

İÇTÜZÜKLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE ANAYASA YARGISINDAKİ YERİ

Asis. M. Şükrü ALPASLAN

GİRİŞ

Geniş anlamı ile Parlamento İktüzüklerini parlamentonun çalışmasını tanzim eden kuralların meydana getirdiği metinler olarak tarif edebiliriz (1). Belirli bir görevi yerine getirmek için kurulmuş herhangi bir topluluk gibi, yasama organının da, önceden tesbit ve açıkça tarif edilmiş kurallar olmadan uzun müddet faaliyetini sürdürmesi imkânsızdır (2). Söz konusu ettiğimiz kuralları topluluğun mevcudiyetini sağlayanlar ve görevini gerçekleştirmesinde yararlı olanlar şeklinde bir ayırıma tâbi tutmak yerinde olur (3).

Yasama meclislerinin mevcudiyeti ile ilgili olan kurallar eşitliği ve düzeni sağlayanlardır. Yasama faaliyetinin en önemlisi kanun yapma usulüne ilişkin kaideler ise yukarıda bahsettiğimiz gibi meclislerin görevlerini gerçekleştirmesine yardımcı olan kurallardır (4).

İngiliz parlamento hayatında demokrasinin ilk ögeleri ile birlikte ve onaltıncı yüzyıl içinde parlamento kuralları da saptan-

(1) Servet ARMAĞAN, Memleketimizde İktüzükler, İstanbul-1972, s. 3.

(2) Samuel PATTERSON, The Legislative Process in the United States, New York, 1966, 3. Bası. s. 255.

(3) PATTERSON, s. 255.

(4) PATTERSON, s: 256.

mıştır. Onaltıncı asır parlamento kayıtlarında yasama faaliyetlerine ilişkin kurallara rastlanmaktadır. Her iki meclisin bu çalışmaya eşit olarak katılması kuralı, bir meclis tarafından teklif edilen kanunun diğerince de kabul edilmesi, bir mecliste yapılan değişikliğin öbür meclise muvafakati alınmak üzere gönderilmesi ve kanun tekliflerinin her mecliste üç kez okunması kuralını örnek olarak gösterebiliriz (5). Meclis içtüzüklerinin tarihi başlangıcı olarak kabul edebileceğimiz bu kurallar o devirde İngiliz yasama sistemini meydana getiren Kral-Lordlar ve Avam Meclisi arasındaki ilişkileri düzenler nitelik göstermiştir (6).

Önceleri çoğunluğu ile disiplin sağlayıcı ve müeyyideler koyucu parlamento kuralları tarih boyunca gelişim göstermiştir. Eski devirlerde saptanmış birçok kurallar bugün de İngiliz parlamento içtüzüklerinde mevcuttur. İngiliz müellifler, demokrasi idesinin parlamento kurallarında, önce muhtevada sonra onlara karşı tutumda görüldüğünü ileri sürmektedirler (7).

Meclis içtüzüklerini konu alan çalışmam iki bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde içtüzüklerin hukuki niteliğini ortaya koyabilmek için önce anayasa-ıçtüzük ilişkisine değindim, daha sonra parlamenter rejimin en köklü örneği olan İngiliz meclislerinin çalışma yasasını, başkanlık rejimine örnek Amerika Birleşik Devletlerinin meclisleri çalışma yasasını ve Türk yasama meclislerinin çalışma yasalarını tarih boyunca süren gelişimlerini de gözönünde tutarak inceledim.

İkinci bölüm içtüzüklerin anayasa yargısındaki rolünü ortaya koymaktadır. Bu bölümde önce yasama tasarruflarında içtüzüklerin görevini araştırdım, daha sonra içtüzüklere aykırılıktan ne anlaşıldığını ortaya koydum. İkinci bölümün son kısmında Anayasa Mahkememizin içtüzüklere aykırılığa ilişkin ilginç kararlarından örnekleri tarih sırasında eskiden yeniye doğru inceledim.

(5) Lord CAMPION, An Introduction to the Procedure of the House of Commons, London - 1958, 3. Bası, s: 3.

(6) Richard CHAPMAN, «The Significance of Parliamentary Procedure», Edited by Ann DEWAR, PARLIAMENTARY AFFAIRS, Vol: 16, London - 1966, s: 179-187.

(7) CHAPMAN, s: 181.

Sonuç bölümünde içtüzüklerin hukuki niteliği ile ilgili kişisel düşüncelerimi ve Anayasa Mahkememizin koyduğu kriter ve kararlarındaki tutumuna ilişkin vardığım sonuçları saptadım.

I — İÇTÜZÜKLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ

A — Anayasa - İçtüzük İlişkisi

Anayasalar genel ifadelerle meclis içtüzüklerine değinmekte, çoğunlukla hangi organ tarafından yapılacağına işaret etmektedirler (8).

Anayasaların içtüzüklere ilişkin koyduğu genel kuralların ayrıntılarını içtüzükler gösterir (9). Bu ayrıntıların Devlet ve Anayasa hayatında Parlamantonun tanzim edilen çalışmasını temin ve parlamentoya ait işlemlerin ifa usullerini tesbit ettiği söylenmiştir (10). Diğer bir deyişle içtüzükler yasama tasarruflarının tanziminde anayasaları tamamlamaktadır (11).

