

TÜRK PARLAMENTO HUKUKUNDA "YASAMA TEFSİRİ"

Legislative Interpretation in Turkish Parliamentary Law

Doç. Dr. Şeref İBA*

Geliş Tarihi: 24.04.2022 | Yayına Kabul Tarihi: 7.07.2022

Öz

Hukuk tarihimizde 1876 Anayasası döneminde Heyet-i Ayan ile başlayan yasama tefsiri geleneği 1961 Anayasasıyla son bulmuştur. Tefsiri, dar anlamda sadece kanunların yorumlanmasıyla sınırlı tutmayan bir uygulama eksenini oluşturmuştur. Bu gelenekte, yasama tefsiri, Anayasa, kanun ve kanuna eş değer hükümler ile Meclis içtüzüğü maddelerini kapsayan tüm yasama tasarruflarının yorumlanması ve anlamlandırılması şeklinde geniş anlamda anlaşılmalı ve kolayca işleyen bir yasama mekanizması olarak sıklıkla başvurulmuştur. "Kanunların yorumlanması" yetkisi olarak anayasalarda tanımlanan dar çerçevenin dışına çıkmış ve yürürlükte bulunan bütün yasama işlemleri hakkında tefsir aracılığıyla yasama faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla, tefsir kavramını daha önce yapılmış ve yürürlükte bulunan yasama işlemleriyle ilgili geniş bir çerçevede ele almak gerekmektedir. Türk parlamento hukukunda, süreç içerisinde yasama kuvvetinin, yürütme ve yargıya karşı üstünlüğünün temel araçlarından birisi haline gelen yasama tefsiri, karşılaştırmalı parlamento ve anayasa hukukundaki gelişim çizgisi ve uygulamaları doğrultusunda 1961 Anayasasıyla kaldırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yasama tefsiri, dolaylı tefsir, doğrudan tefsir, yasama yetkisi, yasama faaliyeti

Abstract

In our legal history, tradition of legislative interpretation, starting from the period of 1876 Constitution with the Heyet-i Ayan, ended with the Constitution of 1961. Accordingly, the application of legislative interpretation has been formed as not limited to the making sense of laws in the narrow sense. In this tradition, legislative interpretation has been understood in a broad sense as the interpretation of all legislative acts covering Constitution, laws and equivalent provisions of laws and rules of procedure of the Parliament, and has been consulted frequently as an easily functioning legislative system. The narrow framework defined in constitutions as the authority of "interpretation of laws" has been exceeded and legislative activity has been carried out through interpretation on all legislative acts in force. Thus, it is necessary to consider the concept of interpretation in a broad framework related to the legislative acts that have been already made and are in force. In Turkish parliamentary law, legislative interpretation that has become one of the main tools of the legislative power in terms of its supremacy over the executive and the judiciary, was abolished with the 1961 Constitution in line with the developments and practices in comparative parliamentary and constitutional law.

Keywords: Legislative interpretation, Indirect interpretation, Direct interpretation, Legislative power, Legislative activity

* Türkiye Büyük Millet Meclisi, e-mail: serefiba@hotmail.com, ORCID: 000-003-3803-5770

GİRİŞ

Türk parlamento tarihinde yasama tefsiri, 1876 Anayasasından 1961 Anayasasına kadar değişik düzeylerde varlığını sürdürmüş bir yasama işlemidir. Avrupa'daki yorum yetkisinin yargıya devredilmesi yönündeki gelişmeler doğrultusunda 1961 Anayasası ile yasama tefsirinin kaldırılması, anayasanın üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine dayanan demokratik hukuk devleti anlayışının tesis edilmesi bağlamında gerekli bir teknik reform olarak görülmüştür. Egemenliğin sahibi ve kullanılması anlamında temel bir eksen değişikliği sergileyen 1961 Anayasası, "Meclis üstünlüğü" yaklaşımının eseri olan tefsir şeklinde yasama imkanını kapatmıştır. 1961 Anayasasıyla, egemenliğin sahibi ve kullanım esasları yeniden tanımlanmıştır. Meclisin üstünlüğünden anayasanın üstünlüğü ilkesine geçilmiştir. Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet sistemi ve yargının ayrılığı ve bağımsızlığını vurgulamak için kanuni düzenlemelerin yorumlanması yargı organlarının işi olarak gördüğünden yasama tefsiri yolu kaldırılmıştır.

Uygulandığı dönemde tefsir, kanun ve karar şeklindeki klasik yasama işlemlerinin yanında pratik ve güncel bir yasama yolu haline gelmiştir. Karar görünümlü özgün nitelikte bir yasama faaliyeti olarak yeni hukuk anlayışının yerleşmesine ve gelişmesine de hizmet etmiştir. Parlamento tarihimizde yoğun hukuk reformlarının gerçekleştirildiği İkinci Meclis döneminde, yeni kanunlara uyumun sağlanması ve uygulama mantığının oluşması ve gelişmesine katkı sunan tefsirler, sanıldığından daha önemli bir yasama işlemi türü olarak tarihteki yerini almıştır.

1. KAVRAM OLARAK YASAMA TEFSİRİ

Yasama tarihimizde özgün bir yasama işlemi türü olarak yerini almış tefsir kavramını yeniden düşünmek gerekir. Türkçeye Arapçadan geçen "tefsir" kelimesi, "yorum, yorumlama" anlamına gelmektedir.¹ TBMM'nin 1961 yılına kadar kullandığı tefsir yetkisi, literatür ve diğer kaynaklarda, organik yönden aidiyeti belirtmek üzere "teşrii tefsir", "tefsir kararı", "meclis yorumu", "yorum kararı", "yasama yorumu" gibi değişik adlandırmalarla ifade edilmiştir. Buna mukabil, Anayasa, İçtüzük ve tutanak dilinde resmi kullanımda "tefsir" sözcüğü tek başına geçmektedir. Bu çalışmada, Meclis tutanaklarının diline sadık kalınarak "tefsir"

¹ TDK Güncel Sözlük, (<https://sozluk.gov.tr/>) (erişim tarihi:30.12.2021)

ve işlemin yasama organına ait bir yasama aracı olduğunu vurgulamak üzere gerektiğinde, “yasama tefsiri” nitelermeleri tercih edilmiştir.

Tefsir işlemi, parlamento kararı usulüyle yapılmakla beraber, kanunlar gibi uyulması zorunlu bir hukuki niteliğe sahiptir. Dolayısıyla yasama tefsirlerine, mahkemeler ve yüksek mahkemeler dahil herkes tarafından uyulması şarttır. Bu anlamda tefsir, yasama organınca kendi içtüzüğü ve yürürlükte bulunan kanunlardaki muğlak hükümlerin anlamlandırılması ve açıklığa kavuşturulması amacıyla kanunlara eş değerde düzenleyici nitelikte bir yasama işlemidir. Başka bir anlatımla, yasama tefsiri yorumlanan kanuni düzenlemenin ayrılmaz bir parçası olarak tamamlayıcı nitelikte ancak onunla eşit hukuki düzeyde yer alan bir yasama belgesidir. Kanun veya anayasa hükmünden bağımsız bir şekilde yasama yorumu yapılması makul ve mantıki değildir. Meclisin kanunları yorumlama yetkisi uygulama ile anayasalara da teşmil ettirilmiştir. Bununla birlikte, yasa gerekçeleri, yasalardaki tanımlar kısmı, anayasa teamülleri ve yasaların tashihi faaliyetleri yukarıda bahsettiğimiz özellikleri taşımadıkları ve bir takım diğer gerekçelerle ‘teknik manada yasama yorumu’ olarak görülemez. “Meclisin üstünlüğü” ilkesinden “anayasanın üstünlüğü” ilkesine kayışla anayasa mahkemelerinin yaygınlık kazanması sonrası yorum yoluyla yasama yetkisi, yasama organlarından yargı organlarına geçmiştir.

