

İÇTÜZÜK DÜZENLEMESİ NİTELİĞİNDEKİ PARLAMENTO KARARLARININ HUKUKSAL REJİMİ

*The Concept of the Resolutions of the Parliament in Turkish Law and
the Review of the Resolutions*

Müberra ALGAN*

ÖZET

Parlamento kararlarının tabi olacakları hukuki rejim, sahip oldukları güç ve etki dikkate alındığında önemli bir anayasal problem olarak belirlemektedir. Anayasa Mahkemesi, yerleşik içtihadı gereği Meclis işlemlerini Meclisin nitelendirmesinden bağımsız olarak işlemin içeriğinden hareketle nitelendirmekte ve anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Mahkeme bu nitelendirmeyi içtihadî olarak geliştirdiği bir dizi ölçütü esas alarak yapmaktadır. Bununla birlikte Mahkemenin konuya ilişkin içtihadî tutumu incelendiğinde, işlemin nitelendirilmesi konusunda çelişkili kararlar verdiği değerlendirilmektedir. Bu makalede Anayasa Mahkemesinin parlamento kararlarını nitelendirirken başvurduğu ölçütler ile bu ölçütlerin somut olaya uygulanmasında sapma olarak değerlendirilebilecek içtihadî tutumu incelenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Parlamento kararlarının denetimi, Anayasa Mahkemesi içtihatları, denetim ölçütleri, yargısal tutumlarının değerlendirilmesi, 367 kararı

* TBMM Yasama Uzmanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Anayasa Hukuku Doktora Öğrencisi

ABSTRACT

The legal regime of the resolutions of the Parliament, given consideration to their power and effect, emerges as an important constitutional problem. The Constitutional Court, taking into account the contents of the resolutions, has consistently characterized them regardless of the characterization of the Parliament and reviewed their constitutionality. The Court characterizes these resolutions by a number of criteria developed by its established decisions. However, considering the Court's attitude in the cases relating to that subject, it is observed that the Court has contradicting decisions on qualifying the process. This article aims to analyze the Court's criteria for characterizing parliamentary resolutions and the deviations from these criteria during their implementation in concrete cases before the Court.

Keywords: Review of the resolutions of the Parliament, jurisprudence of the Constitutional Court, judicial principles, review on its judicial approach, verdict of 367

I. GİRİŞ

Hukuki ve siyasi mücadelelerin temelinde yatan en önemli olgulardan biri, kuşkusuz hukuk devleti ilkesine erişme çabasıdır. Bu çabalar aynı zamanda siyasi iktidarı sınırlama düşüncesini de beraberinde getirmiştir. Sınırlı iktidar tezini hayata geçirme amacıyla ortaya çıkan anayasalar devlet yönetimi ve toplumsal işlemlerin önceden belirlenmiş kurallara dayanılarak gerçekleştirilmesini öngörmektedir¹. Anayasal bir devlette anayasanın yapılması kadar önemli bir diğer sorun, yürürlükteki anayasanın ihlali ve etkisizleştirilmesinin önlenmesidir. Bu olasılığın varlığı, anayasanın korunması ve diğer normların anayasaya uygunluğunun sağlanmasını amaçlayan mekanizmaların varlığını zorunlu kılmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde yasama organının işlemlerinin ve çalışma usullerinin anayasaya uygunluğunun kontrolünün yargısal bir organ tarafından yapılmasının en etkili yol olduğunun görülmesi, yasama işlemlerinin anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli anayasa mahkemelerine vücut vermiştir. Böylece anayasalar müeyyidesiz kalan metinler olmaktan kurtarılmış ve anayasanın

¹ KIRATLI, s. 1.

üstünlüğü ilkesi koruma altına alınmıştır. Sonuç olarak yargısal denetim, anayasalarda öngörülen güvencelere yasama çoğunluğunun uymamasının doğurabileceği sakıncaları giderme konusunda en etkin yol olarak görülmektedir².

Parlamentonun egemenliği anlayışı karşısında anayasa yargısının yerleşmesi, anayasanın yasama yetkisini halkı temsil eden parlamentoya ancak anayasaya uygun olarak yerine getirmesi koşuluyla verdiği ve kanunların ancak anayasanın üstünlüğü anlayışı çerçevesinde genel iradeyi ifade edeceği düşüncesinin kabulü ile mümkün olmuştur. Çağlar'ın ifadesiyle, anayasa yargısı, "hukuk devletin cihazlanmasıdır"³. Parlamentonun egemenliği anlayışında, parlamento hukuken sınırsızdır ve yasama işlemlerinin bağımsız yargı organlarınc denetlenmesi söz konusu değildir. Bu anlayışa göre, seçimle oluşan ve siyasal bir organ olan parlamento üzerinde yargı organları vesayet kuramaz. Zira yasama organı, egemenlik yetkisini kullanan yegâne organdır. Çoğulcu demokrasi anlayışında ise, anayasanın üstünlüğü ve bunu sağlamak üzere katı anayasa ve kanunların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi kabul edilmiştir. Anayasanın üstünlüğü ilkesinin kabul edildiği bir devlette, tüm devlet organları gibi yasama organı da anayasa ile bağlıdır. İktüzüklerin ve iktüzük değişikliklerinin anayasaya uygunluk denetiminin sınırlandığı bir sistemde ise, anayasal güvencelerin yasama organı çoğunluğuna karşı korunması büyük ölçüde imkânsızlaşacaktır. Buna karşılık iktüzük kurallarının anayasaya uygunluğunun denetlenmesi, iktüzüklerin normlar hiyerarşisinde anayasanın altında olduğunun kabulünün hayata geçirilerek yasama organının anayasaya uygun davranmasını garanti edecektir⁴.

II. İÇTÜZÜK NİTELİĞİNDEKİ MECLİS KARARLARININ DENETİMİ

Anayasada, iktüzüklerin yapılmasına ve içeriklerine ilişkin ayrıntılı hükümlerin yer almadığı, Anayasanın 95'inci maddesinin 2'nci fıkrasında, iktüzük hükümlerinin siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak biçimde düzenleneceği yönünde genel bir ilke konulmakla yetinilmiş olduğu görülmektedir. TBMM

² ONAR, 2003, s. 92.

³ ÇAĞLAR, s.166.

⁴ ARMAĞAN, s. 31-33; ONAR, 2003, s. 140-141.

İçtüzüğünün “İçtüzüğün değiştirilmesi” başlıklı 181’inci maddesinde ise içtüzükte değişiklik yapılmasını öngören tekliflerin milletvekillerce yapılabileceği, içtüzük değişiklik tekliflerine kanun teklifleri hakkındaki hükümlerin uygulanacağı, bu tekliflerin Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra bu Komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülüp sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır. Anayasada ve İçtüzükte yer alan usul çerçevesinde görüşülüp karara bağlanan içtüzük kararlarının şekil ve esas bakımından Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olması, Anayasanın 148’inci ve 150’nci maddelerinin açık hükmü gereğidir.

Uygulamada Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisi, içtüzük veya içtüzük değişikliği adını taşıyan işlemleri değil, fakat Mahkemenin “İçtüzük düzenlemesi” niteliğinde gördüğü, içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usul kurallarına uyulmaksızın alınan diğer Meclis kararlarını da kapsamaktadır⁵. Bir parlamento kararı, TBMM tarafından içtüzük değişikliği olarak nitelendirilmemiş olsa bile bu kararın doğurduğu etki ve sonuç bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde ise, hukuk âlemine doğuş sürecinde içtüzük değişikliklerine ilişkin yonteme uyulmamış olması kararın niteliğine etkili görülmeksizin, karar “İçtüzük niteliğinde” görülerek denetlenmektedir. Anayasa Mahkemesi, kararın içtüzük düzenlemesi niteliğini, konu ve amaç bakımından bir içtüzük sorununu düzenliyor olması ölçütünden hareketle belirlemekte; içtüzük değişikliği için öngörülen usulden farklı bir usul izlenerek kabul edilmiş olmasını niteliğine etkili görmeksizin, kararın dayanaklık ettiği uygulamanın, İçtüzüğün konuya ilişkin hükümlerini değiştirdiğini ya da İçtüzükte daha önceden düzenlenmemiş bir konuda yeni bir hüküm getirdiğini kabul etmesi durumunda Anayasaya uygunluğunu denetlenmektedir.

Anayasa Mahkemesinin anılan yerleşik içtihadı, genel olarak Türk doktrininde de onaylanmaktadır. Parlamento çalışmalarını düzenleyen parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında bırakılmasını hukuk devleti kavramı ile bağdaşmayan sakıncalı bir durum olarak gören Teziç, içtüzüklerde yer alan usul ve şekil kurallarına aykırı olarak alınan kararların, içtüzüğün tadili sonucunu doğuran “İçtüzük niteliğinde” olduklarını kabul etmekte ve şekil yönünden bütün parlamento kararlarının Anayasa Mahkemesince denetlenmelerini zorunlu görmektedir⁶.

⁵ ÖZBUDUN, 1979, s. 24-25; ÖZBUDUN, 2012, s. 234.

⁶ TEZİÇ, 1972, s. 15; aynı yöndeki görüşler için Bkz. ÖZBUDUN, 2012, s. 240; ÖZBUDUN, 1979, s.11; ALİEFENDİOĞLU, s.124, 423-437; TANÖR-YÜZBAŞIOĞLU, s. 257.

Ancak anılan içtihadı karşı çıkan görüşler de vardır. Nitekim Gözler, Anayasada parlamento kararlarının denetimiyle ilgili genel kuralın, denetlenememeleri olduğunu kabul etmekte ve anayasal bir kuruluş olan Anayasa Mahkemesinin, Anayasa ile verilmiş yetkileri aşır parlamento kararlarını denetlemesini eleştirmektedir⁷. Benzer biçimde Memiş, parlamento kararlarının var olan üç istisna dışında, anayasa yargısına bağlı kılınmamasının, kararların öneminden ve işin doğasından kaynaklandığını ileri sürmekte, parlamento kararları ile vatandaşlar için uyulması zorunlu hukuk kuralları konulamayacağından hareketle, hukuk devleti açısından bir sakınca doğacağı gerekçesinin ikna edici bir savunma olarak görülemeyeceğini kabul etmektedir⁸.

Gözler'in görüşü ile paralel nitelikte parlamento kararlarının denetlenemeyeceğine ilişkin az sayıdaki kararında Anayasa Mahkemesi, içtüzüğe aykırı her uygulamanın, içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu gerekçesiyle Anayasanın lâfzî anlamda yorumlanmayıp denetim yetkisi kapsamında değerlendirilmesinin, kaynağını Anayasadan almayan bir yetkinin kullanılması anlamına geleceğini, Anayasa Mahkemesinin Meclis İçtüzüğüne uygun ya da aykırı tasarrufların denetim mercii olmadığını ifade etmiştir. Bu kararlara çalışmanın devamında yeri geldikçe değinilecektir.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bazı iptal kararlarının muhalefet serhlerinde de, parlamento kararlarına karşı iptal davalarının açılmayacağı farklı gerekçelere dayanılmak suretiyle ifade edilmektedir. Örneğin 27.2.1968 tarih ve E: 1967/6, K: 1968/9 sayılı Karara ilişkin karşı oy yazısında Avni Givda "*Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin belli başlı vasıflarından biri de kapsamlarına giren konuları geçici değil sürekli olarak düzenlemeleridir. Bir yasama Meclisi kararının yalnızca İçtüzük alanına girmesi muhtemel bir konuyu düzenlemekte oluşu ona İçtüzük hükmü niteliğini kazandırmağa yetmez. O kararın içtüzük düzenlemesindeki usule uygun olarak hazırlanıp çıkarılmış bulunması ve ... bünyesinde sürekli bir uygulama olanağını taşıması şarttır*" gerekçesiyle anılan kararın denetimine karşı çıkmıştır. Görüldüğü üzere Üye, içtüzük niteliği taşıdığı gerekçesi ile denetlenen kararın süreklilik özelliği taşımadığından hareketle içtüzüklerden nitelik olarak ayrıldığı, kararın içtüzüğe konu olması gereken bir hususa ilişkin olmasının, ona içtüzük hükmü kazandırmaya yetmeyeceği gerekçesi ile çoğunluk görüşünü eleştirmektedir.

⁷ GÖZLER, s. 384-398

⁸ MEMİŞ, s. 408.

Anayasa Mahkemesinin 23.2.1971 tarih ve E: 1970/32, K: 1971/22 sayılı Kararına ilişkin karşı oy yazılarında Celâlettin Kuralmen, Hakkı Ketenoğlu, Halit Zarbun ise, “*Yasama Meclislerinin çalışmalarına taallük eden bir hükmün içtüzük niteliği kazanabilmesi için, içtüzük düzenlemesindeki usule uygun olarak hazırlanmış olması ve çıkarılması ve muhakkak objektif, umumî ve mümasil hadiselerde müstemirren uygulanmak üzere konulmuş kaideler bulunması lâzım gelir; inceleme konusu bulunan karar ise bir hadiseye maksur olarak alınmıştır. Yürürlükte olan bir içtüzük hükmünü değiştirmiş de değildir. Benzeri hadiselerde uygulanmasını gerektiren bir nitelikten de yoksundur. ... (denetlenmesi istenen) karar ise yukarıda açıklandığı üzere bir içtüzük hükmü niteliğinde sayılmıyacağından Anayasa’ya uygunluğunun incelenmesi Anayasa Mahkemesinin görevi dışında kalmaktadır*” ifadeleri ile meclis çalışma düzenine ilişkin bir kararın içtüzük niteliği kazanabilmesi için objektif, genel, aynı nitelikteki olaylara uygulanabilir olması yanında, içtüzük yapımına ilişkin usule uygun olarak hukuk dünyasına doğması şartının aranması gerektiğini ifade etmektedirler. Diğer bir ifade ile karşı oy sahipleri, kararın denetlenebilmesi için, Meclis tarafından ve içtüzük yapımına ilişkin yöntemlere uyularak “İçtüzük” adıyla yapılmasını ve aynı nitelikteki olaylara uygulanabilme kabiliyetini bünyesinde barındırmasını gerekli görmekte-dirler⁹.

12.12.1991 tarih, E:1991/27, K: 1991/50 sayılı Karara ilişkin karşı oy yazısında Güven Dinçer, “*Kanunların ve içtüzük metinlerinin yasalaşması yöntemi ile ilgili olarak sınırlı bir hukuksal denetim yolu mevcuttur. Bu da şekil yönünden Anayasa Mahkemesi’nce yapılan Anayasa’ya uygunluk denetimidir. İçtüzüğün uygulanmasında kurallara aykırılık varsa bunun çözümü siyasidir ve TBMM içindedir. Oturum yöneten başkanvekilinin usul tartışmaları sebebiyle açıkladığı gibi uygulamanın hatalı bulunması halinde konunun Danışma Kuruluna götürülerek düzenleme tartışması (İçtüzük tartışması) haline getirilebilmesi mümkündür. Yoksa içtüzüğe aykırı bir uygulamanın, herhangi bir içtüzük düzenlemesiymiş gibi Anayasa Mahkemesi’ne getirilebilmesi mümkün değildir.*” gerekçesi ile çoğunluk görüşüne karşı çıkmakta, söz konusu uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesinin yetkisiz olduğunu kabul etmektedir¹⁰.

⁹ E: 1970/32, K: 1971/22, k.t. 23.2.1971.

¹⁰ E:1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

Erol Cansel, İçtüzüğe aykırı olarak alınmış TBMM kararının Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında olduğunu kabul etmekte, denetim dışında kalan bu tür kararlarla İçtüzüğün devamlı olarak saptırılması olasılığı karşısında, boşluğun yapılacak bir anayasa değişikliği ile giderilmesini önermektedir¹¹.

III. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA İÇTÜZÜK DÜZENLEMESİ NİTELİĞİNDE PARLAMENTO KARARLARININ HUKUKİ REJİMİ

Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, “*Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler*”. Anayasa'nın 85. maddesinde, “*Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düşmesine Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar*” hükmü ile denetime tabi meclis kararları gösterilmiştir.

