

## Eylemli İçtüzük Değişiklikleri

*Emre Topal\**

### Giriş

Yasama meclisinde eylemli içtüzük değişikliği şeklindeki işlemlerin anayasaya uygunluk denetimi kapsamında görülmeleri Anayasa Mahkemesi'nin kararları ile yerleşik içtihat niteliğini alsa da Mahkeme'nin bu konudaki kararları, 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimi işlemlerine ilişkin Kararda olduğu gibi, hukukçular arasında yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Bu anlamda, eylemli içtüzük değişikliklerinin hukuki niteliğinin ayrıntılı bir biçimde açıklanması gereği ortadadır.

Eylemli içtüzük değişikliklerinin hukuki niteliğini ve anayasaya uygunluk denetiminde karşılaşılan sorunları 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde verilen Anayasa Mahkemesi kararlarından faydalanarak açıklamayı amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümü, ey-

---

\* Yasama Uzmanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü; Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Doktora Programı Öğrencisi.

lemli içtüzük değişikliğinin tanımlanmasına ve Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi imkânına yönelik tartışmalara ayrılmıştır. İkinci bölümde, Anayasa Mahkemesi kararlarında eylemli içtüzük değişikliği sayılan bazı uygulamalar anlatılmış ve eylemli içtüzük değişikliğinin oluşum şartları belirlenmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümde ise 11. Cumhurbaşkanı'nın seçime ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı, eylemli içtüzük değişikliği bakımından ayrıntılı bir biçimde tahlil edilmiştir.

### **I. Eylemli İçtüzük Değişikliğinin Tanımı ve Anayasa Mahkemesi Tarafından Denetlenebilmesi İmkânı**

İçtüzükler, “Yasama meclislerinin kendi iç çalışmalarını düzenlemek amacıyla” koydukları kurallar olup biçimsel yönden parlamento kararları kategorisine girmektedir.<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirttiği gibi İçtüzüğün “norm yaratıcı” karakteri, onu diğer parlamento kararlarından ayırmaktadır.<sup>2</sup>

Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği öngörülmüştür. Bu anlamda, en kısa tanımıyla TBMM İçtüzüğü, TBMM çalışmalarını düzenleyen yazılı kurallar bütünüdür.<sup>3</sup>

TBMM İçtüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin hükümler İçtüzüğün 181. maddesinde düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü değişikliklerine ilişkin teklifler, TBMM'de kanun teklifleri hakkında uygulanan usullere tabi olmakta; bu değişiklik teklifleri Anayasa Komisyonu'nda incelendikten sonra Genel Kurul'da görüşülüp sonuçlandırılmalıdır. TBMM tarafından kabul edildiği takdirde İçtüzük değişiklikleri, TBMM kararı biçiminde ve kararda ileri bir tarih yürürlük tarihi olarak öngörülmemişse Resmi Gazete'de yayımlanmakla yürürlüğe girmektedir.

Eylemli içtüzük değişikliği, İçtüzüğün, İçtüzük'te öngörülen değiştirilme

<sup>1</sup> Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 1979, s. 16-17.

<sup>2</sup> Ergun Özbudun, a.g.m., s. 17; aynı yönde E.2001/129, K. 2002/24, k.t. 31.1.2002.

<sup>3</sup> İrfan Neziroğlu, Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Ankara, 2008, s. 215.

yöntemlerine uyulmayarak TBMM işlemleri ile eylemli olarak değiştirilmesidir. Aşağıda da ayrıntılı bir biçimde inceleneceği üzere Anayasa Mahkemesi kararlarına göre eylemli içtüzük değişikliği iki şekilde meydana gelebilmektedir. İlk durumda, İttüzük'te TBMM faaliyetleri için uygulanacak bir kural yoktur ve TBMM'nin işlemleriyle TBMM çalışmalarına ilişkin yeni bir kural öngörülmektedir. İkinci durumda ise İttüzük'te TBMM çalışmalarına ilişkin bir kural olmakla birlikte TBMM, gerçekleştirdiği bir işlemle İttüzük kurallarına aykırı hareket etmektedir. Bu iki durumda da, kural olarak eylemli içtüzük değişikliğinin meydana geldiği kabul edilmektedir.<sup>4</sup>Anayasa Mahkemesi kararlarından da yararlanarak, biz, ilk durumdaki TBMM işlemleriyle ortaya çıkan neticenin "İttüzük niteliğinde kural", ikinci durumda gerçekleşen işlemlerin ise "eylemli içtüzük değişikliği" olarak isimlendirilebileceğini düşünmekteyiz. Bununla birlikte, mevcut İttüzük'te bulunmayan bir hükmün eylemli olarak İttüzüğe eklenmesi gibi İttüzük'teki mevcut bir kuralın yerine bu kuralla bağdaşmayan başka bir kuralın eylemli bir biçimde geçirilmesi de İttüzük değişikliği anlamına geldiğinden, bu iki durumu da "eylemli içtüzük değişikliği" olarak isimlendirmek mümkündür.

Anayasa'nın 95. maddesi, TBMM'nin, çalışmalarını kendi yaptığı İttüzük hükümlerine göre yürüteceğini ve Anayasa'nın 88. maddesi de kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülme usul ve esaslarının İttüzük'te düzenleneceğini öngördüğü için eylemli de olsa, TBMM'nin yukarıda belirtilen iki yöntemden biriyle oluşturduğu kural Anayasa'nın 88. ve 95. maddelerinin öngördüğü amaçta hizmet eden bir İttüzük hükmü niteliğindedir. Bu anlamda, eylemli içtüzük değişiklikleri esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminin kapsamında görülmekte ve Anayasa'ya aykırı bu eylemli içtüzük değişikliği sebebiyle bir parlamento kararının iptali söz konusu olabilmektedir.

Eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulabilmesi konusunda Anayasa Mahkemesi'nin yakın zamanda vermiş olduğu bir kararında belirtilen gerekçeler şöyledir:

---

<sup>4</sup> Bkz. Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 10. baskı, Ankara, 2009 s. 234-235; Erdoğan Teziç, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2726, Hukuk Fakültesi Yayın No: 614, İstanbul, 1980, s. 29-30; İrfan Neziroğlu, a.g.e., s. 217.