Parlamentonun klasik yasama fonksiyonu ifa ettiği bütün kanun ve kararları kapsayabildiği için yasama tefsiri kavramını, geniş anlamda düşünmek ve “tefsir yoluyla yasama” ekseninde ele almak daha uygun görünmektedir. Dolayısıyla, uygulama boyutunu dikkate alan daha kapsayıcı bir tanımlama önerisi geliştirmeye çalışmak gerekmektedir. Bu çerçevede, yasama organı tarafından, kanunlar (Anayasa dahil) ve TBMM kararları (İçtüzük dahil) hakkında yorumlama amacıyla karar alma usulüyle gerçekleştirilen yasama faaliyetlerinin bütünü, “yasama tefsiri” olarak anlamak ve algılamak daha elverişli görünmektedir.

2. YASAMA İŞLEMİ OLARAK TEFSİR

Yasama tefsirlerinin, karar alma usulüne göre gerçekleştirilmesi, hukuki işlem teorisi yönünden tartışmalıdır. Yasama işlemleri geleneksel olarak kanun ve karar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Ancak, TBMM Genel Kurulunda bilgiye sunulmakla veya son dönemlerde bazen de oylanarak sonuçlanan çeşitli hukuki

işlemler, "diğer (isimsiz) yasama işlemleri" olarak sınıflandırılmalıdır.² Diğer yasama işlemleri kapsamında yasama tefsirinin, kanun etki ve gücünde kural veya düzenleyici bir işlem niteliği taşıdığı kuşkusuzdur.

Uygulamada, kimi somut örneklerde görülen doğrudan doğruya Anayasa hükümlerinin yorumlandığı tefsir kararları ile TBMM İçtüzüğü hakkındaki içtüzük yorumları da göz önüne alındığında, "kanunların yorumu" ifadesinin bahse konu yetkinin manasını kavrama ve karşılamada yetersiz kaldığı ortadadır. Dolayısıyla, "yasama tefsiri" kendine mahsus boyutları olan bir kavram olarak özellikle de kapsam bakımından kanunların yorumlanması faaliyetinden ibaret dar anlamda ve alelade parlamento karar türü değildir. Anayasa ve İçtüzük hükümleri ışığında, yasama tefsiri karar alma usullerine tabidir. Bununla birlikte, yorumladığı kanunlara güncel somut gelişmelere ışık tutacak biçimde anlam kazandıran kendine mahsus önemli bir yasama faaliyetidir. Dolayısıyla, uygulandığı dönem için tefsirleri, karar görünümlü bir yasama faaliyeti olarak kanun ve karar türü klasik yasama işlemlerinin yanında "diğer yasama işlemleri" altında sınıflandırmak gerekmektedir.

Tefsir, karar alma usullerine uyularak gerçekleştirilen bir yasama işi olmasına rağmen kararların dışında kendi içerisinde ayrıca numaralandırılmıştır. Resmi Gazetede ise ardışık düzende "tefsir no." ile birlikte TBMM kararlarından önce yayımlanmıştır.³

Yasama tefsiri usulü kaldırıldıktan sonra 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde "uygulama kanunu" şeklinde kanunlaştırma gündeme gelmiştir. Böylece bir kanunun uygulama aşamasında tereddütlerin uygulama kanunlarındaki ayrıntılı düzenlemeler yoluyla giderilmesi yöntemi öne çıkmıştır.⁴ Uygulama kanunu çıkarma şeklindeki çözüm yolu günümüzde de devam etmektedir.

1961 ve 1982 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında daha önce verilen yorum kararlarından faydalanmış; hatta bazı kararlarında 1961 Anayasası ile denetimi yasaklandığı halde, yorum kararlarını denetlemiş ve iptal etmiştir. Meclisin, yorumu istenen kanun maddesini, yine onun sözüne

² Şeref İBA (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı, Ankara, Yetkin Yayınevi, Cilt:2, s.399-420.

³ "Tefsir No.203" için bkz. Resmi Gazete, 9 Aralık 1934 (Sayı:2875)

⁴ Abbas KILIÇ (2020), Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi, Ankara, Adalet Yayınevi, s.187.

ve ruhuna uygun hareket ederek, yeni bir kanun değişikliği yaratmayacak şekilde yorumlaması; eğer toplumun köklü değişimi nedeniyle kanun maddesinin anlamını değiştirmesi gerekiyorsa, o zaman da yorum yerine 'değiştirme' yolunu seçmesi tavsiyelerinde bulunmuştur.

Parlamentonun kanunları yorumlama yetkisinin, yargıya müdahale anlamına geldiği ve kanunların geriye yürümezliği ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.⁵ Öte yandan tefsir uygulaması döneminde, tefsir mekanizmasıyla anayasanın yorumlanması yoluna gidildiği örnekler de yaşanmıştır.⁶ 10.2.1927 tarihli Tefsir Kararında TBMM, Anayasanın 23. maddesinde geçen "mebusluk ile hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez." hükmünü, "hükümetçe milletvekillerine verilen belirli ve geçici bir işin memuriyet sayılmayacağı" yönünde yorumlayarak açıklığa kavuşturmuştur.⁷

3. ANAYASALAR BAĞLAMINDA TEFSİR

Kanun-u Esasi'nin 64. maddesine göre, "Heyet-i Ayan, Heyet-i Mebusan'dan verilen kavanin ve muvazene layihalarını tetkik ile eğer bunlarda esasen umuru diniyeye ve zatı Hazreti Padişahinin hukuku seniyesini ve hürriyete ve Kanun-u Esasi ahkamına...halel verir bir şey görür ise mütalaasının ilavesiyle ya kat'iyen red veyahut tadil ve tashih olunmak üzere Heyet-i Mebusan'a iade eder."⁸ Buna göre, 1876 Anayasası döneminde çift kanatlı Osmanlı Parlamentosu'nun seçilmemiş meclisi olan Heyet-i Ayan, kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle yetkili olduğundan anayasa hükümlerinin tefsiri görevini de üstlenmiştir. Örneğin, 1910 yılında Kanun-u Esasi'nin 76. maddesindeki "müddet-i kanuniyeden fazla içtima vuku bulduğu surette şehri beş bin kuruş itibariyle tahsisat-ı munzama verilecektir" hükmünde geçen fazla mesai ödeme tutarının, Meclisin çalışma süresini aşan her bir güne bölünerek mi yoksa başka şekilde mi hesaplanacağı hususunda tereddütler yaşanmıştır. Encümenin 5000 kuruşun fazla çalışılan

⁵ Yıldızhan YAYLA (1986), *Anayasa Hukuku Ders Notları*, Filiz Kitabevi, İstanbul, s. 161.

⁶ Kırşehir Milletvekili Osman Bölükbaşı'nın, iktidara yönelik sözlerinden dolayı teşrii masuniyetinin kaldırılması hakkında Teşkilatı Esasiye ve Adliye Encümenlerinden mürekkep muhtelit encümence hazırlanan mazbata'nın Genel Kurul tarafından 24.5.1957 tarihli Birleşimde kabul edilmesi üzerine dokunulmazlığın kaldırılmasına dair 2083 sayılı karar alınmıştır.

