

## Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University  
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068

Cilt / Volume XXVIII Temmuz / July 2024 Sayı / No. 3

### 1876'DAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE PARLAMENTO İÇTÜZÜKLERİ VE İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİKLERİ

PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURES AND  
AMENDMENTS TO THE RULES OF PROCEDURES IN TURKEY  
FROM 1876 TO THE PRESENT

Gonca EROL\*  

#### ÖZET

*Yasama organının iç yapısını, çalışma düzenini ve işleyiş esaslarını düzenleyen içtüzükler, bir ülkenin demokrasisinin düzeyini etkileyen faktörlerden birisi olduğu için siyasal yaşamda önemli bir yere sahiptir. Bunun yanında, içtüzükler, bir ülkenin parlamento deneyimini ve birikimini çeşitli bakımlardan ortaya koyan belgeler olmaları nedeniyle de önemlidir. Zira bir ülkede içtüzüklerin gelişim serüvenini anlamak o ülkede parlamenter yaşamın gelişim serüvenini anlamaya da yardımcı olur. Bu bakımdan, bir asrı aşan bir deneyime sahip Türk parlamenter yaşamının geçmişini ve bugününü anlamada içtüzükler önemli bir kaynak teşkil etmektedir. Bu çalışmada, Türk parlamentoculuğunun yüzyılı aşan uygulamasında içtüzüklerin nasıl bir gelişim ve değişim seyri izlediği incelenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca hangi dönemlerde, hangi koşullarda, hangi ihtiyaçların ürünü olarak parlamento içtüzüklerinin yapıldığı ve bu içtüzüklerin hangi nedenlerle, ne yönde, hangi amaçlarla ve ne sıklıkla değiştirildiği, nasıl bir değişim süreci geçirdiği hususları araştırılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** Parlamento, içtüzük, yasama, meclis, içtüzük değişikliği.

\* **Dr. Öğr. Üyesi,** Ankara Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı/ANKARA, **E-posta:** goncaerol79@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-5170-4118, **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1421014.

- **Atf Şekli/ Cite As:** Erol G, "1876'dan Günümüze Türkiye'de Parlamento İchtüzükleri ve İchtüzük Değişiklikleri", *AHBVÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 2024, s.315-370.
- **İntihal / Plagiarizm:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / *This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.*



### **ABSTRACT**

*The rules of procedures that regulate the structure, functioning order, and principles of operation of the legislative organ hold a significant place in political life because they are one of the factors influencing the level of democracy in a country. In addition, these rules of procedures are important documents that reveal a country's parliamentary experience and accumulation from various perspectives. Understanding the developmental journey of the rules of procedure in a country helps in comprehending the evolution of parliamentary life in that country. In this regard, the rules of procedure serve as an important source for understanding the past and present of Turkish parliamentary life, which has a history spanning more than a century. This study examines how the rules of procedure have evolved and changed in the century-long practice of Turkish parliamentarism. In this context, this article investigates, during the history of the Republic of Turkey, in which periods, under what conditions, as a product of what needs, parliamentary rules of procedures were made, for what reasons, in what direction, for what purposes and how often these internal regulations were changed, and what kind of change process they went through.*

**Keywords:** Parliament, rules of procedure, legislation, assembly, amendment to the rules of procedure.

### **EXTENDED ABSTRACT**

*The rules of procedures (RoPs) that regulate the structure, functioning order, and principles of operation of the legislative organ hold a significant place in political life because they are one of the factors influencing the level of democracy in a country. In addition, these rules of procedures are important documents that reveal a country's parliamentary experience and accumulation from various perspectives. Understanding the developmental journey of the RoP in a country helps in comprehending the evolution of parliamentary life in that country. In this regard, the RoP serve as an important source for understanding the past and present of Turkish parliamentary life, which has a history spanning more than a century. This study examines how the RoPs have evolved and changed in the century-long practice of Turkish parliamentarism.*

*This study is composed of seven main headings, arranged chronologically based on periods when different constitutions were in effect and the interim periods that interrupted these periods. The first heading examines the parliamentary RoPs and amendments to them made during the period when the 1876 Constitution was in effect. Subsequent headings cover, respectively, the period of the 1921 Constitution, the period of the 1924 Constitution, the period of the 1960 military coup, the period of the 1961 Constitution, the period of the 1980 military coup, and finally, the period of the 1982 Constitution, examining parliamentary RoPs and changes made to these RoPs.*

*The most striking point in this study is the rarity of the creation of new RoPs in Turkey, which has a parliamentary tradition spanning over a century. In the century-long history of the republic (considering parliamentary RoPs of the 1961 period as one and setting aside the RoPs made during military coup periods), the RoPs have been*

*crafted only twice. Although each of the 1921, 1924, 1961 and 1982 Constitutions brought significant changes in the organization of the parliament and the duties and powers of the parliament compared to the previous constitution, a historical process in which constitutional amendments were followed by changes in the internal regulations was not fully realized. This situation does not stem from a lack of need or effort in this direction but appears to be due to the challenges encountered in creating new RoPs. Modifying and applying the previous ones has been a more preferred method in practice. In this regard, it can be said that the evolution of RoPs in Turkey has more frequently occurred through amendments rather than the creation of entirely new RoPs.*

*Many factors have influenced the change in the content of the RoPs. Firstly, a significant portion of the profound changes has stemmed from alterations in the constitutional system. Particularly, shifts in the responsibilities of the legislative body and changes in the relationship between the legislative and executive branches have led to radical changes in specific provisions of the RoPs.*

*Some changes in the RoPs are a product of the lessons learned from the internal workings of the legislature. The practical identification of the existing procedures as lacking, incorrect, inadequate, outdated, etc., has prompted the modification of these procedures. In this regard, the most frequently altered articles are those related to the establishment and functioning of legislative committees, as well as articles regulating the principles of deliberation in the General Assembly.*

*In Turkish parliaments, over time, but especially starting from the 1957 rules of procedure amendment, there has been a growing tendency to accelerate and shorten the deliberation processes. Initially, the RoPs did not explicitly contain provisions limiting the speaking durations or the number of times members of parliament could speak. However, over time, regulations specifying speaking durations, the number of members allowed to speak, the number of questions that can be asked, the days when questions will be addressed, and similar other limitations have been incorporated into the RoPs.*

*One of the common reasons cited for changes in the RoPs is to make parliamentary processes more efficient, ensuring the effective and rapid functioning of the legislature. In this context, some changes have indeed contributed to a faster and more efficient operation of the parliament. However, certain modifications made for these reasons have been criticized for being regulations aimed at suppressing the opposition's voice. Indeed, some of the changes subject to these accusations have been invalidated by the Turkish Constitutional Court on the grounds that they are not in line with the principles of a democratic rule of law.*

*In Turkey, one of the significant factors influencing the content and changes of the RoPs is the decisions of the Constitutional Court. The Constitutional Court plays a crucial role in the evolution of RoPs through both its decisions on RoP in action and its annulment decisions regarding changes made under the name of RoP.*

## GİRİŞ

Yasama organın iç yapısını, çalışma düzenini ve işleyiş esaslarını düzenleyen içtüzükler<sup>1</sup>, yasamanın üstlenmiş olduğu görevleri ve sahip olduğu yetkileri hangi usullere göre yerine getireceğini ve kullanacağını gösteren kurallar bütünüdür.<sup>2</sup> Anayurt'un ifadesiyle, “*ıçtüzükler; yasama işlevinin yerine getirilmesiyle ilgili süreçleri, yasama düzenini sağlamaya yönelik ilke, usul ve yöntemleri belirleyen iç düzen işlemleridir.*”<sup>3</sup>

İçtüzük, yasama organının kendisi tarafından çıkarılan bir metindir. Yalnızca yasama organı üyeleri tarafından teklif edilebilir; yasama organında görüşülüp kabul edilir ve yine yasama organı tarafından yayımlatılarak yürürlüğe girer. İçtüzüğün yapımında veya değiştirilmesinde yürütme organının hiçbir müdahalesi söz konusu değildir. Yasama organının özerk bir biçimde kendi içtüzüğünü yapabiliyor olması onun “yöntemsel bağımsızlığı”nın bir gereğidir<sup>4</sup> ve kuvvetler ayrılığına dayalı devlet örgütlenmesinde, yasama organının yürütme karşısındaki bağımsızlığını simgeler.<sup>5</sup>

Hukuki niteliği itibarıyla bir “parlamento kararı” olan içtüzüğün düzenleme alanı “meclis çalışmaları”yla sınırlandırılmıştır. Kişilere hak ve yükümlülükler getiren düzenlemeler içtüzük ile yapılamaz.<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesi içtüzüğün düzenleme alanını şöyle açıklamaktadır: “...konunun içtüzükle düzenlenebilmesi için onun Meclisin çalışma alanı içinde olması gereklidir. Meclislerin Anayasa gereği olarak görev ve yetkileri içinde

<sup>1</sup> Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, 1972, s.3; Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, 6.Baskı, Turhan Kitabevi, 2017, s.70; Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26 (1-4), 1979, s. 16-17. Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 20.baskı, Beta Yay., 2021, s.252; Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar - Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Seçkin Yay., 2023, s.756.

<sup>2</sup> Rona Aybay, “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı: 1876-1976* içinde, Haz. Siyasi İlimler Türk Derneği, Ajans Türk Gazetecilik ve Matbaacılık, 1976, s.283; İrfan Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Seçkin Yay., 2008, s.215; Fahri Bakırcı v.dğr., *Parlamento Hukukuna Giriş*, 2.Baskı, Lykeion Yay., 2022, s.4; Hasan Tunç, *Türk Anayasa Hukuku*, 2.Baskı, Gazi Kitabevi, 2019, s.190.

<sup>3</sup> Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, 6.Baskı, Seçkin Yay., 2023, s.681.

<sup>4</sup> Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 21.Baskı, Yetkin Yay., 2021, s.241; Şükrü Alpaslan, “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, *İÜHF Mecmuası*, (1-4), 1976, s.63; Tunç, s.190; Anayurt, s.684.

<sup>5</sup> Özbudun, *Türk Anayasa*, s.241; Tunç, s.190; Neziroğlu, s.215-216.

<sup>6</sup> Özbudun, *Türk Anayasa*, s.242.

*olmayan konulara ilişkin çalışmaların İçtüzük hükümleriyle düzenlenmesi ve o yoldan Meclislerin görev alanı içine sokulması olanaksızdır.”<sup>7</sup>*

Günümüz demokrasilerinde yasama organı, asli işlevi olan kanun yapmak başta olmak üzere, milletlerarası anlaşmaları onaylamak, savaş ilanına karar vermek, olağanüstü hal ilanı kararlarını denetlemek, yürütme organını denetlemek, anayasa değişikliklerini görüşmek, çeşitli idari organlara ve yüksek mahkemelere üye seçmek gibi birçok önemli yetki ile donatılmıştır. Tüm bu yetkilerin kullanılması usulünü düzenleyen bir metin olduğundan, içtüzük, siyasal sistemin işleyişinde kilit bir rol üstlenir. Armağan’ın ifadesiyle “(y)asama meclisleri içtüzükleri, yalnız parlamento içi faaliyetlerde değil, o memleketin siyasi hayatının gelişme, şekil ve istikametinde de büyük rol oynarlar.”<sup>8</sup> Böylesi önemli bir rol üstleniyor olması nedeniyle içtüzük, anayasa hukuku literatüründe “sessiz anayasa” olarak da ifade edilir.<sup>9</sup>

İçtüzükler, yasama organının kuruluşu, işleyişi, görev ve yetkilerine dair anayasanın belirlediği esasların, anayasaya uygun bir biçimde hayata geçirilmesini güvence altına alırlar.<sup>10</sup> Ama aynı zamanda anayasaların içeriğini de doğrudan etkileyen metinlerdir. Zira parlamentoda içtüzüklerin uygulanması suretiyle elde edilen olumlu-olumsuz deneyimler kimi hallerde anayasa değişikliklerine kaynaklık edebilmektedir.<sup>11</sup>

İçtüzükler bir ülkede iktidar-muhalefet ilişkisini, seçim sistemini, ülkedeki siyasal ortamı ve siyasal gelişmeleri de etkiler.<sup>12</sup> Örneğin Özbudun’a göre, Türkiye’de 1957’de yapılan ve muhalefetin meclisteki denetim olanaklarını kısıtlayan içtüzük değişiklikleri, iktidar-muhalefet ilişkilerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. Dahası bu durum 1960 askeri darbesine yol açan koşulların oluşmasında büyük bir rol oynamıştır.<sup>13</sup>

İçtüzüğün siyasi partiler üzerinde ve genel olarak ülkenin siyasi parti

<sup>7</sup> AYM, 22.02.1977, E.1977/6E., K.1977/14K.

<sup>8</sup> Armağan, s.16.

<sup>9</sup> Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5.baskı, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982, s.121; İba, *Parlamento Hukuku*, s.70; Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 16.Baskı, Beta Yay., 2013, s.70-71; Özbudun, *Türk Anayasa*, s.243; Anayurt, s.681.

<sup>10</sup> Armağan, s.15.

<sup>11</sup> Bakırcı v.dğr., s.22-23; Armağan, s.15.

<sup>12</sup> Özbudun, “*Parlamento Kararları*”, s.17; Tunaya, s.121; Anayurt, s.681-682; Tanör/ Yüzbaşıoğlu, s.252.

<sup>13</sup> Özbudun, *Türk Anayasa*, s.242-243.

rejimi üzerinde de etkileri vardır. Siyasi partilerin meclisteki rollerini, işlevlerini, yetki ve sorumluluklarını belirleyen nitelikteki hükümleri nedeniyle içtüzükler, siyasi partilerin örgütlenmesini, çalışma biçimlerini, politik hedeflerini ve taktiklerini şekillendirir.<sup>14</sup>

İçtüzük sadece meclis nezdinde veya yalnızca siyasal aktörler bakımından etki ve sonuçlar doğuran bir belge değildir; herkesi etkileyen sonuçlar üretir. Meclisin çalışma ve karar alma süreçleri, içtüzükte ne kadar demokratik, katılımcı, dengeli ve adil bir şekilde düzenlenmişse, yasama meclisinde ortaya çıkacak milli irade de o düzeyde gerçeğe uygun ve meşru olacaktır.<sup>15</sup> Parlamentoda ortaya çıkan irade, ülkenin bugünü ve geleceğini biçimlendirdiğine göre, içtüzük sadece meclisi ve devlet organlarını değil, tüm kişileri ve yaşamın her alanını etkileyen sonuçlar üretebilen bir belgedir.

Bunun yanında, içtüzükler, bir ülkenin parlamento deneyimini ve birikimini çeşitli bakımlardan ortaya koyan belgeler olmaları nedeniyle de önemlidir. Nitekim içtüzükler, bir ülkede parlamenter yaşamın mevcut durumunu anlamak için başvurulacak temel kaynaklardan birisidir. Ancak yürürlükteki içtüzük metni kadar, bu metnin geçmişi, öncülleri yani tarihsel gelişimi, nasıl bir değişim seyri izlediği de önemlidir. Zira bir ülkede içtüzüklerin gelişim serüvenini anlamak o ülkede parlamenter yaşamın gelişim serüvenini anlamaya da yardımcı olur.

Türk parlamentoculuğu bir asrı aşan bir deneyime sahiptir ve bu süreçte yapılmış olan içtüzükler bu zengin birikimi ortaya koymaya, yorumlamaya yardımcı olabilecek temel kaynaklar arasında yer alır. Dahası, yukarıda açıklanan çok yönlü etkileri nedeniyle, ülkemizin parlamento deneyimini etkileyen dolayısıyla onun geleceğini biçimlendiren faktörlerden biri olarak da karşımıza çıkar. Dolayısıyla Türk parlamentoculuğunun bugünkü durumunu anlamak, sorunlarını tespit etmek, geleceğini biçimlendirecek çözüm önerilerini üretebilmek için de muhakkak göz önünde bulundurulması gereken kaynaklardan birisi (geçmişten bugüne uzanan gelişim serüveni içerisinde bir bütün olarak) içtüzüklerdir.

Bu nedenle, bu çalışmada, Türk parlamentoculuğunun yüzyılı aşan uygulamasında içtüzüklerin nasıl bir gelişim ve değişim seyri izlediği

<sup>14</sup> Armağan, s.16.

<sup>15</sup> "Norm yaratıcı niteliğiyle diğer parlamento kararlarından ayrılan İçtüzüğün iktidar-muhalefet ilişkilerinde ve Meclis iradesinin gerçeğe uygun biçimde yansıtılmasında büyük önem taşıdığı bir gerçektir." AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24.

incelenmiştir. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca hangi dönemlerde, hangi koşullarda, hangi ihtiyaçların ürünü olarak parlamento içtüzüklerinin yapıldığı ve bu içtüzüklerin hangi nedenlerle, ne yönde, hangi amaçlarla ve ne sıklıkla değiştirildiği, nasıl bir değişim süreci geçirdiği hususları araştırılmıştır.

Çalışma, farklı anayasaların yürürlükte olduğu dönemler ve bu dönemleri kesintiye uğratan ara dönemler esas alınarak kronolojik biçimde sıralanmış yedi ana başlıktan oluşmaktadır. Birinci başlık 1876 Kanunu Esasisinin yürürlükte olduğu dönemde yapılan parlamento içtüzüklerini ve içtüzük değişikliklerini incelemektedir. Sonraki başlıklarda ise sırasıyla, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu dönemi, 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu dönemi, 1960 askeri darbe dönemi, 1961 Anayasası dönemi, 1980 askeri darbe dönemi ve son olarak 1982 Anayasası dönemi parlamento içtüzükleri ve bu içtüzüklerde yapılan değişiklikler incelenmektedir.

## **I. 1876 KANUN-U ESASİ DÖNEMİ PARLAMENTO İÇTÜZÜKLERİ**

Osmanlı Devleti'nin ilk ve tek anayasası olan 23 Aralık 1876 tarihli Kanun-u Esasi iki meclisli bir parlamento kurmuştur. Meclis-i Umumi olarak adlandırılan bu parlamentonun birinci meclisi Heyet-i Mebusan ikincisi ise Heyet-i Ayan'dır (md.42).

Heyet-i Ayan, çift meclisli parlamentolardaki senatolara karşılık gelmektedir. Tüm üyeleri padişah tarafından ömür boyu görev yapmak üzere atanan (md.62) bu meclisin başkanının da doğrudan padişah tarafından belirleneceği, ayrıca meclis başkan vekilinin de meclis tarafından gösterilen üçer aday arasından padişah tarafından atanacağı öngörülmüştür (md.60, Heyet-i Ayan İçtüzüğü, md.2). Heyet-i Ayan'ın üye sayısının Meclis-i Ayan'ın üye sayısının üçte birini geçemeyeceği düzenlenmiştir (md.60).

Heyet-i Mebusan'ın oluşumunda padişahın iradesi Heyet-i Ayan'daki gibi belirleyici değildir. Heyet-i Mebusan üyelerinin, Osmanlı tebaasından her ellibin erkek nüfusa bir temsilci seçilmesi suretiyle halk tarafından seçilerek göreve geleceği (md.65) ve dört yılda bir seçimlerinin yenileneceği (md.69) öngörülmüştür. Ancak bu meclisin başkanının ve başkan yardımcılarının da doğrudan meclis üyelerince değil, meclisin gösterdiği adaylar arasından Padişah tarafından atanacağı hükme bağlanmıştır (md.77).

Kanun-u Esasi'nin ilk biçiminin kurduğu siyasal sistemi meşruti monarşi

olarak nitelendirmek mümkün değildir çünkü padişah yürütmeye dair yetkilerin sahibi olmanın yanı sıra yasama yetkisinin kullanılmasında da büyük ölçüde belirleyici konumda kalmaya devam etmiştir. Meclisin toplanması ve çalışma süreleri üzerinde Padişahın takdiri çok geniştir. Zira Anayasada Meclis-i Umumi'nin iki meclisinin her yılın kasım ayı başında padişah emri (iradei seniye) ile açılacağı ve Mart başında padişah emri ile kapanacağı (md.43); Padişahın meclisin çalışma süresini uzatabileceği veya kısaltabileceği (md.44); ayrıca meclisin tatil edilmesi ve gerektiğinde feshedilmesi yetkilerinin de padişaha ait olduğu (md.7) Anayasada düzenlenmiştir.