“Anayasanın 85. maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararları ile Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen TBMM İçtüzüğü'nün, hukuki nitelikleri bakımından birer parlamento kararı olduklarında duraksama bulunmamaktadır. Anayasa'da sayılarak gösterilen bu kararlar dışında kalan parlamento kararları kural olarak Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulamamakta ise de, Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği gibi, iptali istenilen bir yasama tasarrufunun Anayasal denetime bağlı tutulabilecek nitelikte olup olmadığı saptanırken sadece, onun bu tasarrufta bulunan organ tarafından nasıl nitelendirildiğine ve hangi ismin verildiğine veya bu işlemin nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığına bakılması yeterli olmayıp, yapılış yöntemi ve adı ne olursa olsun hukuksal niteliği, etkisi ve doğurduğu sonuçlar da gözetilmelidir. Yapılacak değerlendirme sonucunda, iptali istenilen tasarrufun, Anayasanın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesinin denetim alanına giren kanun, KHK veya TBMM İçtüzüğü ile aynı değer ve etkide bir işlem olduğu kanısına varılırsa bu işlem Anayasa Mahkemesince denetlenebilir. Aksi halde, hukuksal nitelikleri, etkileri ve meydana getirdikleri sonuçlar bakımından, Anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulan kanun, KHK ve TBMM İçtüzüğü ile eşdeğerde bulunan ve bu nedenle de belirtilen işlemlere özgü yöntem ve isimlerle tesis edilip, hukuki varlık kazanması gereken bazı yasama tasarrufları, farklı yöntem ve isimlerle hukuk sistemine dahil edilerek Anayasaya uygunluk denetiminin kapsamı dışına çıkarılabilir.

Bu durumda adı yeni bir İçtüzük düzenlemesi veya değişikliği olmadığı ve İçtüzük yapılması ve değiştirilmesindeki yöntem uygulanmadığı halde değer ve etkisi bakımından birer İçtüzük kuralı niteliğinde olan TBMM kararları Anayasal denetime bağlı tutulabilir. Değer ve etkileri bakımından aralarında fark bulunmayan yasama tasarruflarının aynı yargısal denetime bağlı tutulmaları hukuk devleti olmanın da gereğidir.”<sup>5</sup>

Anayasa Mahkemesi'nin başka bir kararında da aşağıdakiler ifade edilmektedir:

“Meclis kararları Anayasada açıkça öngörülen istisnalar dışında Anayasalılık denetimine tabi değildir. Ancak Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi bir kural niteliğinde olduğu halde, “kural iradesinin” meclis kararı örtüsü altında gerçekleştirilmesi, hukuk devleti ve özgürlükler bakımından kimi zararlar doğurabilir. Bu nedenle meclis kararının bu koşullar altında denetlenmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu istisnai yolun temel gerekçesi, meclis kararlarına karşı denetim olanağının bulunmaması ve Anayasayı dolanma girişimlerinin hukuksal koruma göremeyeceği düşüncesidir.”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007.

<sup>6</sup> E.2007/62, K.2007/66, k.t.05.7.2007.

Anayasa Mahkemesi, yukarıda belirtilen kararlarından çok önce ve 1961 Anayasası döneminde, eylemli içtüzük değişikliklerini denetleme gerekçesini açıklamış ve eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulmaması durumunda, Anayasa kurallarına aykırı uygulama yapılmak istenildiğinde tek tek her konuyla ilgili parlamento kararı şeklinde işlem yapılabileceğini ve böylece bazı işlemlerin Anayasa Mahkemesi denetiminden kaçırılma ihtimali olabileceğini ama bu durumun Anayasa ile bağdaşmayacağını belirtmiştir.<sup>7</sup>Anayasa Mahkemesi bu tutumunu 1982 Anayasası döneminde de birçok kararı ile devam ettirmiştir. Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi tarafından eylemli içtüzük değişiklikleri, İttüzüğün değiştirilme yöntemine uygun bir biçimde yapılan İttüzük değişiklikleriyle aynı hukuki etkiye sahip oldukları kabul edilerek, Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulmaktadır.

Eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin yapılması, 1961 Anayasası'nın erken dönemlerinden itibaren oluşan içtihatlar sebebiyle günümüzde olağan kabul edilmekteyse de, Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki hemen tüm kararlarında üyelerin bir kısmı kararlara muhalif kalmaktadırlar. Çalışmamızın üçüncü bölümünde de değinileceği gibi, özellikle yakın zamanlardaki karşıoy yazılarında üzerinde durulan hususlar, eylemli içtüzük değişikliğinin tanımına ve oluşum şartlarına yönelik olup, Anayasa ve İttüzük'te kural bulunmayan durumlarda TBMM'nin eylemleriyle İttüzük kuralı yaratabileceği ve bunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği, Anayasa'da ya da İttüzük'te kural bulunduğu durumlarda TBMM'nin bu kurallara aykırı işlemler gerçekleştirmesinin ise eylemli içtüzük değişikliği olarak değil fakat Anayasa'ya ya da İttüzüğe aykırılık olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Bundan başka, yine çalışmamızın üçüncü bölümünde anlatılacağı gibi, bir karşıoy yazısında belirtilen ve eylemli içtüzük değişikliği olarak nitelendirilebilecek işlemlerle yasama meclisinin yerleşik uygulamaları arasındaki bağlantıya dikkat çeken görüşlerin de değerlendirilmesi gerekmektedir.

Doktrinde de, eylemli içtüzük değişikliğinin hukuki niteliği ve parlamen-

---

<sup>7</sup> Bkz. E.1967/6, K.1968/9, k.t.27.2.1968.

to kararlarının Anayasa'ya aykırı eylemli içtüzük değişikliği sebebiyle iptal edilmesinin tartışıldığı görülmektedir. Bir kısım yazarlar, Anayasa'da açıkça denetlenebileceği belirtilen parlamento kararları haricindeki kararların ve eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulamayacağını kesin bir şekilde belirtmekteyken,<sup>8</sup> bir kısım yazarlar eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesini olumlu karşılamaktadırlar.<sup>9</sup> Hukuk devleti ilkesi bakımından eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetime tabi tutulması tarafımızdan gerekli görülmektedir.

## II. Eylemli İchtüzük Değişikliği Sayılan Uygulamalar ve Eylemli İchtüzük Değişikliklerinin Oluşum Şartları

Doktrinde de belirtildiği gibi eylemli içtüzük değişikliğinde Anayasa Mahkemesi'nin gerçekleştirdiği denetim norm denetimidir.<sup>10</sup> Bu durumda, eylemli içtüzük değişiklikleri bakımından hangi TBMM işlemlerinin anayasaya uygunluk denetimine tabi olacağı ve bunların Anayasa'ya uygunluklarının denetiminde hangi ölçü normlara dayanılacağı tartışılması gerekmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın bu başlığı altında 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası dönemlerinde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlara değinmek doğru olacaktır.

---

<sup>8</sup> Bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 11. baskı, Bursa, 2011, s. 249; Erdal Abdulhakimoğulları, "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu", *Yasama Dergisi*, sayı 5, 2007, s. 24-25.

<sup>9</sup> Bkz. Ergun Özbudun, a.g.m., s. 11, 25; Ergun Özbudun, a.g.e., s. 226, s. 234-235; Erdoğan Teziç, a.g.e., s. 31-32; Merih Öden, "Cumhuriyetin 75. Yıldönümünde Anayasa Yargısı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 48 Sayı: 1, 1999, s. 35; Fahri Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi-TBMM İchtüzüğü*, Ankara, 2000, s. 530-531; Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, 2. bası, Ankara, 2008, s. 210-211, Volkan Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni*, Ankara, 2009, s. 418; diğer görüşler için bkz. Murat Doğan, *Türk Parlamento Hukuku Kaynaklarından İchtüzüğün Yargısal Denetimi*, TBMM Genel Sekreterliği, yayımlanmamış uzmanlık tezi, Ankara, 2007, s. 168 vd.

