıdır. TBMM Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanlığı, yasama organının idari birimi olarak kabul edilmektedir. Bu makamların yasama görev ve yetkisi ile ilgili olmayan konularda çıkardığı işlemler, idari işlem olarak kabul edilmektedir⁹⁵. Acaba bu birimlerin dışında kalan TBMM Genel Kurulu ve komisyonların da yasama görev ve yetkisi dışında ihdas ettikleri işlemler, bir idari işlem olarak kabul edilebilir mi? Başka bir anlatımla, TBMM Genel Kurulu’nun işlemleri, *kanun* veya *parlamento kararı* şeklinde ortaya çıkmaktadır. TBMM Genel Kurulu bu iki işlem dışında *idari işlem* niteliğinde işlemler de ihdas edebilir mi?

Yasama işlemleri ile idari işlemler arasındaki ayırmda ortaya çıkan ilk tartışma, Meclis Başkanlığının gerek kendi personeli gerekse TBMM bina ve eklentilerinin yönetimi ile ilgili olarak yaptığı işlemlerin hukuki niteliğine yöneliktir⁹⁶.

1961 Anayasası döneminde Danıştay, Meclis Başkanlığı tarafından ihdas edilen işlemler hakkında maddi kriteri uygulayarak, söz konusu işlemleri idari işlemler

⁹⁴ Karahanoğulları, a.g.e., s.32-33; Yeşilyurt, a.g.e., s.140.

⁹⁵ Erdem Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s.17; Bahtiyar, Akyılmaz ve Kaya, a.g.e., s.99; Giritli, Bilgen, Akgüner, vd., a.g.e., s.1253.

⁹⁶ Abdurrahman Saygılı, “Meclis Başkanlık Divanı’nın Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 66, Sayı 3, 2008, s.104.

kategorisine dahil etmiştir⁹⁷. Danıştay 16 Aralık 1987 tarih ve E. 1987/2380 K.1987/1783 sayılı kararında şunları ifade etmiştir:

“TBMM Başkanlığınca TBMM’de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonların bir tasarrufu olarak düşünülmemeyeceğinden bu durum uyumsuzluk konusu işten farklı bir niteliğe bürünmekte ve bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir”⁹⁸.

Anayasa Mahkemesi de 26 Aralık 1962 tarih ve E. 1962/211, K. 1962/121 sayılı kararında aynı şekilde bu işlemleri idari işlem olarak kabul etmiş ve idari işlemlerin hukuki rejimine tabi tutmuştur: “Devlet adına, idari bir makam tarafından idari maksatla yapıldıkları, hukuki sonuçlar doğurdıkları ve görevli kaza mercileri tarafından iptal edilmedikçe kesin oldukları cihetle idare hukuku kurallarına göre birer idari tasarruftan ibarettir”⁹⁹.

1982 Anayasası’nın 93’üncü maddesinin 3’üncü fıkrası, TBMM’nin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetlerinin Meclis Başkanlığı eliyle düzenleneceğini ve yürütüleceğini ifade etmiştir. İçtüzük’ün 14’üncü Maddesinde sıralanan TBMM Başkanı’nın görevleri arasında, “Türkiye Büyük Millet Meclisinin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek” olduğu sayılmıştır¹⁰⁰. Bununla birlikte TBMM İçtüzüğü’nün 171’inci maddesi Başkanlık Divanının parlamentonun iç hizmetlerine ait olmak üzere düzenleyici kararlar alabileceğini ifade etmektedir. İçtüzük’ün 173’üncü maddesinde ise açıkça Türkiye Büyük Millet Meclisi Kitaplığından faydalanma şartlarının Başkanlık Divanınca onaylanacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, 1982 Anayasası, Meclis Başkanlık Divanının açıkça yönetsel görevleri yürüteceğini kararlaştırmış, İçtüzük’te ise

⁹⁷ Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980, s.48. Danıştay içtihatlarına örnek olarak, Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 5 Nisan 1968 tarih ve E. 1967/846, K. 1968/271 sayılı kararı, ; Dava Daireleri Kurulu, 20 Haziran 1969 tarih ve E. 1968/534, K. 1969/511 sayılı kararı. Aktaran: Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.21.

⁹⁸ Danıştay 5. Dairesi 16 Aralık 1987 tarih ve E. 1987/2380 K.1987/1783 sayılı kararı, *Danıştay Dergisi*, Sayı 92, s.471. Aktaran: Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.374;

⁹⁹ Anayasa Mahkemesi, 26 Aralık 1962 tarih ve E. 1962/211, K. 1962/121 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 1, s.44. Aktaran: Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.48

¹⁰⁰ Şeref İba, *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2001, s.242; Hamit Eşen, “Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı’nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 4, Ocak - Şubat – Mart, 2007, s.14.

düzenleyici kararlar alabileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede Meclis Başkanlık Divanı tarafından birçok yönetmelik ihdas edilmiştir¹⁰¹. Sonuç olarak TBMM Başkanlık Divanı ve Meclis Başkanlığınca, kendi binaları ve personeli hakkında idari ve mali alanlarda idari işlemler yapılmaktadır. Bununla birlikte, TBMM Başkanlığı kendisine verilen görev ve yetkiler itibarıyla, iki taraflı özel hukuk sözleşmeleri yapabilmektedir¹⁰². Bina ve eklentilerin alım ve satımı, taşıt kiralaması gibi işlemler, özel hukuk kapsamına girmekte ve bu işlemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı mercii hukuk mahkemeleri olmaktadır¹⁰³. Bu nedenle, yasama organı tarafından ihdas edilen yasama işlemi kavramının kapsamından idari ve özel hukuk niteliğindeki işlemleri çıkarmamız gerekir¹⁰⁴.

Doktrinde bazı yazarlar, organik ölçütün ihmal edilerek işlevsel ölçüte ağırlık verilmesi gerektiğini belirtip, tartışma konusu oluşturan bazı işlemleri idari işlem kategorisinde değerlendirme eğilimindedirler. Yasama organının idari birimleri tarafından yasama fonksiyonu dışında ihdas edilen işlemler idari işlem olarak kabul edilmektedir. Ancak yasama organının idari birimi dışındaki komisyon, TBMM Genel Kurulu gibi oluşumlar tarafından ihdas edilen işlemlerin, işlevsel ölçüte ağırlık verilerek idari işlem olarak kabul edilmesi noktasında bir görüş birliği yoktur. Bu tartışmaya yol açan işlemler, idari makam olarak kabul edilmeyen yasama içi birimlerin birel nitelikteki üye seçimi işlemleridir. Takip eden başlık altında bu işlemlerin hukuki niteliği tartışılacaktır.

C. PARLAMENTONUN BAZI KURUMLARIN BAŞKAN VE ÜYELERİNİN SEÇİMİNE YÖNELİK İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ SORUNUNUN ÖZEL OLARAK İNCELENMESİ

Parlamentonun görev ve yetkileri arasında bazı kurumların üye seçimi işlemlerini gerçekleştirmek de bulunmaktadır. Bu çerçevede parlamento, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin, RTÜK üyelerinin, Anayasa Mahkemesi üyelerinden bir kısmının, Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin seçilmesi işlemlerini gerçekleştirmektedir. Bu işlemlerin hukuki niteliği ve yargısal denetimi ile ilgili olarak yargı kararları

¹⁰¹ Meclis Başkanlık Divanı tarafından TBMM ile ilgili ihdas edilen yönetmelikler için bkz.

<http://www.tbmm.gov.tr/genser/yonetmelikler.htm> (E.T. 1.4.2015).

¹⁰² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.373; Çekiç, a.g.m., s.112.

¹⁰³ Çekiç, a.g.m., s.112.

¹⁰⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.374.

arasında ittifak bulunmadığı gibi, doktrinde de farklı görüşler ileri sürülmektedir. Tartışma, işlemlerin yasama işlemi mi idari işlem mi olduğu noktasında kilitlenmektedir. Bu tartışmanın bir vechesini de yargısal denetim boyutu oluşturmaktadır.

Doktrinde çoğunluk görüş, parlamentonun üye seçimi işlemlerinin hukuki niteliğini, bir *idari işlem* olarak değerlendirmektedir¹⁰⁵. Bu görüşü savunan yazarlara göre, üye seçimi işleminin hukuki niteliğinin belirlenmesinde maddi ölçütün yani idare işlevi ölçütünün kullanılması gerekir¹⁰⁶. Aksi takdirde, hukuk devleti ilkesini zedeleyecek ölçüde denetimsiz bir işlem alanının ortaya çıkacağı vurgulanmıştır. İlgili yazarların dayandıkları en önemli argüman, üye seçimi işlemlerinin yasama fonksiyonuna dahil edilemeyeceği noktasında birleşmektedir¹⁰⁷. Söz konusu kurumların, idari nitelikte faaliyet yürüttükleri ve bu nedenle üyelerinin atanması işlemlerinin de idari fonksiyon kapsamında değerlendirilmesi gerektiği iddia edilmiştir. Dolayısıyla yasama organı tarafından ihdas edilen bir işlemin, Anayasa'nın 87'nci maddesi kapsamına girmesi nedeniyle idari işlem niteliğini kaybetmeyeceği vurgulanmıştır¹⁰⁸. Dayandıkları bir diğer madde, Anayasa'nın 36'ncı maddesinde belirtilen hak arama hürriyetidir. İdari nitelikteki bir işlemin yargısal denetiminin yapılamamasının hak arama hürriyetini zedeleyeceğini belirtmektedirler.

TBMM Genel Kurulu tarafından ihdas edilen üye seçimi işlemlerinin, yasama işlemi mi yoksa idari işlem mi olduğunu saptayabilmek için yasama organı ile idarenin işlemleri arasındaki ayrımın belirginleştirilmesi gerekir. Bu ayrımın netleştirilebilmesi, yasama ve idare işlevleri arasındaki ayrımın netleştirilmesine bağlıdır. Bu konudaki tartışmalara çalışmanın ilk bölümünde değindik. Şimdi ise bu tartışmanın pratik boyutunu değerlendirmeyi düşünüyoruz.

¹⁰⁵ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.33; Karahanoğulları, a.g.e., s.31; Bülent Yücel, "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama – İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, 2004/1, s.14-15 ; Ahmet Nohutçu ve Nazlı Ece Özün, "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi", *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 2, Temmuz 2015, s.66-68.

¹⁰⁶ Nohutçu ve Özün, a.g.m., s.66-68.

¹⁰⁷ Karahanoğulları, a.g.e., s.31.

¹⁰⁸ Yücel, a.g.m., s.14-15.

1. Sayıştay Başkan ve Üyeleri ile Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Seçimi

1982 Anayasasının 160'ncı maddesinin son fıkrasına göre Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanun ile düzenlenecektir. Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçilmesi usulü ise 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 12 ile 16'ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. Bu madde hükümleri gereği TBMM Genel Kurulu, Sayıştay Başkanı ve üyelerini, Ön Seçim Geçici Komisyonunca belirlenen adaylar arasından seçecektir.

1961 Anayasası döneminde Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçimi, 876 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5 ve 6'ncı maddeleri uyarınca Genel Kurulun iradesi ile gerçekleşmekteydi. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi, Sayıştay Başkanı'nın yasama meclislerince seçimine dair 22 Haziran 1978 tarih ve E.1978/50, K.1978/43 sayılı dosyada daha önce de değindiğimiz üzere görevsizlik kararı vererek başvurunun reddine karar vermiştir:

“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. Cumhuriyet Senatosu, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5. maddesinde belirtilen yetkiyi kullanmış ve bu konuda bir karar almıştır. Bu kararın oluşturulmasında Anayasaya ya da İçtüzüğe ters düşüldüğü veya yeni bir içtüzük hükmü yaratılmış olduğu yönünde öne sürülen savların Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilebilmesi, ancak bu kararın denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisi içinde olması koşulu ile gerçekleştirilebilir. Eğer Anayasa, bir kararı Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmamışsa, onun oluşması sırasında Anayasa ve İçtüzük kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesine de olanak yoktur.

Öte yandan, Sayıştay Birinci Başkanının Bütçe Karma Komisyonunca yapılan seçimin Cumhuriyet Senatosunca onaylanmasına ilişkin karar, yeni bir İçtüzük hükmü düzenlenmesi veya içtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi niteliğinde olmayıp, belli bir kanun hükmünün uygulanmasından ibarettir”¹⁰⁹.

AYM, bu içtihadını 1987 tarihli bir kararıyla da devam ettirmiştir:

“Oysa, T.B.M.M. Genel Kurulunca alınan kararın, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve bu Kanunu değiştiren 3162 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi uyarınca, Sayıştay'da açık bulunan üyeliklere T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan

¹⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, 22 Haziran 1978 tarihli ve E.1978/50, K.1978/43 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 16, s.195-196.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/fb38e870-c24b-4c82-a73a-8bbf0397e7f3?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 23.6.2015).

seçimin onaylanmasından ibaret bulunduğu ve bir içtüzük düzenlemesi ya da içtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi niteliğinde olmadığı tartışmaya yer bırakmayacak kadar açıktır. Böyle olunca bu kararın oluşturulmasında Anayasaya ve kanuna aykırı uygulamalar yapıldığı yolundaki iddiaların da incelenmesine olanak yoktur. Gerçekten, bu iddiaların incelenebilmesi, kararın Anayasa Mahkemesince denetlenebilmesine bağlıdır.

Bu nedenlerle; Türkiye Büyük Millet Meclisinin dava konusu kararının Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi Anayasa Mahkemesi'nin görevi dışında bulunduğu; söz konusu kararın iptali istemiyle açılan davanın reddine karar verilmelidir¹¹⁰.

Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararında ise Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçimini, hukuki yapısı bakımından idari nitelikte kabul etmiştir:

“Anayasa'nın 162. ve 164. maddeleri bütçe yasası tasarıları ile kesin hesap kanun tasarılarını inceleme yetkisini Bütçe Komisyonu'na vermiştir. Bütçe Komisyonu'nun görevleri bu çerçeve ile sınırlıdır. Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM'nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bir yetki Bütçe Komisyonu dahil hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz.”¹¹¹.

Danıştay ise, TBMM Başkanı ve TBMM Başkanlık Divanının işlemleri ile Genel Kurulun işlemleri arasında bir ayırım gözetmektedir¹¹². Örneğin Mahkeme, Sayıştay üyelerinin aylık ve ödenekleri ile ilgili TBMM Başkanı'nın işlemlerinin iptali için açılan davada kendisini yetkili kabul etmiştir¹¹³. Ancak Danıştay, Sayıştaya üye seçimine ilişkin Genel Kurulda onaylanan TBMM Bütçe Plan Komisyonu kararının iptali için açılan davada, organik ölçüt bakımından bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vermiştir:

“Kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olan Anayasamızda TBMM'nin görev ve yetkileri yasama bölümünde düzenlenmiştir. Bu haliyle TBMM genel kurulunun ve TBMM İçtüzüğüne göre oluşturulmuş olan Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa sistemimiz içinde 'idari makam' olarak düşünülmesi hiç bir şekilde mümkün değildir. TBMM Başkanlığınca TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda ise, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari

¹¹⁰ Anayasa Mahkemesi, 20 Ocak 1986 tarih ve E.1886/2, K.1986/1 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 22, s.10-11.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/2b497656-6912-4cee-8929-8f96e4ccad47?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 23.6.2015).

¹¹¹ Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 1, s.456.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1726d649-1460-4bf5-87c1-379e5f5ea5?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 18.9.2015)

¹¹² Yeşilyurt, a.g.m., s.126.

¹¹³ Yeşilyurt, a.g.m., s.126.

nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonlarının bir tasarrufu olarak düşünülmemeyeceğinden durum uyuşmazlık konusu işten farklı bir niteliğe bürünmekte ve bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir. Açıklanan duruma göre, ‘idari bir makam’ olarak kabul edilemeyeceği tartışmasız olan yasama organının Sayıştay’a üye seçilmesiyle ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonunca yapılan ve TBMM Genel Kurulunca onaylanmış olan tasarrufun idari yargı denetimine tabi tutulması olanak dışıdır”¹¹⁴.

Danıştay, bu kararında organik ölçütü uygulayarak, kendisini yetkisiz kabul etmiştir. Bununla birlikte Mahkemenin, TBMM Başkanlığı ile TBMM Genel Kurulu arasında yaptığı ayırım da dikkat çekicidir. Diğer bir deyişle, Mahkeme, yasama organı örgütlenmesi içerisindeki TBMM Başkanlığının idare işlevi kapsamında değerlendirilebilecek faaliyetlerini *idari işlem* olarak kabul etmektedir. Böyle bir yorum, TBMM Başkanlığının parlamentonun aynı zamanda idari birimi olarak değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Danıştay’ın bu kararına göre TBMM Genel Kurulunun ve komisyonların ilgili işlemi, idare işlevi kapsamında görülse dahi, idari işlem olarak nitelendirilemez.

Doktrinde çoğunluk görüş, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçilmesi işleminin hukuki niteliğini bir *idari işlem* olarak değerlendirmektedir¹¹⁵. Erdoğan Teziç, 1961 Anayasası döneminde Sayıştay Başkanı ve Anayasa Mahkemesine üye seçiminin parlamento kararı ile yapılmasını bir “idari işlem” olarak vasıflandırmıştır¹¹⁶. Bu dönemde, Sayıştay birinci başkanın yasama meclislerince seçimi, 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 5’inci maddesine göre; Anayasa Mahkemesine yasama meclislerince seçilecek üyelerin seçimi ise 44 sayılı Kanun’un 5’inci maddesi ile 1697 sayılı Kanun’un 3’üncü maddeleri uyarınca gerçekleştirilmiştir. Teziç, yasama organının seçimlere ilişkin hukuki işlemlerini, “kanunların uygulanması sonucu ortaya çıkan idari nitelikteki yasama meclisi kararları” olarak nitelendirmektedir¹¹⁷. Doktrinde karşıt görüş olarak Kemal Gözler, Sayıştay üyelerinin seçimine ilişkin parlamento kararlarının, gerek Anayasa Mahkemesi gerekse Danıştay ve idare mahkemeleri tarafından denetlenemeyeceğini savunmaktadır¹¹⁸. Bu işlemlerin idari bir organ olmayan TBMM

¹¹⁴ Danıştay 5. Dairesi, 16 Aralık 1987 tarih ve E.1987/2379, K.1987/1785 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 70-71, s.273.

¹¹⁵ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.33; Karahanoğulları, a.g.e., s.31; Yücel, a.g.m., s.14-15 ; Nohutçu ve Özün, a.g.m., s.66-68.

¹¹⁶ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.33.

¹¹⁷ Teziç, a.g.e., s.33.

¹¹⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.385.

tarafından, yasama fonksiyonunun gerçekleştirilmesi amacıyla yapıldığını belirtmektedir¹¹⁹. Diğer bir deyişle, Kemal Gözler, organik kriter ayrımını uygulayarak bu işlemleri, yasama organının yaptığı bir parlamento kararı olarak değerlendirmektedir. Bu tartışmaya ilişkin kanaatimiz ise şöyledir:

Anayasa'nın 160'ncü maddesine göre Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 3'üncü maddesinde kurumun, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığa sahip olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, Sayıştay üyeleri, meslekleriyle ilgili olarak teminata ve bağımsızlığa sahiptirler. Sayıştay Kanunu'nun 70'inci maddesine göre Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler azlolunamaz, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevk edilemezler. Dikkat edilirse Sayıştay, TBMM'ye bağlı bir kurum olarak değil, TBMM adına genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve inceleme faaliyetini gerçekleştirmektedir. Sayıştayın, 1982 Anayasası'nda yargı bölümü altında düzenlenmesi, karar alma süreci itibarıyla yargı faaliyetini andırması ve kararlarının kesin olması bir yargı kuruluşu olarak adlandırılmasına neden olmuştur. Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararında Sayıştayın, bir yargı mercii olarak değerlendirilemeyeceği görüşündedir. Mahkeme'ye göre Sayıştayın kamu kurumlarını denetleme görevi, yargısal değil özel yöntemler kullanılarak icra edilen idari nitelikte bir denetimdir¹²⁰. Mahkeme, 27 Aralık 2012 tarih ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı

¹¹⁹ Gözler, a.g.e., s.385.

¹²⁰ Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı kararında şu cümlelerle neden Sayıştayın bir yargı organı kabul edemeyeceğini izah etmeye çalışmıştır: "Sayıştay Yasası'nda, inceleme ve karar yolları için yargı organlarında kullanılan 'yargılama', 'hüküm', 'temyiz', 'içtihadı birleştirme' ve 'ilam' gibi terimlerin kullanılmış olması Sayıştay'ın işlevinin yargısal nitelikte olduğunu göstermez. Bu isimler altında ve çeşitli aşamalar durumunda yapılan çalışmalar, denetim işlevi olup hâkimler tarafından yargı gücü kullanılarak yapılan bir uyumsuzluğun çözümü niteliğindeki işlerden değildir... Sayıştay'da uygulanan denetim sisteminde saymanlar ve kimi kamu görevlileri için farklı bir sorumluluk yöntemi uygulanmaktadır. Kamu görevlilerinin bağlı buldukları yönetime karşı olan sorumlulukları, özel hukuk kurallarına göre, adliye mahkemelerince belirlenir. Saymanlar ve kimi kamu görevlileri için mali sorumluluk ise Sayıştay'ca saptanır. Bu sistemde Sayıştay'ca önce ilgililerin hesapları incelenmekte ve sonuçta, gerekirse, sorumluluğa karar verilmektedir. Sayman ve diğer kamu görevlileri, Sayıştay'ın kendilerini sorumlu tutan kararına karşı bir tür 'itiraz' ile Sayıştay'da üst inceleme yoluna başvurabilmektedirler. Sorumluluğun saptanmasına ve sonucuna ilişkin kararlar Sayıştay'ca

kararında ise Sayıştay'ın yargısal bir faaliyet icra ettiğini ve bir mahkeme olarak kabul edilebileceğini belirtmektedir¹²¹. Kanaatimizce, Sayıştayın kamu kurum ve idareleri

verilmektedir. Böyle bir yapı, yargının temeli olan say, savunma ve karar sürecine aykırıdır. Ayrıca, bu tür başvuru yolları uyuşmazlığın temel çözüm yolu olan ve tarafların varlığına dayanan 'dava' gibi değerlendirilemez. Öbür yandan Sayıştay incelemelerinin son ve kesin nitelikte olduğunu göstermek üzere 'kesin hüküm' terimi kullanılmıştır. Bu kararlar yargı yerlerince verilmiş ya da yargısal nitelikte hükümlerden değildir. Buradaki 'kesinlik' yargısal anlamda değil, başka bir organca yeniden incelenememe ve değiştirilememe anlamındadır. Bütün bunlar, Sayıştay'ın uyuşmazlıkları çözümle görevli bir yargı yeri olmadığını gösterir". Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 1, s.449- 452.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1726d649-1460-4bf5-87c1-379e5f5ea5?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 19.9.2015).

¹²¹ Mahkeme, 27 Aralık 2012 tarih ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararında şu gerekçelere yer vermiştir: "Devletin yargılama fonksiyonunun belirlenmesinde iki temel yaklaşım söz konusudur. Maddi anlamda yargılama faaliyeti, hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını çözümleyen ve karara bağlayan bir devlet fonksiyonu olarak görülmektedir. Bu anlayış, organik açıdan idare içerisinde yer alan kimi organ ve kurulların benzer faaliyetlerinin de yargılama faaliyeti sayılması sonucunu doğurması nedeniyle yetersiz kalmaktadır.

Günümüzde genel kabul gören organik-şekli ölçüte göre, yargısal faaliyet, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyuşmazlıkların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık ve tarafsızlık, yargı fonksiyonunu idare fonksiyonundan ayıran en önemli ölçüt olup, yargı yetkisini kullanacak olan merciin, çözülmesi istenen uyuşmazlığa doğrudan veya dolaylı olarak taraf olmayan ve uyuşmazlığın taraflarından tamamen bağımsız olan kişi veya kişilerden oluşmasını gerektirmektedir. Öte yandan yargılama faaliyetinde idari faaliyetten farklı olarak, uyuşmazlığın çözümü, bağımsızlık ve tarafsızlığı güçlendiren özel yargılama usulleri izlenerek gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, yargı organları bir uyuşmazlığı kesin bir biçimde çözerken, idare organlarının verdiği kararlar kural olarak kesin nitelikte değildir. Dolayısıyla verilen karara karşı herhangi bir organa başvurulmaması, karara yargısal kimlik kazandıran önemli bir göstergedir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılama hakkı bağlamında mahkemeyi, ulusal kanunlarda mahkeme olarak nitelendirilmiş olup olmadığına bakmaksızın, belli bir usul izleyerek ve hukuk kurallarına dayanarak, gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan karar verme yetkilerini elinde tutan organ olarak nitelemektedir (Sramek/Avusturya kararı, Başvuru no:8790/79, par.36).

Bu tanıma göre yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyuşmazlığın tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliği taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin, bütün bir gelecek için kesin olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Kanun'da öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının hesap sorumlusundan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan 'Kesin Hesap Kanunu tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.' şeklindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesidir.

üzerindeki denetim görevinin hangi nitelikte olduğunun tespiti, tartışmamıza bir katkı sunmayacaktır. Çünkü önemli olan nokta, Sayıştayın bağımsız ve tarafsız bir şekilde görevini ifa etmesidir. Sayıştay, yürütme organı ve idare teşkilatlanması içine dâhil edilemeyeceği gibi yasama organı kapsamına da dâhil edilmesi mümkün değildir. Sayıştay, TBMM'ye bağlı değildir. Sadece, TBMM adına kamu kuruluşları üzerinde denetim yapan bağımsız bir kuruluştur. Bununla birlikte, hiçbir makam veya organla bir hiyerarşi veya vesayet ilişkisine sahip değildir. Sayıştay, TBMM'ye bağlı bir kuruluş olmadığı için Sayıştay üyelerini TBMM'nin kendi personeli olarak değerlendirmek de mümkün değildir. Dolayısıyla, Sayıştay'a üye seçme işlemini, TBMM Başkanlığının kendi personeliyle ilgili olarak yaptığı işlemler kategorisine dâhil edemeyiz. Diğer bir

Diğer taraftan, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararının esas alınacağı öngörülmüş olması, Sayıştayın bir yargı mercii olarak kabulünü gerektirir. Sayıştayın idari bir makam olarak kabulü durumunda, Sayıştay ile Danıştay kararları arasındaki uyumsuzlukta Danıştay kararının üstün olduğunu vurgulayan Anayasa hükmünün bir anlamı kalmayacaktır. Çünkü yargı kararları ile idari kararlar arasında kıyas yapılması dahi mümkün değildir. Anayasa koyucunun, Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapma ihtiyacı duyması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur.

Sayıştayın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsur da, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında Sayıştayın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' (TBMM) denetleyeceğinin belirtilmiş olması, Sayıştayın TBMM'ye bağlı olarak faaliyet yürüttüğü ve bağımsızlık unsurunu taşımadığı yolunda görüşlerin ileri sürülmesine zemin hazırlamıştır. Ancak Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin lafzı dikkate alındığında, Sayıştayca TBMM adına icra edilen görev denetim görevi olup, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi değildir. Zira cümlede, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' ibaresi 'denetlemek' ibaresinden hemen önce kullanıldığından 've' bağlacından sonraki 'sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak' ibaresini ilgilendirmemektedir. Şayet, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' ibaresinin, 'sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak' ifadesini de nitelmesi istenseydi, cümlenin ortasında ('denetlemek' ibaresinden hemen önce) değil, başında kullanılması gerekirdi.

Kaldı ki Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmektedirler.

Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştayın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanunilik güvencesine bağlanmış, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği hükme bağlanarak karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirilmiştir.

Bütün bu açıklamalar dikkate alındığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet icra ettiği ve bu çerçevede verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu, kesin hüküm vermesi nedeniyle bunu sonuçsuz veya etkisiz kılacak şekilde gerek idari gerekse yargısal makamlar nezdinde herhangi bir karar alınmasının söz konusu olamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır”.

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e47d7214-1eb3-41e1-9736-fe6502af357e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 10.3.2016).

deyişle, yasama organının idari birimlerince yasama fonksiyonunun dışında yapılan bir işlem bulunmamaktadır.

Parlamento, Anayasa veya kanunla oluşturduğu bir kuruluşa fonksiyonlar ayrılığı ilkesini zedelemeyecek şekilde atama yapabilme yetkisine sahiptir. Anayasa yapıcının, Sayıştayı diğer yüksek mahkemelerden ayrı olarak değerlendirmesi ve bu doğrultuda Başkan ve üyelerini kendisinin belirlemesi, bu fonksiyonlar ayrılığına zarar vermeme ilkesinin de bir tezahürü olarak görülmelidir. Diğer bir deyişle, Yargıtayın Başkan ve üyelerinin TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmesi, fonksiyonlar ayrılığına aykırılık oluşturabilir. Ancak, Sayıştay için aynı cümleler kurulamaz. Hatta Sayıştay, idare üzerinde TBMM adına denetim işlemlerini gerçekleştirdiği için, bu kurumun başkan ve üyelerinin parlamento tarafından seçilmesi isabetli olmuştur. Sonuç olarak, bağımsız bir kuruluşun Başkan ve üyelerinin seçiminin parlamento kararı formu kullanılarak yapılması, Anayasa itibarıyla mümkündür.

Tartışılan diğer bir konu, TBMM Genel Kuruluna 2010 halk referandumuyla birlikte Anayasa Mahkemesine üç üye seçme imkânının tanınmış olmasıdır. Parlamento bu yetkisini karar işlemi ile yerine getirmektedir. Parlamento burada yasama veya yargı fonksiyonu mu yoksa idari fonksiyonu mu kullanmaktadır? Açık bir şekilde görülecektir ki burada Anayasa'nın 87'nci maddesinde belirtilen bir yetki kullanılmaktadır. 1982 Anayasası'nda TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87'nci maddenin son bendinde Anayasa'nın diğer maddelerinde belirtilen işler de sayılmıştır. Anayasa'nın 146'ncı maddesinde ise Anayasa Mahkemesi üyelerini kimlerin seçeceği belirtilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde yasama fonksiyonunu, Anayasa'da parlamentoya verilen yetkilerin kullanılması şeklinde tanımlamıştık. Parlamentoya tevdi edilen işin birel nitelikte olması, sonucu değiştirmeyecektir. Bu doğrultuda parlamentonun yargı organına üye seçimi işlemi bir yasama fonksiyonunun yerine getirilmesinden ibarettir ve parlamento kararı formu kullanılarak yapılmalıdır.

2. RTÜK Üyelerinin Seçimi Kararı

Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin seçimi, 6112 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkındaki Kanunu" nun 35'inci maddesi uyarınca TBMM Genel Kurulu tarafından gerçekleştirilmektedir. Parlamento bu

görevini parlamento kararı formunu kullanarak yerine getirmektedir. RTÜK, doktrinde “bağımsız idari otorite” olarak adlandırılan kamu kurumlarından bir tanesidir. Ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip ve personeli görevlerini yürütürken belli ölçüde bağımsızdır. RTÜK, açık bir şekilde idari teşkilatın içerisinde yer almaktadır. Ancak, Bakanlık ile RTÜK arasında bir hiyerarşi ilişkisinden bahsetmek mümkün değildir. Bu açıdan RTÜK’e üye seçimi, idarenin üst noktasındaki bir kurum için gerçekleşmektedir.

Danıştay, TBMM Genel Kurulunca RTÜK’e üye seçme işleminin iptali istemiyle ile bir RTÜK üyesinin görevine son verilmesi nedeniyle açılan davada, Sayıştaya üye seçimine yönelik olarak verdiği kararını takip etmemiştir. Danıştay, organik kriteri uygulayarak “idari makam” arayışından vazgeçerek idari işleve öncelik vermiştir. Ancak, Danıştayın, Sayıştaya üye seçimi işlemlerine yönelik kararından farklı bir karar vermesinin nedeni, RTÜK’ün hukuk düzenindeki yeri ve işlevinden kaynaklanmaktadır. İlgili kararın gerekçesi şöyledir:

“Bilindiği gibi ‘Hukuk Devleti’, bütün işlem ve eylemleri hukuka uygun, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmekle kendini yükümlü sayan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu Anayasa’nın ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir. Kişilere hukuk güvenliğinin sağlanması da hukuk devletinin ön koşullarındandır. Nitekim, Anayasa’nın 36. maddesinin birinci fıkrasında, ‘Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir’ hükmü getirilmiştir; ‘Yargı yolu’ başlıklı 125. maddesinin birinci fıkrasında da; ‘İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır’ kuralına yer verilmiştir.

İdare işlevine ait işlemlerin yasama organınca yapılmış olması, işlemin idari niteliğini değiştirmeyeceği gibi, bunların yargısal denetim dışında bırakılması hukuki sonucunu da doğurmaz. Zira bu tür işlemlerden çok daha üstün hukuk normları olan kanunların, kanun hükmünde kararnamelemlerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya Mahkemesi önünde iptal davalarına konu edilmeleri mümkün iken, yasama organının idari işlemleri üzerinde yargısal denetimin yapılmaması hukuk devleti ilkesine uygun düşmez.

Bu nedenle, yürütme erki içinde bulunan bir üst kurula kamu görevlisi atanmasına ilişkin uyuşmazlık konusu TBMM kararı, idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan, iptal davasına konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem olduğu açık olup, Mahkemece uyuşmazlığın esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir”¹²².

¹²² Danıştay 5. Dairesi, 24 Ocak 2007 tarihli ve E. 2005/5627, K.2007/72 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 115, s.196-197. (http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_104201.pdf) (E.T. 7.12.2015).

Danıştay, bu kararında, TBMM'nin işleminin yasama fonksiyonuyla değil, idari fonksiyonla ilgili olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte Danıştay, hukuk devleti ilkesi ve hak arama özgürlüğüne vurgu yaparak devlet örgütlenmesinde denetimsiz bir irade açıklamasının olmaması gerektiğini dile getirmektedir. Ancak, Anayasa'nın 125'inci maddesine yapılan atıf, tartışılması gereken önemli bir noktadır. Bu madde uyarınca idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Parlatentonun üye seçimi işlemleri de, Anayasa'nın 125'inci maddesi kapsamına sokulabilir mi? Diğer bir deyişle, Anayasa maddesindeki "idare" ifadesi, TBMM Genel Kurulunu da kapsar mı? İkinci olarak, bu işlemin yasama organınca yapılması neticesinde yasama fonksiyonu mu yoksa idari fonksiyon mu gerçekleşmektedir?

Doktrinde çoğunluk görüş, RTÜK üyelerinin seçimi kararının bir idari işlem olarak kabul edilip yargısal denetiminin gerçekleştirilmesini savunmaktadır¹²³. Bu yazarlar, idari yargının görev alanını sadece idari makamların işlem ve eylemleriyle sınırlamanın, idari teşkilat içinde yer almayan kamusal makamların işlemlerinin yargısal denetim dışında kalmasıyla sonuçlanacağını belirtmektedirler¹²⁴. Bu gibi işlemler değerlendirilirken hukuk devleti ilkesi uyarınca organik kriterin ihmal edilerek maddi kritere ağırlık verilmesi gerekir¹²⁵. İlgili yazarlar, idare teşkilatı içinde yer alan bir kuruma üye seçmenin yasama faaliyeti kapsamında değerlendirilemeyeceği için bu işlemlerin idare işlevi kapsamında değerlendirilmesinin daha doğru olacağı kanaatini taşımaktadırlar¹²⁶. Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimi yapılamayan bu işlem türlerinde idare işlevine başvurmanın, idare mahkemelerinde yargısal denetimi sağlaması nedeniyle önemli olduğu vurgulanmıştır¹²⁷. Doktrinde aksi görüşü savunan Kemal Gözler'e göre RTÜK üyelerinin seçimi bir yasama işlemidir. Yasama işlemleri türlerinden ise bir parlamento kararıdır¹²⁸.

Kanaatimizce, yasama organının RTÜK üyelerini seçmesi, bir yasama fonksiyonunun yerine getirilmesinden ibarettir. Anayasa'nın 133'üncü maddesinde

¹²³ Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.369; Karahanoğulları, a.g.e., s.30; Yücel, a.g.m., s.14; Nohutçu ve Özin, a.g.m, s.68.

¹²⁴ Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.369.

¹²⁵ Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.369.

¹²⁶ Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.371.

¹²⁷ Yıldırım, Yasin, Kaman, vd., a.g.e., s.375.

¹²⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.385.

seçim yetkisi TBMM Genel Kurulu'na verilmiştir. Anayasa'nın 87'nci maddesinde belirtilen yetkilerin kullanımı da yasama fonksiyonunu oluşturacağından dolayı, RTÜK'e üye seçimini bir idari işlem olarak adlandırmak mümkün değildir.

Doktrin, idari örgütlenmeye dâhil bir kurumun başkan ve üyelerinin atanmasını, “idari işlev” olarak değerlendirmektedir. Bu doğrultuda atamanın parlamento tarafından bu kurumlara yapılacak olması, işlemin “idari işlev” niteliğini değiştirmeyecektir. Ancak, 1982 Anayasası açısından hukuk düzeninin belirleyicisi yasama organı kabul edildiğinden dolayı bu işlemin niteliğinin belirlenmesinde yasama organının iradesine öncelik vermek gerekir. Tabii ki parlamentonun iradesi, anayasal sınırlar içerisinde kaldığı müddetçe hukuk düzeni tarafından geçerliliğini muhafaza edecektir.

Kanaatimizce parlamentonun ilk iradesi, belli ölçüde bağımsız olan kurumun üyelerinin, kendisi tarafından belirlenmesine yöneliktir. Doktrinde parlamentonun böyle bir üye seçimi işlemi yapabileceğini yönelik bir itiraz da bulunmamaktadır. Kanun yapıcı, RTÜK üyelerinin kendisi tarafından belirleneceğini düzenlemesine rağmen SPK, BDDK, EPDK gibi belli bir özerkliğe ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip kurumların başkan ve üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanacağını ilgili kanunlarında düzenlemiştir. Şüphesiz Bakanlar Kurulu tarafından kamusal hizmeti yürütecek üyelerin seçimi, bir “idari işlem” olarak adlandırılacaktır.

Görüldüğü üzere, idari işlev kapsamında değerlendirilecek üye seçimi işlemleri, hem yasama organı hem de yürütme organı tarafından yapılabilmektedir. Yürütme organının düzenleyici nitelikte işlemleri olduğu gibi yasama organının da düzenleyici nitelikte işlemleri bulunmaktadır. Nasıl ki bu düzenleyici işlemler arasında yani yürütme işlemleri ile yasama işlemleri arasında ancak işlemi ihdas eden organa göre bir hiyerarşik sıralama öngörebiliyorsak; üye seçimi işlemlerinde de bu tarz bir ayırım geçerli olabilir. Yasama işlemleri ile yürütme işlemleri arasında kesin bir ayırım çizmek için ancak bu yola başvurulabilir. Böylece halkın iradesini temsil eden ve mevcut hukuk düzeninin belirleyicisi kabul edilen parlamentonun iradesine de öncelik vermiş olunur¹²⁹.

¹²⁹ Ancak, parlamentonun iradesinin herhangi bir kutsallığının veya dokunulmazlığının bulunmadığını da belirtmemiz gerekir. Özellikle, yasama organının çoğunluğuna hâkim siyasi iktidarların uygulamaları

Diğer taraftan RTÜK üyelerinin seçimine yönelik usul hükümleri, ilgili kanuna göre gerçekleştirilecektir. Ancak, ilgili kanunda hüküm bulunmayan durumlarda meclisin çalışmalarını düzenleyen TBMM İçtüzüğü hükümleri uygulanacaktır. Diğer bir deyişle, parlamento, yasama usullerine göre bir işlem oluşturmaktadır. Biçimsel ölçüt bakımından da parlamento tarafından yapılan işlem, bir yasama işlemi olarak değerlendirilmelidir.

RTÜK'e üye seçiminin bir idari işlem olarak nitelendirilmesi gerektiği fikrinin gerekçelerinden birisi de Anayasa'nın 125'inci maddesidir. Bu maddeye göre *idarenin* her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargısal denetim yolu açıktır. Anayasa maddesi lafzi olarak tüm organları kapsayacak *devlet* terimini değil de *idare* terimini kullanmaktadır. Diğer bir deyişle, sadece idarenin her türlü eylem ve işlemi yargısal denetime açıktır. İdare kavramının, parlamentoyu da kapsayacak şekilde genişletilmesi mümkün değildir. Bu nedenle de Anayasa'nın 125'inci maddesine dayanılmayacağı kanaatindeyiz. Diğer taraftan, bazı kurumların başkan ve üyelerinin seçimi işlemleri idari nitelikte kabul edilse dahi, bu kararların çıkarılmasında karar formu kullanılması nedeniyle yargısal denetim dışında kalmasını abartmamak gerekir. Anayasa aracılığıyla parlamentoya çok daha büyük bir güç verilmiştir. Bu güç, insanların belli bir yönde davranmasını emretmeyi veya yasaklamayı veya bazı görev ve yetkiler için yetkilendirmeyi kapsar. Böyle büyük bir güce itiraz etmiyoruz da parlamentonun yaptığı işlemlerin istisnasını oluşturan birkaç üye seçimi işleminin yargısal denetimden yoksun kalmasına itiraz ediyoruz.

Sonuç itibarıyla, RTÜK üyelerinin seçimi bizatihi Anayasa tarafından yasama organına verilmiş bir görev ve yetkidir. Anayasa'da bazı kurumların üye seçimi işlemlerini yapacak yetkili organ veya makam düzenlenmemişse bu belirlenim,

gözlemlendiğinde bu yargımızı daha da kuvvetli bir şekilde temellendirme imkânı buluruz. Örneğin, tek başına kanun çıkarma çoğunluğuna sahip bir siyasi iktidar, temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir kanunda değişiklik yapmaktadır. Değiştirilmeden önceki kanunu temsili olarak "C Kanunu" olarak nitelendirelim. Siyasi iktidarın bu kanunda değişiklik yapmasından sonra kanunun muhtevasının değişmesi nedeniyle bu kanuna "E Kanunu" ismini verelim. Siyasi iktidar belirli maddelerinde değişiklik yaparak "E Kanunu" haline getirdiği kanunun, aynı maddelerinin aynı hükümlerinde tekrar bir değişikliğe giderek bu sefer de mevcut düzenlemenin "A Kanunu" haline gelmesine sebebiyet vermektedir. Bu olayda hukuk ve siyaset teorisi açısından sorulması gereken birçok soru bulunmaktadır. İlk soru hangi kanun gerçekte haklı düzenleme olarak kabul edilecektir. İkinci bir soru, vatandaşlardan bu kanunların hangisini içsel olarak benimsemeleri ve hangisine itaat etmeleri beklenecektir. Belki de en can alıcı soru, bir temel hak ve hürriyetin belirli konularında üç farklı düzenlemede bulunma ve bu düzenlemelere geçerlilik kazanma imkânı tanıyan hukuk düzeninin neden sorgulanmadığıdır?

parlamentonun tercihine bırakılmıştır. Parlamento, bu yetkinin kullanımını kendisine verebileceği gibi yürütme organına da bırakabilir. Bu tercih, işlemin bir “idari işlem” olarak mı yoksa “yasama işlemi” olarak mı nitelendirileceğini belirleyen ana etkidir.

3. Kamu Başdenetçisi ve Denetçilerin Seçimi

7 Mayıs 2010 tarih ve 5982 sayılı Kanun’la Anayasa’ya getirilen yeniliklerden bir tanesi de Kamu Denetçiliği Kurumudur. Kamu denetçiliği aynı zamanda “ombudsmanlık” olarak da anılmaktadır. Anayasa’nın 74’üncü maddesinin 4’üncü fıkrasında TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumunun idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği düzenlenmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 4. maddesinde bu kurumun, Kanun’da belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir yapıya sahip olduğu belirtilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu hizmetlerinin işleyişi ile ilgili olarak etkin ve bağımsız bir şikâyet mekanizması olarak oluşturulmuştur. Bu Kurum’un amacı, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır. Gerçek ve tüzel kişiler, idarenin işleyişi ile ilgili olarak Kamu Denetçiliği Kurumuna şikâyette bulunabilirler. Kamu Denetçiliği Kurumunun idare üzerinde gerçekleştireceği denetim, idari bir denetim olmadığı gibi, yargısal bir denetim de değildir. Bu denetim, idarenin, özel olarak oluşturulan bağımsız bir kurum tarafından dışarıdan denetimidir. Kamu denetçileri hem yerindelik hem de hukukilik denetimi yapabilirler. Ombudsmanlar, gerçekleştirdikleri denetim neticesinde şikâyet konusu durumla ilgili olarak idareye önerilerde bulunur. Kamu Denetçiliği Kurumu, hazırlamış olduğu raporları kamuoyuna duyurur ve her takvim yılı sonunda, yürütülen faaliyet ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Karma Komisyona sunar.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 11’inci ve Geçici 1’inci maddesi uyarınca Kamu Başdenetçisi, TBMM Genel Kurulu tarafından, denetçiler ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından seçilir. TBMM Genel Kurulu, ilk Kamu Başdenetçisi’nin seçilmesi işlemini, 27 Kasım 2012 tarihli 29’uncu birleşiminde

parlamento kararı formunu kullanarak gerçekleştirmiştir¹³⁰. Beş adet kamu denetçisi ise Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonunun 28 Kasım 2012 tarihli toplantısında seçilmiştir¹³¹. Kamu denetçiliği açısından en önemli husus, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Kamu Denetçiliği Kurumu, gerek seçilme işlemini yapan makama karşı gerekse denetim yetkisi kapsamındaki kuruluşlara karşı bağımsız olmalıdır¹³². Bu çerçevede, Kurumun yürütme organından ve idareden bağımsızlığı sağlanmalıdır¹³³. Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin yasama organının çoğunluğunu elinde tutan iktidar kanadı tarafından seçilmesi, ombudsmanın bağımsızlığına gölge düşürebilir. Ancak, yürütme organı yerine yasama organı tarafından kamu denetçilerinin seçilmesi, bağımsızlığı sağlamak açısından daha yerinde bir tercihtir¹³⁴. Bununla birlikte, ombudsmanların, halkın temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından seçilmesi, ombudsmanın etkinliğini ve gücünü arttıran önemli bir faktördür¹³⁵.

Doktrinde bazı yazarlar¹³⁶, Kamu Başdenetçisi seçilmesi işleminin, bir *idari işlem* olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade ederken, bir görüş¹³⁷ ise bu üye seçimi işleminin *parlamento kararı* olduğunu belirtmektedir.

Vurgulanması gereken önemli bir nokta, birinci bölümde hazırlık işlemleri mahiyetinde faaliyetler gerçekleştirdiği belirtilen komisyonların, kamu denetçilerinin seçiminde hukuki sonuç doğuran işlemler yapmasıdır. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11'inci maddesinin 6'ncı fıkrası uyarınca denetçileri, Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonu seçecektir. Bununla birlikte, Kamu Başdenetçisi'ni ise TBMM Genel Kurulu seçecektir. Bu durumda TBMM Genel Kurulu ile Karma Komisyon aynı nitelikte işlemler mi gerçekleştirmektedir? Eğer aynı nitelikte hukuki

¹³⁰ Kamu Başdenetçisi'nin parlamento tarafından seçilme usulünü incelemek için bkz. *TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 24. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim, 27 Kasım 2012 Salı, s. 81-95. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=21342&p5=B (E.T. 24.10.2015); Karar metnine ulaşmak için bkz. *Resmî Gazete*, 4 Aralık 2012, Sayı 28487.

¹³¹ Kamu denetçilerinin komisyonda seçilme usulünü incelemek için bkz. *Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonu Görüşme Tutanağı*, 24. Dönem 3. Yasama Yılı, 28 Kasım 2012 Çarşamba, s.1-9. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=439 (E.T. 24.10.2015).

¹³² Erhan Tural, *Dünya'da ve Türkiye'de Ombudsmanlık*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014, s.205.

¹³³ Tural, a.g.e., s.205.

¹³⁴ Tural, a.g.e., s.206.

¹³⁵ Tural, a.g.e., s.207.

¹³⁶ Yeşilyurt, a.g.m., s.130-140; Nohutçu ve Ece Özin, a.g.m., s.68.

¹³⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s. 246.

işlemler gerçekleştirdiklerini kabul edersek; birimlerin yaptığı işlemleri, aynı tür hukuki işlem olarak vasıflandırılmak gerekir. TBMM Genel Kurulunun Kamu Başdenetçisi seçiminin hukuki niteliğini, bir parlamento kararı olarak vasıflandırdığımız takdirde Karma Komisyonun gerçekleştireceği işlemi de bir parlamento kararı olarak vasıflandırmak gerekir ancak bu mümkün değildir. Çünkü parlamento kararı ancak TBMM Genel Kurulu tarafından ihdas edilebilir. Kamu denetçilerinin seçilmesi işlemi, TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmadığı için bir parlamento kararı olarak nitelenemez. Seçilme işlemleri bir kanun normu da olamayacağı için o vakit bu işlemin hukuki niteliği ve hukuki rejimi nedir? Acaba kanun koyucu, Kamu Başdenetçisi ile denetçilerin seçimini ayrı hukuki rejimlere mi tabi tutmak istemiştir. O halde Kamu Başdenetçisi'nin seçimi yargısal denetimi yapılamayan bir parlamento kararı; denetçilerin seçimi de bir idari işlem midir?

Nazile İrem Yeşilyurt, Kamu Başdenetçisi seçme işlemini değerlendirdiği yönelik makalesinde Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin yasama organı tarafından seçilmesini bir *idari işlem* olarak kabul etmektedir. Bu çerçevede üç gerekçe ileri sürmektedir.

Yazarın ileri sürdüğü ilk gerekçe, organik şartın yerine getirildiğine ilişkindir. Olayımızda yazar, Kamu Denetçiliği Kurumunun TBMM'ye bağlı olduğunu, ancak yürütme organı içerisinde örgütlendiğini belirtmektedir¹³⁸. Kurum ile TBMM arasında organik açıdan çok güçlü bir bağ olduğunu vurgulamaktadır. Doktrinde ve mahkeme kararlarında yasama organının idari birimi olan TBMM Başkanlığının, kendi personeline ve diğer idari işlere yönelik aldığı kararlar, idari işlem olarak kabul edilmektedir. Olayımızda da Yeşilyurt, TBMM'nin Kamu Denetçiliği Kurumuna üye seçme işlemini, kendisine bağlı olan bir idari kuruluşun personelinin belirlenmesi olarak değerlendirmektedir¹³⁹. Aslında işlemi gerçekleştiren öznenin idare olduğunu ve işlemin de idari bir öznenin kendi teşkilatına üye seçme işlemi olduğunu savunmaktadır¹⁴⁰. Bu çerçevede Yeşilyurt, bu işlemin bir idari işlem olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunuyor.

¹³⁸ Yeşilyurt, a.g.m., s.131.

¹³⁹ Yeşilyurt, a.g.m., s.130.

¹⁴⁰ Yeşilyurt, a.g.m., s.134.

Kanaatimizce, yazarın ilk gerekçesi tartışmaya açık gözükmektedir. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan'ın belirttiği üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu, idari örgütlenme içerisine dâhil etmek mümkün olmamakla birlikte kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu için de yasama organı içerisinde bir birim olarak değerlendirmek mümkün değildir¹⁴¹. Nazile İrem Yeşilyurt ise Kamu Denetçiliği Kurumunu yürütme organı içerisinde değerlendirmektedir. Yazarın bu ifadesine katılmıyoruz. Şüphesiz Kamu Denetçiliği Kurumu, idare örgütlenmesi içerisindeki kamu idare ve kurumlarını denetleme görevine sahiptir. Ancak merkezi idarenin, Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinde hiyerarşik veya vesayet denetimi söz konusu değildir. Böyle bir sonuç, kurumun TBMM'ye *bağlı* olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak *bağlı* ifadesinden neyin anlaşılması gerektiği önemlidir. Başbakanlığa bağlı bir kuruluş, ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahip olabileceği gibi olmaması da mümkündür. Başbakanlık ile ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmayan kurumlar arasında hiyerarşik ilişki, ayrı bir tüzel kişiliği bulunan kurumlar arasında vesayet ilişkisi bulunmaktadır. Ancak, TBMM ile Kamu Denetçiliği Kurumu arasında hiyerarşi veya vesayet ilişkisi olmadığı gibi TBMM, bu kurumun başkan ve üyelerini atamak ve sonrasında da bu kurumun hazırladığı raporlar hakkında bilgilendirilmek dışında bir fonksiyona sahip değildir. Kurumun hazırladığı raporlar, muhakkak yasama organı için yol gösterici mahiyette olabilir ancak bu raporların bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır¹⁴².

Yazar, ikinci gerekçesinde, ilgili kanunda seçim işlemine yönelik usul kurallarının, idari işlemin çıkarılmasından önceki süreci düzenlediğini belirtmektedir¹⁴³. Kanaatimizce, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'ndaki usul kuralları, idari işlemin çıkarılması usulünü değil bizatihi parlamentonun çalışmalarına yönelik kuralları düzenlemektedir. Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 11'inci maddesinde Kamu Başdenetçisi ile denetçilerin seçilmesi usulü ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu Kanun'da, TBMM Genel Kurulunun ve komisyonların bir işlemi ihdas ederken

¹⁴¹ Gözler ve Kaplan, a.g.e., s.811.

¹⁴² Kamu denetçileri, Kanun'un 20'inci maddesi uyarınca, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirir. Kurumun faaliyetlerini öneri mahiyetinde kabul edebiliriz. Kanun'un 22'inci maddesine göre de Kurum, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak Komisyona sunar. Komisyon ise bu raporu iki ay içinde görüşüp kendi kanaat ve görüşlerini de içerecek şekilde özetleyerek Genel Kurula sunulmak üzere Başkanlığa gönderir. Komisyonun raporu Genel Kurulda ivedilikle görüşülür. Raporun Genel Kurula sunuşu, diğer sunuşlar gibi Genel Kurula bilgi mahiyetinde olmaktadır. Bu görüşmelerin neticesinde parlamento tarafından bir kararın alınması söz konusu değildir.

¹⁴³ Yeşilyurt, a.g.m., s.134-136.

izleyeceği usul düzenlenmiştir. Bu usul düzenlemeleri, açık bir şekilde meclisin çalışmasına yönelik kurallardır. Anayasa'nın 95'inci maddesi de meclisin çalışmalarının ancak İçtüzük ile düzenleneceğini belirtmiştir. Dolayısıyla, denetçilerin seçilmesine yönelik usul kuralları, bir İçtüzük hükmü niteliğindedir. Erdoğan Teziç de bu durumun farkında olarak kanunlarda belirtilen bu usul kurallarına "içtüzük niteliğindeki kanunlar" ismini vermiştir¹⁴⁴. İçtüzük, idarenin, idari bir işlem oluştururken izleyeceği usulü değil, yasama organının yetki ve görevlerini yerine getirirken izleyeceği usulü düzenlemektedir.

Nazile İrem Yeşilyurt'un üçüncü gerekçesi, Kamu Başdenetçisi seçimi işinin, TBMM Genel Kuruluna Anayasa ile verilmiş bir idari görev ve yetki olduğudur¹⁴⁵. Yazarın da belirttiği gibi TBMM Genel Kurulunun seçimi işleminin yasama işlevi mi yoksa idari işlev mi olduğu Anayasa'da belirtilmemiştir. Yazara göre TBMM Genel Kurulu kendisine bağlı bir idari kuruluşa üye seçiminde bulunduğu için bu seçim işleminin yasama işlevi ile bir ilgisi bulunmamaktadır¹⁴⁶.

Aksi görüşte olan Kadir Aktaş ise Kamu Denetçiliği Kurumunun parlamentonun siyasi denetiminin bir uzantısı olarak faaliyet gösterdiğini belirtmektedir¹⁴⁷. Aktaş, bir ihtisas komisyonu olarak faaliyet gösteren Dilekçe ve İnsan Hakları Komisyonlarının, kişilerin talep ve şikayetlerini incelediğini ve idarenin parlamento adına denetlenmesinde bir denetim komisyonu olarak faaliyet gösterdiğini ifade etmektedir¹⁴⁸. Bununla birlikte, kamu denetçilerinin seçimi işlemlerinin bu ihtisas komisyonlarıyla irtibatlandırılmasını ise hizmetin gerekleri açısından uygun görmektedir¹⁴⁹.

Kanaatimizce, kamu denetçilerinin üye seçimi işlemlerinin bu komisyon tarafından gerçekleştirilmesi, kamu denetçilerinin yürütmüş olduğu faaliyetin, parlamentonun siyasi denetim yetkisinin bir uzantısı olduğunu gösterebilir. Bununla birlikte, kamu denetçisine başvurma hakkının, vatandaşların kendileri ve kamuyla ilgili olarak dilek ve şikâyetlerini TBMM'ye bildirebileceklerini düzenleyen Anayasa'nın

¹⁴⁴ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.36.

¹⁴⁵ Yeşilyurt, a.g.m., s.136-137.

¹⁴⁶ Yeşilyurt, a.g.m., s.140.

¹⁴⁷ Kadir Aktaş, "Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu", *TBB Dergisi*, Sayı 94, 2011, s.368.

¹⁴⁸ Aktaş, a.g.m., s.368.

¹⁴⁹ Aktaş, a.g.m., s.368.

74'üncü maddesinde düzenlenmesi de siyasi denetimle irtibatlandırılabilir. Öte yandan Kamu Denetçiliği Kurumu, Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca, her takvim yılı sonunda yürütülen faaliyetleri ve önerileri kapsayan bir rapor hazırlayarak bu raporu *Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonuna* sunar. Bu nedenle Kurumun Karma Komisyon ile irtibatı açıktır. Ancak, bu irtibat daha çok kurumsal nitelikte bir irtibat olarak düşünülmelidir. Nitekim kamu denetçilerine hiçbir kimse veya organ tarafından emir ve tavsiye verilemez. Dolayısıyla Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla yapılan denetimin, idari ve siyasi denetim dışındaki özel bir denetim olduğu söylenebilir.

Ombudsmanlara Kamu Denetçiliği Kanunu'nda yüklenen kimlik, tamamen idari örgütlenme içerisinde çalışan bir görevlinin kimliği ile bağdaşmamaktadır. Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 12'nci maddesine göre Başdenetçiye ve denetçilere hiçbir organ, makam, merci veya kişi, görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Kanun'un 12 ve 13'üncü maddelerine göre Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadırlar ve görevlerini tarafsızlık, dürüstlük ve adalet anlayışı içinde yerine getireceklerine dair ant içerler. Kanun'un 14'üncü maddesine göre Başdenetçi ve denetçilerin görev süreleri dört yıldır. Sadece bir dönem daha Başdenetçi veya denetçi seçilebilirler. Bununla birlikte, Kanun'un 14'üncü maddesinde bir şekilde görevleri sona eren kamu denetçilerinin istemleri üzerine kurumlarına geri dönme hakkına sahip oldukları belirtilmiştir. Kanun maddelerinden anlaşılacağı üzere Başdenetçi ve denetçiler, idari örgütlenmeye dâhil kamu görevlilerine, mesleğin ifası ve görev süreleri bakımından benzememektedir. Nitekim kamu denetçiliğinde üzerinde önemle durulan husus, denetçilerin görevlerini ifa ederken tam bağımsız olmalarıdır. Bu bağımsızlık, bir yönüyle kamu Başdenetçisi ve denetçilerinin tüm devlet organ ve makamlarından emir ve tavsiye almamasını, diğer yönüyle de kamu denetçilerinin Başdenetçi'ye karşı bağımsızlıklarını ifade eder¹⁵⁰.

Yukarıda ileri sürdüğümüz nedenlerle Kamu Başdenetçisi seçme işleminin bir parlamento kararı olarak değerlendirilmesi gerekir.

¹⁵⁰ Ahmet Alkan Şimşek, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu ve İlgili Mevzuat*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2013, s.23.

Bununla birlikte, cevaplanması gereken bir soru, komisyonların denetçi seçme işleminin, yasama işlemlerinden hangi gruba dâhil edilmesi gerektiğine yöneliktir. Kamu Başdenetçisi seçimi, TBMM Genel Kurulu tarafından yapıldığı için kolaylıkla bir parlamento kararı olarak değerlendirilebilir. Ancak, komisyonun yaptığı işlemi, bir parlamento kararı olarak değerlendirmek mümkün değildir. Bu durum, doktrinde cevaplandırılmayı bekleyen sorular arasında yerini almıştır. Kanaatimizce bu sorun, Karma Komisyonun denetçi seçme işleminin, TBMM Genel Kurulu tarafından onaylanması düzenlemesinin getirilmesiyle çözüme kavuşturulabilir. Böylece Anayasa sistemi içerisinde yapılan bu işlemi, yargısal denetimi mümkün olmayan bir parlamento kararı olarak değerlendirebilme imkânına sahip oluruz.

IV. YASAMA İŞLEMİ TÜRLERİ

Yasama organı tarafından farklı niteliklerde birçok işlem yapılmaktadır. Bu başlık altında bu işlemler tespit edilmeye ve açıklanmaya çalışılacaktır.