Meclislerin içtüzüklere uymasını kesin sınırlarla belirten hükümlere anayasalarda rastlanmamaktadır. 1947 tarihli İtalyan Anayasasının 64. maddesi «Herbir meclis kendi içtüzüğünü üyelerinin mutlak çoğunluğu ile kabul eder.» demektedir, keza 1949 tarihli Federal Almanya Anayasasının 40. maddesi 1. fıkrası «Federal Millet Meclisi... kendi içtüzüğünü yapar.» demektedir. Anayasamız ise 85. maddesinde «TBMM ve Meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.» ifadesi ile hem içtüzüklerini yapmakla meclisleri görevli kılmıştır hem de diğer iki anayasada rastlamadığımız meclislerin faaliyetlerini bu içtüzüklere uygun yürütecekleri kuralını da saptamıştır.

Meclislerin kendi içtüzüklerini yapması kuralı meclislerin bağımsızlığı yönünden önemlidir. Bir başka organ örneğin yü-

(8) ARMAĞAN, s: 3.

(9) ARMAĞAN, s: 3.

(10) ARMAĞAN, s: 3.

(11) Georges BURDEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Paris 1939, 8. Eası, s: 455.

rütme organı tarafından yapılacak içtüzük meclisin bağımsızlığını ortadan kaldırabilecektir (12).

B — Meclislerin Çalışma Yasalarından Örnekler

1) İngiltere

Giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi meclis içtüzüklerinin kavram ve muhteva olarak ilk ortaya çıktığı ülke İngilteredir.

Parlamento çalışmalarını daha çekici hale koymak için konulan kurallar giderek bugünkü içtüzük hükümlerini meydana getirmiştir (13). İlk önceleri beliren kurallar daha çok parlamento görüşmelerindeki seremoniye ilişkindi (14). Seremoni Kral ve Yasama organı arasındaki ilişkileri düzene koyuyordu.

Parlamento kurallarına ait yazılmış ilk eser 1562 de Sir Thomas SMITH'in «De Republica Anglorum» adlı eseri olmuştur (15). Bu eserde göze çarpan özellik meclis müzakerelerine ilişkin kuralların bugünlere çok yakın bir şekilde saptanmış olduğudur (16). Bu özellik bizi yasama meclisleri için hiç bir kuralın müzakereleri düzenleyen kurallar kadar önemli olmadığı görüşüne inandırmaktadır (17). İngiliz müellifler, halen mevcut parlamento kurallarının eskilere dayanan örf ve adet kurallarından başka birşey olmadığını ileri sürmektedirler (18).

İlk parlamento kuralları çok az değişmelerle 19. yüzyıla kadar korunmuştur. 1800-1877 yılları arasındaki reform çalışmalarında gündemi hazırlamak ve yürütmekle tamamen sorumlu olan meclis başkanından bu yetki meclis genel kuruluna (Avam Meclisine) geçmiştir (19). Bu hareket ile meclis, tarihinde ilk defa

(12) BURDEAU, s: 455.

(13) CHAPMAN, s: 180.

(14) Kenneth MACKENZIE, The English Parliament, London - 1965, 6. Bası, s: 42.

(15) MACKENZIE, s: 43.

(16) MACKENZIE, s: 43.

(17) PATTERSON, s: 264.

(18) MACKENZIE, s: 42.

(19) MACKENZIE, s: 129.

kendi kurallarını kendisi değiştirmiştir (20). Daha sonra yapılan çalışmalarla müzakere kuralları da çalışmaları daha yararlı hale getirmek için değiştirilmiştir. Örneğin işlerin uzamasına sebep olan uzun müzakereleri önlemek için «yeterlilik önergesi» diyebileceğimiz bir kural saptanmıştır (21).

1877-1888 yılları arasındaki çalışmalar ise daha çok engelleme olarak kullanılan kaideleri kaldırmış ve disiplinsiz hareketler hakkında müeyyideleri kesin olarak belirlemiştir (22).

1900 yılından itibaren içtüzük reformundaki çalışmalar köklü kurallar getirmek yerine mevcut kuralların yorumu veya tamamlanması şeklinde olmuştur. 1950 yılından sonraki çalışmalar ise meclis çalışmalarının günlerini düzenlemek şeklinde olmuştur (23).

Parlamento içtüzüklerinin demokrasiye biçim veren önemli bir unsur olduğunu belirten CHAPMAN İngiliz parlamento sisteminin inşasında içtüzüklerin sağlam bir temel taşı olduğunu söylemiştir (24).

2) Amerika Birleşik Devletleri

A.B.D. anayasasının 1. maddesi 5. bölümü 2. fıkrası da diğer anayasalar gibi «Her meclis kendi usul kurallarını saptar.....» demektedir. Bu kurala uygun olarak 1. Nisan. 1789 da ilk toplantısını yapan A.B.D. kongresi hemen ertesi gün 11 kişilik bir komite kurarak çalışma kurallarını saptamış ve 7 Nisan tarihinde ilk içtüzüğünü kabul etmiştir (25). Kabul edilen bu ilk içtüzükteki kuralların çoğu İngiliz parlamento uygulamasından gelmekte idi (26).

İlk kongrenin kabul ettiği içtüzük hükümlerini ikinci kongre üyelerinden bazıları işleri ağırlaştırır nitelikte buldular (27).

(20) MACKENZIE, s: 130.

(21) MACKENZIE, s: 131.

(22) MACKENZIE, s: 135.