<sup>10</sup> Ergun Özbudun, a.g.e., s. 407.

Anayasa Mahkemesi; TBMM Başkanlık Divanı'nın oluşumundaki usulsüzlükleri;<sup>11</sup> 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde usul görüşmesinin ardından alınan ve İçtüzüğün ilgili maddesinin doğrudan atıf yaptığı Anayasa hükmüne aykırı bir tespit gerçekleştiren Genel Kurul kararı;<sup>12</sup> Bakanlar Kurulu görev ve başlarken, güvenoyu için öngörülen karar yeter sayısı hakkında Anayasa ve İçtüzük'te özel bir hüküm yokken bu konuda Genel Kurul kararıyla, karar yeter sayısı hakkındaki Anayasa'nın ilgili genel hükmüne aykırı bir kural oluşturulmasını;<sup>13</sup> aynı şekilde, olağanüstü hal ilanı<sup>14</sup> ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına ilişkin sürenin uzatılması konularında<sup>15</sup> Anayasa ve İçtüzük'te özel hüküm yokken genel kural olan Anayasa'nın karar yeter sayısı ile ilgili hükmüne aykırı bir kural oluşturulmasını; seçimlerin yenilenmesi kararının değiştirilmesi hakkındaki önerenin usulde paralellik ilkesi uyarınca tekrar ilgili komisyonda görüşülmeden doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına ilişkin Genel Kurul kararı<sup>16</sup> Anayasa'ya aykırı eylemlerle içtüzük değişikliği olarak değerlendirmiştir.

Bazı durumlarda ise Anayasa Mahkemesi, eylemlerle içtüzük değişikliği yapıldığını tespit etmekle birlikte bunları Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi; yetki kanunu tasarılarının kırk sekiz saatlik bekleme süresini doldurmadan Genel Kurul'da görüşülmesine yönelik ve yetki bakımından İçtüzüğe aykırı bir biçimde bir siyasi parti grubu adına verilen önerenin Genel Kurul'da kabulünü;<sup>17</sup> Anayasa ve İçtüzük'te bir hüküm olmadığı durumlarda, reddedilen bir kurum bütçesinin yeniden oylanmasını;<sup>18</sup> Danışma Kurulu'nun görüşünün alınması gereken bir durumda bu görüşün alınmamasını<sup>19</sup> ve Anayasa veya İçtüzük'te bir kanun tasarısının maddeleri üzerindeki soru-cevap iş-

---

<sup>11</sup> E.1973/43, K.1973/39, k.t. 25.12.1973.

<sup>12</sup> E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007.

<sup>13</sup> E.1996/19, K.1996/13, k.t.14.5.1996. Bu Kararın tahlili için bkz. Levent Korkut, "Bir Yasama İşlemi Üzerine Çeşitlemeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, 1996, s. 147 vd.

<sup>14</sup> E.1996/20, K.1996/14, k.t.14.5.1996.

<sup>15</sup> E.1996/21, K.1996/15, k.t.14.5.1996.

<sup>16</sup> E.1999/14, K.1999/6, k.t.26.3.1999.

<sup>17</sup> E.1991/27, K.1991/50, k.t.12.12.1991.

<sup>18</sup> E.1992/26, K.1992/48, k.t.17.9.1992.

<sup>19</sup> E.1999/12, K.1999/5, k.t. 25.3.1999.

leminin on dakika ile sınırlandırılmasına ilişkin bir kural olmadığı halde bu sınırlamanın Genel Kurul kararı ile yapılmasını<sup>20</sup> eylemli içtüzük değişikliği olarak görmekle birlikte Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

Verilen örneklerden de yararlanarak Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca eylemli içtüzük değişikliğinin hangi durumlarda gerçekleştiğini söyleyebilmek mümkündür. Eylemli içtüzük değişikliğinin oluşabilmesi için ilgili TBMM işleminin; konu, amaç ve “gördüğü işin niteliği” bakımından TBMM çalışmalarına, diğer bir deyişle İçtüzük ile düzenlenmesi gereken alanlara yönelik olması gerekmektedir.<sup>21</sup> Kanaatimizce, eylemli içtüzük değişikliğinin oluşabilmesi için gereken tek şart budur. Diğer bir deyişle, eylemli içtüzük değişikliğinin oluşabilmesi için Anayasa veya İçtüzük'te düzenlenen TBMM faaliyetlerine yönelik hükümlere aykırı bir işlemin gerçekleşmesi veya Anayasa ve İçtüzük'te konuyla ilgili hüküm bulunmayan hallerde TBMM işlemleri ile TBMM faaliyetlerine yönelik yeni bir kuralın ortaya çıkarılması gereklidir. Bugüne kadar eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi önüne getirilen ama Anayasa Mahkemesi tarafından görev yönünden reddedilen parlamento kararlarına yönelik iptal istemlerinde bu şartın eksikliği açıkça gözlemlenebilmektedir.<sup>22</sup> Anayasa Mah-

<sup>20</sup> E.1999/37, K. 1999/49, k.t. 28.12.1999.

<sup>21</sup> Ergun Özbudun, a.g.m., s. 25; bkz. E.1991/27, K.1991/50, k.t.12.12.1991:

*“TBMM kararının İçtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için o kararın “Meclis'in çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara” ilişkin olması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları da bu doğrultudadır. Buna göre çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir.”*

<sup>22</sup> Bkz. E.1986/2, K.1986/1, k.t.20.1.1986:

*“Davada; Türkiye Büyük Millet Meclisince verilmiş bir kararın iptali istendiğine, bir Kanun veya kanun hükmünde kararname söz konusu olmadığına göre, bu karar ancak bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde ise Anayasa Mahkemesince denetlenebilir. Bundan dolayı dava konusu kararın bu yönden incelenmesi gerekir... Oysa, T.B.M.M. Genel Kurulunca alınan kararın, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve bu Kanunu değiştiren 3162 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi uyarınca, Sayıştay'da açık bulunan üyeliklere T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan seçimin onaylanmasından ibaret bulunduğu ve bir içtüzük düzenlemesi ya da içtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi niteliğinde olmadığı tartışmaya yer bırakmayacak kadar açıktır. Böyle olunca bu kararın oluşturulmasında Anayasaya ve kanuna aykırı uygulamaların*



kemesi'nin görev yönünden reddetmediği ve Anayasa'ya aykırılıktan dolayı iptal kararı vermediği durumlarda ise eylemlî içtüzük değişiklikleri Anayasa'ya aykırı görülmemiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarına göre, bir TBMM işleminin eylemlî içtüzük değişikliği teşkil edebilmesi için süreklilik arz edecek nitelikte bir işlem olmasına gerek yoktur. Anayasa Mahkemesi'ne göre eylemlî içtüzük değişikliğinin, bir defa yapılmakla etkisini doğuran, tekrarlanmasına gerek olmayan bir işlemle gerçekleşebilmesi de mümkündür.<sup>23</sup>