A. GENEL OLARAK YASAMA İŞLEMİ TÜRLERİ

Doktrinde yasama işlemlerinin tanımı ve türleri hakkında bir elin parmak sayısını geçmeyecek derecede çalışma bulunması yahut görüş serdedilmesi ve bu görüşler arasında da farklılıkların bulunması, akıllarda yasama işlemlerinin ne ifade ettiğine yönelik fazlasıyla soru işareti bırakmaktadır. İdari işlem teorisine yönelik sistematik hale getirme çalışmalarının genel itibarıyla başarılı olması karşısında, yasama işlemlerinin tanım ve türleri noktasında doktrinde bu kadar kısır kalınması anlaşılammamaktadır. Yasama işlemleri türlerinin sıralanmasından evvel, doktrinde birçok yazar tarafından yasama işleminin tanımına ilişkin tek bir kelime dahi telaffuz edilmemesi, işlemlerin sınıflandırılması konusunun gerektiği gibi anlaşılammaması sonucunu doğurmuştur.

Yasama işlemleri türlerine ilişkin doktrinde ileri sürülen ve birçok yazar tarafından takip edilen genel sınıflandırma, yasama işlemlerinin kanun ve parlamento kararı olarak ikiye ayrılması şeklindedir¹⁵¹. Bazı yazarlar tarafından içtüzük, parlamento

¹⁵¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.217-241; Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun...*, a.g.e., s.22; Atar, a.g.e., s.175-190; Emin Memiş, *Anayasa Hukuku Notları: Türkiye'de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011)*, 6. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi Yayınları, 2011, s.393-411; Terzioğlu, a.g.e., s.156; Abdulhakimoğulları, a.g.e., s.8; Cengiz Arıkan, a.g.e., s.47; Alp Aslan, a.g.e., s.28;

kararlarından ayrı olarak ifade edilmiştir. Ancak içtüzük de bir parlamento kararı olması nedeniyle bu görüş kapsamında değerlendirilebilir.

Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, yasama işlemlerini anayasa değişikliği, kanun ve meclis kararları olmak üzere üçe ayırmıştır¹⁵². Aslında anayasa değişiklikleri, her ne kadar kanunların yapılış süreci ve yargısal denetimi açısından farklılıklar ihtiva etse de kanun olarak adlandırılabilir. Nitekim anayasa değişiklikleri, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” adıyla yayımlanması nedeniyle *kanun* kategorisine dâhil edilebilir. Hatta 1982 Anayasası’nın, Resmî Gazetede “Kanun” başlığı altında ve 2709 sayılı kanun numarası ile yayımlanması görüşümüzü desteklemektedir. Bu açıdan bu yazarların da yasama işlemlerini kanun ve parlamento kararı şeklinde sınıflandırdığını söyleyebiliriz.

Mustafa Erdoğan yasama işlemlerini, kanun, uluslararası antlaşmalar, meclis kararları ve denetim işlemleri olmak üzere dörde ayırmaktadır¹⁵³. Bu ayırım, işlemlerin hukuki tavsifinden ziyade Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkisine giren konulara göre yapılmıştır. Böyle bir ayırımı, işlemlerin mahiyetini, etkisini ve rejiminin belirtilmesindeki zayıflık nedeniyle doğru bulmuyoruz.

Kemal Gözler ise yasama işlemlerini kanun, parlamento kararı ve TBMM Başkanı kararı olmak üzere üçe ayırmaktadır¹⁵⁴. Yazar, yasama işlemlerinin sadece TBMM Genel Kurulundan çıkmadığını, aynı zamanda TBMM Başkanı tarafından da ihdas edilebileceğini vurgulamaktadır. Bu düşüncesine örnek olarak 1982 Anayasası’nın 93’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında düzenlenen Meclis Başkanı’nın, parlamentoyu toplantıya çağırma görevi verilebilir.

Çoğu yasama uzmanı olan yazarlarca ileri sürülen görüşe göre yasama işlemi, sadece kanun ve kararlardan ibaret değildir. Yazarlar, bu yasama işlemlerinden farklı olarak TBMM Genel kurulunun bilgisine sunulmakla tamamlanan ve hukuk düzeninde sonuç doğurmaya yönelik yasama işlemlerinin de bulunduğunu ifade etmişlerdir¹⁵⁵. Bu işlemleri, “isimsiz/bildirici/diğer yasama işlemi” olarak adlandırmaktadırlar. Bu

¹⁵² Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.285.

¹⁵³ Erdoğan, a.g.e., s.272-276

¹⁵⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.241.

¹⁵⁵ İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.50; Çekiç, a.g.m., s.113; Arslan, a.g.e., s.126-127.

işlemlerin kanun ve parlamento kararlarından farkı, Genel Kurul tarafından herhangi bir oylama neticesinde ortaya çıkmamış olmalarıdır. Örneğin, İçtüzük'ün 75'inci maddesinin birinci fıkrasına göre kanun tasarı veya tekliflerinin, bu tasarı veya tekliflerin sahiplerince Genel Kurulun gündemine alınmadan evvel geri alınabilmesi için Genel kurula bilgi verilmesi şarttır. Bu yazarlardan birisi olan Şeref İba, TBMM Başkanı, Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu ve komisyonlar gibi yasama içi kuruluşların, yasama işlemlerinin yapım sürecinde üstlendikleri rolleri ve almış olduğu kararları, en üst organ olan TBMM Genel Kuruluna hazırlık çalışması mahiyetinde görmektedir¹⁵⁶. Yazar, sadece Genel Kurulun yasama veya denetim gibi yetkilerini kullanırken ortaya koyduğu nihai irade açıklamalarının yasama işlemi olarak kabul edilebileceğini ileri sürmektedir¹⁵⁷.

İrfan Neziroğlu, yasama işlemlerinin sadece kanun ve kararlardan ibaret olmadığını düşünmekte; başta denetim olmak üzere yasama organının yaptığı birçok işlemi de yasama işlemi olarak kabul etmektedir¹⁵⁸. Komisyonların, TBMM adına yaptığı işlemleri de bu kapsamda değerlendirmektedir. Ancak bu işlemlerin hukuksal tavsifi yahut kategorize edilmesi yoluna gidilmemiştir.

Görüldüğü üzere doktrinde hangi işlemlerin yasama işlemlerini oluşturduğu noktasında farklılıklar bulunmaktadır. Aslında bu güne kadar yasama işlemi olarak ifade edilenler, nihai doküman olarak sayabileceğimiz “yasama belgeleri”dir. Dolayısıyla doktrindeki görüş de parlamento faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan hukuki belgelerin tasnif edilmesi üzerine gelişmiştir. Acaba yasama işlemlerini, sadece Resmî Gazete’de yasama bölümü altında yayımlanan yasama belgeleri olarak nitelendirmek doğru mudur?

Örneğin bir kanun yapımı sürecini incelediğimizde, maddelerin tek tek görüşülmesi neticesinde yapılan ve kanun tasarı veya teklifinin kabulü sonucunu doğuran son oylamadan önce, kanun tasarı veya teklifinin maddelerine geçilmesi oylaması yapılmaktadır. TBMM Genel Kurulunda toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu tarafından kabul edilen bu oylama, nasıl bir yasama işlemi olabilir? Bu

¹⁵⁶ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.464-465.

¹⁵⁷ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.459.

¹⁵⁸ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.445.

oylama neticesinde kanun yapımı sürecinin bir sonraki aşamaya geçmesini, “hazırlık işlemi” mi yoksa bir yasama işlemi mi kabul edeceğiz? İrfan Neziroğlu, yasama işlemleri teorisinde, açık bir şekilde belirtmese de, son oylamadan önce yapılan tüm işlemleri yasama işlemi kabul etmektedir. Ancak yazar, bu yasama işlemlerinin hukuksal tavsifi ve rejimi hakkında herhangi bir görüş beyan etmemiştir. Diğer taraftan, 1982 Anayasası’nın 148’inci maddesinin 2’nci fıkrası, kanunların şekil açısından denetiminin, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı olacağını düzenlemektedir.

Sonuç olarak karşımızda yargısal denetimi yapılamayan ve TBMM Genel Kurulu tarafından yasama süreci içerisinde gerçekleştirilen birçok işlem bulunmaktadır. Kanaatimizce, Genel Kurulda kanun tasarı veya teklifinin son oylamasından önce gerçekleştirilen maddelerine geçilmesi oylaması bir *kanun* değildir. Çünkü kanun yapımı süreci hala devam etmektedir. Kanun tasarı veya teklifinin kabul edilebilmesi için maddelerin tümü üzerindeki son oylamanın yapılması gerekmektedir. Son oylama da yapılmadığı için henüz kanun olarak vasıflandırılmaz. Aynı şekilde, söz konusu oylamanın, bir *parlamento kararı* olduğunu da düşünmüyoruz. Çünkü kural olarak böyle bir oylama, parlamento kararlarının konusu olamaz. TBMM Genel Kurulu tarafından oylama yapıldığı için, doktrinde bir yasama işlemi olarak ileri sürülen *bildirici yasama işlemi* de olamaz. O halde, bu işlemin nasıl bir işlem olduğu cevaplanmayı bekleyen sorular arasındadır.

Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda TBMM’nin yetkisi dâhilinde belirtilen işlemleri incelediğimizde, kategorize etmede zorlanacağımız, heterojen nitelikte birçok işlem ile karşılaştığımız görülecektir. Bu da yasama işlemlerini sınıflandırma çabalarımızı zorlaştıran durumlardan birisidir. Diğer taraftan, parlamentonun çalışma usul ve şeklini düzenleyen İçtüzük, yasama işlemlerinin neler olabileceğine ve sınıflandırılmasına yönelik önemli bir bakış açısı sağlamaktadır. İçtüzük ve Anayasa incelemesi neticesinde komisyonların, TBMM Başkanı’nın veya Başkanlık Divanının, Danışma Gruplarının ve nihai olarak TBMM Genel Kurulunun yapacağı işler sayılmıştır. Önemi hak eden tartışma, bu sayılan işlerin tamamının mı yoksa sadece belirli kriterlere sahip işlerin mi *yasama işlemi* sayılacağı noktasındadır. Sırasıyla inceleyelim.

Parlamento komisyonları, Genel Kurulun karara bağlayacağı işler öncesinde gerekli inceleme, araştırma, metinler üzerinde değişiklikler yapma ve sonucunda bir rapor hazırlama gibi işlevleri olan uzmanlık birimleridir. Komisyonlar, milletvekilleriyle bürokratların yanı sıra, sivil toplum örgütlerinin temsilcileriyle milletvekillerinin fikir alışverişinde bulunabildiği, kanun tasarı veya teklifleri üzerindeki çalışma alanlarıdır¹⁵⁹. Komisyonlar, Anayasa, İçtüzük ve özel kanunlar gereği kurulabilmektedir¹⁶⁰. Komisyon, TBMM Genel Kurulu gibi nihai, hukuki sonuçlar doğurabilen işlemler yapmamaktadır. İçtüzük, her ne kadar kanun tasarı veya teklifleri hakkında komisyonlar tarafından hazırlanan ret ve kabul raporları için kanun yapımı sürecinde bazı farklılıklar oluştursa da, kanun tasarı veya teklifleri üzerinde tam söz ve hukuki etki doğurabilme hakkı TBMM Genel Kuruluna aittir.

Örnek vermek gerekirse en etkili komisyonlardan birisi olan meclis soruşturma komisyonunu düşünelim. Komisyon tarafından gerçekleştirilen soruşturma neticesinde, Yüce Divana sevk etme veya etmeme yönünde iki türlü rapor düzenlenebilmektedir. Eğer komisyon, Yüce Divana sevk etmeme yönünde rapor hazırlarsa Genel Kurulca bir bakan veya Başbakan hakkında Yüce Divana sevk kararının çıkarılabilmesi için, Yüce Divana sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önerenin kabulü gerekir (İçtüzük m.112/5). Görüldüğü üzere, soruşturma komisyonunun Yüce Divana sevk etmeme yönündeki raporu, sadece bir milletvekilinin önerge vermesiyle Genel Kurulda ilgili bakan veya Başbakan hakkında Yüce Divana sevk kararı hakkında oylama yapılabilmektedir.

Komisyonların etkisine yönelik verebileceğimiz diğer bir örnek, İçtüzük'ün 42'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında belirtilmiştir. Bu fıkra göre, komisyon raporunda imzası bulunan komisyon üyesi, diğer komisyonlarda ve Genel Kurulda çekimser veya karşı görüşte olduğunu rapor metninde yazıyla belirttiği hususlar dışında soru soramaz ve komisyon raporuna aykırı konuşma yapamaz. Ancak komisyon raporuna karşı oy kullansa dahi, bu durum Genel Kurulda gerçekleşecek asıl oylama açısından herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Diğer bir deyişle, böyle bir durum,

¹⁵⁹ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.270.

¹⁶⁰ Fahri Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s.312.

komisyon üyesinin, komisyon raporunda karşı görüşte olduğunu belirttiği hususlar dışında konuşma yapamamasından öte bir etkiye sahip değildir.

TBMM Komisyonlarına yönelik yaptığımız değerlendirmelerin tek bir istisnası olduğunu belirtmeliyiz. Bu istisna, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11'nci maddesinin 6'ncı fıkrası uyarınca denetçilerin seçilmesi yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyona verilmesidir. Karma Komisyonun denetçileri seçmesi işlemi, TBMM Genel Kurulunun onayına da tabi değildir. Üye seçimi işlemi tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde hukuki sonuç doğuran bir işlemidir. Ancak bu işlemin hukuki niteliği tartışmalıdır. Bu tartışmaya daha sonra değinilecektir.

TBMM Başkanı'na veya Başkanlık Divanına yasama görev ve yetkisiyle ilgili olarak verilen görevler İttüzük'ün çeşitli maddelerine serpiştirilmiştir. Anayasa'nın 93'üncü maddesinde Meclis Başkanı'nın TBMM Genel Kurulunu olağanüstü toplantıya çağırması görevi belirtilmiş ve İttüzük'ün 7'nci maddesinde de Meclis Başkanı'nın bu görevi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İttüzük'ün 19'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında da Meclis Başkanına, gerektiğinde, Danışma Kurulunu toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. Bununla birlikte, İttüzük'ün 24'üncü maddesine göre komisyonların üye sayısı tamamlanınca komisyonlar, Meclis Başkanı tarafından toplantıya çağırılırlar. İttüzük'ün 35'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre komisyonlar, Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme yapamazlar ve kanun tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar. İttüzük'ün 37'nci maddesinin son fıkrasına göre, tali komisyonlara havale edilmiş bir konu hakkında görüşme süresi, Meclis Başkanlığınca kısaltılabileceği gibi aynı zamanda komisyonun müracaatı halinde uzatılabilmektedir. Meclis Başkanlık Divanının bu yetkileri, parlamentonun çalışma sürecine ilişkin ve Genel Kurul'un nihai sonuç doğuracak nitelikte işlemler ihdas etmesinden önceki evre için söz konusudur.

Danışma Kurulu, Anayasal dayanağı bulunmamakla birlikte İttüzük'ün 19'uncu maddesinde düzenlenmiştir¹⁶¹. Danışma Kurulu, İttüzük'ün 19'uncu maddesine göre TBMM Başkanı'nın başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya vekillerinden birisi

¹⁶¹ Arslan, a.g.e., s.120; Neziroğlu, a.g.e., s.114; İba ve Bozkurt, **100 soruda Türk Parlamento Hukuku**, a.g.e., s.100.

veya onların yazılı olarak görevlendirdiği birer milletvekilinden kurulur. Maddenin 2'nci fıkrasına göre bu kurul, İçtüzük'te kendisine verilen görevleri yerine getirmeye ve TBMM Başkanının istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirmektedir. Anayasa Mahkemesi, bir kararında Danışma Kurulunun amacını, “siyasi parti gruplarının Millet Meclisi çalışmalarına katılmalarında uyum sağlamak ve bu çalışmalara yön vermektir” şeklinde ifade etmiştir¹⁶². Danışma Kurulunun kararlarının bağlayıcı olmadığını, hukuken bir öneri niteliğinde olduğunu vurgulamak gerekir.

Danışma Kurulunu düzenleyen 19'uncu maddenin son fıkrası, TBMM Genel Kurulunu harekete geçirme noktasında önem arz etmektedir:

“İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oy birliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlık sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir”.

Bu madde, Danışma Kurulunun hukuki sonuçlar doğuracak nitelikte bir kurul olmadığını açık bir şekilde göstermektedir. Sadece, TBMM Genel Kurulunun karar almasını sağlayacak nitelikte harekete geçirici fonksiyon ifa ettiğini söyleyebiliriz.

TBMM Genel Kurulu ise yasama işlemlerinin nihai karar mercii olarak ifade edilebilir. Yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalar, Başkanlık Divanı, Danışma Kurulu, komisyon gibi birimlerin kesin hukuki sonuç doğuracak nitelikte işlemler yapma yetkisinin olmadığını ifade etmektedir. Yukarıda bir problem olarak sunduğumuz¹⁶³ kanun yapım sürecinde alınan kararları, bir hazırlık işlemi olarak kabul etmek gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü son oylamadan önceki işlemler neticesinde kanun normu varlığını tamamlayamamış ve alınan kararlar sadece kanun yapımı sürecinde bir sonraki aşamaya geçilmesini sağlamıştır. Diğer bir deyişle, bir yasama işleminin çıkarılış sürecinde gerçekleştirilen işlemleri hukuki etkiye sahip yasama işlemleri olarak değerlendirmek mümkün değildir.

¹⁶² Anayasa Mahkemesi, 24 Nisan 1977 tarih ve E.1977/60, K.1977/81 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.358. Aktaran: İba ve Bozkurt, *100 soruda Türk Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.100; Neziroğlu, a.g.e., s.114.

¹⁶³ İlgili tartışma için bkz. s.56-57.

TBMM Genel Kurul Gündemini incelediğimizde, parlamentonun ilgilenmesi gereken işleri ikiye ayırabiliriz. Birincisi Genel Kurulun oyuna sunulan işler, diğeri de Genel Kurulun bilgisine sunulan işlerdir. Genel Kurulun onayına sunulan işler neticesinde, parlamento iradesi *parlamento kararı* veya *kanun* şeklinde dış âleme yansımaktadır. Genel Kurulun bilgisine sunulan işleri ise ikiye ayırmak gerekir: Hukuki sonuç doğuranlar ve hukuki sonuç doğurmamakla birlikte sadece Genel Kurulun bilgilendirilmesi amacıyla yapılan işlemler. Parlamento kararı ve kanunun birer yasama işlemi oldukları noktasında tek bir tereddüt bulunmamaktadır. Bununla birlikte, hukuki sonuç doğurmayan Genel Kurula bilgi sunuşları ise açık bir şekilde *yasama işlemi* olarak kabul edilemez. Tereddüt uyandıran asıl nokta, Genel Kurulun bilgisine sunulmakla hukuki sonuç doğuran işlemlerin varlığıdır. Kanaatimizce, hukuki sonuç doğuran bildirici nitelikteki TBMM Genel Kuruluna sunuşlar, yasama işleminin şartlarını taşımadığından dolayı bir yasama işlemi olarak kabul edilemez. Aşağıda ayrıntılı olarak bu durum tartışılacaktır. Sonuç olarak yasama işlemlerini, klasik ayrımı takip ederek *kanun* ve *parlamento kararı* olmak üzere ikiye ayırıyoruz. Ancak bu iki tür yasama işlemine, şimdilik, Karma Komisyonun kamu denetçilerini seçme işlemlerini de eklememiz gerekir.

B. KANUN

Bu başlık altında kanun, parlamentodaki çıkarılış süreci ön planda tutulmak suretiyle genel olarak anlatılacaktır.

1. Genel Olarak

Kanun, toplumsal hayatı düzenleme noktasında en önemli hukuk metinlerinden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun, bir devletin hukuk sistemi içerisinde vazgeçilmez niteliktedir. Örneğin, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde temel hak ve hürriyetlerin ancak kanun ile sınırlanabileceğinin belirtilmesi, Anayasa'nın ilga edildiği zamanlarda dahi kanunların mevcudiyetini devam ettirmesi, vurgulanması gereken önemli noktalar arasındadır. Kanunun önemine binaen 1982 Anayasası'nın 87'nci maddesi, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yetkisini ilk olarak ifade etmiştir. Bu noktada "kanun" kavramının neyi ifade ettiği önem kazanmaktadır. Kanun kavramından bahsedilirken iki çeşit kanun

anlayışından söz edilmektedir¹⁶⁴: Maddi kanun anlayışı ve şekli kanun anlayışı. Maddi kanun anlayışı, kanunun muhtevasını kendisine ölçüt kabul etmektedir. Bu çerçevede, yasama organı tarafından ihdas edilen genel, soyut, kişilik-dışı düzenlemeler, maddi kanun anlayışı uyarınca “kanun” kabul edilmektedir. Şekli kanun anlayışı ise, kanunun muhtevasına göre değil de onu yapan organa göre bir ayrımı içermektedir¹⁶⁵. Bu anlamda yasama şekillerine uyularak sadece belli bir durumu veya kişileri ilgilendiren işlemler de “kanun” vasfını taşımaktadır. Doktrinde Türk anayasa hukuku açısından geçerli olan ölçütün “şekli kanun anlayışı” olduğu üzerinde ittifak bulunmaktadır. Parlamento tarihimiz açısından uygulama da bu yönde gelişmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, yasama işlemleri arasında ayırım gözetmek amacıyla, maddi kanun anlayışından faydalanmaktadır. Gerçekten, Genel Kurulun oylaması sonucu oluşturulan kanun ve parlamento kararları arasındaki ayırım için maddi kanun anlayışı, önemli bir ölçüt olarak kabul edilebilir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi, kendi önüne getirilen yasama işlemlerini tespit ederken, işlemin hangi isimle yayımlandığına bakmaksızın, işlemin muhtevasını değerlendirerek hangi işlem türü olduğuna karar vermektedir.

Bir diğer vurgulanması gereken nokta, yasama organının her türlü işlemi yapabilme kabiliyetinin olmamasıdır. Bu durum, fonksiyonlar ayrılığının bir gereğidir. Yasama organının yapamayacağı işlemlerin çerçevesi doktrin tarafından çizilmeye çalışılmıştır¹⁶⁶.

İlk olarak yargı işlemleri, açık bir şekilde yasama organının yapamayacağı işlemler arasındadır¹⁶⁷. TBMM, bir kişinin hürriyeti bağlayıcı bir ceza almasına karar veremez.

İkinci olarak, yürürlükte olan kanunların uygulanmasından ibaret olan işlemlerin yasama organı tarafından kanun ile yapılmaları mümkün değildir. Ergun Özbudun’un da haklı olarak belirttiği gibi, yürütme organının görevi olan kanunları uygulamayı yasama

¹⁶⁴ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.33.

¹⁶⁵ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.39.

¹⁶⁶ Doktrinde bazı yazarlar yasama organının kanun ile düzenleme yapamayacağı işlemler için “yasama kısıtı” kavramını kullanmaktadırlar. İba ve Bozkurt, *100 soruda Türk Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.13-16; İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.11-14. Kemal Gözler ise bu isim altında konunun kavramlaştırılmasını şöyle eleştirmektedir: “Kanaatimizce böyle bir kavrama ihtiyaç yoktur. Kaldı ki ‘yasama kısıtı’ terimi, yasama kısıtı terimiyle karıştırılmaya müsaittir”. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.238.

¹⁶⁷ Güneş, a.g.e., s.40-41; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.217; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.237.

organının da yapması, Anayasa'nın 8'inci maddesinde yürütme yetkisi ve görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na veren hükmün bir anlamının kalmaması sonucunu doğurmaktadır¹⁶⁸. Bununla birlikte, TBMM, kanunla bir kurumun oluşturulmasını öngördükten sonra bu kurumun başkan ve üyelerinin atanmasının kendisi tarafından yapılacağını düzenleyebilir¹⁶⁹. Nitekim parlamento, RTÜK ve Kamu Denetçiliği Kurumunun başkan ve üyelerini, ilgili kanun uyarınca kendisi seçmektedir.

Bir başka durum ise kanunla belli bir kişiye mükellefiyet yüklenebilmesinin mümkün olmamasıdır¹⁷⁰. Bunun nedeni, ihdas edilecek işlemin maddi kanun anlayışına aykırı olmasından değildir. Diğer bir deyişle, parlamentoya, objektif kural koyma mecburiyetini yükleyen herhangi bir Anayasa maddesi yoktur. Ancak, 1982 Anayasası'nın 2'nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ve 10'uncu maddesinde belirtilen kanun önünde eşitlik ilkesi, parlamentoyu sınırlayan ve kanun alanını daraltan hükümler arasındadır¹⁷¹.

Bir diğer nokta, Anayasa'nın açıkça belli bir işlem türü ile düzenleneceğini belirttiği konularda, parlamentonun kanun ile düzenleme yapamamasıdır. Örneğin Anayasa veya İçtüzük'te "karar" ile yapılması gerekliliğinin belirtildiği bir konu, kanun ile düzenlenemez. Bu konu ileride ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

2. Kanun Yapımı Süreci

Parlamento hukukumuz açısından tüm kanunların aynı usule tabi olacağını ifade etmek mümkün değildir. Bazı kanunların hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi veya uygulanması açısından farklılıklar bulunmaktadır. Anayasa'nın 161 ile 163'üncü maddeleri arasında Bütçe Kanunu'nun hazırlanması, görüşülmesi ve uygulanması bizzat düzenlenmiştir. Keza Anayasa'nın 164'üncü maddesi, Kesin Hesap Kanunu'nun görüşülmesi ve kabul edilmesi usulünü düzenlemiştir. Anayasa'da özel olarak düzenlenen diğer bir kanun ise milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına dair kanundur. Anayasa'nın 90'ıncı maddesinde bazı milletlerarası andlaşmaların uygun bulunmasına gerek olmadığı ve bunun şartları düzenlenmiştir. Son olarak Anayasa'da

¹⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.218.

¹⁶⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.238.

¹⁷⁰ Özbudun, a.g.e., s.218; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.238.

¹⁷¹ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.39; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.218.

değişiklik yapılmasına dair kanun, gerek kabul edilme gerekse görüşülme şartları açısından diğer alelade kanunlardan farklılıklar taşımaktadır. Aşağıda genel olarak özel nitelikli olmayan kanunların teklif edilmesinden yürürlüğe girmesine kadar devam eden süreç anlatılacaktır.

a. Kanunların Önerilmesi ve Geri Alınması

Kanunun hukuk âleminde var olabilmesi için bir başlatıcısının olması gerekir. Anayasa'nın 88'inci maddesine göre kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulunun kanun önerisine *kanun tasarısı*, milletvekillerinden birisi veya daha fazlası tarafından verilen kanun önerilerine ise *kanun teklifi* denir. İçtüzük'ün 73 ve 74'üncü maddeleri gereği, kanun teklif ve tasarılarının her ikisi de Meclis Başkanlığına gerekçeli olarak sunulmak zorundadır.

Meclis Başkanlığına sunulan ilgili kanun tasarısı veya teklifinin geri alınabilmesi mümkündür. İçtüzük, bu konuda Genel Kurul gündemine alınıp alınmama açısından ikili bir ayrıma gitmiştir. İçtüzüğün 75'inci maddesine göre, hükümet veya teklif sahibi tarafından kanun tasarısı veya tekliflerinin gündeme alınmadan evvel geri alınabilmesi için Genel Kurula bilgi verilmesi yeterlidir. Ancak bu tasarısı veya teklifin, Genel Kurulun gündemine alındıktan sonra geri alınabilmesi için Genel Kurulun bu konu hakkında karar vermesi gerekir. Buradaki yasama işlemi, parlamento kararı formu kullanılarak yapılmalıdır.

İçtüzük'ün 77'nci maddesine göre, bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış olan kanun tasarısı ve teklifleri hükümsüz sayılır. Ancak, hükümet veya TBMM üyeleri bu tasarısı veya teklifleri yenileyebilirler. Bu duruma anayasa hukuku terminolojisinde *kadük olma* denir¹⁷².

b. Kanun Tasarısı ve Tekliflerinin Komisyonla Görüşülmesi

TBMM İçtüzüğü'nün 73 ve 74'üncü maddeleri gereği Meclis Başkanlığına sunulan kanun tasarısı veya teklifleri, doğrudan esas ve diğer komisyonlara havale edilir (İçtüzük m.23). Komisyon, çalışmaları sonucunda bir rapor düzenler (İçtüzük m.42/1). Komisyon raporu, kanun tasarısı veya teklifinin “kabulü” veya “reddi” olmak üzere iki

¹⁷² Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.238; İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.108; Arslan, a.g.e., s.184.

tür sonuçla neticelenebilir¹⁷³. Raporlar, Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra Genel Kurul aşaması başlamış olur.

c. TBMM Genel Kurulu Aşaması

Genel Kurul aşaması, birçok aşamadan oluştuğu için ayrı başlıklar halinde incelemek daha yararlı olacaktır.

(1) Görüşmelerin Başlaması

İçtüzük'ün 52'nci maddesine göre Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez. Bu kırk sekiz saatlik süre geçmeden komisyon raporunun gündeme alınabilmesi için, hükümet veya esas komisyonun gerekçeli olarak Genel Kuruldan istemde bulunması gerekir. Bu istem, Genel Kurul tarafından işaret oyuyla kararlaştırılır (İçtüzük m.52/2). İçtüzük'ün 45'inci maddesine göre komisyonlar, Genel Kurulda başkan veya başkanvekili veya o konu için seçilmiş özel sözcü veya sözcüler tarafından temsil olunurlar. Meclis Başkanı, esas komisyon ve hükümetin¹⁷⁴ yerlerinde olduğunu saptadıktan sonra kanun tasarı veya teklifi hakkındaki görüşmeler başlar¹⁷⁵.

TBMM Genel Kurulu'nda görüşmeler, esas komisyon raporu üzerinden yürütülmektedir (İçtüzük m.23). İçtüzük'ün 79'uncu maddesinde 2001 yılında yapılmış olan değişiklikten¹⁷⁶ önce Meclis Başkanı görüşmelere başlarken komisyon raporunun okunmasına gerek olup olmadığına dair Genel Kurulun kararını isterdi. Ancak değişiklikten sonra komisyonun gerek ret raporları gerekse kabul raporlarına, Genel Kurulda okunmaz hükmü getirilmiştir.

(2) Tasarı veya Teklifin Tümü Üzerinde Görüşme

Kırk sekiz saatlik bekleme süresi geçtikten sonra Genel Kurulda tasarının tümü üzerindeki görüşmelere geçilir (İçtüzük m.81). Aksi Danışma Kurulunun teklifiyle

¹⁷³ Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, a.g.e., s.375.

¹⁷⁴ İçtüzük'ün 62'nci maddesine göre, her görüşmenin başından sonuna kadar, hükümet adına görüş bildirmek üzere başbakan veya ilgili bakan veya zorunlu hallerde yetkilendirilmiş birinci derecede sorumlu daire amirlerinden bir kamu görevlisinin hazır bulunması gerekir.

¹⁷⁵ Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, a.g.e., s.411; Arslan, a.g.e., s.205.

¹⁷⁶ 7 Şubat 2001 Tarih ve 713 Sayılı Karar / 2. madde.

Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapılan konuşmalar yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmalar ise onar dakikadır (İçtüzük m.81/3). Tasarı veya teklifin tümü hakkındaki konuşmalardan sonra soru cevap işlemi yapılır. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi dakikadır.

(3) Tasarı veya Teklifin Maddelerine Geçilmesi Oylaması

Soru-cevap işleminden sonra kanun teklif veya tasarısının maddelerine geçilmesi oylaması yapılır. Bu oylama neticesinde iki sonuç ile karşılaşabiliriz. İlk sonucumuzda, tasarı veya teklifin maddelerine geçilmesi reddedilir ve neticesinde kanun tasarı veya teklifi reddedilmiş olur. Eğer maddelere geçilmesi kabul edilirse, teklif veya tasarının maddelerinin tek tek görüşülmesine geçilir¹⁷⁷.

(4) Maddelerin Tek Tek Görüşülmesi

Kanun tasarı veya teklifinin maddelerinin görüşülmesi usulü, bir önceki aşama olan teklif veya tasarının tümü üzerindeki görüşmeler gibidir. İlk olarak maddeler üzerinde konuşmalar başlar. İçtüzük'ün 81'inci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre, tasarı veya teklifin maddeleri üzerindeki konuşma süresi, teklif veya tasarının tümü üzerindeki konuşma süresinin yarısıdır. Bu takdirde konuşma süresi, siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet adına yapıldığı zaman on dakika, milletvekilleri tarafından yapıldığı zaman ise beş dakikadır. Konuşmalardan sonra, soru-cevap işlemi başlar. Maddeler üzerindeki soru-cevap süresi ise on dakika ile sınırlıdır (İçtüzük m.81/1 b.b).

TBMM Genel Kurulu, komisyonun kabul etmiş olduğu metin üzerinde görüşme yapar. Ancak bu ifade, komisyonun kabul ettiği metin üzerinde değişiklik yapılamayacağı anlamına gelmez. İçtüzük'ün 87'nci maddesine göre, kanunlarda veya İçtüzük'te aksine bir hüküm yoksa kanun tasarısı veya teklifinde bir maddenin reddi, tümünün veya bir maddenin komisyona iadesi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi hakkında, milletvekilleri, esas komisyon veya hükümet değişiklik önermeleri verebilirler. Meclis Başkanı, önergeye katılıp katılmadığını komisyona ve hükümete sorar. Komisyon ve hükümet katılmama gerekçelerini kısaca

¹⁷⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.404.

açıklayabilir. Hükümetin veya komisyonun katılmadığı önerge, sahibi tarafından beş dakikayı geçmemek üzere açıklanabilir (İçtüzük m.87/9). Daha sonra önergeler işaret oyu ile ayrı ayrı oylanır. Değişiklik önermeleri kabul edilmezse, madde görüşülmeye başlandığı haliyle oya sunularak kabul edilecektir¹⁷⁸. Ancak komisyonun katılmadığı değişiklik önermeleri Genel Kurul tarafından kabul edilirse, komisyon, ilgili maddeyi geri isteyebilir (İçtüzük m.87/9). Geri verilme isteminin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi gerekir¹⁷⁹. Kabul edildiği takdirde, komisyon önergeye göre yeni bir metin hazırlar veya kendi metninin aynen kabulünü isteyebilir. Son kesin karar ise Genel Kurula aittir. Tasarı veya teklifin tek tek maddelerinin oylanması sonucunda, kabul edilmeyen maddeler kanun metninden çıkarılırlar¹⁸⁰. Kabul edilen maddeler ise olduğu haliyle kalırlar.

(5) Tasarı veya Teklifin Tümü Üzerinde Son Oylama

Kanun tasarı veya teklifleri hakkında yapılan görüşmeler bittikten sonra, son oylama olarak tasarı veya teklifin tümü üzerinde oylama yapılır. Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün oylanması açık oylamaya tabi işlerden değilse, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaretle yapılır (İçtüzük m.81/2). Bununla birlikte, kanun tasarı veya teklifinin tümü hakkındaki oylamanın kabul edilebilmesi için, Anayasa’da, kanunlarda veya İçtüzük’te farklı bir hüküm yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğunun¹⁸¹ oyu gereklidir (İçtüzük m.146). Son oylamada reddedilen kanun tasarı veya teklifi reddedilmiş sayılır ve kanun yapımı süreci sona ermiş olur. Kabul edilen tasarı veya teklifler ise “kanun” halini alır. Bir kanun tasarısı veya teklif metninin, tam olarak “kanun” vasfını alması, Şeref İba’nın belirttiği üzere, “Genel Kurulda önerinin görüşmeleri tamamlandıktan sonra tümü

¹⁷⁸ Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, a.g.e., s.438.

¹⁷⁹ Komisyonun katılmadığı değişiklik önermelerinin Genel Kurul tarafından kabul edilmesi sonucundaki tasarı veya teklifi geri isteme durumunda, geri verilebilmesi için Genel Kurulun kabul etmesi gerekir. Ancak bu durumdan farklı olarak İçtüzüğün 88’inci maddesi, esas komisyon veya hükümetin, tasarı veya teklifin tümünün, belli bir veya birkaç maddesinin, komisyona geri verilmesini, bir defaya mahsus olmak üzere isteyebileceğini düzenlemektedir. Bu talep, Genel Kurulun kabulüne gerek olmaksızın, görüşülmeksizin yerine getirilir. Maddenin devamı şöyledir: “Tasarı veya teklifin tümü geri istenmişse, tasarı veya teklif hakkında verilen bütün önergeler esas komisyona verilir. Tasarı veya teklifin belli bir veya birkaç maddesi geri istenmişse, o madde veya maddeler hakkındaki önergeler esas komisyona verilir”.

¹⁸⁰ Arslan, a.g.e., s.213.

¹⁸¹ Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur (İçtüzük m.146/1).

üzerindeki oylama sonuçlarının ve kabul edildiğinin oturumu yöneten Başkan tarafından açıklandığı andır”¹⁸². Bu ifadenin anayasal dayanağını Kemal Gözler, şöyle izah etmiştir:

“Anayasamızın 89’uncu maddesi ‘Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar.’ demektir. Dikkat edileceği üzere, maddeye göre, Cumhurbaşkanı ‘kanun tasarı veya teklifleri’ni yayımlamamakta, ‘Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları’ yayımlamaktadır. Bundan kanun tasarı ve tekliflerinin Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasından önce Türkiye Büyük Millet Meclisinin kabul etmesiyle kanunlaştığı sonucu çıkar”¹⁸³.

Ancak Meclis Başkanı tarafından “kabul edilmiştir” ifadesinin kullanılması, ilgili kanuna, hukuk düzeninde uygulanabilir olma özelliği kazandırmaz. Bu özelliğin kazanılması için ilgili kanunun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması ve yürürlüğe girmesi gerekir. Kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmasını aşağıda izah edeceğiz.

d. Kanunların Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi

TBMM Genel Kurulunda kabul edilen bir kanun, kabul edildiği anda kanunlaşmaktadır. Ancak kanunlaşan metnin yürürlüğe girebilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazetede yayımlanması gerekir. Anayasa’nın 89’uncu maddesine göre Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulduğu kanunları, on beş gün içerisinde yayımlamalıdır. Buradaki 15 günlük süre, kanunun Resmî Gazetede yayımlanması için azami süreyi göstermektedir. Kanunlar, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun’un 5’inci maddesine göre Cumhurbaşkanı tarafından imzalandıktan sonra Resmî Gazetede yayımlanmalıdır¹⁸⁴. Uygulamada Cumhurbaşkanı, bir “yayım tezkeresi” ile kanunu

¹⁸² İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.154.

¹⁸³ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.256.

¹⁸⁴ “Kanunlar ile nizamnameler Reiscumhur tarafından ve kanuni tefsir ile Heyeti Umumiye kararları Büyük Millet Meclisi Reisi tarafından takımıyle Başvekalete tevdi olunur. Müdavvenat Müdiriyetince bunların kabul tarihiyle nizamnamelerin Reiscumhur tarafından imza edildiği günün tarihleri kayıt ve tesbit ve suretleri çıkarılıp asılları Hazinei Evraka teslim olunur ve Resmî Gazete ile neşir ve ilan ettirilir.” (m.5).

Başbakanlığa gönderir¹⁸⁵ ve kanun, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından Resmî Gazete’de yayımlanır¹⁸⁶.

Parlamento tarafından kabul edilen bir kanun, Resmî Gazetede yayımlanmadıkça, vatandaşlar için bağlayıcı kabul edilemez¹⁸⁷. Bu takdirde kanun, uygulanma kabiliyetine sahip olamayacağı gibi, kanuna karşı Anayasa Mahkemesi önünde iptal davası açılabilmesi de mümkün değildir.

Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları imzalayıp, yayımlamak zorunda değildir. Anayasa’nın 89’uncu maddesine göre, Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte 15 günlük süre içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda ise, Meclis Genel Kurulu sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Parlamento, geri gönderilen kanunlar hakkında değişiklikler yapıp Cumhurbaşkanına gönderebileceği gibi, herhangi bir değişiklik yapmaksızın da Cumhurbaşkanına gönderebilir¹⁸⁸. TBMM Genel Kurulu, geri gönderilen kanun hakkında bir değişiklik yaptığı takdirde, Cumhurbaşkanının kendisine gönderilen kanunu tekrar parlamentoya geri gönderme yetkisi bulunmaktadır. Ancak parlamentonun geri gönderilen kanun metninde bir değişiklik yapmaksızın Cumhurbaşkanına yollamasında ise Cumhurbaşkanının kanunu bir kez daha geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı, kanunu imzalayıp, Resmî Gazetede yayımlamak zorundadır. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunların Genel Kurul tarafından tekrar görüşülmesinde nitelikli bir karar yeter sayısı aranmamakta, toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterli olmaktadır.

¹⁸⁵ Doktrinde, Cumhurbaşkanının kabul edilen kanunu 15 gün içerisinde imzalayıp Başbakanlığa göndermesi, yasama fonksiyonu içerisinde değerlendirilemeyeceği ve bunun bir “idari işlem” olduğu ifade edilmiştir. Bu noktada ise Anayasa’nın 89’uncu maddesine dayanarak, kanunların Cumhurbaşkanına gelmesinden önce kanunlaştığını ileri sürülmektedir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.407; Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.139.

¹⁸⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.256.

¹⁸⁷ Teziç, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.138.

¹⁸⁸ Bütçe kanunları, bu genel kuralın dışındadır. Bütçe kanunları Cumhurbaşkanı tarafından TBMM Genel Kuruluna geri gönderilemezler.

Bir kanunun uygulanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması yeterli değildir. Kanunun uygulanabilmesi için yürürlüğe de girmesi gerekir¹⁸⁹. Kanunlar, genellikle kendisinin hangi tarihte yürürlüğe gireceğini belirler. Ancak kanunda böyle bir belirlenme söz konusu değilse, 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun”un 3’üncü maddesine göre kanun, Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihi izleyen günden itibaren 45 gün sonra Türkiye’nin her tarafından aynı anda yürürlüğe girecektir.

e. Kanunların Yargısal Denetimi

1982 Anayasası’nın 148’inci maddesine göre Anayasa Mahkemesi, kanunların şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetlemektedir. Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususları ile sınırlıdır. Madde metni, Anayasa’da kanunların yapımı için öngörülen tüm usul ve şekil şartları için bir denetim öngörmemiştir¹⁹⁰. Örneğin kanun teklif veya tasarısının maddelerine geçilmesi oylaması yargısal denetimi mümkün olmayan bir işlemdir.

Şekil bakımından denetim, Cumhurbaşkanı’nca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir (Anayasa m.148/2). Kanunların esas bakımından denetimi ise Cumhurbaşkanı’na, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri oranındaki üyelere aittir. İptal davası yolunun (soyut norm denetimi), kanunun Resmî Gazetede yayımlanması itibarıyla şekil denetimi için 10 günlük, esas denetimi için ise 60 günlük kesin süre içerisinde işletilmesi gerekir. Diğer taraftan, kanunların, Anayasal açıdan denetimi için itiraz yolunun (somut norm denetimi) işletilebilmesi mümkündür. Anayasa’nın 152’nci maddesine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanunun hükümlerini Anayasa’ya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. 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

¹⁸⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.259.

¹⁹⁰ İsmail Köküarı, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri*, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2009, s.67.

Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır (Anayasa m.152/2).

C. PARLAMENTO KARARLARI

Parlamento (meclis) kararları, çalışmamızın esas konusunu oluşturan yasama işlemidir. Parlamento kararının bir yasama işlemi türü olduğu noktasında doktrinde en ufak bir tereddüt bulunmamaktadır. Parlamento kararları, *TBMM Genel Kurulunun, yasama organının içyapısına ve çalışma düzenine yönelik olarak veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde veya Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtildiği durumlarda, oylama neticesinde ortaya koyduğu irade açıklamalarıdır*. Karar konusunu çalışmamızın ikinci bölümünde detaylı bir şekilde irdeleyeceğimizden dolayı açıklamalarımızı ikinci bölüme saklıyoruz.

D. “TBMM BAŞKANI KARARI” BİR YASAMA İŞLEMİ OLARAK SAYILABİLİR Mİ?

İlk olarak “TBMM Başkanı Kararı” olarak adlandırılan işlemi izah ettikten sonra bu işlem hakkındaki değerlendirmemizi sunacağız.

1. TBMM Başkanı Kararı

Yasama işlemleri, genel itibarıyla klasik ayırım takip edilerek “kanun” ve “parlamento kararı” şeklinde ikiye ayrılmıştır. Ancak Kemal Gözler, bu ayrıma “TBMM Başkanı Kararı” adında yeni bir yasama işlemi türünün ilave edilebileceğini ileri sürmüştür. “TBMM Başkanı Kararı”, doktrinde ilk kez bu yazar tarafından yasama işlemi türlerinden birisi olarak sayılmıştır. Tespit edebildiğimiz kadarıyla da kendisi, doktrinde bu görüşü savunan tek hukukçudur. Bu yasama işlemi, Meclis Başkanı’nın yasama görev ve yetkisiyle ilgili olarak Anayasa ve İçtüzük’te sayılan yetkilerinin kullanılmasıyla meydana gelmektedir.

Kemal Gözler’e göre yasama işlemleri, sadece TBMM Genel Kurulu tarafından değil aynı zamanda TBMM Başkanı tarafından da yapılmaktadır¹⁹¹. Yasama işlemi olarak kabul edilebilecek bazı işlemlere örnek olarak, 1982 Anayasası’nın 93’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında düzenlenen Meclis Başkanı’nın parlamentoyu olağanüstü

¹⁹¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.241.

toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. Kemal Gözler, Meclis Başkanı'nın bu yetkisinin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, Anayasa tarafından Meclis Başkanı'na verilen bu yetkinin ne bir idari işlem ne de bir parlamento kararı olduğu ileri sürülmüştür. Kemal Gözler'e göre, "TBMM Başkanı Kararı", Genel Kurul tarafından ihdas edilmediği için bir parlamento kararı olarak nitelendirilemeyeceği gibi, yasama yetkisiyle ilgili bir işlem olması nedeniyle bir idari işlem olarak da nitelendirilemez¹⁹². Bu işlem, yasama işlemleri türlerinden herhangi bir kategoriye dahil edilemediğinden dolayı, TBMM Başkanının yasama görev ve yetkisiyle ilgili bazı işlemleri, yeni bir yasama işlemi türü olarak ileri sürülmüştür.

2. Değerlendirme

Meclis Başkanı'nın ve Meclis Başkanlık Divanının TBMM İçtüzüğü'nde sayılan birçok görevi bulunmaktadır. Ancak bu görevlerin çoğunluğu Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç hizmetleri, bina, tesis, arazi ve eklentilerinin yönetim ve idaresi ile ilgili konuları kapsamaktadır. Bu yetkilerin kullanımını gerektiren işlemler ise "idari işlem" olarak kabul edilmektedir. Uygulamada, Anayasa Mahkemesi ve Danıştayın görüşü de bu doğrultudadır. Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğü incelendiğinde açık bir şekilde görülecektir ki, Meclis Başkanı'nın veya Meclis Başkanlık Divanının idari işlerinden ayrı olarak yasama görevi ile ilgili birçok husus düzenlenmiştir.

1961 Anayasası döneminde "Meclis Başkanlığı" olarak ayrı bir makam bulunmamaktaydı. Çünkü iki meclisli bir parlamenter sistem mevcuttu ve Anayasa'da ayrı bir Meclis Başkanlığı makamı ihdas edilmemişti. Anayasa Mahkemesinin görüşü de bu doğrultuydu¹⁹³. Ancak 1982 Anayasası döneminde Meclis Başkanlığı makamı,

¹⁹² Gözler, a.g.e., s.241.

¹⁹³ Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşkilâtına dair olan 5509 sayılı Kanuna ek 6341 sayılı Kanunun 1 inci maddesini değiştiren 16/7/1965 günlü ve 695 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde belirtilen "Bu kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı yürütür" hükmünün Anayasa'nın 63 üncü ve 84 üncü maddelerine aykırılığı nedeni ile iptaline karar verilmesi istenmiştir. 8 Şubat 1966 tarih ve E.1965/38, K.1966/7 sayılı kararda Anayasa Mahkemesi şu ifadeleri belirtmiştir: "Anayasa ile sözü geçen İçtüzüğün bu hükümleri karşısında, özete denebilir ki, Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantıları, Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosunun bir araya gelmeleri ile birleşik olarak yaptıkları toplantılardan ibaret olup bu toplantılar için ayrıca seçilmiş bir başkanlık divanı ve başkan yoktur, bu görevi Millet Meclisi Başkanlık divanı yapmaktadır. Anayasada Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı adını taşıyan bir makam öngörülmemiştir. Böyle olunca, (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı) adını taşıyan bir makamın kanunla ihdas edilemeyeceğini, aksi halde, bu yasama tasarrufunun Anayasa'ya aykırılığını kabul etmek gerekir". Anayasa Mahkemesinin 8 Şubat 1966 tarih ve E.1965/38, K.1966/7 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 4, s.71.

TBMM Başkanlık Divanı içerisinde ayrı olarak düzenlenmiştir¹⁹⁴. Diğer bir deyişle, 1982 Anayasası'nda, tek bir Meclis Başkanı düzenlendiği için, artık Meclis Başkanlığı makamının varlığından bahsedebiliriz. Meclis Başkanlığı görevini yürütecek Meclis Başkanı'nın görevleri ise İçtüzük'ün 14'üncü maddesinde sayılmıştır¹⁹⁵.

Meclis Başkanı, parlamentonun yasama faaliyetlerini yerine getirmesi kapsamında yasama işleviyle ilgili olarak birçok görev ile donatılmıştır. Bu görevleri, TBMM İçtüzüğü içerisinde dağıtılmış şekilde bulabiliriz:

“Meclis Başkanı da doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine, Meclisi toplantıya çağırır” (Anayasa m.93/3),

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı doğrudan gerek görürse toplantı çağırmasına karar verebilir. Üyelerin beşte birinin imzasını taşıyan gerekçeli önergedeki çağrı istemini ise en geç yedi gün içinde yerine getirir” (İçtüzük m.7/3),

“Danışma Kurulu, Başkanının gerekli görmesi veya bir siyasi parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmi dört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağırılır” (İçtüzük m.19/4),

“Üye seçimi tamamlanınca, komisyonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından toplantıya çağırılırlar” (İçtüzük m.24/1).

Parlamentonun tatil veya ara vermesi sırasında yeterli sayıda milletvekilinin çağrı istemi bulunduğu takdirde Meclis Başkanı'nın toplantıya çağırılmama gibi bir

Fahri Bakırcı, *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı Ve İşleyişi İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, , Cilt I, Ankara, TBMM Yayınları , 2011, s.44-47.

¹⁹⁴ Eşen, a.g.m., s.10; Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, a.g.e., s.280.

¹⁹⁵ Madde 14 - Başkanın görevleri şunlardır:

1. Türkiye Büyük Millet Meclisini Meclis dışında temsil etmek;
2. Genel Kurul görüşmelerini yönetmek;
3. Tutanak dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini denetlemek;
4. Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak;
5. Danışma Kuruluna başkanlık etmek;
6. Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;
7. Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak;
8. Türkiye Büyük Millet Meclisinin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek;
9. Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu" aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak;
10. Kendisine Anayasa, kanunlar ve içtüzükler gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

Başkan, özürü olduğu veya Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde iken Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, Başkan vekillerinden birisini kendisine yazıyla vekil olarak tayin eder.

Başkan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ayrılan resmî konaklarda oturur.

tercih hakkı bulunmamaktadır¹⁹⁶. Madde metninde “getirir” ifadesi irade serbestisini ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle, Meclis Başkanı, milletvekillerini toplantıya çağırarakla mükelleftir. Milletvekillerinin toplantıya çağırılması işlemi ise açık bir şekilde hazırlık işlemi niteliğindedir. Milletvekillerinin statülerini etkileyen bir işlem olmadığı gibi kurallar düzeninde de bir değişiklik meydana getirmemiştir. Bu nedenle Meclis Başkanı’nın bu işleminin etkili bir işlem olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte bir siyasi parti grubunun istemi üzerine Danışma Kurulu Başkanı, Danışma Kurulunu toplantıya çağırarak zorundadır. Bu işlem de bir hazırlık işlemi niteliğindedir. Meclis Başkanı’na verilen yetkilerden bir diğeri şöyledir:

“Bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir. Böyle hallerde, ilgili her iki komisyon aynı görüşte iseler, Meclis Başkanı gereğini yerine getirir ve Genel Kurula bilgi verir. İki komisyon arasında uyuşmazlık çıkarsa, mesele Meclis Başkanı tarafından Genel Kurula sunulur ve görüşme yoluyla halledilir” (İçtüzük m.34).

Yukarıdaki madde uyarınca ilgili tasarı veya teklifin komisyonlara havale edilmesi konusunda uyuşmazlık çıkması halinde, Meclis Başkanı’nın uyuşmazlığı TBMM Genel Kuruluna sunması gerekmektedir. Bu işlem de hukuki sonuç doğurmaktan uzaktır. Meclis Başkanı’nın, parlamentonun çalışma düzenine ilişkin bir işlemi olmakla birlikte, ne vatandaşlar üzerinde bir hak veya yükümlülük doğurmakta ne de kurallar düzeninde bir değişiklik meydana getirmektedir. Diğer örnek maddeler şu şekildedir:

“Başkanlıkça esas komisyon dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre Başkanlıkça kısaltılabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir” (İçtüzük m.37/4),

“Uyarma cezası verilmesinin gereğini takdir ve yerine getirme yetkisi, Başkana aittir” (İçtüzük m.158).

Meclis Başkanı’nın, parlamento çalışmaları sırasında bir milletvekiline çeşitli sebeplerin vuku bulması halinde uyarı cezası vermesi, çalışma düzenini sağlamaya yönelik olup, milletvekilinin statüsünde değişikliğe uğratacak bir nitelik arz

¹⁹⁶ İrfan Neziroğlu, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar Ve Öneriler”, *Dokuz Eylül Dergisi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2005, s.11; Harun Gündüz, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde Veya Ara Vermede Toplantı”, *TBB Dergisi*, Sayı 103, 2012, s.296; Cem Eroğul, *Anatüzeve Giriş*, 14. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014, s.323; Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş*, 16. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014, s.204.

etmemektedir. Bir ay içerisinde üç uyarma cezası alan milletvekiline TBMM Genel Kurulu tarafından *kınama cezası* verilebilir. Ancak, üç uyarma cezasının doğrudan kınama cezasına yol açtığını söyleyemeyiz. Böyle bir durumda kınama cezasının verilebilmesi için Meclis Başkanı'nın teklifi gerekli olup, teklif neticesinde yapılan oylamada TBMM Genel Kurulu Meclis Başkanı'nın uyarma cezaları ile bağlı değildir. Diğer bir deyişle irade açıklaması serbestisi TBMM Genel Kuruluna aittir.

Bir diğer örnek madde şöyledir: “Aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin o birleşimin sonuna kadar söz söylemesi Başkanın teklifi üzerine, Genel Kurulca görüşmesiz ve işaret oyu ile yasaklanabilir” (İçtüzük m.159). Meclis Başkanı'nın TBMM Genel Kuruluna teklifinin dışında, birçok parlamento içi birimden de teklif ve öneri işlemleri gelmektedir. Örneğin, TBMM'nin 1 Temmuz'dan başka bir tarihte tatile girebilmesi için Danışma Kurulu'nun öneri sunması gerekmektedir. İdari işlem teorisinde teklif işlemlerinin icrai olmayan işlemler kategorisinde değerlendirildiği bilinmektedir. Bu öneri ve teklif işlemlerini hukuki sonuç doğurmayan işlemler kategorisinde değerlendirebiliriz.

Bununla birlikte, Meclis Başkanlık Divanına da İçtüzük'te birçok görev verilmiştir. Meclis Başkanlık Divanı'nın görevleri İçtüzük'ün 13'üncü maddesinde genel olarak sayılmıştır¹⁹⁷. Bu görevlerden bazılarını somut bir şekilde İçtüzük hükümlerinde bulabilmek mümkündür:

“Ancak, komisyonlar, 90'ıncı maddedeki özel durum dışında kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar, Başkanlık Divanının kararı olmaksızın Genel Kurulun toplantı saatlerinde görüşme

¹⁹⁷ Madde 13: Başkanlık Divanının Görevleri

“Başkanlık Divanı, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirir.

Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddia edilirse, Başkan usul görüşmesi açabilir ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapar. Yanlışlık birleşimden sonra anlaşılırsa Meclis Başkanı, Divanı toplayarak takip edilecek yolu kararlaştırır.

Başkan, kendisine ait görevlerin yerine getirilmesi bakımından gerekli görürse, Divanın görüşünü alabilir.

Başkanlık Divanının toplantı yeter sayısı üye tamsayısının, karar yeter sayısı ise hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğudur;

Ancak Başkanlık Divanı Üyelerinin tek başlarına üzerlerine aldıkları işlerden dolayı yapılacak şikâyetler için toplantı yeter sayısı, hakkında şikâyette bulunulan üyenin dışındaki bütün üyelerin tamamıdır.

Başkan veya vekil olarak görevlendirdiği Başkanvekili hazır bulunmadan Divan toplanamaz ve karar alamaz.”

yapamazlar ve kanun tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar” (İçtüzük m.35/2),

“Başkanlık Divanı milletvekillerinin Genel Kurul veya komisyon çalışmalarına katılmadığı günleri gösterir bir cetvel düzenleyerek bu cetvelin ilgili üyelere ait kısımlarını özel surette kendilerine gönderir” (İçtüzük m.152).

Meclis Başkanlık Divanına verilen görevler de çalışma düzenine yönelik iç işlem niteliğindedir. Bu işlemlerin de hukuki sonuç doğuracak etkiye sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.

İçtüzük madde metinlerinde görüldüğü üzere, Meclis Başkanı ve Meclis Başkanlık Divanı tarafından yerine getirilen işlemler, parlamentonun belli bir iradeyi açıklamasından önceki durumlar için geçerlidir. Diğer bir deyişle, parlamentonun çalışma tarzına ilişkin olan, dış âlemde etki ve sonuç doğurmaya yönelik olmayan işlemler mahiyetindedir.

Bir diğer vurgulanması gereken nokta, TBMM İçtüzüğü’nde Meclis Başkanı’na ve Meclis Başkanlık Divanına verilen işlerin “yetki” olarak değil de “görev” olarak bahsedilmiş olmasıdır. İçtüzük’ün 13 ve 14’üncü madde kenar başlıkları titiz bir şekilde “Meclis Başkanının görevleri” ve “Meclis Başkanlık Divanının görevleri” şeklinde yazılmıştır. Bu madde kenar başlıklarında sadece “görev” kelimesinin kullanılması tesadüf olmasa gerekir.

Doktrinde tartışma konusu olan işlemlerden bir tanesi, az önce değindiğimiz Meclis Başkanı’nın tatil veya ara verme sırasında milletvekillerini toplantıya çağırması işlemidir. Kanaatimizce Meclis Başkanı’nın Anayasa ve İçtüzük’te belirtilen toplantıya çağırma yetkisi açık bir şekilde yasama fonksiyonu ile ilgilidir. Meclis Başkanı’nın toplantıya çağırma yetkisi re’sen alabileceği bir yetki olmakla birlikte, milletvekillerinin beşte birinin imzasını taşıyan gerekçeli önergeyle de Meclis Başkanı toplantı çağırmasını yapmak zorundadır. Ancak, Anayasa veya İçtüzük tarafından verilen bir yetkinin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olması, o işlemi yasama işlemi olarak kabul etmeye yeter bir ölçüt olarak kabul edilemez. İşlemin, yasama organı tarafından yapılması ve hukuki sonuç doğuracak nitelikte olması gerekir.

Kanaatimizce, Meclis Başkanı’na verilen toplantıya çağırma görevi hukuki sonuç doğuracak nitelikte kabul edilemez. Bu görevin kullanılması ile birlikte TBMM

Genel Kurulu, iradesini açıklamaya çağrılmaktadır. Diğer taraftan, sadece Genel Kurul değil aynı zamanda komisyonların da toplantıya çağırma görevinin varlığı, Meclis Başkanı'nın bu görevinin hazırlık işlemleri kategorisine dâhil edilmesi gerektiği görüşünü desteklemektedir. Meclis Başkanı'nın, parlamentoyu, komisyonları veya Danışma Kurulunu toplantıya çağırma görevi, yasama sürecinin işleyişinde etkin bir konumda yer alan Başkanlık Divanının prosedüre yönelik diğer görevleri gibi değerlendirilmelidir. Kurulları toplantıya çağırma görevinin, tali komisyonların çalışma süresini uzatma veya kısaltma gibi bir görevden ayrı olarak değerlendirilmesini gerektirecek bir farklılık bulunmamaktadır. Bu işlemleri, çalışma düzenine yönelik iç işlemler olarak nitelendirmek gerekir.

İdari işlem teorisinde toplantıya çağırma işlemleri bir hazırlık işlemi kabul edilmektedir. Örneğin idare tarafından yürütülen bir disiplin soruşturmasında, hakkında soruşturma açılan kişinin savunmasının alınması için çağırılması, bir idari işlem olarak değil, hazırlık işlemi kategorisi içerisinde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, bir üniversitede senato kararının alınabilmesi için senato üyelerinin çağırılması işlemi de bir idari işlem olarak kabul etmek mümkün değildir. Bu toplantıya çağırma işlemleri, bir hazırlık işlemi niteliğindedir.