Anılan hükümler çerçevesinde, Anayasa'nın 85'inci maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düşmesine ilişkin ayırık kural dışında Anayasa'da, TBMM'nin karar adıyla yapılan işlemlerini anayasal yargı denetimine tâbi tutan, dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'ne bu alanda görev veren açık bir düzenleme yoktur.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, bir yasama metnine verilen adın, o metnin yargı denetimine tabi tutulup tutulamayacağı konusunda tek ve yeterli ölçüt olamayacağını, yasama metninin içeriğinin ve özünün de göz önünde bulundurulmasının zorunlu olduğunu kabul etmekte ve metnin içeriğinden hareketle yapacağı nitelendirme sonucunda, denetime tabi işlemlerle aynı etki ve değerde olduğuna karar vermesi halinde, metni denetlemektedir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında benimsendiği gibi, “*TBMM'ce Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka*

¹¹ E:1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

*yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekir. Bu açıdan yapılan değerlendirme, sözkonusu metin veya belgenin, Anayasaca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulması zorunludur*¹². Anayasa Mahkemesinin, denetlenmesi istenen normun görev yönünden denetlenebilecek normlardan olup olmadığını maddi ölçütten hareketle belirleyeceği anlamına gelen bu tutumu yasama organının, o nitelikte işlemler için öngörülen usule uymamasının yargı denetimi dışında kalmasını engellemesi bakımından hukukun üstünlüğüne hizmet etmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yasama organı tarafından içtüzük düzenlemesi olarak nitelendirilmeyen ve başka adlar altında çıkarılan parlamento kararlarının içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığını değerlendirirken öncelikle, kararın meclis çalışmalarına ilişkin bir konuyu düzenleyip düzenlemediğini tespit etmekte; kararın konu ve amaç bakımından İçtüzüğe konu teşkil edebilecek bir hususu düzenlediğini ve bu yönden de içtüzük hükmü niteliğinde bulunduğunu saptaması halinde ise kararı denetlemekle görevli olduğuna karar vermektedir. Kararın mevcut bir içtüzük kuralına veya yerleşmiş uygulamaya aykırı oluşu, içtüzük düzenlemesi niteliğinin saptanmasında yardımcı olmakla beraber, Anayasa Mahkemesinin bunu zorunlu bir şart olarak görmediği anlaşılmaktadır. Yürürlükteki içtüzüklerin tamamen boş bıraktığı bir konudaki bir meclis kararı, eğer Mahkemenin çalışmanın devamında incelenecek ölçütlerine göre “yalnızca içtüzük kapsamına giren” bir konuya ilişkin ise, Anayasa Mahkemesi bu kararı da denetleyebilecektir. Benzer biçimde, İçtüzükte kural olmamasına rağmen İçtüzüğün bir kuralını değiştirme ya da İçtüzüğe yeni bir kural koyma niteliğinde olan TBMM uygulamaları ve kararları, Mahkemeye göre içtüzük kuralı sayılır¹³.

¹² E: 1970/25 ve 26, K: 1970/32, k.t. 18.6.1970; E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996; E: 1994/62, K: 1994/79, k.t. 29.11.1994; E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

¹³ Anayasa Mahkemesi, kurulduğu tarihten bu yana içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararları için, 1968 yılından 1991 yılına kadar, “İçtüzük düzenlemesi niteliğinde parlamento kararı” kavramını tercih ederken, 1991 yılından itibaren “eylemli içtüzük değişikliği” kavramını yeğlemiştir. İlk olarak 6.6.1991 tarihli ve 3755 sayılı Kanun’un ivedilikle görüşülmesi için verilen önerenin kabulüne ilişkin meclis kararının iptali istemiyle açılan davanın esas incelemesi sırasında Anayasa Mahkemesi, “eylemli içtüzük

Anayasa Mahkemesinin genel eğilimi bu olmakla birlikte, içtihatlarında içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kararların nitelendirilmesi hususunda bir yeknesaklık olmadığı görülmektedir. Nitekim Mahkeme, karar adıyla yapılan işlemler hakkındaki başvuruların bir kısmını görevi kapsamında görerek denetlemekte iken, bir kısmını denetimi istenen parlamento kararının içtüzük ihdası ya da değişikliği niteliğinde olmadığı gerekçesi ile görev yönünden reddetmektedir. Aynı şekilde, konuları itibariyle benzer gibi görülen parlamento kararları hakkında farklı kararlar verdiği görülmektedir¹⁴. Bu ise Mahkemenin kararlarında bir çelişki olup olmadığı sorunu gündeme getirebilir. Çalışmanın devamında Mahkemenin yargısal tutumuna esas teşkil eden ölçütler incelenecektir.

değişikliği” kavramını kullanmıştır. (E:1991/27, K:1991/50, k.t. 12.12.1991) Yüksek Mahkemenin farklı bir kavramı tercih etmesi, kavramın karşıladığı olgunun farklılığından kaynaklanmamaktadır. Nitekim dava konusu parlamento kararlarının incelenmesinde ve takip edilen usulde bir değişikliğe gidilmemiş, eylemli içtüzük değişikliği kavramı tanımlanırken yine “içtüzük düzenlemesi niteliğinde norm” kavramından yararlanılmıştır. Dolayısıyla, “içtüzük düzenlemesi niteliğinde norm” kavramı ile “eylemli içtüzük değişikliği” kavramı arasında karşıladıkları anlam bakımından bir farklılık bulunmamaktadır. Bu iki kavramın birbirleri yerine kullanılabilmesinin kanıtlarından biri, aynı karar gerekçesi içinde aynı konuya atfen birlikte kullanılmalarıdır. (E:1991/27, K:1991/50, k.t. 12.12.1991; E: 1996/19, K:1196/13, k.t. 14.5.1996). Diğer taraftan “içtüzük düzenlemesi niteliğindeki norm” kavramının kelime anlamından, meclis çalışmalarına ilişkin parlamento kararlarının TBMM İçtüzüğü’nün 181’inci maddesine uyulmaksızın bizzat uygulama ile bir değişiklik yapıldığı anlamı çıkarılamamaktadır. Bu olguyu vurgulamak amacıyla kavram değişikliğine gidildiği düşünülebilir. Böylece içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülen parlamento kararlarıyla, içtüzük değişikliği için öngörülen usule uyulmaksızın içtüzükte değişiklik yapıldığına vurgu yapılmak istenmiştir.

¹⁴ Anayasa Mahkemesi 17.11.1970 tarihli bir kararında iptal istemini, İstanbul ili ile Kocaeli Merkez ve Gebze ilçelerinde bir ay süre ile sıkıyönetim ilanı hakkındaki Bakanlar Kurulu kararının onaylanmasına ilişkin 228 sayılı Karar ile bu Kararın süresinin iki ay süre ile uzatılması hakkındaki 231 sayılı Kararı “*maddî bakımdan kanun addetmeye veya bu nitelikte bir işlem saymaya yahut İçtüzük hükmü gibi telâkki etmeye imkan görülememiştir*” gerekçesi ile görev yönünden reddedilmiştir. (E:1970/44, K:1070/42, k.t. 17.11.1970.) Başka bir kararında ise, dava konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 14.3.1996 günlü, 399 sayılı Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair Kararı, görevi içinde görerek Anayasaya aykırı bulmuş ve iptal etmiştir. (E:1996/20, K:1996/14, k.t.14.5.1996). Belirtilmelidir ki bu iki kararın iptal isteminin dayanakları farklıdır. Nitekim kararlarından ilkinde iptal istemi Bakanlar Kurulunca alınan sıkıyönetim kararının şartlarının oluşmadığı buna rağmen TBMM tarafından onandığı gerekçesine dayanmaktayken, diğerinde olağanüstü halin uzatılması kararının Meclis tarafından oylanması kararının usul bakımından Anayasaya aykırılığı gerekçesine dayanmaktadır.

IV. ANAYASA MAHKEMESİ İÇTİHATLARINDA İÇTÜZÜK DÜZENLEMESİ NİTELİĞİNİN TESPİTİNE İLİŞKİN ÖLÇÜTLER

Anayasa Mahkemesi, İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu iddia edilen kararların Anayasaya aykırılığı incelemesine, görev konusunu ele alarak başlamakta; maddi ölçütten hareketle kararın içtüzük ile aynı nitelikte olduğu sonucuna varması durumunda, kararı Anayasada denetlenebilecek kararlar arasında sayılmamasına rağmen denetlenmektedir.

Bir başka anlatımla Anayasa Mahkemesi içtüzük düzenlemesi ya da eylemli içtüzük olarak nitelediği kararları denetlerken içtihadî olarak geliştirdiği bir dizi ölçütten hareketle kararı nitelendirmekte ve kararın tespit edilen bu niteliği gereği bir içtüzük düzenlemesi olduğu sonucuna ulaşması halinde görev sorununu aşmaktadır. Çalışmanın devamında Mahkemenin konuya ilişkin kararları incelenerek, parlamento kararlarını nitelendirmekte kullandığı içtihadî ölçütler belirlenmeye çalışılacaktır. Devamlı, söz konusu içtihadî ölçütlerin uygulanmasında Mahkemenin çelişki olarak yorumlanmaya elverişli yargısal tutumları üzerinde durulacaktır.

İptali istenen meclis kararının, içtüzük kararı niteliğinde olup olmadığını belirlemenin hayli zor olduğu durumlar vardır. Bu zorluğun nedenlerinden ilki, İçtüzüğün eylemli olarak değiştirilmesi ile İçtüzüğe aykırı uygulama kavramları arasındaki öze ilişkin farkın ortaya konmasında belirmektedir. Karar gerekçelerinde bu ayrıma ilişkin çoğu zaman doyurucu açıklamalar yer almamaktadır.

Mahkeme kararlarında İçtüzükte yer alan bir kuralın uygulanmasının yeni bir içtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde olmadığı, yalnızca İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM Genel Kurulu kararlarının yeni bir içtüzük kuralı sayılacağı vurgulanmakla birlikte, içtihatların iki kavram arasındaki nitelik farkını ortaya koymada tutarlı olduğunu söylemek zordur. Kararın, denetim yetkisi kapsamına dâhil olup olmadığını işlemin niteliğinden hareketle belirlemek durumunda olan Mahkeme, bazı durumlarda aynı kararı hem kanun hem de içtüzük niteliğinde¹⁵ bularak denetleme yoluna dahi gitmiştir. Bu durum, Mahkemenin yasama işlemlerini niteleme konusunda net ölçütler ortaya koyamadığını göstermektedir.

¹⁵ E: 1979/22, K: 1979/45, k.t. 18.12.1979.

İçtüzüğün eylemli olarak değiştirilmesi ile İçtüzüğün bir kuralının ihlal edilmesinin hukuki sonuçlarının farklı olması gerektiği karşı oy yazılarında da dile getirilmişse de Mahkeme karşı oy yazılarındaki itirazları karşılayamamıştır.

Örneğin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi veren 6.6.1991 günlü, 3755 sayılı yetki yasasının içtüzükte belirtilenden başka bir organ tarafından verilen önerenin kabulü ile alınan ivedilikle görüşülmesi kararının, içtüzük niteliğinde olduğu yönündeki karara ilişkin karşı oy yazısında “*ıçtüzüğe aykırı bir uygulamanın, herhangi bir içtüzük düzenlemesiymiş gibi Anayasa Mahkemesi’ne getirilebilmesi mümkün değildir*” görüşü savunulmaktadır¹⁶.

Cumhurbaşkanı seçimi oylamasında nitelikli toplantı yetersayısının aranması gerektiği gerekçesi ile Cumhurbaşkanı seçiminde uygulanması gereken toplantı yetersayısının Anayasa’nın 96. maddesinde öngörülen toplantı yetersayısı olduğu yönündeki Meclis Kararının içtüzük değişikliği niteliğinde olduğu yönündeki Mahkeme kararına ilişkin karşı oy yazısında Tülay Tuğcu “*İçtüzükte veya Anayasa’da hüküm bulunmaması nedeniyle ve hemen çözüm bekleyen bir sorunun halli amacıyla alınan ve yeni bir hüküm getiren Meclis kararlarının içeriği itibariyle ihdası bir İçtüzük değişikliği olarak kabulü mümkünse de İçtüzükte veya Anayasa’da hüküm bulunması ve Meclis kararı ile bu hükme uyulmamış olması hali İçtüzük değişikliği değil, İçtüzüğe ya da Anayasa’ya aykırı Meclis kararı olur ve İçtüzük değişikliği anlamına gelmez.*” gerekçesi ile Mahkeme kararına muhalif olduğunu ifade etmektedir¹⁷.

Aynı karara ilişkin karşı oy yazısında Haşim Kılıç da “*bir konu mevcut İçtüzükte düzenlenmiş, nasıl yapılacağı ayrıntılı biçimde belirtilmiş ise bunun eylemli biçimde değiştirilmesinden bahsedilemez. Mevcut kuralın aksine bir uygulama yapılmış olması ancak içtüzüğe aykırı bir tasarruf olarak nitelendirilebilir. İçtüzüğe aykırı bir uygulamanın denetim yeri ise ne Anayasa Mahkemesi ne de başka bir yargı kuruluşudur. Anayasakoyucu Anayasa’da açıkça belirtilen parlamento kararlarının denetimi dışında bu kararların denetleneceğini öngörmemiştir. ... Aksi halde İçtüzüğe aykırı her durumun bir içtüzük değişikliği nitelemesi ile Mahkeme önüne getirilmesi kaçınılmaz olur.*” gerekçesi ile karara muhalif kalmıştır.

¹⁶ Güven Dinçer’in karşı oy yazısı için bkz. E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

¹⁷ E: 2007/45, K: 2007/54, k.t. 1.5.2007.

Alıntılanan karşı oylarda ifadesini bulan bu görüşler ile aynı yönde ve Mahkemenin farklı tarihteki kararlarına dair farklı üyelerce kaleme alınmış pek çok karşı oy yazısına rastlanmaktadır. Burada örnek olarak yer verilen üç karşı oy yazısında üyeler, İçtüzükte veya Anayasa’da hüküm bulunması ve Meclis tarafından bu hükme uyulmamış olmasının içtüzük niteliğinde meclis kararı olarak nitelenemeyeceği; bu kararların İçtüzüğe ya da Anayasa’ya aykırı olduğu, ancak kararların Mahkemenin denetim yetkisi kapsamına girmediği gerekçesi ile çoğunluk görüşüne katılmadıklarını ifade etmişlerdir. Ancak Mahkeme, içtüzük niteliğinde meclis kararı kavramı ile İçtüzüğe ya da Anayasa’ya aykırı karar kavramı arasındaki nitelik farkını ortaya koymamıştır.

Bu kararlarda beliren durumun aksi yönündeki kararlara da rastlanmaktadır. Denetimi istenen kararın, “*İçtüzükte 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 Mahkemesinin denetim alanı içine alınmış olur. Oysa Anayasa’nın 85. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olan TBMM kararları sayılmış olup, bu tür yorumla bu sayılanlara ilave yapılmasında Anayasa’ya uyarlık yoktur*¹⁸” gerekçesi ile AYM’nin denetim yetkisini dar yorumlayarak denetim yetkisini dar yorumladığı kararlara rastlanmaktadır.

Diğer bir tartışmalı konu, İçtüzükte somut olayla ilgili bir kural bulunmaması nedeniyle TBMM Genel Kurulunca İçtüzüğün 13’üncü maddesi gereği bir usul belirlenmesi ile içtüzük niteliğindeki karar kavramı arasındaki sınırın belirlenmesidir. Bu konuda Mahkemenin verdiği bazı kararlar çokça eleştirilmektedir.

Mahkemenin Kültür Bakanlığı Bütçesinin tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesinin reddedilmesinin ardından TBMM Başkanlık Divanı’nın, oylamanın tekrarlanması hakkındaki kararının, Anayasa’da ve İçtüzükte reddedilen bütçe yasa tasarılarının ya da bunların bölümleri hakkında ne gibi işlem yapılacağı ya da yeniden oylanıp oylanmayacağı hakkında bir kural bulunmadığı, kararın Anayasanın ve İçtüzüğün açıkça öngörmediği bir konuya çözüm getirdiği gerekçesi ile bir

¹⁸ E: 2001/424;K: 2001/354, k.t. 22.11.2001.

İçtüzük kuralı niteliğinde olduğu yönündeki kararına¹⁹ ilişkin karşı oy yazısında Yekta Güngör Özden, İçtüzüğün eylemli olarak değiştirilmesi ile somut olaya ilişkin İçtüzükte doğrudan ilgili bir kural bulunmaması nedeniyle TBMM Genel Kurulu'nca İçtüzüğün 13 üncü maddesinin verdiği yetkiye dayanarak bir usul belirlenmesi durumunu birbirinden ayırmaktadır. Üye “*Karar, İçtüzük'te doğrudan ilgili bir kural bulunmaması nedeniyle TBMM Genel Kurulu'nca, sorunu çözmek için alınmıştır. ... Yürürlükteki İçtüzük kurallarına uyumlu biçimde, önemli bir yanlışlığı düzeltmek amacıyla alınmış karar İçtüzük değişikliği olarak yorumlanamaz. ... Tersine düşünce, İçtüzüğün 13. maddesini uygulanmaz duruma düşürür. ...TBMM'nin bir kararının İçtüzük kuralı niteliğinde sayılabilmesi için, İçtüzüğü eylemli olarak değiştirmesi, yeni bir İçtüzük kuralı koyması biçiminde olması gerekir.*” ifadeleri ile İçtüzükte somut olayla ilgili bir kural bulunmaması nedeniyle TBMM Genel Kurulunca İçtüzüğün 13'üncü maddesi gereği bir usul belirlenmesinin, içtüzük değişikliği olarak yorumlanamayacağını ifade etmektedir.