Kanunların yapım sürecinde de Padişah belirleyici bir pozisyondadır; öyle ki yasama organının kanun teklif etme yetkisi dahi çok sınırlı biçimde tanınmıştır. Yasama meclisleri yalnızca kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda kanun teklif etme yetkisine sahipken, tüm üyeleri padişah tarafından atanan Heyet-i Vükela her konuda yasa önerme yetkisine sahiptir. Kanun önerilerinin mecliste görüşülebilmesi için de Padişahın onayı gerekmektedir. Kanun teklifi önce padişahın önüne gitmekte, eğer o izin verirse önce Şurayı Devlet'e gönderilmektedir (md.53). Meclislerde görüşülecek kanun önerisinin nihai biçimi Şurayı Devlet tarafından hazırlanmaktadır. Şurayı Devlet tarafından hazırlanan kanun tasarısı önce Heyet-i Mebusan'da sonra ise Heyet-i Ayan'da görüşülmektedir. Bir kanun tasarısının kabul edilmiş sayılması için tasarının her iki mecliste de kabul edilmesi gerekmektedir. Ancak bu da tasarının kanunlaşması için yeterli değildir. Tasarının kanunlaşabilmesi için Padişah tarafından onaylanması gerektiği öngörülmüştür. Mutlak veto yetkisine sahip Padişahın onaylamadığı bir tasarı reddedilmiş olur (md.54).

Görüldüğü üzere, Osmanlı devletinin ilk ve tek Anayasası devletin ilk parlamentosuna oldukça sınırlı yetkiler tanımıştır.<sup>16</sup> Tanınmış olan bu sınırlı yetkileri parlamentonun hangi usullere göre kullanacağı, çalışmalarını ne şekilde yürüteceği konusunda ise anayasada, günümüz anayasalarında olduğu gibi “meclislerin kendi içtüzüklerini yapacakları”nı yahut “meclislerin kendi hazırladıkları içtüzüklere göre çalışacakları”nı vb. belirten bir hükme yer verilmemiştir. Bununla birlikte, Anayasa içerisinde içtüzükten söz edilmiş (md.47) ve içtüzük düzenlemesi mahiyetinde çeşitli hükümlere (49, 51-59, 64, 77-80) yer verilmiştir.

Osmanlı döneminin ilk parlamento içtüzüğü Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisi'dir. Nizamnamenin yapılış sürecine ilişkin pek fazla

<sup>16</sup> Bkz. Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, AÜHF Yay., 1977, s.50-51.



resmi kayıt bulunmamaktadır. Birinci meşrutiyet dönemi Meclis tutanakları Çırağan Sarayı yangınında kül olduğu için, içtüzük görüşmelerine dair tutanaklar da mevcut değildir. Armağan'ın aktardığına göre, içtüzük yapmakla görevli Meclis-i Mahsus adı verilen bir özel meclis kurulmuş; bu meclis ise içtüzük taslağını hazırlamakla görevli bir komisyon oluşturmuştur. Şurayı Devletin Tanzimat dairesinde toplanıp çalışmalarını yapan bu komisyon Avrupa devletlerinin anayasalarını ve parlamento içtüzüklerini de inceleyerek bir taslak hazırlamıştır. Komisyon tarafından hazırlanan içtüzük taslağı Meclis-i Mahsus'da görüşülmüş ve üzerinde birtakım değişiklikler yapılarak 19 Şubat 1877 tarihinde oybirliği ile kabul edilmiştir. Kabul edilen içtüzük 13 Mayıs 1877 tarihinde Padişah tarafından onaylanmıştır.<sup>17</sup>

Heyet-i Ayan içtüzüğünün yapım sürecine dair de çok fazla bilgi bulunmamaktadır. İba ve Armağan'ın aktardığı bilgilere göre, Heyet-i Ayan'ın Nizamname-i Dahilisi de benzer bir usulle hazırlanmıştır. Aynı komisyon tarafından hazırlandığı tahmin edilen taslak Meclis-i Mahsus'da görüşülmüş ve 20 Eylül 1877 tarihinde birtakım değişikliklerle kabul edilmiştir.<sup>18</sup>

Osmanlı devletinin ilk parlamentosu kimi kaynaklara göre 19 Mart<sup>19</sup> kimi kaynaklara göre 20 Mart<sup>20</sup> 1877'de Padişahın söyleviyle açılmıştır ancak bu ilk parlamento deneyimi çok uzun süreli olmamıştır. Çünkü 14 Şubat 1878'de Kanun-ı Esasi'nin 7'inci maddesinde düzenlenen yetkisini kullanan Padişah II. Abdülhamit parlamentoyu tatil etme kararı almış ve meclisi bir daha toplantıya çağırmamıştır. Böylelikle mutlak monarşiye geri dönmüş ve parlamentonun ve Kanun-u Esasi'nin işlemez kılındığı "istibdat dönemi" başlamıştır.<sup>21</sup>

30 yıl süren istibdat dönemi alttan alta muhalefetin de güçlendiği bir dönem olmuştur. Abdülhamit'e ve mutlak monarşiye karşı gittikçe büyüyen örgütlenme ve yükselen tepkiler ayaklanmaları da beraberinde getirmiştir.<sup>22</sup> Bu ayaklanmalar 23 Temmuz 1908'de sonuç vermiş ve İttihat ve Terakki'nin

<sup>17</sup> Armağan, s.24.

<sup>18</sup> Armağan, s.25; Şeref İba, *Parlamento İçtüzük Metinleri Osmanlı'dan Günümüze*, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2009, s.632.

<sup>19</sup> Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1876-1980)*, 14.Baskı, YKY Yay., 2006, s.155.

<sup>20</sup> Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Ekin Yay., 2021, s.54.

<sup>21</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.160-161.

<sup>22</sup> Detaylı bilgi için bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.168-178.

hürriyet ilan ettiği günün gecesi II.Abdülhamit Kanun-ı Esasi'yi yeniden yürürlüğe koyduğunu duyurmuş ve “*Meclis-i Mebusanın İctimaa Davet Olunması Hakkında İrade-i Seniye*” ile Meclis-i Mebusan'ı toplantıya çağırmıştır.<sup>23</sup>

Anayasanın yeniden yürürlüğe konulması ile birlikte, yeni parlamentonun oluşturulması için 1908 yılının Kasım ve Aralık aylarında seçimler yapılmış ve yeni Meclis-i Umumi 17 Aralık 1908 günü Padişahın nutku ile açılmıştır.<sup>24</sup>

Açıldıktan sonra yoğun bir çalışma içerisine giren parlamentonun yaptığı ilk işlerden birisi bir Anayasa değişikliği kanunu çıkarmak olmuştur. Kanun-u Esasi'yi köklü biçimde değiştiren 8 Ağustos 1909 tarihli anayasa değişikliği ile Osmanlı Devleti tam bir meşruti monarşiye dönüşmüştür.<sup>25</sup> Buna uygun bir biçimde yasama organının kuruluşu, görev ve yetkileri de önemli biçimde değiştirilmiştir. Bir parlamenter hükümet sistemi kuran 1909 değişikliğinin yasama bakımından getirdiği en önemli değişiklik padişahın yasamaya ilişkin yetkilerinin önemli ölçüde kısıtlanmış olmasıdır.<sup>26</sup> Meclislerin her Kasım başında davetsiz toplanacağı (md.43) hükme bağlanmış; milletlerarası andlaşmaları onaylama yetkisinin parlamentoya ait olacağı öngörülmüştür (md.7). Üyeleri padişah tarafından seçilen ve daha önce kamuoyuna açık olmayan Heyet-i Ayan'ın görüşmelerinin açık olarak yapılması esası getirilmiş (md.121), böylece padişahın seçtiği bu organ üzerinde kamuoyu denetimine imkan tanınmıştır. Meclislere kendi başkanlarını doğrudan seçebilme yetkisi verilmiştir (md.77). Yürütmenin fesih yetkisinin kapsamı daraltılmıştır (md.7, 35). Yasa yapım sürecinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Yasama organı, izin almadan ve konu bakımından sınırlanmaksızın kanun teklifinde bulunma hakkına sahip kılınmıştır (md.53). Kanun tekliflerinin öncelikle Şurayı Devlet'te görüşülüp tasarıya dönüştürülmesi usulü kaldırılmıştır. Ayrıca Padişahın mutlak veto yetkisi güçleştirici veto yetkisine çevrilmiştir.<sup>27</sup>

Yasama alanında yapılan bu önemli değişikliklerin parlamento içtüzüklerine de yansıtılması gereği doğmuştur ancak bu değişikliklerin hemen yapılması mümkün olmamıştır. Bu doğrultuda ilk adım Heyet-i Ayan'dan gelmiştir. 1911 yılında içtüzük değişikliği üzerinde çalışacak bir

<sup>23</sup> Gözler, 62; Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.76.

<sup>24</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.184.; Gözler, s.62.

<sup>25</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.196.

<sup>26</sup> Onar, s.52-53.

<sup>27</sup> Gözler, s.64-65.

komisyon oluşturulmuş ve yapılan değişiklikler ile, ilk biçimi 11 bölüm ve 74 maddeden oluşan Heyet-i Ayan Dahili Nizamnamesi 13 bölüm 132 maddeye çıkarılmıştır.<sup>28</sup>

Heyet-i Mebusan'ın içtüzüğünün değiştirilmesi süreci ise daha uzun sürmüştür. 1910'da içtüzük değişikliği taslağını hazırlamak üzere bir komisyon oluşturulmuş olmasına rağmen meclis genel kurulunda içtüzük görüşmeleri ancak 1914 yılında başlayabilmiştir. En nihayetinde hazırlanan ve görüşülen içtüzük taslağı 1914 yılında Meclis-i Mebusan'da kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. İlk biçimi 16 bölüm ve 105 maddeden oluşan Meclis-i Mebusan Dahili Nizamnamesi 20 bölüm 182 maddeye çıkarılmıştır.<sup>29</sup>

## II. 1921 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİNDE PARLAMENTO İÇTÜZÜĞÜ

1909 değişiklikleri ile sınırlı monarşiye geçiş yapan Osmanlı devletinin bu deneyimi fazla uzun sürememiştir. Çünkü çok geçmeden Birinci Dünya Savaşı patlak vermiş ve mağlup devletler arasında yer alan Osmanlı Devleti'nin toprakları işgal edilmeye başlanmıştır. 16 Mart 1920'de İstanbul işgal edilmiş ve Meclis 18 Mart 1920 günü son toplantısını yapıp çalışmalarına ara verme kararı alarak dağılmıştır. Bu toplantı Osmanlı parlamentosunun son toplantısıdır.<sup>30</sup>

Osmanlı topraklarının işgali üzerine Anadolu ve Rumeli'de başlayan direnişler, Mustafa Kemal önderliğinde, organize bir direniş hareketine dönüşmüş ve Mustafa Kemal Paşa, 19 Mart 1920 tarihinde, başkenti işgal altında ve parlamentosu işlemez durumda olan ülkede acilen bir kurucu meclisin toplanması gerektiği çağrısını yapmıştır. Heyet-i Temsiliye adına yayınlanan tamimde "salahiyet-i fevkaladeyi haiz bir meclis" in Ankara'da toplanması öngörülmüştür.<sup>31</sup>

Zor şartlar altında ilk kez 23 Nisan 1920'de toplanan Büyük Millet Meclisi'nin ilk ele aldığı konulardan birisi, kurulan bu meclisin çalışma esaslarını belirlemek olmuştur. 26 Nisan 1920 tarihli birleşimin ilk oturumunda Çorum milletvekili Sıddık Bey Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahilisinin kurulan mecliste de aynen kabul ve uygulanmasını yazılı olarak önermiştir.

<sup>28</sup> İba, *İçtüzük Metinleri*, 591.

<sup>29</sup> İba, *İçtüzük Metinleri*, s.521-522.

<sup>30</sup> Gözler, s.70.

<sup>31</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.230.

Bu önerge oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.<sup>32</sup> 26 Nisan 1920 tarih ve 7 sayılı karar olarak kayıtlara geçen bu karar tek cümleden ibarettir ve “Nizamnamei Dahilinin tadil edilmek suretiyle tatbiki”ne karar verildiği ifade edilmiştir. O halde, Türkiye Devleti'nin ilk parlamentosunun içtüzüğü 1877 tarihli Heyet-i Mebusan Nizamname-i Dahili'sidir.

Ancak alınan kararın açık olmayışı, içtüzüğün hangi hükümlerinin aynen hangilerinin değiştirilerek uygulanacağı konusunun belirsiz kalması nedeniyle, meclisin çalışma usul ve esaslarının ne olduğu konusundaki tartışmalar uzunca bir süre gündemi meşgul etmeye devam etmiştir. Karar ve toplantı yetersayısı, komisyonların oluşumu, milletvekili andı vb. konularda ortaya çıkan usul tartışmalarını gidermeye yönelik kimi zaman küçük çaplı içtüzük değişiklikleri gündeme gelmiş kimi zaman ise usule ilişkin sorunlar kanun çıkarmak suretiyle çözülmeye çalışılmıştır.<sup>33</sup>

Örneğin 27 Nisan 1920'de bir İrşat Encümeni kurulmasına ve encümenlere kişisel istek ve uzmanlığa göre üye olunmasına dair kararlar alınmıştır. 6 Haziran 1920'de milletvekillerinin and içme şekline ilişkin, 8 Temmuz 1920'de ise şube ve encümenlerin Nizamname-i Dahili'ye göre oluşturulacağına dair kararlar alınmıştır. Sadece parlamento kararı değil kanun biçiminde de düzenlemeler önerilmiş; bunların bir kısmı kabul edilirken bir kısmı reddedilmiştir. Örneğin *Büyük Millet Meclisinin Şekil ve Mahiyetine Dair Mevadd-ı Kanuniye* başlığını taşıyan bir kanun tasarısı hazırlanmış ve tasarı 18 Ağustos 1920'de Meclis'te görüşülmeye başlanmıştır ancak neticede tasarının tümünün reddine karar verilmiştir.<sup>34</sup> Buna karşılık meclisin toplantı ve karar yetersayılarına ilişkin hususları düzenleyen Nisab-ı Müzakere Kanunu 5 Eylül 1920'de çıkarılmıştır.<sup>35</sup>

Büyük Millet Meclisi bir yandan da yeni bir anayasanın yapımı çalışmalarına başlamıştır. İcra Vekilleri Heyeti tarafından hazırlanıp 18 Eylül 1920 tarihinde genel kurula sunulan “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası” 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>36</sup> Böylece Türkiye Devleti'nin ilk anayasası Teşkilat-Esasiye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Savaş ortamında

<sup>32</sup> Fahri Çoker, *Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve T.B.M.M. Birinci Dönem 1919 – 1923 I. Cilt*, TBMM Vakfı Yayınları, 1994, s.103.

<sup>33</sup> Bu süreçteki tartışmalara dair bkz. Çoker, s.103-105.

<sup>34</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.238-239.

<sup>35</sup> Bkz. Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.239-242.

<sup>36</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.247, 253.

hazırlanan oldukça kısa ve dönemin ihtiyaçlarına yönelik bir geçiş anayasası olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1876 Kanun-ı Esasisini yürürlükten kaldırmamıştır. 1876 Kanun-ı Esasinin 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile çatışmayan hükümlerinin yürürlükte olduğu kabul edilmiştir.<sup>37</sup>

1921 Anayasasının kabul edilmesinden sonraki süreçte de kapsamlı bir içtüzük değişikliği yapılmamıştır. Sadece 12 Şubat 1921’de yasama yılının başlangıcının Mart ayı olmasına, 10 Eylül 1921’de ise Nizamname-i Dahilinin dilekçeler hakkındaki maddelerinin tamamının uygulanmasına yönelik kararlar alınmıştır.<sup>38</sup>

### III. 1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNU DÖNEMİNDE TBMM İÇTÜZÜĞÜ

11 Ağustos 1923 tarihinde toplanan İkinci dönem TBMM, göreve başlar başlamaz yeni bir anayasa yapılması için kolları sıvamıştır. Ancak yeni anayasa kabul edilmeden önce çok önemli bir anayasa değişikliği kanunu çıkarılmıştır. 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun<sup>39</sup> ile Anayasasının 1’inci maddesine “Türkiye Devletinin şekli-i Hükümeti, Cumhuriyettir” cümlesini eklemesi ve böylece Cumhuriyetin ilan edilmiş olmasıdır.

Buna ek olarak, söz konusu değişiklik ile bir Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş (md.11); Cumhurbaşkanının TBMM üyeleri tarafından kendi üyeleri arasından seçileceği düzenlenmiştir (md.10). Dönemin yürütme organı olan İcra Vekilleri Heyetinin Başvekilinin Cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçileceği, vekillerin ise başvekil tarafından belirlenip Devlet Başkanı tarafından Meclisin onayına sunulacağı öngörülmüştür (md.12). Bu değişiklikler ile meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmış ve parlamenter hükümet sistemine doğru ilk adımlar atılmaya başlanmıştır.<sup>40</sup>

Bu süreçte yeni bir anayasanın yapım çalışmalarına da başlanmıştır. Anayasa tasarısı Kanun-ı Esasi Encümeni tarafından hazırlanmış ve Meclis

<sup>37</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.253, 267, 268.

<sup>38</sup> Çoker, s.107.

<sup>39</sup> Kanun metni için bkz. <[https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200364.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200364.pdf)> Erişim Tarihi 23 Kasım 2023.

<sup>40</sup> Özbudun, *Türk Anayasa*, s.28; Onar, s.60-61.

Genel Kurulu'nda görüşülerek 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>41</sup> Böylece 1876 Kanun-ı Esasi ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun birlikte yürürlükte olduğu iki anayasalı dönem de sona ermiştir.<sup>42</sup>

1924 Anayasası "*Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletin yegane ve hakiki mümessili olup Millet namına hakk-ı hakimiyeti istimal eder*" (md.4) demek suretiyle siyasal sistem içerisinde Meclisin yerini ve rolünü bir kez daha vurgulamış<sup>43</sup> ve çeşitli bakımlardan meclis hükümeti sistemine benzeyen bir hükümet sistemi kurmuştur. Anayasanın 5'inci maddesi "*Teşri salahiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.*" hükmüyle hem yasama hem de yürütme yetkisinin meclise ait olduğunu açık biçimde ifade etmiştir. 6'ıncı ve 7'inci maddelerde meclisin yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği İcra Vekilleri Heyeti aracılığıyla kullanacağı düzenlenmiştir. Ayrıca 7'inci maddenin ikinci fıkrasında, meclisin her zaman hükümeti denetleyebileceği ve düşürebileceği öngörülmüştür.

Buna karşılık 1924 Anayasasının klasik meclis hükümeti sisteminden ayrılan ve parlamenter hükümet sistemine benzeyen hükümleri de vardır. İki başlı bir yürütme kuran ve bir cumhurbaşkanlığı makamına yer veren 1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçileceğini öngörmüştür (md.31). Kanunları yayınlama yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanına geciktirici veto yetkisi de tanınmıştır (md.35). Yürütmenin ikinci kanadı olan İcra Vekilleri Heyetinin başvekil ve vekillerden oluşacağı; başvekilin Cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından belirleneceği, vekillerin ise başvekil tarafından seçilip Cumhurbaşkanının onayıyla meclise sunulacağı; sonrasında ise, yine tıpkı klasik bir parlamenter sistemde olduğu gibi, hükümetin, programını meclise sunup meclisten güvenoyu alması gerektiği düzenlenmiştir (md.44). Ayrıca bakanlar kurulunun yasama karşısında hem kolektif hem de bireysel sorumluluğu ilkesine de yer verilmiştir (md.46).