Doktrinde ileri sürülen bir gerekçe de, uygulamada “TBMM Başkanı kararı” gibi bir yasama işlemi türünün bulunmamasına dairdir¹⁹⁸. Kanaatimizce, uygulamada böyle bir yasama işlemi türünün bulunmaması, doktrinde bu işlem türünün savunulmasına engel teşkil etmez. Diğer bir deyişle, bu tarz bir argüman doktrinin sınıflandırmasını takyit etmez.

Doktrinde ileri sürülen diğer bir argümanı, Şeref İba'dan alıntı yaparak aynen aktarıyoruz:

“TBMM Başkanının, yasamayla ilgili kimi tasarrufları olduğu doğrudur; ancak, bunların hiçbiri TBMM Genel Kurulu'ndan bağımsız ve kendi inisiyatifiyle gerçekleştirilen işlemler değildir. Şu halde, yasama işlemi denilince akla, kesinlikle TBMM Genel Kurulu gelmelidir”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.460; Çekiç, a.g.m, s.114.

¹⁹⁹ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.460-461; Aynı görüş için bkz. Çekiç, a.g.m, s.114.

Şeref İba'nın yasama işlemlerinin sadece TBMM Genel Kurulundan çıkması gerektiği görüşü kanaatimizce isabetli değildir. Çünkü komisyonları veya Meclis Başkanlık Divanını muhakkak organik açıdan yasama organı kavramı içerisinde düşünmemiz gerekir. Doktrinde bu konuda bir tartışma da bulunmamaktadır. TBMM Genel Kurulunu, sadece hukuki sonuç doğuran irade açıklamalarını yapabilecek organ kabul etmek teorik açıdan doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Örneğin Anayasa tarafından komisyonlara, hukuki sonuç doğuracak nitelikte irade açıklamalarında bulunabilme veya Meclis Başkanı'na, belirli konularda hukuki sonuç doğuracak kararlar alabilme yetkisi verilebilirdi. Biz de bu işlemleri, yasama işleminin tanımında mündemiç unsurlar yerine getirildiği için, birer *yasama işlemi* olarak kabul etmek mecburiyetinde kalırdık. Nitekim 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda Karma Komisyona denetçilerin seçilmesi yetkisi verilmiştir. Açık bir şekilde denetçilerin seçilmesi işlemi, bazı şahısların hukuki statülerinde değişiklik meydana getirmektedir. Bu nedenle, denetçilerin seçilmesi işlemi, hukuki sonuç doğuran bir işlem olarak kabul edilmelidir.

Belirtilmesi gereken diğer bir durum, Anayasa Mahkemesi ve idare mahkemelerinin bu konu hakkında verdikleri kararlardır. Parlamento tarihinde yaşanan bir olayda, Meclis Başkanı Necmettin Karaduman, yeterli sayıda üyenin başvurmasına rağmen parlamentoyu toplantıya çağırılmamıştır²⁰⁰. Meclis Başkanının yapmış olduğu bu işleme karşı Ankara 2 numaralı idare mahkemesinde dava ikame edilmiş, ancak mahkeme, davayı görev yönünden yetkisiz kabul ederek istemin reddine karar vermiştir²⁰¹. Keza, Meclis Başkanı'nın 13 Mart 1999 tarihinde parlamentoyu toplantıya çağırması yönündeki işlemi, Anayasa Mahkemesinin önüne götürülmüştür²⁰². Anayasa Mahkemesi, 7 Ekim 1999 tarih ve E.1999/12, K.1999/5 sayılı kararında aşağıda belirtilen gerekçelerle davayı reddetmiştir:

“Anayasa'nın 148., 2949 sayılı Yasa'nın 18. maddesi uyarınca, İçtüzük kuralı ihdası veya değişikliği niteliğindeki TBMM kararları Anayasa Mahkemesi'nin denetim

²⁰⁰ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.465.

²⁰¹ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.465.

²⁰² İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.465.

alanına girdiğinden, bu kapsamda bulunmayan Başkanlık işlemlerine ilişkin iptal isteminin görevsizlik nedeniyle reddi gerekir²⁰³.

Anayasa Mahkemesi, bu kararında, Meclis Başkanı'nın işleminin yargısal denetim dışı olduğunu belirtmekle birlikte, bu işlemin bir *yasama işlemi* olup olmadığı noktasında herhangi bir görüş beyan etmemiştir. İdare mahkemesi ve Anayasa Mahkemesi, sadece bu işlemin yargısal denetiminin gerçekleştirilmesi noktasında kendi makamlarını yetkisiz görmüşlerdir.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesi ve idare mahkemesinin vermiş olduğu kararlar doğrudur. İdare mahkemesi, Meclis Başkanı'nın parlamentoyu toplantıya çağırma işlemi, açık bir şekilde yasama görev ve yetkisi ile ilgili olması nedeniyle görevsizlik kararı vermek zorundadır. Aynı zamanda bu işlem, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetim yapabileceği işlemler arasında sayılmadığından denetlenemeyecektir. Ancak Meclis Başkanı kararlarının denetlenememesi ile Meclis Başkanının yasama ile ilgili görevlerini yerine getirmek için ihdas ettiği işlemlerin bir yasama işlemi olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği iki ayrı durumu belirtmektedir.

Meclis Başkanı'nın tatil veya ara verme sırasında milletvekillerini toplantıya çağırmasını bir hazırlık işlemi olarak değerlendirmiştik. Tartışılması gereken diğer bir konu, Meclis Başkanı'nın 7 gün içerisinde toplantıya çağırma zorunluluğu bulunmasına rağmen bu görevini yerine getirmekten imtina etmesidir. Bununla birlikte, bazı parlamento kararlarının yapılması için Danışma Kurulunun öneri veya teklifi gereklidir. Bir siyasi parti grubu da İttüyük'ün 19'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasına dayanarak Danışma Kurulunun toplanmasını Başkan'dan isteyebilir. Başkan, bu istemi 24 saat içerisinde yerine getirmek zorundadır. Başkanın, bu istemi, 24 saat içerisinde yerine getirmemesi durumunu nasıl değerlendireceğiz?

Parlamento tarafından kanun veya parlamento kararı ihdas edilebilmesi için ilk olarak milletvekillerinin TBMM Genel Kurulunda hazır bulunmaları gerekmektedir. Bu nedenle, Meclis Başkanı'nın milletvekillerini toplantıya çağırması durumu hukuki etki doğuran bir nitelik arz etmektedir. Meclis Başkanının toplantıya çağırma görevini

²⁰³ Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K. 1999/5 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.393.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4be825b1-207a-4041-a958-0d992de0dbd9?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 2.10.2015).

yerine getirmemesi durumunun hukuki sonuç doğurması, bu işlemi bir yasama işlemi olarak kabul etmemiz sonucunu doğurur mu?

Kanaatimizce, bu sorunun cevaplandırılabilmesi için hareketsiz kalma durumunun açıklanması gerekmektedir. Dilşat Yılmaz, idare makamları tarafından yargı kararlarının uygulanmaması durumunun hukuki niteliğini tartışırken yapılması gereken bir hareketin yapılmamasının, bir iradeden mi yoksa bir eylemden mi kaynaklandığı sorusunu sormaktadır²⁰⁴. Kanaatimizce idarenin hareketsiz kalmasının kaynağında da iradenin bulunduğu âşikârdır²⁰⁵. İdareye atfedilecek bir kişinin hareketsizlik eylemi, şüphesiz bir iradenin sonucudur. Ancak idari işlem teorisinde insanın hareketleri arasında bir ayırım gözetilmektedir²⁰⁶. İradenin söz veya yazı ile dış âleme yansıtılmasıyla diğer hareket durumları arasında kavram farklılaştırılması tercih edilmiştir²⁰⁷. İlkine *idari işlem*, ikincisine ise *idari eylem* kavramı doktrinde uygun görülmüştür.

İdari işlem teorisine göre yapılması gereken bir işlemin veya hareketin yapılmaması *işlem* kavramı ile değil *eylem* kavramı ile adlandırılmaktadır. İdari işlem teorisinden yararlanarak tartışma konusu olan Meclis Başkanı'nın milletvekillerini toplantıya çağırmasının, bir *işlem* olarak değil de bir *eylem* olarak değerlendirilebileceği kanaatini taşımaktayız. Çalışmanın esas konusunu da yasama işlemleri oluşturduğundan dolayı, yapılması gereken işlemlerin yapılmaması sonucunu yasama işlemleri kategorisinde değerlendirmeyi uygun bulmuyoruz.

E. "İSİMSİZ/ BİLDİRİCİ/ DİĞER YASAMA İŞLEMLERİ" BİR YASAMA İŞLEMİ OLARAK KABUL EDİLEBİLİR Mİ?

İlk olarak bildirici yasama işlemlerini izah ettikten sonra bu işlem hakkındaki değerlendirmemizi sunacağız.

²⁰⁴ Dilşat Yılmaz, *İdari İşlemin İcraîliği*, Ankara, Astana Yayınları, 2014, s.50.

²⁰⁵ Aynı görüşte bkz. Karahanoğulları, a.g.e., s.150; Günday, a.g.e, s.122.

²⁰⁶ Karahanoğulları, a.g.e., s.150.

²⁰⁷ Karahanoğulları, a.g.e., s.150.

1. Bildirici Yasama İşlemleri

Doktrinde bazı yazarlar, yasama organından yasama işlemi olarak sadece *kanun* ve *parlamento kararları* çıkmadığını, bununla birlikte, *bildirici yasama işlemleri*²⁰⁸ olarak ifade edilen bir işlem kategorisinin de var olduğunu ileri sürmüşlerdir²⁰⁹. Bildirici yasama işlemleri, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmakla tamamlanan ve önemli hukuki sonuçlar doğuran işlemler şeklinde tanımlanabilir²¹⁰. Bu yasama işleminin özelliği, TBMM Genel Kurulu tarafından oylama yapılmaması ve Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetiminin mümkün olmamasıdır. Uygulamada bu yasama işlemleri, Meclis Başkanı'nın, Genel Kurula sunulması gereken işlemleri okuduktan sonra "bilgilerinize sunulmuştur" ifadesiyle sonuç doğurmaktadır²¹¹. TBMM Genel Kuruluna bilgi sunuşları çok farklı konularda olabilmektedir. Genel Kurula hangi işlemlerin sunulacağı Anayasa ve İçtüzük metinlerinde belirtilmiştir. Ancak, açık bir şekilde belirtmek gerekir ki, Genel Kurula her türlü sunuş değil sadece Genel Kurula sunulmasıyla hukuki sonuç doğuracak nitelikte olan işlemler, *bildirici yasama işlemi* olarak kabul edilebilir²¹². Bu nedenle, Genel Kurula sunuşları ikiye ayırarak incelemek daha yerinde bir yaklaşım olacaktır.

a. Hukuki Sonuç Doğurmayan Genel Kurula Sunuşlar

Genel Kurula sunulmakla hukuki sonuç doğurmayan işlemler, sadece Genel Kurulun bilgisine sunulan ve sunulmasıyla birlikte herhangi bir hukuki sonuç doğurmayan işlemlerdir. Bu nedenle, Şeref İba'ya göre bu tür işlemler, yasama işlemi olarak kabul edilemez. Anayasa ve İçtüzük'te bu işlem türlerine örnek bulabilmek mümkündür. Bu örnekleri şöyle sıralayabiliriz:

- Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasası'nın 89'uncu maddesinin 2'nci fıkrası gereği, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte 15 gün içerisinde TBMM'ye geri gönderebilir. Bu geri gönderme tezkeresi, TBMM Başkanlık Divanının Genel Kurula Sunuşları kısmında yer alan Cumhurbaşkanlığı tezkereleri bölümünde yer alır. İlk

²⁰⁸ Bu işlem kategorisi, isimsiz veya diğer yasama işlemleri olarak da adlandırılmaktadır.

²⁰⁹ İba, *Parlamento Hukuku*, a.g.e., s.50; Çekiç, a.g.m., s.122; Arslan, a.g.e., s.140-141.

²¹⁰ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.462; Çekiç, a.g.m., s.122

²¹¹ İba, a.g.e., s.462-463.

²¹² İba, a.g.e., s.463; Çekiç, a.g.m., s.122.

birleşimin başında da geri gönderme tezkeresi, TBMM Genel Kuruluna sunulmaktadır²¹³. Tezkerenin Genel Kurula sunulmasıyla²¹⁴ herhangi bir hukuki sonuç doğmamaktadır. Dolayısıyla bu sunuş, tamamen bilgi vermeye yönelik bir işlemdir²¹⁵.

Örnek 1. Hukuki Sonuç Doğurmayan Cumhurbaşkanlığı Tezkeresinin Genel Kurula Sunuşları

TEZKERELER VE ÖNERGELER

1- Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında 5001 sayılı Kanunun bir daha görüşülmek üzere geri gönderildiğine ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi (3/400)

21.11.2003

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

İlgi: 13.11.2003 günlü, A.Ol.O.GNS.0.10.00.02-3219/12210 sayılı yazınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca, 12.11.2003 gününde kabul edilen 5001 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun incelenmiştir

Yukarıda açıklanan gerekçelerle yayımlanması uygun görülmeyen 5001 sayılı "Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun", Türkiye Büyük Millet Meclisince bir kez daha görüşülmesi için, Anayasanın değişik 89 ve 104 üncü maddeleri uyarınca ilişikte geri gönderilmiştir.

Ahmet Necdet Sezer

Cumhurbaşkanı

BAŞKAN - Bilgilerinize sunulmuştur²¹⁶.

- Anayasa'nın 90'ıncı maddesinin 2'nci fıkrasına göre belirli şartları sağlayan andlaşmalar, yayımlanmaları ile yürürlüğe girebilmektedirler. Bu takdirde bu andlaşmalar, Resmî Gazetede yayımlanmalarından başlayarak iki ay içinde *Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulurlar*. Şeref İba, bu bilgiye sunma işlemini, hukuki sonuç doğuran bildirici nitelikteki sunuşlar kısmında saymaktadır²¹⁷. Ancak, bu tip milletlerarası andlaşmalar, madde metninden de açık bir şekilde anlaşılacağı üzere Resmî Gazetede yayımlanmaları ile yürürlüğe girmektedirler. Diğer bir deyişle, bu

²¹³ Çekiç, a.g.m., s.122.

²¹⁴ Örnek için bkz. Örnek 1.

²¹⁵ Çekiç, a.g.m., s.122.

²¹⁶ *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 31, Yasama Yılı:2, 22'nci Birleşim, 2.12.2003, s. 461- 464 http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c031/tbmm_22031022.pdf (E.T. 5.4.2015).

²¹⁷ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.464.

andlaşmalar, TBMM Genel Kuruluna sunulmadan önce hukuki sonuçlarını doğurmaktadırlar. Bu nedenle, bu işlemin, hukuki sonuç doğurmayan bildirici sunuşlar kategorisinde değerlendirilmesi gerektiğinden Şeref İba'nın görüşüne katılmıyoruz.

- İçtüzük'ün 177'nci maddesi gereği Hesapları İnceleme Komisyonu, Genel Kurulca kabul edilen TBMM bütçesiyle Meclise bağlı bütçelerin tatbikatına nezaret eder ve söz konusu incelemelerin sonucunu bir raporla *Genel Kurula sunar*. Aynı şekilde, Hesapları İnceleme Komisyonu, İçtüzük'ün 179'uncu maddesi gereği, mevcut eşya ve demirbaşları, kurul halinde denetler ve bahis konusu defterleri inceleyerek raporunu *Genel Kurula sunar*. Görüldüğü üzere Hesap İnceleme Komisyonunun hazırlamış olduğu raporlar, Genel Kurula sunulmasıyla birlikte herhangi bir hukuki sonuç doğurmamaktadırlar.

- İçtüzük'ün 34'üncü maddesine göre bir komisyon, başka bir komisyona havale edilmiş bir tasarı veya teklif yahut herhangi bir mesele için düşüncesini belirtmekte yarar görürse, o tasarı veya teklifin kendisine havale edilmesini isteyebilir. Bununla birlikte, bir komisyon, kendisine havale edilen tasarı veya teklifi, başka bir komisyonun ihtisası dâhilinde görürse gerekçeli olarak tasarı veya teklifin o komisyona havale edilmesini isteyebilir. Böyle hallerde, ilgili her iki komisyon aynı görüşte iseler Meclis Başkanı gereğini yerine getirir ve Genel Kurula bilgi verir. Görüldüğü üzere bu işlemin hukuki sonuç doğurabilmesi, *Genel Kurulun bilgisine sunulmakla* gerçekleşmemektedir. Sadece Genel Kurul bu konu hakkında bilgilendirilmektedir.

- İçtüzük'ün 180'inci maddesi ise hukuki sonuç doğurmayan bilgilendirici işlemlerin açık bir göstergesidir: “Hesapları İnceleme Komisyonu, her mali yılın sonunda, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait geçen yıl bütçesinin kesin hesabını bir raporla birlikte Genel Kurula sunar. Genel Kurul bu rapora *bilgi edinmekle yetinir*”.

b. Hukuki Sonuç Doğuran Genel Kurula Sunuşlar

Doktrindeki bazı yazarların, TBMM Genel Kuruluna bildirici nitelikteki bütün sunuşları, yasama işlemi olarak kabul etmediğini ifade etmiştik. Genel Kurula sunuşlar, hukuki sonuç doğurabilecek nitelikteyseler, yasama işlemi olarak değerlendirilmişlerdir. Diğer bir deyişle, söz konusu işlem, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmakla

birlikte hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadır. Örnekler üzerinden açıklama yapmak daha yerinde olacaktır.

- 1982 Anayasası'nın 84'üncü maddesinin 2'inci fıkrası uyarınca, milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula *bildirilmesiyle* olur. Aynı hüküm, İçtüzük'ün 136'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında da düzenlenmiştir. Her ne kadar kesinleşmiş bir yargı kararı bulursa da, bu mahkeme kararının hukuki sonuç doğurması, Genel Kurulda okunması anına denk gelmektedir. Diğer bir deyişle, ilgili milletvekiline tanınan tüm ayrıcalık ve haklar, Genel Kurula sunuşun yapılmasıyla birlikte sona ermektedir.

- Anayasa'nın 109 ve 113'üncü maddeleri uyarınca, bakanların istifasının kabulüne ve yeni bakanların atanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi²¹⁸, Genel Kurula sunulmasıyla birlikte hukuki sonuç doğurmaktadır.

Örnek 2. Hukuki Sonuç Doğuran Cumhurbaşkanlığı Tezkeresinin Genel Kurula Sunuşları

A) TEZKERELER

1.- Bazı bakanların istifasına ve istifalarının kabul edildiğine, mevcut devlet bakanlıklarının sayısının 11'e çıkarılmasına ve yeni atanan bakanlara ilişkin Cumhurbaşkanlığı tezkeresi (3/776)

01/05/2009

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

İlgi: a) 29/08/2007 tarihli ve B.01.0.KKB.01-08-3-2007-542 sayılı yazımız,

b) Başbakanlığın, 01/05/2009 tarihli ve B.02.0.PPG.0-300-02/4709 sayılı yazısı.

İlgi yazılarla onaylanmış bulunan Bakanlar Kumlunda görev alan;

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Nazım Ekren ile Devlet Bakanları Murat Başesgioğlu, Kürşad Tüzmen, Mustafa Said Yazıcıoğlu, Adalet Bakanı Mehmet Ali Şahin, Maliye Bakanı Kemal Unakıtan, Millî Eğitim Bakanı Hüseyin Çelik ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Mehmet Hilmi Güler istifa ermişler ve istifaları kabul edilmiştir. Bu sebeple;

Mevcut Devlet Bakanlığı sayısının on bire çıkarılması ve ekli listede adları yazılı şahısların karşılığında belirtilen bakanlıklara Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 109 ve 113'üncü maddeleri gereğince atanmaları uygun bulunmuştur.

Bilgilerinize sunarım.

Abdullah Gül

Cumhurbaşkanı

.....

BAŞKAN - Bilgilerinize sunulmuştur²¹⁹.

²¹⁸ Örnek için bkz. Örnek 2.

- İçtüzük'ün 75'inci maddesine göre, hükümet veya teklif sahibi verilen kanun tasarısı veya tekliflerini, gündeme alınmadan evvel *Genel Kurula bilgi vermek* şartıyla geri alabilirler.

- İçtüzük'ün 90'ıncı maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, yürürlükten kaldırılan kanun hükmünde kararnameler, bir raporla *Genel Kurula sunulmadan* işlemden kaldırılamaz.

- İçtüzük'ün 110'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, soruşturma komisyonu, raporunu Anayasa'nın 100'üncü maddesine göre kuruluşundan itibaren iki ay içinde verir. Soruşturmanın bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Komisyonun bu konudaki istem yazısı *Genel Kurulun bilgisine sunulur*.

- İçtüzük'ün 105'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, araştırmasını üç ay içinde bitiremeyen Meclis Araştırma Komisyonlarına bir aylık kesin süre verilir. Ek süre, Genel Kurulda oylanmadan doğrudan verilmektedir.

- 3620 sayılı TBMM'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a göre, uluslararası parlamento komisyonlarının asıl ve yedek üyelerinin seçimine ilişkin TBMM Başkanlığı tezkeresi *bilgiye sunulmaktadır*²²⁰. Bununla birlikte, TBMM'yi temsilen yurt dışına gidecek heyetlerin kimlerden oluşacağını gösteren heyet listesi de Genel Kurul'un *bilgisine sunulmakla* gerçekleşmektedir²²¹.

Meclis Soruşturması ve Araştırması Komisyonlarının çalışma sürelerinin uzatılması işlemlerini bildirici yasama işlemleri arasında değerlendirsek de uygulamada sürelerin uzatılması işlemi "TBMM Kararı"²²² ile yapılmaktadır.

²¹⁹ *TBMM Tutanak Dergisi*, 23. Dönem, Cilt 44, Yasama Yılı:3, 85'inci Birleşim, 5.5.2009, s.781-782. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c044/tbmm23044085.pdf> (E.T. 1.4.2015).

²²⁰ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.464.

²²¹ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.464; Çekiç, a.g.m., s.129.

²²² Örnek için bkz. Örnek 3.

Örnek 3. Meclis Soruşturması Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Karar

TBMM KARARI

(9/8) ESAS NUMARALI MECLİS SORUŞTURMASI KOMİSYONUNUN
GÖREV SÜRESİNİN UZATILMASINA İLİŞKİN KARAR²²³

Karar No. 1073

Karar Tarihi: 21.10.2014

Ekonomi Eski Bakanı Mehmet Zafer ÇAĞLAYAN, İçişleri Eski Bakanı Muammer GÜLER, Avrupa Birliği Eski Bakanı Egemen BAĞIŞ ve Çevre ve Şehircilik Eski Bakanı Erdoğan BAYRAKTAR hakkında kurulan (9/8) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonunun görev süresi, Genel Kurulun 21.10.2014 tarihli 6'ncı Birleşiminde 27.10.2014 tarihinden itibaren 2 ay uzatılmıştır.

Kanaatimizce, Meclis Araştırması Komisyonu ve Meclis Soruşturma Komisyonları sürelerinin uzatılmasına yönelik işlemlerin bir “parlamento kararı” şeklinde ihdas edilmesi ve Resmî Gazetede yayımlanması doğru değildir²²⁴. Çünkü parlamento kararlarının vazgeçilmez özelliği, Genel Kurul tarafından oylama sonucu meydana gelmesidir. Ancak, İctüzük madde metninden açık bir şekilde anlaşılacağı üzere, komisyonların sürelerinin uzatılması noktasında Genel Kurula ihtiyari bir yetki verilmemiştir. Genel Kurula durumun sunulmasıyla birlikte ek süre kendiliğinden komisyonlara verilmiş olacaktır²²⁵. Genel Kurulun iradesinden veya tercih hakkından bahsedilemeyen bir konuda parlamento kararından bahsetmek mümkün değildir.

²²³ Resmî Gazete, 24 Ekim 2014, Sayı 29155.

²²⁴ Aynı görüş için bkz. Çekiç, a.g.m., s.125-128.

²²⁵ Örnek için bkz. Örnek 4.

Örnek 4. Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının Süre Uzatımına İlişkin Tutanak

C) TEZKERELER VE ÖNERGELER (Devam)

2. - (9/5, 6) esas numaralı Meclis Soruşturması Komisyonu Başkanlığının süre uzatımına ilişkin tezkeresi (3/532)

14.4.2004

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

Türkbank ihalesi sürecinde malın satımında ve değerinde fesat oluşturacak ilişki ve görüş melere girdikleri ve bu eylemlerinin Türk Ceza Kanununun 205 inci maddesine uyduğu iddiasıyla eski Başbakan A. Mesut Yılmaz ve Devlet eski Bakanı Güneş Taner haklarında Anayasanın 100 üncü ve İçtüzüğün 107 nci maddeleri uyarınca 10.2.2004 tarihinde (9/5. 6) esas numaralı bir Meclis Soruşturması Komisyonu kurulmuştur.

Anayasa ve İçtüzük gereği kendisine verilen iki aylık süre içerisinde soruşturmayı tamamlayamayan Komisyonumuz. TBMM nin 9.3.2004 tarihli 63 üncü Birleşiminde almış olduğu onbeş günlük ara verme kararı da gözönüne alınarak. 25.4.2004 tarihinden itibaren iki aylık eksüre istenmesine karar vermiştir. Gereğini saygılarımla arz ederim.

Mustafa Demir
Komisyon Başkanı

BAŞKAN - Teşekkür ederim.

Sayın milletvekilleri, bu Komisyon, daha önce iki ay süre kullanmıştır. Anayasanın 100 üncü ve İçtüzüğün 110 uncu maddeleri, soruşturmasını iki ay içerisinde bitiremeyen komisyona iki aylık yeni ve kesin süre verileceği hükmünü içermektedir. Bu nedenle, komisyonun süre talebini *bilgilerinize sunuyorum*. Komisyona. 25.4.2004 tarihinden geçerli olmak üzere, iki aylık yeni ve kesin süre verilmiştir²²⁶.

Doktrinde *isimsiz yasama işlemi* olarak kabul edilen işlemlerden birisi de *ortak bildirimlerdir*. Ortak bildirimler (*joint declaration*) ile ilgili ne Anayasa’da ne de İçtüzük’te herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, parlamento uygulamalarıyla gelişen bir işlem türüdür. Onur Çekiç’e göre ortak bildirimler: “Parlamento uygulamalarıyla ortaya çıkmış, belli bir konuda TBMM’nin görüş ve düşüncelerini yansıtan siyasi içerikli ve bağlayıcılığı olmayan yazılı açıklamalardır”²²⁷. Uygulamada ortak bildirimlerin değişik konular hakkında verildiklerine şahit oluyoruz. Ortak bildirimler, yabancı devletlerin parlamentolarınca kabul edilen sözde Ermeni Soykırımı²²⁸ ile ilgili olarak, Kıbrıs ve Ege sorunu gibi Türkiye’nin dış politikası hakkında veya İsrail’in Filistinli Müslümanlara yönelik saldırıları gibi konularda dünyaya TBMM’nin fikir ve hislerini belirtmek şeklinde olabilmektedirler.

²²⁶ TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem, Cilt 47, 75’inci Birleşim, 20 Nisan 2004, s.77.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c047/tbmm22047075.pdf> (E.T. 2.4.2015).

²²⁷ Çekiç, a.g.m., s.130.

²²⁸ Örnek için bkz. Örnek 5.

Örnek 5. Sözde Ermeni Soykırımına İlişkin Ortak Bildiri

Fransa Ulusal Meclisince kabul edilen sözde Ermeni soykırımına dair yasa teklifine karşı Türkiye Büyük Millet Meclisinin gösterdiği tepkiye ilişkin açıklama

Fransa Ulusal Meclisinde Kabul Edilen Yasa Önerisine İlişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi Açıklaması Fransa Ulusal Meclisinin 29 Mayıs 1998 tarihli oturumunda "Fransa, 1915 Ermeni soykırımını açıkça tanı" hükmünü içeren tek maddelik bir yasa teklifinin kabul edildiği esefle öğrenilmiştir.

Türkiye ile Fransa arasındaki tarihî dostluk ilişkilerinin geliştiği bir dönemde Fransız Parlamentosunun bir kanadınca böylesine haksız, tarihî gerçekleri kasten çarpıtan ve Türk Milletini hedef alan bir adım atılması, son derece üzüntü verici bir olaydır. Bu yasa teklifinin, Senato tarafından da kabul edilerek, kanunlaşması durumunda, her şeyden önce Türk-Fransız ilişkilerine büyük zarar verileceği açıktır.

Fransa Ulusal Meclisinin bu kararı, yakın geçmişte haince terörist eylemlere başvurarak, toplam 34 diplomatımızı şehit eden hareketleri canlandıracak ve yeniden terör eylemlerine başvurmalarına yol açabilecek niteliktedir. Bu yasa teklifini sunan ve destekleyen kişilerin, ırkçı husumet duygularını körüklemeyi, barışa, Türk-Fransız dostluğuna tercih ettikleri anlaşılmaktadır.

Kendileri için küçük siyasî çıkarlar elde etmeye çalışan bazı kişi ve çevrelerin, bu gibi kararları almakla, Kafkasya'da barış ve istikrarın tesisi dahil, hiçbir barışçı amaca katkıda bulunmalarının mümkün olmadığı ortadadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, Birinci Dünya Savaşı yıllarında meydana gelen ve her iki taraftan da binlerce kişinin Ölümüne yol açan elim olayların, tek yanlı yaklaşımlarla, siyasî çıkarlar peşinde koşan art niyetli çevreler tarafından, şerefli Türk Milletini lekeler şekilde kullanılmasına izin veremez. Tarihteki olayları yargılamak, tarafsız tarihçilere bırakılmalıdır. Tarih önünde verilemeyecek hesabı olmayan milletimizi yargılamak, hiçbir kurum ve gücün yetkisi dahilinde değildir.

Fransa Ulusal Meclisinin bu davranışını Türkiye açısından tümüyle geçersiz ilan ediyor ve kınıyoruz. Bu gibi girişimlerin gerisinde, Türkiye Cumhuriyetinin toprak bütünlüğünü hedef alan hayaller yatmaktadır. Bu girişimlerin karşısında, devlet ve millet olarak duracağımızdan kimsenin şüphesi olmamalıdır

Lütfü Esengün
FP Grubu Başkanvekili

Uğur Aksöz
ANAP Grubu Başkanvekili

Saffet Ankan
DYP Grubu Başkanvekili

Oya Araslı
CHP Grubu Başkanvekili

Müjdat Koç
DTP Grubu Başkanvekili

Bedük Metin Bostancıoğlu
DSP Grubu Başkanvekili

Muhsin Yazıcıoğlu
BBP Genel Başkanı

Gökhan Çapoğlu
DEPAR Genel Başkanı

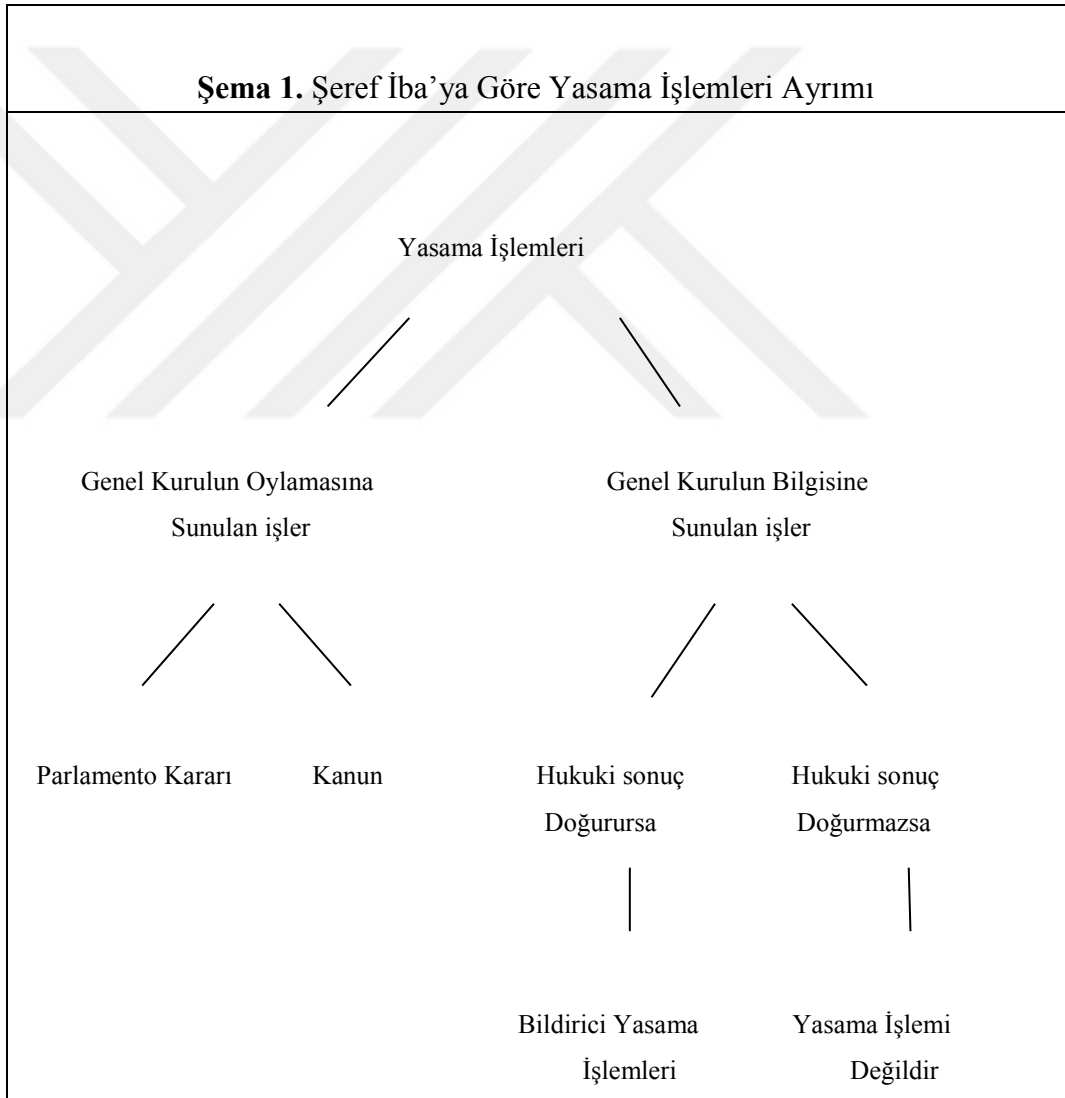
İsmail Köse
MHP Adına

Bu açıklamanın gereği Başkanlığımızca yerine getirilecek ve Fransız Meclisine de bu açıklama tercüme edildikten sonra bildirilecektir.

Böylece, bu konu kapanmıştır²²⁹.

²²⁹ TBMM Tutanak Dergisi, 20. Dönem, Cilt 53, 3. Yasama Yılı, 96'ncı Birleşim, 2 Haziran 1998 Salı, s.222-223. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c053/tbmm20053096.pdf> (E.T. 3.4.2015).

Ortak bildiriler, TBMM'nin düşüncelerini yansıtan bir belge niteliğinde olduğundan dolayı TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin ve bağımsız adaylardan en az birisinin metinde imzası bulunmalıdır²³⁰. TBMM tutanaklarında bu imzalı metne *müşterek önerge* adı verilmektedir. Siyasi partilerin temsilcileri tarafından sunulan *müşterek önerge*, Genel Kurulda herhangi bir oylama yapılmaksızın sadece Genel Kurulun bilgisine sunulmaktadır. Bazı müşterek önergeler hakkında milletvekili sıralarından oylama yapılması hakkında sesler yükselmiş, bazılarında ise usul tartışması açılmıştır. Ancak, Meclis Başkanlık Divanının teamül haline gelmiş görüşüne göre, ortak bildiriler hakkında oylama yapılmasını gerektirecek bir durum bulunmamaktadır.



²³⁰ Çekiç, a.g.m., s.131.

2. Değerlendirme

Bildirici/İsimsiz yasama işlemleri, doktrinde son zamanlarda geliştirilmiş olan bir yasama işlemi türüdür. Bu yasama işleminin hüküm ve sonuçlarını doğurması, TBMM Genel Kuruluna sunulması anına denk gelmektedir. Bazı yazarlar da yasama işleminin unsurlarından “hukuki sonuç doğurma” kriteri üzerinde durarak bu işlemlerin de birer yasama işlemi olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Ancak biz, yasama işleminin tanımında vermiş olduğumuz bazı unsurların sağlanmadığı görüşünü taşımaktayız. Yasama işleminin tanımını hatırlayacak olursak; yasama işlemi, yasama organının yasama görev ve yetkisiyle ilgili belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği irade açıklamasıdır.

Şeref İba'nın Genel Kurula sunulan işlemleri, hukuki sonuç doğurup doğurmaması açısından ayırması yerinde bir uygulama olmuştur. Aynı zamanda yazarın yasama işlemleri teorisinin temelini oluşturan hazırlık işlemleri ile hukuki sonuç doğuran işlem ayrımıyla da tutarlılık göstermektedir. Ancak hukuki sonuç doğuracak nitelikte olan Genel Kurula sunuşların, *yasama organı tarafından yapılması ve irade açıklaması* olma şartları yönünden sakat olduğu kanaatindeyiz. İtirazlarımız, örnekler üzerinden daha iyi anlaşılacaktır.

1982 Anayasası'nın 84'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına göre, milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula *bildirilmesiyle* olur. Açık bir şekilde görüldüğü üzere, ortada kesinleşmiş bir mahkeme kararı bulunmaktadır. Genel Kurulun bilgisine sunulan, mahkeme kararından başka bir şey değildir. Diğer bir deyişle, kesinleşmiş mahkeme kararı, parlamentonun iradesini değil, organik açıdan yasama organı dışında bir organ olan yargının iradesini yansıtmaktadır. Ancak yasama işlemleri açısından önem arz eden husus, yasama organının iradesinin dış âleme yansıtılması ve ortaya koyulmasıdır. Cumhurbaşkanı'nın veya mahkemenin iradesinin sadece Genel Kurulda milletvekillerine duyurulması ile yasama organı tarafından herhangi bir yasama işlemi meydana gelmediğini düşünüyoruz.

Diğer bir argüman, *irade* kavramının anlamsal çerçevesi ile ilgilidir. İradenin söz konusu olmadığı bir durumda özgürlükten bahsedilemeyeceği gibi sorumluluktan da bahsedilemez. İrade, kendi içerisinde *tercih* sorununu barındıran bir kavram olarak düşünölmek zorundadır. Tercih ise birden fazla seçenek arasından belli bir şıkkın seçilmesidir. Özgürlüğün, sorumluluğun ve tercih imkânının söz konusu olmadığı bir durumda *irade* kavramının yoksunluğu vardır. Böylece, *iradenin açıklanması* unsurundan yoksun bir işlemi, yasama işlemi olarak kabul etmek mümkün değildir. Milletvekilliğinin düşürölmesinde iradeye sahip olan yasama organı değil yargı organıdır.

Bir başka örnek üzerinde değerlendirme yapalım. İttüzük'ün 75'inci maddesinin birinci fıkrasına göre kanun tasarı veya tekliflerinin, bu tasarı veya tekliflerin sahipleri tarafından Genel Kurulun gündemine alınmadan evvel geri alınabilmesi için, Genel Kurula bilgi verilmesi şarttır. Açıkça göröldüğü üzere, örneğimizde söz konusu edilebilecek tek bir irade mevcuttur. Bu irade de hükümet veya teklif sahibinin iradesidir. Ancak, bu iradenin sonuçlarını doğurması, Genel Kurula bilgi verilmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Farazi olarak bu gibi Genel Kurula sunuşlarda, Genel Kurula bilgi verilmesinden ziyade, Genel Kurulun iradesini ortaya koyacak bir oylama yapılacak olsaydı, oylama sonucunun bir yasama işlemi olarak kabul edilmesi gerekirdi.

Doktrinde isimsiz/diğer yasama işlemleri arasında sayılabilecek olan bir işlem türü de parlamento uygulamalarıyla teamül haline gelen ortak bildirimler/deklarasyonlardır. Kanaatimizce, parlamentonun özellikle dış politika gibi konularda fikir ve görüşlerini iç ve dış kamuoyuna duyurmasından ibaret olan bir bildiri, yasama işlemi olarak kabul edilemez. Bu bildirimler, bağlayıcılıktan ve hukuki sonuç doğurmaktan yoksun metinlerdir. Parlamento, hukuki sonuç doğuracak nitelikte bir yasama işlemi yapmak isteseydi, Anayasa tarafından kendisine verilen yetkileri kullanarak bu isteğini gerçekleştirebilirdi. Örneğin İsrail'in, 2010 yılında Gazze'ye insani yardım taşıyan "Mavi Marmara" adlı gemiye yönelik saldırısı sonucu şehit olan 9 vatandaşımız sonrasında TBMM, Anayasa'nın 92'nci maddesine dayanarak bir

parlamento kararı ihdas edebilirdi. Ancak TBMM, bunun yerine, İsrail'i kınamak için bağlayıcılığı olmayan ve hukuki etkiden yoksun bir ortak bildiri yayınlamıştır²³¹.

Örnek 6. İsrail Aleyhine Ortak Bildiri

VII.- BİLDİRİLER - DEKLARASYONLAR

1.- *Siyasi parti grupları adına, grup başkan vekillerince hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilen, İsrail Silahlı Kuvvetlerinin, insani yardım taşıyan gemi konvoyuna yaptığı ve çok sayıda masum insanın ölümüne ve yaralanmasına yol açan insanlık dışı saldırıyı şiddetle ve nefretle kınadıklarına ilişkin bildiri*

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’na

Türkiye Büyük Millet Meclisi, İsrail Silahlı Kuvvetlerinin 31 Mayıs 2010 Pazartesi sabahı, çoğunluğu Türk olan, 32 ülke vatandaşının bulunduğu insani yardım taşıyan gemi konvoyuna yaptığı ve çok sayıda masum insanın ölümüne ve yaralanmasına yol açan insanlık dışı saldırıyı şiddetle ve nefretle kınamaktadır. Hayatını kaybedenlere Allah'tan rahmet, yakınlarına başsağlığı ve yaralılara acil şifalar dilemektedir.

Bu saldırı, Birleşmiş Milletler yasasının ve uluslararası hukukun açık bir ihlalidir.

TBMM, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin bu olaydan dolayı İsrail'i kınayan ve yaptırımlar öngören bir kararı en kısa zamanda kabul etmesini beklemektedir. Bu menfur saldırının, bütün boyutlarıyla araştırılması için bağımsız bir uluslararası soruşturma komisyonu kurulmalıdır.

İsrail Hükümeti, bu saldırı dolayısıyla resmen özür dilemeli, olayın sorumlularının yargılanarak cezalandırılmalarını sağlamalı, saldırının mağdurlarına tazminat ödemelidir.

Türkiye, İsrail'e karşı millî ve uluslararası yargı yollarına başvurmalıdır.

TBMM, Türk Hükümeti'nden, İsrail ile siyasi, askerî ve ekonomik ilişkilerimizi gözden geçirmesini ve gerekli etkin önlemleri almasını beklemektedir.

TBMM, bu saldırıya karşı halkımızın gösterdiği haklı tepkileri saygıyla karşılamaktadır.

TBMM, bu tepkilerin şiddete dönüşmeyeceğine ve Türkiye'deki Musevi vatandaşlarımızı incitici bir nitelik taşımayacağına inanmaktadır. İsrail Hükümeti'nin saldırgan tutumuna karşı gösterilen tepkiler, İsrail milletini hedef almamalıdır.

TBMM, her zaman olduğu gibi Filistin halkı ile dayanışma içindedir ve Gazze'ye yönelik insanlık dışı abluka ve ambargonun derhal kaldırılmasını beklemektedir.

AK PARTİ Grup Başkan Vekili

Suat Kılıç

MHP Grup Başkan Vekili

Oktay Vural

CHP Grup Başkan Vekili

Kemal Anadol

BDP Grup Başkan Vekili

Ayla Akat Ata”

(Alkışlar)²³².

²³¹ Örnek için bkz. Örnek 6.

²³² TBMM Tutanak Dergisi, 23.Dönem, Cilt 70, 4. Yasama Yılı, 110'uncu Birleşim, 2 Haziran 2010, s.675-676. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c070/tbmm23070110.pdf> (E.T. 4.4.2015).

Sonuç itibarıyla yasama işlemlerini, klasik ayrımı takip ederek “kanun” ve “parlamento kararı” şeklinde ikiye ayırıyoruz. Ancak bu iki işleme, Karma Komisyonun kamu denetçilerini seçme işlemlerinin de eklenmesi gerektiğini düşünüyoruz.



İKİNCİ BÖLÜM

PARLAMENTO KARARLARI

Bu bölüm, çalışmanın temel konusunu oluşturan parlamento kararlarını incelemeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda ilk olarak, parlamento kararlarının tanımı ve diğer normlar ile ilişkisi irdelenmeye çalışılacaktır. Sonraki başlıklarda ise parlamento kararları ile düzenlenmesi gereken konular tasnif edilecek ve belirlenecektir. Devamında, bu yasama işleminin çıkarılış usulü anlatılacak ve yargısal denetim konusu ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

I. GENEL OLARAK PARLAMENTO KARARLARI

Bu başlık altında parlamento kararları hakkında genel bir çerçeve çizilmeye çalışılacaktır. Parlamento kararlarının tanımı, varlık sebebi ve kanun işleminden ayrılması izah edilmeye çalışılacaktır.

A. PARLAMENTO KARARLARINA GİRİŞ

Yasama organı, irade açıklamalarını ortaya koymak amacıyla, “kanun” ve “parlamento kararı” işlemlerini kullanmaktadır. Yasama organı, parlamento kararları ile genel, kişilik-dışı ve sürekli mahiyette kurallar ihdas etmek yerine, çoğu zaman kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik işleri belirlemektedir. Bununla birlikte, yasama organının, diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde yaptığı işlemler olduğu gibi, hukukî olmaktan ziyade özünü siyasî veya ekonomik sâikler oluşturan işlemler de bulunmakta ve bunlar kararın konusunu oluşturabilmektedir. Örneğin, meclis araştırması komisyonunun kurulması ve üyelerinin seçimi, parlamentonun çalışma düzenine

yönelik bir karar iken, yabancı ülkelere asker gönderilmesi ve kalkınma planlarının onaylanması ise parlamentonun siyasî veya ekonomik sâiklerle hareket ettiği karar kategorisinde değerlendirilmektedir. Karar örneklerinden anlaşılacağı üzere parlamento kararları, kanunlar gibi kural-işlem niteliğinde değil, birel-işlem niteliğinde yasama işlemleridir. Doktrinde bu yasama işlemi, “meclis kararı”, “karar”, “TBMM kararı” veya “parlamento kararı” gibi terimlerle anılmaktadır. Çalışmada, bu işlem için kimi zaman “parlamento kararı”, kimi zaman da “karar” ismi kullanılacaktır.

Parlamento kararları, bir yasama işlemi türü olarak yasama işleminin genel şartlarını taşımaktadır. Bu nedenle, karar normu hukuki sonuç doğuracak nitelikte bir işlem türüdür. Hukuki sonuç doğurma unsuru, bir anlamda kararın belli kişi veya kişi grupları için bağlayıcılık fonksiyonuna sahip olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, parlamento kararı, hukuk düzeninde etkisini gösterebilmesi bakımından başka bir işleme de ihtiyaç duymamaktadır.

Kanun, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemler mahkemelerde doğrudan uygulanabilmektedir. Parlamento kararları da mahkemelerde doğrudan uygulanabilen işlem kategorisine dâhil edilebilir mi? Parlamento kararları, birel veya somut bir konu hakkında bir irade açıklaması olduğu için mahkemelerde doğrudan uygulanması mümkün olan bir yasama işlemi formu değildir. Ancak, bu kuralın istisnası olarak içtüzük düzenlemesini belirtmek gerekir. İchtüzük, bazı parlamento kararlarının yargısal denetiminde ve kanunların şekil açısından denetiminde Anayasa Mahkemesi tarafından kullanılacak yasama belgeleri arasındadır.

Parlamento kararı, sadece parlamenter sisteminin doğasından kaynaklanan bir yasama işlemi formu değildir. Parlamenter sistem dışındaki hükümet sistemlerinde de “karar” (*resolution*) kavramına veya bu kavramın niteliklerinden birkaçına sahip olan işlemlerle karşılaşılmaktadır. Özellikle, çift meclisli yasama organının bulunduğu Anayasal sistemlerde, tek bir meclisin yapmaya yetkili olduğu işlemler, “karar” olarak adlandırılabilir. Meclislerden birisi tarafından alınan kararlar, meclisin kendi içyapısı ve çalışma düzenlerine yönelik işleri belirleme veya bazı konular üzerinde kendilerini bağlayıcı kararlar alma ihtiyacından doğmuştur. Bununla birlikte, her iki meclisin birlikte yaptıkları veya bir meclisin teklifte bulunduktan sonra diğer meclisin onayladığı kararlar da bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nin Anayasal sisteminde, iki meclisli bir yasama organı bulunmaktadır. Yasama organının (*United States Congress*) bir kanadını "Senato" (*Senate*), diğer kanadını ise "Temsilciler Meclisi" (*House of Representatives*) oluşturmaktadır¹. Amerika'nın yasama işlemleri formları arasında, Türkiye'deki kapsamıyla karar işlemine bire bir uyan veya benzeyen işlemler bulunmaktadır. Amerikan sisteminin yasama işlemleri formları, genel itibarıyla dörde ayrılmaktadır²: *Bill*³, *Joint Resolution*⁴, *Concurrent Resolution*⁵, *Simple Resolution*⁶.

Kongre, "tasarı" (*bill*) formu ile yeni bir kanun ihdas etmek veya yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapmak, Federal kurumları oluşturmak veya yapılarında değişiklik yapmak ve vergi yasaları çıkartmak gibi düzenlemelere gidebilir⁷. Tasarının, kanun (*act of congress*) gücüne kavuşabilmesi için, her iki meclisin onayı ve sonrasında Başkan'ın imzası gereklidir⁸. Tasarı, Temsilciler Meclisi kanadından teklif edildiği zaman Meclis tasarısı (*House bill*), Senato kanadından teklif edildiği zaman Senato tasarısı (*Senate bill*) olarak adlandırılır⁹. "Ortak karar" (*joint resolution*) ise "tasarı" düzeyinde olduğu kabul edilen yasama işlemidir. "Ortak karar", aynı şekilde her iki meclis tarafından teklif edilebilmektedir. Temsilciler Meclisi kanadından teklif geldiği zaman *house joint resolution*, Senato tarafından teklif geldiği zaman *senate joint resolution* olarak adlandırılırlar¹⁰. "Tasarı" ve "ortak karar" işlemleri arasında pratik etki anlamında bir fark bulunmamaktadır¹¹. Her ikisi de kabul edildikleri takdirde "kanun" etki ve gücüne sahip olacaklardır. Ancak, bazı açılardan bu yasama işlemleri arasında farklılıklar görebilmek mümkündür. *House Rules and Manual*¹²'ın 397'nci

¹ Atilla Yayla, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Ankara, Liberte Yayınları, 2014, s.91.

² Gary P. Gershman, *The Legislative Branch of Federal Government: People, Process and Politics*, ABC-CLIO Inc. California, 2008, s.59-61; George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, 2. Baskı, New York, Thomas Y. Crowell Company, 1955, s.50-51.

³ Hukuk terminolojisinde Türkçe'ye "tasarı" olarak çevrilebilir.

⁴ "Ortak karar" olarak çevrilebiliriz.

⁵ "Birleşik karar" olarak çevrilebilir. *Joint Resolution* ile *Concurrent Resolution* işlemleri Türkçe'ye çevrildikleri takdirde karışma ihtimali bulunmaktadır. Bu nedenle, bu terimlerin İngilizce yazılışlarıyla kullanılmasının daha uygun olacağını düşünüyoruz. Ancak, bu terimlerin çevrilmesi gerekirse de bu tarz isimlendirmeleri kullanmayı uygun gördük.

⁶ "Basit Karar" olarak çevrilebilir.

⁷ CRS Report 98-706, *Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind Is Used*, 2006, s.1. <http://archives.democrats.rules.house.gov/POP/98-706.pdf> (E.T. 17.2.2016).

⁸ Gershman, a.g.e., s.59; Galloway, a.g.e., s.50.

⁹ https://www.lexisnexis.com/help/CU/Serial_Set/About_Bills.htm (E.T. 17.2.2016).

¹⁰ https://www.lexisnexis.com/help/CU/Serial_Set/About_Bills.htm (E.T. 17.2.2016).

¹¹ Gershman, a.g.e., s.60.

¹² Temsilciler Meclisinde parlamento süreci için kullanılan kuralları ihtiva eden el kitabı.

paragrafı, ortak kararların, “önemsiz, alt ve ikinci derecede yasama amaçlarıyla” ilgili olduğunu belirtmektedir¹³. “Ortak karar”, parlamento sürecine ilişkin konularla ilgili olarak çıkartılabileceği gibi, bazı ek ödeneklerin çıkarılması veya ödeneklerin transfer edilmesi, özel günlerin tatil olarak ilan edilmesi gibi konular hakkında işlem yapmak için de kullanılmaktadır¹⁴. En bariz örnekler arasında savaş ilanı kararını saymak gerekir¹⁵.

“Ortak karar” ile hedeflenen şeylerden birisi, bir “tasarı” gibi Başkan’ın onayına sunulması zorunluluğunu ortadan kaldırmaktır. Örneğin; Kongre, toplanacağı zamanı “ortak karar” işlemini kullanarak belirler ve bu işlem Başkan’ın onayına sunulmaz¹⁶. Diğer taraftan, Anayasa değişiklikleri, “ortak karar” işlemi ile yapılır ve Başkan’ın imzasına sunulmaz¹⁷. Anayasa değişiklikleri ile ilgili önemli bir nokta, bu değişikliklerin ancak “ortak karar” ile yapılabilmesidir. Anayasa değişikliklerine ilişkin “ortak karar”, her iki meclis tarafından 2/3 oy çoğunluğu ile kabul edilmelidir. Ancak, anayasa değişikliklerine ilişkin “ortak karar”, Başkan’ın imzasına sunulmaz. Örneğin; “*Bill of Rights*”, 1. Kongre döneminde “ortak karar” (*joint resolution*) olarak çıkarılmış ve Başkan’ın onayına da sunulmamıştır¹⁸. Anayasa değişiklikleri, her devletin kendi meclislerince 3/4 oy çoğunluğu ile kabul ettikleri takdirde, o devlette yürürlüğe girmiş olurlar.

Doktrinde “ortak karar” işlemi, “tasarı” ile aynı etkiye sahip olarak görülmektedir. “Ortak karar” ile yapılan işlemler incelendiğinde böyle bir yoruma yol açabilecek birçok durum bulunmaktadır. Ancak, bazı açılardan “ortak karar”, Türk Anayasa Hukukundaki anlamı çerçevesinde “karar” işlemini çağrıştırmaktadır. Kongre’nin toplanacağı tarihin değiştirilmesi ve savaş ilanı kararı bu düşüncemize örnek olarak verilebilir. Her ne kadar parlamento sürecine ilişkin bazı konularda “ortak karar” kullanılabilse de, kanunlarda değişiklikler yapma –bazı durumlarda– veya acil durumlarda gerekli olan ek ödeneklerin çıkartılması veya borç limitlerinin ayarlanması

¹³ Gershman, a.g.e., s.60.

¹⁴ CRS Report 98-706, a.g.e., s.1-2.

¹⁵ Gershman, a.g.e., s.60.

¹⁶ Gershman, a.g.e., s.60.

¹⁷ Galloway, a.g.e., s.50.

¹⁸ <https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwhbsb.html> (E.T. 17.2.2016)

gibi konularda “ortak karar” ile düzenleme yapılması, bu yasama işlemi türünü kanun işlemine yaklaştırmaktadır.

“Birleşik karar” (*concurrent resolution*), her iki meclisi de etkileyen sorun veya konular üzerinde çıkartılabilir. Her iki meclisin duygu, düşünce, ilke ve amaçlarını açıklamak için kullanılır¹⁹. “Birleşik karar” işlemi, Amerikan Kongre Binası sınırlarının ötesinde bir etkiye ve güce sahip değildir²⁰. Bununla birlikte, birleşik kararlar, Başkan’ın imzasına da sunulmazlar. Birleşik kararlar, tasarı ve ortak karar gibi her iki meclisten aynı şekilde geçmek zorundadırlar. Bu işlemler, Temsilciler Meclisi kanadından teklif edildiği zaman *House concurrent resolution*, Senato kanadından teklif edildiği zaman *Senate concurrent resolution* olarak adlandırılır²¹. Birleşik kararlar, genellikle, Kongre’nin belli bir konu hakkındaki duygu ve düşüncelerini ifade etmek için çıkartılır. Bu karar, Amerikan Anayasa Hukukunda “*sense of the Congress*” olarak adlandırılır²². “*Sense of the Congress*”, *House Manual*’in 396’ncı paragrafında “her iki meclisin, gerçeklerini, ilkelerini, düşüncelerini ve amaçlarını” açıklamak olarak ifade edilmiştir²³. Bunun dışında, “birleşik karar” ile Kongre’nin üç günden fazla ara verilmesine, Kongre’ye ait bütçenin kabul edilmesine, ortak komite (*joint committee*) oluşturulmasına veya Kongre’nin birleşik oturum (*joint session*) gerçekleştirmesine karar verilebilir²⁴.

Kongre’ye ait dördüncü yasama işlemi türü “basit karar” (*simple resolution*) olarak adlandırılmıştır. “Basit karar”, sadece tek bir meclisi ilgilendiren konular ile ilgili olarak çıkartılabilir. Basit kararlar, sadece bir meclisin görüşünü ifade eder. Bununla birlikte, bu işlemler, diğer meclisi ve Başkan’ı bağlayıcı nitelikte olmadığı gibi yürürlüğe girmesi için diğer meclisin veya Başkan’ın onayına da ihtiyaç duymazlar²⁵. Basit kararlar, Senato tarafından çıkartılırsa *Senate simple resolution*, Temsilciler Meclisi tarafından çıkartılırsa *House simple resolution* olarak adlandırılır²⁶. “Basit karar” kullanılarak, Genel Kurul salonunun kuralları oluşturulabilir veya değiştirilebilir.

¹⁹ Galloway, a.g.e., s.50; Gershman, a.g.e., s.60.

²⁰ Galloway, a.g.e., s.50.

²¹ https://www.lexisnexis.com/help/CU/Serial_Set/About_Bills.htm (E.T. 17.2.2016).

²² Gershman, a.g.e., s.60.

²³ CRS Report 98-706, a.g.e., s.2.

²⁴ CRS Report 98-706, a.g.e., s.2.

²⁵ Gershman, a.g.e., s.60.

²⁶ https://www.lexisnexis.com/help/CU/Serial_Set/About_Bills.htm (E.T. 17.2.2016).

Özel bir komisyonun kurulması kararı alınabilir. Genel Kurul görevlilerinin veya komisyonların üye seçimi yapılabilir. Bir milletvekiline kişisel ayrıcalık verilebilir. Diğer meclise veya Başkan'a bildirim yapılabilir²⁷. Basit kararlar, özellikle, bir meclisin ilkelerini, gerçeklerini, amaçlarını ve düşüncelerini ifade etmek için kullanılabilir. Bunlara “*sense of the Senate*” veya “*sense of the House*” ismi verilmektedir²⁸. 2/3 oy çokluğu ile bir milletvekili, Genel Kurul salonu dışarısına çıkarılabilir. Bununla birlikte, kınama veya diğer disiplin tedbirleri, bir parlamento üyesi hakkında çıkartılabilir²⁹.

“Basit karar” ve “birleşik karar”, kanun oluşturmazlar³⁰. Bu işlemler ile her iki meclisin veya meclislerden birisinin içyapısı ve çalışma düzenine yönelik işler belirlenir. Bununla birlikte, bu yasama işlemlerinin en önemli fonksiyonlarından birisi, her iki meclisin veya meclislerden birisinin belli bir konu hakkında fikir, ilke veya hedeflerini açıklamasıdır. Basit karar ve birleşik karar, temel itibarıyla Türk anayasa hukukundaki parlamento kararları ile aynı noktada buluşabilmektedir. Ancak, Amerikan sistemindeki “karar” kavramının, Türk sistemindeki “karar” kavramından daha geniş olduğunu belirtmemiz gerekir. Türkiye'nin parlamento tecrübeleri arasında, belli bir kamusal konu hakkında görüş beyan edilmesi veya ilke ve hedeflerin açıklanması gibi kararlara rastlanmamaktadır. Bununla birlikte, Amerikan sistemindeki “karar” kavramının, Türk Anayasa Hukukundaki “karar” işleminin açıklanmasına katkı sunacağını düşünüyoruz.