Bir diğer kararında Mahkeme, TBMM Genel Kurulunun görüşülmekte olan tasarının maddeleri üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılmasına ilişkin 14.8.1999 günlü kararının, İçtüzüğün Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen 60'ıncı maddesinde sorularla ilgili süre sınırı bulunmaması karşısında İçtüzük kuralı niteliğinde olduğuna karar vermiştir²⁰. Ancak karara ilişkin karşı oy yazısında Fulya Kantarcıoğlu konuşma sürelerini sınırlayan İçtüzüğün sorular için sınırsız bir süre öngördüğü sonucuna varılamayacağı, bu konudaki yetkinin Genel Kurula bırakıldığının kabulü gerektiği ve dava konusu TBMM kararının da Genel Kurula bu doğrultuda verilen yetkiye dayanılarak alındığı gerekçesi ile İçtüzüğün 60'ıncı maddesinin uygulanması niteliğinde olduğu, kararın yeni bir İçtüzük kuralı veya değişikliği niteliğinde olmadığı görüşündedir.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında, cumhurbaşkanınca yayımlanmayarak yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen kanunun değiştirilerek kabulü durumunda cumhurbaşkanının yeni bir geri gönderme yetkisinin olmadığını kabul eden TBMM'nin 18 Nisan 1979 tarihli Kararı ve Karara dayanılarak 1779 sayılı Kanunun kabul edilmiş sayılmasının

¹⁹ E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

²⁰ E: 1999/37, K: 1999/49, k.t. 28.12.1999.

“Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasalar üzerinde Meclislerin tutumunu ve çalışma yöntemini belli etmesi ve ortaya koyması bakımlarından bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu” gerekçesi ile Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi gerektiğine karar vermiştir²¹. Karara ilişkin karşı oy yazısında Yılmaz Aliefendioğlu “içtüzükler, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclislerin çalışmalarının yürütülmesini sağlayan hükümlerdir ve değiştirilmedikçe yaşamlarını devam ettirirler, süreklidirler. Dava konusu karar ise, meclislerin çalışmalarının yürütülmesine ilişkin olmayıp, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere ikinci kez gönderdiği Yasa karşısında tavrını ve Anayasa'nın 93. maddesinin ne yönde anlaşılması gerektiğine ilişkin görüşünü belirliyen bir karardır” gerekçesi ile kararın bir İçtüzük kuralı sayılamayacağı görüşündeydi.

Bu örneklerde görüldüğü üzere somut olaya uygulanacak usulün belirsiz olması ya da usul konusunda anlaşmazlık çıkması durumlarında, uygulanacak usulün belirlenmesi amacıyla İçtüzüğün, Meclis Genel Kurulunu yetkilendirdiği dikkate alındığında²², benimsenen yöntemin İçtüzükte esasen var olan bir yöntemden farklı yeni bir yöntem getirip getirmediğinin tespiti tartışmalı hale gelmektedir. Mahkemenin, kararı denetlemekle görevli merci olma sıfatından kaynaklanan, önüne getirilen kararı yorumlama konusunda mutlak bir yetki tekeline sahip olduğu burada vurgulanmalıdır. Önüne getirilen kararı niteleme konusunda mutlak yetki tekeline sahip olan Mahkemeden beklenen, denetimi istenen kararı nitelerken yeknesak ölçütlere ulaşmış ve karar gerekçelerinde bu ölçütleri istikrarlı bir biçimde kullanmış olmasıdır.

A. Kararın Meclisin Çalışma Yöntem ve Esası İle İlgili Olması ve Konu ve Erek Bakımından Bir İçtüzük Sorununu Düzenlemesi

Anayasa Mahkemesi, iptali istenen kararın bir içtüzük düzenlemesi olup olmadığına ilişkin incelemelerine, “kararın niteliğini” tespit ederek başlamaktadır. Bunu yaparken öncelikle kararın hangi konuyu düzenlediğini belirlemektedir. Kararın konusunun “Meclisin çalışma alanına ve Meclis faaliyetlerine ilişkin” olduğunu saptaması durumunda, Meclisin çalışma alanını ilgilendiren hususların Anayasa gereği (1961 AY. md. 85 ve 1982 AY.

²¹ E: 1979/22, K: 1979/45, 18.12.1979.

²² Bkz. İçtüzüğün 13. ve 63. maddeleri.

md. 95) ancak bir içtüzük düzenlemesi ile düzenlenebileceği kuralından hareketle, kararın bir içtüzük düzenlemesi olduğu sonucuna ulaşmakta ve kararı denetlemektedir²³.

Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı, norm denetimi yetkisinin özünde olan, önüne getirilen işlemin denetime tâbi işlemlerden olup olmadığını işlemi yapan organın nitelendirmesinden bağımsız olarak saptama yetkisine dayanmaktadır²⁴. Diğer bir ifade ile denetleyebileceği normlar sınırlandırıcı bir yöntemle sayılan ve bazı işlemleri denetleyemeyeceği kabul edilen yüksek Mahkeme, işlemi yapan organın usul saptırması olarak nitelendirilmeye elverişli ve işlemin denetimden kurtarılması sonucunu doğuran bir yöntemle ve işlemin niteliği için Anayasada görülenden başka bir usul ve isimle yapılmış olması ile kendini bağılı saymayacak, denetlenmesi istenen işlemin niteliğini bizzat kendisi saptayacak ve denetleyebileceği normlarla aynı nitelikte olduğu sonucuna varması durumunda kararı denetleyecektir. Mahkeme, parlamento kararlarının denetlenebilecek yasama işlemlerinden içtüzük niteliğinde olup olmadığına ilişkin muhakemesini, Meclis çalışmalarını düzenleyen kuralların bir içtüzük normuna konu olmasını öngören Anayasal ilkeye dayandırmakta ve bu anayasal kural gereği meclis çalışmalarına ilişkin kararların ancak bir “içtüzük düzenlemesi” olabileceği sonucuna ulaşmaktadır. Açıktır ki Anayasa Mahkemesinin içtüzük niteliğindeki meclis kararlarını denetlemesi anayasal bir görev ve zorunluluktur.

“(A)dı yeni bir içtüzük düzenlemesi veya değişikliği olmadığı ve içtüzük yapılması ve değiştirilmesindeki yöntem uygulanmadığı halde değer ve etkisi bakımından birer içtüzük kuralı niteliğinde olan TBMM kararları anayasal denetime bağılı tutulabilir. Değer ve etkileri bakımından aralarında fark bulunmayan yasama tasarruflarının aynı yargısal denetime bağılı tutulmaları hukuk devleti olmanın da gereğidir” Anayasa Mahkemesinin, TBMM’nin 11. Cumhurbaşkanı’nın seçimi kararını denetlediği karardan alıntılanan bu ibare, Mahkemenin yasama işlemlerinin maddi ölçütten hareketle aynı nitelikte olanları denetleme amacını da ortaya koymaktadır²⁵. Amaç, yasama işlemlerinin üst hukuk normu olan Anayasaya uygunluğunun sağlanarak hukukun üstünlüğünün hayata geçirilmesidir.

²³ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968; E: 1970/25 ve 26, K: 1970/32, k.t. 18.6.1970; E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

²⁴ E: 1979/22, K: 1979/45, k.t. 18.12.1979.

²⁵ E: 2007/45, K: 2007/54, k.t. 1.5.2007.

Denetlenmesi öngörülmeleyen bir parlamento kararını içtüzük düzenlemesi niteliğinde bularak denetlediği ilk içtihadında Mahkeme “Başkanlık Divanının kuruluşu ve işleyişi, divanın meclisin çalışmalarını yönetmesi dolayısıyla, meclis faaliyetlerinin en başında gelir. Böyle olduğu için de Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözümlenme yeri İçtüzük ve divanın bağlı olacağı düzenin tespiti bir İçtüzük konusudur” önermesini muhakemesinin merkezine oturtmuş “kararın konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenlediğini ve bu yönden de İçtüzük hükmü niteliğinde bulunduğunu” tespit etmiştir²⁶.

Anayasa Mahkemesi parlamento kararlarını içtüzük hükmü niteliğinde görerek denetlediği bir karar gerekçesinde, “TBMM kararlarının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için kararın Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara ilişkin olması gerekir ... Buna göre, çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir”²⁷ sonucuna ulaşmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu kararından, içtüzük düzenlemesi ya da değişikliği adı altında yapılmamasına rağmen, bir kararı bu nitelikte değerlendirmesi için kararın “Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara ilişkin olması” ve “konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenle(mesi)” şartlarını aradığı sonucuna ulaşılabilir.

Anayasa Mahkemesinin bir parlamento kararını içtüzük hükmü niteliğinde görerek iptal ettiği ilk içtihadından alıntılanan yukarıdaki ibare ile aynı içerikte olmak üzere pek çok kararında, benzer ilkedен hareketle denetim yetkisine sahip olduğu sonucuna ulaştığı görülmektedir. Örneğin TBMM Soruşturma Hazırlık Komisyonu çalışmalarının durdurulmasına ilişkin kararın iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine Mahkeme, “Meclis Soruşturması(nın), Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma alanına giren bir konu (olduğu) ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin yapacağı içtüzük hükümlerine göre yürütül(mesi gerektiği)” ölçütünden hareketle kararın “konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenlediğini ve bu yönden de içtüzük hükmü niteliğinde bulunduğunu” kabul ederek denetlemiştir²⁸.

²⁶ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968.

²⁷ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968; E:1994/62, K: 1994/79, k.t. 29.11.1994; E: 1991/27 K: 1991/50 k.t. 12.12.1991.

²⁸ E: 1970/25 ve 26, K: 1970/32, k.t. 18.6.1970. Başkanlık divanında temsil edilecek siyasi partilerin oranlarının belirlenmesi ve buna dayanılarak yapılan seçimin iptali istemiyle

B. Kararın İçtüzüğün Bir Kuralının Değiştirilmesi ya da İçtüzüğe Yeni Bir Kural Konulması Sonucunu Doğurması

Anayasa Mahkemesi “İçtüzük niteliğinde” meclis kararlarının bu niteliğini saptarken kararın çözdüğü konu, alınma amacı ve gördüğü işin niteliği ölçütlerinden hareketle, kararın içtüzüğün tamamen boş bıraktığı ve içtüzükle düzenlenmesi gereken bir konuya ilişkin olması ya da var olan içtüzük hükümleri ile çelişmesi durumlarında, kararı içtüzük niteliğinde görerek denetlemektedir.

Diğer taraftan Mahkeme, içtüzüğün uygulanması ile içtüzük düzenlemesi niteliğinde karar alınmasının farklı nitelikte konular olduklarını kabul etmekte ve denetlenmesi istenen meclis kararını nitelendirerek, karara esas teşkil eden uygulamanın içtüzüğün uygulanması ya da içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığını belirlemektedir. Mahkemenin bu

yapılan başvuru üzerine Mahkeme “*Bir Meclis Başkanlık Divanının kuruluşunu ve iş görüşürü o Meclisin çalışma alanı dışında, Meclis faaliyetlerinden ayrı nitelikte bir düzen olarak düşünmeğe olanak yoktur. Böyle olduğu için de Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözüm yeri İçtüzük ve Divanın bağlı olacağı düzenin saptanması bir içtüzük konusudur*” sonucuna ulaşmıştır. Bkz: E: 1973/43, K: 1973/39, k.t. 25.12.1973. Benzer biçimde, Cumhurbaşkanlığınca aynı yasanın iki kez geri gönderilemeyeceğine ilişkin kararında da, “*Bu kararın, Cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasalar üzerinde Meclislerin tutumunu ve çalışma yöntemini belli etmesi ve ortaya koyması bakımlarından, bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ortadadır ve bu niteliğine göre Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi gerekmektedir.*” diyerek denetlemiştir. Bkz: E: 1979/22, K: 1979/45, k.t. 18.12.1979, Aynı ilkeden hareketle, hükümete güvenoyu verilmesine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Anayasa Mahkemesi’nce denetlenip denetlenemeyeceği konusunda “*Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasının Meclis çalışmaları içinde yer aldığı ve buna ilişkin düzenlemelerin Anayasa’nın uygulamaya geçirilmesi yönünden bir İçtüzük konusu olduğu*” kabulünden hareketle, kararı denetlemekle görevli olduğuna karar vermiştir. Bkz: E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996; bir bakanlığın bütçesinin yeniden oylanmasını sağlayan meclis kararının iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine Mahkeme, “*TBMM’nin çalışmalarıyla ilgili usul ve esaslara ilişkin kararların, İçtüzük kuralı niteliğinde*” olduğu ölçütünden hareketle, söz konusu kararı nitelendirmiştir. E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992; Meclis soruşturması açılmasına dair bir meclis kararının; ilgililerin, hangi fiillerin hangi Kanun ve nizama aykırı oldukları ve bunların maddeleri gerekçeleri ile birlikte gösterilmesine dair İçtüzüğün 12. maddesi hükmüne uyulmadığı, bu nedenle içtüzüğe aykırı olduğu ve kararın bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu gerekçesi ile yapılan başvuru üzerine, “*TBMM kararlarının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için kararın ‘Meclisin çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara’ ilişkin*” olması gerektiği yönündeki, yerleşik içtihadını yenilemiş, “*çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar(ın) İçtüzük düzenlemesi niteliğinde ol(duğuna) bunun dışındakiler(in) ise bu nitelikte*” kabul edilemeyeceğini vurgulamıştır. E: 1994/62, K: 1994/79, k.t. 29.11.1994.

tutumu, Meclisin içtüzüğün bir kuralını yorumlayarak benimsemiş olduğu uygulamayı nitelendirme ve bu yorumun içtüzüğün bir hükmünün uygulanması ya da içtüzük niteliğinde düzenleme yapılması olgularından hangisini karşıladığını belirleme yetkisini, Mahkemeye ait bir yetki olarak gördüğü biçiminde değerlendirilebilir.

1. Yeni bir içtüzük hükmü ihdası niteliğindeki meclis kararları

Anayasa Mahkemesi, denetimi istenen meclis kararının var olan bir içtüzük hükmünü değiştirmeksizin yeni bir içtüzük hükmü ihdas ettiğinin ileri sürülmesi durumunda, kararı denetlemekle kendini yetkili görmektedir. Nitekim bir kararında “*Seçimlerin öne alınması üzerine yapılan senato üçte bir yenileme seçimlerinden sonra Senato Başkanlık Divanının nasıl kurulacağı hakkında Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün ... maddelerinde bir hüküm yoktur. ... Uyuşmazlık konusu olan uygulamanın, içtüzük hükümlerinin zedelenmesi ve bozulması, ya da bu hükümlerin değiştirilmesi niteliğinde kabulüne olanak yoktur.*” saptamasını yaptıktan sonra “*Cumhuriyet Senatosunun iptali istenen kararını, yeni bir içtüzük hükmü oluşturulması niteliğinde ele almak ve esas hakkındaki incelemeyi bu çerçevede içinde sürdürme(k)*” gerektiğini kabul ederek anılan kararın Anayasaya uygunluğunu incelemiştir²⁹.

Mahkemenin içtüzük ihdası olarak nitelediği kararlarda yasama organı, İçtüzükte hüküm bulunmaması nedeniyle uygulanacak usulün saptanması amacıyla Anayasa ve İçtüzüğün mevcut hükümlerini yorumlayarak bir “usul” belirlemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi Meclisin Anayasayı ve İçtüzüğü yorumlayarak benimsediği bu “usulü”, yeni bir içtüzük hükmü ihdas ettiği gerekçesi ile “İçtüzük düzenlemesi” olarak nitelendirmekte ve kararı denetlemektedir. Örneğin birleşime başkanlık etmeyen ve üye sıralarında yer alan başkanvekillerinin meclis tartışmalarına katılmalarının mümkün olmadığına dair meclis kararının iptali istemi ile yapılan başvuruda Mahkeme, İçtüzüğün konuya ilişkin bir hüküm içermediğini tespit etmiştir³⁰. İçtüzükteki bu boşluk, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda, başkanvekilliği ile de görevlendirilmiş bulunan bir üyeye, görüşmeyi yöneten Başkan tarafından söz verilmemesiyle belirmiş ve iptal istemine

²⁹ E: 1977/88, K: 1977/120, k.t. 4.10.1977.