İşte bir yanıla meclis hükümeti sistemine bir yanıla parlamenter sisteme benzeyen özellikleri nedeniyle 1924 Anayasasının, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında "karma" bir hükümet sistemi kurduğu kabul edilmekte, doktrinde bu sisteme "kuvvetler birliği ve görevler (fonksiyonlar)

<sup>41</sup> Gözler, s.86.

<sup>42</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.312.

<sup>43</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.296.

ayrılığı sistemi” denilmektedir.<sup>44</sup>

### A. 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi

1924 Anayasası ile anayasal sisteminde, temel organlarının kuruluş ve işleyişinde, hükümet sisteminde vb. önemli değişiklikler yapılan Türkiye Cumhuriyeti devletinin, yeni anayasaya uygun yeni bir içtüzüğe ihtiyacı daha da artmıştır.

1877 Dahili Nizamnamesinin yerini alacak yeni bir içtüzüğün hazırlanmasına yönelik ilk adım 19 Kasım 1924 tarihinde atılmış ve Dahili Nizamname Encümeni tarafından yeni bir İçtüzük hazırlanması kararı alınmıştır. Bu çerçevede hazırlanan İçtüzük tasarısı Meclis Umumi Heyetine sevk edilmiş ve burada görüşülmesine başlanmış olsa da görüşmeler tamamlanamamıştır. Encümen yeniden bir tasarı hazırlayıp 19 Mart 1927’de yeniden Meclise sunmuş ancak çok sayıda değişiklik önergesi verilmesi üzerine yeniden geri çekilen tasarı, nihayet 2 Mayıs 1927’de müzakeresi tamamlanarak kabul edilmiştir.<sup>45</sup>

25 bölüm 236 maddeden oluşan ve Cumhuriyet döneminde yapılmış ilk meclis içtüzüğü olan 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi birçok defa değişiklikler geçirerek yaklaşık 46 yıl yürürlükte kalmıştır. Dolayısıyla, tıpkı 1877 Dahili Nizamnamesi gibi 1927 TBMM Dahili Nizamnamesi de farklı anayasaların yürürlükte olduğu dönemlerde uygulanır olmaya devam etmiştir.

1927 Dahili Nizamnamesinde yapılan değişiklikleri incelemeye geçmeden evvel onu biçimsel olarak diğer içtüzüklerden ayıran bir farklılığa da değinmek gerekir. 1927 Dahili Nizamnamesi “notlu içtüzük” uygulamasının sistemimizdeki ilk ve tek örneğidir. Bu içtüzüğün yürürlükte olduğu dönemde, maddelerin anlaşılmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmak yahut uygulamadan örneklere yer vererek teamüllerle maddeleri pekiştirmek gibi amaçlarla, maddelere dipnotlar eklenmiştir.<sup>46</sup> Günümüzde içtüzükte dipnot uygulaması tercih edilmemektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu dipnotlarda belirtilen hususların bir kısmı zaten sonradan içtüzük metinlerine

<sup>44</sup> Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.304; Gözler, s.95-97.

<sup>45</sup> Armağan, s.38-39.

<sup>46</sup> İba, *Parlamento Hukuku*, s.72-73; İba, *İçtüzük Metinleri*, s.442; Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, 1980, s.70. Ayrıca bkz. AYM, 27.02.1968 E.1967/6, K.1968/9.

aktarılmıştır.<sup>47</sup>

## **B. 1927 Dahili Nizamnamesinde 1924 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklikler**

1927 Nizamnamesi, 1960 askeri darbesi öncesi dönemde birçok kez değişikliğe uğramıştır. Bunların bir kısmı küçük çaplı değişiklikler olmakla birlikte bir kısmı ülkenin siyasal yaşamını ve parlamentonun işleyişini derinden etkileyen sonuçlara yol açmıştır.

### **1. 07.04.1928 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>48</sup>**

1927 TBMM Dahili Nizamnamesinin ilk ve en çok değiştirilen maddesi meclis komisyonlarını düzenleyen 22'inci maddedir. 1928 yılında yapılan bu ilk değişiklikte, bazı komisyonlar kaldırılırken, yeni bazı komisyonlar kurulmuştur.

### **2. 21.05.1932 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>49</sup>**

Bu değişiklik ile İçtüzüğün 68'inci maddesinin ikinci fıkrasına bir ibare eklenmiştir. Kanun tasarı ve tekliflerinin geri alınması usulünü düzenleyen 68'inci madde, ilk fıkrasında, kanun tasarı ve tekliflerinin genel kurulda gündeme alınmadan evvel teklif sahibi veya hükümet tarafından geri alınabileceğini öngörmüş; ikinci fıkrasında ise “*Şu kadar ki kanun tekliflerini diğer bir mebus veyahut ait olduğu encümen üzerlerine alırlarsa müzakereye devam olunur.*” hükmüne yer vermiştir. İkinci fıkrada yalnızca kanun tekliflerinden söz ediliyor olması kanun tasarıları (layihalar) bakımından da aynı hükmün geçerli olup olmayacağı konusunda bir belirsizlik yaratmıştır. Bu belirsizliği gidermek için ikinci fıkranın başına “kanun tekliflerini” ibaresinden önce gelmek üzere “bu layiha veya” ibaresi eklenmiştir.

### **3. 13.06.1932 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>50</sup>**

Bu değişiklik meclis soruşturması usulünü düzenleyen 169, 170 ve

<sup>47</sup> Örneğin 1927 İçtüzüğünün 134/2 maddesinde yer alan “azadan beşi ayağa kalkıp bunu isterlerse” ibaresine düşülen dipnotta “Beş milletvekili hemen ayağa kalkmalıdır. Aradan zaman geçmemelidir.” açıklaması yapılmıştır. Bugün yürürlükteki içtüzüğün 141/5 maddesi bu açıklamayı da içerecek biçimde düzenlendiğinden bu tür bir dipnota ihtiyaç yoktur. İba, *Parlamento Hukuku*, s.73.

<sup>48</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:3 Yıl:1 Cilt:3, 07.04.1928, s.106-108.

<sup>49</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:4 Yıl:2 Cilt:8, 21.05.1932, s.194-195.

<sup>50</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:4 Yıl:2 Cilt:9, 13.06.1932, s.139-143.



171'inci maddeleri değiştirmiştir. Bu değişiklik ile bir milletvekilinin görevi ile ilgili bir suç işlediği iddiasının meclise bildirilmesi üzerine, soruşturma açılmasına gerek olup olmadığı konusunun, öncelikle, kurulacak beş kişilik bir komisyon tarafından inceleneceği ve sonrasında komisyonun hazırladığı mazbatanın Genel Kurulda görüşülüp karara bağlanacağı düzenlemesi getirilmiştir.

#### **4. 10.11.1932 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>51</sup>**

22'inci maddede yapılan değişiklik ile meclis komisyonları listesine iki komisyon daha eklenerek komisyon sayısı 17'ye çıkarılmıştır. Ayrıca bazı komisyonların ye sayılarında ve madde metnindeki bazı ibarelerde küçük çaplı değişiklikler yapılmıştır.

#### **5. 27.04.1933 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>52</sup>**

İçtüzüğün 5'inci maddesinde yapılan değişiklik ile Başkanlık Divanında yer alacak katip ye sayısı dörtten altıya çıkarılmıştır.

#### **6. 13.03.1935 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>53</sup>**

22'inci maddede bir kez daha değişiklik yapılmış ve komisyon ye sayıları artırılmıştır. Ayrıca bir önceki değişiklikte katip ye sayısı dörtten altıya çıkarılırken değiştirilmeyen yedinci maddedeki "katipler için dört" ifadesi de "katipler için altı" olarak düzeltilmiştir.

#### **7. 30.06.1935 Tarihli Duyuru ile Yapılan İçtüzük Değişikliği**

27.05.1935 tarihli ve 2739 sayılı Tatil Kanunu'na uyum sağlamak için Cumartesi, Pazartesi ve Perşembe olan Genel Kurulun toplantı günleri Pazartesi, arşamba ve Cuma olarak değiştirilmiş ancak bu konuda Genel Kurul'da bir karar alınmamış sadece 30.06.1935 tarihinde bir duyuru yapılmıştır.<sup>54</sup>

#### **8. 16.07.1943 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>55</sup>**

Bir kez daha 22'inci madde değiştirilmiş ve bazı komisyonların kuruluşu

<sup>51</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:4 Yıl:3 Cilt:10, 10.11.1932, s.15-17.

<sup>52</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:4 Yıl:3 Cilt:14, 27.04.1933, s.110-111.

<sup>53</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:5 Yıl:1 Cilt:1, 13.03.1935, s.43-47.

<sup>54</sup> Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 5 Yıl: 1 Cilt:3, 30.05.1935, s.363.

<sup>55</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:7 Yıl:1 Cilt:4, 16.07.1943, s.120.

ve işleyişine dair hususlarda değişiklikler yapılmıştır.

### **9. İÇtüzük Metninin Türkçeleştirilmesi ve Bu Dönemde Yapılan İÇtüzük Değişiklikleri**

1927 TBMM İÇtüzüğünde yapılan önemli değişikliklerden birisi içtüzük metninin 1945 yılında Türkçeleştirilmesi (dilinin sadeleştirilmesi)dir. 10.01.1945 tarihli 4695 sayılı yasa ile 1924 Anayasasının dilinin sadeleştirilmesi üzerine, 26.03.1945 tarihinde verilen bir teklif ile “...*tamamiyle Anayasamızın Türkçeleştirilmesinde tutulan ölçü ve usuller içinde...*” TBMM Dahili Nizamnamesinin dilinin de sadeleştirilmesi önerilmiş<sup>56</sup>, 11.04.1945 tarihinde alınan kararla İÇtüzüğün içeriğinde ve manasında bir değişiklik yapılmaksızın Türkçeleştirilmiş biçimi kabul edilmiştir.<sup>57</sup>

1954 yılına kadar Türkçeleştirilmiş metin yürürlükte kalmıştır. Bu süreçte, 15.08.1945'te 23'üncü, 15.05.1946'da 22'inci, 18.06.1947'de yeniden 22'inci ve 23'üncü maddeler tekrar değiştirilmiştir. Bu tarihte ayrıca yine komisyonlara ilişkin olan 24'üncü maddede de değişiklik yapılmış, bir de genel kurulda söz istemeye ilişkin usulü düzenleyen 85'inci madde değiştirilmiştir.

24.12.1952'de çıkarılan 491 sayılı Kanun ile Türkçeleştirilerek değiştirilen 1924 Anayasasının (Teşkilatı Esasiye Kanunu) yeniden, eskiden yapılmış olan tadilleriyle birlikte tekrar yürürlüğe konulmasına karar verilmiştir. Buna paralel olarak 12.02.1954'te alınan karar ile, İÇtüzük metninin dilindeki sadeleştirmeden de vazgeçilmiştir. Ancak Türkçeleştirildikten sonra değişiklik yapılan dört maddedeki (22, 23, 24 ve 85) değişiklikler korunmuş, bunlar eski dile uyarlanarak metne aktarılmıştır.<sup>58</sup>

### **10. 11.02.1954 Tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İÇtüzük Değişikliği<sup>59</sup>**

Bilindiği üzere 1945-1950 arası dönem ülkemiz siyasal yaşamında önemli değişimlerin gerçekleştiği bir dönemdir. Çok partili yaşama geçilmesi, 1950'de çıkarılan seçim yasası, ilk defa tek dereceli seçimlerin yapılmaya başlanması, gizli oy ilkesinin benimsenmesi, seçimlerin genel yönetim ve

<sup>56</sup> Nahit Yüksel, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Bütçe’ Komisyonu”, *Sayıştay Dergisi*, (56), 2005, s.10.

<sup>57</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:7, Yıl:3, Cilt:16, 11.04.1945, s.37-63.

<sup>58</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, Yıl:5, Cilt:28, 12.02.1954, s.259-261.

<sup>59</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 9, Yıl:5, Cilt:28, 11.03.1954, s.809.

denetiminin bağımsız bir organa devredilmesi (Yüksek Seçim Kurulu'nun kurulması) gibi birçok önemli gelişme bu dönemde yaşanmıştır.<sup>60</sup>

Bu gelişmeler İttüzüğün içeriğini de etkilemiştir. Bu doğrultuda ilk önemli adım, seçimlerin yargısal denetimi esasının benimsenmesine (dolayısıyla seçimlerin denetiminde artık TBMM'nin yetkili olmamasına) paralel olarak bu hususları düzenleyen maddelerin iptütüzükten çıkarılmasıdır. 11.03.1954 tarihli 64'üncü bileşimde alınan kararla İttüzüğün 13 ila 21'inci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

### 11. 28.12.1957 tarihli TBMM Kararıyla Yapılan İttüzük Değişikliği<sup>61</sup>

1927 TBMM Dahili Nizamnamesinin geçirdiği en önemli ve kapsamlı değişiklik ise 1957 yılında gerçekleşmiştir. Bu değişiklik sadece içeriği bakımından değil, yarattığı tepkiler ve siyasal sonuçlar bakımından da çok önemlidir. Hatta yapılan bu değişiklikler, 1960 askeri darbesine yol açan koşulların ortaya çıkmasının nedenlerinden birisi olarak değerlendirilmiştir.<sup>62</sup>

İttüzüğün 27 maddesinde değişiklik yapan iptütüzük değişikliği önerisi 08.12.1957 tarihinde Meclise sunulmuş, oldukça tartışmalı geçen komisyon görüşme aşaması tamamlandıktan sonra 25.12.1957 tarihinde Meclis Genel Kuruluna sevk edilmiştir. İktidar-muhalefet ilişkisinde iktidarı güçlendirip muhalefetin sesini kısma yönde düzenlemeler getirdiği gerekçesiyle ağır biçimde eleştirilen değişiklik teklifinin genel kurul görüşmeleri de oldukça tartışmalı geçmiş ancak neticede 28.12.1957'de değişiklik kabul edilmiştir.<sup>63</sup>

İttüzük değişikliği içerisinde özellikle dört konu ciddi tartışmalara kaynaklık etmiştir: Yasama dokunulmazlığı, yazılı ve sözlü soru mekanizması, meclis görüşme tutanaklarının yayınlanması ve disiplin cezaları ile ilgili getirilen değişiklikler. Söz konusu değişiklikler ile yasama sorumsuzluğunun ve yasama dokunulmazlığının sağladığı güvencelerin amacına aykırı düzenlemeler getirildiği ve bu güvencelerin kapsamının daraltıldığı, milletvekillerinin ifade özgürlüklerinin ve hükümeti denetleme imkanlarının

<sup>60</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Recai Galip Okandan, "Pozitif Âme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından 1945 – 1960 Devrinin Özellikleri", *İÜHFİM*, 29 (1-2), 1963, s. 3-16; Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.339 vd.; Gözler, s.101-102.

<sup>61</sup> R.G. 06.01.1958, Sayı: 9800.

<sup>62</sup> Bu yönde değerlendirmeler için bkz. Tunaya, s.172-181; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası (Ders Notları)*, Fakülteler Matbaası, 1970, s.108-109; Okandan, s.12-14.

<sup>63</sup> Armağan, s.40.

kısıtlandığı, meclis tutanaklarının aleniliği ilkesi ile bağdaşmayan düzenlemeler getirildiği ifade edilmiştir.<sup>64</sup>

#### **IV. 1960 ASKERİ DARBESİ DÖNEMİNDE YAPILAN İÇTÜZÜKLER**

27 Mayıs 1960 tarihinde ülke yönetime el koyan (Orgeneral Cemal Gürsel başkanlığındaki 37 subaydan oluşan) Milli Birlik Komitesi, yaptığı 12 Haziran 1960 tarihli 1 sayılı kanun<sup>65</sup> ile, “*yeni Anayasa ve Seçim Kanunu, demokratik usullere uygun olarak, kabul edilip buna göre en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerle yeniden kurulacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisine iktidarı devredeceği tarihe kadar Türk Milleti adına hâkimiyet hakkını*” kullanacağını ve “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'na göre sahip olduğu bütün hak ve yetkiler*”in bu süre içinde Milli Birlik Komitesi'ne ait olduğunu ilan etmiştir (md.1).

1 sayılı Kanunun üçüncü maddesi, Millî Birlik Komitesi'nin yasama yetkisini doğrudan doğruya kendisinin ve yürütme yetkisini ise Devlet Başkanınca seçilip komitece onaylanarak kurulacak Bakanlar Kurulu eliyle kullanacağını öngörmüştür (md.7).

Milli Birlik Komitesi kendi iç işleyiş kurallarını düzenleyen 20 bölüm 146 maddeden oluşan bir içtüzük yapmıştır. Kabul edildiği tarih tam olarak bilinmeyen ve Resmi Gazetede hiç yayımlanmamış olan bu içtüzüğün hukuki dayanaklarından birisi 12.06.1960 tarih ve 1 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde yer alan “*Milli Birlik Komitesi müzakereleri, Komite içtüzüğü gereğince yapılır*” hükmüdür.

İlk başta yetkileri başka bir organla paylaşmayan MBK, 13.12.1960 tarihinde kabul ettiği 157 sayılı “*1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun bazı hükümlerinin kaldırılması ve bazı hükümlerinin değiştirilmesi hakkındaki 12 Haziran 1960 tarihli ve 1 sayılı Geçici Kanuna ek 'Kurucu Meclis Teşkili' hakkında Kanun*”<sup>66</sup> ile iki yeni organın daha kuruluşunu öngörmüştür: Kurucu Meclis ve Temsilciler Meclisi. 157 sayılı Kanunun 1'inci maddesinde, Kurucu Meclisin, MBK üyeleri<sup>67</sup> ile bu kanun hükümlerine göre kurulacak

<sup>64</sup> Genel Kurulda yapılan tartışmalar için bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:11, Yıl:1, Cilt:1, 25.12.1957, s.234-310 ve aynı cilt, 27.12.1957 tarihli tutanak, s.315-406.

<sup>65</sup> R.G. 14.06.1960, Sayı: 10525.

<sup>66</sup> R.G. 16.12.1960, Sayı:10682.

<sup>67</sup> İlk başta Cemal Gürsel başkanlığında 37 subaydan oluşan MBK üye sayısı, 14 üyenin tasfiye

Temsilciler Meclisi üyelerinden oluşan bir organ olduğu düzenlenmiştir.

157 sayılı Kanun'un 25'inci maddesi Kurucu Meclis ve onu teşkil eden MBK ve Temsilciler Meclisinin kendi yaptıkları içtüzüklere göre çalışacaklarını hükme bağlamış, söz konusu içtüzüklerde hüküm bulunmayan hallerde eski TBMM içtüzüğünün uygulanacağını öngörmüştür: *“Millî Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi çalışmalarını kendi içtüzüklerine göre yaparlar. / Kurucu Meclisin birleşik toplantıları için ayrı bir içtüzük yapılır. / Yeni içtüzüklerde hüküm bulunmayan hususlarda, eski Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğü uygulanır.”*

Bu hüküm doğrultusunda, 17.01.1961 tarihinde 12 bölüm 64 maddeden oluşan Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, 21.01.1961 tarihinde ise 5 bölüm 59 maddeden oluşan Kurucu Meclis İçtüzüğü kabul edilmiştir. Bu içtüzükler de Resmi Gazetede yayımlanmamıştır.<sup>68</sup>

## V. 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE TBMM İÇTÜZÜKLERİ

### A. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü

1961 Anayasasının kabul edilmesi ve yapılan yeni seçimlerin ardından yeniden anayasal düzen tesis edilmiştir. 1961 Anayasası çift meclisli bir parlamento kurmuştur. Anayasanın 63'üncü maddesine göre “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosundan kuruludur.”