⁷ 499 numaralı Tefsir için bkz. *Resmi Ceride*, 22.2.1927 (Sayı:565)

⁸ Ayrıca, 1876 Kanun-u Esasi'nin 117. Maddesine göre, "Bir madde kanuniyenin tefsiri lazım geldikte umuru adliyeye müteallik ise tayini manası Mahkemei Temyize ve İdarei mülkiyeye dair ise Şurayı Devlete ve işbu Kanunu Esasiden ise Heyet-i Ayana aittir."

günlere bölünerek hesaplanması yönündeki mazbatasını Genel Kurulda oylanmış ve kabul edilmiştir.⁹ Uygulamada, Heyet-i Ayan yorumu muhtaç ve muğlak bazı kanun hükümleri hakkında tefsir kararları alarak yetki çerçevesini genişletmiştir.

23 Nisan 1920 tarihinde açılan TBMM, 1924 Anayasası öncesi süreçte de Osmanlı'dan kalan yasama tefsiri geleneğini sürdürmüştür. Örneğin, Amele Kanunu kapsamında sağlanan haklardan faydalanma yönünden "Ereğli havzasında çalışan işçiler" tanımının sadece kömür madeninde çalışanları mı kapsadığı yönündeki yorum istemine karşılık, işçi kapsamına Ereğli havzasında bulunan taşıma işleri vb. diğer işçileri de kapsadığı değerlendirilerek "tefsire mahal olmadığı" kararı vermiştir.¹⁰ Başka bir örnekte ise, Rüşumu Belediye Kanununun 13. Maddesinde geçen "yük hayvanı" ibaresinin develeri de kapsayıp kapsamadığına ilişkin talep üzerine benzer şekilde "tefsire mahal olmadığı" kararı vermiş, ancak gerekçede deveyi de kapsadığını belirterek dolaylı yorum yapmıştır.¹¹

1924 Anayasası döneminde tefsir sıklıkla başvurulmuş bir yasama faaliyeti haline gelmiştir. Örneğin, Hafta Tatili Kanununda Cuma günü resmi tatil yapacak olan kurumlar arasında mekteplerin sayılmaması sebebiyle, Hristiyan ve ecnebi mekteplerinin bugün tatil olup olmadığı hususunda tefsir talebi gelmiştir. TBMM aldığı tefsir kararıyla, tereddütsüz bir şekilde Hristiyan ve ecnebi mekteplerin de aynı gün tatil olduğunu belirtmiştir.¹²

Türk Anayasa tarihi bakımından 1960'lara doğru azalmaya başlayan yorum kararları, bu dönemde yükselmeye başlayan kanunların yargısal denetimine dair taleplerin 1961 Anayasasında karşılığını bulmasıyla tamamıyla terkedilmiştir.

Teşkilat-ı Esasiye Kanununu 2. maddesindeki "yasama yetkisi ve yürütme kudretinin Mecliste tecelli ve temerküz edeceği" yönündeki hüküm, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 5. Maddesinde aynen tekrarlanmıştır. Öte yandan, 1924 Anayasasının 4. maddesine göre, Türk Milletinin tek ve gerçek temsilcisi olan

⁹ **Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt:1, İçtima Senesi:3, 14 Şubat 1326, s.550-562.

¹⁰ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.488-489.

¹¹ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.169-170.

¹² 428 numaralı "Hafta Tatili Kanununun Sekizinci Maddesinin Tefsiri" metninde yer alan yorum şöyledir: "Türkiye Cumhuriyeti hududu dahilindeki bilcümle mekteplerde müdür, muallim ve hademe olarak Müslüman Türkler bulunduğu gibi talebinin de ya cümlesi ya ekseriyeti azimesi veyahut bir kısmı mühimmi Türk ve Müslüman evladı bulunduğundan tatil gününün Cuma günü olması tabii ve mantıklı olduğu" Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima Senesi:3, Cilt:20, s.33.

TBMM, millet adına egemenlik hakkını kullanmaya tek yetkili organdı.¹³ 1961 Anayasası bu anlamda, çok temel bir eksen değişikliği sergilemiştir. 4. madde hükmüne göre, egemenliğin Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılması ve yasama yetkisinin yalnızca TBMM tarafından kullanılması düzenlenmiştir. Türk Anayasa tarihi bakımından, 1960'lara doğru azalmaya başlayan tefsir sayıları, bu dönemde yükselmeye başlayan kanunların yargısal yorumuna dair taleplerin 1961 Anayasasında karşılığını bulmasıyla tamamıyla terkedilmiştir. Böylece, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de anayasanın üstünlüğü benimsenmiş, Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve haliyle yasamanın üstünlüğü bir hayli zayıflamıştır. Artan terör olayları ile 1970'lere gelindiğinde, yürütme, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile yasamanın karşısında daha da güçlendirilmiştir. Bu bağlamda, "12 Mart Muhtırası" sonrası gerçekleştirilen 1971-1973 Anayasa değişiklikleri, yasama organının gücünü zayıflatmıştır.

4. KARŞILAŞTIRMALI PARLAMENTO HUKUKU BAĞLAMINDA TEFSİR

Karşılaştırmalı parlamento hukuku yönünden, ülkemizde tefsir yolunun genel itibarıyla dünyadaki gelişme çizgisine paralel gittiğini belirtmek gerekir. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında, bazı ülke anayasalarında yasamanın üstünlüğü anlayışının bir sonucu olarak, kanunları yorumlama yetkisi hakimlere değil, yasa koyucu organlara tanınmıştı. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın ortalarına kadar dünyada bazı ülkelerde yasama organının yorumu etkin olan bir yasama faaliyeti türüdür.

1812 İspanya Anayasasınının 131. maddesinde, İspanya Meclisinin yetkileri arasında, kanunları yapmak, değiştirmek ve kaldırmak yetkilerinin yanında yorumlama da sayılmıştı. Ayrıca, 1822 Portekiz Anayasasınının 102. ve 1838 Anayasasınının 37. maddesinde, Portekiz Meclisinin yetkileri arasında, kanunları yapmak, askıya almak gibi yetkilerin yanında yorumlama yetkisi de vardı.¹⁴ Fransa, Belçika ve Lüksemburg gibi ülkelerde tarihsel bir geçmişe sahip olan yasama yorumu, bugün de birkaç ülkede güncelliğini korumaktadır. Ancak, Ülke örnekleri arasında hukuki tanımlamalar ve uygulamalar arasında önemli farklılıklar vardır.

¹³ Söz konusu 4. madde hükmü şöyledir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet'in yegane ve hakiki temsilcisi olup millet'in namına hakkı hakimiyeti istimal eder."

¹⁴ İsmail KÖKÜSARI (2018), "Osmanlı-Türk Anayasal Tarihinde Yasama Yorumu ve Uygulaması", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 4, s. 807-855.