B. PARLAMENTO KARARLARININ TANIMI

Doktrinde parlamento kararlarına yönelik çok farklı tanımlamalar yapılmıştır. Bu farklı tanımlamaların ortaya çıkması, karar işlemini tanımlama çalışmalarının zor bir uğraşı gerektirdiğini açık bir şekilde göstermektedir. Bu çerçevede, doktrinde karar işlemine yönelik yapılan tanımları aktardıktan sonra kendi tanımımızı sunacağız.

²⁷ Gershman, a.g.e., s.60-61.

²⁸ CRS Report 98-706, a.g.e., s.3.

²⁹ CRS Report 98-706, a.g.e., s.3.

³⁰ Gershman, a.g.e., s.60.

Doktrinde çoğunluk görüşüne göre parlamento kararları, “yasama meclislerinin tek başına veya birlikte yaptıkları, kanun dışındaki bütün işlemler” olarak tanımlanmıştır³¹. Böyle bir tanımlamaya gidilmesinin nedeni, parlamento kararlarının, konuları ve nitelikleri itibarıyla heterojen bir yapıda bulunmalarıdır. Bu tanım, genel olarak, objektiflik kriterini sağlamada başarılı olsa da karar işlemini açıklayıcı fonksiyondan yoksundur. Bu tanımın büyük bir ölçüde geliştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, yasama işlemleri formlarının ikiye ayrıldığı bir yasama işlemleri teorisinde “kanun” dışındaki işlemler parlamento kararları alanını vereceğinden dolayı, parlamento kararını kanun dışındaki tüm işlemler olarak değerlendirmek, kanaatimizce etkisiz bir tanımlama çabasıdır.

İrfan Neziroğlu, kanun ve parlamento kararı ayrımını takip ederek parlamento kararlarını şu şekilde açıklamıştır: “TBMM’nin kanun ve KHK dışında kabul veya ret şeklinde görüş beyan ettiği ve içerik olarak ‘vatandaşlar için uyulması zorunlu genel hukuk kuralları’ koymayan her türlü işlem karar niteliğindedir”³².

Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu’nun tanımı şu şekildedir: “Meclis Kararları, TBMM’nin özerk yetkisine dayanarak kendisinin oluşturduğu ve meclis başkanı aracılığıyla Resmî Gazete’de yayımlanıp yürürlüğe giren işlemlerdir”³³. Bu tanımın da muhakkak geliştirilmesi gerekmektedir. Parlamento kararları, sadece meclisin kendi özerk yetkisine dayanılarak çıkartılmamaktadır. Bunların dışında, Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda düzenlendiği durumlarda alınması gerekli parlamento kararları da bulunmaktadır. Diğer taraftan, tanımda bulunmaması gereken kararın özelliklerinin, tanım açıklamasında yer alması yersiz olmuştur.

Şeref İba, doktrinde ileri sürülen genel tanıma itiraz etmektedir. Yazar, yasama işlemlerinin kanun ve kararlardan ibaret olmadığını belirtmekte, bunlara ek olarak,

³¹ Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, 1979, s.4-5. Ayrıca benzer tanımlar için bkz. Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına göre Kanun Kavramı*, a.g.e., s.11;; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2015, s.179; Ramazan Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Bursa, Alfa- Aktüel Yayınları, 2013, s. 389; Erdoğan, a.g.e., s.274; Atar, a.g.e., s.183; Sabuncu, a.g.e., s.221; Abdulkakimoğulları, a.g.m., s.11.

³² Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.255.

³³ Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e, s.303.

“bildirici yasama işlemlerini”, bir yasama işlemi olarak kabul etmektedir. Yazar, parlamento kararını şu şekilde tanımlamıştır:

“TBMM Genel Kurulunca benimsenen ve belirli durumlarda TBMM Başkanının aracılığıyla, ‘TBMM Kararı’ başlığı altında doğrudan Resmi Gazete’de yayımlanan genel, özel veya içe dönük emredici veya bildirici nitelikte hukuki sonuçlar doğuran yasama işlemlerdir”³⁴.

Onur Çekiç’e göre parlamento kararları, özelliklerinden yola çıkılarak şu şekilde tarif edilmiştir:

“Yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa veya özel kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayıyla kural olarak yargısal denetime tabi olmayan yasama işlemidir”³⁵.

Şeref İba ve Onur Çekiç’in tanımı³⁶, parlamento kararlarına yönelik birçok özellik ve sonuç açıklaması barındırmaktadır. Bunlar, “tanım” açıklamasında bulunması gerekli ifadeler değildir. Tanımda ilgili kavramın özellikleri veya sonucu değil, unsurlarının bulunması gerekir.

Kemal Gözler ise parlamento kararlarına yönelik daha farklı bir tanım yapmıştır: “Parlamento kararları, TBMM’nin içyapısına ve çalışma düzenine ilişkin olarak veya TBMM’nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlardır”³⁷. Gözler’in tanımı, karar işlemini açıklayıcı bir fonksiyona sahiptir. Bu tanımın doktrinde ileri sürülen tanımdan daha ileri bir tanım olduğunu düşünüyoruz. Bunun nedenleri, kendi tanımımız kısmında daha net bir şekilde görülecektir.

Yukarıda parlamento kararlarının tanımına yönelik çalışmaları sunmaya çalıştık. Doktrindeki genel temayül, parlamento kararlarının konuları ve nitelikleri itibarıyla çok çeşitli olmaları nedeniyle ancak olumsuz bir şekilde tanımlanabileceğine yöneliktir. Bu olumsuz tanımlama, parlamento kararlarının, kanun dışındaki tüm yasama işlemleri

³⁴ İba, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, a.g.e., s.476.

³⁵ Çekiç, a.g.m., s.121.

³⁶ Onur Çekiç’in tanımında devlet başkanının onayının” belirtilmesi yanlışlık meydana getirmiştir. Onur Çekiç, aslında, kararın yürürlüğe girmesi için devlet başkanının onayının gerekli olmadığını ilgili makalesinde belirtse de tanım kısmında ihmalkârlık yaparak yanlış bir tanım vermiştir. Bu ihmalkârlığı, Kahan Onur Arslan da “Türk Parlamento Hukuku” isimli çalışmasında Onur Çekiç’ten aynen alıntı yaparak devam ettirmiştir. Arslan, a.g.e., s.140.

³⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, a.g.e, s.244.

olarak etiketlenmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak, böyle bir tanımın yeterli olmadığı düşünölmüş ve doktrinde bazı tanım önerileri ileri sürölmüştür. Bu önerilerden bir tanesi, iki meclisli parlamentolarda, tek meclis tarafından yapılan işlemlerin “karar”, iki meclisin ortak bir şekilde yaptıkları işlemlerin ise “kanun” olarak vasıflandırılması gerektiğidir. Örneğın; Duguit’ın tanımına göre parlamento kararları, “tek bir meclisin oyundan doğan bütün kararlar” olarak tanımlanmıştır³⁸. Ancak parlamento uygulamalarından biliyoruz ki, böyle bir ayırım da parlamento kararları ile kanun arasındaki ayırım için geçerli bir ölçüt olarak kabul edilemez. 1961 Anayasası döneminde iki meclisli bir siyasal hayat mevcuttu. Ancak, her iki meclisin de birleşik toplantılarda hukukî nitelik açısından parlamento kararından farksız işlemler ihdas ettikleri görölmüştür. Örneğın; 7 Şubat 1977 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan TBMM Birleşik Toplantısı kararlarından 472 nolu karar aşağıdaki kutuda verilmiştir.

Örnek 7. TBMM Birleşik Toplantı Kararı

Başbakan Süleyman Demirel Hakkında

Karar No: 472

Patates ihracatına tanınan vergi iadesini kaldırarak üreticilere zarar verdiği ve bu eyleminin Türk Ceza Kanununun 240 nci maddesine uyduğu iddiası ile Başbakan Süleyman Demirel hakkında Anayasa'nın 90 nci, T. B. M. M. Birleşik Toplantısı İçtüzüğünün 12 nci maddeleri uyarınca bir Meclis Soruşturması açılmasının gerekli olup olmadığına dair inceleme yapmakla görevli T. B. M. M. Soruşturma Hazırlık Komisyonunun 18 üyeden kurulmasına, Komisyonun çalışma süresinin üye seçimi tarihinden başlamasına ve ilgilinin seçim tarihinden itibaren 15 gün içinde yazılı görüşünü Komisyona bildirmesine T. B. M. M. Birleşik Toplantısının 26/1/1977 tarihli 4 üncü Birleşiminde karar verilmiştir.

Göröldüğü üzere, her iki meclisin birleşik toplantılarında “karar” formunda hukuki işlemler yapılabilmektedir. Böylece, iki meclisli parlamentolarda, tek bir meclisin yaptığı işlemleri parlamento kararı olarak tanımlamak yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, Fransız doktrininde parlamento kararlarının ayırt edilebilmesi amacıyla “ısdar” kriteri vurgulanmaya çalışılmıştır. Örneğın, Marcel Prölot’a göre parlamento kararları, “meclislerin biri tarafından onaylanan ve devlet başkanının ısdarına bağı olmayan öneri

³⁸ Léon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Ancienne Librairie Fontemoing, Cilt 4, Paris, 1924, s.302’den aktaran Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.3.

ya da işlem” olarak tanımlanmıştır³⁹. “İsdar” (*promulgation*), bir kanunun resmi bir ilan ile yürürlüğe konulması işlemi olarak tanımlanabilir⁴⁰. Ancak *ısdar* kriteri, Fransız ve Türk Anayasal sistemlerinde aynı anlama gelmemektedir. Fransız hukukundaki *ısdar* kavramının dört fonksiyona sahip olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, kanun normunun ülkenin yasal ve meşru yasama organı tarafından kabul edildiğinin doğrulanmasıdır⁴¹. Diğer bir deyişle, kabul edilmiş bir kanun metninin varlığı saptanmalıdır. İkincisi, Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazete’de yayımlanacak kanun metni ile parlamento tarafından kabul edilen metnin içeriğinin aynı olmasıdır⁴². Üçüncü fonksiyon, Cumhurbaşkanının kanun metnini imzalayıp, Resmî Gazete’de yayımlaması için emir vermesidir⁴³. Son olarak Fransız pratiğinde *ısdarın*, kanun metninin uygulanması emrini de içerdiği kabul edilmektedir⁴⁴. Ancak anayasa hukukumuz açısından yukarıda ifade edilen fonksiyonların karşılanmadığı aşikârdır. 1982 Anayasası’nın 89’uncu maddesi, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları 15 gün içinde yayımlar” hükmünü ihtiva etmektedir. Cumhurbaşkanı, kabul edilen kanunların sadece yayımlanması emrini vermektedir. Cumhurbaşkanı, eğer kanunu geri göndermeyi düşünmüyorsa, bir “yayım tezkeresi” ile kanunu yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermektedir. Cumhurbaşkanı, kanun metnini imzalamadığı gibi, *ısdar* anlamına gelebilecek kanun metnine ek olarak herhangi bir ibare de koymamaktadır. Bu yayımlama işleminde, kanun metninin varlığı ve aslına uygunluğu fonksiyonları da gerçekleşmemektedir⁴⁵. Diğer taraftan, yürütmenin yasamaya bağlı olduğu meclis hükümeti sisteminde, kanunları *ısdar* edecek bir devlet başkanlığı makamının bulunmaması, bu ölçütün, parlamento kararlarını tanımlamada yetersiz kalması

³⁹ Marcel Prélôt, *Droit Parlementaire Français*, d’Institut d’études Politiques de Paris, 1956-1957, s.24’den aktaran Erdoğan Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt 5, Ankara, 1989, s.122.

⁴⁰ Kemal Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt 2, Ankara, 2013, s.900.

⁴¹ Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s.910.

⁴² Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s.911.

⁴³ Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s.912.

⁴⁴ Özbudun, “Parlamento Kararları...”, a.g.m., s.4. Fransız Danıştay 8 Subat 1973 tarihli *Commune de Montory* kararında devlet başkanının uygulama emri verdiğini belirtmiştir: “İsdar, devlet başkanının kendisiyle bir kanunun varlığını tespit ettiği ve kamu makamlarına kanuna riayet etmeleri ve riayet ettirmeleri konusunda emir verdiği işlemidir.” Gözler, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar”, a.g.m., s.913-914.

⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, a.g.m., s.923-926.

sonucunu doğurmuştur⁴⁶. Sonuç itibarıyla, ısdar şartı, hukukumuz açısından kanun ile parlamento kararlarını tanımlamada yeterli bir ölçüt kabul edilemez.

Parlamento kararlarının çok çeşitli konularda ve nitelikte olduğu aşikârdır. Parlamenteonun çalışma düzeni ve içyapısı ile ilgili kararların alınması, yürütme organının ihdas etmiş olduğu bazı işlemlerin onaylanması, gensoru, meclis araştırması gibi hükümeti denetleme araçlarının işletilmesi, bazı kurumların başkan ve üyelerinin seçilmesi gibi işlemler, parlamento kararı formu kullanılarak yapılmaktadır. Ancak kararların heterojen nitelikte olmalarının, tanımlamada kolaylığa kaçılması gibi bir sonucu da doğurmamalıdır. Diğer bir deyişle, kanun dışındaki tüm işlemlerin “karar” olarak adlandırılması görüşü, doğru bir metodolojik yaklaşım kabul edilemez.

Kanaatimizce parlamento kararları şöyle tanımlanabilir: *TBMM Genel Kurulunun, yasama organının içyapısına ve çalışma düzenine yönelik olarak veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde veya Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtildiği durumlarda, oylama neticesinde ortaya koyduğu irade açıklamalarıdır.* Şimdi, tanımın unsurlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- İşlemin, TBMM Genel Kurulu tarafından yapılması
- TBMM Genel Kurulunun konu ile ilgili olarak oylama yapması
- Yasama organının içyapısına ve çalışma düzenine yönelik olarak veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde veya Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtildiği durumlarda irade açıklamasında bulunması

İlk olarak tanımın organik unsuru üzerinde duralım. Parlamento kararı, sadece TBMM Genel Kurulu tarafından çıkartılabilmektedir. TBMM Genel Kurulu dışındaki TBMM Başkanı, TBMM Başkanlık Divanı ve komisyonlar parlamento kararı ihdas etme yetkisine sahip değildir. Çünkü karar formu, parlamenteonun tamamının iradesini ortaya koyan işlemlerdir. Bu iradeyi açıklama yetkisinin herhangi bir komisyona verilmiş olması, bu komisyon tarafından yapılan işlemin “parlamento kararı” olarak adlandırılması sonucunu doğurmaz. Örneğin, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre kamu denetçilerinin seçilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından gerçekleştirilmektedir. Karma

⁴⁶ Özbudun, “Parlamento Kararları...”, a.g.m., s.3; Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m., s.123.

Komisyunun denetçi seçme işlemi, TBMM Genel Kurulu tarafından da onaylanmamaktadır. Bu çerçevede, Karma Komisyon'un ihdas ettiği işlemi, TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmadığı veya onanmadığı için bir parlamento kararı olarak değerlendirmek mümkün değildir.

TBMM'nin kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik işleri, parlamento kararı formunu kullanarak düzenlemesi gerekir. Ancak, parlamento kararı, sadece TBMM'nin kendi özerk düzenleme yetkisinden kaynaklanmamaktadır. Yasama organının diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde gerçekleştirdiği işlemler de, genellikle, parlamento kararı formu kullanılarak yapılmaktadır. Ancak, bu iki alanın ifade edilmesi, parlamento kararları alanının bütününe kapsamaz. Bu iki alanın dışında, Anayasa ve bazı kanunlarda oluşturulan parlamento kararları da bulunmaktadır. Bu son durumun, karar işleminin tanım kısmına eklenmesi gerekir. Ancak, yukarıda ifade edilen ve karar işlemini doğuran üç alanın, seçimlik unsurlar olduğuna dikkat etmek gerekir.

Parlamento kararının, yasama organı tarafından ihdas edilebilmesi için parlamento kararına yönelik ilgili tezkere, önerge veya önerinin TBMM Genel Kurulunun *oyuna* sunulması gerekmektedir. Oylama neticesinde aksine bir karar yeter sayısı öngörülmedikçe toplantıya katılanların salt çoğunluğu bulunduğu takdirde karar normu, yasama organı tarafından çıkartılmış sayılmaktadır.

Yasama işlemleri teorisinde yasama organı tarafından yapılan işlemler arasında hazırlık işlemi - icraî işlem ayrımı yapmıştık. Bu ayrım gereği, sadece hukuki sonuç doğuran işlerin, bir yasama işlemi olarak değerlendirilebileceği savunulmuştur. Yapılan değerlendirme neticesinde, TBMM Genel Kurulu dışındaki yasama içi birimlerin yaptığı işlemler, parlamentonun iç işleyişine yönelik hazırlık işlemleri olarak kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, TBMM Genel Kurulunun, parlamentonun içyapısına ve çalışma düzenine yönelik işleri de hazırlık işlemi olarak görülebilir. Örneğin, TBMM İçtüzüğü'nün 81'inci maddesi uyarınca kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşma sürelerinin belirlenmesine dair parlamento kararı alınabilir. Parlamento çalışmaları sürecinde konuşma sürelerinin belirlenmesi, vatandaşlar üzerinde hak veya yükümlülük doğurmadığı gibi hukuk kurallarında da bir değişiklik meydana getirmemektedir. Ancak, TBMM Genel Kurulunun, bu alana yönelik işlerinde oylama neticesinde ortaya koyduğu irade açıklamalarını, bir parlamento kararı olarak

değerlendirmek gerekir. Çünkü parlamento kararlarında önemli olan, yasama organının parlamentoda gerçekleştirilen oylama neticesinde iradesini açıklamasıdır.

Bununla birlikte, parlamentonun çalışma düzenine yönelik kararların alınması, parlamento kararı işleminin özünde var olan bir durumdur. Hatta TBMM'nin kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik kararlar alması, herhangi bir Anayasa veya İçtüzük maddesinde düzenlenmese dahi, parlamentonun bu kararları alması kendi özerk düzenleme yetkisine dayanarak mümkündür. Parlamento işleyişine yönelik işlemlerin, TBMM Genel Kurulu tarafından oylama yapılmak suretiyle çıkartılması, bu işlemlerin parlamento kararı olarak kabul edilmesi için yeterli bir ölçüt sayılmalıdır. Parlamento kararlarında hukuki sonuç doğurma kriterini böyle anlamak gerekir. Diğer bir deyişle, bu tarz parlamento kararlarında "hukuki sonuç doğurma" kriterinden ziyade "irade açıklamasında bulunma" kriterine ağırlık verilmesi yerinde bir yaklaşım olacaktır.

C. PARLAMENTO KARARLARININ VARLIK NEDENİ

Yasama organı, irade açıklamasında bulunurken karar ve kanun olmak üzere iki yasama işlemi formu kullanmaktadır. Kanun, toplumsal hayatın düzenlenmesi ve devlet kurumlarının yapısını ve işleyişini ortaya koymak maksadıyla çıkarılmaktadır. Bu norm, toplumsal düzenin belirli bir alanında genel hükümler ihtiva etmesi nedeniyle vatandaşlar üzerinde haklar ve yükümlülükler doğurmaktadır. Diğer bir deyişle, kanunun muhatabı genel olarak vatandaşlardır. Karar ise kanun alanının dışında hüküm ifade etmek üzere yasama organınca çıkarılır. Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda hangi durumlarda parlamento kararının oluşturulabileceği düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilgili konuların karar işlemi kullanılarak düzenlenmesi gerektiğinin altında yatan nedenler nelerdir? Karar işleminin teorik alt yapısını bu nedenler oluşturacaktır.

Karar işleminin ortaya çıkış nedenleri arasında, yasama organının kendi içyapısını ve çalışma düzenini belirleme özerkliğinin, kanun dışındaki başka bir formu gerekli kılması sayılabilir. Başka bir yasama işlemi formunun kullanılmasıyla birlikte bu işlemler, devlet başkanının imzasına sunulmayacağı gibi yargısal denetimden de muaf tutulabilme imkânına sahip olacaktır. Diğer bir deyişle, bazı konuların kanun

olarak düzenlenmesi, yasama organı tarafından uygun görülmemiştir. Böylece, bu işlemler hukuki rejimi açısından farklı bir uygulamaya tabi tutulabilecektir.

Karar ile düzenlenen konular, sadece TBMM'nin kendi içyapısı ve çalışma düzeni ile sınırlı değildir. Yasama organının, yürütme ve yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde alması gerekli kararları da bulunmaktadır. Yürütme ile ilişkiler çerçevesinde Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri hakkında meclis soruşturması açılması, olağanüstü hal ilanının onaylanması; yargı organı ile ilişkiler çerçevesinde Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi kararları örnek olarak verilebilir. Yasama organının diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararların dışında, yurtdışına silahlı kuvvetlerin gönderilmesi veya yabancı askerlerin yurt topraklarında bulunmasına dair parlamento kararları da bulunmaktadır. Bu işlemlerin de kanun ile yapılması yasama organı tarafından uygun görülmemeyerek, başka bir yasama işlemi formu ile yapılmıştır. Aksi takdirde, yasama organı iradesinin belirleyici rolünün bertaraf edilme ihtimali doğabilir. Aynı zamanda, özellikle bazı kararların siyasi yönü ağır basmakta olup, demokratik teori gereği bu konular üzerinde halkın bütünü temsil eden parlamentonun iradesinin hâkim olması yerinde olacaktır.

Yukarıda ileri sürdüğümüz sâikleri, Büyük Millet Meclisi'nin ilk açıldığı yıllardan itibaren görebilmek mümkündür. Nitekim karar işlemini, 1982 bağlamında düşünmek doğru değildir. 1921 ve 1924 Anayasaları dönemindeki parlamento kararları incelendiğinde karar işleminin de günümüzde kullanıldığı alanlarda çıkarıldığı görülecektir. Bu izlenim, kanun normunun işlevi ve niteliği dışında bir yasama işlemi formunun gerekliliğini, parlamento tarihimizin ilk dönemlerinden itibaren hissedildiğini farketmeyi sağlamaktadır. Bu karar örneklerini şöyle sıralamak mümkündür:

- 24 Nisan 1920 tarih ve 3 sayılı "Bir Reisi sani intihabı hakkında" karar,
- 3 Aralık 1923 tarih ve 46 sayılı "Rüsümü Belediye Kanununun 19. maddesinin tefsirine lüzum olmadığına dair" kararı,
- Bursa'nın işgalinden dolayı Riyaset kürsüsünün puşidei siyah ile örtülmesine dair alınan 8 Temmuz 1920 tarih ve 22 sayılı "Bursa'nın işgali hakkında" kararı
- 4 Aralık 1920 tarih ve 78 sayılı "Şark cephesi Kumandanı ile Heyeti Murahhasa erkânına teşekkür edilmesi hakkında"
- 25 Nisan 1920 tarih ve 5 sayılı "Kuvvei icraiye teşkiline dair" karar
- 24 Aralık 1921 tarih ve 208 sayılı "Maarif vekâletinde tahkikat icrası hakkında"
- 12 Eylül 1920 tarih ve 44 sayılı "Büyük Millet Meclisi âzalarının harcırahları hakkında" karar

- 6 Aralık 1923 tarih ve 49 sayılı “Nizamnamei dahilinin yüz on birinci maddesinin fikrai ahiresinin tadiline dair” karar
- 2 Şubat 1924 tarih ve 71 sayılı “Müceddeden inşa edilecek Büyük Millet Meclisi binası için tahsisat itası hakkında” karar
- 22 Haziran 1925 tarih ve 148 sayılı “Yüz kırk altı zatin İstiklâl madalyasıyla taltifleri hakkında” karar

Diğer taraftan, parlamentonun 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde, “karar”ın kapsamını aşan konularda karar işlemi ile birçok konuyu düzenlediği tespit edilmiştir. Bu örnekleri maddeler halinde şöyle sıralayabiliriz:

- 9 Kasım 1920 tarih ve 68 sayılı “Diyarbakir’de bir İstiklâl mahkemesi teşkili hakkında”,
- 6 Kasım 1920 tarih ve 66 sayılı “Siird livası dâhilindeki köprü hakkında”,
- 22 Ağustos 1920 tarih ve 39 sayılı “Şimendifer amelesinin tatil günü hakkında”,
- 18 Ağustos 1920 tarih ve 35 sayılı “Samsun Divanı harbi örfisinin lâğvi hakkında” kararlar,
- 22 Haziran 1925 tarih ve 150 sayılı “Bursalı Tahir Beye beş yüz ve merhum Ferit Becai Bey ailesine bin lira ikramiye verilmesi hakkında”
- 18 Eylül 1920 tarih ve 45 sayılı “İstiklâl mahkemeleri teşkili hakkında” karar
- 18 Mayıs 1925 tarih ve 119 sayılı “Âvrupadan ithal edilmekte olan ayakkabıları hakkında” karar
- 20 Haziran 1925 tarih ve 136 sayılı “Ankara İstiklâl mahkemesine de idam salâhiyeti verilmesi hakkında” karar
- 22 Haziran 1925 tarih ve 142 sayılı “Tıp Fakültesinin Haydarpaşa’da kalması hakkında” karar

Açık bir şekilde günümüzde kanun veya bir idari işlem ile düzenlenmesi gereken konularda karar işlemi ile düzenleme yapıldığı görülmektedir. Şunu da belirtmek gerekir ki, 1921 Anayasası, bu konularda belli bir yasama işlemi formunun kullanılmasını zorunlu tutmamıştır. Bunun vermiş olduğu serbestî, yasama işlemleri üzerinde kendisini fazlasıyla göstermiştir. Bununla birlikte, yasama organı tarafından ihdas edilen işlemleri, anayasal açıdan denetleyecek bir anayasa yargısının bulunmaması, bu form serbestisine güç kazandırmıştır.

D. PARLAMENTO KARARININ KANUNDAN AYRILMASI

Bu başlık altında, parlamento kararları ile kanun arasında ayırım yapılmaya çalışılacaktır. Bu iki işlem, TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmaktadır. Bu noktada kolay bir şekilde yapılabilecek ilk yorum, parlamento kararı ile kanun arasında organik bir ayırımın işe yaramayacağıdır. İki meclisli yasama organlarında, tek meclis tarafından yapılan işlemler *parlamento kararı*, iki meclisin birlikte yaptıkları işlemler ise *kanun* olarak adlandırılabilir. Ancak, daha önce örneğini verdiğimiz üzere, 1961 Anayasası

döneminde, her iki meclisin birleşik toplantılarında ortak olarak yaptıkları parlamento kararları da bulunmaktadır. Bununla birlikte, 1982 Anayasası döneminde tek meclisli bir parlamento bulunmaktadır. Bu nedenle, organik kriter ayırımının işe yaramayacağı aşikârdır.

TBMM Genel Kurulu, irade açıklamalarında bulunurken *karar* ve *kanun* formlarını kullanmaktadır. Diğer bir deyişle, parlamento, irade açıklamasında bulunacağı zaman iki yasama işlemi formundan birisini seçmek durumundadır. Parlamento, bazı konuları kanun yapmak suretiyle, bazı konuları da parlamento kararı çıkartmak suretiyle halletmektedir. Parlamento kararları ile kanun arasında, yargısal denetim, çıkarılış süreci, Devlet Başkanı'nın imzasına sunulma, yürürlüğe girme ve yayımlanma gibi noktalar açısından farklılıklar bulunmaktadır.

Bu nedenle, çözümlenmesi gereken konunun, parlamento kararı ile mi yoksa kanun ile mi yapılacağı önem arz etmektedir. Ancak, iki işlem arasındaki bu farklılıklar, kanun ile karar işlemlerinin ayrımı açısından bir anlam ifade etmemektedir. Kanun ve karar işlemlerinin ayrımından kastedilen, hangi konuların kanun, hangi konuların parlamento kararı ile düzenlenmesi gerektiğidir⁴⁷. Parlamento kararını kanundan ayırmak suretiyle çözülmesi istenen mesele de budur. Bu meseleyi çözmeye çalışırken söz konusu işlemin kanun koyucu tarafından nasıl adlandırıldığı ile de ilgilenmeyeceğiz. Nitekim Anayasa Mahkemesinin istikrar kazanmış içtihadına göre Mahkeme, söz konusu işlemin yasama organı tarafından hangi isimle adlandırıldığı ile ilgilenmemektedir⁴⁸. Mahkeme, maddi bir denetim yaparak, ilgili konunun karar ile mi yoksa kanun ile mi düzenlenmesi gerektiğine karar vermektedir.

Organik ayırımın işe yaramayacağını belirtmiştik. O halde, parlamento kararının kanundan ayrılmasında maddi bir ayrıma gidilmesinden başka bir yol bulunmamaktadır. Maddi ayrımı yapabilmek için, hangi konuların karar, hangi konuların kanun ile yapılması gerektiği sorununu çözümleyecek ilkelere ihtiyaç bulunmaktadır.

⁴⁷ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.242.

⁴⁸ Bu görüşü ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi, işin esasını incelerken uyuşmazlık hakkında karar vermeden önce belirtilmesi gereken yerlerde, bu görüşüne atıfta bulunmaktadır. Örnek Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. s.150-151.

Bu ilkelerin ortaya konulmasından önce tartışmaya ilişkin bazı ön sorunların vurgulanması gerekir. Parlamento hiç şüphesiz, irade açıklamasını ortaya koyarken kanun veya karar formundan birisini seçecektir. O halde, parlamento, kanun veya karar formundan birisini hangi sâiklerle seçmektedir? Parlamento, bu hususta takdir yetkisine sahip midir? Yoksa kanun koyucu, Anayasa’da geçen “kanun” ve “karar” ifadeleriyle bağlı mıdır? Kanun koyucu, “kanun” veya “karar” ifadesinin geçmediği durumlarda, yasama işlemi formunun kullanılacağını belirten lafızlardan da faydalanamayacağına göre, hangi ilkeler vasıtasıyla uygun yasama işlemi formunu seçmeli ve gündemine giren konuyu halletmelidir.

Anayasa incelendiğinde karşımıza yasama işlemleri teorisini ilgilendiren **üç durum** çıkmaktadır: *İlk durumda*, Anayasa’da, kanun koyucu tarafından bazı konuların kanun işlemi ile düzenlenmesi gerektiği açık bir şekilde belirtilmektedir. *İkinci durumda*, ilgili konu hakkında “karar verebilir” ifadesi bulunmaktadır. *Üçüncü durumda* ise “karar” veya “kanun” ifadesi, Anayasa’nın ilgili maddelerinde geçmemektedir. Görüldüğü üzere, yasama işlemi formlarının kullanım alanlarını belirlemek için bu durumlarda hangi işlem ile düzenleme yapılması gerektiğinin kararlaştırılması gerekir.

İlk durumda söz konusu konunun kanunla mı yoksa parlamento kararı ile mi düzenleneceği sorusunun cevabı basittir. Anayasa koyucunun “kanun ile düzenleme yapılır” hükmü karşısında başka bir yasama işlemi formunun kullanılması mümkün değildir. Parlamento ilgili konuyu kanun işlemi ile düzenlemek zorundadır. Örneğin, Anayasa’nın 90’ıncı maddesi şöyledir: “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir *kanunla* uygun bulmasına bağlıdır”⁴⁹. Anayasa’nın 90’ıncı maddesi uyarınca milletlerarası antlaşmalar, parlamento kararı ile uygun bulunamaz. Bir milletlerarası antlaşma, ancak kanun ile uygun bulunabilir. Asıl açıklanması gereken nokta, ikinci ve üçüncü durumlarda parlamentonun nasıl bir yasama işlemi formu kullanacağı ile ilgilidir. Bu iki sorunun da birbiriyle bağlantılı olduğu görülecektir.

⁴⁹ Vurgu bana aittir.

İkinci durum, Anayasa, İçtüzük ve kanunlarda geçen “karar verebilir” ifadesinin ne anlama geldiği ile ilgilidir. Bu yasama belgelerinde geçen “karar” ifadesinin çalışmanın konusunu oluşturan parlamento kararını mı yoksa “belli bir tercihin seçilmesi” anlamına gelen kararlaştırmayı mı ifade ettiğinin tespiti gerekir. İçtüzük’te düzenlenmesi gereken konular, parlamento kararı ile yapılmak zorundadır. Çünkü İçtüzük, meclisin çalışmalarını düzenleyen kural-işlem niteliğinde bir yasama işlemidir. Anayasa ve diğer kanunlardaki durumları da içine alacak şekilde genişleterek söylersek; parlamentonun içyapısı ve çalışma düzenini ilgilendiren konuların parlamento kararı ile yapılması gerekir. Bu nedenle, TBMM İçtüzüğü’nde belirtilen konular hakkında nasıl bir yasama işlemi formu kullanılacağına yönelik bir tartışma bulunmamaktadır. Bir kanuna dayanarak başka bir kanun ihdas edilemeyeceği için, kanunda yapılması gereken işler hakkında irade açıklamaları, *parlamento kararı* ile yapılmalıdır.

Sonuç olarak asıl tartışılacak nokta, Anayasa’da halledilmesi gereken konuların hangi yasama işlemi formu kullanılarak yapılması gerektiğidir. Eğer Anayasa’da geçen “karar” ifadesi, teknik anlamda çalışmanın konusunu oluşturan parlamento kararı işlemi kastediyorsa, parlamento, ilgili konuyu parlamento kararı formunu kullanarak halletmelidir. Diğer bir deyişle, böyle bir çıkarım parlamento için bağlayıcı bir nitelik arz eder. Aksi takdirde, parlamentonun karar ile yapması gereken bir konuyu, kanun ile düzenlemesi, Anayasa’ya aykırılık teşkil edecektir. Eğer Anayasa’da geçen “karar” ifadesi, genel olarak belli bir konunun karara bağlanması anlamını ihtiva ediyorsa, bu takdirde parlamento, istediği yasama işlemi formunu kullanmada takdir yetkisine sahip olduğu söylenebilir. Örneğin, Anayasa’nın 78’inci maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi, seçimlerin bir yıl geriye bırakılmasına *karar* verebilir”⁵⁰ ifadesi geçmektedir. Bu madde metninde geçen “karar” ifadesinin teknik anlamda kullandığımız *karar* işlemi ifade edip etmediği belirli değildir.

Üçüncü durum ise ikinci durum ile bağlantılıdır. Hatta, üçüncü durum, ikinci durumdaki soruna verilecek cevap için bir argüman olarak kullanılabilir. Üçüncü durumda, Anayasa’da ilgili konuyu halletmek için hangi yasama işlemi formunu kullanacağımıza yönelik bir ifade bulunmamaktadır. Açık bir anlatımla, Anayasa’da

⁵⁰ Vurgu bana aittir.

“karar” veya “kanun” ibaresi geçmemektedir. Örneğin, TBMM’nin Anayasa Mahkemesine üye seçimini düzenleyen Anayasa’nın 146’ncı maddesinde Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçim işleri ile ilgili olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi; ... seçer” ifadesi bulunmaktadır. Bu madde hükmünden bu konuda parlamentonun irade açıklamasının *karar* işlemi ile yerine getirileceği anlaşılamamaktadır. Söz konusu duruma ilişkin başka bir örnekte, Anayasa’nın 111’inci maddesinin son fıkrasında, “güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir” ifadesi yer almaktadır.

İlk olarak yapılması gereken, yukarıdaki durumlarda parlamentonun nasıl hareket ettiğini açıklamaktır. Parlamento, yasama belgelerinde geçen “karar” ifadesinden ziyade, ilgili konu hangi işlemi gerektiriyorsa o işlem ile iradesini açıklamaktadır. Diğer bir deyişle, parlamento, Anayasa’da geçen “karar” lafzından ziyade, ilgili işlemin niteliğini göz önünde bulundurmaktadır. İlgili işlem, hangi yasama işlemi formunun kullanılmasını gerektiriyorsa, parlamento, o yasama işlemi formunu kullanmaktadır. Bununla birlikte, “karar” ifadesinin geçmediği hukuk kurallarında, parlamentonun ilgili konuyu parlamento kararı ile halletmesi, kanun koyucunun lafzi bir temele dayanmadığını göstermektedir. Ancak, Anayasa’nın ilgili maddelerinde geçen “kararlaştırılır”, “karar verir”, “karar alınmadıkça”, “karara bağlar” ifadelerinin de parlamento için yol gösterici nitelikte olduğu ileri sürülebilir. Örneğin; Anayasa’nın 97’nci maddesinin 2’nci fıkrasında kapalı oturum görüşmelerinin yayımı, “Türkiye Büyük Millet Meclisi kararına bağlıdır” ifadesi bulunmaktadır. Bu fıkra hükmünde geçen “TBMM kararı” ifadesinin, terminolojik anlamda parlamento kararını ifade ettiği ileri sürülebilir. Başka bir örnek, Anayasa’nın 100’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında geçen “Yüce Divana sevkine karar verilir. *Yüce Divana sevk kararı* ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır” ifadeleridir. İlgili firkada geçen “Yüce Divana sevk kararı” ifadesine dayanılarak, Yüce Divan’a göndermenin parlamento kararı ile yapılması gerektiği savunulabilir. Son örneğimiz, Anayasa’nın 113’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında “*Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı* ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer” ifadesidir. Parlamento kararları, Resmî Gazete’nin Yasama Bölümü altında “TBMM Kararları” başlığı altında yayımlanmaktadır. İlgili Anayasa maddesinde geçen “Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı”, terminolojik anlamda kullanılan *TBMM kararı* ifade ettiği yorumlarına yol

açabilir. Ancak, şimdi örnekleriyle göstereceğimiz üzere, kanun koyucu, uygun yasama işlemi formunu belirlerken, lafzi bir temelden ziyade, konunun niteliklerine uygun yasama işlemi formunu seçmektedir.

İlk gerekçe, Anayasa'nın 87'nci maddesinde belirtilen TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılan işlerden bazılarında "karar" ifadesi geçmesine rağmen, parlamentonun "kanun" ile ilgili işlemleri yapmasıdır. Bu görev ve yetkilerden bazıları, "para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek", "genel ve özel af ilanına karar vermek" şeklinde ifade edilmiştir. İlgili maddenin bentlerinde "karar vermek" ifadesi kullanılsa da kanun koyucu ilgili konuları hallederken kanun işlemini kullanmaktadır.

İkinci olarak ileri sürülebilecek gerekçe, Anayasa'da, yasama işlemi türüne ilişkin bir ifade bulunmadığı durumlarda, ilgili konunun niteliğine göre karar veya kanun formunun kullanılmasına karar vermesidir. Örneğin; Anayasa'nın 111'inci maddesinin son fıkrasında, "güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir" ifadesi yer almaktadır. Güven istemi işleminde herhangi bir "karar" ifadesi yer almamasına rağmen, parlamento yine de irade açıklamasını karar işlemi ile kullanmayı uygun görmüştür. Bu görüşümüzü destekleyecek Anayasa'da birçok örnek bulabilmek mümkündür. Bu örnekler, kanun koyucunun, aslında lafzi bir temele dayanmadığını göstermektedir.

Son gerekçe, olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinin TBMM tarafından kabul edilmesi, değiştirilerek kabul edilmesi veya reddedilmesi işlemlerinin karar formu yerine kanun formu kullanılarak gerçekleştirilmesidir.

1982 Anayasası'na göre kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulu tarafından yetki kanununa dayanılarak oluşturulmaktadır. Kararnameler, yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulurlar. TBMM kendisine sunulan kararnameler hakkında "red", "kabul" ya da "değiştirerek kabul" şeklinde iradesini ortaya koyar. Uygulamada, kanun hükmünde kararnameler hakkında açıklanan irade beyanları "kanun" işlemi ile yerine getirilmektedir. Doktrindeki çoğunluk görüş de, kanun hükmünde kararnamelerin onaylanması işlemlerinin "kanun" işlemi ile yerine

getirilmesi gerektiği yönündedir⁵¹. Anayasa Mahkemesinin görüşü de bu doğrultudadır⁵². Karşı bir görüş olarak Kemal Gözler, kanun hükmünde kararnamenin reddi veya kabulü konusundaki parlamento iradesinin, “kanun” biçiminde değil, “parlamento kararı” şeklinde ortaya çıkması gerektiğini ifade etmektedir⁵³.

Kanaatimizi açıklamadan önce meselenin ortaya konulması gerekir. 1982 Anayasası’nın 91’inci maddesinin son fıkrası “Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu *kararın* Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar”⁵⁴ şeklinde bir ifade taşımaktadır. Madde metninde belirtilen “karar” kelimesinin terminolojik anlamda bir yasama işlemi olan *parlamento kararını* mı yoksa “belli bir iradenin alınması” şeklinde genel bir ifadeyi mi kastettiği belirli değildir.

Bakanlar Kurulu tarafından ihdas edilen kanun hükmünde kararnamelerin onaylanması, yasama organının yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde yapmış olduğu işlemlerden bir tanesidir. Parlamentonun, yürütme organı ile ilişkisi çerçevesinde ihdas ettiği işlemlerin *karar* normu ile çıkarıldığı görülmektedir. *Karar* işlemi ile ihdas edilmesinin her zaman için lafzi bir temele sahip olduğu söylenemez. Daha önce vermiş olduğumuz örneklerden çıkarılması gereken sonuç, yasama organının yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde lafzi bir temele dayanmasa da ihdas edeceği işlemler için yasama işlemi türlerinden “karar” normunu seçmesidir. KHK’nin onaylanması işleminin, parlamentonun yürütme organı çerçevesinde yaptığı bir işlem olması nedeniyle, bu işlemin de “parlamento kararı” ile alınması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, KHK’nin onaylanması işlemi, yürütme organıyla ilişkiler çerçevesinde alınmasına rağmen, *karar* ile değil *kanun* ile yapılmıştır. Burada parlamentonun neden böyle bir sapma gösterdiğini irdelemek gerekir.

Kanun hükmünde kararname, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilip Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. Kanun hükmünde kararname, Resmî Gazete’de yayımlandığı için başka bir onaylama işlemi gerekmeksizin yürürlüğe girmiş olacaktır. Başka bir anlatımla, parlamento yürürlükte olan bir KHK’yi reddediyor, kabul ediyor

⁵¹ Kemal Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.137.

⁵² Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, a.g.e., s.142.

⁵³ Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, a.g.e., s.140.

⁵⁴ Vurgu bana aittir.

veya değiştirerek kabul ediyor. Kanımızca burada can alıcı soru, yürürlükte olan bir kanun hükmünde kararnamenin hükümlerinde değişiklik yapabilmek amacıyla nasıl bir yasama işlemleri türünün kullanılması gerektiğidir? Bir KHK'nın hükümlerinde değişiklik veya KHK'yı tamamen yürürlükten kaldırma, ancak kanun veya başka bir kanun hükmünde kararname ile gerçekleştirilebilir. Bu nedenle, parlamentonun “değiştirerek kabul etme” veya “ret” işlemlerinde, yürürlükte olan bir KHK'nin hükümlerinin değiştirilmesi veya reddedilmesi söz konusu olduğu için bu işlemler, ancak “kanun” işlemleri ile yapılmalıdır. Bir parlamento kararı ihdas edilerek, ne bir kanun maddesinde ne de bir kanun hükmünde kararname maddesinde değişiklik yapılabilmesi mümkün değildir. KHK'nin kabul edilmesi işleminin, *parlamento kararı* ile ihdas edilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Ancak bu işlem için farklı bir uygulamaya gitmek parlamento uygulaması açısından doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Bu nedenle, KHK'nin onaylama işleminin de *kanun* işlemi ile yerine getirilmesi gerektiğini düşünürüz.

Kanun koyucunun belirttiğimiz durumlar karşısında nasıl hareket ettiğini açıkladıktan sonra kendi görüşümüzü açıklayalım:

Daha önce de örneklerini verdiğimiz üzere, Anayasa'da teknik anlamda parlamento kararını ifade eden durumlar olduğu ileri sürülebilir. Ancak, Anayasa'da karar ifadelerinin geçtiği bütün durumlar incelendiğinde, “karar verebilir”, “karara bağlar” ifadesinin sadece TBMM için değil, TBMM dışındaki başka organ veya makamlar için de kullanıldığı görülecektir. Bu yargımızı şu maddelerle örneklendirebiliriz:

- Anayasa'nın 96'ncı maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile *karar verir*; ancak *karar yeter sayısı* hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz” ifadesi bulunmaktadır. Anayasa'nın bu maddesi, başkaca bir hüküm bulunmadıkça, TBMM'nin belli bir konu hakkında işlem yapabilmesi için gerekli genel karar yeter sayısını ifade etmektedir. Yani, buradaki karar ifadesi, terminolojik anlamda parlamento kararını değil, “belli bir konu hakkında irade açıklaması” anlamını içermektedir.
- Anayasa'nın 104'üncü maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri arasında, “Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek”, “Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek”, “Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak” sayılmıştır. Bu

bentlerde sayılan görev ve yetkilerin kullanılması ile ilgili olarak “karar vermek” ifadesi kullanılmıştır.

- Anayasa'nın 105'inci maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın “tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları”ndan bahsedilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın ilgili konularda açıkladığı iradesine de Anayasa, “karar” kelimesini kullanmaktan imtina etmemiştir.
- Anayasa'nın 125'inci maddesinde “Yüksek Askeri Şuranın kararları” ifadesi bulunmaktadır. Bununla birlikte, idare mahkemeleri tarafından verilen “yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir” ifadesi bulunmaktadır.
- Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idarelerinin karar organlarından bahsedilmiştir.
- Anayasa'nın 129'uncu maddesinde memurlara verilen disiplin kararlarından bahsedilmiştir.
- Anayasa'nın 140'ıncı maddesinde hâkim ve savcıların yargılanmalarına karar verilmesinden bahsedilmektedir.
- Anayasa'nın 147'nci maddesinde Anayasa Mahkemesi üyeliğinin, Anayasa Mahkemesi üye tamsayısının salt çoğunluğunun kararı ile sona ereceği belirtilmiştir.
- Anayasa'nın 148'inci maddesinde Anayasa Mahkemesinin, “bireysel başvuruları karara bağlayacağı” belirtilmiştir.

Bununla birlikte, “karar verebilir”, “karara bağlar” ifadesinin geçmediği yerlerde dahi kanun koyucu karar işlemi ile iradesini açıklamaktadır. Konunun niteliği parlamento kararı ile yapılmasını gerektiriyorsa, kanun koyucu, “karar” ifadesi geçsin veya geçmesin, parlamento kararı ile konuyu halletmektedir. Kanaatimizce önemli olan, konunun niteliklerine uygun yasama işlemi formunun kullanılmış olmasıdır. Yasama organı, “karar verir” ifadesi geçmese dahi, kendi iç işleyişi veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde, parlamento kararı formunu kullanacaktır. Ancak, diğer organlarla ilişkiler kapsamında ilgili konu, kanun işlemi ile düzenleme yapılmasını gerekli kılıyorsa, kanun işleminin kullanılması gerekecektir.

Peki, kanun koyucu, ilgili konunun karar ile mi yoksa kanun ile mi yapılması gerektiğini hangi ilkelerden hareket ederek belirleyecektir. Kanaatimizce, bu noktada kullanılabilir iki ilke bulunmaktadır. Biri, vatandaşlar üzerinde hak veya yükümlülük doğurma kriteri, diğeri, bireysel - düzenleyici işlem ayrımı kriteridir.

İlk kriterin, parlamento kararı ile kanunu, konu unsuru itibarıyla ayırabileceğini savunuyoruz. Kanun ile yapılması gereken konular, vatandaşlar üzerinde hak ve yükümlülük doğurduğu için parlamento kararı ile düzenlenemez. 1961 Anayasası'nın 64'üncü maddesinin gerekçesi bu durumu açık bir şekilde belirtmiştir: “meclisler... vatandaşlar için riayeti mecburi tasarrufları karar şeklinde yapamayacaklardır”. Diğer bir deyişle, herkese uygulanabilir nitelikte kuralların ancak kanunla konulabileceği ifade edilmektedir. Parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken konuların da kanun ile çıkarılmayacağı düşüncesini taşıdığımız için, karar ile düzenlenmesi gereken konular, kanun ile düzenlenemeyecektir. Nitekim bazı konuların parlamento kararı ile düzenlenmesi, parlamentonun özerk yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bazı parlamento kararları ise demokratik teori açısından içerik itibarıyla parlamentonun iradesine bağlı olmak zorundadır. Diğer bir deyişle, demokratik bir sistem içinde, ilgili konu hakkında karar verme yetkisi başka bir organ veya makam ile paylaşılmamalıdır. İçerik itibarıyla, kanun ile karar işlemleri arasındaki ilk ayırım bu metot kullanılmak suretiyle gerçekleştirilebilir.

Kanun ile karar işlemi ayırımına yardımcı olacak diğer bir ilke ise düzenleyici işlem – bireysel işlem ayırımıdır⁵⁵. Gözler, parlamentonun, bir somut durum veya belli bir kişi hakkında belirtmiş olduğu irade açıklamasını *karar* işlemiyle; genel, kişilik dışı nitelikte kural koyma iradesini ise *kanun* normu ile ortaya koyması gerektiğini belirtmiştir⁵⁶. Parlamento kararları ve kanun normlarının maddi mahiyetleri incelendiğinde, bu tarz bir ayırımın kural olarak geçerli olabileceği söylenebilir. “Karar” normu ile birel nitelikteki işlemler, “kanun” normu ile geneli kapsayıcı ve sürekli nitelikte kurallar ve müeyyideler ihdas edildiği parlamento uygulamaları ile de uyumludur. Örneğin; tüm milletvekili adaylarına uygulanacak milletvekili seçimleri, 10 Haziran 1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu ile düzenlenirken, belli bir milletvekili hakkında devamsızlık nedeniyle milletvekilliğinden düşürülmesi ise bir parlamento kararı ile gerçekleştirilmektedir. Ancak daha önce de bazı yerlerde değinildiği üzere, yukarıda ifade edilen kuralın istisnalarını parlamento tarihinde bulabilmek mümkündür. Örneğin, 11 Ağustos 1977 tarih ve 2096 sayılı “İbrahim Oktaroğlu 1946 Osmaniye Doğumlu Oktar Cirit'in Eşi ve Çocuğuna Vatanî Hizmet

⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.243.

⁵⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.243.

Tertibinden Maaş Bağlanması Dair Kanun”, parlamento tarafından “kanun” normu ile düzenlenmek suretiyle kabul edilmiştir⁵⁷. Nitekim parlamentonun, kural-işlem niteliğinde kanun yapması zorunluluğunu belirten bir Anayasa hükmü bulunmamaktadır.

II. PARLAMENTO KARARLARI İLE DİĞER NORMLAR ARASINDAKİ HİYERARŞİ

Normlar hiyerarşisi, Hans Kelsen’in hukukun genel teorisine ilişkin ileri sürdüğü önemli tezlerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Kelsen’in teorisinde hukukun özelliği, kendi oluşumunu düzenlemesidir⁵⁸. Hukukun, kendi oluşumunu düzenlemesi iki şekilde gerçekleşmektedir. Birincisi, normun, diğer bir norm tarafından oluşumunun düzenlenmesi; ikincisi ise oluşturulacak olan normun içeriğinin diğer bir norm tarafından belli bir ölçüde belirlenmesidir⁵⁹. Kelsen’e göre hukuk düzenini oluşturan normların bir hiyerarşik yapısı bulunmaktadır. Bu hiyerarşik düzende, her bir norm, geçerliliğini diğer bir normdan almaktadır⁶⁰. Böylece, bir normun oluşturulmasını düzenleyen norm ile öncekine uygun bir şekilde oluşturulan norm arasında bir altlık-üstlük ilişkisi oluşmaktadır. Bir normun oluşumunu düzenleyen norma “üst norm”, öncekine uygun şekilde oluşturulan norma ise “alt norm” denilmektedir⁶¹. Hukuk normları arasında oluşturulan bu altlık-üstlük ilişkisine genel olarak “normlar hiyerarşisi” adı verilmektedir.

Normlar hiyerarşisinde her bir norm, geçerliliğini, üst bir normdan almaktadır⁶². Diğer bir deyişle, bir normun geçerli olabilmesi için üst norm ile uyumlu olması gerekir. Örneğin, kanun, hem şekil hem de içerik itibarıyla Anayasa’ya aykırı olamaz. Çünkü kanun, geçerliliğini Anayasa’dan almaktadır. Bu geçerlilik ilişkisi, normlar hiyerarşisinin önemli yapı taşlarından birisini oluşturmaktadır.

⁵⁷ Kanun metni için bkz. *Resmî Gazete*, 24 Ağustos 1977, Sayı 16037.

⁵⁸ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, çev. Max Knight, New Jersey, University of California Press, 1967, s.221.

⁵⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, a.g.e., s.221.

⁶⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, çev. Anders Wedberg, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1949, s.124.

⁶¹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, a.g.e., s.221.

⁶² Kelsen, *Pure Theory of Law*, a.g.e., s.267.

Kelsen'in normlar hiyerarşisinde dikkat edilmesi gereken husus, altlık-üstlük ilişkisinin iki durumda söz konusu olabileceğidir. İlk durumda bir norm, diğer bir normun çıkarılış usulünü düzenlerken, ikinci durumda ise bir norm, diğer bir normun belli bir ölçüde içeriğini belirlemektedir. İlk duruma, anayasa hükümlerinin, bir kanun hükmünde kararnamenin çıkarılış sürecini belirlemesi örnek olarak verilebilir. İkinci duruma, tüzüğün içeriğinin temel itibarıyla kanun tarafından belirlenmesi örnek olarak verilebilir.

Normlar hiyerarşisi, muhakkak ülkeden ülkeye farklılık gösterebilecek bir düzen olmakla birlikte o ülkenin anayasa hükümleri, devletin yetkili organları tarafından yapılacak normların birbirleriyle ilişkisini düzenlemektedir. Ülkemiz açısından durum, 1982 Anayasası'nda belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nın 11'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, "kanunlar Anayasa'ya aykırı olamaz" denilmek suretiyle ilk norm hiyerarşisi oluşturulmuştur. Anayasa'nın 115'inci maddesinde, tüzüklerin kanunlara aykırı olmamak şartıyla, kanunların uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere çıkartılabileceği vurgulanmıştır. Bu nedenle tüzükler, kanunlara aykırı olamazlar. Yönetmelik ise Anayasa'nın 124'üncü maddesinde, kanun ve tüzüklere aykırı olmayacak şekilde, bu normların uygulanmasını sağlamak amacıyla ihdas edilebileceği şeklinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre de yönetmelikler, tüzüklere aykırı olamazlar.

1982 Anayasası, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik arasındaki hiyerarşiyi açık bir şekilde belirtmiştir. Bu anayasal düzen içerisinde yukarıda ifade edilen normlar, geçerliliğini üst bir normdan almakta ve kendisinden üstteki normlara aykırı hükümler ihtiva edememektedirler. Ancak, parlamento kararları ile kanun arasında herhangi bir ilişki Anayasa'da ifade edilmemiştir. Bu noktada normlar arasındaki hiyerarşik yapının bu iki norm için kurulup kurulamayacağı sorusunun sorulması gerekir. Bu soru ile bağlantılı olarak bu iki normun birbirini ilga edip etmeyeceği de tespit edilmesi gereken hususlar arasındadır. İçtüzük ise, kararın hukuk düzeni içerisindeki yerinin tespit edilebilmesi açısından ayrıca değerlendirilecektir.

Her ne kadar Kelsen'in normlar hiyerarşisi teorisinden aktarmalar yapmış olsak da, bu teoriyi kendi norm hiyerarşimiz açısından doğrudan bir veri olarak kabul etmeyeceğiz. Normların hiyerarşisinde kendi anayasal sistematiğimize öncelik vererek bu tartışmayı yürütmeyi düşünüyoruz.

A. ANAYASA İLE PARLAMENTO KARARLARI ARASINDAKİ HİYERARŞİ

Kelsen'in hukuk normlarının hiyerarşik sıralamasında "temel norm" en üst noktada bulunsa da Kelsen, pozitif hukuk düzeninin en üst kademesinde anayasa normunun bulunduğunu ifade etmektedir⁶³. Anayasa, genel hukuk normlarının oluşumlarını düzenlemekle birlikte, bu normları içeriksel açıdan da belli bir ölçüde belirlemektedir. Bu nedenle, bir hukuk sisteminde ihdas edilen tüm normların, anayasaya şekil ve esas itibarıyla uyumlu olması gerektiği söylenebilir. Şimdi ülkemiz açısından anayasa ile karar normunun arasındaki hiyerarşik yapıyı ifade etmeye çalışalım.

Türk hukuk düzeni açısından TBMM tarafından yapılacak işlemlerin Anayasa'ya uyumlu olması gerekir. 1982 Anayasası'nın 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrası, "Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır" hükmünü ihtiva etmektedir. Devletin yetkili organlarından birisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi olduğundan dolayı, parlamentonun ihdas edeceği işlemlerin Anayasa hükümlerine uygun olması gerekir. Buradan hareketle, parlamento kararlarının Anayasa'ya uygun olarak alınması gerektiği söylenebilir.

Parlamento kararları arasında birel nitelikteki işlemlerin yanı sıra, kural-işlem niteliğinde olan içtüzük de bulunmaktadır. İçtüzük, Anayasa'da var olan bazı normların çıkarılış usulünü ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Örneğin, Anayasa'nın 93'üncü maddesinde tatilde veya ara verme sırasında Meclisin toplanması konusu düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 7'nci maddesi ise Anayasa'nın 93'üncü maddesinin ayrıntılı bir düzenlemesini ihtiva etmektedir. Bununla birlikte, İçtüzük hükümleri arasında, meclis çalışmaları ile ilgili Anayasa'da bulunmayan birçok hüküm düzenlenmiştir. Örneğin, TBMM İçtüzüğü'nün 159'uncu maddesine göre aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin o birleşimin sonuna kadar söz söylemesinin yasaklanmasına dair kararın oluşumu, Anayasa'da değil sadece İçtüzük'te düzenlenmiştir. Kural-işlem mahiyetinde olan içtüzük, sürekli uygulanabilir bir norm olması nedeniyle, Anayasa ile parlamento kararları arasındaki ilişkide özellikle vurgulanması gerekir.

⁶³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, a.g.e., s.222.

İçtüzük normunun oluşumu Anayasa’da düzenlendiği için İçtüzük’ün, kendi oluşumunu düzenleyen norma yani Anayasa’ya uygun olması gerekir. Bu ifade, sadece Kelsen’in teorisine uygunluğu nedeniyle değil, aynı zamanda, Anayasa’nın 6’ncı maddesinin bir gereği olarak doğrulanmak zorundadır. O halde, İçtüzük hükümlerinin Anayasa’da bulunan hükümlere aykırı olması halinde hukuk düzeni nasıl bir cevap vermektedir?

Anayasa’nın 148’inci maddesi, Anayasa’ya aykırı bir İçtüzük kuralının yapılması halinde Anayasa Mahkemesi tarafından TBMM İçtüzüğü’nün şekil ve esas bakımından denetiminin yapılacağını belirtmiştir. İçtüzük’ün, Anayasal denetiminin yapılabilmesi için, Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren 60 gün içerisinde Anayasa’ya aykırılığı iddia edilen hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulması gerekir. Böylece Anayasa’ya aykırı olarak ihdas edilen içtüzük kurallarının iptal edilmesi sağlanabilir. Ancak, bu sürelerin geçirilmesinden sonra İçtüzük hükümlerinin iptal edilebilmesi için Anayasa Mahkemesine başvurulabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, Anayasa’ya aykırılığı sonradan fark edilen bir İçtüzük hükmü ile Anayasa hükümleri arasında, somut olaya uygulanacak kuralın tespiti açısından hangi hükümlere öncelik verilmesi gerekir?

Normlar hiyerarşisinde alt norm, geçerliliğini, üst normdan alması nedeniyle ona aykırı olamayacaktır. Bu takdirde, Anayasa’ya aykırı olan İçtüzük hükümlerinin uygulanmaması gerekir. Nitekim 1982 Anayasası, kendi döneminde uygulanacak İçtüzük kuralları için Geçici 6’ncı maddede şöyle bir hüküm düzenlemiştir: “Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü’nün, Anayasa’ya aykırı olmayan hükümleri uygulanır”. Bu maddeye göre, 5 Mart 1973 tarih ve 584 karar sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün ancak Anayasa’ya aykırı olmayan hükümleri uygulanabilir. Anayasa Mahkemesinin görüşü de İçtüzük kurallarının ancak Anayasa’ya aykırı olmadığı takdirde uygulanabileceğine yöneliktir. Anayasa Mahkemesi, 2 Ağustos 1967 tarih ve E.1967/22, K.1967/22 sayılı kararında bu kanaatini şöyle açıklamıştır:

“İçtüzük hükümleri ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir, içtüzükte öngörülmemiş

(Anayasa'nın getirdiği yeniliklere ilişkin) konularda veya İttüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulanma yolunun tutulması gereklidir. Aksine bir görüş İttüzüğü Anayasa'ya eşit hatta Anayasa'dan üstün tutmak olur. Böyle bir görüşün sakatlığı ise tartışılmayacak kadar ortadadır. Öte yandan bu görüş, çıkarılması bir süreye bağlanmamış olan yeni İttüzüğe uzun bir zaman el sürülmemesi ve Anayasa kurallarının devamlı olarak ihmal edilmesi gibi bir tutumun müsamaha ile karşılanması sonucunu da doğurur ki, tartışma konusu görüşe katılmaya bu nedenle de imkân yoktur⁶⁴.