(23) MACKENZIE, s: 146.

(24) CHAPMAN, s: 186.

(25) CONGRESSIONAL QUARTERLY, Congress, Washington D. C - 1971, 1. Bası, s: 33.

(26) CONGRESSIONAL, s: 33.

(27) CONGRESSIONAL, s: 33.

1790 yılında çok ufak değişiklikler yapılarak yine eski hükümlerle yetinildi. İktüzüğün önemli bir yanı da siyasi partilere yasama sürecinde rol vermemiş olmasındadır (28).

1789 dan itibaren yirmi yıllık iktüzük uygulaması A.B.D. parlamento hayatına yeni kavramların doğarak katılmasına ve yasama anlayışının gelişmesine yol açmıştır (29).

1836 yılından itibaren J. Quincy ADAMS'ın kölelerle ilgili kanun teklifinin önlenmesi için yapılan tüzük değişikliği ile başlayan akım, temsilciler meclisi iktüzüğünün gelişiminde önemli yer tutmuştur (30).

Temsilciler meclisi iktüzüğündeki gelişmeler ve reformlar süregelmiştir. Reform çalışmalarının en sonuncusu 1970 yılında beş yıllık bir çalışmadan sonra kesinleşmiştir (31).

Halen yürürlükte bulunan iktüzük katı hükümlerle Temsilciler Meclisinde işlerin hızlı görülmesini sağlamaktadır (32).

A.B.D. Senatosu da 1789 da yaptığı ilk toplantısında iktüzük mahiyetinde 20 kuralı kabul etmiştir (33). Kurallar dikkatle hazırlanmış değildi, zira o anda Senatonun görevi kesin olarak saptanmamıştı. İktüzük, senato başkanına geniş uygulama yetkisi veriyordu bunun sonucu olarak Thomas JEFFERSON'un uygulamalarından derlediği «Jefferson'un Parlamento Prosedürü El Kitabı» ortaya çıkmıştır (34). Senato iktüzüğü de değişikliklere uğramış isede bu, yıllar süren uygulamalar sonucu beliren kuralların metne alınması şeklinde olmuştur (35).

1970 yılında gerçekleştirilen reform çalışmaları ile Senato iktüzüğünde değişiklikler yapılmıştır (36). Mevcut iktüzüğü ve çalışma sistemi gözönünde tutulursa Senato Temsilciler Meclisine nazaran daha rahattır ve katı şekil kurallarından uzak-

(28) CONGRESSIONAL, s: 34.

(29) CONGRESSIONAL, s: 34.

(30) CONGRESSIONAL, s: 38.

(31) CONGRESSIONAL, s: 56.

(32) CONGRESSIONAL, s: 104.

(33) CONGRESSIONAL, s: 61.

(34) CONGRESSIONAL, s: 61.

(35) CONGRESSIONAL, s: 77.

(36) CONGRESSIONAL, s: 98.

tır (37). Daha çok bir komite havasını taşır ve her üyenin çalışmalarına sınırsız katılması mümkündür. En büyük özelliklerinden birisi sınırsız müzakere imkânının mevcudiyetidir, bu nedenle Temsilciler Meclisinin bir oturumda hallettiği işi haftalarca görüşebilirler (38).

Kongre içtüzük kurallarının, yasama işlerini engelleyip, hızlandırabileceği bu nedenle kuralların kanun yapma işleminde tarafsız kalamıyacağı Amerikan doktrininde kabul edilmiştir (39).

3) Türkiye

a — Cumhuriyetten önce

Memleketimizde ilk içtüzük 1876 Anayasasının kabulünden sonra yapılmıştır. Bu anayasa ile kabul edilen iki meclise (Hey'et-i Âyan ve Hey'et-i Mebusan) ait bir içtüzük yapılacağı anayasada belirtilmemiş ise de 47. maddesinde içtüzük terimi kullanılmıştır (40). Anayasanın muhtelif maddelerinde de içtüzük tanzimi mahiyetinde hükümler görülmektedir (Maddeler 49, 51-59, 64, 77-80) (41).

İkinci Meşrutiyetin ilk yıllarında, tatbik edilen içtüzük hükümlerinin ihtiyaca kâfi gelmediği görüldüğünden tadil çalışmalarına başlanmıştır (42). Çalışmalar uzun süre sonuçlanmamıştır, bu nedenle ikinci meşrutiyetten itibaren hep eksik bir içtüzük tatbikatı görülmüştür (43).

b — Cumhuriyet döneminde

1) I. Cumhuriyet

23 Nisan 1923 de toplanan TBMM, çalışmalarının esaslarını tesbit etmek gerekliliğini duymuştur. 26 Nisanda verilen bir kararla «Meclis-i Meb'usan'ın Nizamname-i Dahilisi» tâdil edilmek

(37-38) CONGRESSIONAL, s: 104.

(39) CONGRESSIONAL, s: 104.

(40) ARMAĞAN, s: 23.

(41) ARMAĞAN, s: 23.

(42) ARMAĞAN, s: 25.

(43) ARMAĞAN, s: 35.

suretiyle tatbiki kabul edilmiştir (44). Söz konusu kararla Osmanlı devrinden kalma nizamname bir müddet daha tatbik edilmiştir, ancak tadiller yapılmış olması nedeniyle uygulama biraz değişik olmuştur (45).