Örneğin, 1994 Belçika Anayasasının 84. maddesi uyarınca, kanunları yorumlama yetkisi sadece kanunla tanınabilmektedir.¹⁵ 1994 Tacikistan Anayasasının 61.maddesi uyarınca, iki kanatlı parlamentonun (Yüksek Meclis) üst kanadını oluşturan "üst meclis" (Majlisi Oli), anayasayı yorumlama yetkisine sahiptir.¹⁶ Belçika, Tacikistan ve Hong Kong gibi ülkelerde, anayasa ya da kanun hükümlerinin yorumlanması bağlamında parlamentolarını yetkili kılmaya devam etmektedir.¹⁷

Ülkemizde tefsir yetkisi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu öncesinde olduğu gibi sonrasında da, 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu yapıncaya kadar devam eden "iki anayasalı" dönemde açık bir hukuki dayanağı olmamasına rağmen fiilen de varlığını sürdürmüştür. Uygulamada, milletvekilleri, idareler ve mahkemeler karşılaştıkları bir kanun hükmünün muğlak ve anlaşılmasız bulurlarsa Meclis'ten bunun yorumunu talep etmişlerdir. Meclis uygulamasında, Rüşümü Belediye Kanunu, Nisabı Müzakere Kanunu, Gümrük ve Tarife Kanunu gibi birçok kanunun yorumu talebine, Meclis yorum kararı veya yoruma mahal olmadığı şeklinde kararlarla karşılık vermiştir. Hatta, yorum talebini reddettiği yoruma mahal olmadığına dair kararlarda bile, Meclis, gerekçesinde ilgili kanun hükmünün kapsamını ortaya koyarak dolaylı yorum yapmıştır.¹⁸

TBMM'nin milletin tek ve gerçek temsilcisi olduğu yönündeki genel inanç, olağan meclisin kurucu meclis gücü devşirmesini sağlamıştır. Mustafa Kemal'in başkanlık ettiği İstasyon Toplantıları'nda hazırlanan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu İkinci Meclis tarafından bu özgüvenle yapılmıştır.¹⁹ 1924 Anayasasının yapımı aşamasında Mecliste gerçekleşen müzakerelerde bir kısım mebuslar, kanunları yorumlama yetkisinin Şuray-ı Devlet ile Temyiz Mahkemesinde olmasını; çoğunluğu ise yasayı yapanın onun yorumunu da yapmaya ehil ve yet-

¹⁵ (https://www.dekamer.be/kvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf), erişim: 06.01.2022)

¹⁶ (<http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/ae8c0f7576f3d9f63ff2055592a9cb6b-7f95227a.pdf> (erişim tarihi:6.1.2022)

¹⁷ KÖKÜSARI (2018), s.811.

¹⁸ KÖKÜSARI (2018), s.830.

¹⁹ Örneğin, 83 Numaralı "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Ekseriyeti Mutlakamın Sülüsan Ekseriyetiyle Kabul Edilmesine Dair Heyet-i Umumiye Kararı" başlıklı TBMM Kararı uyanınca, 1876 Anayasasındaki anayasa değişikliğinde aranan (2/3) nitelikli çoğunluk kuralına uyulmaması. Bkz. Şeref İBA (2021), "1924 Anayasasının Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine", *Yasama Dergisi*, Sayı:44, s.7.

kili olduğunu savunmuşlardır.²⁰ Anayasa görüşmelerinde 26. madde üzerinde söz alan Dersim Mebusu Feridun Fikri Bey, kanunları tefsir etmenin doğrudan doğruya kanunların özünü ve ruhunu ifade etmek olduğunu, kanunu yapanın, onun anlamını, kavramını, ruhunu açıklama yetkisine de sahip olması gerektiğini vurgulamıştır. Tefsir hakkının, kanunu yapma yetkisi kadar önemli ve ona eşit bir hak olduğunu dile getirmiş ve bu yetkinin Şuray-ı Devlete verilmesinin hiç uygun olmayacağını ifade etmiştir. Malatya mebusu Reşit Ağa da destekleyici görüşler dile getirmiş, Genel Kurulu yöneten Başkan tarafından Antalya Mebusu Ahmet Saki Bey tarafından sunulan değişiklik (tadilat) önergesinin (takrir) kabul edilmesiyle 26. madde hükmü son şeklini almıştır.²¹

1961 Anayasasının kanunlaşma sürecinde çift meclisli yasama organının görev ve yetkilerinin düzenlenmesi esnasında tefsirin kaldırılması bağlamında *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporunda* 22 geniş değerlendirmeler yapılmış ve eski siyasi sistem ve anlayışına dayanan tefsir yolunun kaldırılmasındaki gereklilik açıklanmıştır. Temsilciler Meclisi, 62. maddenin "Özel Gereğe" sinde, eski Anayasasının 26. maddesinde mevcut olup

²⁰ **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, Cilt:8, İçtima Senesi: II, B.24, 30.3.1340, s.99-109.

²¹ "Feridun Fikri Bey (Dersim)-kavaninin tefsiri demek doğrudan doğruya kanunların esasatını, ruhunu ifade etmek demektir. Kanunu kim yaparsa, onun manasını, mefhumunu, ruhunu ifade etmek de onun uhdesine terettüp eden bir vazifedir. Bu hak, o kadar mühimdir ki; tefsirat ; yüzünden Heyeti Celileniz şimdiye kadar bir çok tefsiratın ne kadar ehemmiyeti tazammun ettiğini ve tatbikatta bazı kere icra makinesinin, bir kanunun : hükmü üzerinde ne kadar tereddütler ettiğini ve ona şu veya bu manayı vermekle ne kadar garip vaziyetler husule gelebileceği"i bizzat görmüş ve takdir buyurmuşsunuzdur. Binaenaleyh tefsir hakkı nazarımda kanun tanzim etmek hakkı kadar mühim ve o hakka *tamamiyle muadil bir hak*tır. Bugün Fransa'da olsun, düveli sairede olsun, kanunun tefsiri hakkı doğrudan doğruya Meclisi Mebusana ait bir hak...Tefsirin, tanzimden tefriki imkân ve hukuku farkı yoktur." Öyle zannediyorumki, tefsir hakkının son tadilâta yapıldığı şekil üzerine Şuray Devlete tevdi suretiyle eski şeklin kabul "dilmesi hiç bir veçhile caiz değildir. REFET BEY (Bursa) — Efendim, bazı arkadaşlar tarafından bu tefsir hakkının da Mecliste kalmasına dair mütalâa beyan edildi. Bilhassa Feridun Fikri Bey buyurdular ki Fransada böyledir. REŞİT AĞA (Malatya) — Usulü, müzakere hakkında söyleyeceğim. Efendiler, Feridun Fikri Bey biraderimizin ve Musa Kâzım Bey biraderimizin söyledikleri sözler' gayet doğrudur, varittir. Her halde bu tefsir hakkının-mecliste kalması lâzımdır. Efendim! Yirmi altıncı maddeye ait Saruhan Mebusu Reşat Beyin takririni tekrar okuyorum. (Reşat Beyin takriri tekrar okundu.) REİS — Bu teklifi kabul edenler lütfen ellerini kaldırsın... Kabul edilmiştir efendim. Antalya Mebusu Ahmet Saki Beyin teklifi bundan evvel reyeye vaz edilmişti için, tekrar reyeye konamaz. *Binaenaleyh madde şu şekli alıyor : "Madde 26. — Büyük Millet Meclisi ahkâmı sedyenin tenfizi, kavaninin vazı, tadilı, tefsiri, fesih ve ilgası, devletlerle mukavele, muahede ve sulh akdi, harp ilânı, Mucazeni Umumiyei maliye ve Devletin umum hesabı katı kanunların tetkik ve tasdiki, meskûât darbı, inhisar ve malî taahhüdü mutazammın mukavelat ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumî hususî afilânı, cezaların tahfiif veya tahvili, tahkikat ve mücazati kanuniyenin tecili, mahkemelerden sâdır olup katiyetdetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vezaiifi bizzat kendi ifa eder." Maddeler bu suretle tadil edilmiştir. Maddeyi bu suretle reyî âlinize arz ediyorum. Kabul edenler lütfen ellerini kaldırsın... Kabul edilmiştir." Bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, Cilt:8, İçtima Senesi: II, B.24, 30.3.1340, s.96-109.*

²² Birbiriyle bağdaşmayan "Anayasa" ile "tasarı" ibarelerinin birlikte kullanımı ara rejim dönemlerinde sıklıkla görülen yasama hatalarından birisidir. Anayasa önerisi, yürütme veya hükümetten değil belirli sayıda milletvekilinin girişimi ve imzasıyla ancak "Anayasa teklifi" olarak sunulabilir.

da yeni anayasa tasarısına alınmayan hususlardan kanunların tefsirinin modern bir yöntem olmadığı için kaldırıldığı şu şekilde ifade edilmiştir.