1982 Anayasası'nda Anayasa'ya aykırı olamayacağı belirtilen İttüzük dışında parlamento kararları da mevcuttur. Anayasa'nın 85'inci maddesinde, milletvekillinin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin parlamento kararlarının, Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimlerinin yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Bu kararlar dışındaki parlamento kararlarının, Anayasa'ya aykırılığı halinde iptal edileceğine dair bir hüküm mevcut değildir. Diğer bir deyişle, bu sayılanlar dışındaki parlamento kararlarının yargısal denetimi mümkün değildir. Bu nedenle, kural olarak parlamento kararlarının mevcut hukuk düzeni içerisinde Anayasa'ya aykırı dahi olabilmesi mümkündür. Ancak Anayasa Mahkemesi, bu kuralı, "eylemli İttüzük değişikliği" içtihadıyla aşmaktadır. Bu konu, ileride ayrıntılı olarak tartışılacaktır. Ancak, şu hususu önemle vurgulamak gerekir ki, bir normun yargısal denetimlerinin yapılamaması hususu ile bu iki norm arasındaki hiyerarşi meselesi ayrı noktaları ifade etmektedir. Bu hususu Yahya Berkol Gülgeç şöyle izah etmiştir: "Bir normun diğer bir normun geçerliliğini belirlemesi ve alt norm açısından bir 'olması gereken' teşkil etmesi ayrı, bu hususun yargısal olarak denetlenmesi ayrı bir husustur⁶⁵".

B. KANUN İLE PARLAMENTO KARARLARI ARASINDAKİ HİYERARŞİ MESELESİ

Bu başlık altında kanun ile parlamento kararları arasında bir hiyerarşi olup olmadığı meselesi irdelenecektir. Bu tartışma çerçevesinde İttüzük, kanun gibi kural-işlem niteliğini haiz olduğu için ayrıca incelenecektir.

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, 2 Ağustos 1967 tarih ve E.1967/22, K.1967/22 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 5, s.161. Fahri Bakırcı, *Türkiye Büyük Millet Meclisinin...*, a.g.e., s.53-54.

⁶⁵ Yahya Berkol Gülgeç, *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman Ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, 2015, s.127.

1. Kanun ile Parlamento Kararları Arasındaki Hiyerarşi Meselesi

Parlamento kararları kural itibarıyla somut veya birel nitelikte bir yasama işlemidir. Karar işlemi içerik itibarıyla da farklı nitelikleri haiz birçok konuda çıkarılabilmektedir. Bununla birlikte, parlamento kararının en önemli niteliği, vatandaşlar üzerinde hak ve yükümlülük doğuracak etkiye sahip olmamasıdır. Karar, vatandaşlar üzerinde hak ve yükümlülük doğurmadığına göre, daha çok parlamento çatısı altında bulunan milletvekilleri hakkında bir etkiye sahip olduğu ifade edilebilir. Kanun ise ülke genelinde ve soyut nitelikte kuralları ihtiva eden bir yasama işlemi türüdür. Kanun normu, kişi unsuru itibarıyla vatandaşların belirli bir kısmını veya tamamını kapsamaktadır. Görüldüğü üzere, parlamento kararları ile kanun arasında kapsam ve hukuki etkinin yöneldiği kitle açısından genel olarak bir farklılığın bulunduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte, önemle üzerinde durulması gereken diğer bir fark, parlamento kararının somut ve birel nitelikteki işlemlerden oluşurken, kanun normunun ise soyut ve genel bir nitelik arz etmesidir.

Diğer taraftan, parlamento kararı, kanunun çıkarılış usulünü düzenlemediği gibi, içeriğini de belli bir ölçüde belirlememektedir. Ancak, aynı ifadeyi kanun için kullanmak mümkün değildir. Hukuk düzenimizde bir kanun, herhangi bir parlamento kararının oluşumunu düzenleyebilmektedir. Örneğin, 30 Ekim 1984 tarih ve 3067 sayılı “Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun”un 2’nci maddesi, kalkınma planlarının onaylanmasına dair parlamento kararının oluşumunu açık bir şekilde düzenlemektedir. Tabii ki bu parlamento kararının kanunda düzenlenmesinin kaynağı Anayasa’da bulunmaktadır. Çünkü Anayasa’nın 6’ncı maddesi, “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” hükmünü içermektedir. 1982 Anayasası’nın 166’ncı maddesinin son fıkrası, 3067 sayılı kanunda düzenlenen parlamento kararının kaynağını şöyle ifade etmektedir: “Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir”. Bir diğer örnek, 3 Aralık 2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi kararı düzenlenmiştir. Bu seçilme kararlarının Anayasal dayanağı da Anayasa’nın 160’ncü maddesinin son fıkrasıdır.

Parlamento kararlarının Anayasa’da, Anayasa’da dayanağı bulunmakla birlikte kanunlarda ve içtüzüklerde oluşumunun/çıkarılış usulünün düzenlendiğini belirttik. Böyle bir sonucun ortaya çıkmış olması, parlamento kararının niteliğinden kaynaklanmaktadır. Çünkü parlamento kararı, belli bir konu hakkında birel nitelikte bir irade açıklamasıdır. Bu nedenle bir kural-işlem olan içtüzük veya kanunda, birel bir konu hakkında parlamento kararının düzenlenebilmesi mümkündür. Ancak bir parlamento kararında bir kanunun içeriğinin belirlenmesi veya çıkarılış usulünün düzenlenmesi mümkün değildir.

Sonuç itibarıyla, kanun ile parlamento kararları arasında bir hiyerarşinin kurulabilmesi mümkün değildir. Bir parlamento kararının oluşumu Anayasa’da, İchtüzük’te ve bazı kanunlarda düzenlenebilmektedir. Parlamento kararlarının oluşumunun çeşitli normlar içinde düzenlenmesi, bu normun belli bir hiyerarşiye tabi tutulmasını engellemektedir. Bununla birlikte, parlamento kararları ile kanun arasında konu itibarıyla ayrı bir alan oluşturulabilir gözükmektedir⁶⁶. Daha önce de belirttiğimiz üzere, kanun ile düzenlenmesi gereken konular, parlamento kararı ile yapılamayacaktır. Aynı şekilde, kanaatimizce parlamento kararı ile yapılması gerekli konular da kanun ile düzenlenemez. Bu nedenle, konu unsuru itibarıyla kanun ve parlamento kararları arasında bir ayrıma gidilebilir. Bu ayrım neticesinde kanun ile parlamento kararı arasında bir çatışmanın çıkması söz konusu olamayacaktır⁶⁷.

2. Kanun ile İchtüzük Normu Arasındaki Hiyerarşi Meselesi

İchtüzük, yasama işlemleri türü açısından bir parlamento kararıdır. Ancak, diğer parlamento kararlarından farklı olarak kural-işlem niteliğini haiz bir yasama işlemidir. İchtüzük normunun, sürekli ve soyut nitelikte bir kurallar bütünü olduğunu ifade edebiliriz. Kanun da aynı şekilde genel ve soyut nitelikte sürekli uygulanabilen kurallar bütününe ifade etmektedir. Her iki yasama işleminin de genel itibarıyla kural-işlem niteliğinde olduğunu düşünürsek bu iki norm arasında bir hiyerarşinin bulunup bulunmadığı sorusunu cevaplandırmamız gerekir.

⁶⁶ Gülgeç, a.g.e., s.127.

⁶⁷ Gülgeç, a.g.e., s.127.

Anayasa'nın 87'nci maddesinde parlamentonun görev ve yetkileri arasında "kanun koymak ve kaldırmak" bulunmaktadır. İçtüzük'ün dayanağı ise Anayasa'nın 95'nci maddesinde belirtilmiştir. Her iki normun kaynağı Anayasa'dır. Bu aşamada kanun ile içtüzük arasında bir hiyerarşinin kurulamayacağı aşikârdır. Ancak sorun, Anayasa'da 88 ve 95'nci maddelerin düzenlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 88'inci maddesine göre, kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esasları içtüzük ile düzenlenir. Anayasa'nın 95'inci maddesi ise, TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini belirtmektedir. Madde metinlerinden anlaşılacağı üzere meclisin yürütmüş olduğu çalışmaların, yani yasama işlemlerinin çıkarılış usulü, İçtüzük'te düzenlenecektir. Kelsen'in teorisine göre bu İçtüzük normu, kanun ve hatta diğer parlamento kararlarının çıkarılış prosedürünü düzenlediği için TBMM İçtüzüğü'nün, kanunun üstünde olması gerektiği ileri sürülebilir. O halde, doktrinde bu konu hakkında ileri sürülen az sayıdaki görüşleri aktaralım.

Doktrinde çoğunluk görüş, içtüzük ile kanun arasında bir hiyerarşi kurulamayacağını ileri sürmektedir⁶⁸. Bazı hukukçular ise Türk hukuk sistemine yönelik hiyerarşi sistemine içtüzük ve parlamento kararlarını dahil etmemişlerdir⁶⁹. Aksi görüşte olan Yahya Berkol Gülgeç ise, Kelsen'in normlar hiyerarşisi teorisini kıstas alarak TBMM İçtüzüğü'nün, kanunların ve parlamento kararlarının çıkarılış sürecini belirlemesi nedeniyle bütün kanun ve parlamento kararlarından üstün olduğunu ileri sürmektedir⁷⁰.

Kanaatimizce, kanunlar ile TBMM İçtüzüğü arasında bir altlık-üstlük ilişkisi kurulabilmesi mümkün değildir. Bu çerçevede ileri sürülebilecek ilk gerekçe, normların geçerliliklerini birbirlerinden değil, Anayasa'dan aldıklarıdır. Her iki normun oluşumu da Anayasa'da düzenlenmiştir. Altlık-üstlük ilişkisi, bir geçerlilik ilişkisini belirttiğinden dolayı, geçerliliklerini diğer normdan değil de Anayasa'dan alan iki norm arasında bir hiyerarşi kurulabilmesi mümkün değildir. Böylece kanun ve içtüzük normları, normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın belirlediği konumda yani Anayasa altı

⁶⁸ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.12; Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, a.g.e., s.45.

⁶⁹ Kemal Gözler, *Hukuka Giriş*, 10. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013, s.200.

⁷⁰ Gülgeç, a.g.e., s.129.

konumda yer alırlar. Hatta bu teorik bilgiler çerçevesinde, kanunlar İçtüzük'e aykırı olabileceği gibi, İçtüzük de kanunlara aykırı olabilir.

Diğer taraftan, kanunun konusu, tüm ülke sathında uygulanacak, genel ve objektif düzenlemeler getirmektir. İçtüzük ise, TBMM'nin çalışma usul ve yöntemini düzenleyen ve sadece parlamentoda bulunan milletvekillerine hitap eden, diğer parlamento kararlarından farklı olarak kural-işlem mahiyetinde olan bir yasama işlemidir. İçtüzük metinlerinde, kanun normu gibi vatandaşlar için yükümlülük veya haklar doğuran kurallar bulunamaz. Kanun metinlerinde ise parlamentonun çalışmalarını düzenleyen içtüzük niteliğinde hükümler bulunamaz. 1982 Anayasası'nın 95'inci maddesine göre TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütecektir. Bu hüküm karşısında bir kanunla herhangi bir meclis çalışmasının düzenlenmesi, Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir⁷¹. Böylelikle kanun ve içtüzük normlarının konu unsuru açısından ayrılabilmesi açık bir şekilde görülmektedir. Diğer bir deyişle, kanun ve içtüzük normları arasında içerik itibarıyla bir hiyerarşinin kurulabilmesi mümkün değildir.

Anayasanın 95'inci maddesi gereği, meclis çalışmalarının ancak içtüzük ile düzenlenmesi gerektiğini belirttik. Ancak parlamento uygulamalarından biliyoruz ki, içtüzük niteliğinde hükümler ihtiva eden kanun hükümleri, hukuk âleminde varlığını devam ettirmektedir. Bu nedenle, İçtüzük ve kanun olmak üzere meclisin çalışmalarını düzenleyen iki farklı norm karşımızda bulunmaktadır. Örneğin, 5 Aralık 1990 tarih ve 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, birçok içtüzük niteliğinde hüküm ihtiva etmektedir. Kanun'un 6'ncı maddesi şu şekildedir:

“İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, ye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde ye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

Komisyon, incelemelerini alt komisyonlar kurmak suretiyle de yapabilir.

Komisyon, görevleri ile ilgili olarak hazırladığı raporları Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlığına sunar. Bu raporlar Danışma Kurulunun görüş ve nerisi ile Genel Kurul gündemine alınabilir ve okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir.

Komisyon raporları Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara da Başkanlıkça gönderilir.

⁷¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.335.

Komisyunun gerekli görmesi halinde; inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca Komisyon raporu ilgili mercie bildirilir.

Komisyon çalışmaları ile ilgili olarak, yurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelere ait giderler, Komisyonun Kararı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının onayı ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesinden karşılanır”.

Bir diğer örnek, 2 Nisan 1987 tarih ve 3346 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun”un 8’inci maddesidir. Madde metni şu şekildedir:

“Dağıtılan rapora; siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Hükümet dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebilir. Bu süre içinde itirazda bulunulmazsa, Komisyon raporu kesinleşir.

İtiraz, incelenen kuruluşlardan hangilerinin bilanço ve netice hesaplarına yapılacaksa; gerekçe gösterilerek ve yazılı olarak Komisyon Başkanlığına bildirilir.

İtiraz olunan raporlar, Komisyonca itiraz süresinin bitiminden itibaren en çok 30 gün içinde itiraz olunan hususlara dair Komisyonun görüşü ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur.

Bu raporlar, Genel Kurulda öncelikle görüşülür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu raporu hemen gündemine alır ve 20 gün içerisinde bu rapor üzerinde genel görüşme açar, genel görüşme en çok 15 gün sürer. Bu genel görüşme sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini karara bağlar veyahut bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini reddeder”.

Görüldüğü üzere, kanunun bazı maddeleri açık bir şekilde parlamentonun çalışma usul ve yöntemini düzenlemektedir. Dolayısıyla, kanun hükümleri ile içtüzük hükümleri arasında çatışma çıkma ihtimali bulunmaktadır. Şimdiden, akıllarda soru işareti bırakmaması açısından söz konusu çatışma ile ilgili teorik bilgiyi sunalım. Herhangi iki normun çatışması ve bu çatışmanın bir norma öncelik vermek suretiyle çözümlenmesi, o norma bir üstünlük tanımaz⁷². Çünkü böyle bir çözümlenme, altlık-üstlük ilişkisinin kurulabilmesi için yeterli değildir. Daha önce de vurguladığımız üzere iki norm arasında hiyerarşinin kurulabilmesi için iki normdan birinin geçerliliğini diğer normdan alması gerekir. Ancak kanun ve içtüzük normları geçerliliklerini Anayasa’dan alırlar. Aşağıda görüleceği üzere ilgili kanunlar, sadece iki yasama işlemi arasında çıkabilecek çatışmayı çözümlenmektedir.

⁷² Gülgeç, a.g.e., s.88.

TBMM'yi ilgilendiren bazı kanunlarda, kanun hükümleri ile içtüzük hükümleri arasında çıkabilecek çatışmalarda hangi hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Örneğin, 3346 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonunun ve alt komisyonlarının çalışmalarında, bu Kanunda sarahat olmayan hallerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümleri uygulanır" hükmü düzenlenmiştir. 3686 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde, "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun çalışmalarında, bu Kanunda sarahat olmayan hallerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümleri uygulanır" düzenlemesi bulunmaktadır. Başka bir örnek, 30 Ekim 1984 tarih ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinde bulunmaktadır. Bu maddede de, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunun çalışmalarında, bu Kanunda açıklık olmayan hallerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümleri uygulanır" şeklinde düzenlenmiştir.

Yukarıda verilen örneklerde de görüldüğü üzere, TBMM'yi ilgilendiren kanunlar ile İçtüzük arasındaki ilişki bazı kanunlar açısından netleştirilmiştir. Bu kanunlar uyarınca, kanundaki İçtüzük niteliğindeki hükümlerin kapsamına giren konularda kanun hükümlerine; kanunda hüküm bulunmayan konularda ise genel düzenleme olarak kabul edilebilecek İçtüzük hükümlerine başvurulması gerekir. Bununla birlikte, İçtüzük niteliğinde hükümler ihtiva eden bazı kanunlarda, hüküm bulunmayan durumlarda İçtüzük hükümlerinin uygulanması gerektiğine yönelik bir kural düzenlenmemiştir. Örneğin, 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, içtüzük hükümlerine göndermede bulunmayan bir kanundur. Bu durumda kanun hükümlerini mi yoksa TBMM İçtüzüğü'nü mü uygulamamız gerekir?

Kanaatimizce, çatışmayı düzenleyen bir kuralın bulunmadığı durumlarda, ilgili konu hakkında parlamentonun çalışmalarına yönelik bir hüküm bulunmasa da kanun hükümlerine öncelik verilmesi gerekmektedir. Çünkü içtüzük metninin parlamentonun çalışma usul ve yöntemini düzenleyen genel hukuk metinleri olduğunu düşünüyoruz. Nitekim Anayasa'nın 95'inci maddesinde geçen "meclis çalışmaları" terimi genel bir ifadeyi temsil etmektedir. Aksi kanunda düzenlenmediği sürece meclisin çalışmalarının içtüzük hükümlerine göre yürütülmesi gerekir. Kanun ile

parlamentonun belli bir yöndeki çalışmasının düzenlenmesi ise özel bir düzenleme olarak kabul edilebilir. Bu durumda “*lex specialis derogat legi generali*” (özel kanun genel kanunları iptal eder) ilkesi gereğince, özel hüküm niteliğinde kabul edilebilecek olan kanun hükümlerinin uygulanması gerekir. Kanunda özel hüküm bulunmayan durumlarda ise genel hükümler olarak kabul edilebilecek olan İttüyük’ün uygulanması gerektiğini düşünüyörüz.

III. PARLAMENTO KARARLARI İLE DÜZENLENMESİ GEREKEN KONULAR

Parlamentonun geçmiş dönemdeki bazı uygulamaları, kanun ile parlamento kararları arasındaki ayrımın gerçekleştirilmesinde bazı duraksamalara yol açmıştır. Diğer taraftan doktrinde parlamento kararı ile yapılan bazı konuların kanun ile yapılması gerektiği ileri sürülmüştür. Bu noktada konu unsuru, iki yasama işlemi arasındaki ayrımın belirginleştirilmesinde ayrı bir önemi haizdir. Bu bölümde kararların konu unsuru hakkında açıklamalar yapılacak ve tasnif edilme çalışmaları sunulacaktır.

A. GENEL AÇIKLAMALAR

Bu başlık altında parlamento kararlarının konu unsuru izah edilmeye çalışıldıktan sonra doktrindeki tartışmalara yer verilecektir.

1. Konu Unsuru Açısından Parlamento Kararları

Kanunlar hakkında “genellik” prensibinden bahsedilmesine rağmen, aynı prensip parlamento kararları için geçerli değildir. Bu nedenle, parlamento kararları konu unsuru itibarıyla sınırlandırılmıştır. Diğer bir deyişle, karar işlemi, ancak belirli konularda ihdas edilebilir.

Parlamento kararlarının, vatandaşlar üzerinde hak veya yükümlülük doğurucu bir niteliği haiz olmadığı doktrinde ifade edilmiştir⁷³. 1961 Anayasası’nın TBMM’nin yasama görev ve yetkilerini düzenleyen 64’üncü maddesinin gerekçesinde, “meclisler vatandaşlar için riayeti mecburi tasarrufları karar şeklinde yapamayacaklardır” ifadesi geçmektedir⁷⁴. Parlamento kararı ile muhatap vatandaşlar olan hukuk kuralları ihdas

⁷³ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.233; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.244.

⁷⁴ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları*, a.g.e., s.25.

edilemeyeceği gibi, temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenlemeler de parlamento kararı ile gerçekleştirilemez⁷⁵. Vatandaşların üzerine bir yükümlülüğün getirilmesi veya temel hak ve hürriyetlerin düzenlenmesi *kanun* formu kullanılarak yapılmalıdır. Aksi takdirde, Anayasa'nın 13'üncü maddesinde ifade edilen temel hak ve hürriyetlerin ancak kanunla sınırlanabileceği ilkesine aykırılık oluşacaktır. Ancak bazı parlamento kararlarının, vatandaşlar üzerinde yükümlülük doğurma kriteri ile ilgili olduğu gerçeğini de yadsıyamayız. Örneğin, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurtdışına gönderilmesine dair alınan bir parlamento kararının, yurtdışında görev alacak askeri birlikleri etkileyeceği açıktır. Yurtdışına asker gönderilmesi, parlamento tarafından alınacak bir karara dayanmak zorundadır. Diğer bir deyişle, gerek askeri personeli gerekse vatanî hizmetini ifa etmekte olan veya gelecekte ifa edecek olan kişilerin yurtdışındaki göreve katılım katılmayacaklarını, parlamento kararında mündemiç olan parlamentonun iradesi belirleyecektir. Bu nedenle, bazı parlamento kararlarının, temel hak ve hürriyetlerle olan bağlantısını gözden kaçırmamak gerekir.

Parlamento kararları, kural olarak konu unsuru itibarıyla sınırlı olduğundan ancak oluşumunun düzenlendiği konularda ihdas edilebilir. Mevzuat incelendiğinde, parlamento kararlarının, Anayasa, İçtüzük ve bazı kanunlarda oluşumunun düzenlendiği görülecektir. Diğer bir deyişle, parlamento kararlarının yukarıda ifade edilen normlara dayanması gerekir. Ancak parlamento, kendi içyapısını ve çalışma düzenini ilgilendiren konular kapsamında Anayasa, İçtüzük ve kanuna dayanmaksızın parlamento kararı ihdas edebilir. Parlamentonun, bu alan dışında parlamento kararı ihdas edebilmesi için ilgili durumun Anayasa, kanun veya İçtüzük'te düzenlenmiş olması gerekir.

Doktrinde parlamento kararlarının İçtüzük'ün basit bir şekilde uygulanması sonucunu doğuracak işlemleri kapsamadığı ileri sürülmüştür⁷⁶. İçtüzük'ün basit bir uygulaması kabul edilebilecek konulara; İçtüzük'ün 49'uncu maddesi uyarınca Genel Kurul gündemindeki 6. ve 7. kısımların her biri için haftanın belirli bir gününde belli bir süre ayrılması, 55'inci maddesi uyarınca Genel Kurul görüşmelerinde oturumun uzatılması, 70'inci maddesi uyarınca Genel Kurulda kapalı oturum yapılması, 75'inci

⁷⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.244.

⁷⁶ Özbudun, "Parlamento Kararları...", a.g.m., s.4; Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", a.g.m., s.123.

maddesi uyarınca Genel Kurul gündemine alınan kanun tasarı veya tekliflerinin geri alınabilmesi kararları örnek olarak verilebilir.

Kanaatimizce, İçtüzük'ün basit bir şekilde uygulanması sonucu ortaya çıkan işlemleri birer parlamento kararı olarak kabul etmek gerekir. Parlamento, diğer mühim sayılan işlerinde oylama yapmak suretiyle iradesini açıkladığı gibi, bu uygulamalarıyla da oylama yapmak suretiyle irade açıklamasında bulunmaktadır. Parlamento kararlarında ağırlık verilmesi gereken unsur, TBMM Genel Kurulunun iradesini yansıtır olmasıdır. Diğer taraftan, parlamento kararlarını, sadece Resmî Gazete'de yayımlanan işlemlerden ibaret saymak mümkün değildir. Aksi takdirde, Meclis Başkanlık Divanının 23.6.1989 tarih ve 40 sayılı kararı uyarınca kabul edilen "Resmî Gazete'de Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik" in 3'üncü maddesinde ifade edilen "Resmî Gazete'de yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları ile seçim sonuçları şunlardır" hükmünün bir anlamı kalmayacaktır. Bu hüküm, Resmî Gazete'de yayımlanmayan parlamento kararlarının mevcudiyetini açık bir şekilde kanıtlamaktadır. Bu nedenle, İçtüzük'ün basit bir şekilde uygulanmasından ibaret olan ve TBMM Genel Kurulu tarafından oylama yapılmak suretiyle alınan kararların da bir parlamento kararı olduğunu düşünüyoruz⁷⁷.

2. "Karar" ile Düzenlenmesi Gereken Konular "Kanun" ile Düzenlenebilir mi?

Karar formunun oluşumu, Anayasa, İçtüzük ve bazı kanunlarda düzenlenmektedir. İçtüzük'te parlamentonun çalışmalarına yönelik parlamento kararları düzenlenmektedir. Anayasa'da, parlamentonun çalışma tarzına yönelik kararlarının oluşumu düzenlendiği gibi, diğer organlarla ilişkiler çerçevesinde alınması gerekli parlamento kararları da bulunmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa'da *sui generis* nitelikte birçok parlamento kararının oluşumu da düzenlenmiştir. Kanunlarda ise, bazı kurumların başkan ve üyelerinin seçimi, KİT'lerin yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesi veya kalkınma planlarının onaylanması gibi *sui generis* nitelikteki parlamento kararlarının oluşumu düzenlenmiştir.

⁷⁷ Aynı yönde görüş için bkz. Çekiç, a.g.m, s.118; Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.258-260.

Doktrinde ve mahkeme kararlarında tartışılan konu, Anayasa, kanun ve İçtüzük'te karar formu kullanılarak halledilmesi gereken konuların, kanun formu kullanılarak da düzenlenip düzenlenmeyeceğidir. Örneğin, Anayasa ve İçtüzük'te oluşumu düzenlenen TSK'nın dış ülkelere gönderilmesine dair işlem, kanun formu kullanılarak da yapılabilir mi? Parlamentonun, kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik olarak aldığı meclis araştırma komisyonunun kurulması işlemi, kanunla yapılabilir mi? Parlamentonun, yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde alınan Bakanlar Kuruluna güvenoyu verilmesi işlemi, kanun formu kullanılarak yapılabilir mi?

Anayasa Mahkemesinin kararına göre yasama organı, yasama yetkisinin genelliği ilkesi çerçevesinde *karar* formu kullanarak halledilen konuları, *kanun* ile düzenleyebilir. Anayasa Mahkemesi, 9 Ekim 1987 tarih ve E.1987/23, K.1987/27 sayılı kararında⁷⁸ şunları ifade etmiştir:

“Hukuk sistemimize göre, kanun koyucu, Anayasa'ya uygun olmak şartı ile kanunla, her alanda her çeşit düzenlemeyi yapabilir. Yasamanın düzenleme alanı sınırsızdır. Yasama organı, Anayasa'nın kararlarla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunla düzenlemeler yapabilir. Buna Anayasa açısından bir engel yoktur. Karar konusunun kanunla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık veya yasamanın o konuda yetkisizliği sonucunu doğurmaz. Zira, kanunun sebep unsuru, bazı istisnalar dışında tamamen yasama organının takdirine bırakılmıştır”⁷⁹.

Doktrindeki çoğunluk görüşü, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu karara katılmamaktadır⁸⁰. Kanaatimizce de, Anayasa Mahkemesinin böyle bir kararı, Anayasa'ya uygun değildir. Anayasa'da *karar* ile yapılması gerektiği belirtilen konular, *karar* formu kullanılarak oluşturulmalıdır.

Bu çerçevede ilk olarak, Anayasal sistem içerisinde kural olarak parlamento kararlarının yargısal denetim dışında bırakıldıklarını belirtmek gerekir. Bu gerçek karşısında TBMM Genel Kurulu'nun *karar* ile oluşturulması gereken konularda *kanun* ile düzenlemede bulunması, yargısal denetimi mümkün olmayan işlemlerin, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi sonucunu doğuracaktır. Böylelikle anayasa

⁷⁸ Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m., s.125.

⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, 9 Ekim 1987 tarih ve E.1987/23, K.1987/27 tarihli karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 23, s. 387. (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3ca50a57-a74a-4e0b-8d78-2bca04e909d0?Exclude Gerekece=True&wordsOnly=False>) (E.T. 29.5.2015).

⁸⁰ Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m., s.125; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.382; Neziroğlu, a.g.e., s.261; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.305; Abdulhakimoğulları, a.g.m., s.15; Sabuncu, a.g.e., s.222.

yapıcının iradesi aşılmış olunacaktır. Anayasa yapıcı, bazı parlamento kararlarının siyasi, ekonomik veya uluslararası düzen boyutunu ilgilendiren niteliklerini göz önünde bulundurarak, yargısal denetim dışında tutulmalarını yeğlemiştir. Aksi takdirde, özellikle siyasi nitelikteki parlamento kararlarının *kanun* formu kullanılarak oluşturulmasıyla, Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları veya 110 milletvekili, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecektir. Bunun neticesinde irade, parlamento kanadından yargı kanadına geçmiş olacaktır. Demokratik teori açısından sakınca oluşturacak böyle bir durumun önüne, parlamento kararlarını yargısal denetimden muaf tutmakla geçilmiştir.

Diğer bir sakınca, Cumhurbaşkanının dâhil olmadığı bir sürece katılmasıdır⁸¹. Parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken konular, kanun ile düzenlenmek suretiyle, Cumhurbaşkanına kabul edilen kanunu geri gönderme yetkisi verilmiş olacaktır. Sadece TBMM Genel Kurulu'na ait olan bir yetkinin başka bir makamla paylaşılması, Anayasa'nın 7'nci maddesinde ifade edilen yasama yetkisinin devredilmezliği prensibine aykırılık teşkil edecektir.

B. PARLAMENTO KARARLARININ TASNİFİ

Karar normu, gerek parlamento tarihinde gerekse mevcut dönemde çok çeşitli konularda çıkarılmıştır. Kanun ise parlamento kararlarından çok daha geniş bir şekilde birçok konuda oluşturulabilir. Şüphesiz, kanunlar genellik prensibinden yararlandığı için kural itibarıyla konu sınırlamasına tabi olduğunu söyleyemeyiz. Bu nitelik, kanunları tasnif etmemizi imkânsız kılmaktadır. Ancak, parlamento kararları daha önce de ifade ettiğimiz üzere kural itibarıyla mevzuatta düzenlendiği durumlarda ihdas edilebilmektedir. Bu kuralın istisnası, parlamentonun içyapısı ve çalışma düzenine yönelik olarak çıkardığı parlamento kararlarıdır. Bu konu kapsamında parlamento, Anayasa'ya aykırı olmayacak şekilde kararlar oluşturabilir.

Parlamento kararı, konu itibarıyla sınırlı olduğu için TBMM Genel Kurulu tarafından yapılan parlamento kararlarının tek tek sayılma çalışmasına gitmek daha yerinde bir metottur. Sıralanan parlamento kararları dışındaki irade açıklamalarının, ancak *kanun* formu kullanılmak suretiyle yapılabileceğini ifade edebiliriz.

⁸¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.247.

Erdoğan Teziç, parlamento kararlarının *içe dönük* ve *dışa dönük* şekilde sınıflandırılabilirliğini belirtmektedir⁸². Yasama meclislerinin *içe dönük* kararları, meclisin kendi yapısını ve çalışma düzenini ilgilendiren parlamento kararlarıdır. Bu kararlara örnek olarak TBMM seçimlerinin yenilenmesini verebiliriz. Parlamentonun *dışa dönük* kararları ise, açıkça Anayasa’da öngörülmesi gereken, parlamento dışındaki bir organı veya organın faaliyetini veya bireyleri de etkileyebilecek nitelikte olan işlemlerdir⁸³. Bu kararlara örnek olarak, Cumhurbaşkanı ve Bakanların Yüce Divana sevkî, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanının onaylanması, kalkınma planlarının onaylanması işlemlerini verebiliriz.

Şeref İba, parlamento kararlarının *genel*, *özel* veya *içe dönük* olarak gruplandırılabilirliğini ifade etmektedir. Bu çerçevede İba, parlamento kararlarından, parlamentonun kurum içi düzenine ilişkin olanları *içe dönük*, yürütme ya da yargı organlarından biriyle ilgili veya bireylerle ilgili olanları *özel*, kanunlar gibi genel hukuki sonuçlar doğuranları *genel* olarak adlandırmaktadır⁸⁴. Bununla birlikte yazar, doğrudukları hukuki sonuçlar açısından parlamento kararlarının, icrai veya bildirici nitelikte kararlar olarak ayrılabilirliğini ifade etmektedir⁸⁵. Savaş ilanı işlemini icrai bir karar, Meclisin tatile girmesi işlemini ise bildirici bir karar olarak değerlendirmektedir⁸⁶.

Doktrinde bazı yazarlar ise parlamento kararlarını üç kategoride tasnif etme yoluna gitmişlerdir⁸⁷. Parlamentonun iç örgütleniş ve çalışmasına ilişkin kararlar ilk kategoriyi oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Meclis Başkanı’nın seçilmesi, komisyonların seçimi ve meclisin tatile girmesi örnek olarak verilebilir. Parlamentonun yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde almış olduğu kararlar ikinci kategoriyi oluşturmaktadır. Bu kategori için, Başbakan veya bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması örnek olarak verilebilir. Bu iki kategori kapsamında değerlendirilemeyecek olan parlamento kararları ise üçüncü bir kategoride değerlendirilmektedir. Bu kategoride savaş ilanı kararları örnek olarak ileri sürülmüştür.

⁸² Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m., s.123.

⁸³ Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m., s.127.

⁸⁴ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.478-479.

⁸⁵ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.479.

⁸⁶ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.479.

⁸⁷ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.e., s.6-7; Arıkan, a.g.e., s.47-48. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, a.g.e., s.303-304.

Doktrinde diğerk bazı yazarlar, parlamento kararlarının tasnif edilmesi üzerine yapılan çalışmaları ilerleterek beş kategoride kararları tasnif etmiřlerdir⁸⁸. Kemal Gözler'in parlamento kararlarını tasnif şekli şu şekildedir:

- Yasama organının kendi içyapısına ve çalışma düzenine ilişkin aldığı parlamento kararları
- Yasama organının yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı parlamento kararları
- Yasama organının yargı organıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı parlamento kararları
- Yasama organının sui generis parlamento kararları
- Yasama organının bağımsız idari otoritelere ye seçme kararları⁸⁹.

Yavuz Atar'ın tasnif şekli ise şu şekildedir:

- Yasama organının i örgütlenmesine ve çalışma düzenine ilişkin kararları
- Parlamentar hükümet sisteminin işleyişinden kaynaklanan kararlar
- Yürütmenin bazı işlemlerinin yasama organınca onaylanması
- Yasama organının yüksek yargı organlarına ve bağımsız idari kurullara ye seçmesine ilişkin kararlar
- Yasama organının "yürütme işlemi" niteliğindeki kararları⁹⁰.

Biz de parlamento kararlarını beş farklı kategoride tasnif etmeyi uygun bulduk. Yukarıda beş kategoriye ayrılarak tasnif edilen çalışmalardan bazı noktalarda ayrılacağımızı şimdiden ifade etmek gerekir. Kendi tasnifimiz ise şu şekildedir:

- Parlamentonun kendi içyapısına ve çalışma düzenine ilişkin kararları
- Parlamentonun yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar
- Parlamentonun yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde alınan kararlar
- Bağımsız kurumların başkan ve üyelerinin seçilmesine dair karar
- *Sui generis* parlamento kararları

1. Parlamentonun Kendi İç Yapısına ve alışma Düzenine İlişkin Kararları

Bu kategoriye dâhil edilen parlamento kararları, yasama organının faaliyet gösterdiği kurumun yapısını, bu kurumu oluşturan milletvekillerinin gerek çalışmalarını gerekse görevlerine ilişkin durumları düzenlemektedir. Bununla birlikte, parlamentonun kanun veya karar yapımı sürecinde alması gerekli kararlar da bu kategori içerisinde değerlendirilmelidir.

⁸⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e, s.244-246; Atar, a.g.e, s.183-185.

⁸⁹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e, s.224-246.

⁹⁰ Atar, a.g.e., s.183-185.

Bu sınıftaki parlamento kararları, sadece Anayasa ve İÇtüzük'te belirtilenlerden oluşmamaktadır. Yasama organı, daha önce o konu hakkında karar alınabileceğine yönelik bir kural bulunmasa dahi, kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik kararlar alabilmekte serbesttir⁹¹. Çünkü parlamentonun kendi iş işleyişi kapsamında aldığı kararlar, onun varlık sebebinin bir tezahürü olarak görülmelidir⁹². Diğer bir deyişle, kendi içyapısına ve işleyişine yönelik alanlarda başka bir makamın bu özek karar alma yetkisine müdahale etmesini düşünmek mümkün değildir⁹³.

Son dönemde, bu kapsamda parlamento tarafından alınan bir karar örneğini aktaralım. TBMM'nin 3 Eylül 2015 tarihli 9. Birleşiminde, Anayasa'nın 114'üncü maddesi uyarınca oluşturulan geçici Bakanlar Kurulu listesine ilişkin Cumhurbaşkanı tezkeresi, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmuştur. Meclis Başkanvekili Koray Aydın, Anayasa'nın 114'üncü maddesi uyarınca atanan ve milletvekili olmayan geçici Bakanlar Kurulu üyesi 11 bakanın, Anayasa'nın 112'nci maddesi gereğince ant içmesi gerektiğini belirtmiştir. Sonrasında, Meclis Başkanı'nın böyle bir yetkisinin olmadığı düşünülerek İÇtüzük'ün 63'üncü maddesine dayanarak usul tartışması açılması istenmiş ve usul tartışması açılmıştır. Usul tartışması sürecinde milletvekillerine söz verildikten sonra Meclis Başkanvekili, milletvekillerinin ısrarı üzerine, İÇtüzük'ün 63'üncü maddesinin son fıkrası gereği *kendi tutumu* hakkında oylama yapılmasına karar vermiştir. “Kendi tutumu” ifadesinden, bakanların, TBMM Genel Kurulunda ant içmeleri gerektiği anlaşılmalıdır. İlk yapılan oylamada kâtip üyeler arasında bir anlaşmazlık doğmuş ve oturuma ara verilmiştir. İkinci oturumda ise Meclis Başkanlık Divanının yapacağı işlem noktasında tartışmalar devam etmiş ve oturuma ara verilerek üçüncü oturuma geçilmiştir. Üçüncü oturumda ise Meclis Başkanvekili tarafından ilk oturumda elektronik oylamayla yapılan ve sonucu açıklanmayan oylama tekrarlanmıştır. Elektronik oylamada neticesinde sonuç alınamayınca, işari oylama ile tekrar oylama yapılmasına karar verilmiştir. Yapılan oylama sonucunda Meclis Başkanı'nın bağımsız bakanların ant içmelerine yönelik tutumu kabul edilmiştir⁹⁴.

⁹¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.232; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.378

⁹² Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.e., s.124.

⁹³ Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.e., s.124.

⁹⁴ *TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 25. Dönem, 1. Yasama yılı, 9. Birleşim, 3 Eylül Perşembe, s.7-27.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22445&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=50 (E.T. 11.9.2015).

Yukarıdaki olayda Meclis Başkanı, bağımsız bakanların ant içmeleri yönünde görüş bildirirse de, itirazlar üzerine usul tartışması açılmış ve Meclis Başkanı'nın tutumu oylanmıştır. Milletvekili sıralarından bunun bir yasama faaliyeti olmadığı iddia edilmiştir. Bazı milletvekilleri tarafından da bizatihi böyle bir oylama yapılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu ifade edilmiştir. Kanaatimizce, oylamanın içeriğinin daha sağlıklı bir şekilde belirlenmesi mümkün olabilirdi. TBMM Genel Kurulunun oyuna sunulacak metin, direkt olarak bağımsız bakanların ant içip içmemelerine yönelik olarak şekillenebilirdi. Aslında, gerek Meclis Başkanı'nın gerekse parlamentoda bu konunun oylanmasını isteyenlerin amacı, ilgili konu hakkında parlamentonun iradesine başvurmaktı. Bu çerçevede olayın genelini hukuki olarak inceleyelim.

Anayasa'nın 114'üncü maddesi gereği Başbakan, geçici Bakanlar Kurulunu oluşturmuş ve bu Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmiştir. Türk parlamento tarihinde ilk defa Cumhurbaşkanı'nın seçimleri yenilemesi nedeniyle bir geçici Bakanlar Kurulu oluşturulmuştur. Böyle bir durum, aslında, geçici Bakanlar Kurulunun istisnai hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir. Anayasa'nın 112'nci maddesinin 4'üncü fıkrasının ilk cümlesinde, "Bakanlar Kurulu üyelerinden milletvekili olmayanlar; 81'inci maddede yazılı şekilde Millet Meclisi önünde andiçerler" hükmü düzenlenmiştir. Bu madde ise başlangıcından belli olduğu üzere genel olarak kurulan Bakanlar Kurulunda görev alacak bağımsız bakanların ant içmelerini düzenlemiştir. Anayasa'nın 114'üncü maddesi istisnai hüküm niteliğinde olduğundan sadece belirtilen istisnai kurallar uygulanır. Ancak, 114. maddede geçici Bakanlar Kurulunda bulunan bakanların ant içip içmemelerine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. İstisnai hükümde belirten kurallar dışındaki durumlarda ise genel hüküm niteliğinde olan Anayasa'nın 112'nci maddesinin uygulanması gerekir. Bu nedenle, geçici Bakanlar Kuruluna atanan bağımsız bakanların Anayasa'nın 112'nci maddesi gereği ant içmeleri gerekir. Meclis Başkanvekili de bu doğrultuda düşünmesine rağmen itiraz edilmiş ve usul tartışmasının ardından TBMM Genel Kurulunun oyuna başvurulmuştur. Böyle bir oylamanın hukuki niteliği muhakkak bir *parlamento kararı* olacaktır. Ancak, kanaatimizce böyle bir oylamanın yapılması Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü alt bir işlem olan parlamento kararı ile üst norm olan Anayasa hükmü çiğnenmiş olacaktır. Ancak, parlamento çatısı altında bir tartışma söz konusu olduğundan

oylamaya gidilmiş ve bir parlamento kararı ihdas edilmiştir. Bu işlem de hukukî sonuç doğuran bir irade açıklamasıdır.

Şimdi parlamentonun kendi içyapısına ve çalışma düzenine ilişkin kararları sıralayalım.

a. Anayasa ve Kanunda Belirtilenler

Parlamentonun kendi içyapısına ve çalışma düzenine yönelik çıkardığı kararlar, sadece İçtüzük'te değil, Anayasa ve bazı kanunlarda da bulunmaktadır. Şimdi bu kararları sıralayalım:

- Seçimlerin yenilenmesi kararı (m.77)
- Savaş sebebiyle seçimlerin 1 yıl geriye bırakılması kararı (m.78)
- Bir milletvekilinin belli konuda ve 6 ayı aşmamak üzere Bakanla Kurulunca verilecek görevi kabul etmesine ilişkin karar (m.82/2)
- Milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı (m.83)
- Milletvekilinin istifasının kabul edilmesine dair karar (m.84/1)
- Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesi kararı (m.84/3)
- Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesi kararı (m.84/4)
- Meclisin tatile girmesi kararı (m.93/2)
- Meclis Başkanı ve Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi (m.94)
- Meclisin çalışmalarının içtüzük ile düzenlenmesi (m.95)
- Kapalı oturum yapılmasına ilişkin karar (m.97/2)
- Kapalı oturum görüşmelerinin yayımlanması kararı (m.97/2)
- Kanunları yorumlama yetkisi (1924 Anayasası dönemi)
- 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Dair Kanun”un 4’üncü maddesi uyarınca, dostluk grupları ve parlamentolar arası birlik grupları kurulmasına dair alınan karar
- 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Dair Kanun”un 6’ncı maddesi uyarınca, yabancı parlamentolardan Türkiye Büyük Millet Meclisine yapılan ziyaret davetlerine uyup uymama konusunda alınan karar
- 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Dair Kanun”un 8’inci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların yaptıkları yurt dışı gezi, temas ve toplantılara Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partilerin milletvekillerinin katılabilmesine ilişkin karar
- 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Dair Kanun”un 9’uncu maddesi uyarınca, yabancı parlamentolar, Hükümetler, milletlerarası kurum, kurul veya kuruluşların, parlamento üyelerinin iştirakiyle düzenlenip, Türkiye Büyük Millet Meclisinin de bir heyetle katılması istenilen kongre ve konferans gibi milletlerarası toplantılara katılıp katılmama konusunda alınan karar
- 28 Mart 1990 tarih ve 3620 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Dair Kanun”un 10’uncu maddesi uyarınca, Türkiye'nin dış politikasını ilgilendiren konularda; milli dava ve çıkarlarımızın

gereği gibi tanıtımı ve destek sağlanması amacıyla yabancı ülke parlamenterleri ile temaslar yapılması ve fikir oluşturulması için Türkiye Büyük Millet Meclisinden bir heyet gönderilmesine Dışişleri Bakanlığının gerek görmesi halinde alınan karar.

b. İçtüzük'te Belirtilenler

İçtüzük'te oluşumu düzenlenen bazı kararlar, Anayasa'da belirtilen işlemlerin ayrıntılı hükümlerini ihtiva edecek şekilde tekrar düzenlenmiştir. Bununla birlikte, Anayasa'da daha önce düzenlenmeyen birçok parlamento kararının oluşumu, İçtüzük'te düzenlenmiştir. Bu kararları şöyle sıralayabiliriz:

- Meclisin tatile girmesi kararı (İçtüzük m.5, Anayasa m.93/2)
- Meclisin çalışmalarının 15 günü geçmemek üzere ertelenmesi kararı (m.6)
- Meclisin olağanüstü toplantı görüşmelerinden sonra, çalışmalarına devam etme kararı (m.7/son)
- Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin sayılarının arttırılması kararı (m.9/2)
- Meclis Başkanının seçimi kararı (İçtüzük m.10/3, Anayasa m.94)
- Katip üye ve idare amiri için görev paylaşımı kararı (m.11/3)
- Başkanlık Divanı üyelerinin seçimi kararı (İçtüzük m.11/4, Anayasa m.95)
- Danışma Kurulunun toplanamaması veya oy birliğiyle tesbit, teklif yapamaz veya görüş bildiremediği durumlarda, istemin Genel Kurula götürülmesi halinde karar verilmesi (m.19/son)
- Komisyonların üye sayılarının belirlenmesi kararı (m.20/2)
- Komisyonlara üye seçimi (m.21/3)
- Komisyonlarda siyasi parti gruplarının oranlarında değişiklik olması sonucunda, komisyondaki üye sayılarının değişen oranlara uymaması durumunda karar alınması (m.22/son)
- Komisyonların tatil ve ara verme sırasında çalışmaları ile ilgili karar (m.25)
- Kanun teklif veya tasarının komisyonlara havale edilmesinden 48 saat geçmesinden sonra doğrudan Genel Kurul gündemine alınabilmesi kararı (m.37/2)
- TBMM Genel Kurulu gündeminin 6. ve 7. Kısımlarının her biri için haftanın belirli bir gününde belli bir süre ayrılmasına ilişkin karar (m.49/2)
- TBMM Genel Kurulu gündeminin 8. Banttteki işlerinin görüşülme sırasının Danışma Kurulu tarafından görüşülmesi ve Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü hakkındaki kararı (m.49/6)
- Meclis Başkanı tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hususların konuşulmasına ilişkin karar (m.49/son)
- Genel Kurula sevk edilen komisyon raporunun dağıtım tarihinden itibaren 48 saatlik süre geçmeden görüşülmesine ilişkin karar (m.52)
- Genel Kurulun toplantı hafta, gün ve saatlerinin değiştirilmesine ilişkin karar (m.54)
- Genel Kurulda oturumun uzatılmasına dair karar (m.55/2)
- Genel Kuruldaki konuşma sürelerinin kararlaştırılması (m.60/son)
- Konuşmasında konuya gelmeyen milletvekilinin aynı birleşimde o konu hakkında konuşmaktan men edilmesi kararı (m.66/2)
- Genel Kurulda açıklama yapmak için söz isteyen milletvekilinin talebi hakkında karar (m.69/3)
- Kapalı oturum yapılmasına dair karar (m.70/1)

- Kapalı oturumda görüşme tutanaklarının yeminli stenolar tarafından yerine getirilmesi kararı (m.70/3)
- Kapalı oturum sebebinin ortadan kalktıktan sonra açık oturuma geçilmesi kararı (m.70/son)
- Kapalı oturum tutanaklarının kapalı oturum tarihinden itibaren 10 yıl geçmeden yayımlanması kararı (m.71/2)
- Genel Kurulda görüşmelerin devam etmesine dair karar (m.72/2)
- Genel kurul gündemine alınan kanun tasarı veya teklifinin geri alınabilmeleri için karar (m.75/3)
- Kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında yapılan konuşma sürelerinin belirlenmesine dair karar (m.81/3)
- Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşülmesine başlamadan önce belirlenmesine dair karar (m.81/son)
- Genel Kurulda bir maddenin diğerinden önce konuşulmasına dair karar (m.83)
- Komisyonun katılmadığı fakat Genel Kurulun kabul ettiği önerge ve ilgili maddeyi komisyonun istemesi halinde verilecek olan karar (m.87/son)
- Kanun tasarı veya teklifinin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddenin yeniden görüşülmesini gerektiren bir önerge ile esas komisyon veya hükümet tarafından istenmesi halinde verilecek karar (m.89/2)
- Kanun tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda “temel kanun” mahiyetinde görülerek bölümler halinde görüşülmesi kararı (m. 91)
- Seçimlerin yenilenmesi kararı (İçtüzük m.95, Anayasa m.77)
- Sözlü soruların cevaplandırılması için haftanın en az iki gününde, birleşimin başında ve birer saatten az olmamak şartıyla belli bir süre ayrılması kararı (m.98/2)
- Dilekçe Komisyonu Genel Kurulu kararlarına bir milletvekili tarafından itiraz edilmesi halinde alınacak kesin karar⁹⁵ (İçtüzük m.119/2).
- Milletvekilinin istifasının kabul edilmesine dair karar (İçtüzük m.136, Anayasa m.84/1)
- Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesi kararı (İçtüzük m.137, Anayasa m.84/3)
- Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesi kararı (İçtüzük m.138, Anayasa m.84/4)
- Açık oylama şekillerinden birisine başvurulmasına dair karar (m.139/4)
- Açık oylama kararı (m.143)
- Gizli oylama kararı (m.147/2)
- Milletvekiline 10 günden fazla izin verilmesine dair karar (m.151/3)

⁹⁵ Dilekçe Komisyonu Genel Kurulunun milletvekillerine dağıtılan kararlarına karşı itiraz edilmesi halinde, söz konusu kararlar, TBMM Genel Kurulunun önüne getirilir. Bu noktada, TBMM Genel Kurulunun alacağı kararlar kesindir. Ancak bu kararlar, idare veya yasama organı için bağlayıcı nitelikte değildir (İçtüzük m.120). Nitekim Anayasa Mahkemesi, 12.7.1965 tarih ve E.1965/19, K.1965/42 sayılı kararında bu durumu şöyle ifade etmiştir: “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 kazai nitelikte karar vermesi mümkün olmadığından...”. Anayasa Mahkemesi, 12 Temmuz 1965 tarih ve E.1965/19, K.1965/42 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 3, s.175-200. Aktaran: Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.11-12. Bu tarz bir karar, yasama organının kendi iç örgütlenişi veya çalışma düzenine ilişkin bir karar değildir. Keza yürütme organı ile ilişkiler çerçevesinde alınmış bir karar da değildir. Bu nedenle, TBMM’nin bu kararının kendine özgü nitelikte kararlar kategorisine dâhil edilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

- Bir yasama yılı içerisinde aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilmesine ilişkin karar
- Aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin, o birleşimin sonuna kadar söz söylemesinin yasaklanmasına ilişkin karar (m.159)
- Milletvekilinin kınama ve geçici olarak Meclisten çıkarma cezasına ilişkin karar (m.163)
- İçtüzüğün değiştirilmesi kararı (m.181).

2. Parlamentonun Yürütme Organı İle İlişkileri Çerçevesinde Aldığı Kararlar

Parlamente sistem, teori itibarıyla parlamentonun üstünlüğüne dayanan bir siyasal sistemdir. İlk bölümde, parlamente sistemde parlamentonun yerine getireceği fonksiyonları açıklamaya çalışmıştık. Bu fonksiyonlardan biri, parlamentonun yürütme organı üzerindeki kontrol ve denetimidir. Parlamentonun bu fonksiyonunu ifa edebilmesi için bir takım kararlar alması gerekir. Diğer bir deyişle, bu kararlar, parlamente sistemin doğasından kaynaklanan işlemlerdir⁹⁶. Örneğin, bu işlemlerden bir tanesi, 1982 Anayasası'nın 99'uncu maddesi uyarınca gensoru görüşmeleri neticesinde bir bakan veya Bakanlar Kurulu hakkında gerçekleştirilen güvensizlik oylamasıdır. Bununla birlikte, yürütme organının yapacağı bazı işlemlerin Anayasa tarafından önemli kabul edilmesi, bu işlemlerin parlamento tarafından onaylanması zorunluluğunu doğurmuştur. Bu işlemlere örnek olarak olağanüstü hal ilanının onaylanması kararı verilebilir.

Yasama organının, yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde dikkat edilmesi gereken husus, parlamento tarafından alınan kararların kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelememesi gerektiğidir⁹⁷. Parlamento ihdas edeceği bir kararla, yürütme organına, kanunların nasıl yorumlanması gerektiğini söyleyemez veya yürütme organının görev alanı kapsamındaki bir konuda hukuken bağlayıcı nitelikte bir talimat veremez⁹⁸. Parlamente sistemde yürütme organı, kanunlar çerçevesinde yetkilerini kullanır ve yetkilerinin siyasi ve cezai sorumluluğu da ayrıca parlamento tarafından işletilebilir durumdadır. Bu çerçevede 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından yasama organının kanunları yorumlama yetkisinin tanımlanmamış olması, bu görevler ayrılığın bir tezahürüdür⁹⁹. Parlamento, yargı organının yanlış bir uygulamada bulunduğu kanaatini

⁹⁶ Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", a.g.m., s.6.

⁹⁷ Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", a.g.m., s.7.

⁹⁸ Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", a.g.m., s.7.

⁹⁹ Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", a.g.m., s.7.

taşıyorsa her zaman kanuni düzenleme ile söz konusu uygulamayı giderebilme gücüne sahiptir. Şimdi, Anayasa ve İçtüzük'te belirtilen bu kararları sıralayalım:

- Gensoru görüşmeleri sonucunda bir bakan veya Bakanlar Kurulunun düşürülmesi kararı (Anayasa m.99)
- Genel görüşme açılması kararı (İçtüzük m.102/4, Anayasa m.98)
- Meclis araştırması açılması kararı (İçtüzük m.104/3, Anayasa m.98)
- Meclis araştırma komisyonunun kurulması kararı (İçtüzük m.105/1)
- Meclis araştırma komisyonu üye seçimi kararı (İçtüzük m.105/2)
- Meclis araştırma komisyonu süresinin uzatılması kararı¹⁰⁰ (İçtüzük m.105/2)
- Meclis soruşturması açılmasına ilişkin kararı (İçtüzük m.108/3, Anayasa m.100/1)
- Meclis soruşturması komisyonu üye seçimine ilişkin karar (İçtüzük m.109)
- Meclis soruşturma komisyonu süresinin uzatılmasına ilişkin karar (İçtüzük m.110/3)
- Yüce Divana sevk kararı (İçtüzük m.112, Anayasa m.100/3)
- Cumhurbaşkanının vatana ihanet suçlamasıyla Yüce Divana sevkine dair karar (İçtüzük m.114, Anayasa m.105)
- Bakanlar Kurulu göreve başlarken güvenoyu (İçtüzük m.124, Anayasa m.110)
- Bakanlar Kurulu görevinin başında olduğu sırada güvenoyu (İçtüzük m.125, Anayasa m.111)
- Olağanüstü hal ilanının onaylanmasına, süresinin uzatılmasına, değiştirilmesine veya olağanüstü halin kaldırılmasına ilişkin karar (İçtüzük m.126, Anayasa m.121)
- Sıkıyönetim ilanı kararının onaylanmasına, süresinin değiştirilmesine veya sıkıyönetimin kaldırılmasına ilişkin karar (İçtüzük m.127, Anayasa m.122)
- Kalkınma planlarının yürürlüğe konması hakkında kanunun 2 ve 3'üncü maddelerine göre kalkınma planlarının onaylanması kararı¹⁰¹ (Anayasa m.166).

3. Parlamentonun Yargı Organı İle İlişkileri Çerçevesinde Alınan Kararlar

Parlamentonun yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde bazı işlemler yaptığı görülmektedir. 1961 Anayasası'nın 145'inci maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesine Millet Meclisi tarafından üç üye, Cumhuriyet Senatosu tarafından iki üye seçilmekteydi. 1982 Anayasası döneminde ise 2010 yılında gerçekleştirilen halkoylaması sonucu TBMM Genel Kurulu tarafından üç üye seçilmektedir. Parlamento bu üye seçimi

¹⁰⁰ Kanaatimizce, daha önce de açıkladığımız üzere, bu işlem türü bir parlamento kararı oluşturmamaktadır. Ancak bu işlemler, Resmi Gazete'de, "TBMM Kararı" başlığı altında yayımlanmaktadır.

¹⁰¹ Ergun Özbudun'a göre kalkınma planlarının onaylanması yasama organının iç örgütlenişi ve çalışma düzeni ile ilgili olmadığı gibi yürütme organıyla ilişkiler çerçevesinde alınmış bir karar kategorisine de girmemektedir. Kemal Gözler'e göre ise, yürütme organının yaptığı bazı işlemlerin parlamento tarafından onaylanması kategorisi içerisinde değerlendirmektedir. Kanaatimizce, kalkınma planlarının onaylanması, yürütme organının gerçekleştirmiş olduğu bir işlemin parlamento tarafından onaylanması sürecini kapsamaktadır. Nitekim Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanunun 1'inci maddesine göre kalkınma planları, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından kendi kuruluş ve görevleri hakkındaki mevzuata göre hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, parlamento tarafından onaylanmak üzere Başbakanlık tarafından TBMM Başkanlığına sunulur. Bu nedenle biz de kalkınma planlarının onaylanmasını, yürütme organı ile ilişkiler kapsamında alınan kararlar kategorisinde değerlendiriyoruz.

işlemlerini parlamento kararı formunu kullanarak yapmaktadır. Bu işlem dışında yargı organı ile ilgili başka bir karar bulunmamaktadır. Bu nedenle sayılabilecek tek bir karar aşağıda belirtilmiştir:

- Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçilmesine dair karar (Anayasa m.146).

4. Bağımsız Kurumların Başkan ve Üyelerinin Seçilmesine Dair Karar

Bu tasnif grubunda belirtilecek kurumlar, belli bir ölçüde organik ve işlevsel bağımsızlığa sahiptirler. Bu nedenle, bu kurumların başkan ve üyelerinin seçilmesi işlemlerini bu kategoride değerlendirmeyi uygun bulduk.

- RTÜK Kanunu'nun 35'inci maddesine dayanarak RTÜK üyelerinin seçilmesi kararı
- Kamu Başdenetçisinin seçilmesine dair karar¹⁰²
- Sayıştay Kanunu 13'üncü maddesine göre Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçimi kararı¹⁰³.

5. Sui Generis Parlamento Kararları

Bu gruptaki kararlar, yukarıdaki dört tasnif grubu kapsamında değerlendirilemeyecek olan kararlardan oluşmaktadır. Bu kararları sıralayalım:

- Savaş İlanı kararı (İçtüzük m.129, Anayasa m.92)
- Silahlı kuvvet gönderilmesi veya kabulüne ilişkin karar (İçtüzük m.130, Anayasa m.92).
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi ve Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8'inci maddesine göre, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesi veyahut bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesinin reddine dair kararlar¹⁰⁴.

¹⁰² Kamu Denetçisi Kurumu Kanununun 12'nci maddesine göre "Hiçbir organ makam merci veya kişi, Başdenetçiye veya denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz." Kanaatimizce, görevini bağımsız bir şekilde yerine getirmek zorunda olan Başdenetçi seçiminin bu kategoride değerlendirilmesi gerekir.

¹⁰³ 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 3'üncü maddesine göre "Sayıştay, bu kanun ve diğer kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olan bir kurumdur." Bu nedenle Sayıştay Başkanının seçilmesi kararını da bu kategoride değerlendirmeyi uygun bulduk.

¹⁰⁴ Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesine yönelik parlamento kararları kanımızca kendine özgü karar kategorisinde değerlendirilmelidir. Yürütme organı ile kurulacak bir ilişki veya yasama organının kendisini ilgilendiren bir durum söz konusu değildir.

IV. PARLAMENTO KARARLARININ USUL VE ŞEKİL UNSURU

Bu başlık altında parlamento kararlarının yapılış usulü hakkında genel bilgiler verildikten sonra yapılış usulü, ayrıntılı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

A. GENEL AÇIKLAMALAR

Parlamento kararlarının hangi konularda alınabileceği Anayasa, kanun ve İçtüzük'te düzenlenmiştir. Bununla birlikte, bazı parlamento kararlarının çıkarılış usulü, oluşumunun düzenlendiği normda belirtildiği halde, bazı parlamento kararlarının yapılış usulü ise oluşumunun düzenlendiği yerde değil, başka bir normda ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Örneğin, Anayasa'da ifade edilen bazı kararların çıkarılış usulü, İçtüzük hükümlerinde düzenlenmiştir.