“Millet Meclisi, genel oyla seçilen dörtyüzelli milletvekilinden kuruludur.” (md.76) ve üyeler dört yıl için seçilirler (md.69/1). Cumhuriyet Senatosu ise, *“... genel oyla seçilen yüzelli üye ile Cumhurbaşkanı seçilen onbeş üyeden kuruludur. / 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı Kanunun altında adları bulunan Millî Birlik Komitesi Başkanı ve üyeleri ile eski Cumhurbaşkanı, ya kaydı gözetilmeksizin, Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesidirler. ...”* (md.70). Cumhuriyet Senatosu üyeliğinin süresi 6 yıldır (md.73/1) ancak “Cumhuriyet Senatosunun genel oyla ve Cumhurbaşkanı seçilen üyelerinin üçte biri her iki yılda bir yenilenir.” (md.73/2). Cumhuriyet Senatosu üyeliği süresi konusunda md.73'te öngörülen bu kurallar tabii üyeler bakımından geçerli değildir (md.70/2).

edilmesi ve bir üyenin çekilmesi ile 23 kişiye inmiştir. Burada sözü geçen MBK üyeleri kalan bu 23 üyeye karşılık gelir. Tanör, *Osmanlı-Türk*, s.367.

<sup>68</sup> İba, *İçtüzük Metinleri*, s.367, 387.

Anayasanın 85'inci maddesine göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.” Anayasanın öngördüğü bu içtüzükler yapılıncaya değin meclisin çalışmalarını neye göre yürüteceği sorusunun cevabı ise Anayasanın Geçici 3'üncü maddesinde verilmiştir. Buna göre, “Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapılıncaya kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü hükümleri uygulanır.”

Bu maddeden anlaşılıyor ki, 1957'deki İçtüzük değişikliği 1960 darbesini hazırlayan sebeplerden birisi olarak görüldüğünden, 1961 Anayasasını yapan kurucu iktidar, yeni içtüzükler yapılıncaya kadar eski TBMM İçtüzüğünün 1957 değişikliği öncesi biçiminin uygulanmasını tercih etmiştir.

1961 Anayasası Geçici 7'inci maddesinde “Bu Anayasa ile kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş ve işleyişleriyle ilgili kanunlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısından başlayarak en geç altı ay içinde ve bu Anayasa ile konulması emredilen diğer kanunlar da en geç iki yıl içinde çıkarılır.” hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm, parlamento içtüzüklerinin de en geç iki yıl içerisinde çıkarılması gerektiği biçiminde yorumlanmıştır<sup>69</sup> ancak içtüzükler, özellikle de Millet Meclisi İçtüzüğü oldukça geç çıkarılmıştır.

Bu dönemde yapılan ilk içtüzük 27.12.1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu içtüzüğüdür.<sup>70</sup> 3 bölüm, 6 kısım ve 183 maddeden oluşan Senato içtüzüğü uygulamada kaldığı 17 yıllık sürede 6 defa değişikliğe uğramış ve toplam 7 maddesinde değişiklik yapılmıştır.<sup>71</sup>

Millet Meclisi içtüzüğü ve TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü ise daha sonraki yıllarda yapılabilmıştır. Önce, 17.02.1965 tarihinde TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü kabul edilmiştir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunun ortak toplantı yaptıkları hallerde uygulanacak usulü düzenleyen, 5 kısım ve 33 maddeden oluşan bu içtüzük yürürlükte olduğu süre boyunca hiç değişikliğe uğramamıştır.

<sup>69</sup> İba, *İçtüzük Metinleri*, s.289.

<sup>70</sup> 27.12.1963 tarih ve 1 numaralı karar, R.G. 18.01.1964, Sayı: 11610.

<sup>71</sup> 06.01.1965 tarihinde 51'inci maddede, 18.01.1966 tarihinde 43'üncü maddede, 08.11.1966 tarihinde 114'üncü maddede, 13.04.1967'de 52'inci maddede, 21.01.1969'da 23 ve 36'ncı maddelerde ve 30.05.1973'te 164'üncü maddede değişiklik yapılmıştır.

## B. Millet Meclisinde 1927 TBMM Dahili Nizamnamesinin Uygulandığı Dönem

Anayasanın yapılmasını öngördüğü içtüzükler içerisinde en geç çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğü olmuştur. 05.03.1973 tarihinde kabul edilen Millet Meclisi İçtüzüğü yürürlüğe girinceye kadar geçen yaklaşık 12 yıllık sürede, Anayasanın Geçici 3'üncü maddesi uyarınca, Millet Meclisinin işleyişinde, 1927 TBMM Dahili Nizamnamesinin 1957 değişiklikleri öncesindeki biçimi esas alınmıştır. Bu dönemde içtüzükte iki değişiklik yapılmıştır.

Birinci değişiklik esasında bir kanun ile yapılmıştır. 26.12.1962 tarihinde kabul edilen 140 Sayılı "Türk vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine dilekçeyle başvuruları ve dilekçelerin incelenmesi ile karara bağlanmasının düzenlenmesine dair Kanun"<sup>72</sup> dilekçe komisyonunun kuruluşu ve işleyişini yeniden düzenlemiş ve 15'inci maddesinde yer alan hüküm ile içtüzükteki dilekçe komisyonunu düzenleyen maddeleri (md.50-59) yürürlükten kaldırmıştır.

İkinci değişiklik ise TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü'nün 17.02.1965 tarihinde kabul edilmesi üzerine gerçekleşmiştir. TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğü, daha önce 1927 Dahili Nizamnamesinde de düzenlenmiş olan Cumhurbaşkanının seçimi ile meclis soruşturması usullerini yeniden düzenlemiştir ve 30'uncu maddesinde yer alan hüküm ile 1927 Dahili Nizamnamesinin bu hususları düzenleyen hükümlerini (md. 8, 9, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176) yürürlükten kaldırmıştır.

## C. 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü ve 1961 Anayasası Döneminde Yapılan Değişiklikler

1961 Anayasasının kurmuş olduğu çift meclisli parlamentonun birinci meclisine karşılık gelen Millet Meclisi'nin iç işleyişine ilişkin esasları düzenlemek üzere yapılan Millet Meclisi İçtüzüğü, tıpkı 1927 Dahili Nizamnamesi gibi uzun yıllar yürürlükte kalmış ve farklı anayasaların yürürlükte olduğu dönemlerde uygulanmış bir içtüzüktür. Bugün hala yürürlüktedir. Ancak, elbette ki, orijinal biçimi 15 kısım 162 maddeden oluşan 1973 Millet Meclisi İçtüzüğü ilk kabul edildiği tarihten bu yana birçok defa değişiklik geçirmiştir. Bu değişikliklerin bir kısmı 1961 Anayasası döneminde bir kısmı ise 1982 Anayasası döneminde yapılmıştır.

<sup>72</sup> R.G. 05.01.1963, Sayı: 11300.

### 1. 14.06.1973 Tarih ve 586 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği

05.03.1973'te 584 sayılı karar ile kabul edilen ve 13.04.1973 tarihli ve 14506 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 1 Eylül 1973 tarihinde yürürlüğe gireceği öngörülmüştür (md.163). Ancak içtüzük daha yürürlüğe girmeden üzerinde ilk değişiklik yapılmış ve 143'üncü madde metninden bir ifade çıkarılmıştır.

143'üncü maddenin ilk kabul edilen biçiminde “*Seçimle milletvekilliği sona eren Millet Meclisi eski üyeleri, yasama, ödenek ve yolluk, Genel Kurul ve parti grup toplantılarına girme hakları dışında kalan ve Millet Meclisi üyelerine tanınan bütün haklardan yararlanırlar.*” Hükmü yer almıştır. Ancak “seçimle milletvekilliği sona eren” ifadesi, seçim dışı bir sebeple milletvekilliği sona eren milletvekillerini haklardan yararlanma bağlamında kapsam dışında bırakacağından söz konusu ifade madde metninden çıkarılmıştır.<sup>73</sup>

### 2. 17.03.1977 Tarih ve 641 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği

17.03.1977 tarihli ve 641 numaralı kararla<sup>74</sup> İçtüzüğü'nün 20'inci maddesinde sayılan meclis komisyonları arasına “Sayıştay Komisyonu” da eklenmiştir.

### 3. 04.04.1977 Tarih ve 643 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>75</sup>

İçtüzüğü'nün 93'üncü maddesinde yapılan değişiklik ile seçimlerin yenilenmesine dair önerelerde önce Danışma Kurulunun görüşünün alınması usulü kaldırılmış; ayrıca bu husustaki Anayasa Komisyonu raporunun Genel Kurulda bütün konulardan önce görüşüleceği kuralı getirilmiştir.

### 4. 19.09.1978 Tarih ve 643 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>76</sup>

İçtüzüğü'nün Danışma Kurulu'nu düzenleyen 19'uncu maddesine “*İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır.*” fıkrası eklenmiştir.

<sup>73</sup> R.G. 20.06.1977, Sayı:14570.

<sup>74</sup> R.G. 24.03.1977, Sayı: 15888.

<sup>75</sup> R.G. 04.04.1977, Sayı: 15899.

<sup>76</sup> R.G. 19.09.1978, Sayı: 16409 (mükerrer).



## VI. 1980 ASKERİ DARBESİ DÖNEMİNDE YAPILAN İÇTÜZÜKLER

Çoğulcu bir anlayışla şekillendirilmiş bir parlamenter rejim kuran 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönem, parlamenter yaşam bağlamında birçok yeni ve olumlu deneyimin edinilmesini sağladığı gibi olumsuz sonuçlar üreten uygulamalara da sahne olmuştur. Özellikle 1970'lerin son yıllarında TBMM'nin toplanmasında ve çalışmasında ciddi sorunların yaşanmaya başlaması, 1980'de meclisin altı ay süreyle Cumhurbaşkanı seçememesi gibi tikanıklıklar siyasal yaşamda süregelen istikrarsızlığın artmasına yol açmıştır. Siyasal şiddet olaylarının da ciddi boyutlara ulaştığı bu süreç 12 Eylül 1980 günü ordunun yönetime el koyması ile sonuçlanmıştır.<sup>77</sup>

Yönetime el koyan Milli Güvenlik Konseyi<sup>78</sup> 1 sayılı bildirisinde parlamentonun feshedildiği ilan etmiştir: *“Parlamento ve Hükümet feshedilmiştir. Parlamento üyelerinin dokunulmazlığı kaldırılmıştır.”*<sup>79</sup> Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarihinde ikinci kez parlamento kapatılmış ve anayasal düzen kesintiye uğramıştır.

Müdahalenin ortaya çıkardığı yeni siyasal düzeninin kuruluş ve işleyiş esasları MGK tarafından kabul edilen 27.10.1980 tarih ve 2324 Sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun ile belirlenmiştir.<sup>80</sup> Kanunun ikinci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi ve onu oluşturan meclislere ait tüm görev ve yetkilerin MGK tarafından yerine getirileceği; yürütme yetkisi bakımından ise *“Cumhurbaşkanına ait olduğu belirtilmiş bulunan görev ve yetkilerin ise Milli Güvenlik Konseyi Başkanı ve Devlet Başkanı tarafından yerine getirileceği”* öngörülmüştür.

Konsey sadece yasama değil, yürütme yetkilerine de sahip kılınmış olduğundan, onun yasama görevlerini yerine getirirken iç işleyişinde esas

<sup>77</sup> Gözler, s.128.

<sup>78</sup> MGK şu üyelerden teşekkül etmiştir: Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren (Başkan); Kara Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Nurettin Ersin; Hava Kuvvetleri Komutanı Orgeneral Tahsin Şahinkaya; Deniz Kuvvetleri Komutanı Oramiral Nejat Tümer; Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Sedat Celasun. MGK 4 sayılı Bildirisi, Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt 1, 19.09.1980, s.5.

<sup>79</sup> MGK 1 sayılı Bildirisi, sekizinci paragraf. (Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, Cilt 1, 19.09.1980, s.4.)

<sup>80</sup> R.G.28.10.1980, Sayı: 17145.

alınacak kurallar ayrıca düzenlenmiştir.<sup>81</sup> Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İÇtüzüğü (kısaca MGK İÇtüzüğü olarak ifade edilecektir) olarak adlandırılan bu metin, Milli Güvenlik Konseyi'nin 25 Eylül 1980 tarihli toplantısında kabul edilmiş ve Konseyin 1 numaralı kararı olarak 28 Eylül 1980 tarihli ve 17119 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

12 bölüm ve 24 maddeden oluşan MGK İÇtüzüğünün genel gerekçesinde; “MGK'nin Yasama Organı olarak yapacağı faaliyetlerdeki usul ve yöntemler(in), genellikle parlamento teamüllerine uygun kalınarak”<sup>82</sup> düzenlendiği ifade edilmiştir. MGK İÇtüzüğü, yürürlükte olduğu süre boyunca bir defa (25.02.1981 tarihinde) değiştirilmiştir<sup>83</sup>.

1980 döneminin yasama fonksiyonuna özgü yetkilere sahip tek organı Milli Güvenlik Konseyi değildir. Tıpkı 1960 askeri müdahalesinde olduğu gibi 1980 askeri müdahalesinde de müdahaleyi gerçekleştirenler bir Kurucu Meclis oluşturma yoluna gitmiştir.<sup>84</sup> 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun” ile kurulan Kurucu Meclis, MGK ile Danışma Kurulundan oluşan iki meclisli bir yapı olarak düzenlenmiştir (md.1). Danışma Meclisi, her ilin tespit ve teklif ettiği adaylar arasından Milli Güvenlik Konseyince seçilen 120 üye ile, Milli Güvenlik Konseyince doğrudan doğruya seçilen 40 üye olmak üzere 160 üyeden oluşmuştur (md.3). Kurucu Meclis, Milli Güvenlik Konseyi ile Danışma Meclisi'nin birlikte toplanmasından oluşan bir meclis olarak öngörülmüş olsa da bu meclis fiilen hiç toplanmamıştır.<sup>85</sup>

Kurucu Meclis Hakkında Kanun, Danışma Meclisi'nin kuruluş ve teşkilatını düzenlemiş ve ayrıca 21'inci maddesinin birinci fıkrasında “Danışma Meclisi çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür” demek

<sup>81</sup> İba, *İÇtüzük Metinleri*, s.159.

<sup>82</sup> MGK Tutanak Dergisi, C. 1, B.3'ün sonuna ekli. (25.09.1980).

<sup>83</sup> R.G. 03.03.1981, Sayı: 17268. Bu değişiklik, 24 maddelik içtüzüğün 16 maddesini değiştiren kapsamlı bir değişikliktir.

<sup>84</sup> R.G. 30.06.1981, Sayı: 17386. Bu meclisin amacı başlangıç bölümünde şöyle açıklanmıştır: “Türkiye Cumhuriyeti Devletinin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin ve milletin bütünlüğü ve bölünmezliği ve toplumun huzuru korunarak, milli dayanışma ve sosyal adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden eşitlik ilkesine göre yararlanmasını ve hukukun üstünlüğünü sağlayacak demokratik laik hukuk devletinin kurulması için gereken hukuki düzenlemelerle Anayasayı, Siyasi Partiler ve Seçim kanunlarını yapmak ve varlığı, genel seçimlerle kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi fiilen göreve başlayınca sona ermek üzere Kurucu Meclis kurulması kararlaştırılmıştır.”

<sup>85</sup> İba, *İÇtüzük Metinleri*, s.103.

suretiyle Meclis'in kendi içtüzüğünü hazırlamasını öngörmüştür. Ancak MGK, Danışma Meclisinin ilk kez toplanacağı gündün bir gün önce (22.10.1981) 60 sayılı "Danışma Meclisi İçtüzüğü Hazırlanıncaya Kadar Uygulanacak Çalışma Esaslarına Dair Karar"ını açıklamıştır.<sup>86</sup> Danışma Meclisi, kendisi bir içtüzük yapıncaya kadar (yaklaşık bir ay süreyle) bu geçici içtüzük esaslarına göre çalışmalarını yürütmüştür. Bu süreçte, Danışma Meclisi kendi içtüzüğünü de hazırlamaya başlamıştır. Bir İçtüzük Geçici Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyonun hazırladığı içtüzük taslağı, Danışma Meclisinde, 20 Kasım 1981'de görüşmeleri tamamlanarak kabul edilmiştir.<sup>87</sup>

Danışma Meclisi içtüzüğü yürürlükte kaldığı süre boyunca iki defa değiştirilmiştir. Birinci olarak, 05.07.1982 tarihli ve 9 sayılı kararla içtüzüğe iki yeni madde eklenmiştir.<sup>88</sup> Eklenen Ek Madde 1 anayasa tasarısının görüşülme usulünü düzenlemiştir. Eklenen Geçici Madde 2 ise, yasama yılının başlangıç tarihinin gerekli hallerde üye tamsayısının 1/5'inin teklifi ve Genel Kurulun kararı ile değiştirilebileceğine ilişkindir. İkinci değişiklik 18.09.1982 tarih ve 10 sayılı karar ile yapılmış<sup>89</sup>, anayasa tasarısının genel kurulda iki defa görüşüleceğini ve iki görüşme arasında 48 saatlik bekleme süresi olacağını hükme bağlanmıştır.

## VII. 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE TBMM İÇTÜZÜĞÜ

1982 Anayasası geçici 6'ncı maddesinde, "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için, kendi İçtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri*"nin uygulanacağını; 95 inci maddesinde ise, TBMM'nin çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini hükme bağlamıştır.

1982 Anayasası da 1961 Anayasasının seçtiği yolu izlemiş ve kuvvetler ayrılığı esasına dayanan bir temsili demokrasi ve bir parlamenter hükümet sistemi kurmuştur ancak 1982 Anayasa koyucusunun izlediği yol, 1961 anayasasının ilk biçimine ilham veren yoldan ziyade, 1971 muhtırası ve sonrası dönemde çizilen, yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin şekillendirdiği bir yoldur. Bu doğrultuda 1982 Anayasa koyucusu rasyonelleştirilmiş

<sup>86</sup> İba, *İçtüzük Metinleri*, s.103.

<sup>87</sup> 20.11.1981 tarih ve 3 Sayılı Danışma Meclisi Kararı, R.G. 21.11.1981, Sayı: 17521.

<sup>88</sup> R.G. 08.07.1982, Sayı: 17748.

<sup>89</sup> R.G. 21.09.1982, Sayı: 17819.

parlamentarizm anlayışına göre bir sistem kurmuştur.<sup>90</sup> Yürütmeye ve yürütme içerisinde de Cumhurbaşkanına 1961 Anayasasına kıyasla çok daha geniş yetkiler tanınmıştır. Yasama organı ise 1961 Anayasasındaki gibi çift meclisli değil tek meclisli olarak kurulmuştur.

1982 Anayasası 1961 Anayasasına kıyasla birçok bakımdan farklı bir anayasal sistem ve parlamento yapılanması kuruyor olmasına karşın, uzunca bir süre, 1982 Anayasası ile uyumlu bir içtüzük yapılması konusunda ciddi bir adım atılmamıştır. Geçici 6'ncı madde hükmü çerçevesinde 1973 tarihli Millet Meclisi içtüzüğünün 1980 darbesi öncesinde yürürlükte olan biçimi 10 yıl boyunca hiç değiştirilmeden uygulanmaya devam etmiştir.

### **A. 1982 Anayasası Dönemi İÇtüzük Değişiklikleri**

1982 Anayasası döneminde ilk içtüzük değişikliği 1992 yılında gerçekleşmiştir ve bu tarihten sonra birçok kez içtüzük değişikliği yapılmıştır. Öyle ki, içtüzüğün bugün yürürlükteki biçiminin orijinal metinle içeriği birebir aynı kalan madde sayısı oldukça azdır.

#### **1. 20.02.1992 Tarih ve 163 Sayılı Kararla Yapılan İÇtüzük Değişikliği<sup>91</sup>**

1982 Anayasası döneminde ilk değişiklik, meclis komisyonlarını düzenleyen 20'inci madde de yapılan küçük bir değişikliktir. Bu değişiklik ile "Sayıştay Komisyonu" kaldırılmış ve yerine "Çevre Komisyonu" kurulmuştur.