*"Kanunun resmî tefsiri, normal olarak yargı yetkisine giren bir husustur. Tamamıyla bağımsız bir hale getirilmiş bulunan yargının teşriî bir tefsirle bağlanabilmesi düşünülemez. Yasama, eğer çıkardığı kanunun mak-sadını karşılamadığını da, mahkemelerin tatbikatı sebebiyle görürse, bu kanun isteği muhtevayı taşıyor demektir. Bu takdirde yapılacak şey kanunu değiştirmekten ibarettir. Yürütme organı ise, anlamında tereddüde düştüğü bir kanun (hakkında Danıştay'ın düşüncesini istemek imkânına sahiptir. Bu bakımdan, modern hukuk anlayışla bağdaşmayan tefsir yetkisi tasarıya alınmamıştır. Kanun yapma yetkisi mutlak olarak mevcut bulunduğuna göre, teşriî tefsir müessesesinin kaldırılması, Meclislerin yetkilerinde bir eksiltme sayılmamak gerekir."*²³

5. HÜKÜMET SİSTEMİ BAĞLAMINDA TEFSİR

Hükümet sistemi yönünden 1924 Anayasası, meclis hükümeti ile parlamenter hükümet sistemi özelliklerinin beraber uygulandığı, "kuvvetler birliği, görevler ayrılığı" kurgusunun esas alındığı bir siyasi sisteme sahipti. 1924 Anayasası'nın "Yasama Görevi (Vazifei Teşriiye) başlıklı İkinci Bölümünde (Fasıl) yer alan 26. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, kanun ve karar gibi klasik yasama işlemleri yanında, Anayasa ve kanuna uygunluk denetimi ile kanun ve tüzükleri yorumlama yetkileri TBMM'ye tanınmıştır. 26. maddedeki, "Türkiye Büyük Millet Meclisi ahkam-ı şer'iyenin tenfizi, kavaninin vaz'ı, tadili, tefsiri, fesih ve ilgası..." hükmü uyarınca "kanunların yorumlanması" yetkisi, Meclisin görevleri arasında sayılmıştır. Ayrıca, 1924 Anayasasının 52. maddesindeki "Nizamnamelerin kavanine mugayereti iddia olundukta bunun mercii halli Türkiye Büyük Millet Meclisidir." hükmü gereği, "parlamentonun egemenliği" ilkesinin göstergesi olarak yargısal nitelikli bir görev olarak tüzüklerin denetimi yetkisi de yasama organına verilmişti. Şu halde, 1924 Anayasası dönemine mahsus en önemli yasama yetkilerinden biri tefsir (yasama yorumu) mekanizması olmuştur. Yasama organının yasama görevinin bir parçası olan tefsir, 1961 sonrası uygulamadan kalkmış olan bir yasama aracıdır.

²³ **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi**, (S. Sayısı:35), B.34, 30.3.1961, s.29. bkz. (https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TM_/d00/c002/tm_00002034.pdf) erişim:06.01.2022)

Yasama tefsirleri, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde, Anayasa Mahkemesinin denetim kapsamı dışında tutulmuştur. 1961 Anayasası döneminde çıkarılan 22.4.1962 tarihli ve 44 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'unun Geçici 5. Maddesi²⁴, Meclis yorumları hakkında iptal davası açılmayacağını öngörmüştü. Erdoğan Teziç, yasama tefsirinin anayasa yargısı denetimine tabi olmamasının doğuracağı sakıncalara dikkat çekmiş ve bu durumun kanun tefsirlerinin kanunlardan üstün tutulmasına yol açacağı yönündeki isabetli görüşünü dile getirmiştir.²⁵ Bununla birlikte, bahse konu kuruluş kanunuyla getirilen yasaklama, sadece iptal davası yönünden olduğu için somut norm denetimi (def'i) yoluyla denetim kapısı açıktı. Anayasa Mahkemesi tarafından kanun denetlenirken, kanun tefsirinin denetiminin yapılmaması, hem yorumu üstün tutma hem de kanuna bağımlı olan bir yasama işlemini ondan bağımsız hale getirme sonucunu doğurabilecek bir husustur.²⁶

Yüksek Mahkeme daha sonra "eylemli içtüzük değişikliği" veya "eylemli içtüzük düzenlemesi"²⁷ olarak nitelendirdiği yeni bir evreye geçmiştir. İptal başvurusunda, İchtüzüğe aykırılık "yasama yorumu" olarak nitelendirildiği halde, Anayasa Mahkemesi bu defa, net biçimde "eylemli içtüzük değişikliği" tabirini kullanmayı tercih etmiştir. 1982 Anayasası döneminde iptal davası açanlar da, yasama tefsiri ya da "Meclis tefsiri" ifadelerini terk edip "eylemli içtüzük değişikliği" söylemine dayanmaya başlamıştır.

Türk anayasa tarihinde, ilk anayasacılık hareketlerinin yaşandığı dönemden 20. yüzyılın ortasına kadar, yasaları yorumlamada kanun koyucunun kendisi hâkim konumda olmuştur. 1940'ların ortasından itibaren öğretide ve yargı kararlarında, bir anayasal denetim organının gerekliliği yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak, 1961 Anayasasında, hem anayasa mahkemesine yer verilmiş hem de yasaların meclis tarafından yorumlanması yöntemine, yasamanın üstünlüğünden anayasanın üstünlüğüne geçişin bir aracı olarak son verilmiştir.

²⁴ **Resmî Gazete**, 25.4.1962 (Sayı:11091)

²⁵ Erdoğan TEZİÇ (2012), **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta, s.34.

²⁶ KÖKÜSARI (2018), s.833.

²⁷ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.1992/26, K.1992/48, Kt.17.09.1992

6. TÜRK HUKUKUNDA TEFSİR UYGULAMALARI

Türk hukukunda, "yasama tefsiri", "meclisin üstünlüğü" ilkesinin bir yansıması olarak 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde uygulanan önemli bir yasama işlemi türü olmuştur. Hukuk tarihimizdeki tefsir ekseninde yapılan yasama faaliyeti, Meclislerin gücüne güç katan bir yapısal damar niteliğine sahip olmuştur. Yasama organının kanun düzeyinde yer alan muğlak hükümleri yorumlama faaliyeti, yürürlükteki anayasa hükümleri ışığında yapıldığı için aynı zamanda anayasanın yorumlanması anlamını da içinde taşımıştır. Yasamanın üstünlüğü döneminin kudretli TBMM'si, yasama yetkisini kanun yapma ve daha evvel yapılmış ve yürürlükte bulunan kanunları ve İçtüzüğü yorumlama (tefsir) şeklinde kullanmaktaydı. Kanunların ve TBMM İçtüzüğü'nün yorumlanması yetkisi dikkate alındığında, 1924-1961 yılları arasındaki Meclisin yasama yetkisinin daha geniş tutulduğu ortadadır.²⁸ 23 Nisan 1920 tarihinde açılan Birinci Meclisin, fiili yetki kullanarak tefsir benzeri kimi yasama işlemleri yaptığı gerçeği de hesaba katılırsa, "tefsir yoluyla yasama" gücünün başlangıç yılını 1920'ye kadar götürmek mümkün görünmektedir. Öte yandan, Türk yasama tarihinde, tefsir uygulamasının kaynağını ve köklerini ilk Anayasamız olan 1876 Kanun-u Esasi'nin 117. maddesindeki, Heyet-i Ayan'a ait olan "anayasayı yorumlama" yetkisine dayandırmak mümkündür. 1876 ve 1921 Anayasalarında, zamanla uygulama yoluyla yasalara da teşmil ettirilen 'Meclis-i Ayanın Anayasayı yorumlama yetkisi'nin', 1924 Anayasası döneminde "yasaları yorumlama yetkisi" şeklinde cereyan eden bir görünümü vardır. Bahse konu kanun ve kararların tefsiri ya da "tefsirin reddi" yönündeki parlamento kararları ya başvuru üzerine ya da resen milletvekillerinden gelen taleplere istinaden TBMM Genel Kurulu tarafından alınmıştır.