Mart 1927'de yeniden bir içtüzük tanzimi ile uğraşan komisyon hazırladığı tasarıyı yerleşmiş örf ve adetler ve tadil tekliflerini de nazara alarak TBMM'ne sunmuş ve bu tasarı 2 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilmiştir (46). Kabul edilen bu içtüzük 1954 ve 1957 yıllarında iki defa değişikliğe uğramıştır. 1957 yılında yapılan değişiklik içtüzük konusunu Türk siyasî hayatında ön plâna çıkarmıştır (47).

2) II. Cumhuriyet

1961 Anayasasının 85. maddesinde her meclisin kendi çalışmalarını kendi yapacakları içtüzüklere göre yürüteceği belirtilmiştir. Anayasanın geçici 3. maddesi ise yenisi yapıncaya kadar meclislerin 27 Ekim 1957'den önce yürürlükte bulunan içtüzük hükümlerini uygulayacaklarını açıklamıştır. Yine geçici maddeye göre meclisler içtüzüklerini 1961'den itibaren en geç iki yıl içinde yapmakla yükümlü kılınmışlardır. Anayasanın bahsini ettiğimiz 7 nolu geçici maddesindeki müddete riayet edilememiştir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünü 1963 tarihinde, TBMM Birleşik Toplantı İçtüzüğü ise 17.2.1965'de kabul edilmiştir. Millet Meclisinin içtüzüğü ancak 1961 anayasasından 12 yıl sonra 5.3.1973 tarihinde kabul edilmiştir.

aa) 2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi :

25 bap ve 236 maddeden meydana gelen bu içtüzük oldukça teferruatlı hazırlanmıştır (48). Komisyonlar ve parti grupları kenar başlığını taşıyan 3. Bap komisyonların teşkilini, çalışmalarını ve parti gruplarının iştirak şeklini ayrıntıları ile saptamıştır (49). Kanun lâyiha ve teklifleri, esbabı mucibe mazbatala-

(44-45) ARMAĞAN, s: 38.

(46) ARMAĞAN, s: 39.

(47) ARMAĞAN, s: 40-41.

(48) 5/3/1973 tarihli MMİ 161 m. den, CSİ ise 183 m. den ibarettir.

(49) İçtüzük metni için bkz. ARMAĞAN, s: 211-277.

rı başlıklı 4. Bap, kanunların müzakeresi başlığını taşıyan 8. Bap doğrudan doğruya kanun yapma usul şartlarını koymaktadır.

Meclis içi düzenin sağlanması ile ilgili hükümler; 16. Bapta meclis tahkikatı başlığı altında, 17. Bapta teşrii masuniyetin kaldırılması başlığı altında ve 18. Bap'ta da inzibati cezalar kenar başlığı altındaki 169-171 maddelerde düzenlenmiştir.

Bir bütün olarak, yabancı ülke meclis içtüzükleri de gözönünde bulundurulursa, 2 Mayıs 1927 tarihli içtüzüğün demokratik esaslara uygun olarak ve o tarihe kadar gelişmiş uygulama örf ve adetlerine de metinde yer verilerek hazırlandığı görülür.

27 Mayıs devriminden sonra bu tüzük 1957 deki değişiklikler nazara alınmadan uygulanmıştır. 27 Mayıs'tan sonra Milli Birlik Kurulu, Temsilciler Meclisi ve Kurucu Meclis içtüzükleri de siyasî hayatımızda önemli yer tutmuşlardır (50).

bb) 5 Mart 1973 tarihli Millet Meclisi İchtüzüğü

Uzun çalışmalardan sonra partiler arası müşterek komisyonca hazırlanan içtüzük tasarısı bazı değişiklikler ve kısaltmalarla 5/3/1973 günü kabul edilmiş 13/4/1973 günü 14606 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 161. maddesinde tüzüğün yürürlük tarihi 1 Eylül 1973 olarak tesbit edilmiştir. Bu içtüzüğün yürürlüğe girmesi ile eski içtüzüğün yürürlükten kalkacağı da 160. maddede belirtilmiştir.

İchtüzük 15 Kısım ve 162 maddeden meydana gelmiştir (51). MMİ'nin 1. Kısımında meclise ilişkin bazı kavramlar açıklanmakta (md. 1), üye tam sayısı belirtilmekte (md. 2), ilk toplantı, andiçme, yasama yılının başlangıç günü tesbit edilmektedir (md. 3-4).

İkinci kısmın ilk bölümünde «Millet Meclisinin kuruluşu» başlığı altında başkanlık divanının kuruluşu (md. 9), görev süresi, parti gruplarının başkanlık divanında nasıl temsil edileceği ve başkanlık divanının görevleri tesbit edilmektedir (md. 9, 11, 13). İkinci bölümde siyasi parti gruplarının kuruluşu, komisyon-

(50) ARMAĞAN, s: 42.

(51) Tasarı 24 Kısım ve 274 maddeden ibaretti.

lar ve komisyon faaliyetlerinin düzenlenmesine ilişkin kurallar belirlenmektedir (md. 18, 20-49).

Üçüncü kısım Genel Kurul çalışmaları kenar başlığını taşımaktadır. Burada gündemin muhtevası, toplantı günleri, yoklama, söz alma ve konuşma kuralları, gürültü ve kavga halinde Meclis Başkanının görevleri saptanmıştır (md. 50, 55, 58, 61, 69).