Bir kanun tasarısının veya teklifinin son oylamasında öngörülen çoğunluğun sağlanamamasına rağmen oya sunulan metnin kanun olarak kabul edilmesi durumunda ise ortada açık bir Anayasa'ya aykırılık vardır ve eylemlî bir içtüzük değişikliğinin var olup olmadığının araştırılmasına gerek yoktur. Çünkü bu durumda 1982 Anayasası, açık bir biçimde kanunların şekil bakımından iptali ile ilgili hükümleri barındırmaktadır.<sup>24</sup>

---

*lar yapıldığı yolundaki iddiaların da incelenmesine olanak yoktur. Gerçekten, bu iddiaların incelenememesi, kararın Anayasa Mahkemesince denetlenememesine bağlıdır.” Aynı yönde, E.2001/424, K.2001/354, k.t.22.11.2001 ve E.2002/152, K.2002/94, k.t.21.10.2002. Aynı yönde bkz. Murat Doğan, a.g.t., s. 218. Anayasa Mahkemesi'nin E.2001/424, K.2001/354 sayılı ve 22.11.2001 tarihli Kararının tahlili için bkz. Volkan Has, a.g.e., s. 397-400.*

<sup>23</sup> Bkz. bkz. E.1991/27, K.1991/50, k.t.12.12.1991, E.1999/37, K.1999/49, k.t.28.12.1999.

<sup>24</sup>Bkz. E.2007/62, K. 2007/66, k.t. 5.7.2007: “Anayasa’da açıkça öngörülmüş bir dava yolu kapsamında denetim olanağı bulunan ve özel koşullara tabi tutulan bir şekil aykırılığının, eylemlî içtüzük değişikliği veya ihdası niteliğinde olduğu ileri sürülerek iptal istemine konu edilmesi, Anayasanın yasalar ve Anayasa değişiklikleri için öngördüğü şekil denetimine ilişkin sınırlarının aşılması sonucunu doğuracağından kabul edilemez.”1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, kanun tasarı ve teklifleriyle ilgili yasama meclisi faaliyetlerindeki İchtüzüğe aykırılıkları kanunların şekil bakımından denetimi yönünden ele almıştır. Kanunların şekil bakımından denetimi konusunda 1961 Anayasası, 1982 Anayasası'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı” şeklinde sınırlayıcı bir hüküm barındırmamaktaydı. Bu durumda, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, İchtüzük'te yer alan kurallara TBMM uygulamaları ile aykırı hareket edilmesi durumlarında, bu uygulamalardaki sakatlıklar konusunda ayırım yaparak, bu sakatlıklardan yasama meclisi iradesini etkileyebilecek nitelikte olanları Anayasa'ya aykırı görmekteydi ve bu uygulamalara dayanan kanunları da iptal etmekteydi. Böylece, İchtüzük'te düzenle-

### III. 11. Cumhurbaşkanı'nın Seçimine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı

Çalışmanın bu başlığı altında Anayasa Mahkemesi'nin 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin verdiği karar tahlil edilecektir.

Olayda iptal davasını açanlar, cumhurbaşkanı seçimi için TBMM Genel Kurulu'nun, Anayasa'nın (31/5/2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki halinde düzenlenen)102. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen üçte iki çoğunlukla toplanması gerektiğini ve buna aykırı olarak gerçekleşen TBMM işlemlerinin eylemli içtüzük değişikliği teşkil ettiğini iddia etmişlerdir.

---

**nip de Anayasa'da düzenlenmeyen kurallara aykırı bazı uygulamalar**, yasama meclisi iradesini sakatlayacak derecede görülmediği için bu uygulamalara dayanılarak meydana getirilen kanunlar iptal edilmeyebiliyordu, bkz. E.1975/145, K.1975/198, k.t.14.10.1975. E.1977/60, K.1977/81, k.t.24.5.1977:“...Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da belirtildiği üzere İçtüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümlerinin aynı önem derecesinde bulunduğu düşünülemez. Bunların arasında Yasama Meclisince verilen kararın geçerliliği üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, ayrımı sayılabilecek nitelikte olanlar da vardır. Birinci kümeye girenlere aykırı tutumun iptal nedenini oluşturacağı, buna karşılık öteki biçim kurallarına uymamanın iptali gerektirmeyeceğini kabul etmek yerinde olur, Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız içtüzükte bulunan biçim kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması zorunludur. Çünkü İçtüzüklerdeki biçim kurallarına aşırı bağlılık Yasama Meclislerinin çalışmalarını gereksizce aksatır, içtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu, uygulanacak içtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilip saptanacak bir konudur.”, bkz. Volkan Has, a.g.e., s. 52-53. İchtüzüğe aykırı olup da Anayasa'ya aykırı görülmeyen TBMM işlemlerinin en bilinen örnekleri, Anayasa'da düzenlenmeyen TBMM komisyonları ile ilgili gerçekleşen İchtüzüğe aykırı işlemlerdi (Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler için bkz. Erdoğan Teziç, a.g.e., s. 102 vd.; Fahri Bakırcı, a.g.e., s. 325-329, 350-353.). Anayasa Mahkemesi'nin başka bir kararında, usule aykırı ivedi görüşmelerin gerçekleşmesi yasama meclisi iradesini sakatlayabilecek duruma örnek olarak gösterilmiş ve Anayasa'ya aykırı bulunmuştur, bkz. E.1978/14, K.1979/6, k.t.23.1.1979.1982 Anayasası'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılp yapılmadığı...ile sınırlıdır.” şeklindeki kısıtlayıcı hükmün eleştirisi için bkz. Erdal Onar, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara, 2003, s. 149-152, Volkan Has, a.g.e., s. 417-418.

TBMM'nin 27/4/2007 tarihli 96. Birleşiminde, kamuoyunda "367" tartışması olarak bilinen konuda usul görüşmesi<sup>25</sup> açılmış, ardından TBMM Başkanı'nın tutumu konusunda oylama yapılarak konu bir karara bağlanmış<sup>26</sup> ve

<sup>25</sup> Ayrıntılı bilgi ve usul görüşmesi örnekleri için bkz. Engin Kaya, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Çalışmaları Kapsamında Usul Görüşmeleri, yayımlanmamış uzmanlık tezi, TBMM Genel Sekreterliği, Ankara, 2007.