Daha önce de vurguladığımız üzere parlamento kararları çok çeşitli konularda çıkarılmaktadır. Konu bakımından çeşitlilik, kararların çıkarılmasında usul ve şekil açısından farklılıkların oluşmasına neden olmuştur. Bazı parlamento kararlarının, Genel Kurulda görüşme yapıldıktan sonra oylamaya sunulmak suretiyle halledilmesi gerekirken, bazı parlamento kararları için komisyon kurulması ve buna ek usullerin düzenlenmesi söz konusudur. Örneğin, bir başbakan veya bakanın Yüce Divana sevk edilebilmesi için, meclis soruşturması komisyonu tarafından soruşturma raporunun hazırlanması gerekir. Bu rapor üzerinden Meclis Genel Kurulunda tartışmalar yürütülür ve sonuçlandırılır. Diğer taraftan, bazı parlamento kararı önergelerinin, Meclis Başkanlık Divanınca TBMM Genel Kurulunda okunması ve hemen ardından oylamaya sunulmasıyla sonuçlandırılması mümkündür. İçtüzük'ün 71'inci maddesine göre, kapalı oturum tutanak ve özetlerinin yayımlanması kararı, bu türden kararlar arasında sayılabilir.

Parlamento kararlarının, kanunların çıkarılış usulünden farklı olduğunu da vurgulamak gerekir. Kanunlar, önemleri itibarıyla karışık ve uzun bir prosedüre sahiptir. Ancak aynı durum parlamento kararları için söz konusu değildir. Kararlar, genel itibarıyla basit bir prosedüre sahip yasama işlemleridir. Bununla birlikte, ne Anayasa'da ne de İçtüzük'te parlamento kararlarının yapılış usulüne yönelik genel bir prosedür düzenlenmemiştir. Böyle bir düzenlemenin getirilmemiş olması, parlamentonun hızlı

sonuç almasını gerektirecek durumlar açısından faydalı bulunabilir. Parlamento uygulamaları açısından, bir kanun tasarı veya teklifinin Meclis Başkanlığına sunulmasından Resmî Gazete’de yayımlanmasına kadarki geçen süreyi 3-5 ay arasında değerlendirirsek; aynı süreyi parlamento kararları için kabul etmek, parlamentonun çalışmalarını ziyadesiyle arttıracaktır. Hatta bazı parlamento kararlarının anında alınması gerekli niteliğini göz önünde bulundurursak, böyle bir durum parlamentoyu çalışamaz konuma getirebilecektir. Bu nedenle, kararların genel itibarıyla basit bir prosedüre tabi olması, parlamento hukuku açısından savunulabilir gözükmemektedir.

Parlamento kararlarının çıkarılış usulü el değmemiş bir konu olarak doktrindeki vaziyetini muhafaza etmektedir. Tarihsel olarak da parlamento uygulamalarında yerini almış olan parlamento kararlarının çıkarılış usulüne değinilmemesi, doktrinde büyük bir eksiklik olarak kabul edilmelidir. Bu çerçevede doktrinde birkaç cümle kurulmuştur. Bir cümle de olsa konuya değinen yazarlara göre parlamento kararları, ilk önce ilgili komisyonda görüşülür ve hazırlanır, sonrasında TBMM Genel Kurulu tarafından oylanırlar¹⁰⁵. Ancak TBMM tutanaklarından örneklerini de vereceğimiz üzere parlamento kararları için genel olarak komisyon aşaması öngörülmemiştir. Komisyon aşamasının öngörüldüğü parlamento kararları bulunmaktadır. Ancak bu kararlar, istisnai bir alanı oluşturmaktadırlar. Şimdi parlamento kararlarının çıkarılış usulünü inceleyelim.

Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtilen parlamento kararlarının çıkarılış usulünü ve parlamento uygulamalarını incelediğimizde, TBMM Genel Kurulunda görüşme açılmasına gerek duyulmadan oylanılan parlamento kararları bulunduğu gibi, İçtüzük gereği hakkında görüşme açılan parlamento kararları da bulunmaktadır. Bununla birlikte, bazı parlamento kararlarının komisyon aşamasından geçirilmesi ve TBMM Genel Kurulu görüşmelerinin komisyon raporu üzerinden yürütülmesi gerekmektedir. Parlamento pratiği incelendiğinde çok açık bir şekilde görülecektir ki, görüşmesiz olarak TBMM Genel Kurulunun oyuna sunularak ihdas edilen parlamento kararları, tüm parlamento kararlarının yaklaşık olarak %70’ini oluşturmaktadır. %15’ini ise hakkında görüşme açılan parlamento kararları, diğer %15’ini ise yapılış usulünde komisyon aşaması öngörülen parlamento kararları oluşturmaktadır. Ancak %70’lik dilimi

¹⁰⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.246; Atar, a.g.e., s.185.

oluşturan parlamento kararları hakkında teorik düzeyde de olsa, üzerinde konuşmalar yapılabileceğini belirtmemiz gerekir.

B. PARLAMENTO KARARLARININ GENEL YAPILIŞ USULÜ

Parlamento kararlarının genel yapılış usulü, kanun ile kıyaslanmayacak kadar kolaydır. Bu prosedürü ayrıntılı olarak inceleyelim.

1. Tezkere, Önerge veya Önerilerin Meclis Başkanlığına Verilmesi

Parlamento kararlarının hukuk âlemine aktarılabilmesi için, bir başlatıcılarının bulunması gerekir. Parlamento hukukumuz açısından parlamento kararının yapılış süreci, tezkere, önerge veya önerinin Meclis Başkanlığına verilmesi ve bu belgelerin, Genel Kurul gündemine sunuşuyla başlamaktadır. Tereddüde mahal vermemek açısından şunu dile getirmek gerekir ki, tezkere, önerge veya öneri arasında hukuki etki ve sonuç bakımından hiçbir farklılık bulunmamaktadır.

Parlamento kararlarının çeşitli konularda alınabilmesi nedeniyle bu belgeler, farklı organ veya birimlerden Meclis Başkanlığına tevdi edilmektedir. Örneğin, parlamentonun tatile girmesi önerisi Danışma Kurulundan gelmektedir. Komisyonların, TBMM'nin çalışmalarının belli bir süre ertelendiği zamanlarda dahi çalışabilmesi önerisi, komisyon tezkeresinin Meclis Başkanlığına gönderilmesiyle mümkündür. 1982 Anayasası'nın 82'nci maddesine dayanarak bir milletvekilinin Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi için Başbakanlık tezkeresinin, TBMM Başkanlığına sunulması gerekir.

2. TBMM Genel Kurulu Görüşmeleri

Parlamento kararının alınması için Genel Kurulda görüşülme sırası gelen ilgili tezkere, önerge veya önerinin Meclis Başkanlık Divanınca okunması gerekir. İlgili belgenin TBMM Genel Kurulunda okunması bittikten sonra, TBMM Başkanlık Divanı ilgili tezkere, önerge veya önerinin niteliğine göre İçtüzük'ün ilgili maddelerine göre konuşmak üzere söz verebilir.

Danışma Kurulu veya siyasi parti grubu önerileri üzerinde İçtüzük'ün 63'üncü maddesine göre Meclis Başkanı, lehte ve aleyhte olmak üzere en çok ikişer kişiye söz

verir. İttüzük'ün genel hüküm niteliğinde olan 72'nci maddesine göre değil de 63'üncü maddesine göre söz verilmesi, Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerilerinin usule ait konulardan sayılması nedeniyledir¹⁰⁶.

Hükümet programının görüşülmesi sırasında, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararlarının görüşülmesi sırasında, Anayasa'nın 92'nci maddesine dayanarak çıkartılan Başbakanlık tezkerelerinde ise konuşma, İttüzük'ün 72'nci maddesine dayanılarak verilmektedir. Bu maddeye göre İttüzük'te başkaca bir hüküm yoksa her konuda, her siyasi parti grubunun grupları adına ve iki üyenin kendileri adına birer defa konuşma hakları vardır.

Konuşmaların bitmesinden sonra Meclis Başkanı, görüşmelerin tamamlandığını Genel Kurula duyurur. Ardından, Meclis Başkanlık Divanınca ilgili tezkere, önerge veya öneri, TBMM Genel Kurulunda tekrar okunur. Bu son okumadan sonra söz konusu parlamento kararı, Genel Kurulun oyuna sunulur. Aşağıdaki kutuda söz konusu çıkarılış süreci parlamento tutanaklarından alıntı yapılarak gösterilmiştir.

Örnek 8. Hakkında Görüşme Açılan Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 17'nci Birleşiminin İkinci Oturumunu açıyorum.
Anayasa'nın 92'nci maddesine göre Başbakanlığın bir tezkeresi vardır, okutuyorum:
B) Tezkereler
1.- Hudut, şümül, miktar ve zamanı Hükümetçe takdir ve tespit edilmek üzere, Türk Silahlı Kuvvetlerinin, Avrupa Birliğinin Orta Afrika Cumhuriyeti ve Mali'de icra ettiği harekât ve misyonlar kapsamında yurt dışına gönderilmesi ve Hükümet tarafından verilecek izin ve belirlenecek esaslar çerçevesinde bu kuvvetlerin kullanılması için Hükümete Anayasa'nın 92'nci maddesi uyarınca bir yıl süreyle izin verilmesine ilişkin Başbakanlık tezkeresi (3/1624) 13/11/2014
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
...
Ahmet Davutoğlu
Başbakan
BAŞKAN - Başbakanlık tezkeresi üzerinde İç Tüzük'ün 72'nci maddesine göre görüşme açacağım. Gruplara, Hükümete ve şahsı adına 2 üyeye söz vereceğim. Konuşma süreleri, gruplar ve Hükümet için yirmişer dakika, şahıslar için onar dakikadır.
...
BAŞKAN - Teşekkür ederim.
Sayın milletvekilleri, Başbakanlık tezkeresi üzerindeki görüşmeler tamamlanmıştır.
Şimdi tezkereyi tekrar okutup oylarınıza sunacağım:
Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına
...
BAŞKAN - Tezkereyi oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, a.g.e., s.283.

Bir diğer örnek, TBMM Genel Kurulu tarafından olağanüstü hal ilanının devamına yönelik ihdas edilen parlamento kararıdır. Aşağıdaki kutuda söz konusu karar, parlamento tutanaklarından alıntı yapılarak gösterilmiştir.

Örnek 9. Hakkında Görüşme Açılan Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci

6. — *Altı ilde uygulanmakta olan Olağanüstü Halin 30 Kasım 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere, bir ilden kaldırılmasına ve beş ilde dört ay süreyle uzatılmasına ilişkin Başbakanlık tezkeresi (3/403)*

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

30 Temmuz 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere 6 ilde dört ay süre ile uzatılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13.7.1999 tarihli ve 644 sayılı Kararı ile onaylanmış bulunan olağanüstü halin; 1. Siirt İlinden 30 Kasım 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere kaldırılmasının, 2. Diyarbakır, Hakkâri, Şırnak, Tunceli ve Van İllerinde 30 Kasım 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere dört ay süre ile uzatılmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisine arzı Bakanlar Kurulunca 8.11.1999 tarihinde kararlaştırılmıştır. Gereğinin yapılmasını saygılarımla arz ederim.

Bülent. Ecevit

Başbakan

BAŞKAN - Değerli milletvekilleri, Başbakanlık tezkeresi üzerinde, İctüzüğün 72 nci maddesine göre görüşme açacağım; gruplara, hükümete ve şahsı adına 2 üyeye söz vereceğim.

...

BAŞKAN - Teşekkür ediyorum. Sayın milletvekilleri, görüşmeler tamamlanmıştır. Şimdi, Başbakanlık tezkeresini tekrar okutup, oylarınıza sunacağım:

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına

30 Temmuz 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere 6 ilde dört ay süre ile uzatılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13.7.1999 tarihli ve 644 sayılı kararı ile onaylanmış bulunan olağanüstü halin; 1. Siirt İlinden 30 Kasım 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere kaldırılmasının, 2. Diyarbakır, Hakkâri, Şırnak, Tunceli ve Van İllerinde 30 Kasım 1999 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere dört ay süre ile uzatılmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisine arzı Bakanlar Kurulunca 8.11.1999 tarihinde kararlaştırılmıştır. Gereğinin yapılmasını saygılarımla arz ederim.

Bülent Ecevit

Başbakan

BAŞKAN - Başbakanlık tezkeresini oylarınıza sunuyorum: Tezkerayı kabul edenler... Etmeyenler... Başbakanlık tezkeresi kabul edilmiştir¹⁰⁸.

¹⁰⁷ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem, 5. Yasama Yılı, 17. Birleşim, 20 Kasım 2014, Perşembe, s.18-39.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22278&P5=H&PAGE1=15&PAGE2=40 (E.T. 7.6.2015).

¹⁰⁸ TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem, 17. Cilt, Yasama Yılı: 2, 23. Birleşim, 23 Kasım 1999, Salı, s.327-358.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=327&sayfa_no_son=358&sayfa_no=358&v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=17&v_birlesim=023 (E.T. 13.9.2015).

3. İlgili Tezkere, Önerge veya Önerinin Oylanması ve Kabul Edilmesi

Oylamaya geçilmeden önce toplantı ve karar yeter sayılarından bahsetmek gerekir. Anayasa'nın 96'ncı maddesinin birinci fıkrasında, toplantı ve karar yeter sayıları şöyle belirtilmiştir:

“TBMM, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz”.

Anayasa'nın 96'ncı maddesi uyarınca parlamento kararlarında da toplantı yeter sayısının 184 milletvekili olduğunu söylemeliyiz. İçtüzük'ün 57'nci maddesine göre Meclis Başkanlık Divanınca yapılan yoklama sonucunda, üye tamsayısının en az üçte birinin mevcut olmadığı anlaşılırsa, oturum en geç bir saat sonrasına ertelenebilir. Bu oturumda da toplantı yeter sayısı yoksa birleşim kapatılır. Parlamento kararlarının çıkarılmasında karar yeter sayısı ise Anayasa, İçtüzük veya kanunda aksi öngörülmediği sürece toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak bu sayı, TBMM üye tamsayısının dörtte birinden yani 139 milletvekilinden az olamaz. Anayasa ve İçtüzük'te parlamento kararlarının, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kabul edilmesinden farklı karar yetersayıları öngörülmüştür. Bu parlamento kararlarını sıralayalım:

- *Meclis Başkanının seçimi*: Anayasa'nın 94'üncü ve TBMM İçtüzüğü'nün 10'uncu maddesi uyarınca Meclis Başkanlığı seçiminin ilk iki oylamasında üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ve üçüncü oylamasında üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan üye, Başkan seçilmiş olur.

- *Milletvekilinin devamsızlığı halinde düşürülmeye ilişkin karar*: Anayasa'nın 84'üncü ve İçtüzük'ün 138'inci maddesi gereği Genel Kurul, devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi gerektiğine üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verir.

- *Bir bakan veya başbakanın gensoru görüşmeleri neticesinde düşürülmesi kararı*: Anayasa'nın 99'uncu maddesi gereği Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekir.

- *Yüce Divana sevk kararı*: Anayasa'nın 100'üncü ve İçtüzük'ün 112'nci maddesi gereği bir Başbakan veya Bakanın Yüce Divana sevk kararı, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınabilir.

- *Cumhurbaşkanının vatana ihanetle suçlanması*: Anayasa'nın 105'inci maddesi gereği Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.

- *Güven isteminin reddedilmesi*: Anayasa'nın 111'inci maddesi gereği güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir.

TBMM Genel Kurulunda parlamento kararı oylanırken, kural itibarıyla her milletvekili kendi oyunu kullanma hakkına sahiptir. Ancak, Anayasa'nın 96'ncı maddesinin 2'nci fıkrasına göre Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılmadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan, kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir. İçtüzük'ün 139'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre oylama, işaretle, açık ve gizli olmak suretiyle üç şekilde yapılabilmektedir. İçtüzük'ün 140'ıncı maddesinin birinci fıkrasında, Anayasa, İçtüzük ve kanunda, açık veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda kaide olarak işaret oyuna başvurulacağı belirtilmiştir. İçtüzük'te, işaret oyu ile yapılması gereken hususlarda da, oylamanın işaretle yapılması zorunludur. İşaretle oylamalarda, kendi oyuyla birlikte başka bir bakanın yerine de oy kullanan bakan, iki elini de havaya kaldırmaktadır¹⁰⁹. Kural itibarıyla parlamento kararlarının çıkarılmasında aksi belirtilmediği sürece işaretle oylama usulü kullanılacaktır.

Parlamento kararının yapılış süreci, oylama sonucunun Meclis Başkanı veya Başkanvekili tarafından "kabul edilmiştir" sözleriyle sonlandırılır. Görüldüğü üzere, genel olarak parlamento kararlarının yapılış sürecinde diğer bir yasama işlemi olan kanun normunun yapılış usulündeki önemli aşamalardan bir tanesi olan komisyon aşaması bulunmamaktadır. Dolayısıyla, komisyonun hazırlamış olduğu raporlar üzerinden bir yapılış süreci sürdürülmemektedir. Komisyon raporlarının yerine, ilgili

¹⁰⁹ İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.470.

tezkere, önerge veya önerinin gerekçesi ve TBMM Genel Kurulunda yürütülen görüşmeler, parlamento kararlarının yapılış sürecinde etkin bir rol oynamaktadır.

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere, görüşme açılması talep edildiğinde İçtüzük hükümleri gereği konuşmalar gerçekleştirildikten sonra görüşmeler tamamlanırlar. Ancak, parlamento kararlarının çoğunluğu, görüşmesiz olarak ilgili tezkere, önerge veya öneri hakkında herhangi bir söz alınmadan doğrudan TBMM Genel Kurulunun oylamasına sunulmasıyla ihdas edilmektedir. Bu parlamento kararları, daha çok yasama organının çalışma düzeni ve kendi içyapısı ile ilgilidir. Şimdi parlamento pratiğinden örnekler sunalım.

Örnek 10. Hakkında Görüşme Açılmaksızın Halledilen Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci

VIII.- ÖNERİLER (Devam)

B) DANIŞMA KURULU ÖNERİLERİ (Devam)

2.- Danışma Kurulunun, Genel Kurulun 4 Temmuz 2012 Çarşamba günü toplanmamasına; TBMM'nin 5 Temmuz 2012 Perşembe gününden başlamak ve 1 Ekim 2012 Pazartesi günü saat 15.00'te toplanmak üzere tatile girmesine ilişkin önerisi

Danışma Kurulu Önerisi

Danışma Kurulunun 03/07/2012 Salı günü yaptığı toplantıda, aşağıdaki önerilerin Genel Kurulun onayına sunulması uygun görülmüştür.

Cemil Çiçek
Türkiye Büyük Millet Meclisi
Başkanı

Nurettin Canikli
Adalet ve Kalkınma Partisi
Grubu Başkan Vekili
Oktay Vural
Milliyetçi Hareket Partisi
Grubu Başkan Vekili

M. Akif Hamzaçebi
Cumhuriyet Halk Partisi
Grubu Başkan Vekili
Hasip Kaplan
Barış ve Demokrasi Partisi
Grubu Başkan Vekili

Öneriler

TBMM Genel Kurulunun 4 Temmuz 2012 Çarşamba günü toplanmaması, TBMM'nin 5 Temmuz 2012 Perşembe gününden başlamak ve 1 Ekim 2012 Pazartesi günü saat 15.00'te toplanmak üzere tatile girmesi önerilmiştir.

BAŞKAN – Oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Sayın milletvekilleri, alınan karar gereğince gündemde bulunan işleri sırasıyla görüşmek için, Anayasa ve İç Tüzük gereğince 1 Ekim 2012 Pazartesi günü saat 15.00'te toplanmak üzere birleşimi kapatıyorum¹¹⁰.

Örneğimizde görüldüğü üzere, parlamento kararlarının yapılış usulünde herhangi bir görüşme yapılmaksızın ilgili öneri, TBMM Genel Kurulunun oyuna sunulmuş ve

¹¹⁰ TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 27, ? Yasama Yılı, 131'inci Birleşim, 3 Temmuz 2012, s.305. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c027/tbmm24027131.pdf> (E.T. 7.6.2015).

kabul edilmiştir. Bir diğer örneğimiz, Meclis Araştırması Komisyonunun parlamentonun tatilde olduğu dönemde de çalışabilmesine dair kararın ihdas usulünün parlamento pratiğine yansımış halidir.

Örnek 11. Hakkında Görüşme Açılmaksızın Halledilen Parlamento Kararlarının Çıkarılış Süreci

V.- BAŞKANLIĞIN GENEL KURULA SUNUŞLARI (Devam)

C) Tezkereler (Devam)

6.- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının, Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde bulunduğu dönemde de çalışabilmesine dair talebinin uygun görüldüğüne ilişkin tezkeresi (3/1762)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kuruluna

Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonunun Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde bulunduğu dönemde de çalışabilmesine dair bir talebi olmuştur. Başkanlığımızca uygun görülen bu talep İç Tüzük'ün 25'inci maddesi gereğince Genel Kurulun tasviplerine sunulur.

Cemil Çiçek

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Başkanı

BAŞKAN - Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir¹¹¹.

Görüldüğü üzere, yukarıdaki parlamento kararlarının çıkarılış usulünde herhangi bir görüşme açılmamıştır. Bu kategorideki kararlar, genellikle İçtüzük'te öngörülen meclisin iç örgütlenmesine ve çalışma düzenine ilişkin konuları kapsamaktadır. İçtüzük'ün 83'üncü maddesi uyarınca Genel Kurulda bir maddenin diğerinden önce konuşulmasına dair alınan karar, İçtüzük'ün 143'üncü maddesi uyarınca açık oylama yapılmasına dair alınan karar, İçtüzük'ün 75'inci maddesi uyarınca Genel Kurul gündemine alınan kanun tasarı veya teklifinin geri alınabilmesi için alınan karar, bu kategorideki yapılış sürecine örnek gösterilebilir.

Bununla birlikte, İçtüzük tarafından görüşme yapılmasının yasaklandığı durumlar da bulunmaktadır. İçtüzük'e göre bazı parlamento kararlarının ihdas usulünde

¹¹¹ TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. Dönem, 5. Yasama Yılı, 89. Birleşim, 02 Nisan 2015 Perşembe, s.43-44.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22413&P5=H&PAGE1=40&PAGE2=55 (E.T. 5.6.2015).

görüşme aşaması bulunmamaktadır. Meclis Başkanı, ilgili tezkere, önerge veya öneriyi TBMM Genel Kuruluna okuduktan sonra doğrudan milletvekillerinin oyuna sunmaktadır. Bu çerçevede İttüzük'te görüşmesiz olarak yapılması *zorunlu* olan parlamento kararlarını şöyle sıralayabiliriz:

- Bir milletvekilinin aynı birleşimde konuşmaktan men edilmesi kararı (m. 66)
- Milletvekiline açıklama yapma hakkının verilmesi kararı (m.69)
- Kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşülmesine kanunun görüşmelerine başlamadan önce Genel Kurulca karar verilmesi (m.81/son)
- Esas komisyon veya hükümet tasarısı veya teklifin tümünün oylanmasından önce, belli bir maddesinin yeniden görüşülmesini istemesi üzerine alınan karar (m.89)
- Milletvekilinin istifasının kabul edilmesine dair karar (m.136)
- Gizli oylama kararı (m.147)
- Bir milletvekiline 10 günü aşan izin verilmesi kararı (m.151)
- Aralıksız olarak iki ay veya daha fazla izin almış olan milletvekillerine ödenek ve yolluklarının verilebilmesi kararı (m.154)
- Aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin o birleşimin sonuna kadar söz söylemesinin yasaklanması kararı (m.159)
- Kınama ve geçici olarak Meclisten çıkarma cezalarının verilmesi kararı (m.163).

C. YAPILIŞ USULÜNDE KOMİSYON AŞAMASININ ÖNGÖRÜLDÜĞÜ PARLAMENTO KARARLARI

Yukarıda ifade edilen parlamento kararlarının yapılış usulünde komisyon aşaması ve bu komisyonun hazırlayacağı bir rapor bulunmamaktadır. Ancak, bazı parlamento kararlarının çıkarılması sürecinde TBMM Genel Kurulu görüşmeleri, komisyonun hazırlayacağı rapor üzerinden yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır.

TBMM Genel Kurulu, komisyon aşaması öngörülen parlamento kararlarının yapılış usulünü, ilgili parlamento kararı için özel olarak düzenlenen usul hükümlerine bakarak belirlemesi gerekir. Bu hükümlerde nasıl bir görüşme yapılacağı belirtiliyorsa, o hükümlere göre görüşmelerin yürütülmesi gerekir. Görüşme usulünün belirtilmediği durumlarda, ilgili tezkere, önerge veya öneri hakkında TBMM Genel Kurul görüşmeleri, İttüzük'ün 72'nci maddesine göre yürütülür. Bu çerçevede aşağıdaki kutuda parlamento pratiğinden bir örnek sunacağız.

Örnek 12. Komisyon Aşamasının Öngörüldüğü Parlamento Kararının Çıkarılış Süreci

1. - *Doğru Yol Partisi Grup Başkanvekilleri Mersin Milletvekili Turhan Güven, Sakarya Milletvekili Nevzat Ercan, Aydın Milletvekili Ali Rıza Gönül ile Amasya Milletvekili Ahmet İyimaya'nın; Milliyetçi Hareket Partisi Grup Başkanvekilleri Ankara Milletvekili Koray Aydın, Erzurum Milletvekili İsmail Köse ile Hatay Milletvekili Mehmet Şandır'ın; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu Başkanı Manisa Milletvekili Bülent Arıncı, Başkanvekilleri Kayseri Milletvekili Salih Kapusuz ile İstanbul Milletvekili Mehmet Ali Şahin'in; Milletvekili Genel Seçimlerinin Yenilenmesi ve Seçimin 3 Kasım 2002 Tarihinde Yapılması Hakkındaki Önergeleri ve Anayasa Komisyonu Raporu (4/499, 4/500, 4/501)(S. Sayısı: 889)*

(1) BAŞKAN - Komisyon ve Hükümet yerlerini aldı. 889 sıra sayılı Komisyon raporu bastırılıp dağıtılmıştır. Komisyon raporu üzerinde, İçtüzüğün 72 nci maddesi uyarınca, görüşme açıyorum. Buna göre, gruplar, komisyon ve hükümet adına 20, şahıslar adına da 10'ar dakika söz verilecektir.

...

BAŞKAN - Efendim, teşekkür ediyoruz. Sayın milletvekilleri, Anayasa Komisyonunun milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesi ve seçimin 3 Kasım 2002 tarihinde yapılmasına dair 889 sayılı raporunun görüşmeleri tamamlanmıştır.

İçtüzüğün 95 inci maddesi hükmü uyarınca, Komisyon raporu açık oya sunulacaktır.

Açık oylamanın şekli hakkında Genel Kurulun kararını alacağım.

Açık oylamanın elektronik oylama cihazıyla yapılmasını oylarınıza sunuyorum: Kabul edenler... Kabul etmeyenler... Kabul edilmiştir.

Sayın milletvekilleri, oylama için 5 dakika süre veriyorum. Oylamayı başlatıyorum. (Elektronik cihazla oylamaya başlandı)

BAŞKAN - Sayın milletvekilleri, demokrasinin supabı olan seçimin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından karar altına alınması, milletimize hayırlar getirsin.

Oy sayısı : 514

Kabul : 449 (Ayakta alkışlar)

Ret : 62

Çekimser : 3

Sayın milletvekilleri, böylece, komisyon raporu kabul edilmiştir. Milletvekili genel seçimlerinin yenilenmesi ve seçimin 3 Kasım 2002 tarihinde yapılması Meclisimizce kabul edilmiştir¹¹².

Aşağıda İçtüzük ve kanunlarda komisyon aşamasının öngörüldüğü kararlar sıralanmıştır. Bu kararlar şöyledir:

- *Seçimlerin yenilenmesine ilişkin karar:* İçtüzük'ün 95'inci maddesine göre, seçimlerin yenilenmesine dair önergeler, Anayasa Komisyonunda görüşülür ve Komisyon bu önerge hakkında bir rapor hazırlar. Sonrasında, Genel Kurul gündemindeki sıralamaya uyulmaksızın seçimlerin yenilenmesine ilişkin önerge, bütün

¹¹² TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem, 4. Yasama yılı, 101. Cilt, 123. Birleşim, 31 Temmuz 2002, Çarşamba, s.396-431.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no ilk=396&sayfa_no son=431&sayfa_no=431&v meclis=1&v donem=21&v yasama_yili=&v cilt=101&v birlesim=123 (E.T. 14.9.2015).

konulardan önce görüşülmek suretiyle açık oylamayla halledilir. Açıkça anlaşılacağı üzere, genel kuralın aksine seçimlerin yenilenmesine ilişkin parlamento kararında, komisyon aşaması ve buna ek olarak açık oylama usulü tercih edilmiştir.

-*Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı*: İttüzük'ün 131 ve 134'üncü maddeleri arasında bir milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının ihdas usulü düzenlenmektedir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler, Meclis Başkanlık Divanınca Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşan Karma Komisyona havale edilir. Karma Komisyonun hazırladığı rapor üzerinden TBMM Genel Kurulu görüşmeleri yürütülür.

- *Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin, milletvekilliğinin düşürülmesi kararı*: İttüzük'ün 137'nci maddesine göre, Anayasa'nın 82'nci maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşmayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu Başkanlık Divanınca incelendikten sonra sonuç, Başkanlık Divanı Kararı olarak Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden oluşan Karma Komisyona gönderilir. Karma Komisyon, bu konu hakkında bir rapor düzenler. Bu rapor, TBMM Genel Kurulunda görüşülür. Görüşmeler tamamlandıktan sonra parlamento, gizli oyla konuyu karara bağlar. Ancak oylama, görüşmelerin tamamlanmasından itibaren 24 saat geçmeden yapılamaz. Anayasa veya İttüzük'te aksi bir karar yeter sayısı öngörülmediği için milletvekilliğinin düşürülmesi kararı, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile alınacaktır.

- *İttüzük değişikliği kararı*: İttüzük'ün değiştirilmesi, İttüzük'ün 181'inci maddesinde düzenlenmiştir. İttüzük değişiklikleri hakkında, kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır. Değişiklik teklifleri, Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, bu komisyon raporu esas alınmak suretiyle görüşülür ve sonuçlandırılır.

- *Başbakan veya bakanların Yüce Divana sevkine ilişkin karar*: İttüzük'ün 109'uncu maddesine göre Meclis Soruşturması açılmasına karar verilmesi halinde, soruşturmanın yürütülmesi amacıyla bir soruşturma komisyonu kurulur. İlgili Başbakan veya bakanların Yüce Divana sevkine karar verilebilmesi süreci, komisyonun hazırladığı rapor üzerinden yürütülmekte ve sonuçlandırılmaktadır.

- *Kalkınma Planlarının onaylanması kararı*: “Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkındaki Kanun”un 2’nci maddesine göre, kalkınma planları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. Sonrasında komisyon, 20 gün içerisinde işlerini tamamlayarak kalkınma planını TBMM Başkanlığına sunar ve TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilir.

- *Dilekçe Komisyonunun raporlarına itiraz halinde verilen karar*: TBMM İçtüzüğü’nün 117’inci maddesine göre, Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının karara bağladığı dilekçelerden süresi içinde itiraza uğrayanlar, Komisyon Genel Kuruluna sevk edilir. Komisyon Genel Kurulu, önüne getirilen dosyalar hakkında karar verir. Sonrasında Komisyon Başkanlık Divanı, alınan kararları bastırır ve bütün milletvekilleri ve bakanlara dağıtır (İçtüzük m.118). Komisyon Genel Kurulunun kararlarına dağıtımından itibaren 30 gün içerisinde bir üye tarafından itiraz edilebilir. İtiraz edilen dilekçeler için TBMM Genel Kurulu tarafından kesin bir karar alınır.

- *KİT’lerin Yönetim Kurullarının ibra edilmemesi kararı*: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesi ve Düzenlenmesi Hakkında Kanun”un 3. maddesi uyarınca KİT’lerin TBMM tarafından denetlenebilmesini sağlamak üzere TBMM Genel Kurulu tarafından seçilecek milletvekillerinden oluşan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu kurulur. Komisyon, KİT’lere ilişkin raporları ve değerlendirmeleri inceledikten sonra TBMM Başkanlığına tevdi edilmek üzere bir rapor hazırlar. TBMM Genel Kurul görüşmeleri, bu rapor üzerinde yürütülür. Görüşmeler tamamlandıktan sonra, İlgili Kanun’un 8’inci maddesi uyarınca TBMM Genel Kurulu, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesi veyahut bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesinin reddine karar verebilir.

V. PARLAMENTO KARARLARININ YAYIMLANMASI VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Parlamento kararlarının yapılış süreci, Genel Kurulda yapılan oylama sonucu TBMM Başkanı’nın “kabul edilmiştir” ifadesiyle tamamlanmaktadır. Ancak, kararlar, kabul edilmeleriyle birlikte yürürlüğe girmekte midir? Parlamento kararlarının aksine

kanunlar ancak Resmî Gazete’de yayımlanmalarıyla birlikte yürürlüğe girebilmektedirler. Ancak, Anayasa veya İçtüzük’te kararların ne zaman yürürlüğe gireceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumun tek bir istisnası vardır. Bu istisna, içtüzük değişikliklerinin Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe gireceğini ifade eden TBMM İçtüzüğü’nün 181’inci maddesinin son fıkrasıdır.

Kanaatimizce kararlar, kabul edilmeleriyle birlikte yürürlüğe girmektedirler¹¹³. Nitekim Resmî Gazete’de yayımlanan parlamento kararlarında, ne zaman yürürlüğe gireceğine yönelik bir ifade de bulunmamaktadır. Aşağıdaki kutuda bu durumu gösterelim.

Örnek 13. TBMM Kararı

TBMM KARARI

İNSAN HAKLARINI İNCELEME KOMİSYONUNUN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET
MECLİSİNİN TATİLİ SIRASINDA ÇALIŞABİLMESİNE İLİŞKİN KARAR

Karar No. 1085

Karar Tarihi: 02.04.2015

İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tatilde bulunduğu sürede de çalışabilmesine, Genel Kurulun 02.04.2015 tarihli 89’uncu Birleşiminde karar verilmiştir.

İfade edildiği üzere, ne mevzuatta ne de parlamento kararlarının yayımlandığı Resmî Gazete’deki metnin içerisinde kararın ne zaman yürürlüğe gireceğine yönelik bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer taraftan, parlamento çalışmalarına yönelik birçok kararın uygulanabilir hale gelmesi için Resmî Gazete’de yayımlanmasını beklemek, parlamento çalışmalarını sekteye uğratacaktır. Buna ek olarak, daha önce de ifade ettiğimiz üzere tüm parlamento kararları, Resmî Gazete’de yayımlanmak zorunda değildir. Parlamento kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanmasıyla yürürlüğe gireceğini kabul etmek, yayımlanması söz konusu olmayan parlamento kararlarının yürürlük problemi doğuracaktır. Bu nedenle, Anayasa ve İçtüzük’te istisnası belirtilen işlemler dışındaki parlamento kararlarının, TBMM Genel Kurulunda kabul

¹¹³ Aynı görüş için bkz. İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, a.g.e., s.478.

edildiği takdirde yürürlüğe gireceğini, diğer bir deyişle, uygulanabilir hale geleceğini ifade etmek gerekir.

Parlamento kararlarının ortak özelliklerinden bir tanesi de herhangi bir istisnaya tabi tutulmadan tüm kararların Cumhurbaşkanına gönderilmesinin söz konusu olmamasıdır. Kararlar, Cumhurbaşkanına imzalanması için gönderilmedikleri için, haliyle, onun tarafından Resmi Gazete’de yayımlanması söz konusu olmadığı gibi ilgili kararı parlamentoya tekrar geri göndermesi de mümkün değildir. Parlamento kararları, Meclis Başkanlığı tarafından “TBMM Kararı” adı altında yayımlanırlar. Ancak parlamento kararlarının yayımlanması, her karar için geçerli değildir. İçtüzük’ün 182’nci maddesinin 2’nci fıkrasına göre hangi parlamento kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanacağı, Meclis Başkanlık Divanının hazırlayacağı bir yönetmelikle belirtilecektir. TBMM Başkanlığı tarafından yapılan ve 1 Ekim 1989 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan “Resmî Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik”in 3’üncü maddesinde yayımlanacak parlamento kararları ile seçimler şöyle sıralanmıştır:

“A) T.B.M.M. Kararları:

- a) İçtüzükte değişiklik yapılmasına ilişkin karar,
- b) Kalkınma planlarına ilişkin karar.
- c) Kamu İktisadi teşebbüslerinin denetimine ilişkin karar.
- d) Tatil ve ara verme kararı.
- e) Olağanüstü toplantı sonunda alınan, Meclis çalışmalarına devam kararı.
- f) Tatil ve ara verme sırasında çalışacak komisyonlara ilişkin karar.
- g) Seçimlerin yenilenmesi veya geriye bırakılması ve ara seçim kararı.
- h) Meclis Araştırması açılmasına ve Meclis Araştırması Komisyonunun çalışma süresine ilişkin karar.
- ı) Meclis Soruşturması açılmasına ve Meclis Soruşturması Komisyonunun çalışma süresine ilişkin karar
- j) Yüce Divana sevke ilişkin karar.
- k) Olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı ile süre uzatımına ilişkin karar.
- ı) Bakanlar Kuruluna güven kararı,
- m) Gensoru sonucunda Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülmesine ilişkin karar .
- n) Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin karar.
- o) Üyeliğin düşmesine ilişkin karar.
- p) Kapalı oturum tutanaklarının yayımlanmasına ilişkin karar.
- r) Savaş hali ilânına ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına izin verilmesine ilişkin karar.

B) T.B.M.M. Seçim Sonuçları :

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı seçimi.
- b) Cumhurbaşkanı seçimi.
- c) Başkanvekilleri, Katip üyeler ve İdare Amirlerinin seçimi.
- d) Komisyonlara üye seçimi.
- e) Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi”.

Yönetmelikte sayılan parlamento kararları bu işlemlerden ibarettir. Ancak bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden sonra birçok kanun ile yayımlanması gerekli parlamento kararları düzenlenmiştir. Şimdi bu kararları sıralayalım:

- RTÜK üye seçimi
- Anayasa Mahkemesine üye seçimi
- Kamu Başdenetçisi seçimi.

Yukarıdaki yönetmelikte yer alan parlamento kararlarını aktardık. Sadece bu yönetmelikte yer alan parlamento kararlarının yayımlanması gerektiği söylenebilir. Bu yönetmelikte belirtilenler dışındaki bir parlamento kararının yayımlanabilmesi için Anayasa, kanun veya İçtüzük'te yayımlanacağını belirtilmesi gerekir. Buradan yola çıkarak, aksi belirtilmediği sürece kural itibarıyla parlamento kararlarının yayımlanmama kuralına tabi olduğunu ifade edebiliriz.

1982 Anayasası'nda sadece üç adet parlamento kararının Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimlerinin yapılabileceği düzenlenmiştir. Milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararla bir milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin karara karşı Anayasa Mahkemesine, ilgili parlamento kararının alındığı tarihten itibaren dava açılabilir. Ancak, İçtüzük değişikliklerine ilişkin kararlar için dava açma süresi, Resmî Gazete'de yayımlanmasından itibaren başlamış olacaktır.

VI. PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİMİ

Parlamento kararlarının yargısal denetimi sanıldığı gibi aksine içerisinde birçok sorunu barındırmaktadır. Bu başlık altında bu sorunlar incelenmeye çalışılacaktır.

A. YARGISAL DENETİMİ MÜMKÜN PARLAMENTO KARARLARI

1982 Anayasası'nın 148'inci maddesinde Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimi yapılacak yasama işlemleri belirtilmiştir. Bu yasama işlemleri

arasında genel olarak parlamento kararları bulunmamaktadır. Ancak, parlamento kararlarından kural-işlem niteliğinde olan içtüzük normunun, şekil ve içerik açısından yargısal denetim kapsamında olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, Anayasa'nın diğer maddeleri incelendiğinde parlamento kararı şeklinde ortaya çıkan iki işlemin de Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimlerinin yapılacağı görülmektedir. Bu işlemler, milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararlarıdır. Bu üç parlamento kararı dışında diğer parlamento kararlarının yargısal denetimlerinin yapılacağına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Şüphesiz, Anayasa Mahkemesi, ancak yetkilendirildiği normların yargısal denetimlerini gerçekleştirebilir. Buradan yola çıkarak parlamento kararlarının kural itibarıyla yargısal denetimden muaf tutulduklarını söyleyebiliriz.

Anayasa koyucunun bu yargısal rejimi tercih etmesinin nedenleri arasında, kararlar ile vatandaşlar üzerinde hak veya yükümlülük doğuran düzenlemeler yapılmasının mümkün olmaması sayılabilir. Bununla birlikte, daha önce de belirttiğimiz üzere parlamento kararlarının tümü meclisin çalışma yöntem ve usulüne ilişkin işlemler değildir. Bu konuların dışında, siyasi sâiklerin ağırlık kazandığı, ülkenin geleceği açısından hayati önemi haiz kararlar da bulunmaktadır. Bu kararların en başında Anayasa'nın 92'nci maddesine dayanarak çıkartılan yabancı ülkelere asker gönderilmesi veya yabancı ülke askerlerinin ülkemizde bulunmasına ilişkin karar ile olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanının onaylanması kararları gelmektedir. Bu kararların esas bakımından Anayasal denetimlerinin yapılmasında birçok sakınca bulunmaktadır. Sorumluluğu bulunmayan yüksek mahkeme hâkimlerinin, ülkenin dış ilişkilerine veya ekonomisine ilişkin konularda söz sahibi olmasını düşünmek, gerek demokratik sistem gerekse fonksiyonların ayrılığı ilkesi açısından mümkün değildir. Bu nedenle anayasa yapıcı, parlamento kararlarını kural olarak şekil ve esas açısından anayasallık denetiminden muaf tutmuştur. Bu kuralın istisnası olarak Anayasa'da üç karar belirtilmiştir: Milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı, milletvekilliğinin düşürülmesi kararı ve içtüzük değişikliği. Bu üç işlem dışındaki parlamento kararlarının şekil ve esas açısından yargısal denetimlerinin yapılabilmesi mümkün değildir. Ancak, Anayasa Mahkemesi geliştirmiş olduğu içtihatla, içtüzük değişikliği niteliğinde gördüğü parlamento kararlarının da Anayasallık denetimlerini gerçekleştirebilmektedir. Sırasıyla bu kararları izah edelim.

1. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararı

Milletvekili adayları seçildikten sonra bazı ayrıcalık ve haklar ile donatılmışlardır. Bu ayrıcalıklardan bir tanesi de yasama dokunulmazlığıdır. Yasama dokunulmazlığı, milletvekilinin meclis içi ve dışındaki sözlerinden dolayı sorumlu tutulmamasını ifade eden yasama sorumsuzluğu kavramından farklı olarak, milletvekilini ceza soruşturması ve kovuşturmasından uzak tutmakla birlikte, ceza mahkûmiyetinin infaz edilmesini de engellemektedir. Anayasa'nın 83'üncü maddesinin 2 ve 3'üncü fıkrasında yasama dokunulmazlığı şu şekilde belirtilmiştir:

“Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçimden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez”.

Bir milletvekili hakkında Anayasa'nın 14'üncü maddesindeki durumlar dışında cezai soruşturma veya yargılamayı gerektirecek durum olduğunda, bu yargısal faaliyetlerin yapılabilmesi için, milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması gerekir. Bunun için ilk olarak yasama dokunulmazlığının kaldırılma isteminin, savcılık veya mahkeme aracılığıyla Adalet Bakanlığına gönderilmesi gerekir¹¹⁴. Bakanlık ise durumu gerekçeli bir tezkere ile Meclis Başkanlığına bildirir. Meclis Başkanlığı, TBMM İçtüzüğü'nün 131'nci maddesi uyarınca, yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemleri, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale eder. Karma Komisyon Başkanı, İçtüzük'ün 132'inci maddesi uyarınca, dokunulmazlık dosyalarını incelemek üzere ad çekmek suretiyle beş üyeli bir hazırlık komisyonu oluşturur. Sonrasında Karma Komisyon, hazırlık komisyonunun raporunu ve eklerini görüşür. (İçtüzük m.133/1). Görüşmelerden sonra Karma Komisyon, dokunulmazlığın kaldırılmasına veya kovuşturmanın milletvekilliği veya bakanlık sıfatının sona ermesine kadar ertelenmesine karar verir (İçtüzük m.133/2). Karma Komisyon raporu, kovuşturmanın ertelenmesi şeklinde ise Genel

¹¹⁴ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, a.g.e., s.206.

Kurulda okunur. On gün içerisinde itiraz edilmediği takdirde, bu rapor kesinleşir (İçtüzük m.133/3). Ancak Karma Komisyonun raporu, dokunulmazlığın kaldırılması şeklinde ise veya 3'üncü fıkra gereğince itiraz edildiği takdirde, Genel Kurulda görüşülür (İçtüzük m.133/4). Görüşmeler sonucunda oylamaya geçilir. Oylamada genel karar yetersayısından ayrı olarak bir sayı belirtilmediği için toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar verilir. Bu karara karşı yargısal denetim yoluna gidilebileceği ise Anayasa'nın 85'inci maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine 84 üncü maddenin birinci, üçüncü veya dördüncü fıkralarına göre karar verilmiş olması hallerinde, Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzük'e aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini on beş gün içerisinde kesin karara bağlar”.

Görüldüğü üzere, bu parlamento kararının Anayasa'ya, kanuna ve İçtüzük'e uygunluğu şekil ve esas açısından denetlenebilecektir. Anayasa ve İçtüzük'te bu parlamento kararının çıkarılma sürecine ilişkin bazı usul kuralları düzenlenmiştir. Örneğin; Anayasa'nın 83'üncü maddesinin son fıkrasına göre, siyasi parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz. Bununla birlikte, İçtüzük'ün 134'üncü maddesinde ilgili milletvekilinin savunma hakkı düzenlenmiştir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının yargısal denetiminde, Anayasa ve İçtüzük'te ifade edilen kurallara uygunluk incelenecektir. Anayasa'nın 85'inci maddesinde şekil ve esas bakımından denetim ayrımı yapılmadığı gibi, denetimin kapsamı da sınırlandırılmamıştır. Bu nedenle, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının yargısal denetiminde, kanunlardaki gibi sadece son oylama üzerinde değil, çıkarılış sürecindeki usul kurallarının tamamının incelenmesi söz konusudur.

Bu hukuki işlemin yargısal denetiminin gerçekleştirilmesinin nedenleri arasında, söz konusu parlamento kararının çıkarılış sürecinde Anayasa ve İçtüzük'te belirtilen önemli usul kurallarının mevcudiyeti söylenebilir. Bununla birlikte karar, sonuçları açısından siyasal hayatı etkileme noktasında diğer parlamento kararlarından daha fazla öneme sahiptir. Dikkat edilirse bu karar, diğer milletvekillerini de dolaylı olarak etkilediği için onlara da Anayasa Mahkemesine kararın iptali için başvuruda

bulunmaları hakkı tanınmıştır. Anayasa Mahkemesine, yasama dokunulmazlığı kararının iptali başvurusunun, ilgili kararın TBMM Genel Kurulunda alındığı tarihten itibaren 7 gün içerisinde yapılması gerekir.

2. Milletvekilliğinin Düşmesi Kararları

Milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin parlamento kararları, yargısal denetimi yapılabilen diğer bir işlem türüdür. Anayasa'nın 85'inci maddesinde hangi düşme hallerinin yargısal denetiminin yapılacağı belirtilmiştir. Bu maddeye göre, 84'üncü maddenin birinci, üçüncü veya dördüncü maddelerine göre karar verilen hallerde, kararın iptali için başvuru yapılabilmektedir. Anayasa'nın 84'üncü maddelerinde belirtilen durumlar, istifa, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürme ve devamsızlıktır. İlk olarak milletvekilinin istifası durumunu inceleyelim.

İçtüzük'ün 136'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre TBMM üyeliğinden istifa eden milletvekilinin istifa yazısının gerçekliği Başkanlık Divanınca yedi gün içinde incelenip tespit edildikten sonra üyeliğinin düşmesine Genel Kurulca görüşmesiz karar verilir. Diğer parlamento kararlarının çıkarılış sürecinden farklı olarak bu karar görüşmesiz olarak Genel Kurulda oylamaya sunulmalıdır. Bu karar için komisyon aşaması da öngörülmüş değildir.

İkinci durum ise, milletvekilinin milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmesidir. İçtüzük'ün 137'nci maddesine göre Anayasa'nın 82'nci maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşmayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu Başkanlık Divanınca incelenir. İnceleme neticesinde sonuç, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşan Karma Komisyona gönderilir. Karma Komisyon, yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasındaki usullere göre durumu inceleyerek bir rapor hazırlar (İçtüzük m.137/2). Rapor, Genel Kurulda görüşülür. İlgili milletvekilinin Karma Komisyonda ve Genel Kurulda kendisini savunma hakkı saklıdır (İçtüzük m.137/3). Görüşmeler tamamlandıktan sonra Genel Kurulda milletvekilinin düşürülmesine ilişkin karar oylanır. Oylama, Karma Komisyon raporu üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından itibaren yirmi dört saat geçmeden yapılamaz ve gizli olarak karara bağlanır (İçtüzük m.137/4).

Üçüncü durum, milletvekilinin devamsızlığı halinde alınan karardır. İçtüzük'ün 138'inci maddesinin ilk fıkrasına göre bir milletvekili Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmazsa devamsızlığı, Başkanlık Divanınca tespit edilir ve Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşan Karma Komisyona gönderilir. Karma Komisyon, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasındaki hükümlere göre durumu inceler ve raporunu hazırlar (İçtüzük m.138/2). Rapor, Genel Kurulda görüşülür. Görüşmelerin tamamlanmasından sonra Genel Kurul oylaması, Karma Komisyon raporu üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından itibaren yirmi dört saat geçmeden yapılamaz (İçtüzük m.138/2). Bu arada üyeliğinin düşmesi istenen milletvekili isterse Karma Komisyonda ve Genel Kurulda kendisini savunma hakkına sahiptir. Görüşmeler tamamlandıktan sonra, Genel Kurul devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi gerektiğine üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verir.

Anayasa'nın 85'inci maddesi gereği yukarıda alınan kararlara karşı yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzük'e aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesinin bu parlamento kararları hakkında vereceği kararlar kesindir.

Milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin kararlar görüldüğü üzere tüm düşme hallerini kapsamamaktadır. Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanması halinde düşmesi hususu hakkında TBMM Genel Kurulu tarafından karar verilmemektedir. Daha önce ilk bölümde vurguladığımız üzere, bu düşme hallerinde kesin hüküm giyme veya kısıtlanmaya ilişkin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesi ile milletvekilliğinin düşmesi gerçekleşmektedir. Milletvekilliği şartlarından birisinin yoksunluğunu tespit eden bir mahkeme kararının bulunması halinde TBMM Genel Kurulunun karar vermesi, kuvvetler ayrılığı ilkesine açık bir aykırılık teşkil ederdi. Anayasa'nın 138'inci maddesinin son fıkrasına göre yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır ve bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremezler. Parlamento da milletvekilinin, milletvekilliğinin düşmesi sonucunu doğuracak mahkeme kararına aykırı bir parlamento ihdas edemez.

3. TBMM İçtüzüğü

İçtüzük, parlamentonun çalışma usulünü düzenleyen hukuk kurallarıdır. Parlamento içerisinde oluşturulmuş kurul, grup veya birimler, içtüzük hükümlerine göre faaliyetlerini yürütürler. İçtüzük hükümlerinde siyasî parti gruplarının ve hatta bir milletvekilinin dahi ülkenin siyasî hayatına etki edebilecek araçlara sahip olduğunu görebiliriz. Diğer taraftan, bazı Anayasa hükümlerinin yerine getirilebilmesi İçtüzük'te bulunan kurallar yoluyla sağlanabilmektedir. Dolayısıyla İçtüzük'ü, ülkenin siyasî hayatına etki edebilecek hükümler ihtiva eden bir hukuk belgesi olarak nitelendirebiliriz.

İçtüzük düzenlemelerinin, meclislerin yönlemsel bağımsızlığı ilkesi gereği, yargısal denetimlerinin yapılmaması gerektiği ileri sürülebilirse de, siyasî hayat açısından önemine binaen Anayasa Mahkemesi tarafından kanunlar gibi yargısal denetimlerinin yapılacağı düzenlenmiştir. Anayasa Mahkemesinin, TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetleyecek olması "hukuk devleti" ilkesinin bir gereği olarak mı görülmelidir? Hiç şüphesiz, hukuk devleti ilkesince devletin yapmış olduğu işlemlerin yargısal denetimlerinin gerçekleştirilmesi önemlidir. Ancak, TBMM İçtüzüğü'nün yargısal denetiminin yapılması "hukuk devleti" ilkesinden ziyade, "Anayasa'nın üstünlüğü" ve "demokratik teori"nin bir gereğidir¹¹⁵. Anayasa'nın üstünlüğü prensibi gereğince Anayasa altı normların, Anayasa'ya uygun olması gerekir. Bu uygunluğun sağlanmasının tek yolu da Anayasa yargısı yolunu işletebilmektir. Bununla birlikte, İçtüzük hükümlerinin belli bir bölümü, yasama çalışmaları sürecinde iktidar-muhalefet ilişkilerine yönelik olduğu için bu ilişkilerin, demokrasinin etkili ve verimli bir şekilde işletebilmesine engel olacak şekilde düzenlenmemesi gerekir. Diğer bir deyişle, muhalefetin yasama faaliyeti sürecinde kullanabileceği araçların mevcudiyetinin sağlanması önemlidir. Bu araçların, parlamento sandalyelerinin çoğunluğunu ele geçirmiş iktidar kanadı tarafından pervasızca değiştirilmesi, demokratik teori açısından kabul edilemez.

¹¹⁵ Adnan Küçük, Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına İlişkin Yargısal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararı Uygulamaları", *Prof. Dr. Mehmet Akad'a Armağan*, Der Yayınları, İstanbul, 2012, s.650.

İçtüzük değişiklikleri, ancak İçtüzük'ün 181'inci maddesinde belirtilen usule uyularak gerçekleştirilebilir. İçtüzük'ün 181'inci maddesi aynen şöyledir:

“İçtüzükte değişiklik yapılmasını öngören teklifler, Milletvekillerce 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 uyarır.

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

Görüldüğü gibi içtüzük değişiklikleri önemine binaen kanun tekliflerindeki hükümlere tabi tutulmuştur. İçtüzük değişikliklerinde komisyon aşaması öngörülmüş ve TBMM Genel Kurulu görüşmelerinin, komisyon tarafından hazırlanılacak rapor üzerinden yürütüleceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 150'nci maddesine göre Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı İçtüzüğün, Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşer (Anayasa m.151).

B. YARGISAL DENETİMİ TARTIŞMALI PARLAMENTO KARARLARI: “EYLEMLİ İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ” NİTELİĞİNDEKİ KARARLAR

Bu başlık altında, eylemli içtüzük değişikliği içtihadı ile ne kastedildiği mahkeme kararları ile örneklendirilecek ve bu içtihada yönelik değerlendirilmeler yapılacaktır.

1. Genel Olarak Eylemli İçtüzük Değişikliği

Eylemli içtüzük değişikliği, Anayasa Mahkemesinin geliştirmiş olduğu bir içtihat türüdür. Anayasa Mahkemesi, bu içtihadı sayesinde yargısal denetimi mümkün olmayan parlamento kararlarının Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetleyebilme imkânına sahip olmuştur.

Anayasa Mahkemesi, “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadı ile İctüzük’ün kapsamına girebilecek konularda İctüzük değişikliği için öngörülen prosedüre uyulmadan alınan kararları, içtüzük kurallarında değişiklik yapıldığı varsayımıyla denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi, bu içtihadıyla ilgili kabul edilebilecek 27 Şubat 1968 tarih ve E.1967/6, K.1968/9 sayılı ilk kararında,

“Kararın, dayanıklık ettiği uygulama ile İctüzüğün Başkanlık Divanına ilişkin hükümlerini değiştirdiğinde şüphe yoktur ve şu durum dahi ona İctüzük hükmü niteliğini kazandırmaya yeterlidir. Kaldı ki, aksine bir görüşün çeşitli içtüzük konularının tek tek kararlarla hükme bağlanması ve böylece Anayasa denetiminden kaçınılması yolunda bir eğilimi teşvik etmesi her zaman için ihtimal içindedir. Anayasa’da bu nitelikte bir gediğin bulunabileceğini düşünmek ise, Anayasa koyucunun ereğine aykırı bir tutum olur¹¹⁶”

gereğesiyle İctüzük’ün değiştirilmesi usulüne uyulmadığı dosyanın kapsamından anlaşılrsa dahi, bu durumun, o kararın içtüzük hükmü niteliğini etkilemeyeceğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, yasama organının İctüzük’ün değiştirilmesi için öngörülen usule uymaksızın “yöntem saptırması” yoluyla ilgili kararı yargısal denetimden kaçırmasına mani olmak istemiştir¹¹⁷.

Anayasa Mahkemesi, birçok kararında belirtmekle birlikte 29 Kasım 1994 tarih ve E.1994/62, K.1994/79 sayılı kararında, içtüzük hükmü niteliğinde bir kararı tespit ettiğinde yargısal denetiminin yapılacağını belirtmiştir: “Karar, bir içtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde ise şüphesiz Anayasa Mahkemesi’nce incelenmesi olanaklı olacaktır. Çünkü TBMM İctüzüğü esasını ve gücünü Anayasa’dan alır ve yasalar gibi Anayasa’ya aykırı hükümler içeremez”¹¹⁸. Anayasa Mahkemesine İctüzük düzenlemelerinin Anayasa’ya uygunluğu denetimi yetkisi verildiğine göre, içtüzük düzenlemesi olarak adlandırılmayan ancak bir içtüzük kuralı olarak kabul edilebilecek parlamento kararlarının Anayasal denetimlerini gerçekleştirmekten daha doğal bir şey olamaz. Nitekim Anayasa Mahkemesi, eylemli içtüzük içtihadını esas itibarıyla, Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülen belgenin, yasama organı tarafından nasıl

¹¹⁶ Anayasa Mahkemesi, 27 Şubat 1968 tarih ve E.1967/6, K.1968/9 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 6, s.111.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9e137a21-be51-44b2-bcc2-6a7d67e548fa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 10.6.2015).

¹¹⁷ Küçük, a.g.m., s.665.

¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi, 29 Kasım 1994 tarih ve E.1994/62, K.1994/79 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s. 474.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/56fb75df-73e0-48ed-9370-60bb69afa27f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 10.6.2015).

adlandırıldığıyla kendisini bağlı saymadığı görüşüne dayandırmaktadır. Bu doğrultuda parlamentonun yeni bir içtüzük kuralı ihdas ettiğine hükmedildiğinde, Anayasal denetimi gerçekleştirilecektir. Anayasa Mahkemesi, eylemli içtüzük dosyalarına ilişkin incelemelerinde müstakar hale gelen değerlendirmesini şöyle açıklamaktadır:

“Anayasa’da açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı işlem ve kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, işlem ve kararın oluşmasındaki yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin göz önünde tutulması gerekmektedir. Bunlar, Anayasa’nın uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerle aynı değer ve etkide ise, denetiminin yapılması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur”¹¹⁹.

Mahkeme, bu görüşüyle önüne getirilen hukuki belgenin, yargısal denetimi gerçekleştirilen işlemlerle aynı değer ve etkide olduğu kanısına varırsa Anayasallık denetimini gerçekleştirmektedir. Böylece Mahkeme, önüne gelen yasama belgesinin kanun mu yoksa parlamento kararı mı olduğunu tespit ederken nasıl ki içerik açısından bir nitelendirmeye tabi tutuyorsa, eylemli içtüzük değişikliği içtihadında da “ıçtüzük kuralı” niteliğinde gördüğü parlamento kararlarının, Anayasallık denetimini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük içtihadının diğer içtihadı ile de tutarlı olduğu ifade edilebilir.