³⁰ E: 1970/32, K: 1971/22, k.t. 23.2.1971.

konu kararın alınması ile giderilmiştir. Anayasa Mahkemesi “Başkanvekillerinin birleşime Başkanlık etmedikleri zamanlarda da tartışmalara katılamayacaklarını saptayan Cumhuriyet Senatosunun bu kararının, genel kurul çalışmaları ile ilgili bir içtüzük düzenlenmesi niteliğinde olduğunu” kabul ettikten sonra, kararın “başkanvekillerini yasama meclisi üyesi olmalarından gelen asıl hak ve yetkilerini kullanma olanağından yoksun bırakmak” anlamına geleceğini, böyle bir tutumun, Anayasa’nın 88’inci, 89’uncu, 90’ıncı ve 91’inci maddeleriyle bağdaştırılamayacağını bu maddelerin, yasama meclisleri üyelerini denetimde bulunma, kanun teklif etmek hak ve yetkileriyle donatmış bulunduğunu ifade etmiş ve devamında yasama organının yorum yoluyla ulaştığı çözümün Anayasaya uygunluğunu denetlemiştir. Görüldüğü üzere bu kararda Mahkeme, yasama organının Anayasa ve İçtüzükte konuyu doğrudan düzenleyen hüküm bulunmadığı gerekçesiyle boşluk doldurma niteliğinde ve önündeki somut soruna uygulamak üzere yorum yoluyla belirlediği uygulamayı bir içtüzük düzenlemesi olarak nitelendirmektedir.

İçtüzük ihdası niteliğinde bulunan parlamento kararlarının alınmalarına parlamento sevk eden oldukça faklı nedenler olduğu görülmektedir. Bu kararların bir kısmının alınması sırasında parlamento somut olayda bir içtüzük boşluğu bulunduğunu kabul etmekte ve bu boşluğu doldurmak üzere İçtüzüğün Başkanlık Divanına verdiği yetki çerçevesinde bir usul belirlemektedir. Fakat Anayasa Mahkemesi Meclisin boşluk doldurmak amacıyla benimsediği usulü Anayasaya aykırı bulmaktadır.

Yasama organının içtüzük niteliğinde kural ihdas ettiği ve ihdas edilen bu kuralın Anayasa ile çeliştiği gerekçesi ile Mahkemenin iptal kararı verdiği diğer örneklerde Meclis, yürürlüğe henüz giren Anayasanın, kendisi ile çelişmeyen yürürlükteki İçtüzüğün hükümlerinin uygulanmaya devam olunacağını amir hükmü karşısında, eski İçtüzüğün yürürlüğe giren yeni Anayasa ile çelişmediği kanaatini taşımakta ve yürürlükteki İçtüzük hükümlerini somut olaya uygulamaktadır. Dolayısıyla usul konusunda bir boşluk bulunduğu bilincinde dahi değildir. Anayasa Mahkemesi ile Meclis arasındaki bu yöndeki görüş ayrılığı pek çok parlamento kararlarının iptaline neden olmuştur. Örneğin Bakanlar Kurulunun toplantıya katılan 544 milletvekilinin (207) ret, (80) çekimser oyuna karşı (257) kabul oyu ile güvenoyu almasına ilişkin TBMM kararının görüşmeleri esnasında

güvenoyuna ilişkin karar yeter sayısının Anayasa'nın 96. maddesine göre belirlenmesi gerekirken buna uyulmamasının, eylemli bir içtüzük uygulaması niteliğinde olduğu gerekçesiyle iptali istemiyle yapılan başvuru üzerine, Mahkeme, ilk olarak denetlenmesi istenen kararın içtüzük niteliğinde karar olup olmadığını tespit edebilmek amacıyla yürürlükteki İçtüzükte konuya ilişkin bir hüküm bulunup bulunmadığını incelemiştir. Bu incelemesi sırasında öncelikle Anayasa'nın Geçici 6'ncı maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan İçtüzüğün Anayasaya aykırı olmayan kurallarının uygulanacağını öngörüldüğünü, Anayasanın 'Göreve başlama ve güvenoyu' başlıklı 110'uncu maddesinde güven oylaması için özel bir toplantı ve karar yetersayısı öngörülmediğini saptamıştır. Bu saptamanın ardından Mahkeme "Görev sırasında güven oyuna ilişkin 111. maddede olduğu gibi özel bir kurala yer verilmemesi karşısında bu konuda genel kural olan (toplantı ve karar yeter sayısını düzenleyen) 96. maddenin uygulanması gerekir. İçtüzüğün 115. maddesinde ancak bir oy türü olarak anılan 'çekimser oy'un, Anayasa'nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır. Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu aldığına ilişkin dâva konusu karar, oylamaya katılan 544 milletvekilinin salt çoğunluğuna ulaşamayan 207 red, 80 çekimser oya karşı 257 kabul oyu ile alınmıştır. Oysa, Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu almış sayılabilmesi için toplantıya katılan 544 üyenin yarısının bir fazlası olan 273 kabul oyu gerekirdi. Yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindeki bu karar Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır."³¹ sonucuna ulaşmıştır. Bu kararında Mahkeme, yasama organının yürürlükteki İçtüzüğün yeni Anayasa ile uyumlu olduğu ve olaya uygulanabileceği yönündeki görüşüne katılmamakta, yeni Anayasa ile çelişen İçtüzüğün olaya uygulanmasını yeni bir içtüzük kuralı ihdası olarak nitelendirmekte ve bu nitelendirme sonucu yeni anayasa ile çelişen eski İçtüzüğe dayanılarak alınan kararı iptal etmektedir. Anayasa Mahkemesinin, Meclisin yürürlükteki İçtüzüğün hükümlerini, yeni kabul edilen Anayasaya uygun olduğu biçimde yorumlayarak somut olaya uygulamasını, Meclisin görüşüne katılmayarak, yürürlükteki İçtüzüğün yeni yürürlüğe giren Anayasaya aykırı olduğu

³¹ E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996.

gerekçesiyle içtüzük hükmü ihdası niteliğinde görerek denetlediği pek çok kararı vardır. Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair kararın alınmasına ilişkin oylama usulünü bir içtüzük değişikliği niteliğinde görerek iptal ettiği kararı bu duruma bir diğer örnektir³². Yine Mahkeme Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin Meclis Kararının bir içtüzük değişikliği niteliğinde olduğu iddiasıyla yapılan iptal başvurusu üzerine, Meclisin eski İçtüzüğün yeni Anayasaya uygun olduğu şeklindeki yorumunu bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde kabul etmiştir³³.

Mahkemenin bu yorumu özellikle yeni yürürlüğe giren Anayasada yer alan usul kurallarının, ilga edilen anayasa ile çelişmeyen yürürlükteki içtüzük hükümleri uygulanarak ihlal edilmesini önlemektedir. Anayasa Mahkemesi yürürlüğe giren yeni Anayasanın konuya ilişkin geçici maddesi hükmü gereği, eski içtüzüğün sonraki tarihli Anayasaya aykırı olup olmadığını norm denetimi yetkisinin bir gereği olarak denetlemesi, yeni kabul edilen anayasada yer alan usul kurallarının eski içtüzük hükümleri ile ilga edilmesini önleyecektir.

Burada ele alınması gereken bir diğer konu da, yasamanın somut olaya ilişkin İçtüzükte hüküm bulunmaması nedeniyle uygulanacak yöntemi belirlemek üzere İçtüzüğün 13'üncü maddesi uyarınca yapmış olduğu usul görüşmeleri sonucunda benimsemiş olduğu yöntemi, Mahkemenin içtüzük niteliğinde meclis kararı olarak nitelendirerek denetim yetkisi kapsamında görmesidir. Örneğin Mahkeme, bütçe görüşmeleri sırasında bir bakanlığa ait bütçenin tümü üzerindeki görüşmelerin tamamlanmasından sonra maddelerine geçilmesinin kabul edilmeyerek reddedilmesi üzerine izlenmesi gereken usulü belirlemek amacıyla İçtüzüğün 13'üncü maddesi uyarınca yapılan usul görüşmeleri sonunda söz konusu bakanlık bütçesinin yeniden oylanmasına karar verilmesini bir içtüzük ihdası olarak nitelendirmiştir. Başvuruda kararın, İçtüzüğün 77'nci maddesinde yer alan “(r)eddedilmiş kanun tasarı ve ya teklifleri red tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez” hükmüne aykırı olduğu iddia edilmiştir. Bakanlığın bütçesinin yeniden oylanmasını sağlayan meclis kararının iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine Mahkeme,

³² E: 1996/20, K: 1996/14 k.t. 14.5.1996.

³³ E: 1996/21, K: 1996/15, k.t.14.5.1996.

“TBMM’nin, Başkanlık Divanı kararını onaylayan kararı, İçtüzük’te açıkça gösterilmeyen Meclis’in çalışmasıyla ilgili bir konuda yöntemi düzenleyen ve belirleyen yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindedir. Bu karar, Anayasa’nın ve İçtüzüğün açıkça öngörmediği bir konuya çözüm getirmekte ve bütçe tasarısının görüşülmesi süreci içinde birçok kez yapılan oylama arasında verilen bir ret kararıyla meydana gelen tikanıklığı giderme amacını gütmektedir. Bu nedenle de, bir İçtüzük kuralı niteliğinde olup, anayasal denetime bağlı olması gerekir.” sonucuna ulaşmış ve iptali istenen kararı denetlemekle görevli olduğuna karar vermiştir³⁴.

2. İçtüzüğün Bir Hükmünün Değiştirilmesi Sonucunu Doğuran Meclis Kararları

Mahkeme, içtihat yoluyla geliştirdiği “İçtüzük düzenlemesi niteliğinde karar” ölçütünden hareketle meclis kararlarını denetlemeye başladığı ilk kararından bu yana içtüzük hükmü ihdası olarak nitelendirdiği kararlar yanında, İçtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi sonucunu doğuran kararları da görevi kapsamında görerek denetlemektedir.

İçtüzüğün değiştirilmesi niteliğinde görerek denetlediği ilk kararında Mahkeme, “*karar yürürlükteki İçtüzüğün Başkanlık Divanının görevlilerini ve bunların sayılarını açıklayan 5. maddesine dokunmamakla birlikte 6. maddedeki sınırlamasız seçim hükmüne karşılık seçimi, belirli partilere belirli görev yerleri tahsis etmek suretiyle, sınırlı bir şekle sokmakta ve böylece 6. maddeyi değiştiren bir nitelik almaktadır.*” sonucuna ulaşmış, bu niteliği ile “*kararın konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenlediğine ve bu yönden de İçtüzük hükmü niteliğinde bulunduğu*” hükmetmiştir³⁵. Daha sonra Mahkeme, “*kararın alınmasında, içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usule uyulmaması(nın), bu niteliğe bir etkisi olup olmayacağı(nı)*” değerlendirmiştir. Kararın bu niteliğini ortaya koyduğu muhakemesinde Mahkeme, Anayasada içtüzük yapımı usulünü belirleyen bir kuralın yer almadığını, mevcut İçtüzükte, “*İçtüzüğün değiştirilmesine, bir yahut daha çok maddesinin yürürlükten kaldırılmasına veya buna bir veya daha çok madde eklenmesine ilişkin tekliflerin önce Anayasa Komisyonunda inceleneceği ve sonra kanunların görüşülmesi usulüne göre Mecliste*

³⁴ E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

³⁵ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968.

görüşülüp sonuçlandırılacağı kurallarına yer veril(diğini)”, denetlenmesi istenen kararın “İçtüzük değişikliklerinin bağlı bulunduğu usul bakımından başlıca eksiği(nin), daha önce komisyondan geçirilmemiş olması” olduğunu ifade etmiştir. Buradan hareketle Mahkeme, “kararın, çözümlendiği konunun, alınmasındaki ereğin ve gördüğü işin açık ve kesin delâleti karşısında şekil eksikliğinin bu yasama belgesini nitelendirmede etkisi” olamayacağına; “(k)ararın, dayanıklık ettiği uygulama ile İçtüzüğün Başkanlık Divanına ilişkin hükümlerini değişt(rir)” nitelikte olmasının karara İçtüzük hükmü niteliğini kazandırmaya yeterli olduğuna hükmetmiştir³⁶.

C. İçtüzükte Öngörülen, İçtüzüğün Yapılmasına ya da İçtüzüğe Yeni Bir Hüküm Konmasına İlişkin Kurallara Uyulmamış Olmasının Kararın Niteliğini Etkilemeyeceği

İçtihatlarından hareketle, içtüzük niteliğinde norm kavramı ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi kararlarından çıkarılabilecek bir diğer ölçüt, içtüzük yapımına ilişkin kurallara uyulmamış olmasının kararın içtüzük düzenlemesi niteliğine etkisi olmadığıdır. Kararın nitelendirilmesinde, alınmasındaki usulden çok çözümlendiği konu, alınmasındaki erek ve gördüğü işin, içtüzüğün hükümlerini değiştirir nitelikte olması, içtüzük niteliğinde karar olarak kabul edilip denetlenmesi için yeterlidir.

Anayasa Mahkemesi, böyle bir uygulamanın içtüzük değişikliği olarak görülmemesinin, TBMM’nin çalışmalarında İçtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacağı ve eylemli uygulamaların yerleşik uygulamalara dönüşmesine neden olacağı kanısındadır³⁷. Mahkemeye göre “*Aksine bir görüşün çeşitli içtüzük konularının tek tek kararlarla hükme*

³⁶ Mahkemenin aynı yönde pek çok kararına rastlanmaktadır. Nitekim, “*Cumhuriyet Senatosu Başkanlık Divanının bünyesi ve oluşması konusundaki ilkeleri belirleyen kararı, “Bu düzenlemede Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğündeki tüm grupların Divana güçleri oranında katılmaları ve oranın saptanmasında Cumhuriyet Senatosu üye tamsayısının esas alınması ilkelerinden uzaklaşılarak Divana yalnız siyasi parti gruplarının katılması öngörülmüş ve güç oranının saptanmasında hesabın siyasi parti gruplarına mensup üyelerin toplam sayısına göre yapılması yoluna gidilmiştir. Dava konusu kararların şu durumu ile, yalnızca İçtüzükte yeri olabilecek bir konuyu düzenlediğinde ve özellikle Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün siyasi grupların oranlarına ilişkin 8. maddesini değiştiren bir nitelik taşıdığına kuşku yoktur.”* diyerek kararın denetimini görevi içinde görmüştür. Bkz. E: 1973/43, K: 1973/39, k.t. 25.12.1973.

³⁷ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968; 1973/43, K: 1973/39, k.t. 25.12.1973; E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

*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 olur*³⁸.

Anayasa Mahkemesi bu yöndeki içtihadını çeşitli kararlarında tekrarlamış, meclis çalışmalarına yönelik parlamento kararlarının denetim kapsamında görülmemesinin, İçtüzük hükümlerinin teker teker karara bağlanarak keyfi uygulamaların benimsenmesi sonucunu doğuracağını vurgulamıştır³⁹. Ayrıca Mahkeme, konuya ilişkin İçtüzükte bir kuralın bulunmaması ve denetimi istenen meclis kararının somut bir olaya ilişkin olarak alınmış olması durumunda da, kararın meclis çalışmalarına ilişkin bir sorunu çözer nitelikte olması nedeniyle, ileride benzer nitelikli olaylara uygulanma olasılığı bulunduğunu; benzer nitelikteki meclis çalışmalarına uygulanabilme potansiyelini bünyesinde taşıdığını kabul etmektedir⁴⁰.

Bununla birlikte Mahkemenin bu içtihadı ile çelişen kararlarına da rastlanmaktadır. Örneğin “*iptali 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*” yönündeki kararı⁴¹ karşı oy yazısında “*İçtüzükte belirlenen yöntem uygulanmak suretiyle herhangi bir değişiklik yapılmış olsaydı Anayasa Mahkemesinin bunu inceleyip incelemeyeceği konusunda bir tartışmanın olması zaten söz konusu olamazdı*” ifadeleriyle eleştirilmiştir.

D. Uygulamanın Süreklilik Kazanan Bir İçtüzük Kuralı Olması Şartının Aranmaması

İçtüzükler, tasarı, teklif ve tezkerelerin görüşülerek kanun veya parlamento kararı olarak kabul edilmesi usulünü düzenleyen hukuk

³⁸ E: 1967/6, K:1968/9, k.t. 27.2.1968; E: 1973/43, K: 1973/39, k.t. 25.12.1973.

³⁹ E:1967/6, K. 1968/9, k.t. 27.2.1968, E.1970/25 ve 26, K.1970/32, k.t. 18.6.1970; E.1970/57, K.1971/33, k.t. 23.3.1971; E.1973/43, K.1973/39, k.t. 25.12.1973.

⁴⁰ 18.6.1970 tarih ve E.1970/25 ve 26, K.1970/32 sayılı kararında Mahkeme, “*Dava konusu karar, belirli bir olaya ilişkin olarak alınmış bulunmakla birlikte, Meclis Soruşturması konusuna giren bir sorunu çözen niteliktedir ve bu niteliği ile de kararın ileride benzeri olaylarda uygulama yeri bulacağı ortadadır*” ifadeleri ile kararın sürekli bir uygulamaya yol açabileceğini kabul etmiştir. E.1973/43, K.1973/39, k.t. 25.12.1973.