<sup>26</sup> Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Cilt 155, Yasama Yılı: 5, 96. Birleşim, 27/4/2007, s. 62-63:

*"BAŞKAN - Tamam efendim. Çok teşekkürler.*

*Sayın milletvekilleri, 96'ncı madde ve 102'nci maddeler konusunda bütün milletvekillerimiz bilgi sahibidir. Yani toplantı yeter sayısını öngören 96'ncı maddenin pek çok uygulamaları olmuştur. 102'nci madde de seçimle ve kararlar ile ilgilidir, onun da pek çok uygulamaları olmuştur. Ben, bu konuda, Sayın Anadol'un da ifade ettiği gibi, pek çok programa çıktım, herkesin bir şey söylediği yerde Meclisimizin istikrar bulmuş uygulamalarını anlattım. Ancak, bu tartışma üzerine, izin verirsiniz, biz 1982 Anayasası'nı uyguluyoruz, 1961 Anayasası'nı uygulamıyoruz. 1961 Anayasası'nda iki meclisli bir sistem vardı. Toplantı ve karar yeter sayısı salt çoğunluk olarak belirlenmişti.*

*1982 Anayasası yapılırken, 1961 Anayasası'yla ortaya çıkan uygulamadaki pek çok aksaklıklar dikkate alınarak yeni düzenlemeler yapıldı. Başkaca bir hüküm yoksa, üçte 1'lik toplantı yeter sayısı, ama pek çok şey için de ayrıca, nitelikli çoğunluklar ve karar yeter sayıları öngörüldü. Bunu ben söylemiyorum.*

*1982 Anayasası, bildiğiniz gibi, hem Danışma Meclisinin Anayasa Komisyonunda hem Millî Güvenlik Konseyinin Anayasa Komisyonunda görüşüldü ve o şekilde kabul edildi. Eğer arzu ediyorsanız -ki, burada gerek olduğunu düşünüyorum. Biz, bildiğiniz gibi, her maddenin bir gerekçesini, kanun tasarı ve tekliflerinde, ayrıca, genel gerekçeyi de ortaya koyarız- Millî Güvenlik Konseyinin ve Danışma Meclisinin Anayasa Komisyonlarında bu maddelerin gerekçesi şöyle belirlenmiştir, 96'ncı maddenin gerekçesini okuyorum: "1961 Anayasası'nın 86'ncı maddesinde düzenlenmiş olan toplantı ve karar yeter sayısı, 1961 Anayasası'nın uygulandığı dönemde Meclis toplantılarının ve karar alma zorluklarının ortaya çıkması nedeniyle yeniden gözden geçirilmek suretiyle düzenlenmiştir. Getirilen yeniliklerin Meclis toplantılarına istikrar getireceği ve kararların daha kolay ve daha tutarlı olmasını sağlayacağı görüşü Komisyonumuza hâkim olmuştur. Yeni düzenleme şöyledir: Anayasa'da başka bir hüküm mevcut değilse, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte biriyle toplanacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, yukarıdaki şartlarda yaptığı toplantıda, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alabilecektir, ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Bu suretle, Anayasa'da öngörülmemen hâller dışında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanması kolaylaştırılmış olmaktadır." Ben söylemiyorum bunu. Bu maddeyi Anayasa'ya koyan her iki komisyon, aynen, ortak olarak gerekçesini almış.*

cumhurbaşkanı seçimi işlemlerine geçilmiştir. Seçimin ilk oylamasında TBMM Genel Kurulu'nun 367 üye ile toplanması gerekirken bu şekilde toplanmadığını iddia eden Anamuhalefet Partisine mensup milletvekilleri, konuyu Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirmiştir. Davanın konusu Anayasa Mahkemesi kararında şu şekilde özetlenmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 121. maddesinin birinci fıkrasındaki ‘Anayasanın 102 nci maddesi hükümlere göre’ ibaresini eylemli olarak değiştiren Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının, bu karara dayalı uygulamanın ve bu uygulamanın ayrılmaz parçası olan 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin 27.4.2007 günlü ilk oylamanın Anayasa'nın 96. ve 102. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve iptal kararı yürürlüğe girinceye kadar bu uygulama ile oluşan İçtüzük hükmünün yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.”<sup>27</sup>

Anayasa Mahkemesi, esasa ilişkin iptal kararına dayanarak yürürlüğü dur-

*102'nci maddenin gerekçesini okuyorum: –Burada, “seçim” düzenlenmiştir– “Seçilmesi Meclis tarafından yapılmaktadır. –Gerekçeyi aynen okuyorum– Ancak, ilk iki oylamada herhangi bir aday üçte iki çoğunlukla Başkan seçilemezse üçüncü turda salt çoğunluk aranacaktır. Üçüncü turda da salt çoğunluk elde edilemezse, üçüncü turda en fazla oy alan iki aday arasından...” Bildiğiniz şeyleri söylüyorlar. “Türkiye Büyük Millet Meclisi, uzun olmayan bir süre sonunda tercih yapmaya zorlanmakta –bu, 61’de yoktu– ve seçimin müzminleşmesi önlenmektedir. Seçimlerin uzamasının gerek Devlet Başkanlığı makamı ve gerekse seçilecek kişiler için arzu edilmeyen eğilim ve düşüncelerin doğmasına yol açtığı görülmüştür. Bundan dolayı, 61 Anayasası’ndan farklı olarak, dördüncü turda sonuç alınamazsa, Cumhurbaşkanınca, milletvekilleri seçimlerinin yenilenmesi uygun görülmüştür.”*

*Değerli arkadaşlar, yine, 82 Anayasası'nı hazırlayan Danışma Meclisinin Adalet Komisyonu Sözcüsü Sayın Profesör Doktor Turgut Tan'ın tutanaklara geçen ifadesini okuyorum: “Anayasa'nın hiçbir maddesinde, biz, özel toplantı yeter sayısı koymadık.” diyor. Toplantı yeter sayısının 96'ncı maddede, seçim için yeterli olan, gerekli olan karar yeter sayısının da 102'nci maddede öngörülmüş olduğunu düşünerek, ben, bu uygulamayı yapıyorum.*

*Bir de, Meclisimizin kararını –kendim buna inanmakla birlikte– almak istiyorum. Meclisi açarken uyguladığım yöntemin Anayasa ve İçtüzük'e uygun olduğunu, tutumumun doğru olduğunu kabul edenler lütfen işaret etsinler... Tutumumun yanlış olduğunu, Anayasa ve İç Tüzük'e aykırı olduğunu kabul edenler... Sayın Anadol tek başına... Teşekkür ederim. Tutumum doğrudur, uygulamam doğrudur. Teşekkür ediyorum.”*

<sup>27</sup> E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007.

durma kararı da vermiştir.<sup>28</sup> Bu Kararın ardından 6 Mayıs 2007 tarihinde TBMM Genel Kurulu, cumhurbaşkanı seçimi için tekrar toplanmış (101. Birleşim) ama cumhurbaşkanının seçimi için gerekli olan toplantı yeter sayısına ulaşamamıştır.<sup>29</sup>

Anayasa Mahkemesi, ilk inceleme aşamasında, daha önceki kararlarında da ifade edildiği şekilde, eylemlî içtüzük değişikliklerinin kendisi tarafından denetlenebileceğini belirttikten sonra, *usul görüşmesi ardından alınan dava konusu TBMM kararının* eylemlî bir İchtüzük değişikliği olup olmadığını tespit edebilmek için cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili TBMM İchtüzüğü'nün 121. maddesinin atf yaptığı Anayasa'nın 102. maddesinde yer alan üçte iki çoğunluğun ne anlama geldiğinin belirlenmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında yer alan üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı mı yoksa karar yeter sayısı mı olduğunu belirlemek ve ardından davaya konu olan ve usul görüşmesinin ardından alınan TBMM kararının İchtüzüğün 121. maddesine ve bu maddenin atf yaptığı Anayasa'nın 102. maddesinde düzenlenen hükme uygunluğunu ve bu bağlamda eylemlî bir içtüzük değişikliğinin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek istemiştir.