#### **2. 16.05.1996 Tarih ve 424 Sayılı Kararla Yapılan İÇtüzük Değişikliği<sup>92</sup>**

İçtüzükte ilk esaslı değişiklik ise 1996 yılında gerçekleşmiştir. Adeta İÇtüzüğü baştan aşağı yeniden yapan 1996 değişikliği ile (İÇtüzüğün ismi, madde numaraları, madde ve kısım/bölüm sayıları, başlıkları gibi biçimsel hususlar da dahil olmak üzere) içtüzüğün neredeyse bütün maddelerinde değişiklik yapılmıştır.

1996'da kapsamlı bir içtüzük değişikliğinin yapılmasının temel nedeni, 1961 Anayasası döneminde çift meclisli parlamento düzenini esas alarak yapılmış olan 1973 İÇtüzüğünün, tek meclisli bir parlamento kuran ve getirdiği

<sup>90</sup> Bülent Tanör, *İki Anayasa 1961-1982*, 3.Baskı, Beta Yay., 1994, s.115; Özbudun, *Türk Anayasa*, s.61-62; Gözler, s.803 vd.

<sup>91</sup> R.G. 22.02.1992, Sayı: 21150.

<sup>92</sup> R.G. 24.05.1996, Sayı: 22645. İÇtüzük değişikliğinin yürürlük maddesi, değişikliğin yayımını takip eden ayın başında yürürlüğe gireceğini hükme bağlamıştır. Dolayısıyla bu İÇtüzük değişikliği 1 Haziran 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

anayasal düzen bakımından önemli değişiklikler gösteren 1982 Anayasası ile uyumlu hale getirilmesi ihtiyacıdır. Nitekim İctüzük değişiklik teklifinin genel gerekçesinde değişikliğin nedeni, “*Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin, toplantı ve çalışmalarını düzenleyen ve 1982 Anayasasına ve onun öngördüğü tek meclis sistemine uygun bir içtüzüğe ihtiyacı bulunduğu*”<sup>93</sup> şeklinde açıklanmıştır.

1996 değişiklikleri çok kapsamlı olduğu için yapılan değişikliklerin içeriklerini etraflıca açıklamak bu yazının sınırlarını aşacaktır. Bununla birlikte, yapılan değişikliklerin ne kadar kapsamlı olduğunu gösterebilmek adına değişiklikleri önemli bazı yönleri bakımından özetlemek mümkündür:

Öncelikle, 1982 Anayasasının hükümleri ve tek Meclis sisteminin gereği olarak, 1961 Anayasasının kurduğu çift meclisli parlamento sistemine özgü ibare, ifade ve deyimler değiştirilmiş veya kaldırılmış ve yerine 1982 Anayasası ile uyumlu ifadeler eklenmiştir. Örneğin Cumhuriyet Senatosu, Cumhuriyet Senatosu Başkanı, senatör gibi ifadeler metinden çıkarılmıştır. Bazı maddelerde (örneğin md.8, md.9) geçen “divan üyesi” ibaresi “katip üye”, “idareci üye” ibaresi ise “idare amiri” olarak değiştirilmiştir. İctüzüğün ismi de dahil olmak üzere “Millet Meclisi” ifadesi geçen yerler “Türkiye Büyük Millet Meclisi” olarak değiştirilmiştir. Daha önce çift meclisli yapıyı esas alarak düzenlenmiş olan tatil ve ara verme dönemlerinde meclisin olağanüstü toplantıya çağırılması usulü de tek meclisli yapıya uygun olacak biçimde yeniden düzenlenmiştir (İctüzük, md.7).

İkinci olarak, 1982 Anayasasının hükümleri ile uyumlu olmayan maddelerin Anayasa ile uyumlu hale getirilmesi için yapılan değişikliklerden söz edilebilir. Örneğin 1961 Anayasası döneminde yasama dönemi dört yıl iken 1982 Anayasası ile beş yıla çıkarıldığından, bununla uyumu sağlamaya yönelik çeşitli maddelerde değişiklik yapılmıştır. Bu çerçevede, yasama döneminin tanımlandığı madde değiştirilmiş (İctüzük, md.1); meclis başkanının, meclis komisyonlarının ve başkanlık divanı üyelerinin seçimlerine ilişkin maddeler (md.10, 11 ve 20) değiştirilmiş ve bunların yasama dönemi boyunca ilki iki yıllığına, ikincisi üç yıllığına iki defa seçimlerinin yapılacağı düzenlemesi getirilmiştir.

<sup>93</sup> Bkz. Millet Meclisi İctüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İctüzük Teklifleri ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/158, 2/30, 2/52, 2/67, 2/89, 2/161, 2/176, 2/177, 2/178, 2/183, 2/204), Yasama Dönemi: 20, Yasama Yılı:1, Sıra Sayısı:13, İçinde: Habip Kocaman ve Semra Gökçimen, *Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğü Değişiklikler, Gereçekler, Tutanaklar, II. Cilt*, TBMM Basımevi, 2012, s.1454.

1982 Anayasasının 93'üncü maddesi ile uyumu sağlamak için yasama yılı ve tatile ilişkin içtüzük hükümlerinde değişiklik yapılmıştır. Buna göre, yasama yılı, metnin önceki biçiminde 1 Kasım'da başlayıp 31 Ekim'de sona eren süre olarak düzenlenmiş iken, Anayasasının 93'üncü maddesi ile uyumlu hale getirilmiş ve 1 Ekim – 31 Eylül aralığına tekabül edecek biçimde değiştirilmiştir (md.1, md.4). Tatil kavramı 1982 Anayasasında yer aldığı biçimiyle yeniden tanımlanmış; TBMM'nin bir yasama yılı içerisinde üç aydan fazla tatil yapamayacağına ilişkin anayasal kural içtüzüğe aktarılmış ve aksi yönde bir karar alınmadıkça TBMM'nin 1 Temmuz günü tatile gireceği öngörülmüştür (md.5).

1982 Anayasası md.95/2'de “Siyasi parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir.” dediği için içtüzükte daha önce 10 olan bu sayı 20 olacak şekilde değiştirilmiştir (md.18). İçtüzüğün TBMM Başkanının seçim usulünü düzenleyen 10'uncu maddesi Anayasasının 94'üncü maddesine uygun olacak yönde değiştirilmiştir. Gensoru usulü (md.106), milletvekilliğinin düşmesi halleri (md.135-138), yasama dokunulmazlığı (md.131-134), hükümet programının okunması (md.123) ve güven oylaması prosedürü (md.124-125) ile KHK'lara ilişkin hususlar (md.90) Anayasasının ilgili maddeleri ile uyumlu olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir.

TBMM üye tamsayısı 1995'de yapılan anayasa değişikliği<sup>94</sup> ile 550'ye çıkarılmış olduğundan İçtüzükte üye tamsayısına ilişkin hüküm bu doğrultuda değiştirilmiştir (md.2). Ayrıca üye tamsayısındaki değişikliğin etkilediği diğer içtüzük hükümleri de bununla uyumlu hale getirilmiştir. Örneğin hükümetçe güven isteminde bulunulması usulünü düzenleyen 106'ncı maddede aranan karar yetersayısı “ikiyüzyirmialtı” olarak ifade ediliyor iken bu ifade “ikiyüzyetmişaltı” olarak değiştirilmiştir.

Anayasasının 74'üncü maddesinde düzenlenen dilekçe hakkı ile bu hakkın kullanılmasına ilişkin hususları düzenleyen 1 Kasım 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ile uyumu sağlayacak biçimde İçtüzüğe eklenen maddelerle (md.115-120) TBMM Dilekçe Komisyonunun çalışmalarına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

1961 Anayasasının çift meclisli yapısının gereği olarak Millet Meclisi İçtüzüğünde değil de TBMM Birleşik Toplantısı İçtüzüğünde düzenlenen bazı hususlar da yeni baştan düzenlenerek içtüzüğe eklenmiştir. Bunlar

<sup>94</sup> 23.7.1995 tarih ve 4121 Sayılı Kanun.

arasında Cumhurbaşkanının seçimi (md.121), andiçmesi (md.122), vatana ihanetle suçlandırılması (md.114), olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararlarının görüşülmesi (md.126-127), olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'larına ilişkin hususlar (md.128), savaş hali ilanı (md.129), silahlı kuvvetlerin gönderilmesi ve kabulü (md.130), meclis soruşturması ve yüce divana sevk (md.107-113) gibi konular vardır. Yeni maddeler eklenerek, bu hususlar, 1982 Anayasanın öngördüğü kurallarla uyumlu olacak biçimde içtüzüğe aktarılmıştır.

Yapılan değişikliklerin bir kısmı ise uygulamada yaşanan sorun/sıkıntı olarak görülen kimi usulleri değiştirmeyi amaçlamıştır. Örneğin soru mekanizmasında yapılan önemli değişiklikler, soruların birikmesini önleme amacı ile gerekçelendirilmiştir. Meclis araştırma usulü ile ilgili değişiklikler (komisyon raporlarının sunulması konusunda getirilen süre, süresinde rapor sunulmazsa Genel Kurulda görüşme açılacağı ve gerekirse yeni bir komisyon kurulacağı öngörülmesi gibi) meclis araştırma komisyonu raporlarının gecikip araştırılan konunun gündemden düşmesine karşı bir önlem olarak açıklanmıştır.<sup>95</sup>

Ek olarak, iktidar-muhalefet denkleminde, meclisteki çoğunluğun/ iktidarın çalışmasını kolaylaştıracak yönde düzenlemelerin de değişiklik içerisinde yer aldığı söylenebilir. Özellikle kanunların görüşülmesi sürecini hızlandırmayı amaçlayan düzenlemeler dikkat çekmektedir. Örneğin, içtüzüğün eski biçiminde 83'üncü maddenin üçüncü fıkrası şöyledir: *“Komisyon, kabul ettiği metnin önergelerden önce ve açık oyla oylanmasını üye tamsayısının salt çoğunluğuyla isterse, Genel Kurulda, önergelerden önce komisyon metni oylanır. Bu metin Genel Kurulun üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kabul edilirse, önergeler reddedilmiş ve madde kabul edilmiş sayılır.”* Bu fıkranın ikinci cümlesindeki *“Genel Kurulun üye tamsayısının salt çoğunluğu”* ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. Böylelikle komisyonun bu yöndeki önerilerinin basit çoğunlukla kabul edilmesi yeterli hale gelmiştir.

Kanun yapım sürecinin hızlandırılması yönünde atılmış en önemli adım ise “temel kanun” düzenlemesidir. “Temel kanunlar” başlığı altında 91'inci madde olarak içtüzüğe eklenen, sonradan birçok defa değişiklik geçirecek ve çeşitli AYM kararlarına da konu olacak “temel kanun” düzenlemesinin ilk kabul edilen biçimi şöyledir: *“Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usul tespitine,*

<sup>95</sup> Kocaman/Gökçimen, s.1458.

*Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.”*

Anayasa değişikliklerinin görüşülmesi sürecini hızlandırmaya yönelik de değişiklik yapılmıştır. Buna göre, anayasa değişikliklerinin ikinci görüşmesinde, yalnızca maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önergelerinin görüşüleceği, birinci görüşmede üzerinde değişiklik teklifi bulunmayan bir madde hakkında ikinci görüşmede önerge verilemeyeceği kuralı getirilmiştir (İçtüzük, md.93/3). Ayrıca anayasa değişiklik tekliflerinin kabulünü düzenleyen madde de değiştirilmiş ve usule ilişkin kurallar detaylandırılmıştır. Anayasa ile uyumu sağlamak üzere aranan karar yetersayısı üçte ikinden beşte üçe düşürülmüştür. (İçtüzük, md.94)

Genel kurul görüşmelerinde süreci uzatmaya sebep olabilen bazı işlemlere yönelik önerelerde aranan imza sayıları ise artırılmıştır. Bu değişiklikler, artan milletvekili sayısının bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Örneğin yoklama isteminde bulunmak için on milletvekilinin istemde bulunması yeterli iken bu sayı yirmiyeye; kapalı oturum yapılmasına karar verilmesi yönünde önerge vermek için 15 milletvekili yeterli iken bu sayı yirmiyeye; kanunun tümünün ve maddelerinin oylanmasında açık oylama yapılması isteminde bulunmak için gereken 15 milletvekili sayısı yirmiyeye; genel görüşme önergesi için aranan 10 milletvekili sayısı 20'ye; gizli oylama yapılması istemi için gereken 15 milletvekili sayısı da yine 20'ye çıkarılmıştır.

Sözlü ve yazılı soru mekanizmasının kullanım alanını belli bakımlardan daraltan, meclis görüşmeleri içerisindeki yerini azaltan ve mekanizmanın kullanım usulünü yeniden düzenleyen maddeler de meclisin hükümeti denetleme gücünü kısıtlayan, iktidar-muhalefet ilişkisinde iktidarın lehine değişiklikler olarak yorumlanmıştır.<sup>96</sup>

Son olarak, içtüzük değişikliklerine en çok konu olan komisyonların düzenlendiği maddelerde değişiklikler yapılmıştır. 20'inci madde değiştirilmiş ve meclis komisyonlarına ilişkin liste yeniden biçimlendirilmiştir.<sup>97</sup> Meclis komisyonlarının kanunların görüşülmesinde esas ve tali komisyon olarak

<sup>96</sup> Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 20, Yıl:1, Cilt: 5, 16.05.1996, s.554-555.

<sup>97</sup> Bu maddede sayılan komisyonlara daha sonra çıkarılan kanunlarla başka komisyonlar da eklenmiştir. 15/4/2003 tarihli ve 4847 sayılı Kanunla Avrupa Birliği Uyum Komisyonu; 25/2/2009 tarihli ve 5840 sayılı Kanunla Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu; 17/4/2014 tarihli ve 6532 sayılı Kanunla Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu; 23/7/2020 tarihli ve 7252 sayılı Kanunla Dijital Mecralar Komisyonu kurulmuştur.



görevlendirilmeleri, görüşmelerin yapılması ve raporların hazırlanmasına ilişkin usul daha detaylı bir biçimde yeniden düzenlenmiştir (md.23, 37, 42).

### 3.07.02.2001 Tarih ve 713 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>98</sup>

“Meclisin daha hızlı, verimli, etkin ve sağlıklı çalışabilmesi için bazı değişikliklerin daha yapılması gerek”tiği gerekçesiyle yapılan bu değişikliğin öncelikli amacı kanunların yapımının ve genel kuruldaki görüşme süreçlerinin hızlandırılması olarak açıklanmıştır.<sup>99</sup>

Bu çerçevede İçtüzüğün 60 ve 81’inci maddelerinde önemli değişiklikler yapılmış ve kanun görüşmeleri sırasında söz alma ile soru-cevap prosedürüne ciddi sınırlamalar getirilmiştir. Öncelikle, İçtüzüğün 81’inci maddesinde yapılan değişiklik ile kanun görüşmelerinde uygulanan soru-cevap işleminin yalnızca teklifin tümü üzerindeki görüşme tamamlandıktan sonra yapılacağı, maddeler üzerinde görüşmede soru-cevap yapılmayacağı düzenlemesi getirilmiştir. Buna ek olarak, İçtüzüğün 60’ıncı maddesi de değiştirilmiş ve “Soru ve cevap süresi on dakika ile sınırlıdır.” hükmü eklenmiştir. Böylelikle, kanun görüşmelerinde soru-cevap prosedürü, sadece teklifin tümü üzerinde ve yalnızca 10 dakika olacak biçimde sınırlandırılmıştır. (Her iki düzenleme de AYM kararı ile iptal edilmiştir.)<sup>100</sup>

<sup>98</sup> R.G. 09.02.2001 Sayı:24313

<sup>99</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/661), Yasama Dönemi: 21 Yasama Yılı: 3, Sıra Sayısı: 586, s.1

<sup>100</sup> AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24. AYM iptal gerekçesinde söz konusu sınırlandırmanın demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez olduğunu ifade etmiştir:

*“Çağdaş demokrasilerde, siyasi tercihlerin ve kararların oluşumunun mümkün olan ölçüde geniş ve açık tartışmalarla sağlanması, iktidar ve muhalefet partileri ile milletvekillerinin seçmen önündeki sorumluluklarının gereğidir. Bu bağlamda, yasama işlevi yerine getirilirken, iktidar-muhalefet diyalogu içinde Meclis iradesinin yansıtılmasında yapılan konuşmalar kadar bir aydınlanma ve bilgilenme aracı olan soruların da önemi yadsınmaz. Özellikle teknik düzenlemeler içeren tasarı ve tekliflerin konuya yabancı üyelerce anlaşılabilmesi büyük ölçüde soru-cevap yoluyla sağlanabilir.*

*Sınırsız bir tartışma ortamı ve sonu gelmeyen soruların, Meclis çalışmalarını ve yasama işlevinin etkili ve sağlıklı biçimde yerine getirilmesini engelleyeceği açıktır. Ancak, tasarı ve tekliflerin olabildiğince çabuk çıkarılabilmesi için 550 milletvekilinden oluşan TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmelerde İçtüzüğün 81. maddesiyle maddeler üzerinde soru sorulması yasaklanıp, dava konusu 60. madde ile de tasarı ve tekliflerin tümü üzerindeki soru-cevap işlemi on dakika ile sınırlandırılarak milletvekillerinin soru sorma haklarının yasama işlevinin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyecek biçimde sınırlandırılması demokratik bir hukuk devletinde kabul edilemez.”*

Kanun görüşmelerinde söz alma ve önerge verme haklarının kapsamı da daraltılmıştır. Buna göre, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasi parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmaların yirmişer, üyeler tarafından yapılan konuşmaların onar dakika ile sınırlı olduğu (md.81/3); maddeler üzerinde ise siyasi parti grupları, Hükümet ve komisyona beşer dakika süre ile söz verileceği (md.81/4) hükme bağlanmıştır. Böylece maddeler üzerinde daha önce onar dakika olan konuşma süresi beşer dakikaya düşürülmüştür. Ayrıca üyeler hakkında bir düzenleme getirilmeyerek üyelerin daha önce beş dakika olan maddelere ilişkin söz hakları tümüyle ortadan kaldırılmıştır. (Bu kısıtlama da AYM tarafından iptal edilmiştir.)<sup>101</sup> Değişiklik önergelerine de sayı bakımından sınırlama getirilmiş ve her madde için komisyon ve Hükümetçe birer, milletvekillerince en fazla üç önerge verileceği kuralı getirilmiştir (md.87). (AYM bu sınırlamanın da anayasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir.)<sup>102</sup>

Ayrıca 81'inci maddenin 1'inci fıkrasının (d) bendinde şu hükme yer verilmiştir: "*Tasarı veya tekliflerin yürürlük ve yürütme maddeleri ile yabancı devletlerle veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin tasarıların maddeleri üzerinde görüşme açılmaz ve önerge verilemez.*" (AYM bu düzenlemeyi de iptal etmiştir.)<sup>103</sup>

Değişikliğin önemli noktalarından birisi kanun tasarı ve tekliflerinin temel kanun olarak görüşülmesi usulünde de değişiklik yapıyor olmasıdır. İçtüzüğün "Temel kanunlar" başlıklı 91'inci maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

"Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasan veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine; Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir."

<sup>101</sup> AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24.

<sup>102</sup> AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24.

<sup>103</sup> AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24.

Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi de “belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri, taşınmaması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı” ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir.<sup>104</sup>

Kanun yapım sürecini hızlandırma amacıyla ayrıca İçtüzüğü’nün 79’uncu maddesi değiştirilmiş ve kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesine başlarken önce o konudaki komisyon raporunun okunup okunmaması konusunun Genel Kurulun onayına sunulması yönündeki usul kaldırılmıştır. Böylece önceden milletvekillerine zaten dağıtılan komisyon raporlarının ayrıca görüşme öncesinde Genel Kurulda okunmasına ilişkin prosedürün getirdiği zaman kaybının önlenmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.<sup>105</sup>

#### 4. 10.12.2002 Tarih ve 750 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>106</sup>

AYM’nin iptal kararı üzerine, iptal gerekçeleri doğrultusunda bazı maddelerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı doğduğundan bu amaca yönelik yeniden içtüzük değişikliği gerçekleştirilmiştir. 2002 yılının sonunda yapılan bu değişiklik İçtüzüğü’nün 81 ve 87’inci maddelerinin AYM kararlarında belirtilen gerekçeler doğrultusunda yeniden düzenlenmesi amacına yöneliktir.