Dördüncü kısım içtüzüklerin en önemli bölümü diyebileceğimiz «Kanunların yapılması»nı düzenlemektedir. 74. madde kanun tasarılarının, 75. madde de kanun tekliflerinin hazırlanıp tevdiini düzenlemektedir, her iki madde de kanun tasarı veya tekliflerinin gerekçeli olması şartını koymaktadır.

Bazı özel yasama tasarruflarına, örneğin ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanun tasarıları, Anayasanın değiştirilmesi ve seçimlerin yenilenmesine ilişkin kararlara ait kurallar «Özel Hükümler» başlığı altındaki 5. Kısımda belirtilmiştir (md. 90, 91, 93).

Meclis içi denetim yollarına ilişkin kuralları saptayan 6. Kısım 5 bölümden meydana gelmiştir. Bu bölümler sırasıyla «Soru», «Genel Görüşme», «Meclis Araştırması», «Güven İstemi» ve «Gensoru»yu düzenlemektedir (md. 94, 99, 102, 104, 107).

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve Milletvekilliğinin düşmesine ilişkin hükümler 7. Kısımda ortaya konulmuştur.

Sekizinci kısmın başlığı «Oylamalar ve Seçimler»dir. Bu kısımda meclis çalışmalarında oylamaların ne şekilde yapılacağı belirtilmektedir. 115. madde «oylama üç şekilde yapılır: işaretle oylama, açık oylama, gizli oylama» demektedir. Daha sonraki maddeler bu oylama usullerini ayrı ayrı düzenlemektedir.

Dokuzuncu kısım milletvekillerinin devamına ve izinleri ile ilgili hükümleri kapsamaktadır (md. 127-130).

Onuncu kısım mecliste tutulacak tutanakları belirtmektedir.

Onbirinci kısım disiplin cezalarının neler olduğunu ve hangi hallerde uygulanacağını gösteren maddelerden meydana gelmiştir (md. 132-139).

Onikinci kısım kolluk işlerinden, onüçüncü kısım ise meclisin iç hizmetlerinden ve mali işlerden bahseden maddelerden ibarettir (md. 140-156) (51 bis).

Ondördüncü kısım meclis içtüzüğünün nasıl değiştirileceğini 157. maddede anlatmakta, 158. madde meclis kararlarının yayınlanması ve yürürlüğe girmesini açıklamaktadır.

Son kısım içtüzüğün yürürlüğe girme tarihini eski içtüzüğün yürürlükten kalkma zamanını ve içtüzüğü yürütmekle Millet Meclisinin görevli olduğunu açıklamaktadır.

İncelediğimiz kadarıyla MMİ meclis çalışmalarına ilişkin her konuyu kapsayan hükümler taşımaktadır.

cc) Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü

27/12/1963 tarihinde kabul edilen Cumhuriyet Senatosu içtüzüğü de Anayasanın geçici 3. maddesi gereğince Senatoca hazırlanmıştır. İktüzük 6 Kısım ve 183 maddeden meydana gelmiştir (52).

İlk kısım Senatonun toplanmasını ve çalışma organlarını düzenleyen kaideleri ortaya koymaktadır (md. 1-20). İkinci kısımda Yasama yetkisinin kullanılışını gösteren hükümler vardır (md. 21-116). Yasama faaliyetlerinin şeklini saptayan bu maddeler içtüzüğün en önemli bölümünü meydana getirmektedir.

Yürütme organının denetlenmesini ortaya koyan hükümler 3. kısımda yer almaktadır. Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin hükümler Cumhuriyet Senatosu üyelerine ilişkin 4. kısımdadır. Beşinci kısım Senato içiş hizmetine ve inzibatına ilişkin hükümleri kapsar. Son kısımda ise İktüzük değişikliği, içtüzüğün yürürlük tarihi ve uygulama mercii gibi konular hükme bağlanmıştır.

(51 bis) 20.6.1973 gün ve 14570 sayılı Resmi Gazetede 143. maddenin baş kısmındaki «Seçimle milletvekilliği sona erer» deyiminin madde metninden çıkartıldığını belirten değişiklik yayınlanmıştır.

(52) Metin için bkz., RG 18/1/1964 Sayı: 11610.

II — İÇTÜZÜKLERİN ANAYASA YARGISINDAKİ YERİ

A — Kanunların Yapılışında İktüzük Hükümlerinin Rolü

Devletin egemenliğine dayanan hukuki faaliyetleri üç grupta toplanır; bunlar Yasama, Yürütme ve Yargılamadır. Söz konusu faaliyetler üç ayrı organ tarafından yürütülür (53).

1961 Anayasamızın 5. maddesi «Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez» ifadesi ile yasama görevini yapacak organı belirtmiştir. Yine Anayasanın Cumhuriyetin Temel Kuruluşu başlıklı üçüncü kısmının Yasama organını düzenleyen ilk bölümünde «TBMM. nin görev ve yetkileri» kenar başlıklı 64. maddesi «Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak... TBMM. nin yetkilerindendir.» diyerek TBMM. nin başta gelen görevini açıklamıştır. Kanunlar dışında Meclislerin «tek başına» veya «birlikte» yaptığı işlemler de vardır, bunlara «Parlamento Kararları» denir (54). Söz konusu parlamento kararlarının da neler olduğu AY. md. 64 ve takip eden maddelerde belirtilmiştir.