Anayasa Mahkemesi bu faaliyetlerine ilk önce 1982 Anayasası'nın (21/10/2007 tarihli ve 5678 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki halinde düzenlenen) 96. maddesinde yer alan hükümlerin 1961 Anayasası dönemindeki yazılış farkından başlamıştır. 1982 Anayasası'nın 96. maddesine tekabül eden 1961 Anayasası'nın 86. maddesinde "başkaca hüküm yoksa" ifadesi, karar yeter sayısından önce kullanılmıştır. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi'ne gö-

---

<sup>28</sup> E.2007/45, K.2007/21 (Yürürlüğü Durdurma), k.t.1.5.2007: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin eylemlî içtüzük değişikliği niteliğinde olan 27.4.2007 günlü, 96. birleşiminde alınan 11. Cumhurbaşkanı'nın seçiminde gözetilmesi gereken toplantı yeter sayısı ile ilgili kararı, 1.5.2007 günlü, E. 2007/45, K. 2007/54 sayılı kararlarla iptal edildiğinden, bu kararın, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için kararın Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 1.5.2007 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.*"

<sup>29</sup> Bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Cilt 156, Yasama Yılı: 5, 101. Birleşim, 06/5/2007, s. 254-258.

re 1961 Anayasası'nın 86. maddesinde toplantı yeter sayısı bakımından Anayasa'da başkaca bir hükmün olmayacağı belirtilmiştir. Ancak, 1982 Anayasası'nın 96. maddesinde "başkaca bir hüküm yoksa" ifadesi hem karar yeter sayısının hem de toplantı yeter sayısının önünde yer almaktadır. Böylece, Anayasa Mahkemesi tarafından 1982 Anayasası'nın 96. maddesinde öngörülen üye tam sayısının üçte birinden farklı bir toplantı yeter sayısının Anayasa'nın başka maddelerinde düzenlenmiş olması mümkün görülmüştür.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 96. maddesinde toplantı ve karar yeter sayıları ile ilgili kuralın genel bir kural olduğunu ve Anayasa'da özel bir kural varsa öncelikle özel kuralın uygulanacağını belirterek konuyla ilgili bir özel kuralın var olup olmadığını belirlemeye yönelmiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanı seçimiyle ilgili Anayasa'nın 102. maddesinde düzenlenen çoğunluklarla ilgili hükümleri incelemeye almıştır.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesinin üçüncü fıkrasında, gerekli olan karar yeter sayılarının ayrı ayrı belirlendiğini ifade etmiştir. Bu durumda, maddenin ilk fıkrasında öngörülen çoğunluğun farklı bir anlam taşıdığı ve bunun toplantı yeter sayısı olarak anlaşılması gerektiği tespit edilmiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenen üçte iki çoğunluğu, Anayasa'nın 96. maddesi ile imkân tanınan toplantı yeter sayısı ile ilgili Anayasa'daki "başkaca bir hüküm" ifadesinin kapsamı içinde değerlendirmiştir. Anayasa Mahkemesi ayrıca, TBMM Başkanı'nın seçimiyle ilgili Anayasa'nın 94. maddesinde, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasındaki gibi bir hükmün bulunmadığını, Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrasının özel bir amaçla düzenlendiğini ve bu amacın da toplantı yeter sayısını düzenlemek olduğu görüşünü savunmuştur. Bunlardan başka, Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesinin yorumunda, maddenin amacının da gözetilmesi gerektiğini belirterek cumhurbaşkanının uzlaşmayla seçilmesi gerekliliğinin anayasa koyucunun amacı olduğunu belirtmiş ve Anayasa'nın 96. maddesinden farklı olarak 102. maddede düzenlenen özel bir toplantı yeter sayısının bu amaca hizmet ettiğini vurgulamıştır.

Netice olarak, Anayasa'nın 102. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen çoğunluğu toplantı yeter sayısı olarak kabul eden Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesine atıf yapmakla yetinen İçtüzüğü'nün 121. maddesinde de toplantı yeter sayısının üçte iki olarak düzenlendiğini tespit etmiştir. Bu du-

rumda Mahkeme, TBMM Başkanı'nın toplantı yeter sayısı olarak genel kural olan üçte bir çoğunluk ile Gündemin seçim kısmına geçilebilmesine ilişkin görüşüne yönelik kararın eylemli içtüzük değişikliği olduğuna hükmetmiş ve işin esasının incelenmesine geçmiştir.<sup>30</sup>

İşin esası kısmında da Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 102. maddesinin birinci fıkrasında öngörülen üçte iki çoğunluğun toplantı yeter sayısı olduğunu ama bu çoğunluğun birinci oylamada aranması gerekirken aranmamasının TBMM kararıyla saptanmış olduğunu belirterek Anayasa'nın 102. maddesine atıf yapan İçtüzüğün 121. maddesinin birinci oylama yönünden eylemli olarak değiştirildiği sonucuna varmış ve değişikliğin Anayasa'nın 102. maddesine aykırı olduğunu tespit etmiştir.<sup>31</sup> Burada, Anayasa Mahkemesi'nin ilk in-

<sup>30</sup> “Bu durumda, TBMM'nin 27.4.2007 günlü, 96. Birleşiminde Başkan'ın, 184 milletvekilinin Genel Kurul'da hazır bulunmasının gündemin Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili kısmına geçilebilmesi için yeterli bulunduğu yolundaki görüşünün kabulüne ilişkin TBMM Kararı, İçtüzüğün 121. maddesinin eylemli biçimde değiştirilmesi niteliğinde olduğundan bu kararın Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkisi içindedir.”E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007.