1924 Anayasası döneminde çıkarılan bazı tefsirler, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde yürürlükte olmaya devam etmiştir. Bu bakımdan anayasalarda yasama organına tefsir yetkisi tanınmamış olmasına rağmen hukuk düzenindeki geçerliliği ve etkisi günümüze kadar devam etmektedir. Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında iptal davası yolunda, Meclisin İçtüzüğe aykırı karar ve uygulamalarını da, "yasama tefsiri" olarak nitelendirmek suretiyle iptal başvurusunda bulunulması kabul görmüştür.²⁹ 1961 yılında Kurucu Meclis tarafından ihtira

²⁸ Şeref İBA (2022), **Anayasa Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 4. Baskı, s.301. Ayrıca bkz. Şeref İBA (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, s.50.

²⁹ **Anayasa Mahkemesi Kararı**, E.1977/6, K.1977/4, Kt.22.2.1977.

beratıyla ilgili “tefsir”³⁰ hakkında 1967 yılında Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, tefsirin anayasa yargısının yetkisinde olmadığından hiç bahsetmediği gibi, Kurucu Meclisin yaptığı Anayasaya aykırılığını açıkça ifade ederek, örtülü şekilde yasama tefsirlerinin anayasallık denetimine tabi olduğu sonucuna ulaşmıştır.³¹ Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında yasama tefsirini, Meclis içtüzüğüyle ilgili yetkisini ve iptal davası açma kapsamını genişleten bir yaklaşımın sonucu olan “eylemli içtüzük” yoluna benzetilebilecek bir öncü gibi kullananlara anlayış göstermiştir.³² Oysa, tefsir yolu Anayasa Mahkemesinin denetim kapsamı dışındadır. Kaldı ki, teknik anlamda “yasama tefsiri” olmayan bir yasama işlemini bu kapsamda görmek kavramı aşırı genişletmek anlamına gelmiştir.

6.1 Tefsir Usulü ve Örnekleri

Tefsir usulünün işleyişi bağlamında, 1927 Notlu TBMM İçtüzüğünde, hayli ayrıntılı ve özel düzenlemelere yer verilmiştir. Tefsir talepleri, doğrudan doğruya milletvekillerinden gelmekte veya ilgili kanunu uygulayan bakanlık tarafından Başbakanlık aracılığıyla TBMM’ye gönderilmekteydi. Ayrıca, tefsir istemleri, alelade kanunlar ve anayasa hükümleri için istenebilmekteydi.³³ 1927 İçtüzüğünün (Dahili Nizamname) 124. maddesine göre, gerekçeli olarak sunulacak bir tezkere veya önerge şeklindeki tefsir talebi, daha evvel o kanunu görüşen komisyona ve komisyonlara havale edilir. Tefsir talebiyle ilgili kanun, daha önce özel komisyonda görüşülmüşse, 15 üyeden oluşan yeni bir özel komisyon kurulur. Tefsirler, asıl kanunun kabulünde uygulanan usul ve çoğunluk nisabına tabidir.³⁴ Tefsir metnine ait fıkraların yalnızca bir defa oylanması yeterli görülmüştür. 1927 İçtüzüğünün 125. maddesi uyarınca, tefsir talepleri ve mazbatalar, encümen ve Genel Kurulda “tercihan müzakere”³⁵ olunur. Buna göre, TBMM

³⁰ Kurucu Meclis Kararı /(no.51), Resmi Gazete 12 Mayıs 1961 (Sayı:10805)

³¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1967/10, K.1967/49, Kt:28.12.1967

³² KÖKÜSARI (2018), s.847.

³³ 16.5.1942 tarihli ve 1284 sayılı TBMM Kararı için bkz. *Kanunlar Dergisi*, Cilt:23, s.1028-1030.

³⁴ 1927 Dahili Nizamname (59) numaralı dipnotta, Divan Muhasebatın, lüzumunda bir kanunun tefsirini Meclis Riyasetinden talep etme hakkına malik olduğuna dair TBMM Genel Kurulu, 22. Birleşiminde Karar almıştır. Bkz. Şeref İBA (2007), *Osmanlı’dan Günümüze Meclis İchtüzük Metinleri*, Ankara, TBMM Basımevi, s.269-271.

³⁵ Dahili Nizamnamenin 78. Maddesinde düzenlenen Gündemin (Ruzname), “3. Tercihan Müzakeresi Kararlaştırılan Maddeler” bölümü kastedilmektedir. Bu bölüm, günümüzdeki “Özel Gündemde Yer Alacak İşler” kısmına karşılık gelmektedir.

bir meseleye uygulanacak kuralın yorumunu yapmakta, isterse de yoruma ihtiyaç bulunmadığı yönünde karar vermekte ve bu tefsirleri, parlamento kararlarından ayrı kümeleyen bir "tefsir numarası" ile yayımlamaktaydı. Yoruma mahal olmadığı kararı, kanunun düzenleme yapmadığı bir hususa karşılık gelmekteyse, bu kararın anlamı yeni bir kanun yapılması ihtiyacına karşılık gelmekteydi. Gerçekten de TBMM, "yorumun reddi" yönünde çok sayıda karar vermiştir.

Tefsirlerin, bir bölümü doğrudan Anayasa hükümlerinin yorumlanmasına yöneliktir. Kanunu Esası'nın 48 ve 79. maddelerini yorumlayan 352 numaralı tefsir ve Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 23. maddesini yorumlayan 499 numaralı tefsir ile Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 44. maddesini yorumlayan 559 numaralı tefsir, doğrudan doğruya Anayasa maddelerini yorumlamıştır.³⁶ Bazı yasama tefsirleri, daha evvel alınmış ve Resmi Gazetede yayımlanmış tefsirlerin, güncel tereddütleri gidermek amacıyla adeta yeniden yorumlanması mahiyetindedir. "Tefsirin tefsiri" tipindeki yeniden yorumlamalar, daha çok kapsam ve anlamları güncelleme şeklinde yapılmıştır. Örneğin, "15 Nisan 1341 tarih ve 63 numaralı tefsirdeki (ailenin bulunduğu mahal) tabirinin tefsiri" başlıklı 189 numaralı tefsir³⁷ bu şekilde bir yeniden yorumlamadır. Bunların dışında daha evvel alınmış bazı Meclis kararlarının tefsir niteliğinde olup olmadığını saptanmasına yönelik kimi tefsirler de vardır. Örneğin, Meclisin yasama tefsiri usulüyle, önceden alınmış bir Meclis kararını görüşüp "tefsir tespiti" değerlendirmesi yaptığı tefsirler de vardır. Örneğin, "mebuslukla dava vekaletinin içtima edemeyeceği hakkındaki 17 Şubat 1339 tarihli Heyeti Umumiye Kararıyla Muhamat Kanununun Dördüncü Maddesinin tefsiri" başlığını taşıyan 332 numaralı tefsir bu kapsamdadır. Aynı şekilde, İstanbul Posta ve Telgraf Başmüdüriyetinden Ali Hayri Efendi hakkında heyetçe ittihaz olunan kararın tefsir mahiyetinde olduğuna dair³⁸ 409 numaralı tefsir de bir nitelik tespittir.