⁴¹ E: 2001/424, K: 2001/354, k.t. 22.11.2001.

normlarıdır. Bilindiği üzere genellik, soyutluk, kişilik dışılık ve süreklilik özelliği hukuk normu kavramının olmazsa olmaz şartlarıdır. İçtüzük niteliğinde olduğu gerekçesi ile denetlenen parlamento kararlarının, genellik, soyutluk özelliği taşımadığı, uygulandığında tükenen bir yapıya sahip olduğu, Meclisin çalışmaları esnasında karşılaştığı somut durum için bir yöntem belirlemesinin ileride aynı tür kararların alınmasında bağlayıcılık ve süreklilik özelliği taşımayacağı ileri sürülebilir. İçtüzüğe aykırı işlemlerin, gerçekleştiğinde tükenen, somut, sürekli olmayan hukuka aykırı işlemler olduğu kabul edildiğinde Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemeyeceği sonucuna zorunlu olarak varılacaktır. Ancak Anayasa Mahkemesi'nce parlamento kararları hukuka aykırı bulunarak normatif karakter (soyutluk, süreklilik ve genellik) özelliği taşıdıkları gerekçesiyle iptal edilmektedir.

Anayasa Mahkemesi içtüzük düzenlemesi niteliğinde değerlendirerek denetlediği kararlarında, *“kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, süreklilik kazanan bir İçtüzük kuralı olmadığı, bu nedenle, İçtüzük düzenlemesi niteliğinde görülemeyeceği⁴²”* savını, kararın içtüzük düzenlemesi olarak nitelendirilmesine etkili görmemektedir. Mahkemenin bu içtihadından, *“içtüzük düzenlemesi niteliği”* taşıyan parlamento kararlarının bir içtüzük hükmü gibi soyut, genel, süreklilik özelliği taşımasına gerek olmadığı; aksine belirli bir olaya has, özel ve uygulanma ile tükenen bir niteliğe sahip olsalar bile meclis çalışmalarına yönelik oldukları için Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulabilecekleri görüşünde olduğu sonucu çıkarılmalıdır. Nitekim bu kararların daha sonra ortaya çıkabilecek benzer nitelikli olaylara uygulanmayacağını kimse ileri süremeyecektir. Uygulamada da Meclis, karşılaştığı somut soruna çözüm olması amacıyla belirlediği usulü daha sonraki benzer olaylara da uygulanmıştır. Bunun örnekleri arasında Başkanlık Divanının kuruluşunda siyasi partilerin güç oranlarını belirleyen usul zikredilebilir.

Yüksek Mahkeme bir kararında *“karar, belirli bir olaya ilişkin olarak alınmış bulunmakla birlikte, Meclis Soruşturması konusuna giren bir sorunu çözen niteliktedir ve bu niteliği ile de kararın ileride benzer olaylarda uygulama yeri bulacağı ortadadır”* ifadeleri ile uygulamanın bir içtüzük kuralına dönüşme olasılığına vurgu yapmakta, ileride aynı nitelikteki olaylara uygulanması olasılığından hareketle kararın sürekli bir uygulamaya yol açabileceğini kabul etmektedir⁴³.

⁴² E:1999/37, K:1999/49, k.t. 28.12.1999.

⁴³ E:1970/25 ve 26, K:1970/32, k.t. 18.6.1970; E: 1970/57, K: 1971/33, k.t. 23.3.1971; E:1973/43, K: 1973/39, k.t. 25.12.1973; E:1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarındaki temel ölçüt bu olmakla birlikte, bu içtihadı ile çelişir nitelikte kararlarına da rastlanmaktadır. Nitekim dava konusu kararın artık yürürlükte bulunmadığı gerekçesi ile iptali istenen kararı denetlemeyi reddettiği kararı⁴⁴, kararın alınmasındaki usulü, benzer nitelikteki olaylara uygulanma olasılığından hareketle “sürekliliği olan norm” olarak niteleyerek denetim yetkisinin kapsamında gördüğü yerleşik içtihadı ile çelişmektedir. Olayda, siyasi parti gruplarının güçleri ölçüsü saptanırken oran hesabında yalnızca grubu bulunan siyasi partilerin üye sayısının esas alınmasına ve Meclis organlarına bu esaslara göre belirlenen kurala göre seçim yapılmasına ilişkin Meclis kararlarının iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine Mahkeme, kararları “içtüzük kapsamına girebilen bir konuyu düzenlediği ve uygulanmakta olan içtüzüğün konuya ilişkin hükümlerinde değişiklik getirdiği” için içtüzük düzenlemesi niteliğinde bulmuş olmakla birlikte “*dâva konusu kararların yürürlükte bulunup bulunmadığı ve elde karara bağlanacak bir dâva kalıp kalmadığı(nın) incelenmesi gerektiğine*” karar vermiştir⁴⁵. Daha sonra “*Millet Meclisi Genel Kurulunun bir içtüzük düzenlemesi niteliğindeki 22.1.1971 günlü kararı dâva konusu kararlardan 13.7.1970 ve 20.7.1970 günlü iki Millet Meclisi kararının yerine geçerek bunları 22.1.1971 gününde yani dâvanın açılmasından sonra yürürlükten kaldırmış olduğu*” tespitinde

⁴⁴ E: 1970/57, K: 1971/33, k.t. 23.3.1971.

⁴⁵ Mahkeme dava konusu Meclis kararlarının hala yürürlükte olup olmadıklarını inceleyerek esas incelemesini sürdürmüştür. Demokratik Parti grubunun kurulmuş olması nedeniyle siyasi partilerin başkanlık divanı ile komisyonlardaki temsil oranlarının saptanmasına yönelik yeni bir karar alındığını (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem 3, cilt 10. toplantı 2 sayfa 217) ayrıca oran hesapları yapılırken (Millet Meclisi Tutanak Dergisi Dönem 3, cilt 10. toplantı 2 sayfa 218) Millet Meclisinin dâva konusu 13.7.1970 günlü kararında yer alan ilkenin korunduğunu yani oranların saptanmasında bağımsızların hesaba katılmadığını tespit etmiştir (Tutanak Dergisi: Sayfa 213). “Millet Meclisi Genel Kurulunun bir içtüzük düzenlemesi niteliğindeki 22.1.1971 günlü kararı dâva konusu kararlardan 13.7.1970 ve 20.7.1970 günlü iki Millet Meclisi kararının yerine geçerek bunları 22.1.1971 gününde yani dâvanın açılmasından sonra yürürlükten kaldırmış olmaktadır.” T. B. M. M. Tutanak Dergisinin (Cilt 1, Toplantı 10) 6.1.1971 günündeki 2. Birleşimine ilişkin bölümünün 136-145. sayfalarında yer alan görüşmelerden anlaşılacağı üzere Demokratik Parti grubunun kurulmuş olması nedeniyle siyasî parti gruplarının Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısındaki oranlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekli görülerek Türkiye Büyük Millet Meclisi Soruşturma Hazırlık komisyonları üye sayılarının 10 dan 14 e çıkarılması yolundaki Başkanlık sunuşu kabul edilmiştir. (Aynı Tutanak Dergisi: Sayfa 137, 144) Oran hesapları yapılırken Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısının dâva konusu 15.7.1970 ve 22.7.1970 günlü kararında yer alan ilkenin korunduğu yani oranların saptanmasında bütün üyeler toplamının değil siyasî parti grupları üye sayılan toplamının esas alındığı anlaşılmaktadır. E: 1970/57, K: 1971/33, k.t. 23.3.1971.

bulunmuştur. “(B)ir iptal dâvasında dâva konusu edilmiş, ancak daha sonra yürürlükten kalkmış kanun ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzükleri hükümlerinin Anayasa’ya uygunluk denetiminin yapılması düşünülemez. ... Anayasa Mahkemesinin iptal kararları geriye yürümez ve iptal edilen hükümleri ancak karar tarihinde ve kararda yürürlük için karar tarihinden sonraki bir gün belirlenmişse o tarihte yürürlükten kaldırır ... işin incelenmesi gününde yürürlükte bulunmayan hükümlerin iptallerine ise tabiatıyla olanak yoktur” gerekçesiyle kararın Anayasaya aykırılığı iddiasını incelemekten kaçınmıştır.

Karşı oy yazılarında Mahkemenin bu içtihadı eleştirilmiş, Meclis organlarına üye seçiminde siyasi partilere düşecek oranların tespitinde “siyasî parti grupları üye sayılarının toplam rakamı, oran hesabına esas tutulur” biçimindeki meclis kararından önceki Millet Meclisi uygulamalarında, boş üyelikler hariç olmak üzere Millet Meclisi üye tamsayısının orana esas tutulması yöntemi uygulandığı, karar tarihinden sonraki uygulamalarda ise değişikliğe gidildiği ve bu değişikliğin 1971’de de sürüp gittiği vurgulandıktan sonra, “Böylece yeni içtüzük niteliğindeki kararlarda kabul edilen ilkenin sürekli bir karakter aldığı meydandadır. Her yeni kararlar eskisinin hükümden düştüğü kabul edildiği taktirde, benimsenen ve sürekli bir nitelik kazanan yeni ilkenin Anayasa Mahkemesi denetimi dışında bırakılma olanağı ortaya çıkar. Oysa bu ilkenin Anayasa hükümleri ile bağdaşıp bağdaşmayacağını taktir etmek ve uygulamaya Anayasa doğrultusunda yön verilmesini sağlamak mahkememizin görev ve yetkisi içinde olan bir iştir. Dâvanın esasına girilerek karar verilecek yerde, dâva konusu kararların sonradan yürürlükten kalktığı gerekçesi ile karar verilmesine yer olmadığı sonucuna varmak doğru değildir.” ifadeleri ile kararın daha sonraki uygulamalara esas teşkil ettiği ve sürekli bir uygulamaya sahip olduğu haklı olarak ifade edilmiştir⁴⁶.

Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararındaki tutumunun yerleşik içtihadı ile çelişir nitelikte olması bir yana, içtüzüğe aykırı biçimde alınan meclis kararlarının denetlenmesinin yolunu kapattığı ortadadır. Gerçekten Mahkemenin önüne gelen somut olaya uygulanmak üzere benimsenen usulün sonraki olaylara uygulanabilirliği ortadadır. Dolayısıyla bu nitelikli kararlar, Meclis yeni bir kararla benimsemiş olduğu usulü değiştirene kadar sonraki benzer nitelikteki olaylara da uygulanacaktır.

⁴⁶ E: 1970/57, K: 1971/33, k.t. 23.3.1971.

Bir başka örnekte 28.7.1967 günlü ve 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen⁴⁷ meclis kararları uyarınca kurulu Divan görevdeyken çıkarıldığı gerekçesiyle iptali istenmiştir. Ancak Mahkeme öncelikle Millet Meclisinin, Başkanlık Divanının kuruluşuna ilişkin kararların iptal edildiğinden ortada Başkanlık Divanının kuruluşu ile ilgili ve içtüzük niteliğinde bir karar kalmadığı tespitinde bulunmuş, kanunun görüşülmesi sırasında görev yapmış bulunan Millet Meclisi Başkanlık Divanının hukukî durumunun, kanun üzerinde herhangi bir etkisi olacağını kabul etmenin iptal kararını geriye yürütmek anlamına geleceği gerekçesiyle iptal istemini reddetmiştir⁴⁸. Oysa ki somut olayda “siyasî parti grupları üye sayılarının toplam rakamının oran hesabına esas tutulacağına” ilişkin uygulama daha sonraki kararlarda da benimsenmiş, sonraki kararlarda da oranların hesabında bağımsızlar dikkate alınmamıştır. Bu şekilde siyasi parti gruplarına başkanlık divanı ve Meclis Komisyonlarında güçleri üzerinde üye bulundurma olanağı verilmiştir. Dolayısı ile “yeni içtüzük hükmü” niteliğindeki uygulama sonraki olaylara da uygulanmıştır.

Mahkemenin bu iki kararında⁴⁹ “İçtüzük düzenlemesi niteliğindeki meclis kararı” ile “iptali istenen karar”ı ayrı işlemler olarak değerlendirdiği ve “iptali istenen karar” uygulama ile tükenen bir işlem olarak gördüğü için denetlemekten kaçındığı söylenebilir. Mahkemenin “İçtüzük düzenlemesi” olarak nitelediği meclis kararını, bu nitelikteki norma dayanılarak alınan meclis kararlarından ayırarak denetlemesi, Meclisin Anayasaya aykırı uygulamalarla tek tek İçtüzük hükümlerini değiştirmesinin denetiminin önüne geçilmesi anlamına gelecektir. Bu içtihadın bir sonucu olarak meclis kararı uygulama ile tükendiği gerekçesi ile iptal edilemeyecek; sonraki benzer nitelikteki olaylara uygulanmaya devam edecektir.

E. İçtüzük Niteliğindeki Kararın Anayasaya Aykırı Olması

Mahkeme çözdüğü konu, alınma amacı ve gördüğü işin niteliğinden hareketle İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan kararın bu niteliğini tespit ettikten sonra Anayasaya uygunluğunu incelemektedir. Karar, içerik yönünden Anayasaya

⁴⁷ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t.27.2.1968.

⁴⁸ E: 1967/41, K: 1969/57, k.t. 23, 24 ve 25.10.1969

⁴⁹ E: 1967/41, K: 1969/57, k.t. 23, 24 ve 25.10.1969, E: 1970/57, K: 1971/33, k.t. 23.3.1971.

aykırı bulunmadığı takdirde, salt mevcut İçtüzük kurallarına aykırı olması nedeniyle iptal edilmemektedir⁵⁰. Mahkemenin birçok kararında içtüzük niteliğindeki meclis kararının iptali için anayasaya aykırılığı temel ölçüt olarak kabul ettiği görülmektedir. Örneğin Mahkeme, Millet Meclisinin, Başkanlık Divanının kuruluşuyla ilgili bir kararının bir içtüzük değişikliği meydana getirdiğini ve bunda içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin usule uyulmadığını saptamasına rağmen, söz konusu kararı bu gerekçeyle iptal etmemiş ve onu esas (Anayasaya uygunluk) yönünden incelemeye girişmiştir⁵¹.

Bir kararında, *“dava konusu TBMM kararının bir İçtüzük kuralı niteliğinde olduğunu saptadıktan sonra, İçtüzük’te düzenlenmeyen konularda ‘yeni düzenleme’ye gidilmesine, düzenleme bulunan konularda ‘değişiklik’ yapılmasına ilişkin TBMM kararları, salt içtüzüğe uymamaları nedeniyle Anayasa’ya aykırılık oluşturmaz. Bu kararların alınmasında İçtüzükte belirtilen yonteme uyulmamış olması da sonucu etkilemez. Çünkü, İçtüzüğü yapan ve uygulayan irade, TBMM’nin yasaların yapımında aranan çoğunluğun iradesidir.”* gerekçesinden hareketle denetlenen kararı Anayasaya aykırı bulmamıştır⁵². Mahkeme, Anayasada bütçe tasarılarının TBMM’de görüşülme usul ve esaslarıyla TBMM’nin çalışmalarına ilişkin çok az kural öngörülmüş, bu alanın düzenlenmesi hemen tümüyle İçtüzüğe bırakılmış ve Anayasada İçtüzüğün nasıl yapılacağı konusunda bir usul öngörülmemiş olması karşısında, *“yöntemi Anayasa değil, İçtüzüğü kabul eden TBMM istencinin”* belirlemiş olduğundan hareketle, *“bu usule uymadan alınan TBMM’nin İçtüzük’te değişiklik yapan türdeki kararlarını Anayasaya aykırı olmamak kaydıyla, konusuna özgü olarak TBMM’nin başka zamanda açıklanan ve daha sonraki istenci”* niteliğinde kabul etmektedir⁵³.

Mahkeme bir kararında, *“İçtüzüğün yasa tasarılarının öncelikle ve ivedilikle görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis’in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır”* diyerek kararı içtüzük düzenlemesi olarak nitelendirerek denetlemekle

⁵⁰ ÖZBUDUN, 1979, s. 23-24; ARMAĞAN, 12-13.

⁵¹ E: 1967/6, K: 1968/9, k.t. 27.2.1968.

⁵² E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

⁵³ E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

yetkili olduğuna karar vermekle birlikte, “*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*” gerekçesiyle biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına hükmetmiş ve kararın içtüzüğe aykırılığı hususunu inceleme konusu yapmamıştır⁵⁴. Anayasa Mahkemesi bu kararında Anayasada yer alan yetki kanunlarının görüşülmesinde ivedilik ve öncelikle görüşülme esasının benimsenmiş olduğundan hareketle, yürürlükte olan içtüzükle çelişse dahi, yapılan uygulamayı Anayasanın ilgili hükümleri ile uyumlu bulmuştur.