<sup>31</sup> “Toplantı ve karar yetersayısının ilk oylamada TBMM üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu, bu bağlamda 367 olduğunu öngördüğü sonucuna varılan Anayasa'nın 102. maddesinin ilk fıkrası karşısında, bu çoğunluğun 184 olarak uygulanması sonucunu doğuran eylemli içtüzük değişikliği niteliğindeki dava konusu TBMM Kararı Anayasa'nın 102. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.”E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007. Yürürlüğü durdurma kararı da hesaba katıldığında, anlaşıldığı kadarıyla Anayasa Mahkemesi, usul görüşmesi ardından alınan kararı eylemli içtüzük değişikliği olarak kabul etmiş, cumhurbaşkanı seçiminin ilk oylamasını da eylemli içtüzük değişikliği şeklinde meydana gelen kuralın uygulaması addetmiştir (karşılaştırınız, Ozan Ergül, Yeni Kurumsalcı Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi, Ankara, 2007, s. 291-292, Murat Doğan, a.g.t., s. 238-240.) Bu durumda üzerinde durulması gereken bir konu da Anayasa'nın 153. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen ve iptal kararlarının geriye yürüyemeyeceğini öngören hükümdür. Yukarıda da belirtildiği gibi eğer Genel Kurul kararı eylemli içtüzük değişikliği kabul edilir ve yapılan oylama da bu değişikliğin uygulaması kabul edilirse, iptal kararının geriye yürümeme özelliği de dikkate alınmalıdır; benzer bir konuda bkz. Anayasa Mahkemesi'nin E.1996/19, K.1996/13 numaralı ve 14.5.1996 tarihli kararına yönelik Mustafa BUMİN ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun değişik gerekçesi, bkz. Nur Uluşahin Hazır, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl:66, Sayı: 2, Bahar 2007, s. 20-22. Bu anlamda, Anayasa Mahkemesi'nin dava dilekçesinde talep edilmesine

celeme aşamasına ilişkin kararında karşıoy kullanan Anayasa Mahkemesi üyelerinden Tülay TUĞCU, Haşim KILIÇ ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun görüşlerine değinilmesi gerekmektedir.

Tülay TUĞCU, karşıoy yazısında, Anayasa ve İÇtüzük'te kural bulunmayan durumlarda TBMM'nin eylemli olarak yeni bir İÇtüzük kuralı oluşturması durumunda bu kuralın Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya uygunluk denetimine tabi tutulabileceğini belirtmekle birlikte Anayasa'da veya İÇtüzük'te kural olduğu durumlarda TBMM'nin bu kurallara aykırı bir işlem gerçekleştirmesinin eylemli içtüzük değişikliği olarak değil fakat Anayasa ya da İÇtüzüğe aykırılık olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. TUĞCU ayrıca, bu aykırılıkların kuvvetler ayrılığı uyarınca Anayasa Mahkemesi tarafından değil TBMM'nin kendi içinde denetlenebileceğini ifade etmektedir.

Haşim KILIÇ karşıoy yazısında, ilk inceleme aşamasına yönelik olarak, eylemli bir biçimde yeni bir İÇtüzük kuralı oluşturulması ile İÇtüzük'te kural olup da buna aykırı hareket edilmesi durumlarını birbirinden ayırmış; eylemli olarak yeni bir İÇtüzük kuralı yaratılması halinde bu kuralın Anayasa Mahkemesi tarafından norm denetimine tabi tutulabileceğini ama İÇtüzük'te kural olduğu ve bu kurala aykırı hareket edildiği durumlarda ise bu tip işlemlerin hukuki niteliğinin İÇtüzük değişikliği değil İÇtüzüğe aykırılık olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmuştur. KILIÇ'a göre İÇtüzüğe aykırılıkların denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması ise Anayasa'da öngörülmemiştir. KILIÇ, somut olaydaki usul görüşmesi ardından alınan kararın İÇtüzüğe aykırı olabileceğini veya olmayabileceğini ama bu kararın her ihtimalde İÇtüzüğü değiştiren bir uygulama olmadığını ve dava konusu olayın Anayasa Mahkemesi'nin görev alanının dışında olduğunu savunmaktadır.

Somut olaydaki üçte iki çoğunluk konusundaki tartışmalar bir kenara bırakıldığında, TUĞCU'nun ve KILIÇ'ın eylemli içtüzük değişikliklerinin denetimine ilişkin ilk inceleme aşamasında verilen karara yönelik karşıoy yazılarında yer bulan görüşlerine katılmak mümkün değildir. Anayasa veya İÇtüzük'te kural olmayıp da TBMM'nin bir işlemi ile İÇtüzük hükmü niteliğinde

---

rağmen eylemli içtüzük değişikliği olduğu tespit edilen karar ile birlikte cumhurbaşkanı seçiminin birinci oylamasını iptal etmemesinin sebebinin Anayasa'nın 153. maddesinin beşinci fıkrası olduğu ve yürürlüğü durdurma kararının amacının da seçimin sonraki oylamalarına geçilmesini engellemek olduğu düşünülmektedir.



yeni bir kural yaratılması durumunda bu kuralın anayasaya uygunluk denetimine tabi olmasını uygun karşılamak fakat TBMM işlemlerinin, Anayasa'ya uygun olması gereken TBMM İçtüzüğü hükümlerine aykırı bir şekilde gerçekleşmesi durumunda Anayasa Mahkemesi'nin denetiminin kapsamı dışında kaldığını savunmak kanaatimizce isabetli değildir.

Anayasa Mahkemesi kararındaki karşıoy yazılarından biri de Fulya KANTARCIOĞLU'na aittir. KANTARCIOĞLU'na göre eylemli içtüzük değişikliği somut olayda gerçekleşmemiştir. KANTARCIOĞLU'na göre bunun sebebi, somut olayda iptal edilen TBMM işlemi ile Anayasa ve İçtüzüğün cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili maddelerine dayanılarak yapılan ve Anayasa'ya aykırılıkları bakımından Anayasa Mahkemesi'ne başvuru da yapılmayan geçmiş uygulamaların aynı yönde olmasıdır.<sup>32</sup> KANTARCIOĞLU tarafından “*Bu durumda, iptali istenilen TBMM kararının, İçtüzüğün değiştirilmesi yönünde usulüne uygun bir teklif, istem veya irade içermemesi, önceki eylemli uygulamalar ile düzenlemenin yapıldığı 1996 yılından sonraki İçtüzüğün 121. maddesine dayanan uygulamalar arasında bu yönden bir fark da bulunmaması karşısında, dava konusu uygulamanın eylemli bir içtüzük değişikliği olarak kabulü ile Anayasal denetime bağlı tutulması olanaklı bulunmadığından iptal isteminin görevsizlik nedeniyle reddi gerektiği*” savunulmuştur. Kanaatimizce, KANTARCIOĞLU burada, daha önce Anayasa'ya aykırı bir eylemli içtüzük değişikliğinin gerçekleşmesi ve bu değişikliğin yerleşik bir uygulama niteliği kazanması halinde, Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nin önüne getirilmeyen bu yerleşik uygulamaya uygun bir biçimde gerçekleşen sonraki TBMM işlemlerinin eylemli içtüzük değişikliği teşkil etmediğini belirtmektedir.<sup>33</sup>

KANTARCIOĞLU'nun görüşü, teamüllerin özel bir önem arz ettiği parlamenter rejim açısından dikkate alınmaya değerdir. Gerçekten de, eylemli içtüzük değişikliği bir kez gerçekleştiğinde anayasaya uygunluk denetimine tabi olması gerekir. Ama bu denetim gerçekleşmediğinde ve eylemli içtüzük değişikliği yerleşik uygulama haline geldiğinde, ilgili Anayasa veya İçtüzük hükmünün yasama meclisi tarafından yapılan önceki yorumunun daha sonra-

---

<sup>32</sup> Geçmiş uygulamalar için bkz. Ozan Ergül, a.g.e., s. 284.