Yasama organı tarafından alınan parlamento kararının, “eylemli içtüzük değişikliği” olarak nitelendirilip Anayasa Mahkemesinin yetki alanına girebilmesi için, meclisin çalışma usul ve yöntemini düzenlemesi, diğer bir deyişle, içtüzük hükümlerinin konusu içerisinde değerlendirilebilecek nitelikte olması gerekir¹²⁰. Anayasa Mahkemesi, bu değerlendirmesini vermiş olduğu kararlarında müstakar hale gelecek şekilde tekrarlamıştır. Eğer parlamento kararı ile düzenlenen husus, parlamentonun çalışma düzenine ilişkin değilse, ilgili karar İçtüzük’e aykırı olarak alınsa bile, Anayasa Mahkemesi tarafından “eylemli içtüzük değişikliği” kapsamında

¹¹⁹ Anayasa Mahkemesi, 15 Kasım 2000 tarih ve E.1999/37, K.1999/49 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 36, Cilt 2, s.644.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d1f0c65a-f6e1-4596-9989-2004cb3c98be?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T.11.6.2015); Anayasa Mahkemesi, 21 Ekim 2002 tarih ve E.2002/152, K.2002/94 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 39, Cilt 1, s.158-159. (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d2d1cd40-48ca-492c-a0b1-c2cca6f0da23?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

¹²⁰ Müberra Algan, “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 63, Sayı 4, 2014, s.700-701.

değerlendirilerek denetlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle Mahkeme, meclisin çalışma yöntem ve usulüne ilişkin konuları kapsamayan parlamento kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirmekten imtina etmiştir. Ancak, Mahkemenin, bu hususta çelişkili kararlara imza attığını da şimdiden belirtmek gerekir. Anayasa Mahkemesi, vermiş olduğu kararlarda bu konudaki tutumunu şöyle belirtmiştir:

“TBMM kararlarının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için kararın ‘Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara’ ilişkin olması gerekir. Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik içtihatları da bu doğrultudadır. Buna göre, çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir”¹²¹.

Anayasa Mahkemesi kararlarına göre eylemli içtüzük değişikliği içtihadının kabul edilebilmesi için, kararın “süreklilik” arz edecek bir nitelikte bulunmasına gerek yoktur¹²². Anayasa Mahkemesi birçok kararında ve 28 Aralık 1999 tarih ve E.1999/37, K1999/49 sayılı kararında belirli bir olaya ilişkin oluşturulan tek bir kararla eylemli içtüzük değişikliğinin gerçekleştiğini kabul etmektedir:

“İçtüzükte yer alan bir kuralın uygulanması yeni bir İçtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde değildir. İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM Genel Kurulu kararları ise, yeni bir İçtüzük kuralı sayılır. Bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, süreklilik kazanan bir İçtüzük kuralı olmadığı, bu nedenle, İçtüzük düzenlemesi niteliğinde görülemeyeceği ileri sürülemez”¹²³.

Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, başka bir kararında İçtüzük’e aykırı olarak alınan parlamento kararının zamanla bir İçtüzük kuralı haline gelebileceği tehlikesini şöyle vurgulamaktadır.

¹²¹ Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.693.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015); Anayasa Mahkemesi, 29 Kasım 1994 tarih ve E.1994/62, K.1994/79 sayılı kararı, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s.475.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/56fb75df-73e0-48ed-9370-60bb69afa27f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

¹²² Emre Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 16, 2010, s.43.

¹²³ Anayasa Mahkemesi, 28 Aralık 1999 tarih ve E.1999/37, K1999/49 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 36, Cilt 2, s.644.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d1f0c65a-f6e1-4596-9989-2004cb3c98be?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk%20kural%C4%B1&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

“Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır”¹²⁴.

Kemal Gözler, İçtüzük’e aykırı olarak alınan bir parlamento kararının “yeni bir içtüzük hükmü niteliğinde” görülmesinin mantık bakımından tutarsız olacağını ifade etmektedir. Gözler’e göre parlamento kararının İçtüzük’ün bir maddesine aykırı olarak alınması, İçtüzük’ün o maddesinin değiştirildiği veya yeni bir İçtüzük düzenlemesi yapıldığı anlamına gelmez¹²⁵. Düzenleyici işleme aykırı bir bireysel işlemin yapılması, o düzenleyici işlemin değiştirildiği anlamına gelmediği gibi; bu durum olsa olsa İçtüzük’e aykırılık olarak değerlendirilebilir¹²⁶. Adnan Küçük de, oluşturulan parlamento kararının, İçtüzük hükmü niteliğinde olabilmesi için parlamento çalışmalarının yürütülmesine ilişkin normatif kurallar belirlemesi gerektiğini ifade etmektedir¹²⁷. Diğer bir deyişle, subjektif nitelikteki bir parlamento kararı ile kural-işlem niteliğindeki İçtüzük’te değişiklik yapılabilmesi mümkün değildir. İçtüzük veya Anayasa’ya veya her ikisine aykırı olarak kabul edilen subjektif nitelikteki parlamento kararının, ileride tekrardan yapılabilir diye düzenleyici işlem olamayacağını ifade etmektedir¹²⁸.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesinin, süreklilik noktasındaki açıklamaları yetersizdir. Sadece tek bir kez İçtüzük’e aykırı olarak alınan bir parlamento kararının, eylemli olarak İçtüzük’te değişiklik yaptığından bahsetmek, “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadını meşrulaştırmak için yanlış bir gerekçedir. Nitekim İçtüzük’e aykırı olarak alınmış karardan sonra da hala yürürlükte uygulanabilir bir İçtüzük kuralı bulunmaktadır. Dolayısıyla Meclis Başkanı, söz konusu İçtüzük kuralını parlamento pratiğinde her daim uygulayabilme kabiliyetine sahip olacaktır. Buna hukuki açıdan bir engel bulunmamaktadır. Ancak, özellikle İçtüzük’te ilgili olaya uygulanabilecek bir kuralın bulunmadığı durumlarda, parlamentonun nasıl bir usul takip edeceğine yönelik

¹²⁴ Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.694.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

¹²⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.396-397.

¹²⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.396-397.

¹²⁷ Küçük, “Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına...”, a.g.m., s.690.

¹²⁸ Küçük, “Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına...”, a.g.m., s.694.

ihdas edilen parlamento kararlarının, sonraki evrelerde de uygulanması kuvvetle muhtemeldir. Mahkemenin bu noktadaki endişesi yersiz değildir.

Şimdi ise Anayasa Mahkemesi kararlarında “içtüzük niteliğinde kural” veya “eylemli içtüzük değişikliği” durumlarının hangi hallerde gerçekleşebileceklerini açıklayalım. Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/19, K.1996/13 sayılı kararında içtüzük kuralı olma niteliğini şu şekilde izah etmiştir: “İçtüzük’ün bir kuralını değiştirme ya da içtüzüğe yeni bir kural koyma niteliğinde olan TBMM uygulamaları ve kararları, İçtüzük kuralı sayılır”¹²⁹. Anayasa Mahkemesine göre “içtüzük kuralı” veya “eylemli içtüzük değişikliği”, içtüzükte herhangi bir kuralın bulunmaması veya içtüzükte konu ile ilgili bir hüküm bulunmasına rağmen içtüzük kuralına aykırı karar alınması veya uygulama yapılması halinde ortaya çıkmaktadır¹³⁰. Daha açık bir anlatımla, iki durumun vuku bulması halinde eylemli içtüzük değişikliği gerçekleşebilmektedir. İlk durumda, İçtüzük’te ilgili konu hakkında olaya uygulanabilecek bir kural bulunmaktadır. Parlamento, İçtüzük’te olaya uygulanabilecek bir kural bulunmasına rağmen, herhangi bir parlamento kararı almaksızın doğrudan TBMM uygulaması yapmakta veya olaya uygulanabilecek yeni bir parlamento kararı çıkarmaktadır. Bu TBMM uygulaması veya parlamento kararı mevcut içtüzük kurallarına aykırı bulunarak “eylemli içtüzük değişikliği” kabul edilmektedir. Sonrasında eylemli içtüzük değişikliği kabul edilen parlamento kararının Anayasallık denetimi gerçekleştirilmektedir. İkinci durumda, İçtüzük’te konu ile ilgili olaya uygulanabilecek herhangi bir kural bulunmamaktadır. Parlamento, bu boşluğu dolduracak nitelikte TBMM uygulaması yapmakta veya karar almaktadır. Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi, parlamentonun sadece belli bir yönde karar aldığı durumlarda değil, parlamentonun nasıl bir yöntem izleyeceğine yönelik bir karar alınmasa da sadece içtüzük kurallarına aykırı bir uygulama yapılması durumlarında dahi, “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadını uygulayabilmektedir.

¹²⁹ Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/19, K.1996/13 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.692.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0d2f7f11-d00b-42e2-b360-dc5534db5b98?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

¹³⁰ Emre Topal, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, a.g.m., s.37.

2. Eylemli İçtüzük Değişikliği ile İlgili Örnekler

Eylemli içtüzük değişikliği ile ilgili örnekleri üç kategori altında toplamak mümkündür. İlk olarak Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği kabul ederek iptal ettiği parlamento kararlarına örnekler vereceğiz. İkinci olarak Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği olarak kabul ettiği ancak Anayasa'ya aykırı bulmadığı kararlara örnekler vereceğiz. Son olarak Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde görmediği ve yargısal denetimini yapmaktan imtina ettiği parlamento kararlarına örnekler vereceğiz.

a. AYM Tarafından İptal Edilen Eylemli İçtüzük Değişikliği Kararlarına Örnekler

Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını saptayan Millet Meclisi Hesapları İnceleme Komisyonunun 8 Aralık 1976 günlü, 54/17 sayılı raporunu onayan Millet Meclisi Genel Kurulu kararının, Anayasa'ya ve İçtüzük'e aykırı bir kural ihdası niteliğinde olduğu öne sürülerek iptaline karar verilmesi istenmiştir. İçtüzük'ün 153'üncü maddesi, Hesapları İnceleme Komisyonunun raporu hakkında herhangi bir oylama yapılmasını öngörmemişken, parlamentoda oylama yapılmış ve karar alınmıştır. Anayasa Mahkemesi, 22 Şubat 1977 tarih ve E.1977/6, K.1977/14 sayılı kararında şu gerekçeleri ileri sürmüştür:

“Millet Meclisi Başkanının, Hesapları İnceleme Komisyonunun 1905 sayılı kanunla ilgili raporunu, içtüzük hükümleri, yıllar boyu süregelen uygulama yöntemi ve raporunun niteliği gerektirmediği halde Genel Kurulun onayına sunulacak bir metin olarak kabul edip o yolda işleme tabî tutması ve Meclisin de onaylaması, İçtüzük hükümlerini değiştirici nitelikte yeni bir düzenleme oluşturmuş ve iptali istenen 6/1/1977 günlü karar bu yolda ortaya çıkmıştır.

Söz konusu karar bu yönden de Anayasa'nın 85. maddesine aykırı bulunmaktadır”¹³¹.

Anayasa Mahkemesi, Hesapları İnceleme Komisyonunun raporu hakkında herhangi bir oylama yapılmasını öngörmeyen İçtüzük'ün 153'üncü maddesinin eylemli olarak değiştirildiğini kabul etmiş, sonrasında da bu kararın Anayasa'ya şekil ve esas bakımından yargısal denetimini gerçekleştirmiş ve söz konusu kararı iptal etmiştir.

¹³¹ Anayasa Mahkemesi, 22 Şubat 1977 tarih ve E.1977/6, K.1977/14 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.189.
(<http://www.kararlar.yeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e247753c-4d85-4190-8ecd-90ac1cc0c77b?excludeGereke=True&wordsOnly=False>) (E.T. 13.6.2015).

Bir diğ er değ erlendirilmesi gereken ö rnek, Anayasa Mahkemesinin 26 Mart 1999 tarih ve E. 1999/14, K.1999/6 sayılı dosyada parlamentonun seçimlerin yenilenmesi kararına ilişkin vermiş olduğu hü kümdür. Anayasa Mahkemesi, “eylemli iç tüzük değ işikliğı” gerekçesiyle bu parlamento kararının yargısal denetimini gerçekleştirmiştir. Ancak Mahkeme, 21 Nisan 1977 tarih ve E.1977/61, K.1977/47 sayılı dosyada seçimlerin yenilenmesi kararını yetki alanı dışında gö rerek denetlemekten imtina etmiştir. Mahkeme, aynı tutumunu 1999 yılında parlamentonun ihdas ettiğı seçimlerin yenilenmesi kararında devam ettirmemiştir. İlgili ö rnekte TBMM Genel Kurulu tarafından seçimlerin yenilenmesi hakkında 30 Temmuz 1998 gün ve 590 sayılı TBMM kararı alınmıştır. Sonrasında bu parlamento kararının değ iştirilmesine ilişkin önerenin, doğ rudan gündeme alınmasıyla ilgili 21 Mart 1999 günlü Genel Kurul kararı alınmıştır. Bu kararın, yeni bir iç tüzük kuralı niteliğinde olduğu ve Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi, istemle ilgili olarak 26 Mart 1999 tarih ve E. 1999/14, K.1999/6 sayılı kararında şöyle demiştir:

“Anayasa'nın bu hü kûmlerine koş ut olarak İç tüzüğü'nün 95. maddesinde, seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin, Anayasa Komisyonunda görü şü ldükten sonra Genel Kurul gündemine girebileceğı belirtilmiştir. Ancak seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararın değ iştirilmesi konusunda Anayasa'da ve İç tüzük'te bir kural bulunmamaktadır.

Bu durumda, seçimlerin yenilenmesi kararının değ iştirilmesi hakkındaki önerenin Anayasa Komisyonunda görü şü lmeden doğ rudan gündeme alınmasına ilişkin Genel Kurul kararı, yeni bir İç tüzük kuralı niteliğindedir.

Kamu hukukunda, bir işlem hangi yöntem ve süreci izleyerek oluşturuluyorsa, o iş lemin geri alınması ya da değ iştirilmesi de, aynı yöntem ve sürece bağı ldır. TBMM İç tüzüğü'nün 95. maddesi uyarınca, seçimlerin yenilenmesine dair önergeler Anayasa Komisyonunda görü şü lür ve Anayasa Komisyonu raporu Genel Kurul'da gündemdeki bütün konulardan önce görü şü ldükten sonra açık oya sunulur. Bu nedenle, daha önce alınmış olan erken seçim kararının değ iştirilmesine, ya da erken seçim kararının kaldırılmasına ilişkin bir önerenin, TBMM Başkanlığı'na verilmesi durumunda, bunun da Meclis Başkanlığı'nca Anayasa Komisyonu'na havale edilmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylemleri ve iş lemleri hukuka uygun olan, insan haklarına saygı gösteren; insan haklarını koruyan, güçlendiren, geliştiren; Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan; hukuku tüm organlarına egemen kılan; yargı denetimine açık olan; temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın yasalara üstünlüğünü kabul eden devlettir.

Bu nedenle, kamu hukukunun usulde paralellik ilkesine aykırı olarak alınmış olan dava konusu TBMM kararı Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir”¹³².

¹³² Anayasa Mahkemesi, 26 Mart 1999 tarih ve E. 1999/14, K.1999/6 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.406-407.

Anayasa Mahkemesi, seçimlerin yenilenmesine dair alınan parlamento kararının değiştirilebilmesi için kamu hukukunun usulde paralellik ilkesi gereğince tekrar İçtüzük'ün 95'inci maddesinde öngörülen prosedüre uyulması gerektiğini belirtmiştir. Ancak Mahkeme, böyle bir usul izlenmemesi nedeniyle parlamentonun doğrudan gündeme alma işlemini, "İçtüzük kuralı niteliğinde" bir karar olarak değerlendirmiştir. Sonrasında da Anayasa'nın 2'nci maddesinde ifade edilen hukuk devleti ilkesine aykırı görerek iptal etmiştir.

b. Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Değişikliği Olarak Kabul Ettiği Ancak Anayasa'ya Aykırı Bulmadığı Kararlara Örnekler

Anayasa Mahkemesi, birçok kararında Genel Kurulca kabul edilen parlamento kararını, "eylemli içtüzük değişikliği" olarak değerlendirmekle birlikte, bu kararın Anayasa'ya şekil ve esas bakımından uygunluğu denetiminde Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal etmemiştir. Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı kararında bu durumu şöyle dile getirmiştir: "İçtüzük'teki yönetime uyulmadan alınan 'İçtüzük değişikliği niteliğindeki' TBMM Kararının, salt bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı ve içtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez"¹³³. Şimdi bu konu ile ilgili kararları inceleyelim.

3755 sayılı Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu'nun TBMM Genel Kurulunda ivedilikle görüşülmesi için ANAP Grup Başkanvekili tarafından verilen önerenin kabulüne ilişkin parlamento kararının Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla iptal davası açılmıştır. İçtüzük'ün 52'nci maddesine göre, 48 saatlik süre geçmeden bir komisyon raporunun görüşülebilmesi hükümet veya esas komisyonun Genel Kurula önerge vermesiyle mümkündür. Ancak, ilgili olayda hükümet veya esas komisyon yerine siyasi parti grubu önerge vermiştir. Anayasa

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c12b018b-bc8f-4154-8c2c-936c5665ac04?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 13.6.2015).

¹³³ Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarihli ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.696.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (15.6.2015).

Mahkemesi de 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı dosyada şöyle karar vermiştir:

“Ancak, tasarının kırk sekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunulabilmesi, İçtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü içtüzüğün 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 52. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır.

Bu karar alınırken içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin, yine 181. maddedeki yönetime uyulmamışsa da bir kararın çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönetime uyulmaması kararın niceliğini değiştirmemektedir.

Öte yandan, bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, sürekli biçimde içtüzüğe bir kural getirmede, bu nedenle içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülmeyeceği savunması ileri sürülemez.

Bu nedenlerle dava konusu 6.6.1991 günlü TBMM kararı eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğindedir¹³⁴.

Anlaşılabacağı üzere Mahkeme, içtüzük kuralına aykırılığı, bir “eylemli içtüzük kuralı” olarak değerlendirmiştir. Ancak bu kararın yargısal denetiminde aşağıdaki alıntıda belirtildiği üzere Anayasa’ya aykırı bulmayarak iptal istemini reddetmiştir:

“Bir yasa tasarısının, gündemin birinci maddesine alınması (öncelikle görüşme) ile kırk sekiz saatlik bekleme süresini doldurmadan görüşülmesi (ivedilikle görüşme) yöntemi İçtüzük'te belirtilmiştir. Bu yönetime 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.

İçtüzükteki yönetime uyulmadan alınan ‘İçtüzük değişikliği niteliğindeki’ TBMM kararının, salt bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı ve içtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez.

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.

¹³⁴ Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.694-695.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 15.6.2015).

Yukarıda açıklanan nedenlerle söz konusu TBMM kararı biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir”¹³⁵.

Bir diğer örnekte, genel görüşme ön görüşmeleri yapılmaksızın bir parti grubu önerisinin Genel Kurulda oylanması konusundaki parlamento kararının iptali istenmiştir. Söz konusu parlamento uygulaması, İçtüzük’ün 49’uncu maddesinin son fıkrasına ve 103’üncü maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır. Anayasa Mahkemesi de 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K.1999/5 sayılı kararında,

“İçtüzüğün 49. maddesinin son fıkrasında, ‘Danışma Kurulunun görüşü alınıp, Genel Kurulca kararlaştırılmadıkça, Başkan tarafından görüşüleceği önceden bildirilmeyen hiçbir husus, Genel Kurulda konuşulamaz’, 103. maddesinin ilk fıkrasında da ‘Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tesbit edilir. Genel görüşmenin başlayacağı gün, görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren kırksekiz saatten önce ve yedi tam günden sonra olamaz’ denilmektedir.

Dava konusu karar, Danışma Kurulu'nun görüşü alınmadan ve genel görüşme ile bu görüşmenin öngörülmesinden önce alınan bir karar olduğundan İçtüzüğün 49. maddesinin son, 103. maddesinin ilk fıkrasında öngörülmeyen bir İçtüzük kuralı niteliğindedir”¹³⁶

yönündeki gerekçesiyle söz konusu parlamento kararını, “eylemli içtüzük değişikliği” niteliğinde görmüştür. Ancak bu kararın, Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vererek iptal istemini reddetmiştir:

“Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği belirtilmiştir. İçtüzük ile oluşturulan Danışma Kurulu kararlarının TBMM Genel Kurulu'nu bağladığı kabul edilemez. Bu nedenle, TBMM'nin yeni bir kural niteliğindeki dava konusu kararı Anayasa'ya aykırı değildir”¹³⁷.

Kemal Gözler, Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği içtihadıyla aslında parlamento kararlarının TBMM İçtüzüğü’ne aykırılığını denetlediğini

¹³⁵ Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.696.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 15.6.2015).

¹³⁶ Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K.1999/5 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.394.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4be825b1-207a-4041-a958-0d992de0dbd9?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 16.5.2015).

¹³⁷ Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K.1999/5 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.394.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4be825b1-207a-4041-a958-0d992de0dbd9?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 16.5.2015).

belirtmektedir¹³⁸. Hakikaten Anayasa Mahkemesi, “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadında ilk olarak iptal başvurusu yapılan parlamento kararının içtüzük kuralına uygunluğunu denetlemekte veya içtüzük kuralı mahiyetinde bir karar olduğunu saptamaktadır. Ancak sonrasında, eylemli içtüzük kuralı olarak kabul edilen kararın *Anayasallık* denetimi gerçekleştirilmektedir. Nitekim daha önce de örnekleriyle izah ettiğimiz üzere, AYM, birçok kararında söz konusu parlamento kararını “İçtüzük değişikliği niteliğinde” kabul etmiş; ancak, bu kararın Anayasa’ya aykırı olmadığını belirterek başvurunun reddine karar vermiştir.

c. AYM’nin Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğinde Görmediği ve Yargısal Denetimini Yapmadığı Parlamento Kararları

Anayasa Mahkemesi, eylemli içtüzük değişikliği iddiasıyla önüne getirilen bazı dosyaları incelemekten imtina etmiş ve görevsizlik kararı vererek dosyayı reddetmiştir. Kimi kararlarında ise söz konusu parlamento kararının Anayasallık denetimini yapmaktan imtina etmemiştir. Mahkeme, 1977 ve 1978 yılında verdiği iki kararında da aynı gerekçelerle TBMM Genel Kurulunun yaptığı parlamento kararlarını incelemekten imtina etmiştir. Söz konusu ilk karar, 5 Nisan 1977 günlü “Millet Meclisi Genel Seçimlerinin yenilenmesine ilişkin” karardır. Bu karara karşı Anayasa’ya ve İçtüzük’e aykırılığı iddiasıyla iptal davası açılmıştır. Mahkemenin buna ilişkin 21 Nisan 1977 tarih ve E.1977/61, K.1977/47 sayılı kararında ve diğer kararlarında birçok kez dile getirdiği şu yorumu dikkat çekicidir:

“Yeri gelmişken şu yön de açıklanmalıdır ki, Meclislerin İçtüzük değişikliği niteliğinde aldığı kararlarla AYM’nin denetimi dışında tutulan bir yasama işleminin oluşturulmasında kimi içtüzük kurallarına uyulmamış olmasını ya da aykırı uygulamalar yapılmış bulunduğunu birbirinden ayrı konular olarak görmek gerekir. Millet Meclisi, Anayasa’nın 69. maddesinde belirtilen yetkiyi kullanmış ve bu konuda bir karar almıştır. 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 kararın Anayasa’ya uygunluk denetimine bağlı tutmamışsa, oluşması sırasındaki Anayasa ve İçtüzük kurallarına uyulup uyulmadığının da denetlenmesine olanak yoktur. Bundan başka, İçtüzük kurallarının Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olması da, Anayasa Mahkemesine, denetimi dışında tutulan bir yasama tasarrufuna karşı açılan davada, içtüzük hükümlerinin uygulanma biçimlerini inceleme yetkisi vermez”¹³⁹.

¹³⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.396.

¹³⁹ Anayasa Mahkemesi, 21 Nisan 1977 tarih ve E.1977/61, K.1977/47 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.312.

Anayasa Mahkemesinin kararı, açıklayıcı bir nitelik arz etmese de mahkeme, bazı parlamento kararlarının yargısal denetimini gerçekleştirmeyi görev alanı dışında görmektedir. Mahkemenin denetlemekten imtina ettiği kararlar ihdas edilirken Anayasa veya İçtüzük kurallarına uyulmamış olmasının da bir önemi bulunmamaktadır. Mahkeme, seçimlerin yenilenmesine ilişkin parlamento kararını, kendi görev ve yetkisi kapsamında bir karar türü olarak değerlendirmedeği için görevsizlik kararı vermiştir. Bir diğer örnek 1978 tarihli Sayıştay Başkanı'nın seçimine yönelik olarak alınan parlamento kararının iptaline yöneliktir. Anayasa Mahkemesi 22 Haziran 1978 tarihli ve E.1978/50, K.1978/43 sayılı dosyada da şöyle karar vermiştir:

“Sayıştay Birinci Başkanının seçimi yapılırken Bütçe Karma Komisyonunun toplanma ve karar alma yetersayısının hesabında yasa kuralına aykırı davranılmış olmasının ve seçim kararının bu haliyle Cumhuriyet Senatosunda onaylanmış bulunmasının ‘İçtüzük hükmü yaratıcı karakter taşları’ 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. Cumhuriyet Senatosu, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5. maddesinde belirtilen yetkiyi kullanmış ve bu konuda bir karar almıştır. Bu kararın oluşturulmasında Anayasaya ya da İçtüzüğe ters düşüldüğü veya yeni bir içtüzük hükmü yaratılmış olduğu yönünde öne sürülen savların Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilebilmesi, ancak bu kararın denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisi içinde olması koşulu ile gerçekleştirilebilir. Eğer Anayasa, bir kararı Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmamışsa, onun oluşması sırasında Anayasa ve İçtüzük kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesine de olanak yoktur”¹⁴⁰.

Mahkeme, bu gerekçeleriyle Sayıştay Başkanlık seçimine ilişkin çıkartılan parlamento kararının, görev ve yetkisi dâhilinde olmadığını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, Sayıştayda açık bulunan üyeliklere dair yapılan seçimler hakkında alınan 1985 tarihli parlamento kararının iptali istemiyle açılan iptal davasında da görevsizlik kararı vererek görüşünü değiştirmemiştir¹⁴¹. Bununla birlikte, 1990’lı yıllarda verdiği

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4a818cc5-0678-4c8b-9af9-212dd37bfe95?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 16.6.2015).

¹⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, 22 Haziran 1978 tarihli ve E.1978/50, K.1978/43 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 16, s.195-196.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/fb38e870-c24b-4c82-a73a-8bbf0397e7f3?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (16.6.2015).

¹⁴¹ Anayasa Mahkemesi, 20 Ocak 1986 tarihli ve E.1986/2, K.1986/1 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 22, s.9-11.

kararları incelediğimizde, bu gerekçelerini devam ettirdiği görülse de farklı kararlar verdiği de gözlemlenmektedir.

Anayasa Mahkemesi, 1990 yılında çıkartılan “Körfez krizi sebebiyle, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına, Anayasanın 92 nci maddesi uyarınca izin verilmesine dair karar” ve 2001 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde gerçekleşen “11 Eylül” olayından sonra alınan “Anayasa’nın 92 nci ve 117 nci maddeleri uyarınca hükümete izin verilmesine dair karar”larda, iptal başvurularını görevsizlik nedeniyle reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, Körfez Krizi sebebiyle Anayasa’nın 92. Maddesine dayanarak alınan parlamento kararının iptali sebebiyle açılan davada, 24 Eylül 1990 tarih ve E.1990/31, K.1990/24 sayılı dosyada, bu parlamento kararının yargısal denetiminin yapılabilmesini şu gerekçelerle mümkün görmemiştir:

“Ayrıca işaret etmek gerekir ki, Anayasa’nın 92. maddesinin içerdiği konular, Anayasa’nın yasayla düzenlenmesini öngördüğü alanın da dışındadır.

Açıklanan nedenlerle, anılan her iki TBMM kararı, Anayasa Mahkemesi’nce Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulan işlemlerden, ayrıca nitelik ve içerik yönünden bunlara eşdeğer metinlerden görülmediğinden, Anayasa’ya aykırı olup olmadıklarını belirlemek için işin esasının incelenmesi olanağı bulunamamıştır”¹⁴²

TBMM Genel Kurulunun 10 Ekim 2001 günlü “11 Eylül” olayı nedeniyle çıkartılan kararında ise, son fıkrasının¹⁴³ içtüzük değişikliği niteliğinde olduğu ileri sürülerek iptal davası açılmıştır. Parlamento kararının son fıkrasının, İçtüzük’ün 130. Maddesindeki “belli bir süre için” kavramını eylemli olarak değiştirdiği iddiasında bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi 22 Kasım 2001 tarih ve E.2001/424, K.2001/354 sayılı dosyada şöyle karar vermiştir:

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/2b497656-6912-4cee-8929-8f96e4ccad47?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk%20kural%C4%B1&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 16.6.2015).

¹⁴² Anayasa Mahkemesi, 24 Eylül 1990 tarih ve E.1990/31, K.1990/24 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.404.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ac5dc961-00ad-49d1-818a-a933baa9aa70?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 12.6.2015).

¹⁴³ İlgili kararın son fıkrası şöyledir: “Bu nedenle ve bu bağlamda, Hükümet, Anayasanın 92 nci ve 117 nci maddeleri uyarınca, gereği, kapsamı, sınırı, zamanı ve süresi Hükümetçe belirlenmek üzere, terörizme karşı başlatılan sürekli özgürlük harekâtı ve devamının icrası kapsamında Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi, yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının Türkiye’de bulunması ve Hükümetçe verilecek izin ve belirlenecek esaslar çerçevesinde bu kuvvetlerin kullanılması için Hükümete izin verilmesi, Genel Kurulun 10/10/2001 tarihli 5 inci Birleşiminde kararlaştırılmıştır”.

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

Dava konusu kararın, İçtüzüğün 129. ve 130. maddelerinde öngörülen kurallara aykırılığı nedeniyle, nitelik yönünden TBMM'nin anayasal denetimine tabi olan kararları ile eşdeğerde olduğunun kabulü halinde, Anayasa'nın 85. maddesinde belirtilenler dışında kalan kimi kararlar da Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı içine alınmış olur. Oysa Anayasa'nın 85. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olan TBMM kararları sayılmış olup, bu tür yorumla bu sayılanlara ilave yapılmasında Anayasa'ya uyarlılık yoktur”¹⁴⁴.

Anayasa Mahkemesi, bu gerekçeleriyle söz konusu parlamento kararının denetim dışında olduğunu belirtmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, 1996 yılında verdiği üç kararında ve 1999 yılında verdiği seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararında kendisini yetkili kabul ederek söz konusu parlamento kararlarının Anayasal denetimlerini gerçekleştirmiştir. İlk olarak Anayasa Mahkemesinin 1996 yılında verdiği kararları inceleyelim. Bu kararlardan ilki Bakanlar Kuruluna güven oylaması hakkında 14 Mayıs 1996 tarihli ve E.1996/19, K.1996/13 sayılı karar, ikincisi olağanüstü halin uzatılmasına ilişkin 14 Mayıs 1996 tarihli ve E.1996/20, K.1996/14 sayılı karar ve sonuncusu Anayasa'nın 92'nci maddesi gereğince ülkemizde konuşlandırılan çokuluslu gücün görev süresinin uzatılmasına ilişkin 14 Mayıs 1996 tarihli ve E.1996/21, K.1996/15 sayılı karardır. Şimdi, bu kararları inceleyelim.

TBMM Genel Kurulu, 28 Mart 1996 tarihinde 409 sayılı “Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin” kararı almıştır. Ancak, ilgili parlamento kararının bir İçtüzük değişikliği niteliğinde ve Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırı olduğu savıyla iptal davası açılmıştır. TBMM Genel Kurulunda çokuluslu gücün görev süresinin uzatılmasına ilişkin yapılan oylamada toplantıya katılan 516 milletvekilinin 196 ret, 69 çekimser, 21 geçersiz oyuna karşı 230 kabul oyu ile izin verilmiştir. İçtüzük'te ilgili olaya uygulanabilecek bir kural bulunmamaktadır. Anayasa'da ise karar yetersayısı konusunda salt çoğunluk esası benimsenmiştir. Ancak, 516 milletvekilinin katıldığı TBMM Genel Kurulu oylamasında, salt çoğunluk

¹⁴⁴ Anayasa Mahkemesi, 22 Kasım 2001 tarih ve E.2001/424, K.2001/354 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 38, Cilt 1, s.373-374. (<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f128b946-2908-4af3-8493-e2d75eb4dc82?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 12.6.2015).

sağlanamamasına rağmen ilgili kararın kabul edildiği açıklanmıştır. Salt çoğunluk sağlanamamasına rağmen oylamanın kabul edildiğinin açıklanması, eylemli içtüzük değişikliğidir. Eylemli içtüzük değişikliği kabul edilen oylama da Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırıdır¹⁴⁵.

TBMM Genel Kurulu, 12 Mart 1996 tarihinde 398 sayılı "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında" karar almıştır. Bu kararın bir içtüzük kuralı niteliğinde ve Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırı olduğu savıyla iptal davası açılmıştır. 544 milletvekilinin katıldığı oylamada, 207 red, 80 çekimser oya karşı 257 kabul oyu ile Bakanlar Kuruluna güvenoyu verilmiştir. İçtüzük'ün 105'inci maddesinde "güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur" ifadesi bulunmaktadır. Ancak, İçtüzük'ün 105'inci maddesi, Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırıdır. Dolayısıyla, Anayasa'nın geçici 6'ncı maddesi uyarınca İçtüzük'ün 105'inci maddesinin uygulanması imkânı bulunmamaktadır. Uygulama imkânı bulunmamasına rağmen, İçtüzük'ün 105'inci maddesi uyarınca uygulama yapılması "eylemli bir içtüzük düzenlemesi" kabul edilmiştir. Anayasa'nın 96'ncı maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunun güvenoyu alabilmesi için toplantıya katılan 544 üyenin bir fazlası olan 273 kabul oyu gerekirdi. Ancak, yapılan oylama neticesinde 257 kabul oyuna ulaşılabilmektedir. Dolayısıyla, bir içtüzük kuralı niteliğinde sayılan bu karar, Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırı görülerek iptal edilmiştir¹⁴⁶.

TBMM Genel Kurulu, 14 Mart 1996 günlü 24'üncü birleşiminde 399 sayılı "Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair" kararı onaylamıştır. Bu oylama sırasında toplantıya katılan 456 milletvekilinin 176 ret, 51 çekimser, 10 geçersiz oyuna karşı, 219 kabul oy kullanılmıştır. İçtüzük'ün 122'inci maddesinin ilk fıkrasında oya sunulan bütün hususların, Anayasa'da, İçtüzük'te veya kanunlarda ayrıca hükmü yoksa toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılacağı öngörülmüştür.

¹⁴⁵ Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/21, K.1996/15 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.715-726.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/09aa0319-81d0-4ab4-b97a-43cda9dc223e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 17.6.2015).

¹⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/19, K.1996/13 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.686-703.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0d2f7f11-d00b-42e2-b360-dc5534db5b98?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 17.6.2015).

Olağanüstü hal ilanına ilişkin oylama hakkında Anayasa’da ve İçtüzük’te özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle oylama, toplantıya katılanların salt çoğunluğu esas alınarak yapılmalıdır. Ancak dava konusu karar, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu sağlanmadan alındığı için eylemli bir içtüzük değişikliği olarak nitelendirilmiştir. Oylamanın kabul edilebilmesi için 229 milletvekilinin kabul oyu gerekirken 219 kabul oyu çıkmıştır. Böylece Anayasa Mahkemesi, eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde görülen kararın, Anayasa’nın 96’ncı maddesine aykırı olmasından dolayı iptal etmiştir¹⁴⁷.

Bu kararların üçünde de Anayasa Mahkemesi, söz konusu parlamento kararlarını, İçtüzük hükümlerine aykırılığı nedeniyle “eylemli içtüzük değişikliği” olarak kabul etmiştir. Akabinde Mahkeme, kararları, Anayasa’nın 96’ncı maddesine aykırı bularak iptal etmiştir. Bu kararların ortak özelliği, Anayasa’da düzenlenen şekil kuralları çerçevesinde bir denetimin gerçekleştirilmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle, bu kararların içerik açısından denetlenmesi söz konusu olmamıştır.

Kemal Gözler, pratikte Anayasa Mahkemesinin “eylemli içtüzük değişikliği” ile tüm parlamento kararlarını denetleyebileceğini belirtmektedir. Bu tehlikenin gerçekleştiğini de biraz önce aktardığımız Anayasa Mahkemesi’nin 1996 yılında verdiği üç kararı örnek vererek göstermektedir. Aksine Erdoğan Teziç ise Mahkemenin kendisini yetkisiz görerek denetlemekten imtina ettiği yabancı ülkelere asker gönderilmesi, seçimlerin yenilenmesi gibi kararlarda dahi parlamento kararlarının şekil itibarıyla denetlenmesini, hukuk devletinin bir gereği kabul etmiştir¹⁴⁸. Bu noktada yazar, Anayasa Mahkemesinin bu tür kararların esas bakımından denetimini yapma yetkisini kendisinde görmemesi durumuyla, bu kararların yürürlükteki usul kurallarına aykırı olarak çıkarılması durumunun ayrı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/20, K.1996/14 sayılı karar. *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.711-712.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/41edf0c3-5bba-4ac2-b70d-16cb57cd0943?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 16.6.2015).

¹⁴⁸ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.32.

¹⁴⁹ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları...*, a.g.e., s.32.

Fahri Bakırcı ise, güvenoyu kararı gibi kararların Anayasa’da denetleneceğine ilişkin bir kural bulunmasa da alıntı yaptığımız pasajında neden denetlenmesi gerektiğini izah etmiştir:

“Ancak hem Anayasa’da ve hem de İçtüzükte karar yetersayısı ile ilgili kurallar vardır. Karar yetersayısına ilişkin bu kurallar sadece kanunların kabulü sırasında aranacak yetersayılara ilişkin değildir. TBMM, alacağı her kararda bu yetersayıyı uygulamak durumundadır. Genel Kurul bu yetersayıya uymadan bir karar almışsa, Anayasa’daki ve İçtüzükteki kuralı fiilen ya da eylemli olarak değiştirmiş olur. Dolayısıyla bu değişiklik ister yöntem kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmiş olsun, isterse eylemli olarak gerçekleştirilmiş olsun AYM tarafından denetlenmesi gerekir”¹⁵⁰.

Anayasa Mahkemesi tarafından Mesut Yılmaz’ın Başbakanlığında kurulan Bakanlar Kurulunun güvenoyu almasına ilişkin 12 Mart 1996 tarihli kararın iptal edilmesi, doktrin tarafından ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak, siyasî hayat açısından tartışmasız büyük bir öneme sahip olan Bakanlar Kurulunun güven oylamasında açık bir şekilde Anayasa’ya aykırılığın bulunması, bu kararların şekil denetiminin yapılmasının hukuk devleti açısından ne kadar da değerli ve gerekli olduğunu göstermektedir. Parlamento tarihimizde siyasî hayat açısından önemli kabul edilen kararların alınması sürecinde dahi bu tür vakaların yaşanması, gelecekte de yaşanabileceğinin açık bir göstergesidir.

Son olarak bahsedilmesi gereken karar, şüphesiz anayasa yargısı tarihine damgasını vuran kararlardan bir tanesi olan “367 kararı”dır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 24 Nisan 2007 tarihli 96. Birleşiminde, birinci oylama öncesinde, Cumhurbaşkanı seçiminde uygulanması gereken toplantı yeter sayısı ile ilgili usul tartışması açılmış ve sonucunda bir TBMM kararı alınmıştır. Bu karar doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk oylaması gerçekleştirilmiştir. Toplantı yetersayısını belirleyen kararın, TBMM İçtüzüğü’nün 121’inci maddesinde geçen “Anayasanın 102’nci maddesi hükümlerine göre” ibaresini eylemli olarak değiştirdiği iddiasıyla, oluşturulan parlamento kararının ve bu karara dayalı uygulamanın iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur.

Başvuranlar, Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk oylamasında gerekli karar yetersayısı olan 367 sayısının, toplantı yeter sayısı için de geçerli olduğunu iddia

¹⁵⁰ Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin ...”, a.g.m., s.278.

etmişlerdir. Anayasa Mahkemesi, 1 Mayıs 2007 tarih ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı kararında TBMM Genel Kurulu tarafından Cumhurbaşkanlığı seçiminde nasıl bir toplantı yetersayısı uygulanacağına yönelik aldığı parlamento kararını ve bu kararın uygulamasını oyçokluğu ile iptal etmiştir. Kararın gerekçe kısmı şöyledir:

“TBMM İçtüzüğü'nün 121. maddesinin ilk fıkrasında, ‘Cumhurbaşkanı, Anayasanın 101 inci maddesinde yazılı nitelikleri taşıyan adaylar arasından, Anayasanın 102 nci maddesi hükümlerine göre seçilir.’; Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında da ‘Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir.’ denilmektedir. İlk inceleme bölümünde belirtildiği gibi, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında Cumhurbaşkanı'nın seçimi için öngörülen üçte iki çoğunluk, dava konusu Meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden hem toplantı hem de karar yetersayısını kapsamaktadır. Bu nedenle, İçtüzüğün 121. maddesinde de yapılan gönderme doğrultusunda aynı yetersayının benimsenmiş olduğunun kabulü gerekmektedir. Oysa TBMM'nin 27.4.2007 günlü, 96. Birleşiminde 11. Cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili birinci oylamaya geçilmeden önce Cumhurbaşkanı seçiminde uygulanması gereken toplantı yetersayısının Anayasa'nın 96. maddesinde öngörülen toplantı yetersayısı olduğu Meclis kararıyla saptanmıştır. Böylece, Anayasa'nın 102. maddesine yapılan gönderme nedeniyle, Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte ikisini oluşturan 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan İçtüzüğün 121. maddesi dava konusu Meclis kararına ilişkin birinci oylama yönünden değiştirilerek toplantı yetersayısı konusunda, Anayasa'nın 96. maddesindeki genel kural doğrultusunda TBMM üye tamsayısının en az üçte birini oluşturan 184 oyun yeterli olduğu kabul edilmiştir.

Toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu bağlamda 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrası karşısında, bu çoğunluğun 184 olarak uygulanması sonucunu doğuran eylemli İçtüzük değişikliği niteliğindeki dava konusu TBMM Kararı Anayasa'nın 102. maddesine aykırıdır. İptali gerekir”¹⁵¹.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararı, doktrinde fazlasıyla eleştirilmiş ve “yargısal aktivizm” kapsamına giren kararları arasında zikredilmiştir¹⁵².

¹⁵¹ Anayasa Mahkemesi, 1 Mayıs 2007 tarih ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 44, Cilt 2, s.961.

(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e61eb3f9-957d-4832-9e7f-c2810009e951?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 19.10.2015).

¹⁵² “367 kararı” hakkında bilgi ve tartışmalar için bkz. Ergun Özbudun, *Türkiye’de Demokratikleşme Süreci: Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014, s.169-171; Kemal Gözler, “Hukukun Siyasetle İmtihani: Kim Sınıfta Kaldı?”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 89, Yaz 2007, s.5-16; Serap Yazıcı, *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*, 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s.234-237; Mehmet Turhan, “Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 62-3, 2007, s.387-390; Abdülhakimoğulları, a.g.m., s.20-24; Serdar Korucu, *Yargısal Aktivizm: Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2014, s.88-98; Yusuf Şevki Hakyemez, *Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı*, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2009, s.100-117; Ferhat Uslu, *Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu*, 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015, s.267-289; Engin Şahin, *Siyaset ve Hukuk Arasında Anayasa Mahkemesi*, İstanbul, İz Yayıncılık, 2010.

Bu karar hakkında yeterli nitelik ve nicelikte görüş belirtildiğinden dolayı bu kararı değerlendirmeyi gereksiz buluyoruz. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, “367 kararı” olayının ağır bir şekilde eleştirilmesinin nedeni, “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadından ziyade, Anayasa ve İçtüzük’te toplantı yetersayısı için 367 milletvekilinin gerekli olduğuna yönelik bir kural bulunmadığı halde, 367 toplantı yeter sayısının ortaya atılmış olması ve uygulanmasıdır. Anayasa Mahkemesinin “367 Kararı” olarak bilinen dosyada, üyelerden Tülay Tuğcu ve Haşim Kılıç karşı oy yazılarında, İçtüzük’e aykırı olarak alınan parlamento kararları ile eylemli olarak yeni bir içtüzük kuralı oluşturulması durumunu ayrı değerlendirmek gerektiğini ifade etmişlerdir. Diğer bir deyişle, içtüzükte kural olduğu ve bu kurala aykırı uygulama yapıldığı veya karar alındığı durumlarda, bu işlemleri “İçtüzük değişikliği niteliğinde” kararlar değil, “İçtüzük kuralına aykırılık” şeklinde anlamak gerektiğini ifade etmişlerdir.

Son olarak eylemli içtüzük değişikliği ile ilgili genel bir değerlendirme yapıp konuyu kapatalım:

Anayasa Mahkemesi kararlarına göre, eylemli içtüzük değişikliği daha önce de ifade ettiğimiz üzere iki durumda ortaya çıkmaktadır. Birincisi, İçtüzük’te konu ile ilgili hüküm bulunduğu durumunda TBMM uygulaması veya kararın alınması; ikincisi, İçtüzük’te konu ile ilgili bir hüküm bulunmadığı durumlarda boşluğu dolduracak mahiyette TBMM uygulaması veya kararın alınmasıdır.

Doktrinin genel çoğunluğu, ilke itibarıyla eylemli içtüzük değişikliği içtihadını savunmaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin, parlamentonun çalışma usulü dışındaki konularda alınan parlamento kararlarında da kendisini yetkili kabul ederek ilgili kararın Anayasal denetimlerini gerçekleştirmesi doktrinde birçok yazar tarafından eleştirilmiştir. Kanaatimizce de, “eylemli içtüzük değişikliği” ilke itibarıyla savunulmalıdır. İçtüzük’ün önemine binaen diğer hukuk metinlerinden ayrılması gerekir. Nasıl ki idare, işlemlerini yürürlükteki hukuk kurallarına göre ihdas edecekse, yasama organı da işlemlerini Anayasa ve İçtüzük hükümlerine göre yürütmelidir. Bu ifade, TBMM’nin çalışmalarının İçtüzük hükümlerine uygun şekilde yürütüleceğini belirten Anayasa’nın 95’inci maddesinin ve dolayısıyla da Anayasa’nın üstünlüğünü düzenleyen Anayasa’nın 11’inci maddesinin bir gereğidir. İçtüzük kurallarına bağlılık, muhalefetin etkili bir fonksiyon ifa edebilmesinin de anahtarını teşkil etmektedir.

İçtüzük kurallarının ihmal edilmesi, siyasi iktidarı zora düşürecek birçok durumun örtbas edilmesi sonucunu doğurabilmektedir. Bu nedenle içtüzük kurallarına bağlılık, siyasî hayat açısından önemlidir. Diğer taraftan, İçtüzük niteliğindeki düzenlemelerin Anayasal denetimlerinin gerçekleştirilmesi, Anayasa'nın 148'inci maddesinin de bir gereği olarak kabul edilmelidir.

Hiç şüphesiz, birel nitelikteki bir işlemle düzenleyici nitelikteki bir kuralın değiştirilmesi mümkün değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi, ilgili olaya uygulanabilecek yürürlükte bulunan bir İçtüzük kuralı varken, İçtüzük hükümleri dışında başka bir usul belirlenmesinin veya İçtüzük kuralına aykırı bir şekilde uygulama yapılmasının önüne geçmek istemiştir. Anayasa Mahkemesi, bu içtihadıyla İçtüzük'e aykırı olarak alınan bir parlamento kararının veya yapılan TBMM uygulamasının, sanki yeni bir İçtüzük kuralı ihdas edilmiş gibi uygulandığını vurgulamaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu yorumunun zorlama bir yorum olduğu ileri sürülebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın, parlamentonun çalışmalarının İçtüzük'e göre yürütülmesi gerektiğini belirten 95'nci maddesini, İçtüzük hükümlerinin yargısal denetimlerinin yapılacağını belirten 148'inci maddesini ve dolayısıyla Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığını ifade eden 11'inci maddesini işletmek istemiştir. Doktrinde Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına yöneltilen eleştiri, pozitivist kaynaklı bir yetkisizlik eleştirisidir. Ancak, yetki aşımının yapıldığı kabul edilse dahi, böyle bir yetki aşımının, demokratik devlet ilkesi ile Anayasa normlarının bağlayıcılığı ilkesini zedelemekten ziyade bu ilkelere katkı yapacağı kabul edilmelidir. Parlamento tarafından oluşturulan bir parlamento kararı ile meclisin çalışma usulü belirleniyorsa, bu parlamento kararının Anayasallık denetiminin gerçekleştirilmesi gerekmez mi? Aslında bu denetim, meclisin çalışma usulünü düzenleyen İçtüzük kurallarının yargısal denetiminin yapılacağını öngören Anayasa'nın 148'inci maddesinin bir gereği değil midir?

İlk olarak İçtüzük'te ilgili konu hakkında hüküm bulunmadığı durumlarda oluşturulan parlamento kararlarının “eylemli içtüzük değişikliği” olarak nitelendirilmesi meselesini inceleyelim. Biz bu gibi durumların açık bir şekilde “eylemli içtüzük değişikliği” olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü parlamento ilgili olaya uygulanacak husus hakkında nasıl bir usul izleyeceğine yönelik bir karar almakta

veya uygulama yapmaktadır. Bu durum, meclisin çalışma düzenini veya içyapısını düzenleyen yeni bir İçtüzük kuralı olarak değerlendirilmeye fazlasıyla müsaittir. İlk durumla ilgili olarak diğer bir sorun, İçtüzük'te ilgili olaya uygulanabilecek bir kuralın bulunmadığı durumlarda, parlamentonun nasıl bir usul izleyeceğine yönelik bir karar almadan doğrudan uygulama yapmasıdır. Bu durumda da eylemli İçtüzük değişikliği içtihadı uygulanabilir. Çünkü parlamento nasıl bir usul izleyeceğine yönelik bir karar almasa da, sanki almış olduğu bir İçtüzük kuralı varmış gibi bu kuralı ilgili olaya uygulamaktadır.

İncelenmesi gereken ikinci durum ise İçtüzük'te ilgili olaya uygulanabilecek bir kuralın bulunduğu durumlarda parlamento tarafından bir karar alınması veya direkt olarak uygulama yapılmasıdır. Doktrinde bu ikinci durumla ilgili olarak İçtüzük'e aykırı olarak alınan parlamento kararları ile yeni bir İçtüzük düzenlemesi durumlarının ayırt edilmesi gerektiği belirtilmiştir. İlgili olaya uygulanabilecek bir İçtüzük kuralının bulunduğu durumlarda parlamentonun İçtüzük'e aykırı olarak oluşturduğu parlamento kararı, "yeni bir İçtüzük kuralı" mı yoksa İçtüzük'e aykırı olarak alınan bir parlamento kararı mıdır?

Parlamentonun çalışma usulü ile ilgili olarak bir parlamento kararı aldığını ve bu parlamento kararının sadece ilgili olayı çözümlmek için oluşturulduğunu düşünelim. Böyle bir durumda parlamento, yürürlükte olan İçtüzük kuralını uygulamak yerine, İçtüzüğün değiştirilmesi usulünü takip etmeksizin oluşturmuş olduğu bir kararla İçtüzük kuralını bertaraf etmiş olacaktır. Bu nedenle, böyle bir durumda eylemli içtüzük değişikliği içtihadı işletilebilir. Diğer bir durum ise parlamentoda nasıl bir usul izleneceğine yönelik bir parlamento kararı alınmadan, doğrudan İçtüzük kuralına aykırı bir uygulama yapılması durumudur. Böyle bir durumda da "eylemli İçtüzük değişikliği" kapsamında değerlendirilip Anayasal denetimleri yapılabilir mi? Örneğin; parlamentonun sadece bilgisine sunulan bir husus hakkında TBMM Genel Kurulunda oylama yapılması direkt olarak İçtüzük kuralına aykırı bir uygulamadır. Bu durumda da Anayasa Mahkemesi bu içtihadını işletip Anayasallık denetimi yapmalı mıdır? Kanaatimizce, işte böyle bir durumun İçtüzük'e aykırılık olarak değerlendirilmesi gerekir. Parlamento, nasıl bir usul izleyeceğine yönelik bir karar almaksızın direkt uygulama yapmak suretiyle, sadece İçtüzük'e aykırı bir uygulama yapmış olacaktır.

Ancak, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlar incelendiğinde, bu durumda da “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadına hükmedildiği görülmüştür.

C. PARLAMENTO KARARLARININ YARGISAL DENETİM DIŞI BIRAKILMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Parlamento kararlarının çok çeşitli konularda çıkarıldığını belirtmiştik. Doktrinde bazı yazarlar, bu konulardan bazılarının önemine binaen yargısal denetim dışı bırakılmalarının kabul edilemez olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu konuların parlamento kararı ile değil, kanun formu kullanılarak düzenlenmeleri gerektiğini ve Anayasallık denetimlerinin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmasının hukuk devleti açısından önemli olduğunu vurgulamışlardır.

Parlamento kararlarının yargısal denetim dışı bırakılmaları, doktrinde hukuk devleti ilkesi üzerinden tartışılmaktadır. Ancak Adnan Küçük, parlamento kararlarının yargısal denetime tabi tutulmamasının, salt “hukuk devleti” ilkesi bağlamında değil de “Anayasa’nın üstünlüğü” ve “demokratik devlet” ilkeleri bağlamında tartışılması gerektiğini ifade etmiştir¹⁵³. Hukuk devleti ilkesi, bir yönüyle devletin temel organlarının hukuk kurallarına bağlı olması ve tüm işlemlerinin yargısal denetime tabi olması gerekliliğini, diğer yönüyle de “insan haklarının korunması” değerini ifade eder¹⁵⁴. Hukuk devleti ilkesi mühim olmakla birlikte, kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edecek şekilde uygulanamaz. Daha açık bir anlatımla, ülkeyi temsil eden milletvekillerinin veya ülkenin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumlu Bakanlar Kurulunun tercihine bırakılması gereken konular üzerinde yargı organının söz sahibi olması düşünülemez. Bu nedenle, siyasi veya ekonomik tercihlere dayanan bazı yasama işlemlerinin yargısal denetimden muaf tutulması, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak da kabul edilmelidir.

Anayasa’nın üstünlüğü, genel itibarıyla iki anlamı kapsamaktadır. Bu ilke, bir yönüyle devlet yetkileriyle donatılmış şahısların Anayasal ilke ve kurallara uygun davranması gerekliliğini ifade ederken, bir yönüyle de devletin irade açıklamalarının Anayasa’ya aykırı olmamasını belirtir¹⁵⁵. Özellikle ikinci durumun sağlanabilmesi için

¹⁵³ Küçük, a.g.m., s.655.

¹⁵⁴ Küçük, a.g.m., s.655.

¹⁵⁵ Küçük, a.g.m., s.656.

bir Anayasa yargısına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu ilke çerçevesinde parlamento tarafından oluşturulacak kararların da Anayasa'ya uygun olması gerektiği açık bir şekilde ifade edilebilir. Ancak, 1982 Anayasası tüm parlamento kararlarının yargısal denetiminin yapılacağını düzenlememiştir. Daha önce de belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesi, “eylemler içtüzük değişikliği” içtihadı sayesinde denetlenemeyen parlamento kararlarının Anayasallık denetimlerini gerçekleştirmiştir. Parlamentonun oluşturacağı önemli kararların şekil itibarıyla da olsa yargısal denetimden muaf tutulması, Anayasa'nın üstünlüğünün birçok kez ihlal edilmesi sonucunu doğurabilir.

“Demokratik devlet” ilkesi ise konumuzu ilgilendirdiği kadarıyla, muhalefetin iktidara karşı kullanabileceği silahların etkisizleştirilmemesini ifade eder¹⁵⁶. Muhalefet-iktidar ilişkileri, demokratik teorinin gerekleriyle bağdaşır olmalıdır. Bu çerçevede yasama organının çoğunluğunu ele geçirmiş iktidar grubunun, yasama çalışmalarında ihdas edeceği kararlar aracılığıyla parlamentonun işlevlerini etkisiz kılamaması gerekir. Böyle bir tehlike, parlamento kararlarının Anayasal denetimlerinin yapılmasının gerekçesi olabilir mi? Anayasa Mahkemesinin, hangi gerekçelerle olursa olsun yetkili kılınmadığı konular üzerinde denetim yapması, Anayasa'nın 6'ncı maddesi karşısında mümkün değildir. Ancak Anayasa Mahkemesi, “eylemler içtüzük değişikliği” içtihadında içerik açısından da bir denetim yaptığı için ihdas edilen parlamento kararlarının, Anayasa'nın 2'nci maddesinde belirtilen “demokratik devlet” ilkesine uygunluğunu da denetlemektedir.

Genel olarak şunu söylemek gerekir ki, parlamento kararları vatandaşlar üzerinde hak ve yükümlülük doğurmayan ve genel kural ihdas etme olanağı vermeyen irade açıklamalarıdır. Bu nedendir ki, Anayasa, kural olarak parlamento kararlarını yargısal denetimden muaf tutmuş, sadece önemli görülen kararların yargısal denetimlerinin yapılacağını belirtmiştir. Dolayısıyla, parlamento kararlarının büyük bir kısmı için, kişiler açısından etki doğurmayan işlemler olduğunu söyleyebiliriz¹⁵⁷.

Parlamento kararlarına yönelik tasnif çalışmasında kararların birçok gruba ayrılabilirdiğini gördük. Bu tasnifin ilk kategorisinde, parlamentonun içyapısına ve

¹⁵⁶ Küçük, a.g.m., s.657.

¹⁵⁷ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.13; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.387; Abdulkakimoğulları, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento...”, a.g.m., s.17;

çalışma düzenine ilişkin oluşturduğu kararlar bulunmaktaydı. Bu kararlar, sadece parlamentoda bulunan milletvekilleri üzerinde geçerli olacağından dolayı vatandaşları doğrudan ilgilendiren bir hukuki etkiden bahsetmek mümkün değildir. Bu nedenle, meclisin çalışma tarzına ve içyapısına yönelik olarak çıkartılan parlamento kararlarının yargısal denetim dışında tutulmasının hukuk devleti ilkesini sınırlandıracağından bahsetmek mümkün değildir.

İkinci olarak, yasama organının yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde alınan parlamento kararlarını değerlendirelim. Bu kararlar, yürütme organının denetlenmesine yol açan araçların kullanılması şeklinde olabileceği gibi yürütme organının bazı işlemlerinin onaylanması şeklinde de ortaya çıkabilir. Yürütme organının denetlenmesi amacıyla oluşturulan meclis soruşturması veya meclis araştırması gibi kararların içerik itibarıyla yargısal denetim dışı tutulması hukuk devleti açısından zedeleyici kabul edilemez. Ancak yürütme organının yaptığı bazı işlemlerin TBMM Genel Kurulu tarafından *karar* işlemi ile onaylanması doktrinde eleştirilmiştir. Erdoğan Teziç'e göre olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanının onaylanması işlemleri, vatandaşların hukukunu ilgilendirmesi ve temel hak ve hürriyetleri geçici bir süre de olsa sınırlandırması nedeniyle *kanun* formu ile yapılmalı ve yargısal denetiminin de Anayasa Mahkemesi gerçekleştirmelidir¹⁵⁸. Bu işlemlerin aslında vatandaşları ilgilendirmesi nedeniyle kanun niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Teziç, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanının, işlevsel açıdan yürütme işlemi ve maddi bakımdan da idari işlem olduğunu; yasama organı tarafından onaylanmaları ile bunların yasama işlemine dönüşemeyeceklerini savunmuştur¹⁵⁹. Aksi takdirde, Anayasa Mahkemesinin ve Danıştayın bu işlemi denetlemekten imtina etmeleri nedeniyle, yargısal denetimi yapılamayan bir işlemin ortaya çıkacağını belirtmiştir¹⁶⁰.

Doktrinde diğer bazı yazarlar ise olağanüstü hal ilanı veya bunun onaylanması işlemlerini, vatandaşlar için doğrudan doğruya uyulması gerekli hukuk kuralları

¹⁵⁸ Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", a.g.m, s.127.

¹⁵⁹ Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", a.g.m, s.128.

¹⁶⁰ Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", a.g.m, s.128.

koymayan işlemler olarak değerlendirmektedirler¹⁶¹. Ergun Özbudun ilgili makalesinde bu konu ile ilgili şunları söylemiştir:

“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, maddî bakımdan birer şart-işlemdir. 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 olduğundan kuşku yoktur. Dolayısıyla, kanun niteliğinde bir işlemin karar yoluyla yapıldığından ve böylece kişi hak ve hürriyetlerinin sınırlandırıldığından söz edilmesi yersizdir”¹⁶².

Zafer Gören, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanının onaylanması işlemlerinin bir şart-işlem olduğu kabul edilse bile temel hakları etkilediğini; bu nedenle de söz konusu işlemin kanun ile yapılması gerektiğini belirtmektedir¹⁶³. Çünkü yazara göre böyle bir karar, yeni bir hukuk düzenini yürürlüğe sokmaktadır. Gören, bu nitelikteki bir kararın, yargısal denetim dışında tutularak parlamentoya büyük bir takdir hakkının verilmesini eleştirmektedir¹⁶⁴.