Yine bir bakanlığın bütçesinin reddedilmesi üzerine Divanın görevlerini düzenleyen İçtüzüğü'nün 13. maddesindeki, önemli yanlışlıkların düzeltilmesini öngören kurala dayanılarak alınan TBMM Başkanlık Divanı'nın, oylamanın tekrarlanmasına ilişkin kararının iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine “*Anayasa'da reddedilen bütçe tasarısının yeniden nasıl görüşüleceğine ilişkin yöntemi belirleyen bir kural bulunmamaktadır. Anayasa'daki kesin süreler nedeniyle reddedilen bütçe tasarısının yeniden düzenlenerek Bütçe Komisyonu'ndan başlamak suretiyle tekrar görüşülmesi olanağı bulunmamaktadır*” gerekçesi ile uygulamanın Anayasaya aykırı olmadığına hükmetmiştir⁵⁵.

Mahkemenin ele alınan bu kararlarından İçtüzüğü'nün, içtüzük ihdasına ilişkin kurallarına uyulmamak suretiyle içtüzüğe aykırı olarak alınan kararları, salt içtüzüğe aykırılık nedeni ile iptal etmediği, esas incelemesi sırasında Anayasa'ya aykırılığını tespit ettiklerini iptal ettiği sonucuna ulaşılmaktadır. Mahkemenin anayasaya aykırılık incelemesi sonucunda Anayasada açıkça öngörülen şekil kurallarına aykırılık gerekçesi ile iptale hükmettiği kararlarına rastlandığı gibi, Anayasada açıkça yer almamakla birlikte Anayasanın yorumu yoluyla Anayasada yer aldığını kabul ettiği usule ilişkin kuralları da denetimde ölçü aldığı görülmektedir. Örneğin yetki kanununun İçtüzükte öngörülenden başka bir makam tarafından gündemde yer alan diğer işlerden önce (öncelik) ve 48 saatlik bekleme süresine uyulmaksızın (ivedilik) görüşülmesini sağlamak için verilen önerenin mutlaka hükümetçe ya da esas komisyonca verilmesi şartına uyulmamış ve

⁵⁴ E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

⁵⁵ E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.

iki organ dışındaki bir organca verilmiş olmasını “içtüzük düzenlemesi niteliğinde” kabul etmiştir. Bununla birlikte, “*Anayasa’nın 91. maddesinde, yetki yasalarının TBMM komisyonları ve Genel Kurulu’nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği belirtilmiş, dava konusu TBMM kararı(nın), Anayasa’nın bu hükmünün yerine getirilmesini sağlamış*” olduğunu belirterek denetlenmesi istenen kararı, Anayasanın yetki yasalarının görüşülmesinde aradığı öncelik ve ivedilik şartının gerçekleşmesini sağladığı gerekçesi ile Anayasaya aykırı bulmamıştır⁵⁶.

Mahkemenin anayasaya aykırılığı Anayasada yer alan şekil kurallarına aykırılık olarak değerlendirdiği kararları yanında, Anayasada yer alan şekil kuralları dışında kalan esasa ilişkin hükümlerine aykırılık olarak gördüğü kararları da bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında Anayasada öngörülen şekil kurallarına aykırılığı, içtüzük düzenlemesi niteliğinde görerek kararın iptaline hükmetmiştir. Bazı kararlarında İçtüzükte ya da Anayasada öngörülen usul kuralının korumak istediği anayasal ilkenin de ihlal edildiği, diğer bir deyişle kararın esas bakımından da Anayasaya aykırı hale geldiğini kabul ederek, Anayasanın yorumu suretiyle ulaştığı anayasal ilkeyi kararın anayasaya uygunluğunun denetiminde ölçü almıştır. Nitekim Mahkeme, 11’inci Cumhurbaşkanı’nın seçiminde toplantı yeter sayısının, Anayasa’nın 96’ncı maddesindeki toplantı yetersayısıyla ilgili kural uyarınca 184 milletvekilinin Genel Kurul’da hazır bulunması ile sağlanmış olduğunun kabul edilmesi yönündeki Meclis Başkanlığı tutumunun, İçtüzüğe ve Anayasa’nın 96 ve 102’nci maddelerine uygun olduğunun kabulüne ilişkin Genel Kurul kararı uyarınca 184 milletvekilinin hazır bulunmasının yeterli sayılmasına ilişkin Meclis Kararının içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru üzerine, “*Dava konusu Meclis Kararı’nın İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle 102. maddede geçen “üçte iki çoğunluk” ifadesinin toplantı yetersayısını da kapsayıp kapsamadığı hususunun açıklığa kavuşturulması(na)*” karar vermiş, cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen anayasal hükümlerin lâfzî yorumundan hareketle “*1982 Anayasası’nın 96. maddesindeki ‘Anayasada başkaca bir hüküm yoksa’ ibaresi madde metni başına konularak, Anayasa’da sadece karar yetersayısı bakımından değil, toplantı yetersayısı bakımından da*

⁵⁶ E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

‘başkaca’ özel nitelikli, istisnai hükümlerin bulunabileceğine işaret edilmiş” olduğu ve cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen Anayasanın 102’nci maddesinin birinci fıkrasındaki “‘Cumhurbaşkanı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir’ kuralındaki üçte iki yetersayısının, üçüncü fıkradaki karar yetersayılarından farklı amacı ve işlevi olduğu düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı seçiminde birinci fıkra hükmünün toplantı yetersayısı bakımından; üçüncü fıkra hükmünün de karar yetersayısı bakımından, 96. maddedeki toplantı ve karar yetersayısına ilişkin genel kuralın istisnalarını oluşturan, ‘Anayasadaki başkaca hükümler’ kapsamında bulunduğu” sonucuna ulaşmıştır. Ancak Mahkeme, “(s)ağlıklı bir sonuca ulaşılabilmesi için bir kuralın yorumunda, onun lafzı kadar amacının da gözetilmesi” gerektiğine işaret ederek Anayasanın amaçsal yorumuna da başvurmuş ve söz konusu anayasal hüküm ile “Cumhurbaşkanı seçiminde Meclis’te olabildiğince nitelikli bir uzlaşma sağlanmasının amaçlandığı(nı)” ortaya koymaya çalışmıştır⁵⁷. Görüldüğü üzere Mahkeme, Anayasadaki şekil kuralları yanında, Anayasanın amaçsal yorumu ile ulaşılabilen ve Anayasada yer alan şekil kurallarının hizmet ettiğini kabul ettiği ilkeleri de TBMM kararının denetiminde ölçü almıştır.

Anayasa Mahkemesinin, TBMM kararının Anayasanın usule ilişkin olmayan hükümlerini ihlal ettiği iddialarını incelemeksizin kararın, içtüzüğe uygun olduğu gerekçesi ile eylemleri bir içtüzük niteliğinde görülemeyeceğini kabul ettiği kararlarına da rastlanmaktadır. Nitekim bazı bakanlar hakkında, hangi fiillerinin, hangi kanun ve nizama aykırı oldukları ve bunların kanun maddelerini hangi gerekçeler ile ihlal ettiği gösterilmeksizin Meclis Soruşturması açılmasına karar verilmesinin “İçtüzüğün 12. Maddesinin ikinci fıkrasında ‘Önergede, hangi fiillerin hangi kanun ve nizama aykırı olduğunu, maddesini de zikretmek ve gerekçede göstermek suretiyle belirtmek zorunludur’ hükmüne aykırı olduğu ve “kanunsuz suç ve ceza olmayacağını amir Anayasa hükmü ile çeliştiği” savına dayanan başvuru üzerine Mahkeme, meclis kararının alınmasındaki usulü onaylamıştır. Bu kararında Mahkeme uygulamanın meclis soruşturması açılması usulüne ilişkin yerleşik uygulamalar ile çelişiyor olmasını da dikkate almamıştır. Kararın alınmasında uygulanması gereken içtüzük kuralının başvuruda iddia edilen hükümden başka bir hüküm olduğuna ve Meclisin uygulamasının da

⁵⁷ E: 2007/45, K: 2007/54, k.t. 1.5.2007.

İçtüzüğün bu hükmü ile uyumlu olduğuna karar vermekle yetinmiştir. Mahkeme kararında, meclis kararının 1982 Anayasasının 38 inci maddesinde düzenlenen “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesine aykırılık teşkil ettiği iddialarını ise inceleme konusu yapmaktan kaçınmıştır⁵⁸. Mahkemenin Anayasada açıkça yer alan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesini ihlal eden ve dahası Meclisin önceki uygulamaları ile de çelişen kararına ilişkin yargısal tutumu, parlamento tarafından İçtüzük hükümlerinin Anayasada yer alan ilkeler ile çelişir bir biçimde yorumlanarak uygulanmasını Anayasaya aykırılık incelemesi sırasında irdelemekten kaçındığı ve denetim ölçütlerini dar yorumladığı biçiminde değerlendirilebilir.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelenen 1994/64 esas numaralı kararında, denetimi istenen meclis kararının Anayasanın metninde açıkça yer alan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” biçimindeki anayasal ilkeyi ihlal ettiği iddiasını incelemeyi reddettiği halde, 2007/45 esas numaralı kararında Anayasada açıkça yer almayan ancak Anayasanın lâfzî ve amaçsal yorumu ile çıkarılabilen cumhurbaşkanı seçiminde geniş bir uzlaşmanın sağlanması ilkesine hizmet eden bir usul kuralına aykırılığı iptal nedeni sayması, Mahkemenin denetim ölçütlerini genişleterek içtihat değişikliğine gittiği biçiminde yorumlanmalıdır.

Seçimlerin yenilenmesini öngören 30.7.1998 gün ve 590 sayılı TBMM kararının değiştirilmesine ilişkin önerenin doğrudan gündeme alınması hakkındaki 21.3.1999 günlü Genel Kurul Kararının, İçtüzüğün 95’inci maddesine aykırı olarak alındığı, böylece oluşturulan yeni içtüzük kuralının Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla yapılan başvuruya ilişkin kararda Anayasa Mahkemesi, “*Anayasa'nın bu hükümlerine koşut olarak İçtüzüğün 95. maddesinde, seçimlerin yenilenmesine ilişkin önergelerin, Anayasa Komisyonunda görüşüldükten sonra Genel Kurul gündemine girebileceği belirtilmiştir. Ancak seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararın değiştirilmesi konusunda Anayasa'da ve İçtüzük'te bir kural bulunmamaktadır. Bu durumda, seçimlerin yenilenmesi kararının değiştirilmesi hakkındaki önerenin Anayasa Komisyonunda görüşülmeden doğrudan gündeme alınmasına ilişkin Genel Kurul kararı, yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindedir.*” dedikten sonra, Anayasaya aykırılık incelemesine geçmiş ve “*Kamu hukukunda, bir işlem hangi yöntem ve süreci izleyerek oluşturuluyorsa, o*

⁵⁸ E: 1994/62, K: 1994/79, k.t. 29.11.1994.

işlemin geri alınması ya da değiştirilmesi de, aynı yöntem ve sürece bağlıdır. TBMM İçtüzüğü'nün 95. maddesi uyarınca, seçimlerin yenilenmesine dair önergeler Anayasa Komisyonunda görüşülür ve Anayasa Komisyonu raporu Genel Kurul'da gündemdeki bütün konulardan önce görüşüldükten sonra açık oya sunulur. Bu nedenle, daha önce alınmış olan erken seçim kararının değiştirilmesine, ya da erken seçim kararının kaldırılmasına ilişkin bir önerenin, TBMM Başkanlığı'na verilmesi durumunda, bunun da Meclis Başkanlığı'na Anayasa Komisyonu'na havale edilmesi gerekmektedir. ... Bu nedenle, kamu hukukunun usulde paralellik ilkesine aykırı olarak alınmış olan dava konusu TBMM kararı Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.” sonucuna ulaşmıştır⁵⁹. Görüldüğü üzere Mahkeme söz konusu kararında Anayasada yer almayan ve idare hukukunda idari işlemlerin yetki ve biçim unsuru yönünden denetiminde başvurulmuş usulde paralellik ilkesine dayanarak kararın Anayasaya aykırı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Dolayısıyla Mahkemenin yalnızca Anayasada açıkça yer alan kurallar yanında, Anayasanın yorumu yoluyla ulaşılan ilkelere ve hatta Anayasada yer almayan ancak kamu hukukunun bir usul ilkesinin ihlal edildiği gerekçesi ile iptal kararı verdiği görülmektedir. Buradan Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında denetim ölçütlerini geniş yorumlama eğiliminde olduğu ancak bu eğilimin kronolojik bir doğru izlemediği sonucuna ulaşılabilir.

V. İÇTÜZÜĞE AYKIRI UYGULAMA İLE BU UYGULAMAYA ESAS TEŞKİL EDEN KARARIN BİRBİRİNDEN AYRILARAK DENETLENEBİLİRLİĞİ SORUNU

Yerleşik içtihadında Mahkeme, içtüzüğe aykırı uygulama ile, bu uygulamaya esas teşkil eden kararı birbirinden ayırmak suretiyle denetleyerek sadece içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kararı iptal etme ve diğer işlemi ayakta tutma eğiliminde değildir.

Uygulamada iptali istenen karar ile içtüzük ihdası niteliğindeki kararın birbirinden ayrılmasının mümkün olmadığı kabul edilerek çoğunlukla tek bir meclis işlemine karşı dava açılmaktadır. Anayasa Mahkemesi de “*kararla oluşan İçtüzük kuralının, karardan ayrılmasının olanaksızlığı karşısında*” TBMM kararını bir bütün olarak ele alıp yargıya varmaktadır⁶⁰. Bununla

⁵⁹ E: 1999/14, K: 1999/6, k.t. 26.3.1999.

⁶⁰ E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996; E: 1996/20, K: 1996/14, k.t. 14.5.1996; E: 1996/21, K: 1996/15, k.t. 14.5.1996.

birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, 12.3.1996 günlü, 398 sayılı Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması kararı, 14.3.1996 günlü, 399 sayılı Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair kararı ile 28.3.1996 günlü, 409 sayılı Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin kararların bir içtüzük kuralı niteliğinde ve Anayasa'nın 96'ncı maddesine aykırı olduğu savıyla iptali istemlerinin incelendiği kararlara ilişkin karşı oy yazılarında Mahkemenin bu yaklaşımını eleştiren görüşlere rastlamak mümkündür. Güven Dinçer ve Lütfi F. Tuncel bu şekilde karar veren Mahkemenin yalnızca bir içtüzük kuralı tartışması ve denetimi yapmadığını belirterek, içtüzük denetimini bir bakıma Meclis kararlarının denetimine dönüştürdüğü gerekçesi ile Mahkeme kararlarına⁶¹ muhalif kalmışlardır.

Üyelerden Fulya Kantarcıoğlu ve Mustafa Bumin de “*Anayasa Mahkemesi'nce denetlenen güven oylamasına ilişkin karar değil, bu kararlar gerçekleştirilen İçtüzük değişikliği niteliğindeki uygulamadır. Başka bir anlatımla eylemli olarak oluşturulan İçtüzük düzenlemesidir. ... oylama sonucu oluşan kuralla oylamanın ayrı düşünülmesi, iptal kararlarının sonuçları(nın) geriye yürümeme özelliği bakımından büyük önem taşımaktadır.*” ifadeleri ile, parlamento kararı ile kararın dayandığı içtüzük düzenlemesi niteliğindeki uygulamanın birbirinden ayrılması gerektiğini vurgulamaktadırlar⁶².

Meclis kararına esas teşkil eden uygulama ile ihdas edilen İçtüzük kuralının ayrılmadan birlikte denetlenmesi, Meclis kararının geçmişe yönelik olarak iptali sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca Mahkemenin Meclis kararının alınması sırasında gerçekleştirilen içtüzük değişikliği niteliğindeki uygulamayı denetlemesi yönündeki eğilimi, denetim yetkisinin sınırını genişletmesi anlamına gelmektedir. Karşı oy yazılarında ifadesini bulan bu görüş, Anayasanın belli istisnalar dışındaki meclis kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmasını öngören ve böylece parlamento kararlarının denetimini sınırlandıran hükmü ile uyumlu olmakla birlikte, Anayasada öngörülen şekil kurallarına uyulmaksızın alınan kararların hukuk düzeninden ayıklanarak hukukun üstünlüğünün sağlanması amacına hizmet

⁶¹ E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996; E: 1996/20, K: 1996/14, k.t. 14.5.1996; E: 1996/21, K: 1996/15, k.t. 14.5.1996.

⁶² E: 1996/19, K: 1996/13, k.t. 14.5.1996; E: 1996/20, K: 1996/14, k.t. 14.5.1996; E: 1996/21, K: 1996/15, k.t. 14.5.1996.

etmemektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin, kararın ve karara dayanak oluşturan uygulamanın birbirinden ayrılamayacağını kabul ederek her iki kararı kapsayacak biçimde iptal kararı vermesinin doğru bir yaklaşım olduğu kabul edilmelidir.