<sup>33</sup> Karşılaştırınız Erdoğan Teziç, a.g.e., s. 68.

ki uygulamalar bakımından da doğru kabul edilmesi doğaldır. Bundan başka, Anayasa Mahkemesi kararlarına göre eylemli içtüzük değişikliklerinin anayasaya uygunluk denetiminin gerekçesi, değer ve etkileri bakımından aralarında fark bulunmayan yasama tasarruflarının aynı yargısal denetime bağlı tutulmalarının hukuk devletinin gereği olmasıdır. Bu noktadan hareketle, eylemli içtüzük değişikliklerinin, usulüne uygun İçtüzük değişikliklerinin anayasaya uygunluk denetiminde tabi olduğu kurallar bağlamında denetime tabi tutulması gerektiği ve iptal davasının açılabilmesine ilişkin süre bakımından Anayasa'nın ilgili maddesinde düzenlenen sınırlamalara uyulmasının gerekeceği de düşünülmelidir. Bu durumda, daha önce gerçekleşen ve anayasaya uygunluk denetimine konu olmayan eylemli içtüzük değişikliklerine uygun sonraki yasama meclisi işlemlerinin yargısal denetimi, dava açma süresi bakımından sorunlu olabilecektir. Kanaatimizce, somut olayda da olduğu gibi farklı yorumlamalara açık Anayasa ve İçtüzük hükümleri bakımından yasama meclisinde istikrarlı bir uygulama söz konusu olduğunda, KANTARCIOĞLU'nun görüşünün, yasama meclisi teamülleri ile anayasaya uygunluk denetimi arasında bir denge kurmaya elverişli olduğunu söylemek mümkündür.

## Sonuç

TBMM çalışmalarında esnekliğin sağlanması açısından eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetimi olumludur. Bu anlamda, TBMM, gereken durumlarda İçtüzüğü geniş bir biçimde yorumlayabilecek ve eksik olduğu düşünülen kuralları uygulayabilecek ama bu yöndeki uygulamaların yeni bir İçtüzük kuralı niteliğinde veya İçtüzük hükümlerine aykırı olması durumlarında Anayasa Mahkemesi'nin denetimi devreye girebilecektir.

11. Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararındaki karşıoy yazılarında yer alan ve Anayasa'ya veya İçtüzüğe aykırı işlemlerin Anayasa Mahkemesi tarafından değil TBMM'nin kendi içinde denetlenmesi gerektiği şeklindeki görüşlerin, eylemli içtüzük değişikliklerinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin aleyhinde ileri sürülen ve dikkate alınması gereken görüşler olduğu kanaatindeyiz. Bununla birlikte, Anayasa'ya aykırı düşebilecek eylemli içtüzük değişikliklerine yönelik hukuki çarelerin İçtü-

zük'te yeterli bir biçimde öngörüldüğünü doğrulamak mümkün değildir. Bunlardan başka, yerleşik bir uygulama niteliğini alan eylemli içtüzük değişikliklerine uygun sonraki bir TBMM işleminin eylemli içtüzük değişikliği teşkil edemeyeceği yönündeki görüşlerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Son olarak, eylemli içtüzük değişikliklerinin anayasa uygunluk denetimine tabi olması bakımından Anayasa Mahkemesi'nin istikrarlı bir yaklaşımından söz etmek mümkün ise de bu yaklaşımların gerekçelendirilmesinde tam bir açıklık olmadığı ortadadır.

**KAYNAKLAR****A. Anayasa Mahkemesi Kararları**

- E.1967/6, K.1968/9, k.t.27.2.1968.  
E.1973/43, K.1973/39, k.t.25.12.1973.  
E.1975/145, K.1975/198, k.t.14.10.1975.  
E.1977/60, K.1977/81, k.t.24.5.1977.  
E.1978/14, K.1979/6, k.t.23.1.1979.  
E.1986/2, K.1986/1, k.t.20.1.1986.  
E.1991/27, K.1991/50, k.t.12.12.1991.  
E.1992/26, K.1992/26, k.t.17.9.1992.  
E.1996/19, K.1996/13, k.t.14.5.1996.  
E.1996/20, K.1996/14, k.t.14.5.1996.  
E.1996/21, K.1996/15, k.t.14.5.1996.  
E.1999/12, K.1999/5, k.t.25.3.1999.  
E.1999/14, K.1999/6, k.t.26.3.1999.  
E.1999/37, K.1999/49, k.t.28.12.1999.  
E.2001/129, K.2002/24, k.t.31.1.2002.  
E.2001/424, K.2001/354, k.t.22.11.2001.  
E.2002/152, K.2002/94, k.t.21.10.2002.  
E.2007/45, K.2007/54, k.t.1.5.2007.  
E.2007/45, K.2007/21 (Yürürlüğü Durdurma), k.t.1.5.2007.  
E.2007/62, K.2007/66, k.t.5.7.2007.

**B. Kitaplar, Makaleler ve Yasama Materyalleri**

- ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal, "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu", Yasama Dergisi, sayı 5, 2007 (s. 1-26).
- BAKIRCI, Fahri, TBMM'nin Çalışma Yöntemi-TBMM İçtüzüğü, Ankara, 2000.
- DOĞAN, Murat, Türk Parlamento Hukuku Kaynaklarından İçtüzüğün Yargısal Denetimi, TBMM Genel Sekreterliği, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- ERGÜL, Ozan, Yeni Kurumsalci Yaklaşımla Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi, Ankara, 2007.
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 11. baskı, Bursa.

- HAS, Volkan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni, Ankara, 2009.
- HAZIR, Nur Uluşahin, "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", Ankara Barosu Dergisi, Yıl:66, Sayı: 2, Bahar 2007 (s. 18-30).
- İBA, Şeref, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, 2. bası, Ankara, 2008.
- KAYA, Engin, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Çalışmaları Kapsamında Usul Görüşmeleri, TBMM Genel Sekreterliği, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- KORKUT, Levent, "Bir Yasama İşlemi Üzerine Çeşitlemeler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 2, 1996 (s. 147-157).
- NEZİROĞLU, İrfan, Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları, Ankara, 2008.
- ONAR, Erdal, Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler, Ankara, 2003.
- ÖDEN, Merih, "Cumhuriyetin 75. Yıldönümünde Anayasa Yargısı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 48 Sayı: 1, 1999 (s. 23-37).
- ÖZBUDUN, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İchtüzükleri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 36, Sayı: 1, 1979 (s. 3-26).
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 10. baskı, 2009. Metinde "Ergun Özbudun, a.g.e.," şeklinde gösterilmiştir.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Cilt 155, Yasama Yılı: 5, 96. Birleşim, 27/4/2007.
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem 22, Cilt 156, Yasama Yılı: 5, 101. Birleşim, 06/5/2007.
- TEZİÇ, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2726, Hukuk Fakültesi Yayın No: 614, İstanbul, 1980.