Bu tartışmaya ilişkin kanaatimiz şöyledir: Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Anayasa'da belirtilen şartların varlığı durumunda olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edebilir. Olağanüstü hal veya sıkıyönetimin ilanından sonra ilgili karar, TBMM Genel Kuruluna sunulur. TBMM Genel Kurulu ise olağanüstü hal veya sıkıyönetim süresini değiştirebilir, onaylayabilir veya kaldırabilir. Eğer olağanüstü hal ilanı parlamento tarafından onaylanırsa, Olağanüstü Hal Kanunu'ndaki tedbir ve yükümlülükler vatandaşlara uygulanabileceği gibi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu olağanüstü hal KHK'leri çıkarma yetkisine sahip olacaktır. Diğer bir deyişle, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edilen bölgelerde farklı bir Anayasal düzenin hâkim olacağı aşikârdır. Bu farklı düzene imkân sağlayan işlem ise TBMM Genel Kurulunun olağanüstü halin onanmasına ilişkin kararıdır. Görüldüğü üzere, olağanüstü halin onanmasına ilişkin parlamento kararı, vatandaşlar üzerinde

¹⁶¹ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.14; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.391; Abdulhakimoğulları, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento...”, a.g.m., s.18;

¹⁶² Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.14.

¹⁶³ Gören, a.g.e., s.182.

¹⁶⁴ Gören, a.g.e., s.182.

farklı bir temel hak ve hürriyet rejimine geçilmesine izin vermektedir. Bu nedenle, TBMM'nin onaylama işleminin *kanun* formu kullanılmak suretiyle halledilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, onaylamaya ilişkin kanunun iptali istemiyle dava açıldığı takdirde, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da belirtilen olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilanı şartlarının oluşup oluşmadığının takdirini yapacaktır. Bu noktada, Anayasa Mahkemesinin bu şartların takdirini yapabilecek bir mercii olarak kabulünün mümkün olup olmadığının sorulması gerekir. Diğer bir deyişle, Anayasa Mahkemesi, örneğin savaş hali veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi şartının oluşup oluşmadığını belirleyebilir mi? Kanaatimizce, bu şartların gerçekleşip gerçekleşmediğini Anayasa Mahkemesi de değerlendirebilir. Ancak, bu değerlendirmeyi yapması gereken asıl ve son mercii neresi olmalıdır. Ülkenin belli bir bölgesinde veya tamamında olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edilmesini gerektirecek durumlar bulunsa dahi, siyasi iktidar, bu rejimlerin ilan edilmesine gerek duymayabilir. Diğer bir deyişle, Anayasa'da belirtilen şartlar gerçekleşse dahi, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edip etmeme yetkisi siyasi iktidara aittir. Mahkemenin, siyasi yönü ağır basan bir konuda son karar mercii olarak olayları değerlendirmesi, siyasi iktidarın ve dolayısıyla da yasama organının yerine geçmektir. Ülkenin ulusal güvenliğini ilgilendiren konulara yönelik yürütülecek siyasetin, ülkenin yönetilmesinden sorumlu yetkililerin takdirine bırakılması gerekir. Nitekim ülkenin belli bir bölgesinde yaşanan yaygın şiddet hareketlerinin varlığı durumunda veya ağır ekonomik bunalım dönemlerinde hiçbir vatandaşın aklına Anayasa Mahkemesi gelmemektedir. Bu noktada harekete geçmesi beklenen organ parlamentodan ziyade Hükûmettir. Bu nedendir ki, olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan etme yetkisi, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu nedenle, olağanüstü hal veya sıkıyönetimin onaylanması işlemi, her ne kadar vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini etkilese de siyasi yönü ağır basan bir işlem olması nedeniyle *parlamento kararı* formu kullanılarak yapılmalıdır.

Doktrindeki diğer bir tartışma, TBMM'nin Anayasa'nın 92'nci maddesi uyarınca oluşturduğu şu üç parlamento kararına ilişkindir: (1) Savaş hali ilanı kararı, (2) TSK'nin yabancı ülkelere gönderilmesi kararı, (3) yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verilmesi kararı. Ali Yılmaz Aliefendioğlu, silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulundurulması için hükümete yetki verilmesini, yasa güç ve

etkisinde karar olarak değerlendirmekte ve Anayasal yargı denetimi dışında bırakılmasını anlamakta güçlük çekmektedir¹⁶⁵. Erdoğan Teziç, Anayasa'nın 92'nci maddesinde düzenlenen işlemleri, vatandaşları etkileyen bir işlem niteliğinde gördüğünden *kanun* normu ile ihdas edilmesi gerektiğini belirtmektedir¹⁶⁶. Doktrindeki bazı yazarlar da söz konusu işlemlerin tüm ülkeyi ilgilendiren siyasi ve hukuki etkiler doğurduğunu vurgulamakta ve sadece TBMM'yi ilgilendiriyormuş gibi parlamento kararı ile yapılmasına anlam verememektedirler¹⁶⁷. Karşı görüşte olan Kemal Gözler, "Anayasa Mahkemesi, bu nitelikte bir kararın nesini denetleyecektir? Ülkenin savaşa girip girmeyeceğine Anayasa Mahkemesi mi, yoksa halkın seçtiği parlamento mu karar verecektir?"¹⁶⁸ ifadeleriyle olası bir Anayasa Mahkemesi denetimini eleştirmiştir.

Savaş ilanı kararı veya TSK'nin yabancı ülkelere gönderilmesi kararı veya yabancı silahlı kuvvetlerin ülkemizde bulundurulmasına izin verilmesi kararı, gerek ülkemizi gerekse dış ülkeleri etkileyebilecek mühim kararlardır. Örneğin, 1 Mart 2003 tarihli 39'uncu birleşimde TBMM Genel Kurulu, "Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine, yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının altı ay süreyle Türkiye'de bulunmasına ve muharip unsurların Türkiye dışına intikalleri için gerekli düzenlemelerin yapılmasına Anayasa'nın 92'nci maddesi uyarınca izin verilmesine ilişkin Başbakanlık tezkeresi"ni oylamıştır¹⁶⁹. Ancak, Irak'taki gelişmeler için çıkarılacak olan bu tezkere, Anayasa ve İçtüzük'teki karar yetersayısına ulaşamadığı için kabul edilmemiştir. Bununla birlikte, TBMM, 1 Mart tezkeresi öncesinde Irak'a ilişkin gelişmeleri 6 Şubat 2003 tarihli kapalı oturumunda değerlendirmiş ve bu çerçevede, Türkiye'deki askerî üs ve tesisler ile limanlarda gerekli yenileştirme, geliştirme, inşaat ve tevsi çalışmaları ile altyapı faaliyetlerinde bulunmak amacıyla Amerika Birleşik Devletlerine mensup teknik ve askerî personelin 3 ay süreyle Türkiye'de bulunmasına, bununla ilgili düzenlemelerin hükümet tarafından yapılmasına

¹⁶⁵ Aliefendioğlu, a.g.e., s.143.

¹⁶⁶ Teziç, "Parlamento Kararı ve Kanun", a.g.m, s.127.

¹⁶⁷ Derdiman, a.g.e, s.390; Memiş, a.g.e., s.406.

¹⁶⁸ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.389.

¹⁶⁹ *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 6, Yasama yılı 1, 39. Birleşim, 1 Mart 2003 Cumartesi, s115-133. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c006/tbmm22006039.pdf> (E.T. 11.3.2016).

Anayasa'nın 92'nci maddesi uyarınca izin vermiştir¹⁷⁰. Bu kararlar, gerek Türkiye'yi ve Irak'ı gerekse İslam coğrafyasını derinden etkileyecek niteliktedir. Irak'ta yaşananlara günümüzden bakıldığında bu etkiyi görebilmek çok daha kolaydır.

Türkiye'de ve diğer ülkelerde yaşayan insanları etkileyebilecek nitelikte olan bu kararların “kanun” formu kullanılarak yapılması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak, bu nitelikteki kararların yüksek oranda siyasetle ilgili olduğunu belirtmemiz gerekir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi, ilgili kararların Anayasa'ya esas bakımından uygunluğunu denetlemesi düşünülemez. Aksi takdirde, savaş ilanı işlemine karşı açılacak bir iptal davasında hâkimlerin karar vermesi gibi bir sonuç doğacaktır. Böyle bir sonuç, Mahkemenin, halkın bütünü temsil eden parlamentonun yerine geçmesinden başka bir şey değildir. Ancak, daha önce de vurguladığımız üzere Anayasa Mahkemesi, bu kararın çıkarılış sürecindeki İçtüzük ve Anayasa kurallarına uygunluğunu denetleyebilmelidir. Gerek Anayasa'nın üstünlüğü gerekse hukuk devleti ilkesi açısından şekil bakımından denetimin desteklenmesi gerekir.

Son olarak, kalkınma planlarının TBMM tarafından onaylanmasına ilişkin parlamento kararlarını inceleyelim. Parlamento bu konu ile ilgili olarak son kalkınma planını, TBMM Genel Kurulunun 01.07.2013 tarihli 127'nci birleşiminde onaylamıştır¹⁷¹. Erdoğan Teziç, 30 Ekim 1984 tarih ve 2067 sayılı “Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğün Korunması Hakkındaki Kanun” gereğince TBMM Genel Kurulu tarafından onaylanan kalkınma planlarının maddi açıdan tipik parlamento kararlarına uymadığını şu şekilde belirtmiştir:

“Kamu kesimi için uyulması gerekli kurallar içeren, öte yandan da özel kişilerin planda öngörülen koşulları benimsedikleri takdirde plan kapsamına alınmaları, bunlar açısından bir takım yararlar sağlamaktadır. Bu nitelikte bir belgenin aslında ek bir kanunla onaylanması gerekir”¹⁷².

Doktrinadaki diğer yazarlar ise, TBMM Genel Kurulu tarafından onaylanan kalkınma planının özel kişiler için bağlayıcı haklar veya yükümlülükler meydana

¹⁷⁰ *TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 4, Yasama yılı 1, 32. Birleşim, 6 Şubat 2003 Cumartesi, s.579-583. <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c004/tbmm22004032.pdf> (E.T. 11.3.2016).

¹⁷¹ 1041 sayılı onuncu kalkınma planının (2014-2018) onaylandığına ilişkin karara ulaşmak için bkz. **Resmi Gazete**, 6 Temmuz 2013, Sayı 28699.

¹⁷² Teziç, “Parlamento Kararı ve Kanun”, a.g.m, s.129.

getirmediğini dile getirmektedirler¹⁷³. Kemal Gözler, bu planların emredici hükümler değil “temenni” ve “direktifler” içerdiğini vurgulamaktadır¹⁷⁴.

Anayasa Mahkemesi de 25 Ekim 1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararında, “plan, yasama meclislerinden geçmekle birlikte kanun niteliğinde olmadığı için herhangi bir kimseye doğrudan doğruya bir ödev yükleyemez ve yürürlükte bulunan kanunları değiştirici bir etkiden yoksundur¹⁷⁵” ifadeleriyle kalkınma planının “kanun” niteliğinde olmadığına hükmetmiştir.

Kanaatimizce, kalkınma planları incelendiğinde açık bir şekilde görülecektir ki, bu planlarda, dünya ve ülkenin genel durumu değerlendirilmekle birlikte hükûmetin ekonomik, sosyal, bilimsel ve teknolojik alanlardaki hedeflerinden bahsedilmektedir. Vatandaşlar için bağlayıcı hukuk kurallarından yoksun bir kalkınma planının TBMM tarafından “karar” işlemi ile yerine getirilmesinde bir sakınca görmüyoruz.

D. PARLAMENTONUN BAZI KURUMLARIN BAŞKAN VE ÜYELERİNİN SEÇİMİNE YÖNELİK İŞLEMLERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE YARGISAL DENETİMİ SORUNUNUN ÖZEL OLARAK İNCELENMESİ

Parlamentonun görev ve yetkileri arasında bazı kurumların üye seçimi işlemlerini gerçekleştirmek de bulunmaktadır. Bu çerçevede parlamento, Sayıştay Başkanı ve üyelerinin, RTÜK üyelerinin, Anayasa Mahkemesi üyelerinden bir kısmının, Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin seçilmesi işlemlerini gerçekleştirmektedir. Bu işlemlerin hukuki niteliği ve yargısal denetimi ile ilgili olarak yargı kararları arasında ittifak bulunmadığı gibi, doktrinde de farklı görüşler ileri sürülmektedir. Aslında tartışma, işlemlerin yasama işlemi mi yoksa idari işlem mi olduğu noktasında kilitlenmektedir. Bu nedenle asıl çözümlenmesi gereken konu bu işlemlerin bir yasama işlemi mi yoksa idari işlem mi olduğudur. Yasama işlemi ile idari işlemler arasındaki ayrım hakkında teorik açıklamalar ilk bölümde yapılmıştır. Konunun bütünlüğünün sağlanması açısından da bu tartışmayı ilk bölümde gerçekleştirmek istedik. Dolayısıyla

¹⁷³ Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, a.g.m., s.16; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s.393.

¹⁷⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s.393.

¹⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, 25 Ekim 1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı karar, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi**, Sayı 8, s.37. Aktaran: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, a.g.e., s.236.

bu tartişmanın gerek teorik boyutu gerekse pratik boyutu için ilk bölümdeki açıklamalarımıza bakılmalıdır.



SONUÇ

Devlet aygıtının gerçekleştirmekle mükellef olduğu birçok fonksiyonu bulunmaktadır. Bu fonksiyonlar, konularına veya içeriğine göre eğitim fonksiyonu, dış ilişkiler fonksiyonu, güvenlik fonksiyonu veya iktisadi fonksiyon şeklinde ayrılabilirler¹⁷⁶. Ancak, çalışmamız açısından ilgilenmemiz gereken durum, devletin maddi fonksiyonları değil hukukî fonksiyonlarıdır¹⁷⁷. Bu fonksiyonlar, yasama, yürütme ve yargı olarak üçe ayrılmaktadırlar. Hukuk kurallarının oluşturulması yasama fonksiyonunu, bu kuralları uygulamak ve uygulanmasını sağlamak amacıyla gerekli tedbirlerin alınması ve düzenlemelerin yapılması yürütme fonksiyonunu, insanlar arasında meydana gelen hukuki uyuşmazlıklar hakkında karar verilmesi ise yargı fonksiyonunu oluşturacaktır. Modern anayasalar incelendiğinde söz konusu fonksiyonların, farklı organlar tarafından yerine getirildiği görülecektir. Yasama fonksiyonu yasama organı tarafından, yürütme fonksiyonu yürütme organı tarafından, yargı fonksiyonu ise yargı organı tarafından gerçekleştirilir. 1982 Anayasası açısından durum yukarıda anlatılandan farklı değildir. Anayasa'nın 7'nci maddesi uyarınca yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, 8'inci maddesi gereğince yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, 9'uncu maddesi gereğince yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilir.

Yasama işlemleri teorisinin oluşturulmasında yasama fonksiyonunu açıklamak zor bir uğraşı gerektirmiştir. Bu noktada karşımıza çıkan ilk problem, yasama fonksiyonunun içeriğinin organik ölçüte göre mi yoksa maddi (işlevsel) ölçüte göre mi belirlenmesi gerektiğidir. Anayasa'nın ilgili hükümlerinin madde kenar başlıkları

¹⁷⁶ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.187.

¹⁷⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, a.g.e., s.187.

dikkate alındığında, egemenliğin millet adına kullanımının, fonksiyonel ayırmadan hareketle düzenlendiği görülecektir. Ancak, Anayasa’da ilgili maddelerin içeriğinde bu fonksiyonlar, işlemin içeriğine göre değil de işlemi yapan organa göre nitelendirilmektedirler. Yani, yasama fonksiyonunun içeriğine yönelik belirleyici bir ölçüt Anayasa’da gösterilmemiştir. Ancak, kesinlik ifade eden bir şey, yasama fonksiyonunun yasama organı tarafından gerçekleştirilecek olmasıdır. Diğer bir deyişle, yasama organının yaptığı işlemler, yasama fonksiyonunu meydana getirecektir. Ancak bu tanım, fazlasıyla geniş ve belirsizdir. Bu noktada, TBMM’nin görev ve yetkilerini sayan Anayasa’nın 87’nci maddesi düşünülmelidir. Çünkü yasama fonksiyonu, yasama organı tarafından yapılan işlemler neticesinde gerçekleşeceği için, yasama organının Anayasa’da belirtilen yetki ve görevlerini kullanması, sonuç itibarıyla bize yasama fonksiyonunu verecektir. Ancak, TBMM’ye verilen her türlü görev ve yetkiyi yasama fonksiyonu kapsamında görebilir miyiz?

Bir işlemin doğrudan yasama fonksiyonu olarak etiketlenmesine neden olan asıl şey, işlemin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olmasıdır. Ancak parlamentoya verilen bazı yetkilerin yasama fonksiyonuna dâhil edilip edilmemesi noktasında tereddüt bulunmaktadır. Yasama fonksiyonunun belirlenmesine ilişkin kesin bir ayırım çizmek gerekirse, organik ölçüte ağırlık verilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Sonuç itibarıyla, yasama fonksiyonunu, Anayasa’nın 87’nci maddesinde ve diğer maddelerinde yasama organına verilen görev ve yetkilerin kullanılması şeklinde tanımlıyoruz.

Yasama fonksiyonunu organik kritere ağırlık vererek cevaplandırdık. Yasama işlemlerini de organik kritere ağırlık vererek cevaplandırmak gerekir. Çünkü yasama işlemleri, yasama organının yasama fonksiyonu çerçevesinde yaptığı işlemlerden oluşur. Organik kritere ağırlık verdiğimiz için bir işlem, idari işlev kapsamında görülse dahi o işlemi yasama işlemi kapsamında değerlendirmek gerekir. Ancak, bu kuralın istisnasını TBMM Başkanı’nın veya TBMM Başkanlık Divanı’nın idari nitelikteki işlemleri oluşturur. Meclis Başkanı veya Meclis Başkanlık Divanı’nın gerek kendi personeli gerekse TBMM bina ve eklentilerinin yönetimi ile ilgili olarak ihdas etmiş olduğu işlemler, doktrin ve mahkeme kararları tarafından idari işlem olarak kabul edilirler. Bu işlemler, yasama görev ve yetkisi kapsamında değerlendirilemeyeceği için yasama işlemleri kapsamından çıkartılması gerekir. Sonuç itibarıyla yasama işlemi,

yasama organının yasama görev ve yetkisiyle ilgili belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak gerçekleştirdiği irade açıklamasıdır. Bu tanımda 4 unsurun bulunduğu görülmektedir:

- İşlemin yasama organı tarafından yapılması
- İşlemin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olması
- Yasama organının irade açıklamasında bulunması
- İşlemin hukuki sonuç doğurması

Yasama işleminin ilk şartı, yasama organı tarafından ihdas edilmiş olmasıdır. Yasama organı kavramı sadece TBMM Genel Kurulunu değil, bununla birlikte komisyonları, TBMM Başkanı veya Başkanlık Divanını da kapsamaktadır. İkinci şart, yasama organı tarafından ihdas edilecek işlemin yasama görev ve yetkisiyle ilgili olmasıdır. “Yasama görev ve yetkisi” unsuru, genel itibarıyla ilk bakışta anlaşılabilir. Ancak bazı durumlarda işlemin yasama görev ve yetkisiyle mi yoksa idare işleviyle mi ilgili olduğu belirsizdir. Bu noktada da parlamentonun nihai iradesine ağırlık verilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Parlamento, bir işlemin ihdas etme yetkisini yasama organına vermişse, bu işlem “yasama işlemi”; aynı nitelikteki bir işlemin ihdas etme yetkisini yürütme organına vermişse, bu taktirde de “idari işlem” olarak kabul edilmelidir. İrade açıklaması unsurunu yasama organına ait olan bir iradenin açıklanması şeklinde anlamalıyız.

Son olarak yasama organı tarafından açıklanan irade açıklamasının hukuki etkiye sahip olması gerekir. Kanaatimizce, idari işlem teorisinde ifade edilen icrâilik – hazırlık veya etkili-etkili olmayan işlem ayrımı, yasama işlemleri teorisi açısından büyük ölçüde uygulanabilecek niteliktedir. Bu çerçevede idari işlem teorisinde hukuki etkiye sahip olmayan işlemlere verilen birçok örneklendirmeyi, yasama işlemleri alanında da bulabilmek mümkündür. TBMM’nin hazırlık işlemlerine, kanun tasarısı ve teklifleri hakkında komisyonların hazırladığı raporları örnek olarak verebiliriz. Öneri ve danışma işlemlerini de bu kapsamda değerlendirmek gerekir. TBMM İçtüzüğü’nün 5’inci maddesine göre parlamentonun tatile girmesi için Danışma Kurulu önerisi gereklidir. Bu işlem, açık bir şekilde hukuki etkiden yoksun işlemler kategorisinde değerlendirilmelidir. İç düzen işlemlerine örnek olarak, TBMM Genel Kurulu gündeminin İçtüzük’te ayrı olarak düzenlenen haller saklı olmak üzere Meclis Başkanlığınca düzenlenmesi verilebilir.

Yasama işlemleri teorimiz uyarınca TBMM Başkanlık Divanının, Meclis Başkanı'nın veya komisyonların işlemlerini genel itibarıyla, yasama organının kendi içyapısı ve işleyişine yönelik hukuki etki doğurmaktan uzak işlemler olarak değerlendirdik. Diğer taraftan, yasama işlemlerinin sadece TBMM Genel Kurulu tarafından yapılabileceğini söylemek, teori açısından doğru bir yaklaşım olmayacaktır. TBMM Genel Kurulu dışındaki yasama birimleri tarafından oluşturulan işlemlerin de hukuki etkiye sahip oldukları takdirde birer yasama işlemi olarak kabul edilmesi gerekecektir.

Yasama işlemlerinin idari işlemlerden ayrılması noktasında, yasama işlevi ile idare işlevi arasındaki bazı belirsizliklerden dolayı görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Bu çerçevede tartışılan işlemler, parlamentonun Sayıştay Başkanı ve üyelerini, RTÜK üyelerini, Anayasa Mahkemesi üyelerinden bir kısmını, Kamu Başdenetçisi ve denetçileri seçmesi işlemleridir. Doktrinde bazı yazarlar, RTÜK ve Kamu Başdenetçisi ve denetçilerin seçiminin bir parlamento kararı değil, idare işlevinin kapsamında bulunması nedeniyle idari işlem olduğunu iddia etmişlerdir. Kanaatimizce bu işlemler, TBMM'nin yasama fonksiyonu içerisinde değerlendirilmelidir. Anayasa'nın 87'nci maddesinde ve diğer maddelerinde belirtilen işlemler yasama fonksiyonunu oluşturacağından dolayı, bu kurumların Başkan ve üyelerinin seçimini de bir yasama işlemi olarak değerlendirmeliyiz. Aslında burada cevaplanması gereken problem, yasama fonksiyonunun içeriğinin nasıl belirleneceğidir. Biz, yasama fonksiyonunun belirlenmesinde organik kritere ağırlık verdiğimiz için, idari nitelikte olsa dahi TBMM'ye verilen görev ve yetkilerin kullanılması yasama fonksiyonunu oluşturacaktır. Ancak, karşımıza sorun olarak çıkacak tek husus, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda Karma Komisyonun denetçileri seçme yetkisinin düzenlenmesidir. Bu işlem, TBMM Genel Kurulu tarafından ihdas edilmediği için bir parlamento kararı olarak değerlendirilemez. Bir kanun olarak da değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, işlemin hukuki niteliği doktrinde cevaplanmayı bekleyen sorular arasında yerini almıştır.

Yasama işlemi türleri, doktrindeki tartışmalı konulardan bir diğeridir. Doktrinde bazı yazarlar, yasama organı tarafından yasama görev ve yetkisi kapsamında yapılan tüm işlemleri yasama işlemi olarak değerlendirirken, bazıları ise doktrinde yasama

işlemi olduğu noktasında tereddüt bulunmayan “kanun” ve “parlamento kararı” işlemlerine ek olarak “isimsiz/bildirici yasama işlemleri”ni bir yasama işlemi olarak ileri sürmüşlerdir. Bununla birlikte doktrinde ileri sürülen bir diğer yasama işlemi de “Meclis Başkanı kararı”dır.

Kemal Gözler’e göre TBMM Başkanı’nın yasama görev ve yetkisiyle ilgili bazı işlemleri, yasama işlemleri türlerinden herhangi bir kategoriye dâhil edilemediğinden dolayı, yeni bir yasama işlemi türü olarak ileri sürülmüştür. Bu işlem kategorisine örnek olarak, 1982 Anayasası’nın 93’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında ifade edilen Meclis Başkanı’nın parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi verilmiştir. Yasama işlemleri teorimize göre “Meclis Başkanı kararı” bir yasama işlemi olarak kabul edilemez. Meclis Başkanı’nın, TBMM Genel Kurulunu, Danışma Kurulunu toplantıya çağırma görevleri olduğu gibi komisyonların çalışma sürelerini uzatma veya kısaltma gibi görevleri de bulunmaktadır. Bu görevler, parlamentonun içyapısı ve çalışma düzenine yönelik hazırlık işlemleri kategorisinde değerlendirilmelidir. Pratik açıdan da bu işlemleri bir yasama işlemi olarak kabul etmekte hukuki bir fayda bulunmamaktadır. Bu işlemler, Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi mümkün olmayan işlemler kategorisine girmektedir. Parlamentonun kendi içerisinde bu uyumsuzlukları çözümlemesi gerekecektir.

Çoğu yasama uzmanı olan yazarlar tarafından yasama işlemi olarak ileri sürülen diğer bir tür ise, “isimsiz/bildirici yasama işlemleri”dir. Bildirici işlemler, TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmakla tamamlanan ve hukuki sonuçlar doğuran işlemler olarak tanımlanmaktadır. Örneğin, 1982 Anayasası’nın 84’üncü maddesinin 2’nci fıkrasına göre, milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula *bildirilmesiyle* olur. Her ne kadar kesinleşmiş bir yargı kararı bulunsa da, bu mahkeme kararının hukuki sonuç doğurması, Genel Kurulda okunması anına denk gelmektedir. Bu yasama işleminin özelliği, TBMM Genel Kurulu tarafından oylama yapılmaması ve Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetiminin mümkün olmamasıdır. Bu işlemi savunan yazarlara göre TBMM Genel Kuruluna yapılan her türlü sunuş, bildirici yasama işlemi olarak kabul edilmez. Sadece Genel Kurula sunulmasıyla birlikte hukuki sonuç doğuracak mahiyette olan işlemler, bildirici işlem olarak kabul edilebilir. Biz, bu işlemlerin bir yasama işlemi

olarak adlandırılmayacağı kanaatini taşımaktayız. Çünkü bu kararlarda açıklanan irade parlamentonun iradesi değildir. TBMM Genel Kurulu dışındaki birimlerin veya başka organların işlemlerinin sadece Genel Kurula sunulmasıyla hukuki sonuç doğurması, bu işlemlere yasama işlemi niteliği kazandırmaz.

Çalışmanın ikinci bölümünde parlamento kararları incelenmiştir. Parlamento kararları yasama organının belli konular hakkında ortaya koyduğu irade açıklamalarıdır. Yasama organı, parlamento kararları ile genel, kişilik-dışı ve sürekli mahiyette kurallar ihdas etmek yerine, çoğu zaman kendi içyapısı ve çalışma düzenine yönelik işleri belirlemektedir. Bununla birlikte, yasama organının, diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde çıkardığı işlemler olduğu gibi, hukuki olmaktan ziyade özünü siyasi ve ekonomik sâikler oluşturan işlemler de bulunmakta ve bunlar kararın konusunu oluşturabilmektedir. Örneğin, meclis araştırması komisyonunun kurulması ve üyelerinin seçimi, parlamentonun çalışma düzenine yönelik bir karar iken, yabancı ülkelere asker gönderilmesi ve kalkınma planlarının onaylanması ise parlamentonun siyasi ve ekonomik sâiklerle hareket ettiği karar kategorisinde değerlendirilmektedir.

Doktrindeki genel temayül, parlamento kararlarının konuları ve nitelikleri itibarıyla çok çeşitli olmaları nedeniyle ancak olumsuz bir şekilde tanımlanabileceğine yöneliktir. Bu olumsuz tanımlama da parlamento kararlarının, kanun dışındaki tüm yasama işlemleri olarak etiketlenmesi sonucunu doğurmuştur. Ancak biz böyle bir tanımın ayırt edici fonksiyondan yoksun olduğunu düşünüyoruz. Parlamento kararını şöyle tanımlamayı uygun bulduk: *TBMM Genel Kurulunun, yasama organının içyapısına ve çalışma düzenine yönelik olarak veya diğer organlarla ilişkileri çerçevesinde veya Anayasa, İçtüzük ve kanunda belirtildiği durumlarda, oylama neticesinde ortaya koyduğu irade açıklamalarıdır.*

Parlamento kararlarının kanundan ayrılması önemli bir meseledir. Zira hem kanun hem de parlamento kararı TBMM Genel Kurulu tarafından ihdas edilmektedir. Bu noktada kolay bir şekilde yapılabilecek ilk yorum, parlamento kararı ile kanun arasında organik bir ayrımın işe yaramayacağıdır. Parlamento, bazı konuları kanun yapmak suretiyle, bazı konuları da parlamento kararı çıkartmak suretiyle halletmektedir. O halde, kanun ve karar işlemlerinin ayrımından kastedilen, hangi konuların kanun, hangi konuların parlamento kararı ile düzenlenmesi gerektiğidir. Kanaatimizce, bu

noktada kullanılabilir iki ilke bulunmaktadır. Biri, vatandaşlar üzerinde hak veya yükümlülük doğurma kriteri, diğeri ise bireysel - düzenleyici işlem ayrımı kriteridir. Vatandaşlar üzerinde hak ve yükümlülük doğuran düzenlemeler parlamento kararı ile düzenlenemez. Bu nitelikteki işlemlerin ancak kanun ile yapılması gerekir. Parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken konuların da kanun ile yapılamayacağı düşüncesini taşıdığımız için, karar ile düzenlenmesi gereken konular kanun ile düzenlenemeyecektir. Diğerkimiz uyarınca parlamento, bir somut durum veya belli bir kişi hakkındaki irade açıklamasını *karar* işlemiyle; genel, kişilik-dışı nitelikte kural koyma iradesini ise *kanun* normu ile ortaya koymalıdır.

Hukuk düzeni içerisindeki bütünlüğün ve uyumun sağlanabilmesi için hukuk kurallarının çatışmaması ve uyumlu olması gerekir. Dolayısıyla, hukuk düzeninde etkili bir işlem olarak kabul edilen parlamento kararları da diğerk yasama işlemleri gibi Anayasa'ya aykırı olamayacaktır. Parlamento kararlarının soyut, genel kural niteliğindeki bir türü olan içtüzük düzenlemelerinin de Anayasa'ya uygun olması gerektiği noktasında bir tereddüt bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa'da Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimlerinin yapılacağı belirtilmiştir. Ancak problem teşkil eden nokta Anayasa altı bir düzeyde bulunan içtüzük ve kanun normları arasında bir hiyerarşinin bulunup bulunmadığıdır.

Kanaatimizce, kanunlar ile TBMM İctüzüğü arasında bir altlık-üstlük ilişkisi kurulabilmesi mümkün değildir. Bu çerçevede ileri sürülebilecek ilk gerekçe, normların geçerliliklerini birbirlerinden değil, Anayasa'dan aldıklarıdır. Her iki normun oluşumu da Anayasa'da düzenlenmiştir. Altlık-üstlük ilişkisi, bir geçerlilik ilişkisini belirttiğinden dolayı, geçerliliklerini diğerk normdan değil de Anayasa'dan alan iki norm arasında bir hiyerarşi kurulabilmesi mümkün değildir. Böylece kanun ve içtüzük normları, normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın belirlediği konumda yani Anayasa altı konumda yer alırlar. Diğerk taraftan, kanunun konusu, tüm ülke sathında uygulanacak, genel ve objektif düzenlemeler getirmektir. İctüzük ise, TBMM'nin çalışma usul ve yöntemini düzenleyen ve sadece parlamentoda bulunan milletvekillerine hitap eden, diğerk parlamento kararlarından farklı olarak kural-işlem mahiyetinde olan bir yasama işlemidir. İctüzük metinlerinde, kanun normu gibi vatandaşlar için yükümlülük veya haklar doğuran kurallar bulunamaz. Kanun metinlerinde ise parlamentonun

çalışmalarını düzenleyen içtüzük niteliğinde hükümler bulunamaz. 1982 Anayasası'nın 95'inci maddesine göre TBMM, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütecektir. Bu hüküm karşısında bir kanunla herhangi bir meclis çalışmasının düzenlenmesi, Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir. Böylelikle kanun ve içtüzük normlarının konu unsuru açısından ayrılabilmesi açık bir şekilde görülmektedir. Diğer bir deyişle, kanun ve içtüzük normları arasında içerik itibarıyla bir hiyerarşinin kurulabilmesi mümkün değildir.

Parlamento kararları, kural olarak konu unsuru itibarıyla sınırlı olduğundan ancak oluşumunun düzenlendiği konularda ihdas edilebilir. Mevzuat incelendiğinde, parlamento kararlarının, Anayasa, İçtüzük ve bazı kanunlarda oluşumunun düzenlendiği görülecektir. Diğer bir deyişle, parlamento kararlarının yukarıda ifade edilen normlara dayanması gerekir. Ancak TBMM Genel Kurulu, kendi içyapısını ve çalışma düzenini ilgilendiren konular kapsamında Anayasa, İçtüzük ve kanuna dayanmaksızın parlamento kararı ihdas edebilir. Parlamentonun, bu alan dışında parlamento kararı ihdas edebilmesi için ilgili durumun Anayasa, kanun veya İçtüzük'te düzenlenmiş olması gerekir.

Doktrinde tartışılan önemli konulardan birisi parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken konuların kanun ile de düzenlenip düzenlenemeyeceğidir. Kanaatimizce, TBMM Genel Kurulu'nun "karar" ile düzenleme yapması gereken durumlarda kanun ile düzenlemede bulunması, yargısal denetimi mümkün olmayan işlemlerin, Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi sonucunu doğuracaktır. Bir diğer itirazımız, Cumhurbaşkanının dâhil olmadığı bir sürece katılmasıdır. Parlamento kararı ile düzenlenmesi gereken konular kanun ile düzenlenmek suretiyle, Cumhurbaşkanına kabul edilen kanunu geri gönderme yetkisi verilmiş olacaktır.

Parlamento kararları kanunların genelliği prensibine karşılık konu itibarıyla sınırlandırılmışlardır. Bu nedenle parlamento kararları ile kanun arasındaki ayrımın netleşmesine katkıda bulunacak bir faaliyet de parlamento kararlarının tasnif edilerek sayılmasıdır. Geriye kalan konular ise kanun formu ile düzenlenmelidir. Bu çerçevede parlamento kararlarını beş kategoride tasnif etmeyi uygun gördük:

- Parlamentonun kendi içyapısına ve çalışma düzenine ilişkin kararları
- Parlamentonun yürütme organı ile ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlar
- Parlamentonun yargı organı ile ilişkileri çerçevesinde alınan kararlar
- Bağımsız kuruluşların başkanlarının seçilmesine dair karar
- *Sui generis* parlamento kararları

Parlamento kararlarının çıkarılış usulü, doktrin tarafından el değmemiş bir alan olarak dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, kararların çıkarılış süreci, kanunlar gibi uzun ve karmaşık bir nitelik arz etmemektedir. Diğer bir deyişle, kararların basit bir çıkarılış sürecine tabi olduğu söylenebilir. Genel olarak kararlar, kanunlar gibi komisyon aşaması öngörülmezsizin TBMM Genel Kurulunda görüşüldükten hemen sonra oylanarak çıkarılmaktadır. Ancak, bazı kararlar için komisyon aşaması öngörülmüştür. Diğer bazı kararlar hakkında ise Genel Kurulda ilgili tezkere, öneri veya önerge okunur ve konuyla ilgili herhangi bir görüşme açılmaksızın hemen oylamaya sunulur halledilir.

Kararlar, kanunlar gibi Resmî Gazete’de yayımlanmak zorunda değildirler. Ancak bazı parlamento kararları Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır. Parlamento kararları ister Resmî Gazete’de yayımlansınlar ister yayımlanmasınlar, TBMM Genel Kurulunda kabul edildikleri anda yürürlüğe girmektedirler. Bu kuralın tek istisnası İçtüzük değişikliği kararıdır. İçtüzük değişiklikleri, Resmî Gazete’de yayımlandıkları anda yürürlüğe girmektedirler.

Son olarak çalışmada parlamento kararlarının yargısal denetim sorunu incelenmiştir. 1982 Anayasası’nda sadece üç tür parlamento kararının Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetiminin yapılacağı düzenlenmiştir: yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı, milletvekilliğinin düşürülmesi kararı ve içtüzük değişikliği kararı. Anayasa Mahkemesi, geliştirdiği “eylemli içtüzük değişikliği” içtihadı sayesinde denetlenemeyen parlamento kararlarının Anayasa’ya aykırılığını denetlemiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarına göre eylemli içtüzük değişikliği, iki durumda ortaya çıkmaktadır. Birincisi, İçtüzük’te konu ile ilgili hüküm bulunduğu durumunda TBMM uygulaması veya kararın alınması; ikincisi, İçtüzük’te konu ile ilgili bir hüküm bulunmadığı durumlarda boşluğu dolduracak mahiyette TBMM uygulaması veya

kararın alınmasıdır. Doktrinin genel çoğunluğu, ilke itibarıyla eylemli içtüzük değişikliği içtihadını savunmaktadır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin, parlamentonun çalışma usulü dışındaki konularda alınan parlamento kararlarında da kendisini yetkili kabul ederek Anayasal denetim yapması, doktrinde birçok yazar tarafından eleştirilmiştir.

Kanaatimizce, “eylemli içtüzük değişikliği” savunulmalıdır. Eylemli içtüzük içtihadı sayesinde, Anayasa’nın 11’nci maddesinde ifade edilen Anayasa’nın üstünlüğü ilkesinin uygulama alanı genişletilmiş olacaktır. Doktrinde Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına yöneltilen eleştiri, pozitivist kaynaklı bir yetkisizlik eleştirisidir. Ancak, yetki aşımı yapıldığı kabul edilse dahi, böyle bir yetki aşımı, demokratik devlet ilkesi ile Anayasa normlarının bağlayıcılığı ilkesine katkı yapacaktır. Parlamento tarafından oluşturulan bir karar ile meclisin çalışma usulü belirleniyorsa, bu parlamento kararının Anayasallık denetiminin yapılması gerekir. Aslında bu denetim, meclisin çalışma usulünü düzenleyen İçtüzük kurallarının yargısal denetiminin yapılacağını öngören Anayasa’nın 148’inci maddesinin bir gereği değil midir?

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ABADAN Yavuz, *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Ankara, A.Ü.S.B.F.Y., 1952.
- AKYILMAZ Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 6. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2015.
- ALİEFENDİOĞLU Yılmaz, *Anayasa Yargısı*, Ankara, Yetkin Yayınları, 1997.
- ALTUĞ Yılmaz, *Parlamento Hukuku*, İstanbul, Çağlayan Kitabevi, 2003.
- ARIKAN Cengiz, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama Yetkisinin Devredilmesi İlkesi*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.
- ARSLAN Kahan Onur, *Türk Parlamento Hukuku*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.
- ATAR Yavuz, *Türk Anayasa Hukuku*, 9. Baskı, Konya, Mimoza Yayıncılık, 2014.
- ATAY Erdem Ethem, *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012.
- BAKIRCI Fahri, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000.

- BAKIRCI Fahri, *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı Ve İşleyişi İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Cilt I, Ankara, TBMM Yayınları, 2011.
- DERDİMAN Ramazan Cengiz, *Anayasa Hukuku*, 3. Baskı, Bursa, Alfa- Aktüel Yayınları, 2013.
- DEVELLİOĞLU Ferit, *Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lugat*, 11. Baskı, Ankara, Aydın Kitabevi Yayınları, 1993.
- ERDOĞAN Mustafa, *Anayasa Hukuku*, 7 Baskı, Ankara, Orion Kitabevi, 2011.
- EROĞUL Cem, *Anatüzeeye Giriş*, 14. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014.
- GALLOWAY George B., *The Legislative Process in Congress*, 2. Baskı, New York, Thomas Y. Crowell Company, 1955.
- GERSHMAN Gary P., *The Legislative Branch of Federal Government: People, Process and Politics*, California, ABC-CLIO Inc., 2008.
- GİRİTLİ İsmet, BİLGİN Pertev, AKGÜNER Tayfun ve BERK Kahraman, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2015,
- GÖNENÇ Levent, *Siyasi İktidarın Denetlenmesi - Dengelenmesi ve Yargı*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.
- GÖZLER Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2000.
- GÖZLER Kemal, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000.
- GÖZLER Kemal, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, Bursa, Ekin Yayınevi, 2011.
- GÖZLER Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 12. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2012.
- GÖZLER Kemal, *Hukuka Giriş*, 10. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013.
- GÖZLER Kemal ve KAPLAN Gürsel, *İdare Hukuku Dersleri*, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınevi, 2013.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Anayasa Hukuku*, 19. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ve TAN Turgut, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, Cilt 1, 6. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- GRANT Moyra, *The UK Parliament*, Edinburg, Edinburg University Press, 2009.
- GÜNEŞ Turan, *Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956,

- GÜNEŞ Turan, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965.
- HAKYEMEZ Yusuf Şevki, *Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı*, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2009.
- HERİNGA Aalt Willem ve KIİVER Philipp, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*, 2. Baskı, Portland, Intersentia, 2009.
- İBA Şeref, *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2001.
- İBA Şeref, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.
- İBA Şeref, *Parlamento Hukuku*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.
- İBA Şeref, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.
- İBA Şeref ve BOZKURT Rauf, *100 soruda Parlamento Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, 2006.
- KALABALIK Halil, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 5. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2014.
- KARAHANOĞULLARI Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012.
- KELSEN Hans, *General Theory of Law and State*, çev. Anders Wedberg, Cambridge – Massachusetts, Harvard University Press, 1949.
- KELSEN Hans, *Pure Theory of Law*, çev. Max Knight, New Jersey, University of California Press, 1967.
- KORUCU Serdar, *Yargısal Aktivizm: Anayasal Sınırların Yargısal Yollarla Belirlenmesi Sorunu*, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2014.
- KÖKÜSARI İsmail, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri*, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2009.
- KUZU Burhan, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.
- MEMİŞ Emin, *Anayasa Hukuku Notları: Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011)*, 6. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi Yayınları, 2011
- MUTÇALI Serdar, *Arapça - Türkçe Sözlük*, İstanbul, Dağarcık Yayınları, 2014.

- NEZİROĞLU İrfan, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2008.
- PARPWORTH Neil, *Constitutional & Administrative Law*, 8. Baskı, New York, Oxford University Press, 2014.
- OĞUZMAN Kemal ve BARLAS Nami, *Medeni Hukuk: Giriş, Kaynaklar, Temel Kavramlar*, İstanbul, Vedat Kitapçılık, 2008.
- ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 14. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013.
- ÖZBUDUN Ergun, *Türkiye’de Demokratikleşme Süreci: Anayasa Yapımı ve Anayasa Yargısı*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.
- SABUNCU Yavuz, *Anayasaya Giriş*, 16. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014.
- SİLK Paul ve WALTERS Rhodri, *How Parliament Works*, New York, Longman Group, 1987.
- SUEUR Andrew Le, SUNKIN Maurice ve MURKENS Joe Eric Khushal, *Public Law: Text, Cases, and Materials*, New York, Oxford University Press, 2010.
- ŞAHİN Engin, *Siyaset ve Hukuk Arasında Anayasa Mahkemesi*, İstanbul, İz Yayıncılık, 2010.
- ŞİMŞEK Ahmet Alkan, *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Yorumu Ve İlgili Mevzuat*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2013.
- TANÖR Bülent ve YÜZBAŞIOĞLU Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 11. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- TEZİÇ Erdoğan, *1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1972.
- TEZİÇ Erdoğan, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1980.
- TUNÇ Hasan, Faruk BİLİR ve Bülent YAVUZ, *Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.
- TURHAN Mehmet, *Hükümet sistemleri*, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.
- TOTAL Erhan, *Dünya’da ve Türkiye’de Ombudsmanlık*, Ankara, Adalet Yayınevi, 2014.
- TÜRCAN Talip, *Devletin Egemenlik Unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri*, Ankara, Ankara Okulu Yayınları, 2001.

TÜRCAN Talip, *İslam Hukuk Biliminde Norm-Amaç İlişkisi*, Ankara, Ankara Okulu Yayınları, 2009.

USLU Ferhat, *Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu*, 2. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2015.

WADE E. C. S. ve PHİLLİPS Godfrey, *Constitutional Law*, 8. Baskı, London, Longman, 1970.

YAYLA Atilla, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Ankara, Liberte Yayınları, 2014.

YAZICI Serap, *Yeni Bir Anayasa Hazırlığı ve Türkiye: Seçkincilikten Toplum Sözleşmesine*, 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

YILDIRIM Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, vd., *İdare Hukuku*, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2013.

YILMAZ Dilşat, *İdari İşlemin İcraileği*, Ankara, Astana Yayınları, 2014.

Makaleler

ABDULHAKİMOĞULLARI Erdal, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, *Yasama Dergisi*, Sayı 5, Nisan - Mayıs - Haziran, 2007, ss. 5-26.

AKTAŞ Kadir, “Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasal Sistemdeki Yeri ve Etkinliği Sorunu”, *TBB Dergisi*, Sayı 94, 2011, ss.359-374.

ALGAN Müberra, “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 63, Sayı 4, 2014.

BAKIRCI Fahri, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, *TBB Dergisi*, Sayı 112, Ankara, 2014, ss.257-296.

BRADLEY Anthony W. ve PİNELLİ Cesare, “Parliamentarism”, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Ed. Michel Rosenfeld ve Andras Sajó, Oxford University Press, New York, 2013, ss.650-670.

ÇEKİÇ Onur, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 12, Mayıs - Haziran - Temmuz - Ağustos, 2009, ss.107-135.

- EŞEN Hamit, “Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı’nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 4, Ocak - Şubat – Mart, 2007, ss.5-26.
- GÖZLER Kemal, “Hukukun Siyasetle İmtihanı: Kim Sınıfta Kaldı?”, *Türkiye Günlüğü*, Sayı 89, Yaz 2007, ss.5-15.
- GÖZLER Kemal, “Türkiye’de Bir Bilinmeyen: Isdar”, *Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt 2, Ankara, 2013, ss.897-950.
- GÜNDÜZ Harun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Tatilde Veya Ara Vermede Toplantı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 103, 2012, ss.285-306.
- KAYA Cemil: “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: IX, 2005, ss.253-284.
- KREPPPEL Amie, “Typologies and Classifications”, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Ed. Shane Martin, Thomas Saalfeld ve Kaare W. Strom, Oxford University Press, New York, 2014, ss.82-100.
- KÜÇÜK Adnan, Eylemli İçtüzük Değişikliği Niteliğindeki Parlamento Kararlarına İlişkin Yargısal Denetim ve Anayasa Mahkemesi Kararı Uygulamaları”, *Prof. Dr. Mehmet Akad’a Armağan*, Der Yayınları, İstanbul, 2012, ss. 643-715.
- NEZİROĞLU İrfan, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Olağanüstü Toplanması: Sorunlar Ve Öneriler”, *Dokuz Eylül Dergisi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2005, ss. 1-32.
- NOHUTÇU Ahmet ve ÖZİN Nazlı Ece, “TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 2, Temmuz 2015, ss.59-71.
- ONAR Erdal, “Güncel Demokrasilerde Parlamentonun Rolü: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği”, *Erdoğan Teziç’e Armağan*, Galatasaray Üniversitesi Yayınları, İstanbul, Yıl Belirtilmemiş. ss. 91-122.
- ÖZBUDUN Ergun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, 1979, ss.3-26.
- SAYGILI Abdurrahman, “Meclis Başkanlık Divanı’nın Bireysel ve Düzenleyici İdari İşlemleri”, *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl 66, Sayı 3, 2008, ss.104-107.
- TEZİÇ Erdoğan, “Parlamento Kararı ve Kanun”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Cilt 5, 1989, ss.121-130.

TOPAL Emre, “Eylemli İçtüzük Değişiklikleri”, *Yasama Dergisi*, Sayı 16, 2010, ss.35-55.

TURHAN Mehmet, “Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı”, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı 62-3, 2007, ss.379-404.

YEŞİLYURT Nazile İrem, “TBMM’nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir İnceleme”, *TBB Dergisi*, Sayı 107, 2013, ss.119-142.

YÜCEL Bülent, “Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama – İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:4, 2004, ss.1-18.

Diğer Kaynaklar

Tezler

ASLAN Gündüz Alp, *Yasama Meclisi İçtüzüğü* (Hukuki Niteliği ve Yargısal Denetimi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2006.

GÜLGEÇ Yahya Berkol, *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman Ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, 2015.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, 26 Aralık 1962 tarih ve E. 1962/211, K. 1962/121 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 1, s.44.

Anayasa Mahkemesi, 12 Temmuz 1965 tarih ve E.1965/19, K.1965/42 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 3, s.175-200.

Anayasa Mahkemesi, 2 Ağustos 1967 tarih ve E.1967/22, K.1967/22 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 5, s.161.

Anayasa Mahkemesi, 27 Şubat 1968 tarih ve E.1967/6, K.1968/9 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 6, s.111.

<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9e137a21-be51->

[44b2-bcc2-6a7d67e548fa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False](http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/44b2-bcc2-6a7d67e548fa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False)
(E.T. 10.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 25 Ekim 1969 tarih ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 8, s.37.

Anayasa Mahkemesi, 22 Şubat 1977 tarih ve E.1977/6, K.1977/14 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.189.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e247753c-4d85-4190-8ecd-90ac1cc0c77b?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 13.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 21 Nisan 1977 tarih ve E.1977/61, K.1977/47 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.312.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4a818cc5-0678-4c8b-9af9-212dd37bfe95?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 16.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 24 Nisan 1977 tarih ve E.1977/60, K.1977/81 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 15, s.358.

Anayasa Mahkemesi, 22 Haziran 1978 tarihli ve E.1978/50, K.1978/43 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 16, s.195-196.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/fb38e870-c24b-4c82-a73a-8bbf0397e7f3?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>
(16.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 20 Ocak 1986 tarihli ve E.1986/2, K.1986/1 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 22, s.9-11.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/2b497656-6912-4cee-8929-8f96e4ccad47?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk%20kural%C4%B1&excludeGerekce=True&wordsOnly=False> (E.T. 16.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 9 Ekim 1987 tarih ve E.1987/23, K.1987/27 tarihli karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 23, s. 387.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3ca50a57-a74a-4e0b-8d78-2bca04e909d0?ExcludeGerekce=True&wordsOnly=False>)
(E.T. 29.5.2015).

Anayasa Mahkemesi, 24 Eylül 1990 tarih ve E.1990/31, K.1990/24 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 26, s.404.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ac5dc961-00ad-49d1-818a-a933baa9aa70?excludeGerekce=True&wordsOnly=False> (E.T. 12.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 11 Temmuz 1991 tarih ve E.1990/39, K.1991/21 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 1, s.456.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1726d649-1460->

[4bf5-87c1-379eec5f5ea5?excludeGerekce=True&wordsOnly=False](http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=True&wordsOnly=False) (E.T. 18.9.2015).

Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1991 tarih ve E.1991/27, K.1991/50 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 27, Cilt 2, s.693.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ca60d20f-c8f9-4922-b3da-7148a62b1d65?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>)
(E.T. 11.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 29 Kasım 1994 tarih ve E.1994/62, K.1994/79 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 31, Cilt 1, s. 474.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/56fb75df-73e0-48ed-9370-60bb69afa27f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 10.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/19, K.1996/13 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.686-703.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0d2f7f11-d00b-42e2-b360-dc5534db5b98?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>)
(E.T. 17.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/20, K.1996/14 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.704-714.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/41edf0c3-5bba-4ac2-b70d-16cb57cd0943?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>)
(E.T. 17.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 14 Mayıs 1996 tarih ve E.1996/21, K.1996/15 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 32, Cilt 2, s.715-726.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/09aa0319-81d0-4ab4-b97a-43cda9dc223e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>)
(E.T. 17.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K.1999/5 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.394.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4be825b1-207a-4041-a958-0d992de0dbd9?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 16.5.2015).

Anayasa Mahkemesi, 25 Mart 1999 tarih ve E.1999/12, K. 1999/5 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.393.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/4be825b1-207a-4041-a958-0d992de0dbd9?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>)
(E.T. 2.10.2015).

Anayasa Mahkemesi, 26 Mart 1999 tarih ve E. 1999/14, K.1999/6 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 35, Cilt 2, s.406-407.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/c12b018b-bc8f->

[4154-8c2c-936c5665ac04?excludeGerekce=True&wordsOnly=False](http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d1f0c65a-f6e1-4596-9989-2004cb3c98be?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk%20kural%C4%B1&excludeGerekce=True&wordsOnly=False)
(13.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 28 Aralık 1999 tarih ve E.1999/37, K1999/49 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 36, Cilt 2, s.644.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d1f0c65a-f6e1-4596-9989-2004cb3c98be?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk%20kural%C4%B1&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 12.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 15 Kasım 2000 tarih ve E.1999/37, K.1999/49 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 36, Cilt 2, s.644.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d1f0c65a-f6e1-4596-9989-2004cb3c98be?excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T.11.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 22 Kasım 2001 tarih ve E.2001/424, K.2001/354 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 38, Cilt 1, s.373-374.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/f128b946-2908-4af3-8493-e2d75eb4dc82?excludeGerekce=True&wordsOnly=False> (E.T. 12.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 21 Ekim 2002 tarih ve E.2002/152, K.2002/94 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 39, Cilt 1, s.158-159.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d2d1cd40-48ca-492c-a0b1-c2cca6f0da23?highlightText=i%C3%A7t%C3%BCz%C3%BCk&excludeGerekce=True&wordsOnly=False>) (E.T. 11.6.2015).

Anayasa Mahkemesi, 15 Nisan 2004 tarih ve E.2004/26, K.2004/51 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 40, Cilt 2, s.722.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bc7ec886-bd49-4e94-bc47-1022dbf47677?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 7.10.2015).

Anayasa Mahkemesi, 1 Mayıs 2007 tarih ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 44, Cilt 2, s.961.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e61eb3f9-957d-4832-9e7f-c2810009e951?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>(E.T. 19.10.2015).

Anayasa Mahkemesi, 25 Aralık 2008 tarih ve E. 2006/140, K.2008/185 sayılı karar, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, Sayı 46, Cilt 1, s. 418-419.
(<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/50f62395-74fc-44ab-9f4b-49d68de529a1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>) (E.T. 27.9.2015).

Anayasa Mahkemesinin 27 Aralık 2012 tarih ve E.2012/102, K.2012/207 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e47d7214-1eb3-41e1-9736-fe6502af357e?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 10.3.2016).

Anayasa Mahkemesinin 18 Haziran 2013 Tarih ve E.2012/18, 2013/80 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b9af7ab8-b3dd-49b4-bd4c-4278f19f08cb?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesi 14 Kasım 2013 Tarih ve E.2013/24, K.2013/133 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7a14107d-7c69-4be9-8f31-0aa9cd1e2810?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20devredilmezli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesinin 16 Ocak 2014 tarih ve E.2013/77 ve K.2014/4 sayılı kararı.
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ea479b4-e71a-4607-9681-3b4e066a54c4?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesi 29 Ocak 2014 Tarih ve E.2013/30 ve K.2014/13 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e51d5b32-7f70-4ae5-b197-d581d3bd7355?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesinin 10 Nisan 2014 Tarih E.2014/57 ve K.2014/81 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/52c4144a-5923-4ae7-bb7b-1e6ccf296679?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesi 1 Nisan 2015 Tarih ve E.2013/50, K.2015/38 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5d099e3f-231a-4cae-97a1-95c1d2314d9b?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20devredilmezli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.4.2015).

Anayasa Mahkemesi 1 Nisan 2015 tarih ve E.2014/139, K.2015/36 sayılı kararı
<http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5d099e3f-231a-4cae-97a1-95c1d2314d9b?highlightText=%3Byasama%20yetkisinin%20genelli%C4%9Fi&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (E.T. 15.3.2015).

Danıştay Kararları

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 5 Nisan 1968 tarih ve E. 1967/846, K. 1968/271 sayılı karar.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu, 20 Haziran 1969 tarih ve E. 1968/534, K. 1969/511 sayılı karar.

Danıştay 5. Dairesi, 16 Aralık 1987 tarih ve E. 1987/2380 K.1987/1783 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 92, s.471.

Danıştay 5. Dairesi, 16 Aralık 1987 tarih ve E.1987/2379, K.1987/1785 sayılı karar, *Danıştay Dergisi*, Sayı 70-71, s.273.

Danıştay 5. Dairesi, 24 Ocak 2007 tarih ve E. 2005/5627, K.2007/72 sayılı kararı, *Danıştay Dergisi*, Sayı 115, s.196-197.
(http://www.danistay.gov.tr/upload/yayinlar/12_03_2014_104201.pdf)
(E.T. 7.12.2015).

TBMM Tutanakları

TBMM Tutanak Dergisi, 20. Dönem, Cilt 53, 3. Yasama Yılı, 96'ncı Birleşim, 2 Haziran 1998 Salı, s.222-223.
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c053/tbmm20053096.pdf> (E.T. 3.4.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem, 17. Cilt, Yasama Yılı: 2, 23. Birleşim, 23 Kasım 1999, Salı, s.327-358.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=327&sayfa_no_son=358&sayfa_no=358&v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=17&v_birlesim=023 (E.T. 13.9.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, 21. Dönem, 4. Yasama yılı, 101. Cilt, 123. Birleşim, 31 Temmuz 2002, Çarşamba, s.396-431.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=396&sayfa_no_son=431&sayfa_no=431&v_meclis=1&v_donem=21&v_yasama_yili=&v_cilt=101&v_birlesim=123 (E.T. 14.9.2015).

TBMM Tutanak Dergisi, 22. Dönem, Cilt 4, Yasama yılı 1, 32. Birleşim, 6 Şubat 2003 Cumartesi, s.579-583.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c004/tbmm22004032.pdf> (E.T. 11.3.2016).

- TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 6, Yasama yılı 1, 39. Birleşim, 1 Mart 2003
Cumartesi, s115-133.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c006/tbmm22006039.pdf> (E.T. 11.3.2016).
- TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 31, Yasama Yılı:2, 22'nci Birleşim, 2 Aralık 2003, s. 461- 464 <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c031/tbmm22031022.pdf> (E.T. 5.4.2015).
- TBMM Tutanak Dergisi*, 22. Dönem, Cilt 47, 75'inci Birleşim, 20 Nisan 2004, s.77.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c047/tbmm22047075.pdf> (E.T. 2.4.2015).
- TBMM Tutanak Dergisi*, 23. Dönem, Cilt 44, Yasama Yılı:3, 85'inci Birleşim, 5 Mayıs 2009, s.781-782.
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c044/tbmm23044085.pdf> (E.T. 1.4.2015).
- TBMM Tutanak Dergisi*, 23.Dönem, Cilt 70, 4. Yasama Yılı, 110'uncu Birleşim, 2 Haziran 2010, s.675-676.
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c070/tbmm23070110.pdf> (E.T. 4.4.2015).
- TBMM Tutanak Dergisi*, Cilt 27, 131'inci Birleşim, 3 Temmuz 2012, s.305.
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d24/c027/tbmm24027131.pdf> (E.T. 7.6.2015).
- TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 24. Dönem 3. Yasama Yılı 29. Birleşim, 27 Kasım 2012 Salı, s. 81-95
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?PAGE1=1&PAGE2=1&p4=21342&p5=B (E.T. 24.20.2015)
- Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonu Görüşme Tutanağı*, 24. Dönem 3. Yasama Yılı, 28 Kasım 2012 Çarşamba, s.1-9.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=439 (E.T. 24.10.2015).
- TBMM Genel Kurul tutanağı*, 24. Dönem, 5. Yasama Yılı, 17. Birleşim, 20 Kasım 2014, Perşembe,s.18-39.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22278&P5=H&PAGE1=15&PAGE2=40 (E.T. 7.6.2015).
- TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 24. Dönem, 5. Yasama Yılı, 89. Birleşim, 02 Nisan 2015 Perşembe, s.43-44.
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22413&P5=H&PAGE1=40&PAGE2=55 (E.T. 5.6.2015).
- TBMM Genel Kurul Tutanağı*, 25. Dönem, 1. Yasama yılı, 9. Birleşim, 3 Eylül 2015 Perşembe, s.7-27.

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/Tutanak_B_SD.birlesim_baslangic?P4=22445&P5=H&PAGE1=1&PAGE2=50 (E.T. 11.9.2015).

İnternet Kaynakları

<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>
(E.T. 5.3.2015).

<http://www.tbmm.gov.tr/genser/yonetmelikler.htm> (E.T. 1.4.2015).

CRS Report 98-706, *Bills and Resolutions: Examples of How Each Kind Is Used*, 2006. <http://archives.democrats.rules.house.gov/POP/98-706.pdf> (E.T. 17.2.2016).

https://www.lexisnexis.com/help/CU/Serial_Set/About_Bills.htm (E.T. 17.2.2016).

<https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwhbsb.html> (E.T. 17.2.2016).