VI. KANUNLARIN YASALAŞMA SÜRECİNDE SON OYLAMA DIŞINDAKİ ŞEKİL AYKIRILIKLARININ EYLEMLİ İÇTÜZÜK KARARI OLARAK NİTELENDİRİLMESİ

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası hükümlerinde, kanunların şekil denetiminde dikkate alınabilecek hususlar bakımından herhangi bir sınırlama söz konusu olmadığından, kanunların görüşülme sırasında son oylama dışındaki hususlara ilişkin içtüzük ihlallerini, “içtüzüğün değiştirilmesi ya da yeni bir içtüzük ihdası” olarak niteleyerek denetlemekle görevli olduğuna karar vermesine gerek kalmaksızın doğrudan kanunların biçim denetimi kapsamında denetlemiş ve kanunun anayasaya aykırılığı sonucunu doğuran önemli içtüzük aykırılıklarını biçim yönünden iptal nedeni saymıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, 25.6.1973 tarihli ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununa ilişkin tasarının görüşmeleri esnasında, “sadece değişiklik önerileri verilen maddeler üzerinde görüşmeler açılmasına, diğer maddelerin okunup oylanmasına” yolundaki yöntemin kabulü ile görüşmelerin bu sınırlamalar içinde yürütülmesinin İçtüzüğe ve dolayısıyla Anayasa’ya aykırı olduğuna, bu aykırılığın kanunun tümünü kapsadığı olması nedeniyle kanunun iptaline karar vermiştir⁶³. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

1982 Anayasası sisteminde ise, Mahkemenin kanunlar üzerindeki biçim yönünden denetim yetkisine sınır getirilmiş; Anayasa’nın 148’inci maddesinin ikinci fıkrasında biçim yönünden denetimin, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı olduğu hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin kanunların şekil denetimi açısından yalnızca son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığına münhasır bir denetim yetkisine sahip olduğu 1982 Anayasası sisteminde, kanunların görüşülmesi aşamasında son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususuna ilişkin olmayan şekil aykırılıklarını, içtüzük düzenlemesi olarak nitelendirerek yargı yetkisinin

⁶³ E: 1973/42, K: 1976/48, k.t. 19.10.1976; E: 1972/16, K: 972/49, k.t. 17.10.1972; E: 1972/13, K: 1972/18, k.t. 6.4.1972; E: 1973/33, K: 1974/9, k.t. 14.3.1974.

sınırı konusunda genişletici yorumu benimsediği görülmektedir. Mahkemenin son oylama dışındaki şekil aykırılıklarını içtüzük niteliğinde norm olarak nitelendirerek denetlemesi, kanunların şekil denetiminin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığının denetimi ile sınırlandıran anayasal hükmün sınırlarını, aktivist bir yorumla aşması anlamına gelmektedir.

Son oylama dışındaki bir usul eksikliğinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu gerekçesi ile kanunların Anayasa Mahkemesi önüne götürüldüğü örneklere anayasa hukuku tarihimizde rastlanmaktadır. Örneğin 6.6.1991 günlü, 3755 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu'nun TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesine ilişkin TBMM kararının Anayasa'nın 88. maddesine aykırı düştüğü gerekçesi ile kararın sonra da buna bağlı olarak kanunun iptali istenmiştir. 3755 sayılı Kanunun son oylamada öngörülen çoğunlukla kabul edilip edilmediğine dayanılmaksızın, TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesini sağlayan karar nedeniyle biçim yönünden anayasaya aykırı olduğu iddiası ile yapılan başvuru üzerine Mahkeme öncelikle *“Bir yasa tasarısının TBMM'nde görüşülme yöntemine ilişkin bir kural(ın), o yasanın 'biçim' ögesi ile ilgili”* olduğunu ifade etmiştir. Görüldüğü üzere Mahkeme yasanın iptali talebinin biçim unsuruna ilişkin aykırılıklara dayandığını kabul ederek incelemesine başlamıştır. Devamla Mahkeme, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca, yasaların biçim ve esas yönünden denetlenmesinin Anayasa Mahkemesinin görevi içinde olduğunu ortaya koyduktan sonra, *“Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında biçim yönünden denetimin, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı”* olduğunu vurgulamıştır. Mahkeme bu sınırlamayı *“Anayasa'ya biçim ve esas yönünden uygunluk denetiminin öncelikle 3755 sayılı Yasa'nın görüşülmesine ilişkin TBMM kararı, sonra da yasa ile ilgili olarak yapılması”* yoluyla aşma yoluna gitmiştir. Bu kararında Anayasa Mahkemesinin yasaların görüşülmesine ilişkin son oylama dışındaki biçim aykırılıklarını, idare hukukundaki ayrılabilir işlem kuramını parlamento hukukuna aktararak, kanunların biçim aykırılığından ayrılarak denetleme yoluna gittiği biçiminde değerlendirilebilir⁶⁴.

⁶⁴ E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991.

Mahkeme kararında, “Anayasa’nın 95. maddesinde, TBMM’nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük kurallarına göre yürüteceği belirtilmiş; 88. maddesinde de, yasa tasarı ve tekliflerinin TBMM’nde görüşülme yöntem ve esaslarının İçtüzük’te düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu kurallar gereğince, yasa tasarı ya da tekliflerinin görüşülmesine ilişkin çalışma yöntem ve esaslarının içtüzükte yer alması zorunludur.” ilkesinden hareket etmiş, kanunların görüşülmesine esas teşkil eden uygulamaların, içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğunun saptanması durumunda denetlenebileceğini kabul etmiştir. Mahkeme “(y)asa’nın son oylama nedeniyle değil, Yasa’nın TBMM Genel Kurulu’nda ivedilikle görüşülmesini sağlayan karar nedeniyle biçim yönünden anayasal denetim yapılması istenilmektedir. ... Bu karar alınırken içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin, yine 157. maddedeki yönteme uyulmamışsa da bir kararın çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönteme uyulmaması kararın niceliğini değiştirmemektedir.” önermesinden hareketle, kararın içtüzük düzenlemesi niteliğini değerlendirerek yargısal denetim alanının sınırlarını belirlemeye girişmiştir. Mahkeme Anayasaya aykırılık incelemesinin devamında, “İçtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis’in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. ... bu nedenlerle dava konusu 6.6.1991 günlü TBMM kararı eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğindedir.” tespitinde bulunarak kararı denetlemiştir⁶⁵.

Bir başka kararında Anayasa Mahkemesi, TBMM Genel Kurulu’nun ‘114 sıra sayılı Kanun Tasarısı’nın TBMM Genel Kurulundaki görüşmelerinde maddeler üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılmasına ilişkin kararın, İçtüzükte Danışma Kuruluna verilen görevler arasında, maddeler üzerinde soru cevap işleminin süresini sınırlandırma yetkisi bulunmadığı gerekçesiyle, İçtüzüğe aykırı olduğu ve

⁶⁵ E: 1991/27, K: 1991/50, k.t. 12.12.1991; Aynı ilkeden hareketle Mahkeme, bütçe kanununun görüşmeleri sırasında bir bakanlığın bütçesinin reddedilmesi üzerine, reddedilen tasarıların Genel Kurul’da yeniden oylanmasına olanak sağlayan Başkanlık Divanı kararını, TBMM’nin çalışmalarıyla ilgili usul ve esaslara ilişkin kararların, İçtüzük kuralı niteliğinde olduğundan hareketle denetlemiştir. (E: 1992/26, K: 1992/48, k.t. 17.9.1992.)

uygulamanın İçtüzüğü değiştirir nitelikte olduğu gerekçesine dayanan aykırılık iddiası üzerine, “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.” önermesinden hareketle, “TBMM İçtüzüğü’nün Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen üçüncü kısmının, söz alma, konuşmalar ve yazılı konuşmalar başlıklı 60. maddesinde ‘sorular’la ilgili ‘süre sınırı’ bulunmamaktadır. Bu durumda; Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nun ‘114 sıra sayılı Kanun Tasarısı’nın TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmelerinde maddeler üzerindeki soru-cevap işleminin 10 dakika ile sınırlandırılması”na ilişkin kararının içtüzük kuralı niteliğinde olduğu sonucuna ulaşmıştır⁶⁶.

Esasın incelenmesi sırasında ise, “demokrasilerde olağan karşılanan Meclis’teki azınlığın, çoğunluğa karşı engelleme yöntemlerine başvurmasına kimi sınırlar getirilebileceğinin kabulü gerekir. Meclis’teki görüşmeler sırasında konuşmaların ve soruların, yasanın konusu, kapsamı, madde sayısı gibi özellikleri gözetilerek, sağlıklı oluşmasına olanak verecek, ancak çıkarılmasını da engellemeyecek bir süre ile sınırlandırılmasının, Anayasa’ya aykırı olduğu kabul edilemez” gerekçesi ile, soru-cevap biçimindeki yasama çalışmalarını 10 dakika ile sınırlandıran dava konusu kuralı Anayasaya aykırı bulmamıştır.

Ancak Anayasa Mahkemesinin, kanunların İçtüzüğün son oylama dışındaki şekil kurallarına aykırı biçimde hukuk dünyasına doğması biçiminde beliren içtüzüğe aykırılığı, “içtüzük düzenlemesi” niteliğinde olduğu gerekçesi ile denetleyebileceği yönündeki bu içtihadı ile çelişen kararlarına da rastlanmaktadır. Nitekim Bakanlar Kurulunca 4.2.2008 tarihinde Meclis Başkanlığına sunulan 1/514 esas numaralı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısının, Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşmeleri sırasında tasarı metninde yer almayan hükümler eklenmesinin, İçtüzüğün 35’inci maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen, komisyonların kanun teklif edemeyecekleri kuralına aykırılık teşkil ettiği savına dayanan iptal istemi üzerine Mahkeme, kanunların şekil bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla iptal davasını sadece Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte birinin açabileceği, iktidar ya da

⁶⁶ E: 1999/37, K: 1999/49, k.t. 28.12.1999.

ana muhalefet partisi Meclis gruplarının şekil yönünden iptal davası açma yetkilerinin olmadığı ve dava açma süresinin kanunun Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren on gün olduğu gerekçesi ile iptal istemini yetkisizlik ve süre aşımı yönünden reddetmiştir⁶⁷. Anayasa Mahkemesi bu kararında, kanunun yasalaşma sürecindeki Anayasa ve İçtüzüğe aykırı usul işlemlerini, kanundan ayrı bir işlem olarak nitelendirme yoluna gitmemiştir. Bu yönde bir ayrıma gidip kararın içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğuna karar vermesi durumunda, içtüzüğün denetiminde kanunların şekil denetiminden farklı olarak süre ve dava açabilecek kişiler bakımından bir sınırlama olmadığından, bir kısıtlama ile karşılaşmaksızın kararı denetlemesi mümkün olabilecekti. Mahkeme, kanunların son oylamadan önceki görüşmeleri aşamasındaki içtüzük düzenlemesi niteliğindeki uygulamaları, son oylamanın öngörülen çoğunluğu sağlayıp sağlamadığı ile sınırlı olan kanunların şekil denetimi kapsamında değerlendirmeyip, içtüzük niteliğinde norm olarak nitelendirerek denetlenebilirliğini tartışmalıdır⁶⁸. Belirtilmelidir ki Mahkemenin şu anki yargısal tutumu, kanunların son oylamadan önceki aşamalarda Anayasaya aykırı usullerle yasalaşmalarını denetleme olanağının önünü kapamaktadır⁶⁹.

VII. MAHKEMENİN DENETLENMESİ İSTENEN KARARIN NİTELİĞİNİ ESAS ALACAĞI YÖNÜNDEKİ YERLEŞİK İÇTİHADININ TERKİ OLARAK NİTELENDİRİLEBİLECEK KARARLARI

Anayasa Mahkemesinin içtüzük niteliğinde meclis kararlarını denetlemekle görevli olduğu yönündeki içtihadıyla çelişir nitelikte, denetlenmesi istenen kararın konusunun meclisin çalışma alanına ve meclis faaliyetlerine ilişkin ve içtüzük ihdası niteliğinde olup olmadığı incelemesine girişmeksizin iptal istemini görev yönünden reddettiği kararlarına da rastlanmaktadır. Mahkemenin süreklilik kazanan içtihadında ortaya koyduğu ölçütlerden hareketle, denetlenmesi istenen kararın niteliğini ortaya koymaksızın kararı denetleyemeyeceği yönündeki eğilimi, süreklilik kazanan içtihadından ayrıldığı biçiminde yorumlanmaya elverişlidir.

⁶⁷ E: 2008/71, K: 2008/183, k.t. 25.12.2008.

⁶⁸ Bu durumda Anayasa Mahkemesinin dava açma yetki ve süresine ilişkin genel kuralı uygulaması gerekecekti.

⁶⁹ Anayasa Mahkemesi 24.5.2012 tarih ve E: 2012/48, K: 2012/75 sayılı Kararında da yargısal tutumunu değiştirmemiştir.

Mahkemenin parlamento kararlarının nitelendirilmesinde maddi ölçüt yerine şekli ölçütü esas aldığı kararlarının varlığı, yerleşik içtihadının terki olarak yorumlanmanın yanında, “içtüzük düzenlemesi niteliğinde meclis kararı” kavramının tanımının yapılmasını da zorlaştırmaktadır.

Mahkemenin, Anayasada denetlenebileceği öngörülmeyen kararları, içtüzük düzenlemesi niteliğinde değerlendirmesi durumunda denetlemekle görevli olacağına ilişkin yerleşik içtihadıyla çelişir nitelikteki, Millet Meclisi Genel Seçimlerinin yenilenmesine ilişkin Millet Meclisi Genel Kurulu Kararının iptali istemi ile yapılan başvuru üzerine verdiği karar konumuz bakımından önemlidir⁷⁰. Başvuru Genel Kurulun toplantı saatinde komisyonların çalışmayacağı, komisyon toplantılarına havale tarihinden sonra ancak 48 saat geçince başlanabileceği, yoklamaların bozuk elektronik cihazla yapılamayacağı, Anayasa Komisyonu toplantısına, komisyon üyesi bir siyasi partinin üyelerinin davet edilmemiş olduğu biçimindeki uygulamaların içtüzüğe aykırılığı savına dayandırılmış olmakla birlikte Mahkeme, başvuruyu görev yönünden reddetmiştir.

Anılan kararda Mahkeme, “*Meclislerin İçtüzük değişikliği niteliğinde aldığı Kararlarla, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulan bir yasama işleminin oluşturulmasında kimi İçtüzük kurallarına uyulmamış olmasını ya da aykırı uygulamalar yapılmış bulunduğunu birbirinden ayrı konular olarak görmek gerekir.*” dedikten sonra “*Bu kararın oluşturulmasındaki Anayasa’ya, ya da İçtüzüğe ters düştüğü öne sürülen davranışların Anayasa’ya uygunluk denetiminden geçirilebilmesi, ancak bu kararın denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisi içinde olması koşulu ile gerçekleştirilebilir. Eğer Anayasa, bu kararı Anayasa’ya uygunluk denetimine bağlı tutmamışsa, oluşması 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.*” gerekçesi ile kararı denetlemeyi görev yönünden reddetmiştir.

Kararda Anayasa Mahkemesi, “içtüzük değişikliği niteliğinde karar” ile “Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulan bir yasama işleminin

⁷⁰ E: 1977/61, K: 1977/47 k.t. 21.4.1977.

oluşturulmasında kimi İçtüzük kurallarına uyulmamış olmasının ya da aykırı uygulamalar yapılmış olmasının” birbirinden ayrı konular olduğunu ifade etmekle birlikte, bu iki olgu arasındaki nitelik farkını ortaya koymamış, denetimi istenen kararın konusunun Meclisin çalışmalarına ilişkin olup olmadığı, konu ve erek bakımından bir içtüzük sorununu düzenleyip düzenlemediği ve dolayısıyla içtüzük niteliğinde değerlendirip değerlendirilemeyeceği hususlarını inceleme konusu dahi yapmamıştır. Mahkeme önceki kararlarında, kararın içtüzük hükmü niteliğinde olup olmadığına tespitini, ilk inceleme sırasında görev konusunu ele alırken ortaya koymakta, niteliğin tespitine görevli olup olmadığına belirlenmesi ihtiyacı nedeniyle başvurmakta iken, oybirliği ile alınan bu kararında, denetlenen kararın içtüzük hükmü niteliğinde olup olmadığı incelemesinin, ancak denetlemekle görevli olduğu kararların denetiminde söz konusu olabileceğine karar vermiştir⁷¹. Dolayısıyla görev hususunun, işlemi yapan organ tarafından yapılan nitelendirme yerine, işlemin niteliğinden hareketle belirleneceğine ilişkin muhakemeyi tersine çevirmiştir.