TBMM. nin sayılan faaliyetleri ne şekilde yapacağı yine AY. nin 3. kısmının birinci bölümünde «Meclislere ait müşterek hükümler» başlığı altında sıralanan maddelerin ikinci ayrımı olan «TBMM. nin faaliyeti ile ilgili hükümler» de gösterilmiştir. Bu hükümlerden madde 85 «TBMM. ve Meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.» diyerek meclisleri faaliyetleri yönünden kendi yapacakları içtüzük hükümleri ile bağlamıştır. Anayasamız, bu açık hükmü ile meclis içtüzüklerinin kanunların yapılmasında ve parlamento kararlarının alınmasındaki rolünü ortaya koymaktadır.

Doktrinde de meclis içtüzüklerinin yasama faaliyetleri yönünden önemi kabul edilmektedir. Anayasa koyucusu 85. maddedeki hükmü koyarken içtüzük hükümlerinin meclis çalışmalarına hâkim olacağını ve bunlara aykırılığın aynı zamanda madde 85 e aykırılık doğuracağını belirtmek istemiştir, fikri savunulmuş-

(53) Erdoğan TEZİÇ, Türkiye'de 1961 Anayasasına göre Kanun Kavramı, İst. 1972, s: 7.

(54) TEZİÇ, s: 11.

tur (55). Meclis çalışmalarına bütün partilerin katılması demokrasi gereğidir, meclis içtüzükleri de bütün partilerin ve bilhassa azınlıkta kalan partilerin çalışmalara katılmasını sağladığına göre (56); içtüzüklere uyulmadan yapılan çalışmalar demokratik prensiplere de aykırı olacaktır sonucuna da ulaşabiliriz.

Anayasa Mahkememizde kararlarında yasama faaliyetlerinde içtüzük hükümlerinin önemine değinmiştir. Bir kararında «85. maddenin 1. fıkrasına göre meclislerin çalışmalarının içtüzük hükümlerine uygun yürütülmesi anayasanın emri gereğidir. Böyle olunca kanunların mahkemelerinizce denetlenmesinde içtüzük hükümleri de gözönünde tutulmalıdır.» diyerek konuyu açık ve kesin olarak belirtmiştir (57).

B —İçtüzük Kurallarına Aykırılık

1) Genel olarak

Kanunların Anayasaya aykırılığında iki ihtimal sözkonusudur :

- a) Şekli bakımdan anayasaya aykırılık
- b) Maddî bakımdan anayasaya aykırılık.

Şekli bakımdan anayasaya aykırılık kanunların yapılışına ilişkin, Anayasa ile konulmuş şekil şartlarına uyulmamış olması halinde ortaya çıkar (58). Anayasaların kanunların yapılışına ilişkin tüm şekil şartlarını ortaya koyamayacağı gözönünde tutulursa, bu konuda anayasanın koyduğu şekil kurallarını geniş şekilde ve ayrıntıları ile gösteren içtüzüklere aykırılığın da anayasaya aykırılık teşkil edeceği söylenebilir.

Bu konuda belirlenmesi gereken bir husus içtüzük kurallarının hepsinin yasama faaliyetlerinin geçerliliği açısından aynı

(55) TEZİÇ, s: 67. Ayrıca bkz. Turhan FEYZİOĞLU, Kanunların Anayasaya Uygunluğu, Ankara - 1951, ss: 29-30., Özkan TİKVEŞ, T.C. Anayasası Şerhi ve Uygulaması, İst. - 1969, s: 293.

(56) Orhan ALDIKAÇTI, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi, İst. - 1973, s: 237.

(57) AMKD' S: 3 s: 232 964/38 965/59 sayı 16/11/1965 K. t.

(58) FEYZİOĞLU, s: 29.

önemde olup olmadığıdır. Doktrinde bu konu tartışılmıştır. FEYZİOĞLU 1951 tarihli kitabında «Kanunların teklifinden yayınlanmasına kadar geçirdiği safhalar içinde çok önemli şekil şartları mevcut olduğu gibi, ehemmiyetsizleri de vardır. Bazı şekil şartları doğrudan doğruya anayasada yer almıştır, bazıları ise sadece yasama meclislerinin içtüzüklerinde yazılıdır.» (59) dedikten sonra şekle aykırılığın anayasa mahkemelerinde yargılanmasına ilişkin olarak da «Anayasa mahkemesi önemli şekil noksanları ile önemsiz şekil noksanları arasında tefrik yapmalı ve bu hususta anayasa mahkemesine tam bir takdir selâhiyeti bırakılmalıdır. İçtüzüğün önemsiz bir ayrıntısına uyulmadığı için bir kanun geçersiz sayılmamalıdır..... Anayasa mahkemesi önüne gelen her olayda ihmal veya ihlâl olunan şekil şartının butlanı gerektirecek derecede önemli olup olmadığına serbestçe karar verebilmeli takdir edebilmelidir.» demiştir (60).

ARMAGAN «Anayasa mahkemesi içtüzüğün koyduğu şekil şartlarının hepsinin mutlak butlanı gerektirmediğine dikkat etmelidir.» ifadesi ile içtüzük hükümlerinin hepsinin aynı önemi haiz olmadığına işaret etmiştir (61). TEZİÇ'de «...İçtüzük hükümlerinin hepsinin aynı nitelikte olduğu sonucuna varmamak gerekir. Kanunların yapılışında içtüzüklerde yer alan hükümlerin herhangi birisine uyulmamasının kanunların sıhhatini zedeleyeceği ve iptal nedeni sayılacağı söylenemez.» demektedir (62).