Bu doğrultuda önce soru-cevap usulüne ilişkin hükümde değişiklik yapılmıştır. 2001’de getirilen ve AYM tarafından iptal edilen düzenlemede kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesinde yalnızca teklifin veya tasarının tümü üzerindeki görüşmeden sonra 20’şer dakika süreyle soru-cevap yapılacağı kuralı getirilmiş iken, bu değişiklikte, maddeler üzerindeki görüşmelerde de ayrıca 10’ar dakika süreyle soru-cevap yapılacağı düzenlemesi getirilmiştir. Ayrıca maddeler üzerinde konuşma süreleri siyasi parti grupları, komisyon ve hükümet için onar, üyeler için beşer dakika ile sınırlandırılmıştır.

İkinci değişiklik 87’inci maddede yapılmıştır. Maddenin AYM tarafından iptal edilen önceki biçiminde değişiklik önergelerine sayı bakımından sınırlama getirilmiş ve her madde için komisyon ve Hükümetçe birer, milletvekillerce en fazla üç önerge verileceği kuralı getirilmişti. Bu kez milletvekilleri tarafından her madde için Anayasaya aykırılık önergeleri dahil 7 önerge

<sup>104</sup> AYM, 31.01.2002, E.2001/129, K.2002/24.

<sup>105</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair İçtüzük Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu (2/661), Yasama Dönemi: 21 Yasama Yılı: 3, Sıra Sayısı: 586, s.1-2.

<sup>106</sup> R.G. 11.12.2002, Sayı:24960 (Mükerrer)

verilebileceği hükme bağlanmış, parlamentoda temsil edilen her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklı tutulmuş, hakkın kullanılmaması halinde bunun diğer siyasî parti grubuna mensup olanlarla bağımsız sayılan milletvekilleri tarafından kullanılabileceği vurgulanmıştır.

#### 5. 10.04.2003 Tarih ve 766 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>107</sup>

Bu değişikliğin birincil nedeni 03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişiklikleridir. Bu değişikliklere uyumu sağlamak için içtüzüğün bazı maddeleri değiştirilmiştir. İkinci sebep ise AYM'nin 2002 yılında vermiş olduğu -yukarıda bahsettiğimiz- iptal kararı nedeniyle ortaya çıkan “temel kanunlar” başlıklı md.91'in yeniden düzenlenmesi ihtiyacıdır. Söz konusu içtüzük değişiklikleri şöyle özetlenebilir:

TBMM Başkanı seçiminin aday gösterme süresinin bitiminden itibaren on gün içinde tamamlanacağını öngören hükümdeki “on” ibaresi “beş” olarak değiştirilmiştir.

Mecliste kabul edilen kanunların Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmayıp TBMM'ye geri gönderilmesi durumunda, uygun bulunan-bulunmayan tüm maddeler bakımından görüşme sürecinin yeniden işletilmesinin yarattığı zaman ve emek kaybını önlemek amacıyla 35'inci maddenin sonuna şu fıkra eklenmiştir: “Komisyonlar, Cumhurbaşkanınca yayımlanması kısmen uygun bulunmayan ve bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderilen kanunların sadece uygun bulunmayan maddelerini görüşebilir. Bu durumda, sadece uygun bulunmayan maddelerle ilgili görüşme açılır.” Ayrıca 81'inci maddeye bir son fıkra eklenerek bu hususta Genel Kurulda karar alınmasına ilişkin usul düzenlenmiştir.

İçtüzüğün 108'in maddesinin son fıkrasında yapılan değişiklikle Meclis soruşturması açılıp açılmaması hakkındaki Genel Kurul oylamasının “gizli oyla” yapılacağı hükme bağlanmıştır. 110'uncu maddenin son fıkrasına ise “Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur” cümlesi eklenerek verilen ek süre dışında soruşturma raporlarının hazırlanması sürecinin daha fazla uzatılmayacağı, bu süre sonunda TBMM Başkanlığına raporun sunulması zorunluluğu hükme bağlanmıştır. 112'inci maddenin birinci fıkrası değiştirilerek, soruşturma raporunun Başkanlığına sunulduktan sonra en geç “10 gün” içinde bastırılıp ilgililere ve üyelere dağıtılacağı ve raporun dağıtımından itibaren 10 gün içerisinde Genel Kurulda

<sup>107</sup> R.G. 12.04.2003, Sayı: 25077.

görüüleceği kuralı getirilmiştir.

2001 Anayasa değişikliği kapsamında Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74'üncü maddesinin ilk fıkrası değiştirilmiş ve "karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar"ın da dilekçe hakkından yararlanabilmesi imkanı sağlanmıştır. 2003 İctüzük değişikliğinde, TBMM Dilekçe Komisyonunu düzenleyen 115'inci maddenin ilk fıkrasına aynı ibare eklenmiş böylece düzenleme Anayasanın 74'üncü maddesi ile uyumlu hale getirilmiştir.

AYM tarafından iptal edilen "Temel Kanunlar" başlıklı 91'inci madde yeniden düzenlenmiştir.

### **6.30.06.2005 Tarih ve 855 Sayılı Kararla Yapılan İctüzük Değişikliği<sup>108</sup>**

Anayasa Mahkemesi 29.04.2003 tarih ve 2003/30E., 2003/38K. Sayılı kararı<sup>109</sup> ile İctüzüğün "temel kanunlar" başlıklı 91'inci maddesinin 2003 değişikliği ile değiştirilmiş biçimini de (önceki iptal kararında yer alan gerekçelere benzer gerekçelerle) iptal etmiştir.

Bu iptal kararı üzerine İctüzüğün 91'inci maddesi 2005 yılında bir kez daha düzenlenmiştir. Ama bu değişiklik de anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin önüne taşınmıştır. Bu kez, AYM, yalnızca 91'inci maddenin (a) bendinin ikinci paragrafının ikinci tümcesini, söz konusu hükmün siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin önerge verme hakkını gözetmeyerek sadece milletvekillerine böyle bir yetki tanıyor olması gerekçesiyle Anayasanın 2., 68., 87. ve 95. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

### **7.31.01.2007 Tarih ve 884 Sayılı Kararla Yapılan İctüzük Değişikliği<sup>110</sup>**

Bu iptal kararı üzerine 91'inci madde 2007 yılında bir kez daha değiştirilmiştir ve AYM'nin iptal kararının gerekçesi gözetilerek siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin önerge verme hakkı madde metnine eklenmiştir.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> R.G. 01.07.2005, Sayı: 25862.

<sup>109</sup> R.G. 09.07.2003 Sayı: 25163.

<sup>110</sup> R.G. 03.02.2007, Sayı: 26423.

<sup>111</sup> "Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır."

### **8. 02.06.2007 Tarih ve 894 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>112</sup>**

İçtüzüğün 77'inci maddesinin ilk fıkrasının sonuna eklenen cümle ile, bir yasama döneminde sonuçlandırılmamış ve hükümsüz sayılan kanun tasarı ve tekliflerinden yenilenenlerin, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra önceki dönemlere ait rapor ve metinlerinin açıkça belirtilmek kaydıyla komisyonca benimsenebileceği hükme bağlanmıştır.

### **9. 09.10.2007 Tarih ve 902 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>113</sup>**

Bu değişiklik, İçtüzüğün 10, 11 ve 20'nci maddelerinde geçen "yasama yılıdır." ibareleri "yıldır." şeklinde değiştirilmiştir. Değişikliğin amacı, İçtüzükte ilk seçilen TBMM Başkanının ve Başkanlık Divanının iki yıldan az süreyle görev yapmasına neden olan ifadeyi değiştirmek ve düzenlemeyi Anayasaya uygun hâle getirmektedir. Bu değişiklik ile, komisyonların seçim süresi de yasama yılı yerine "yıl" ifadesi ile tanımlanmış olmaktadır.

Ayrıca İçtüzüğün 10'uncu maddesinde yapılan değişiklik ile, TBMM Başkanlık seçim sürecinin genel seçimlerden sonra Meclisin toplandığı günden itibaren veya ikinci devre için yapılacak seçimlerde birinci devre için seçilen Başkanın görev süresinin dolmasından on gün önce başlayacağı, adayların beş gün içinde Başkanlık Divanına bildirileceği ve TBMM'nin seçimin yapılacağı gün kendiliğinden toplanacağı hükme bağlanmıştır.

### **10. 13.11.2013 Tarih ve 902 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>114</sup>**

Bu değişiklik, milletvekillerinin Genel Kurul salonunda nasıl giyineceğine ilişkindir. İçtüzüğün 56'ncı maddesinin ikinci fıkrası değiştirilmiş ve burada yer alan "*Genel Kurul salonunda yer alan milletvekilleri, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşkilatı memurları ve diğer kamu personeli ceket giymek ve kravat takmak zorundadırlar. Bayanlar tayyör giyerler.*" ifadesi yerine "*Genel Kurul salonunda yer alan milletvekilleri, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşkilatı memurları ve diğer kamu personelinin erkekler ceket ile pantolon giyer ve kravat takar, kadınlar ise; ceket ve etek veya ceket ve pantolon giyerler.*" ifadesi getirilmiştir.

<sup>112</sup> R.G. 05.06.2007, Sayı: 26543.

<sup>113</sup> R.G. 11.10.2007, Sayı: 26670.

<sup>114</sup> R.G. 14.11.2013, Sayı: 28821 (Mükerrer)

## 11. 27.07.2017 Tarih ve 1160 Sayılı Kararla Yapılan İÇtüzük Değişikliği<sup>115</sup>

1973 TBMM İÇtüzüğü'nün 1996 değişikliklerinden sonra geçirdiği en kapsamlı ikinci değişiklik dalgası 2017-2018 yıllarında gerçekleşmiştir. 2017 değişikliği (2018'e kıyasla) daha az sayıda maddeyi etkiliyor olsa da parlamentonun iç işleyişine, özellikle de milletvekillerinin ifade hürriyetleri, kürsü özgürlükleri bağlamında iktidar-muhalefet arasındaki dengeye etkisi 2018'e kıyasla daha fazladır. 2017 içtüzük değişikliklerinin amacı da Meclis çalışmalarını hızlandırmak ve verimli hale getirmek, gereksiz yere zaman kaybına ve tekrarlara yol açan usuli düzenlemelerden içtüzüğü arındırmak olarak açıklanmıştır: *"Parlamentomuzun ülkenin sorunlarını süratle çözümü yolunda arzulan hızda çalışmadığı aşikardır. TBMM'nin yasama faaliyetleri gerçekleştirilirken hızlı, verimli, etkin bir çalışma ortamının sağlanması kaçınılmazdır. Zaman kaybına neden olan uygulamalardan ve tekrarlardan kaçınılmalıdır. Teklif; Meclis faaliyetlerinin bu türden sebeplerle aksamasına yer vermeyecek şekilde, daha rasyonel, sağlıklı ve verimli bir çalışma ortamı oluşturmada kısmi de olsa iyileştirme sağlamak amacı ile düzenlenmiştir."*<sup>116</sup>

2017 içtüzük değişikliklerinin bazıları tartışmalara yol açmış, çeşitli bakımlardan eleştirilmiştir. Bunlardan birisi İÇtüzüğü'nün 3'üncü maddesinde yapılan değişikliktir. Bu maddede iki değişiklik yapılmıştır. Birincisi, TBMM Genel Kurulunun milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00'te çağrısız toplanacağı hükme bağlanmıştır. Tartışmalara kaynaklık eden ise maddede yapılan ikinci değişikliktir; zira bu değişiklik, milletvekili sıfatını kazanma anı ile göreve başlama anı arasındaki ayrımı tartışma konusu haline getirmiştir. Yapılan değişiklik ile maddeye şu iki cümle eklenmiştir: *"Milletvekilleri andiçerek göreve başlarlar. Andiçmekten imtina eden milletvekilleri, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamazlar."*

Anayasanın 75'inci maddesi "Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen altıyüz milletvekilinden oluşur" hükmüne yer verdiği için Türk anayasal sisteminde milletvekili sıfatının seçimle kazanılacağı esastır. Sıfatın kazanıldığı andan itibaren, yani seçilmekle, milletvekillerinin milletvekili

<sup>115</sup> R.G. 01.08.2017 Sayı:30141.

<sup>116</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi İÇtüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına Dair İÇtüzük Teklifi (2/1783) ve Anayasa Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi:26, Yasama Yılı:2, Sıra Sayısı: 492, s.5.

sıfatından kaynaklanan haklardan ve dokunulmazlık gibi imtiyazlardan yararlanacağı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, Anayasa'nın 81'inci maddesi gereği, milletvekili andiçerek göreve başlar. Dolayısıyla andiçmeyen bir milletvekili yasama faaliyetine katılamayacaktır. İçtüzüğe eklenen yukarıda yer verdiğimiz ikinci cümle, milletvekili sıfatının kazanılması ile andiçmeyi özdeşleştiren bir biçimde yorumlanmaya müsait olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Düzenlemenin anlamının tartışmaya açık olduğu, "Milletvekili sıfatından kaynaklanan haklar" ibaresi geniş yorumlanırsa ve burada kastedilen haklar içerisine yasama dokunulmazlığı gibi haklar da dahil edilirse, milletvekilliği sıfatının seçimle kazanılmasının bir anlamının kalmayacağı ifade edilmiştir.<sup>117</sup> Söz konusu düzenlemenin iptali istemiyle AYM'ne yapılan başvuruda andiçmekten imtina edilmesi durumunda milletvekili sıfatından kaynaklanan hangi haklardan yararlanılamayacağını açık olmadığı ileri sürülmüş ve bu durumun hukuki belirlilik ilkesine, dolayısıyla Anayasanın 2'inci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine, aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir. AYM, düzenlemenin anayasa aykırı olmadığına hükmettiği kararında, iptali istenen hükmün "*milletvekillerinin milletvekili sıfatını kazandıkları andan itibaren bu sıfattan kaynaklanan haklardan yararlanmalarına engel teşkil etme*"diğini "*yalnızca söz konusu yararlanmanın devamını andiçme yükümlülüğünün yerine getirilmesi şartına bağla*"diğini ifade etmiştir.<sup>118</sup>

2017 değişiklikleri ile İçtüzüğün 19'uncu maddesinde de bir değişiklik yapılmış ve Danışma Kurulu önerilerinin görüşmesiz oylanacağı, grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekilinin beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabileceği; açıklamanın ardından diğer gruptan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verileceği hükmüne bağlanmıştır. Değişiklik öncesinde bu maddede, konuşma süreleri bağlamında bir sınırlama bulunmamakta idi. İçtüzüğün diğer maddelerine ve teamüllere göre grup önerileri görüşülmekteydi. Bu değişiklik ile grup önerilerinin görüşülme süreleri kısıtlanmıştır.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Gözler, s.585.

<sup>118</sup> AYM, 17.10.2018, E.2017/162, K.2018/100, §4-14.

<sup>119</sup> Madde gerekçesinde yapılan değişikliğin nedeni şöyle açıklanmıştır: "*Danışma Kurulunun oybirliğiyle karar alamadığı ve siyasi parti gruplarının önerilerini ayrı ayrı Genel Kurul'a getirdikleri durumlarda ise; zamanın daha etkili ve verimli kullanılarak uzun ve gereksiz polemiklere girilmemesi ve bir an önce ana gündeme geçilebilmesi için, öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruptan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz*



Milletvekillerinin söz/konuşma ve yasama faaliyetine katılma olanaklarının sınırlandırılması sonucunu doğuracağı gerekçesiyle eleştirilmiş olan bir diğer değişiklik İçtüzüğün 37'inci maddesinde yapılmıştır. 2017 değişikliklerinden önce İçtüzüğün 37'inci maddesine göre, kanun tasarı, teklif ve KHK'lerin komisyonunda 45 günlük süre dolmasına rağmen sonuçlandırılmaması halinde doğrudan gündeme alınması istenebilmekteydi. Böyle bir istemde bulunulduğunda, bu önerge üzerine, komisyonun, hükümetin, teklif sahibinin ve bir milletvekilinin beş dakikayı geçmemek üzere söz alabileceği öngörülmüş idi. Dolayısıyla parti grubuna mensup olmayan milletvekillerinin de bu usule başvurma imkanı vardı. 2017 değişikliği ile parti grubuna mensup olmayan milletvekillerinin buradaki hakkı kaldırılmıştır. (Bu düzenleme AYM tarafından iptal edilmiştir.)<sup>120</sup> Ayrıca bu yöndeki istemlerin yalnızca Salı günleri ve günde yalnızca bir tane olmak üzere işleme alınacağı; bir milletvekilinin bir yasama yılında bu kapsamda bir defadan fazla istemde bulunamayacağı kısıtlamaları getirilmiştir.

Bunlara ek olarak, usule ilişkin görüşme isteminde bulunulması halinde milletvekillerine tanınan konuşma süresi de azaltılmıştır; lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye en fazla onar dakika söz hakkı verilebiliyor iken, bu süre üçer dakikaya indirilmiştir. (İçtüzük, md.63) Gelen tasarı ve tekliflerin komisyonlara havale edilmesi işlemine itiraz etmek isteyen milletvekillerinin konuşma hakkı kaldırılmış, bunun yerine bu yöndeki itirazların yalnızca yazılı olarak Başkanlığa iletileceği düzenlemesi getirilmiştir (İçtüzük, md.73). Geçen birleşim tutanağında yer alan bir beyanın düzeltilmesi hususu önceden milletvekilince sözlü yapılabiliyor iken (İçtüzük, md.58), bu istemin Başkanlığa yazılı olarak verileceği kuralı getirilmiştir.

*verilmesi öngörülmektedir.*” TBMM İçtüzüğü'nde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/1783) ve Anayasa Komisyonu Raporu, Dönem:26, Yıl:2, Sıra Sayısı: 492, s.6.

<sup>A</sup>YM bu düzenlemeyi de denetlemiş ve hükmün Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. Gerekçe için bkz. AYM, 17.10.2018, E.2017/162, K.2018/100, §16-30.

<sup>120</sup> AYM iptal gerekçesinde, “*bu kapsamdaki önergelerin işleme alınması sırasında siyasi parti grubu ölçütünün gözetilmesinin grup kuramamış bir siyasi partiye mensup ya da bağımsız milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılımını önemli ölçüde zorlaştırdığı ve bu nedenle demokratik devlet ilkesiyle bağdaşmadığı*” nı ifade etmiş; Anayasanın (md.88) siyasi parti grubu mensubu olsun olmasın tüm milletvekillerine kanun teklif etme yetkisi verdiğini, siyasi parti grubu mensubu olsun olmasın tüm milletvekillerinin süresinde görüşülmemiş tekliflerinin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına dair önerge verebileceklerini vurgulamıştır. Buna aykırı getirilen iptale konu düzenlemenin Anayasanın 88'inci maddesi yanında eşitlik ilkesine de aykırı olduğuna hükmetmiştir. AYM'nin 17.10.2018 tarih ve 2017/162E., 2018/100K. Sayılı kararı, §32-43.

Meclisin çalışma süreleri artırılmış ve aksi yönde bir karar alınmadıkça ve resmi tatil günlerine denk gelmedikçe, Genel Kurulun Salı günleri 15.00'den 21.00'e, Çarşamba ve Perşembe günleri saat 14.00'den 21.00'e kadar toplanacağı hükme bağlanmıştır (İçtüzük, md.54). Meclis Başkanının Genel Kurul salonunda frak giymesini öngören kural değiştirilmiş ve koyu renk elbise giyeceği kuralı getirilmiştir (İçtüzük, md.56).