Mahkemenin görev yönünden yetkisini sınırlayıcı bu yorumu (judicial self-restraint) benimsemesi bir yorum tercihidir. Nitekim şekil aykırılıklarına ilişkin denetimin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı ile sınırlı olacağı kısıtına yer vermeyen 1961 Anayasası sisteminde, Anayasa Mahkemesinin, kanunların kabulü sırasındaki tüm şekil aykırılıklarını, “içtüzük niteliğinde karar” nitelendirmesine başvurmaksızın, denetleyebilmesinde her hangi bir engel olmadığı gibi, denetlenebileceği açıkça öngörülen meclis kararlarını şekil yönünden denetlemesinde de bir engel yoktur⁷². 1961 Anayasası sisteminde Mahkeme, kararın içtüzük düzenlenmesi olduğu nitelendirmesini, denetlenmesi açıkça öngörülmemiş kararların görev yönünden denetleyemeyeceğine ilişkin sınırlamayı aşmak için başvurmuştur.

⁷¹ E: 1977/61, K: 1977/47 k.t. 21.4.1977.

⁷² Nitekim Anayasa Mahkemesi, dokunulmazlığın kaldırılması kararının alınmasında Komisyon çalışmalarında “içtüzüğün 36. maddesinde yazılı bir buçuk aylık süreye uyulmamasının da bir iptal nedeni olarak” ileri sürüldüğü başvuruyu ele alırken, içtüzükte öngörülen süre koşuluna uyulup uyulmamasının kararın sınırlarına etkisini incelemiştir. (E: 1968/58, K: 1968/53, k.t. 14.11.1968). Başka bir kararında da dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin kararın şekil yönünden iptali istemini incelemiştir. E: 1968/69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78-79 ile birleşik K: 1969/1, k.t. 2.1.1969.

Mahkeme 1982 Anayasası sisteminde kanunların şekil yönünden denetimi yetkisinin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığının denetimi ile sınırlandırılmış olması karşısında, kanunun yasalaşma sürecinde yapılan içtüzük ihlallerinin denetimine getirilen bu sınırlamayı “içtüzük düzenlemesi” olarak nitelendirerek aşmakta, yine tıpkı 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi bu nitelendirmeye, denetlenebileceği açıkça öngörülmeven kararların denetimine görev yönünden getirilen anayasal sınırlamayı aşmak için ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla denetlenebilmelerinde herhangi bir sınırlama olmayan yasama işlemlerinin karara bağlanması sırasındaki şekil ayrıntılarını “içtüzük düzenlemesi” olarak nitelendirmesine gerek olmaksızın denetleyebilecektir.

“10.10.2001 tarih ve 722 sayılı Kararla, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi veya yabancı kuvvetlerin Türkiye’de konuşlandırılması yetkisi, belirsiz bir süre için, bütünüyle Bakanlar Kurulu’na devredilmesinin, Anayasanın 92. maddesinin Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına ‘belli bir süre için ... Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce izin veril(eceğini)” amir hükmü ile çeliştiği “... böylece eylemli İçtüzük değişikliği yapıldığı” iddiasına dayalı iptal istemi üzerine Mahkeme, “bu davada görevli olup olmadığının belirlenmesi için, Anayasa’ya uygunluk denetiminden geçirilmesi istenen karar(ın) bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olup olmadığının saptanması gereklidir” ifadeleri ile kararın içtüzük değişikliği niteliğinde olduğunun saptanması halinde denetlenebileceğini ifade etmekle birlikte, “(i)ptali 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” sonucuna ulaşmış; devamla, “(d)ava konusu kararın, ... 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 Mahkemesinin denetim alanı içine alınmış olur. Oysa Anayasa’nın 85. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olan TBMM kararları sayılmış olup, bu tür yorumla bu sayılanlara ilave yapılmasında Anayasa’ya uyarlık yoktur” gerekçesi ile iptal başvurusunu görevsizlik nedeniyle reddetmiştir. Görüldüğü üzere bu kararında da

Anayasa Mahkemesi, iptali istenen kararın niteliği, dolayısıyla amaç ve kapsam bakımından bir içtüzük hükmü olup olmadığı incelemesine girişmeksizin, bu işlemlerin nitelik ve kapsamlarının gözetilmesini zorunlu gören daha önceki aktivist tutumunu terk ederek görevli olmadığına karar vermiştir⁷³.

Mahkemenin bu tutumu, karşı oy yazılarında, “*Çoğunluk, Anayasa'nın 95. ve İçtüzüğün 181. maddelerine göre belirlenen yöntemin uygulanarak değiştirilmiş bir içtüzük kuralının bulunmadığını belirterek kararın içtüzüğü değiştirmedığı sonucuna varmaktadır. İçtüzükte belirlenen yöntem uygulanmak suretiyle herhangi bir değişiklik yapılmış olsaydı Anayasa Mahkemesinin bunu inceleyip incelemeyeceği konusunda bir tartışmanın olması zaten söz konusu olamazdı. Mahkemenin bugüne kadar verdiği kararlarda oluşan içtihat da eylemli olarak yapılan bu tür uygulamaların içtüzüğü değiştiren ya da yeni bir içtüzük ihdas eden kural niteliğinde olup olmadığını tespit ettikten sonra anayasal denetimini yapmak olmuştur.*

⁷³ E: 2001/424, K: 2001/354, k.t. 22.11.2001. Mahkemenin, denetlenmesi istenen yasama işleminin maddi ölçütten hareketle içtüzük düzenlemesi olup olmadığını ortaya koyan diğer kararları için bkz: Sayıştay Birinci Başkanı Seçimi Kararı aleyhine “*Anayasa ve Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğüne aykırı bir uygulama ile oylamalarda, oylama mahallinde hazır bulunmayan ve dolayısı ile oylamaya katılmayan üyelerin de toplantı ve karar yeter sayısına dahil edilmesi sonucunu doğuran içtüzük hükmü yaratıcı karakter taşıdığı*” iddiasıyla yapılan iptal başvurusu üzerine Mahkeme, görev ve yetkilerinin genel olarak Anayasanın değişik 147. maddesinde (1961 AY.) belirtilmiş olduğunu, buna göre iptali istenen Cumhuriyet Senatosu kararının, maddede sayılan yasama işlemleri ve belgeleri niteliğinde olup olmadığını araştırılması ve varılacak sonuca göre bu kararın Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlı tutulup tutulamayacağı saptanması gerektiğini belirtmiş olmakla birlikte, bu saptamaya hiç girişmemiş ve “*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 taşıy bir işlem olduğu yolundaki görüş, dava konusu Cumhuriyet Senatosu kararının yargı denetimine bağlı tutulması gerektiğine bir kanıt olarak gösterilemez. ... 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. ... 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.*” gerekçesi ile Sayıştay Birinci Başkanının seçimine ilişkin başvuru reddetmiştir. E: 1978/50, K: 1978/43, k.t. 22.6.1978.

Çoğunluk, kararın içeriğine de bakıldığında içtüzük değişikliği ya da yeni bir kural olmadığı sonucuna varmakta ancak nedenini ortaya koymamakta, İçtüzüğün 130. maddesinde öngörülen “belli bir süre” ile izin verilip verilmediği tartışması karşılanmamaktadır” ifadeleri ile haklı olarak eleştirilmektedir⁷⁴.

VIII. SONUÇ

Anayasa Mahkemesi, Meclis tarafından farklı adlar altında ve başka usuller uygulanarak gerçekleştirilen işlemlerin, denetim kapsamında olup olmayacağını değerlendirirken ilk olarak oluşturulan metnin yöntemini ve içeriğini saptamakta, metnin değer ve etkisi bakımından Anayasada denetime tabi kılınmış işlemlerle eşdeğer ve etkide olduğuna karar vermesi durumunda, kendini işlemi denetlemekle görevli saymaktadır. Daha sonra kararın Mahkeme tarafından belirlenen niteliği çerçevesinde Anayasada öngörülen ilke ve kurallara uygunluğunu denetlemektedir. Anayasa Mahkemesinin, denetlenmesi istenen normun görev yönünden denetlenebilecek normlardan olup olmadığını maddi ölçütten hareketle belirleyeceği anlamına gelen bu tutumu, yasama organının o nitelikte işlemler için öngörülen usule uymaksızın adeta usul saptırması niteliğindeki işlemlerinin, yargı denetimi dışında kalmasını engellediğinden anayasanın üstünlüğüne hizmet etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin genel eğilimi bu olmakla birlikte, içtihatlarında içtüzük düzenlemesi niteliğindeki kararların nitelendirilmesi hususunda bir yeknesaklık olmadığı görülmektedir. Nitekim Mahkeme, karar adıyla yapılan işlemler hakkındaki başvuruların bir kısmını görevi kapsamında görerek denetlemekte iken, bir kısmını denetimi istenen parlamento kararının içtüzük ihdası ya da değişikliği niteliğinde olmadığı gerekçesi ile görev yönünden reddetmektedir. Benzer şekilde, konuları itibariyle benzer gibi görülen parlamento kararları hakkında farklı kararlar verdiği görülmektedir.

Uygulamada içtüzük hükmü ihdası nedenlerinden biri, yasama faaliyetlerinde zamanla ortaya çıkan yeni durumların, meclis çalışmalarının aksamaması amacıyla yeni bir usul oluşturulmasını gerekli kılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatları gereği İçtüzükteki boşluk nedeni ile somut olaya uygulanmak üzere bir usul belirlenmesi, içtüzük düzenlemesi

⁷⁴ Bkz: karara ilişkin dört üyenin müşterek karşı oy yazısı.

niteliğindedir. Ancak Anayasa Mahkemesine göre, yalnızca yürürlükteki İçtüzükte yer almayan bir uygulama benimsenmiş olması, bu uygulama sonucunda hukuk dünyasına doğan kararı hukuka aykırı hale getirmemektedir. Kararın iptali için, Anayasaya aykırılığı da aranmaktadır. Dolayısıyla Anayasa ile çelişmiyorsa ihdas edilen içtüzük hükmünün iptali söz konusu olmayacaktır.

Mahkemenin parlamento kararlarını “içtüzük düzenlemesi” niteliğinde görerek denetlemesine yöneltilen en temel eleştiri, denetlenen kararın genellik, soyutluk ve süreklilik niteliklerine sahip bir norm olmadığına ilişkindir. Bilindiği üzere norm kavramı, *'Kurallaşmış ilke, yasa, kanun, mevzuat hükmü, yasal durum, yerleşmiş kural, nizam, hukuk emri, standart'*⁷⁵ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle normların genellik, soyutluk, kişilik dışılık ve süreklilik özelliklerini taşıması bir zorunluluktur. TBMM İçtüzüğü; tasarı, teklif ve tezkerelerin ve Meclis tarafından yapılan seçimlerin görüşülmesi ve karara bağlanması usulünü düzenleyen genel ve soyut hukuk kurallarından oluşmaktadır. Dahası Türk parlamento hukuku uygulamasında içtüzükler, kabul edildiklerinden sonra seçilen meclisleri de bağlamaktadır. Nitekim Anayasa'nın 95'inci maddesine göre İçtüzükler, TBMM çalışmalarının yürütülmesini sağlayan hükümlerdir ve değiştirilmedikçe uygulamada kalırlar.

Yasama organı uygulamada karşılaştığı ve İçtüzükte çözümlerine ilişkin hüküm sevk edilmeyen problemler karşısında bir çözüm yolu benimsemekte ve bu çözüm sadece o somut olaya ilişkin görülmektedir. Meclis bu çözüm yolunu genellikle İçtüzüğün kendisine verdiği usul görüşmeleri yolu ile belirlemektedir⁷⁶. Bu görüşmeler neticesinde Meclisin, İçtüzüğün somut olaya uygulanmasına yönelik yorumu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir. Ancak çoğu kez bulunan çözüm, sadece söz konusu somut olaya uygulanarak tükenmemekte, yukarıda örneklerde görüldüğü üzere

⁷⁵ YILMAZ, s. 920.

⁷⁶ Başkanlık Divanının görevlerinin sayıldığı İçtüzüğün 13'üncü maddesinde, Genel Kuruldaki oylamalarda ve seçimlerde önemli bir yanlışlık olduğu iddiası üzerine Başkanın usul görüşmesi açabileceği ve gerekirse oya başvurarak düzeltme yapacağı düzenlenmiştir. Yine İçtüzüğün usul hakkında konuşma başlıklı 63'üncü maddesinde “Meclis Başkanınca yapılan usule ait işlemlerin içtüzük hükümleri ile uyumlu olmadığı iddia edilmesi halinde takip edilmesi gereken usul Genel Kurulca belirlenebilecektir. Görüldüğü üzere usul görüşmeleri mevcut bir içtüzük hükmünün somut olaya nasıl uygulanmasına ya da içtüzükte hiç hüküm olmayan hallerde izlenecek usulün tespitine ilişkin olabilecektir.

müstemir uygulamalara vücut vermektedir. Mahkemenin bu konudaki tutumu nettir ve yerleşik içtihadında, somut olaya ilişkin olarak belirlenen usulün, ileride ortaya çıkabilecek benzer nitelikli olaylara uygulanma ihtimalinden hareketle “içtüzük niteliğinde” olduğunu kabul etmektedir.

Yerleşik içtihadında Mahkeme, içtüzüğe aykırı uygulama ile, bu uygulamaya esas teşkil eden kararı birbirinden ayırarak, sadece içtüzük düzenlemesi kararını iptal etme ve diğer işlemi ayakta tutma eğiliminde değildir. Mahkeme kararlarında İçtüzükte yer alan bir kuralın uygulanmasının yeni bir içtüzük düzenlemesi ya da değişikliği niteliğinde olmadığı, yalnızca İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM Genel Kurulu kararlarının yeni bir içtüzük kuralı sayılacağı vurgulanmakla birlikte, içtihatların iki kavram arasındaki nitelik farkını ortaya koymada tutarlı olduğunu söylemek zordur.

Anayasa Mahkemesi, kanunların yasalaşma sürecindeki Anayasa ve İçtüzüğe aykırı usul işlemlerini, kanundan ayrı bir işlem olarak nitelendirme yoluna gitmemektedir. Bu yönde bir ayrıma giderek, kararın içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğuna hükmetmesi durumunda, içtüzüklerin denetiminde kanunların şekil denetiminden farklı olarak süre ve dava açabilecek kişiler bakımından bir sınırlama olmadığından, denetim yetkisine dair bir kısıtlama ile karşılaşmaksızın kararı denetlemesi mümkün olabilecektir. Ancak Mahkeme, kanunların görüşülmesi aşamasındaki içtüzük ihdası niteliğindeki uygulamaları, son oylamanın öngörülen çoğunluğu sağlayıp sağlamadığı ile sınırlı olan kanunların şekil denetimi kapsamında değerlendirmekte, içtüzük niteliğinde norm olarak nitelendirerek denetlenebilirliğini tartışmamaktadır. Bu yargısal tutum, Mahkemenin kanun yapımının son aşamasından önceki içtüzük aykırılıklarını denetleme olanağının önünü kapatmaktadır.

Yine Mahkeme bazı kararlarında denetlenen kararın oluşumunda takip edilen usulün Anayasanın amaçsal yorumu ile ulaşılabilen bir ilkeyi ihlal ettiği gerekçesi ile⁷⁷ kararın iptaline hükmetmektedir. Ancak Mahkemenin bu içtihadı istikrarlı değildir ve esasa ilişkin anayasal ilkeyi zedeleyecek bir usul izlenerek alınan meclis kararlarını denetlemeyi reddettiği kararlarına da rastlanmaktadır. Mahkemenin “kanunsuz suç ve ceza olmaz” anayasal

⁷⁷ E: 2007/45, K: 2007/54, k.t. 1.5.2007.

ilkesine aykırılığı denetlemeyi reddettiği kararı burada örnek nev'inden zikredilebilir⁷⁸. Anayasada öngörülen biçim kuralları yanında, Anayasanın usule ilişkin olmayan ilkelerinin de istikrarlı bir biçimde kararların denetiminde ölçü alınması, Anayasa Mahkemesinin hukukun üstünlüğüne yapacağı katkının artmasına hizmet edecektir.

⁷⁸ E: 1994/62, K: 1994/79, k.t. 29.11.1994.

KAYNAKÇA

- Aliefendioğlu, Yılmaz. (1996). *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Armağan, Servet. (1967). *Anayasa Mahkememizde Kazai Murakabe Sistemi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Çağlar, Bakır. (1989). *Anayasa Bilimi*, İstanbul, BFS Yayınları.
- Gözler, Kemal. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Kitabevi.
- Kıratlı, Metin. (1966). *Anayasa Yargısında Soyut Norm Denetimi: İtiraz Yolu*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No: 212-194.
- Memiş, Emin. (2011). *Türkiye’de Anayasa Gelişimleri Eğrisi (1808-2011)*, 6. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Onar, Erdal. (2003). *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler*, Ankara.
- Özbudun, Ergun. (1979). Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 58. s. 3-26.
- Özbudun, Ergun. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Tanör, Bülent–Yüzbaşıoğlu, Necmi. (2012). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Teziç, Erdoğan, (1972). *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İstanbul, Fakülteler Matbaası.
- Yılmaz, Ejder, (2002). *Hukuk Sözlüđü*, Ankara, Yetkin Basımevi.