Ara rejim döneminde Kurucu Meclis ile Milli Birlik Komitesinin aldığı birer adet tefsir de eklenince 1920-1961 yılları arasındaki 41 yıllık süre boyunca tefsir sayılarının genel toplamı, 607'dir. Tefsir yoluna en çok başvuru yapılan dönem ikinci

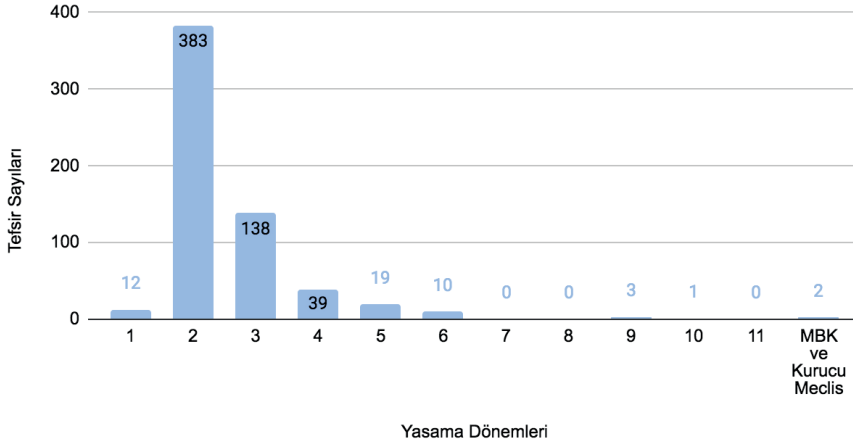
³⁶ Ayrıca, "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun kuvvei kazaiye mütedair olan dördüncü faslının 54 ve 103. Maddeleri münderacatına nazaran aşar nizamnamesinin hini meriyetindeki şekli hükümet itibarıyla mevzu kuyudun mevaddi esasiye kanuniye ahkamına göre verilen hükümlerde kabiliyeti tatbikiyesi olup olmadığının tefsiri" başlıklı 562 numaralı tefsir de bu kapsama alınabilir.

³⁷ Tekrar tefsir edilen 63 numaralı Tefsir, Memur Kanununun 85. maddesinin yorumlanmasıyla ilgilidir.

³⁸ 409 numaralı yasama tefsiri için bkz. **TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:1, İçtima:1, 24 Teşrinisani 1927, s.59.

yasama dönemidir. Türk parlamento tarihinde “II. Meclis” olarak adlandırılan bu dönem, aynı zamanda kritik hukuk reformlarının gerçekleştirildiği yoğun kanunlaştırma faaliyetinin görüldüğü bir süreçtir.³⁹

Yasama Dönemlerine Göre Tefsir Sayısı



Grafikte görüldüğü gibi yasama dönemleri itibarıyla tefsir sayılarının dağılımına bakıldığında kendi içerisinde tutarlı ve anlamlı bir tablo ortaya çıkmaktadır.⁴⁰ Şöyle ki, tefsir yoluna en çok başvurulmuş II. Meclis dönemi, hukuk reformu amacıyla yoğun kanunlaştırma faaliyetlerinin olduğu döneme tekabül etmektedir. Bu dönemde, Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi yeni yürürlüğe giren kanunların anlaşılması ve uyum sağlanması amacıyla tefsirin hayli pratik bir araç haline geldiği görülmektedir. 3. Yasama Döneminde tefsir sayısındaki belirgin azalmaya rağmen konu bütünlüğü ve yoğunluğu bağlamında benzer bir eğilim göze çarpmaktadır.

6.2. Tefsir Türleri ve Sınıflandırılması

³⁹ Şeref İBA (2020), “Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis”, **Yüzcüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri** (Ed. Prof. Dr. Yusuf Tekin), Cilt:1, TBMM Basımevi, 1. Baskı, s.123-154.

⁴⁰ Bununla birlikte, gelen bütün tefsir talepleri TBMM tarafından yerinde bulunmadığı veya olumlu değerlendirmediği göz önüne alınarak görüşme yapılmış ancak “tefsir” şeklinde sonuçlandırılmamış çok sayıda başka girişim, yukarıda belirtilen sayılara dahil değildir.

Tefsirlerin konu yönünden sınıflandırılmasında, ağırlığın kanun ve kanuna eş değer nizamname ve kararnamelerin yorumlanması alanında olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, anayasa ve içtüzük hükümlerini yorumlayan önemli tefsir örnekleri de vardır. TBMM İçtüzük hükümlerinin yorumlanmasına yönelik başlıca tefsir örnekleri şunlardır:

- 238 numaralı "*Nizamname-i Dahilinin 160. Maddesinin tefsiri*",
- 366 numaralı "*Mebuslukla dava vekaletinin içtima edip edemeyeceğinin tefsiri*",
- 445 numaralı "*Ankara hukuk mektebinde müderris olan mebuslara maaş verilip verilmeyeceğinin tefsiri*"

Kanun düzeyinde yer alan nizamname ve kararnamelerin yorumlanması bağlamında, Harcırah Kararnamesi başta olmak üzere kanunlara eş değer düzeydeki nizamnamelerin yorumlanması yönünde çok sayıda yasama tefsiri yapılmıştır. Bu anlamda bazı örnekler aşağıdadır:

- 99 numaralı "*hasta memurlara maaş verilip verilmeyeceğine*" ilişkin tefsir,
- 232 numaralı "*Franızlar zamanında Adana ve havalisinde haciz ve müsadere edilen mebalığ hakkındaki*" tefsir,
- 358 numaralı "*Yüz elli kişilik listeye dahil bulunanların neşriyatı hakkında bir kararı tefsiri ittihazına dair*" tefsir

449 numaralı, "*ciheti askeriyeden bir makama gönderilecek zabıtana aile harcırahı ve vekalette buldukları müddetçe ikamet yevmiyesi ita edilip edilmeyeceği meselesinin mahalli içtihat ve muhtacı tefsir görüldüğü hakkında*" tefsir gibi, bazı tefsirler esasen var olan ve somut bir madde veya hükmün anlamlandırılması mahiyetinde değildir. Hukuki soruları cevaplamaya ya da boşlukları doldurmaya yönelik tefsirler niteliğinde olduğu için "diğer tefsirler" şeklinde nitelendirilmesi mümkündür.

Meclis, kendi içtüzüğündeki usulü dairesinde belirli bir madde hükmüne ya da ibareye açıklama getirerek anlamını belirlediği yasama işlemini, ayrı numara sistemi içerisinde sıralı olarak "tefsir" adıyla Resmi Gazetede yayımlamıştır. Baş-

ka bir ifadeyle gelen talepleri olumlu karşılayıp yoruma değer bulduğu bu tür tefsirler, “gerçek manada tefsir”⁴¹ ya da “doğrudan tefsir” niteliği taşımıştır.