Genel Kurulda hangi hallerde milletvekillerinin yoklama isteyebileceği hususunu düzenleyen 57'inci maddede de değişiklik yapılmıştır. Maddenin önceki biçiminde “görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken” yoklama yapılması istenebiliyor iken, yapılan değişiklikle bu ibare “Görüşmeye tabi tezkerelerin oylanması ile kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün oylanması esnasında, işaretle oylamaya geçilirken” şekline dönüştürülmüştür. Böylelikle burada belirtilen haller dışında yoklama isteme imkanı ortadan kaldırılmıştır. (Bu düzenleme de AYM tarafından iptal edilmiştir.)<sup>121</sup>

Ayrıca disiplin yaptırımlarını düzenleyen 161 ve 162'inci maddelerde kınama ve geçici çıkarma cezalarını gerektiren hallerde birtakım değişiklikler yapılmış ve yaptırıma ilişkin hükümler içeren 163'üncü maddede yapılan değişiklik ile milletvekillerine uygulanacak yaptırımlar arasına, çeşitli oranlarda aylık, ödenek ve yolluktan kesme yaptırımları da eklenmiştir. (Bu yöndeki değişikliklerin de bir kısmı AYM kararı ile iptal edilmiştir.)<sup>122</sup>

Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün (açık oylamaya tabi işlerden değilse) en az yirmi milletvekilinin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaret oyuyla yapılacağı düzenlemesi (İçtüzük, md.81)

<sup>121</sup> AYM, 17.10.2018, E.2017/162, K.2018/100, §54-60.

*“56. Dava konusu kurallar öncesinde herhangi bir sınırlama olmaksızın tüm işaretle oylamalar esnasında yoklama isteminde bulunabilmek mümkün iken kurallar yoklama talebinde bulunulabilecek hâlleri, görüşmeye tabi olan tezkereler ile kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün işaretle oylanması ile sınırlamaktadır. Kurallar uyarınca görüşmeye tabi olmayan tezkereler ile kanunların maddelerinin oylanmaları sırasında yoklama istenebilmesi mümkün olmayacaktır. ...*

*59. Anayasa'da herhangi bir ayırım yapılmaksızın TBMM'nin tüm işlerinde toplantı yeter sayısının varlığının gerektiğinin hükme bağlanmış olması, toplantı yeter sayısının bulunup bulunmamasının alınan kararların sağlık ve geçerliliklerini doğrudan etkileyeceği, milletvekillerinin toplantı yeter sayısı ile ilgili itirazlarını ancak yoklama talebinde bulunmak suretiyle ileri sürebilecekleri, bu konudaki uyumsuzluğun yapılacak yoklama ile çözülebileceği gözetildiğinde yoklama talebinde bulunulabilecek hâllerin görüşmeye tabi tezkereler ile kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün oylanmasıyla sınırlı tutulmasının toplantı yeter sayısı zorunluluğunu öngören Anayasa hükmüyle bağdaşmadığı açıktır.”*

<sup>122</sup> Bkz. AYM, 17.10.2018, E.2017/162, K.2018/100.

getirilmiştir. İçtüzüğün 143'üncü maddesinde yapılan değişiklikle işaret oyuna yahut gizli oya başvurulması zorunlu olmayan hallerde açık oylama yapılması için yazılı istemde bulunması gereken milletvekili sayısı 15'ten 20'ye çıkarılmıştır.

Değişiklik önergelerin okunması hususunda zaman tasarrufu sağlama amacıyla birtakım düzenlemeler yapılmış; önergelerin sadece aykırılık sırasına göre okunup işleme alınacağı, aynı mahiyetteki önergelerden ise en kısa olanının okunup, diğer önergelerin sadece imza sahiplerinin adlarının okunması suretiyle birlikte işleme alınacağı hükme bağlanmıştır (İçtüzük, md.87). Ayrıca genel görüşme ve meclis araştırması önergelerinin Genel Kurulda okunması işleminden vazgeçilmiş bunun yerine verilen önerge ve özetinin milletvekillerine ve hükümete bildirilmesi esası getirilmiştir (İçtüzük, md.102).

2017 değişikliklerinin önemli bir bölümü iptal istemiyle Anayasa Mahkemesinin önüne gitmiş ve bir kısmı AYM tarafından iptal edilmiştir. İptali istenen bazı hükümler/ibareler ise 2018 değişikliklerinde yeniden değiştirildiğinden AYM bir karar vermeden yürürlükten kalkmıştır.

## **12. 09.10.2018 Tarih ve 1200 Sayılı Kararla Yapılan İçtüzük Değişikliği<sup>123</sup>**

TBMM İçtüzüğünde son değişiklik 2018 yılında yapılmıştır. 2018 İçtüzük değişikliklerinin temel amacı İçtüzüğün Anayasaya uygunluğunu sağlamaktır. Çünkü 2017 yılında çıkarılan 6771 Sayılı Kanunla<sup>124</sup> Anayasada çok kapsamlı değişiklikler yapılmış ve içtüzüğün bu değişikliklere uyumunun sağlanması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Nitekim 6771 sayılı kanun ile Anayasaya eklenen Geçici 21'inci maddenin B fıkrasında *“Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar.”* hükmüne yer verilmiştir.

Ülkenin hükümet sistemini baştan aşağı değiştiren 2017 Anayasa değişikliği Başkanlık sistemine belli bakımlardan benzeyen ancak klasik bir başkanlık sisteminin özelliklerini karşılamayan kendine özgü bir hükümet

<sup>123</sup> R.G. 16.10.2018, Sayı: 30567 (Mükerrer)

<sup>124</sup> 6771 sayılı Kanun 20.01.2017 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş, 11.02.2017 tarih ve 29976 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak halkoyuna sunulmuş ve 16.04.2017 tarihli halkoylamasında onaylanmıştır.

sistemi ortaya çıkarmıştır. “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” yahut “Türk tipi başkanlık sistemi” gibi adlarla ifade edilen bu sistem, yasama ve özellikle yürütmenin kuruluşu, görevleri ve işleyişine ilişkin önemli değişiklikler getirmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak İçtüzüğün bu değişikliklerle uyumlu hale getirilmesi ihtiyacı doğmuştur. İşte son yapılan İçtüzük değişikliğinin temel gerekçesi budur.<sup>125</sup>

Yapılan değişikliklerin başlıcaları şöyle özetlenebilir:

2017 anayasa değişikliği ile kurulan yeni hükümet sisteminde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı'na ait olduğu öngörülmüş ve iki başlı yürütmeye özgü bir kurum olan Bakanlar Kurulu ortadan kaldırılmıştır. Bu durum içtüzükteki eski sisteme özgü kurum ve kavramları ifade eden ibarelerin metinden ayıklanması ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede, Anayasa değişikliği ile kaldırılan bazı kurum ve usulleri İçtüzükte düzenleyen maddeler (md.39, 40, 73, 78, 98, 106, 121, 123, 124, 125, 127) ilga edilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu ve onu ifade etmek üzere kullanılan Hükümet kelimesi, Başbakanlık, Başbakan, Hükümet temsilcisi gibi ibareler ve ayrıca önceden bakanlar kurulunun sunmuş olduğu kanun önerilerini ifade etmek üzere kullanılan “tasarı” kelimesi İçtüzükte yer aldığı tüm maddelerden çıkarılmıştır. Çeşitli maddelere ise Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar ve bakan yardımcısı ifadeleri eklenmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların, Anayasanın 81'inci maddesinde yazılı şekilde TBMM önünde andiçecekleri; 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun 21/3'üncü maddesinde ise, Cumhurbaşkanınca atanan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve Bakanların atanmalarını takip eden gün andiçecekleri düzenlendiğinden, İçtüzüğün 3'üncü maddesine “Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, atandıkları tarihten sonra yapılan ilk birleşimde andiçerler.” biçiminde bir fıkra eklenmiştir.

2017 Anayasa değişikliği “kanun hükmünde kararname” işlem türünü kaldırdığından bu kavram da içtüzükten çıkarılmıştır. Yeni bir işlem türü olarak, olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri getirildiğinden ve bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmak ve yayım tarihinden itibaren üç ay içinde görüşülüp sonuçlandırılmak zorunda olduklarından, İçtüzükte (md.128) bu yolda değişiklikler yapılmıştır.

<sup>125</sup> Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu, Yasama Dönemi:27, Yasama Yılı:2, Sıra Sayısı: 4, s.4-5.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM’de görüşölme usulü, baştan aşağı değıştirilen 128’inci maddede düzenlenmiştir. Ayrıca İttüzüğün 23’üncü maddesinde yer alan “Tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin” ibaresi “Tekliflerin veya olağanüstü hal sırasında olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” şeklinde değıştirilmiştir.

Anayasa’da yapılan bir diğer değışiklik sıkıyönetimin kaldırılması ve olağanüstü yönetim usullerinin tek başlık altında toplanmasıdır. İttüzük buna uygun olarak değıştirilmiş, sıkıyönetim ile ilgili kararları düzenleyen 127’inci madde kaldırılmış ve olağanüstü hal ile ilgili kararları düzenleyen 126’inci madde ise anayasa değışikliğine uyumlu hale getirilmiştir.

2017 Anayasa değışiklikleri yasama organının yürütmeyi denetleme araçlarında da önemli değışiklikler yapmıştır. Parlamenter sisteme özgü bir kurum olan gensoru mekanizması ortadan kalktığı için İttüzükten bu kurum ile ilgili kavram ve düzenlemelerin çıkarılması gereği doğmuştur. Ayrıca Anayasa değışikliği sözlü soru mekanizmasını da kaldırmış, yazılı soru, genel görüşme ve meclis araştırma mekanizmalarını yeniden düzenlemiştir. Bu çerçevede İttüzükte sözlü soruyu düzenleyen 98’inci madde ilga edilmiş; ayrıca yazılı soru mekanizmasının usulünü düzenleyen maddeler (md.96, 97, 99. 100) de yeni sisteme göre yeniden düzenlenmiştir. Yeni sistemde yazılı soruların Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara iletileceği öngörülmüştür. Meclis soruşturması mekanizması da yürütmenin değışen yapısına göre yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara yönelik bir denetim mekanizması haline getirilen meclis soruşturması usulünü düzenleyen İttüzük maddeleri Anayasa değışikliği ile uyumlu hale getirilmiştir.

Anayasa değışikliği Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamını ve cezai sorumluluğuna gidilme usulünü tümüyle değıştirdiği için bu yöndeki değışikliklerin de İttüzüğe aktarılması gereği doğmuştur. Bu doğrultuda, İttüzüğün 114’üncü maddesi değıştirilmiş ve “Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu” başlığı altında uygulanacak usul bu maddede detaylı bir biçimde düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değışikliği ile, TBMM üye tamsayısı 550’den 600’e çıkarıldığından, İttüzüğün 2’inci maddesi bu yönde değıştirilmiştir. Ayrıca yeni sistemde milletvekilliği ile bakanlık ve cumhurbaşkanlığı yardımcılığı görevleri bağdaşmadığından 135’inci maddeye bu yönde bir fıkra eklenmiştir.

İttüzüğün açık oylama yapılması zorunlu halleri düzenleyen 142’inci

maddesi Anayasa ile uyumlu olacak biçimde değiştirilmiştir.

Anayasa değişikliği ile hem Cumhurbaşkanına hem de TBMM'ye seçimleri yenileme yetkisi verilmiş; TBMM'nin bu yetkiyi üye tamsayısının en az beşte üç çoğunluğu ile kullanabileceği öngörölmüş olduğundan İçtüzüğün 95'inci maddesi bu yönde değiştirilmiştir.

Yürütme yetkisinin sahibi 2017 anayasa değişiklikleri ile el değiştirdiğinden milletlerarası andlaşmalar yapma yetkisini ve TBMM'nin bu andlaşmaları uygun bulma yetkisini düzenleyen hükümler de bundan etkilenmiştir. Bu doğrultuda, İçtüzüğün daha önce KHK'ları düzenleyen 90'ıncı maddesi tümüyle değiştirilmiş ve "Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler" başlığı altında bu maddede andlaşmaların onaylanmasının TBMM tarafından uygun bulunması usulü yeni sisteme uygun biçimde düzenlenmiştir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisinin niteliği de değiştirilmiş ve geciktirici veto yetkisi güçleştirici veto yetkisine dönüştürölmüştür (Anayasa, md.89/3). İçtüzüğün kanun tekliflerinin Genel Kurulda görüşölmesi usulünü düzenleyen 81'inci maddesi bu değişiklikle uyumlu hale getirilmiştir.

2017 değişiklikleri ile yürütme ve yasama organlarının, birbirlerinin çalışmalarına katılma ve aynı organlarda yer alma bağlamında, daha katı bir biçimde birbirinden ayrıldığı bir hükümet sistemi kurulduğu için parlamentoda yürütmenin temsiline hangi hallerde, hangi kapsamda ve ne şekilde olabileceğinin de buna uygun biçimde ayrıca düzenlenmesi gerekmiştir. Bu doğrultuda "hükümetin temsili" başlıklı 62'inci madde değiştirilmiş ve "Yürütmenin Temsili" başlığı altında bu husus sil baştan düzenlenmiştir. Gündem dışı söz vermeye ilişkin kuralları düzenleyen 59'uncu maddede daha önce "hükümet"e de bu yönde söz verilebileceği öngörölüyor iken, bu maddede geçen "Hükümet" kelimeleri "Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar" olarak değiştirilmiştir.

TBMM Genel Kurulunun gerçekleştirdiği kapalı oturumlara kimlerin katılabileceği hususu da yeniden düzenlenmiştir. Daha önce İçtüzüğün 70/4'üncü maddesinde "Bakanlar ve dinleyici olarak cumhurbaşkanı kapalı oturumlarda bulunabilirler" ibaresi yer alıyorken bu fıkra "*Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri 62'nci maddede belirtilen hallerde aynı maddede belirtilen usulle kapalı oturumlarda bulunabilirler.*" biçimine dönüştürölmüştür.

Yürütmenin komisyon toplantılarına katılımına ilişkin hükümler de değiştirilmiştir. Komisyon toplantı çağrılarının Cumhurbaşkanlığına da gönderileceği (md.26), Komisyon toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, bakan yardımcılığı ve üst kademe kamu yöneticilerinin de katılabileceği (md.30, 31) ancak değişiklik önerileri verme ve oy kullanma yetkilerinin olmayacağı öngörülmüştür (md.31). Ayrıca bu kişilerin kapalı oturumlarda da bulunabileceği hükme bağlanmıştır (md.32).

Görüldüğü üzere 2018 değişiklikleri büyük ölçüde Anayasa değişikliğine uyum sağlama amacıyla yapılmıştır. Ancak bunun yanında, Anayasa değişikliğinden bağımsız ve İçtüzüğün özünü çok fazla etkilemeyen diğer bazı değişiklikler de gerçekleştirilmiştir.

Bu değişikliklerin bir kısmı, belli bir süredir işlevsiz durumdaki bazı hükümlerin içtüzük metninden çıkarılması amacına yöneliktir. Örneğin daha önce kaldırılmış olan Hesapları İnceleme Komisyonu metninden çıkarılmıştır; yine Anayasa ve kanunlarda idam cezası kaldırılmış olmasına rağmen İçtüzükte varlığını sürdüren bu konudaki hükümler temizlenmiştir (md.92).

Değişikliklerin bir kısmı ise, teamül haline gelmiş bazı uygulamaların içtüzüğe aktarılmasını sağlamayı amaçlamıştır. Örneğin, artık gelen kağıtların önemli bir kısmı fiziki olarak değil, elektronik yoldan dağıtıldığından, bu uygulama İçtüzük kurallarına yansıtılmıştır.

Bunlar dışında diğer bazı küçük çaplı değişikliklerin de olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, İçtüzüğün 19'uncu maddesinin birinci fıkrası değiştirilerek Danışma Kurulunun kimlerden oluşacağı hususu yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede TBMM Başkanvekillerinin de Danışma Kuruluna başkanlık edebileceği ve siyasi parti gruplarından sadece grup başkanı ve başkanvekillerinin Danışma Kurulu toplantılarına katılabileceği hüküm altına alınmıştır. İçtüzüğün 21'inci maddesinde değişiklik yapılarak, Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dilekçe Komisyonu üyeliğine seçilen milletvekillerinin diğer komisyonlarda da görev alabilmesine imkan tanınmıştır. Ayrıca siyasi parti gruplarına komisyondaki üyelerini değiştirme olanağı sağlanmıştır.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1876'dan günümüze Türkiye'de yapılan parlamento içtüzüklerini ve içtüzük değişikliklerini çeşitli bakımlardan değerlendirmek mümkündür. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyeti Devleti bir asrı aşan bir parlamento geleneğine sahiptir ve parlamento içtüzükleri, gerek parlamenter

yaşamdan etkilenerek gerekse parlamenter yaşamı etkileyerek bu sürecin en önemli parçalarından birisi olmuştur. Türkiye'de parlamento içtüzüklerinin gelişim serüvenini genel hatlarıyla inceleyen bu çalışma bu iki yönlü ilişkinin örneklerini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de içtüzüklerin gelişim serüveninde dikkati çeken ilk nokta, yeni içtüzük yapımının çok nadir gerçekleşmiş olmasıdır. Bir asırlık cumhuriyette, (1961 dönemi parlamento içtüzüklerini tek olarak sayar ve askeri darbe dönemlerinde yapılan içtüzükleri bir kenara koyarsak) yalnızca iki defa içtüzük yapılmıştır. 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarının her biri bir önceki anayasaya kıyasla meclis örgütlenmesinde ve meclisin görev ve yetkileri bağlamında çok önemli değişiklikler getirmiş olmasına rağmen, anayasa değişikliklerini içtüzük değişikliklerinin izlediği bir tarihsel süreç tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. Bu durum, bu yönde bir ihtiyaç duyulmamış olması yahut bu yönde bir çaba gösterilmemesinden değil, yeni içtüzük yapmada yaşanan zorluklardan kaynaklı görünmektedir. Bir önceki dönemdeki içtüzükleri değiştirerek uygulamak daha çok tercih edilen bir yöntem olmuştur.

Zira 1921 ve 1924 anayasaları döneminde 1877 Heyet-i Mebusan Dahili Nizamnamesi uygulanmış; 1927'de cumhuriyetin ilk meclis içtüzüğü yapılabilmıştır. 1961 anayasasının yapılması ile siyasal sistemde ve yasama organının kuruluş ve işleyişinde çok köklü değişiklikler yapılmış olmasına karşın 1961 Anayasası döneminde de yeni bir içtüzük hemen çıkarılamamış ve iki meclisli bir parlamentonun kurulduğu bu dönemde meclislerin içtüzükleri hep gecikmeli olarak yapılmıştır. Öyle ki, Millet Meclisi içtüzüğü ancak 1973 yılında yapılabilmıştır. Bu tarihe değin 1927 tarihli Dahili Nizamname değiştirilerek uygulanmaya devam etmiştir. Aynı durum 1982 anayasasının ardından da yaşanmıştır. Parlamentonun kuruluşunu ve işleyişini yine önemli bir biçimde değiştiren bir anayasa yapılmış olmasına karşın yeni bir içtüzük yapma girişimlerinden sonuç alınamamış ve 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü birçok defa değiştirilerek bugüne kadar uygulanmaya devam etmiştir. Yürürlükteki TBMM içtüzüğü hala bu içtüzüktür. O halde denilebilir ki, Türkiye'de içtüzüklerin evrimi daha sıklıkla içtüzük değişiklikleri yoluyla gerçekleşmiştir.

Türkiye'de içtüzüklerin içerik bakımından nasıl bir dönüşüm geçirdiğini detaylı biçimde tartışmaya bu çalışmanın sınırları imkan vermez ancak belli başlı noktalar üzerinden genel bir resim ortaya konulabilir.