Anayasa Mahkemesi Kanun Tasarısına ilişkin Anayasa Komisyonu raporunda da «Mahkemeler anayasanın koyduğu şekil şartlarından farklı olarak içtüzüklerin koyduğu şekil şartlarının hepsinin mutlak butlanı gerektirmediğine dikkat etmelidirler. Örneğin, bir kanunun gereken karar nisabıyla kabul edilmemiş olması, ivedilik kararı olmadan tek görüşme yapılması gibi içtüzük hükümlerine riayetsizlik kanunun iptaline karar verilmesi için kâfi sebepler sayılmalıdır. Buna karşılık müzakerenin yeterliliği hakkındaki takrirler aleyhine konuşmak isteyen bir üyeye söz verilmemiş olması veya açık oylama halinde üyelerin zille

(59) FEYZİOĞLU, s: 35.

(60) FEYZİOĞLU, s: 38.

(61) ARMAĞAN, s: 107.

(62) TEZİÇ, s: 67.

davet edilmemiş olması kanunun iptaline karar verebilmek için yeter sebep değildir.» denilmiştir (63).

Anayasa mahkememiz de bu konudaki görüşlerini kararlarında açıklamış yukarıda belirttiğimiz Anayasa Komisyonu raporundaki görüşü benimsemiştir. Bir kararında «...içtüzük hükümleri içerisinde meclislerce verilen bir kararın sıhhati üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi bu derece önemli olmayanlar da vardır. Anayasada gösterilmeyen ve yalnız içtüzüklerde bulunan şekil kuralları arasında bu ayırımı yapmak anayasanın maksadına uygun düşer. İçtüzüklerdeki şekil kurallarına aşırı bağlılık yasama meclislerinin çalışmalarını lüzumsuz yere aksatır... İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı uygulanacak içtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözümlenecek ve ... mahkemece takdir edilecek bir konudur.» (64). Mahkeme yine yakın tarihli bir kararında «İçtüzüğün biçime ilişkin bütün hükümlerinin aynı önem derecesinde bulunduğu düşünülemez... önemli hükümler yanında ayrıntı sayılabilecek nitelikte olanlar da vardır... içtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu uygulanacak içtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözülecek ve ... Anayasa mahkemesince saptanacak bir konudur.» (65) diyerek görüşünü belirtmiştir.

Gerek doktrinden gerek Anayasa Mahkememizin kararlarından yasama faaliyetlerini düzenleyen meclis içtüzükleri hükümlerinin hepsinin anayasal yargı açısından aynı önemi taşımadığı sonucuna ulaşmaktayız.

Bu sonuçtan hareketle meclis içtüzükleri hükümlerinde yasama faaliyetlerine etkisi yönünden bir ayırım yapmak gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Ayırımı Anayasa mahkememizin koyduğu kritere göre hükümleri «önemli» «önemsiz» diye gruplandırarak yapmanın pozitif temele dayanmadığı ileri sürülmüştür (66). Buna karşılık

(63) MMTD Dönem: 1 Toplantı: 1 C: 4 Birleşim: 71 Sıra Sayısı: 54 s: 34.

(64) AMKD S: 3 s: 232 964/38 965/59 sayı, 16/11/965 K. t.

(65) RG 15/1/1972 tarih, Sayı: 14073.

(66) TEZİÇ, s: 68.

İçtüzük hükümlerini anayasa hükümleri ile birlikte mütalaa ederek;

- a) Anayasaya dayanan içtüzük hükümleri
- b) Sadece içtüzüklerde düzenlenen hükümler

olarak ayırmanın daha uygun olduğu savunulmuştur (67).

Ben bu konuda bir ayırım yapmadan; yaşayan hukuku — Anayasa mahkememizin kararlarını — incelemenin ve gerekli yerlerde doktrinle olan ilişkisine değinmenin daha yerinde ve yararlı olacağı inancındayım.

2) Anayasa Mahkememizin kararlarından örnekler

a — Anayasa mahkememiz 16.11.1965 tarihli kararında 509 sayılı Tapulama Kanununu C. Senatosunda anayasanın 85 ve 86. maddelerine aykırı olarak çıkarılmış olmasını bir iptal nedeni olarak tesbit etmiş ve kanunu oyçokluğu ile iptal etmiştir (68). Karardan da anlaşılacağı üzere kanun Anayasanın 86. maddesine aykırı olarak ekseriyet yokluğuna rağmen görüşülmüş ve kabul olunmuştur. Anayasamızın 86. maddesi «Her meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve Anayasada başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir.» hükmü ile bir içtüzük kuralı koymaktadır. Aynı hüküm CSI'nin 112. maddesi ilk fıkrasında da yer almaktadır. Doktrindeki kritere göre bu olayda anayasaya dayanan bir içtüzük hükmüne aykırılık vardır. Mahkeme de «...kanunun anayasanın ve içtüzüğün öngördüğü şekillere riayet edilmeksizin çıkarıldığı ... anlaşılmakta ve bu sebeple anayasanın 85. ve 86. maddelerine aykırı bulunan kanunun tümünün iptali gerekmektedir.» sonucuna ulaşmıştır.

b — 2.8.1967 tarihli bir kararda yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin Millet Meclisi kararını mahkeme Karma Komisyonun anayasaya uygun olarak kurulmamış olması nedeniyle şekil yönünden sakat bularak iptal etmiştir (69).