Yasama organınca yorumu talep edilen bir madde hükmünün anlam ve kapsamının açık olduğu belirtilerek “gerçek manada yorum” yapılmamış olmasına rağmen “tefsire mahal olmadığı” yani “tefsirin reddi” işlemlerinde tereddütleri gideren bir gerekçeli değerlendirme yapıldığı ve bu da uygulamaya ışık tuttuğu için bu tip yorumların, “dolaylı tefsir” olarak sınıflandırılması gerekir. Meclis, doğrudan tefsirleri tefsir numarası olarak yayımladığı halde dolaylı tefsirleri, “*muhtacı tefsir olmadığı*”, “*kabili tefsir olmadığı*”, “*tefsire mahal olmadığı*” gibi isimlerle “karar” numarası altında yayımlamıştır. TBMM, bir başvuru üzerine yaptığı tefsirde, kanundaki “*muhilli haysiyet ve namus cürüm*” kavramlarının somut olaya göre hakimler tarafından yoruma tabi tutulması gerektiği gerekçesiyle yoruma mahal olmadığına karar vermiştir.⁴² Türkiye Büyük Millet Meclisi, kimi tefsir kararlarında, somut olayda tefsirin yetersiz kalacağı görüşüyle kanun değişikliği ihtiyacına işaret etmiştir. Bu çerçevede, İcra İflas Kanununun 82. Maddesinin 8. Fıkrasının yorum talebine, yorum yoluyla haczedilemeyen malların sayısını genişletilmesine imkan bulunmadığı düşüncesini dile getirmiştir.⁴³

SONUÇ

İçtüzük ve Meclis tutanakların diline sadık kalarak “yasama tefsiri” ifadesinin tercihi, bilimsel titizlik yönünden ve başkaca bazı karışıklıkların önlenmesi bakımından son derece önemlidir. Yasama tefsiri, yasama organınca daha evvel çıkarılmış ve yürürlükte bulunan kanun ve karar tipi yasama işlemlerinde geçen belirli bir hükmü veya ibareyi açıklama ve anlamlandırma şeklinde gerçekleştirilen yasama faaliyetidir. Yasama tefsiri, kanunların tefsirinden ibaret bir usul değildir. Osmanlı meclislerinden bu yana tarihsel gelenek şeklinde Anayasa, içtüzük ve kanun maddelerinin yorumlanmasını kapsayan geniş bir anlama sahiptir.

⁴¹ KÖKÜSARI (2018), 834.

⁴² “Memurin kanununun 4 üncü maddesinin C fıkrası ile 49 uncu maddesindeki “Muhilli haysiyet ve namus cürüm” kaydının tefsir mevzuu olamayacağı hakkında” 991 numaralı Karar için bkz. **Resmî Gazete**:17.5.1937 (Sayı:3606)

⁴³ (https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc016/karartbmmc016/karartbmmc01600915.pdf) (Erişim tarihi:10.01.2022)

1961 Anayasasıyla kaldırılan tefsir yetkisinin kökleri, Osmanlı Parlamentosunun seçilmemiş kanadını oluşturan Heyet-i Ayana ait olan 1876 Kanun-u Esasi ahkâmının yorumlanması yetkisine dayanır. Osmanlı'da başlayan tefsir yetkisi, 1920 ve 1924 yılları arasında devam ettirilmiştir, Hukuk tarihimizde, "meclisin üstünlüğü" esasının sağladığı siyasi şartlarda "kudretli meclis" konumunun göstergesi önemli ve gerekli bir yasama faaliyeti olarak görülmüştür. Birinci ve İkinci Meclis döneminde, açık bir hukuki dayanak olmamasına rağmen karar alma usulleri dairesinde kolayca işletilebilen pratik ve verimli bir yasama işlemi niteliğine bürünmüştür.

Karşılaştırmalı anayasa hukukunda yasama tefsiri kavramı, İkinci Dünya Savaşı sonrası anayasa mahkemelerinin yaygınlık kazanmasıyla gündemden düşmeye başlamıştır. Anayasanın üstünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesinde anayasa yargısının genel kabul görmesi, "meclisin üstünlüğü" ya da "yasamanın üstünlüğü" ilkesinin zayıflamasını hızlandırmıştır. Kuvvetler birliğine dayanan meclis üstünlüğü sisteminden kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi yönündeki gelişmeler, kanunların yorumlanması ve anlamlandırılması yetkisinin parlamentolardan yargı organlarına kayışıyla sonuçlanmıştır.

Yasama tefsiri, şeklen veya usulen karar görünümlü ancak esas yönünden özgün nitelikte bir yasama faaliyetidir. Türkiye'de İkinci Meclis döneminde gerçekleştirilen hukuk reformu çerçevesinde yeni kanunların anlamlandırılması ve uygulamaya geçmesiyle ilgili yoğun taleplere gecikmeksizin karşılık verilmesi imkanı sağlayan yasama tefsiri, belirtilen anlamda pratik bir parlamento işlemi rolü üstlenmiştir. Şu halde, tefsir yoluyla yapılan yasama faaliyetlerinin en az kanun ve karar tipi yasama işlemleri kadar önemsenmesi ve dikkatle değerlendirilmesi gerekir.

KAYNAKÇA

- İBA, Şeref (2007), **Osmanlı'dan Günümüze Meclis İçtüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi
- İBA, Şeref (2008), "Türk Parlamento Hukukunda "Yasama İşlemi" ve "Karar" Kavramları", **Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı**, Ankara, Yetkin Yayınevi, Cilt:2, s.399-420.
- İBA, Şeref (2018), **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi.
- İBA, Şeref (2020) "Türk Parlamento Tarihinde II. Meclis", **Yüzüncü Yılında TBMM-Oluşumu, Çalışma Şartları ve İşlevleri** (Ed. Prof. Dr. Yusuf Tekin), Cilt:1, TBMM Basımevi, 1. Baskı.
- İBA, Şeref (2021), "1924 Anayasasının Hazırlık ve Kanunlaşma Süreci Üzerine", **Yasama Dergisi**, Sayı:44.
- İBA, Şeref (2022), **Anayasa Dersleri**, Ankara, Turhan Kitabevi, 4. Baskı.
- KILIÇ, Abbas (2020), **Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi**, Ankara, Adalet Yayınevi, s.187.
- KÖKÜSARI, İsmail (2018), "Osmanlı-Türk Anayasal Tarihinde Yasama Yorumu ve Uygulaması", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 67, Sayı: 4, s. 807-855.
- TEZİÇ, Erdoğan (2012), **Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta, s.34.
- YAYLA, Yıldızhan (1986), **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul, Filiz Kitabevi, s. 161.
- TDK Güncel Sözlük, (<https://sozluk.gov.tr/>) (erişim tarihi:30.12.2021)
- 16.5.1942 tarihli ve 1284 sayılı TBMM Kararı için bkz. **Kanunlar Dergisi**, Cilt:23, s.1028-1030.
- "Tefsir No.203" için bkz. **Resmi Gazete**, 9 Aralık 1934 (Sayı:2875)
- 1961 Anayasası Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, S. Sayısı: 09.03.1961
- Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt:1, İçtima Senesi:3, 14 Şubat 1326, s.550-562.
- TBMM Zabıt Ceridesi**, Devre:2, İçtima:93, Celse:1, Cilt:5, 31 Kanunusani 1340, s.488-489.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, (S. Sayısı:35), B.34, 30.3.1961

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1977/6, K.1977/4, Kt.22.2.1977.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1967/10, K.1967/49, Kt:28.12.1967

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1992/26, K.1992/48, Kt:17.09.1992

Kurucu Meclis Kararı, (No.51, Resmi Gazete 12. Mayıs 1961 (Sayı:10805)