Öncelikle vurgulamak gerekir ki, bugünkü parlamento teamülleri ve



mevcut içtüzük Osmanlı döneminden bugüne uzanan zengin deneyimin bir ürünüdür. Bunun en temel göstergesi yürürlükteki içtüzükte yer alan kimi usullerin ve kuralların izlerinin 1877 Dahili Nizamnamesinin ilk biçimine kadar sürülebiliyor olmasıdır.<sup>126</sup> Örneğin yürürlükteki içtüzüğümüzün 8'inci maddesine göre Meclis Başkanı seçilinceye kadar en yaşlı milletvekili Geçici Başkanlık görevini yapmakta, en genç üyelere ise geçici katiplik görevi verilmektedir. Bu uygulama 1877 Heyet-i Mebusan Dahili Nizamnamesinde de benimsenmiş ve o günden bugüne uygulanagelmiştir. Başkanlık Divanının yapısı da geçmişten bugüne ufak değişiklikler geçirerek aynı kalmıştır. Üye sayıları değişmekle birlikte, 1877'den bugüne Başkanlık Divanı, başkan, başkanvekilleri, katip üyeler ile idare amirlerinden oluşan bir yapı olarak şekillenmiştir. 1877'den beri mecliste oylamanın üç biçimi vardır: İşaretle oylama, açık oylama ve gizli oylama. Bunların yapılaş biçimleri, ufak değişiklikler olmakla birlikte, aşağı yukarı aynıdır. Meclisin iç disiplinine ilişkin düzenlemelerin de bugüne kadar değişmeden gelen yönleri vardır. Örneğin 1877'den beridir mecliste üç tür disiplin yaptırımı uygulanmaktadır: Uyarma, kınama ve meclisten geçici olarak çıkarma. Ancak elbette bu yaptırımların hangi hallerde ve ne şekilde uygulanacağı zaman içerisinde değişimler göstermiştir.

Buna karşılık geçmişten bugüne çok kapsamlı değişimin yaşandığı konular da vardır. Örneğin her ne kadar Meclisin iç yapısı belli bakımlardan benzer özellikler göstermeye devam etmiş olsa da, bazı bakımlardan ciddi bir değişim geçirmiştir. 1877 Dahili Nizamnamesinde meclisteki temel organlardan birisi şubelerdir. Ancak zaman içerisinde şubeler biçimindeki yapılanmadan vazgeçilmiştir. Yine, ilk dönemlerde meclis içinde siyasi parti grupları biçiminde bir yapılanma yoktur. Ancak siyasi parti olgusunun siyasal yaşam içerisinde kilit bir rol üstlenmesi ile birlikte, meclis içerisindeki işleyişte de siyasi parti gruplarına önemli bir yer verilmeye başlanmıştır.

Türkiye'de içtüzüklerdeki köklü değişikliklerin önemli bir bölümü anayasal sistemde yaşanan değişimlerden kaynaklanmaktadır. Özellikle yasama organının üstlenmiş olduğu görevlerin ve yasama-yürütme arasındaki ilişkinin değişmesi içtüzüklerin belli hükümlerinin köklü biçimde değişmesine yol açmıştır. Örneğin seçimlerin denetimi usulü olarak siyasal denetimin benimsendiği dönemlerin içtüzüklerinde, bu denetimin yapılaş usulünü düzenleyen hükümlere de yer verilmiştir. Seçimlerin yargısal denetiminin

<sup>126</sup> Fahri Bakırcı, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*, TBMM Basımevi, 2015.

benimsenmesi ve YSK'nın kurulması ile birlikte bu hükümler içtüzükten çıkarılmıştır. Yine cumhuriyetin ilk yıllarında kanunların yorumlanması (tefsiri) yetkisine de sahip olan yasama organının bu yetkisine ilişkin içtüzükteki düzenlemeler anayasa yargısının tesis edilmesiyle birlikte içtüzükten çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanlığı makamının oluşturulması ve meclis tarafından seçiminin benimsenmesi ile birlikte içtüzüklerde cumhurbaşkanının seçimi usulünü düzenleyen hükümler yer almaya başlamıştır. 2007'de Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceğine ilişkin Anayasa değişikliğinin yapılması, bu hükümlerin içtüzükten çıkarılmasına yol açmıştır. Esasında denilebilir ki, yasama dönemi, milletvekili sayısı, hükümet sistemi, yasamanın görevleri, anayasanın değiştirilmesi usulü, toplantı ve karar yetersayıları, yasama dokunulmazlığı vb. konulara ilişkin genel esaslar bizzat Anayasada belirlenmiş olduğundan, bu hususlarda yapılan her anayasa değişikliği içtüzüğün de değişmesine kaynaklık etmiştir.

Anayasal sistemde ve genel anlamda siyasal yapıda, siyasal dengelerde ve yönelimlerde yaşanan değişimlerden kanun yapım usulünü düzenleyen hükümler de sıkça etkilenmiştir. 1876 dönemi Osmanlı parlamentosunda uygulanan kanun yapım usulünden günümüz TBMM'sinde uygulanan kanun yapım usulüne değin geçen süreçte, her dönemin/anayasal sistemin özelliklerine göre ilgili düzenlemeler yeniden biçimlendirilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, kanun yapımının geçmişten bugüne çok köklü biçimde değişen yönleri olduğu gibi fazla değişmeden bugüne kadar gelen yönleri de vardır. Örneğin Genel Kurulda önce tasarının/teklifin tümü üzerinde görüşme yapılması, sonra tek tek maddelerin görüşülmesine geçilmesinin oylanması gibi usule ilişkin kimi detaylar 1877 Nizamnamesinin ilk biçiminde de mevcuttur. Buna karşılık bu dönemde kanunların görüşülmesinde beş gün ara ile iki defa görüşme kuralı vardır ve 1927 Nizamnamesinin ilk biçiminde de iki defa görüşme usulüne yer verilmiştir. Ancak sonraki dönemlerde iki defa görüşme kuralı kaldırılmıştır. Bugün kanun teklifleri Genel Kurulda bir defa görüşülmektedir.

Bazı içtüzük değişiklikleri meclisin iç işleyişindeki deneyimlerden çıkarılan sonuçların bir ürünüdür. Mevcut usullerin eksik, yanlış, yetersiz, geri kalmış vs. olduğunun pratikte tespit edilmesi bu usullerin değiştirilmesine kaynaklık etmiştir. Bu bağlamda ihtiyaç doğdukça sürekli değiştirilen hükümlerin başında komisyonların kuruluşu ve işleyişine ilişkin hükümler gelir. Öyle ki, içtüzüklerde en sık değiştirilen maddeler komisyonlara ilişkin maddelerdir. Özellikle de komisyonların kuruluşuna dair hükümler,

yeni komisyon kurma, eskilerini kaldırma, üye sayılarında değişiklik yapma gibi ihtiyaçların ortaya çıktığı her durumda değişikliğe uğramıştır. Ancak komisyonlara ilişkin esas dönüşüm meclis komisyonlarının ihtisas komisyonları ve özel amaçlara yönelik komisyonlar biçiminde ayrışmasıdır. 1877 nizamnamesinin ilk biçiminde, komisyonların genellikle şubeler nezdinde kurulduğunu (genel kurul tarafından da kurulmaları mümkündür), ancak bunların belli uzmanlık alanlarına göre sınıflandırılmış “ihtisas” komisyonları biçiminde olmadığını görüyoruz. Bu durum kanunların yapılmasında yasama organına tanınan sınırlı yetkinin bir ürünü olarak da düşünülebilir. Nitekim 1909 Anayasa değişikliklerinin ardından yapılan içtüzük değişikliği ile ilk kez ihtisas komisyonlarının kurulması söz konusu olmuştur. O günden bugüne içtüzüklerde, komisyonların oluşumu bağlamında, ihtisas komisyonları ve özel komisyonlar biçiminde bir yapılanma vardır.

Pratikte edinilen deneyimlerin ve değişen koşulların bir sonucu olarak içtüzük değişikliklerine sıklıkla konu edilen bir diğer husus ise meclis görüşme usulüdür. Genel Kurulda yahut komisyonlarda bir konunun görüşülmesinde söz alma sırasına ve sürelerine ilişkin hükümler ile meclisteki görüşmelerin hızını etkileyen diğer bazı hükümler birçok defa değişikliğe konu edilmiştir.

Parlamento kelimesi “konuşulan, müzakere edilen yer” demektir.<sup>127</sup> Teoride parlamentolar, toplum içindeki farklı görüş ve yaklaşımları yansıtan yelpazenin bir minyatürü olmalıdır ve burada yapılan müzakereler aracılığı ile millet/halk iradesi ortaya çıkarılmalıdır. Bu bakımdan milletvekillerinin bu iradenin ortaya çıkarılması sürecine kısıtlamalar olmadan katılabilmesi büyük bir önem teşkil eder. Genel Kuruldaki görüşmelerin mümkün olduğunca sınırlandırılmadan yapılması da bunun bir gereğidir. Ancak zamanla parlamentonun üstlendiği görevlerin ve iş yükünün artması, özellikle de toplumsal yaşamın gelişip karmaşıklaşması nedeniyle yapılması gereken kanun sayısının çoğalması, bu görüşmelerin olabildiğince verimli ve hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu durum ise beraberinde bir ikilemi getirmiştir: İhtiyaca uygun sağlıklı kanunların yapılması için alelacele görüşmeler yapılmaması, konunun gerektiği düzeyde etraflıca tartışılabilmesi gerekir. Ancak görüşme sürelerine bir sınır konulmadığında bir kanunun yapılması çok uzun zaman alabilecek, bu süreçte kanunun çıkarılmasına kaynaklık eden ihtiyaç giderilememiş olacaktır. İşte bu ikilem

<sup>127</sup> Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, 1980, s.10.

dünyanın diğer parlamentolarında olduğu gibi Türk parlamentolarında da genel kuruldaki görüşme usullerinin ve kanun yapım usulünün hızlandırılmasını sağlamaya yönelik düzenlemelerin yapılmasına yol açmıştır. Burada makul bir dengenin sağlanıp sağlanmadığı ise o ülkedeki demokrasinin düzeyinin göstergelerinden birisi haline gelmiştir.

Türk parlamentolarında, zamanla, ama özellikle 1957 içtüzük değişikliklerinden başlayarak, görüşme süreçlerinin hızlandırılması ve kısaltılması eğilimi güçlenmiştir. İlk başlarda söz alan milletvekillerinin konuşma sürelerini, söz alma sayısını açıkça sınırlayan hükümler içtüzüklerde yer almazken, zaman içerisinde konuşma sürelerini, söz alabilecek milletvekili sayılarını, sorulabilecek soru sayısını, soruların gündeme alınacağı günleri vb. sınırlayan düzenlemeler içtüzüklerde yerini almaya başlamıştır.

Denilebilir ki, Türkiye'de içtüzük değişikliklerine gerekçe yapılan yaygın nedenlerden birisi parlamento süreçlerinin daha verimli hale getirilmesi, meclisin etkin ve hızlı çalışmasının sağlanması amacıdır. Bu doğrultuda, yapılan kimi değişiklikler gerçekten de meclisin daha hızlı ve verimli çalışmasına katkı sunmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki, bu amaçlar kimi zaman (özellikle güçlü hükümetlerin kurulduğu dönemlerde) muhalefetin sesini kısma amacını perdeleyen bir gerekçe olarak da kullanılabilir. Çoğulcu demokrasiyi tam anlamıyla içselleştiremeyen iktidarlar, yasama çalışmalarında azınlığın (muhalefetin) yerini ve rolünü anlamsız, önemsiz, hatta bir engel olarak görebilmekte ve bu "engellere" imkan tanıyan içtüzük düzenlemelerini değiştirmek isteyebilmektedir. Türkiye'de yapılan içtüzük değişikliklerinin bir kısmı bu gerekçeyle itham edilmiş ve eleştirilmiştir. Gerçekten de bu ithamlara konu olan değişikliklerin bir kısmı demokratik bir hukuk devletine uygun olmadığı gerekçesiyle AYM tarafından iptal edilmiştir.

Türkiye'de içtüzüklerin içeriğini, değişimini etkileyen önemli faktörlerden birisi de Anayasa Mahkemesi kararlarıdır. AYM denetimine tabi olan parlamento içtüzüklerinde yapılan değişiklikler sıklıkla AYM önüne götürülmekte ve mahkemenin kararları içtüzüklerin içeriğini önemli biçimde etkilemektedir. Çalışmamızın sınırlarını aşacağı için detaylı değinmek mümkün olmamakla birlikte, belirtmek gerekir ki, yalnızca içtüzük değişikliği adı altında alınan kararlar değil içtüzükteki bir hükme aykırı olarak yahut içtüzükte açık bir hüküm olmayan konularda bir nevi içtüzük hükmü yaratacak şekilde yapılan uygulamalar da AYM tarafından "eylemli içtüzük değişikliği"

olarak kabul edilmekte ve denetlenmektedir.<sup>128</sup> Nitekim bu şekilde gerçekleşen eylemli içtüzük değişikliklerinin de bir bölümü AYM önüne gitmiştir ve bunların bazıları anayasaya aykırı bulunarak AYM tarafından iptal edilmiştir.

Bunlar içerisinde ilk akla gelen 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin verilen AYM kararıdır. 11.Cumhurbaşkanı'nın TBMM Genel Kurulunda yapılan seçiminde, toplantı yetersayısının ne olması gerektiği konusunda usul tartışması yaşanmış; Meclis Başkanı konuyu Genel Kurulun oyuna sunmuş ve oylamada genel toplantı yetersayısının yeterli olacağı kabul edilerek seçimin ilk turu buna göre yapılmıştır.<sup>129</sup> Bu karar eylemli içtüzük değişikliği olduğu gerekçesiyle AYM'nin önüne götürülmüş ve AYM söz konusu uygulamanın anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir.<sup>130</sup> Bu tartışma ve ardından verilen AYM kararı bir anayasa değişikliği yapılmasına kaynaklık etmiştir. 2007 yılında değişiklik ile Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçileceği ve TBMM'nin, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde, üye tamsayısının üçte biri ile toplanacağı düzenlemeleri getirilmiştir.<sup>131</sup> Bu ise ilgili içtüzük hükümlerinin değiştirilmesine yol açmıştır.

Bu örnekler gösteriyor ki AYM kararları da içtüzük değişikliklerinin gelişim serüveninde önemli bir yere sahiptir. Sadece eylemli içtüzük değişiklikleri bakımından değil, içtüzük değişikliği adı altında yapılan işlemler bakımından da AYM'nin vermiş olduğu iptal kararları önemli bir yere sahiptir ve içtüzüklerin değişiminde yön verici bir rol oynamıştır. Çalışmamız içerisinde değindiğimiz “temel kanun” düzenlemesi bunun çarpıcı bir örneğidir.

Son olarak, içtüzüklerin içeriğini etkileyen bir eğilime daha değinmek gerekir: yasama-yürütme arasındaki güç dengesinin yürütme lehine değiştirilmesi eğilimi. Özellikle 1971 askeri muhtırası ardından yapılan anayasa değişikliklerinde, 1982 anayasasında ve bu anayasa döneminde yapılan anayasa değişikliklerinde yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi hakimdir.<sup>132</sup> Bu

<sup>128</sup> “İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM Genel Kurulu kararları ise, yeni bir İçtüzük kuralı sayılır.” AYM, 28.12.1999, E.1999/37, K.1999/49. Belirtmek gerekir ki, sonraki yıllarda sadece maddeler üzerinde değil kanun görüşmesinin tümünde soru-cevap işlemi 10 dakikayla sınırlayan bir içtüzük değişikliği yapılmış ancak AYM bunu Anayasa aykırı bularak iptal etmiştir. Bkz. dipnot 100.

<sup>129</sup> TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yıl: 5, Cilt:155, 27 Nisan 2007, s.56-80.

<sup>130</sup> AYM, 01.05.2007 tarih ve E.2007/45, K.2007/54.

<sup>131</sup> 31.05.2007 tarih ve 5678 Sayılı Kanun. (R.G. 16.06.2007, Sayı: 26554).

<sup>132</sup> Bkz. Turgut Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *Anayasa Yargısı*, (1), 1984, s.3-14; İbrahim Kaboğlu ve Eric

durum bütçe kanunun onaylanması prosedüründen, yürütmenin denetlenmesi araçlarının kullanım usulüne değin birçok hususta yürütme/iktidar lehinde önemli değişikliklerin yapılmasına yol açmıştır. Örneğin bugün meclis soruşturması usulünün işletilmesi önceki dönemlere göre çok daha zordur.

---

Sales, *Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku*, Çev. ve Ed: İrem Berksoy, Legal Yay., İstanbul, 2018, s.48-49; Tanör, İki Anayasa, s.115; Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s.61-62; Gözler, s. 803 vd.

## KAYNAKÇA

Aldıkaçtı O, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası (Ders Notları)*, Fakülteler Matbaası, 1970.

Alpaslan Ş, “İçtüzüklerin Hukuki Niteliği ve Anayasa Yargısındaki Yeri”, *İÜHF Mecmuası*, 42 (1-4), 1976, s. 61-83.

Anayurt Ö, *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, 6.Baskı, Seçkin Yay., 2023.

Armağan S, *Memleketimizde İçtüzükler*, Fakülteler Matbaası, 1972.

Aybay R, “Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *Siyasi İlimler Türk Derneği (Haz.) Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı: 1876-1976*, Ajans Türk Gazetecilik ve Matbaacılık, 1976, s. 283-326.

Bakırcı F, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*, TBMM Basımevi, 2015.

Bakırcı F/ Gençkaya Ö F/ Ergül O/ Kılıç A/ Arslan G A/ Yüksel İ, *Parlamento Hukukuna Giriş*, 2.Baskı, Lykeion Yay., 2022.

Çoker F, *Türk Parlamento Tarihi Milli Mücadele ve T.B.M.M. Birinci Dönem 1919 – 1923 I. Cilt*, TBMM Vakfı Yayınları, 1994.

Eren A, *Anayasa Hukuku Dersleri, Genel Esaslar - Türk Anayasa Hukuku*, 5. Baskı, Seçkin Yay., 2023.

Gözler K, *Türk Anayasa Hukuku*, 4. Baskı, Ekin Yay., 2021.

İba Ş, *Parlamento İçtüzük Metinleri Osmanlı'dan Günümüze*, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2009.

İba Ş, *Parlamento Hukuku*, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, 2017.

Kaboğlu İ/ Sales E, *Darbe ve Demokrasi Sarkacında Türk Anayasa Hukuku*, Çev. ve Ed: İrem Berksoy, Legal Yay., 2018.

Kocaman H/ Gökçimen S, *Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Değişiklikler, Gerekçeler, Tutanaklar, I ve II. Cilt*, TBMM Basımevi, 2012.

Neziroğlu İ, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Seçkin Yay., 2008.

Okandan R G, “Pozitif Âmme Hukukumuzun Gelişmesi Bakımından

1945 – 1960 Devrinin Özellikleri”, *IÜHF*, 29 (1-2), 1963, s. 3-16.

Onar E, *Meclis Araştırması*, AÜHF Yay., 1977.

Özbudun E, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *AÜHFD*, 26 (1-4), 1979, s. 3-20,

Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku*, 21.Baskı, Yetkin Yay., 2021.

Tan T, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *Anayasa Yargısı*, Cilt:1, 1984, s. 3-14.

Tanör B, *İki Anayasa 1961-1982*, 3.Baskı, Beta Yay., 1994.

Tanör B, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1876-1980)*, 14.Baskı, YKY Yay., 2006.

Tanör B/ Yüzbaşıoğlu N. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 20.Baskı, Beta Yay., 2021.

Teziç E, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, 1980.

Teziç E, *Anayasa Hukuku*, 16.Baskı, Beta Yay., 2013.

Tunaya T Z, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 5.baskı, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1982.

Tunç H, *Türk Anayasa Hukuku*, 2.Baskı, Gazi Kitabevi, 2019.

Yüksel N, “Türk Parlamento Hukukunda ‘Bütçe’ Komisyonu”, *Sayıştay Dergisi*, (56), 2005, s. 3-22.