(67) TEZİÇ, s: 67.

(68) Karar metni için bkz. ss: 229-240.

(69) Karar metni için bkz. AMKD S: 5 ss: 128-142.

Davaya konu olayda yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karar veren Karma Komisyon üçüncü toplantı yılı başında o sırada mecliste teşekkül eden yeni bir parti grubunun, partiler arası anlaşma sonucu, katılmamasına rağmen kurulmuştur. Bu hali ile komisyon bütün siyasi partilerin meclis faaliyetlerine katılmasını öngören temel hukuk kuralına ve anayasanın 85/2 maddesine aykırı kurulmuştur. O sırada uygulanan MM Dahili Nizamnamesi 22 ve 23. maddelerinde komisyonların her toplantı yılının başlangıcında seçilmesine ve görevlerinin ertesi yıla kadar devam etmesine dair hüküm, aykırı kurulmuş komisyonu kurtarır nitelik taşımakta idi.

Anayasa mahkememiz «İçtüzüğün 22 ve 23 maddesi ... bu süre dolmadan komisyonda hiçbir değişiklik yapılamaz şeklinde yorumlanamaz ... siyasi parti gruplarının kuvvetleri oranında değişiklik olur olmaz değişikliğin komisyonlardaki orana yansıtılması gerekir.» demiştir, zira mahkemeye göre «İçtüzük hükümleri ancak anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlılıkları oranında bir uygulama yeri bulabilirler ... aksine bir hüküm içtüzükleri anayasaya eşit hatta anayasadan üstün tutmak olur.».

Anayasaya aykırı kurulmuş bir komisyonun MM Genel Kurulunca verilmiş yasama dokunulmazlığına ilişkin karara etkisini mahkeme şöyle izah etmiştir; «İçtüzük hükümleri incelenince görülür ki yasama organı dokunulmazlığın kaldırılması konusunda özel bir önem vermektedir ... Genel Kurul karar vermekle birlikte bu işi doğrudan doğruya yapmamakta ve kararın bütün dayanaklarını Karma Komisyon incelemekte ve hazırlamaktadır ... Karma Komisyonun kararının hukuki niteliği elbetteki sonucu etkileyecektir.» Sonuç olarak mahkeme: «Komisyon anayasaya uygun olarak kurulmamıştır. Bu komisyonun hiç var olmamasıyla birdir ... Böyle olunca Genel Kurulun görüşmelerine ve kararına dayanak olan Karma Komisyon kararı hukuk bakımından geçerli sayılamaz ... Anayasanın 81. maddesine göre Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılık yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının iptalini zorunlu kılar.» demiştir.

Bu kararı ile mahkeme, içtüzük hükümlerinin anayasal kurallara uygunluğu ölçüsünde tatbik edileceğini göstermiştir.

c — 15.1.1972 tarihli bir kararında da mahkeme CSI madde 139 a aykırı olarak alınmış yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin davayı çözümlemiştir (70).

Olayda Adalet Bakanlığı yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin tezkereyi gerekçesiz olarak Başbakanlığa göndermiştir. Bu durum «Adalet Bakanlığı duruma gerekçeli bir tezkere ile Başbakanlık yolu ile C. Senatosu Başkanlığına bildirir.» diyen CSI 139. madde 2. fıkrasına kesin olarak aykırıdır.

Mahkeme eski görüşünü burada da tekrarlar «İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı sorunu ... Anayasa mahkemesince değerlendirilip saptanacak bir konudur..» demiş ve «...açıklamalar O. Köksal'ın yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin Adalet Bakanlığı yazısının CSI 139 a rağmen gerekçesiz olması sözkonusu kararın iptalini gerekli kılacak ağırlık ve ciddilikte bir aykırılık sayılmıyacağına ... kararın biçim yönünden iptalini gerektirmediğine...» karar vermiştir. Mahkeme bu sonuca ulaşırken «CSI 139 daki biçime ilişkin kural, niteliği dolayısıyla Yasama meclisinde verilen kararın geçerliliği üzerine etkili olabilecek kurallardan değildir.» görüşüne dayanmıştır.

Bir önce incelediğimiz kararda yine yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin hükümlerden bahsederken mahkemenin «İçtüzük hükümleri incelenince görülür ki yasama organı dokunulmazlığın kaldırılması konusuna özel bir önem vermektedir» diyerek konuya hassasiyet gösterdikten sonra yine aynı mahiyette bir hüküm dolayısı ile ayrı bir sonuca varmasını çelişki olarak niteliyoruz.

Bu çelişki aslında anayasa mahkemesinin koyduğu kriterin kesin olmamasından ileri gelmektedir. Kanımca yasama dokunulmazlığının kaldırılması hassasiyet gösterilmesini gerektiren bir konudur bu nedenle içtüzük hükümlerindeki düzenlemelere kesinlikle uyulması doğabilecek ihtilâfları önleyebilecektir. Nitekim karara karşıoy yazanlar bu hususu şöyle belirtmişlerdir:

Recai SEÇKİN «Bakanlığın yazısının gerekçeli olması zorun-

(70) Karar metni için bkz. RG 15.1.1972 Sayı: 14073.

ludur ... gerekçesiz oluşu iptali gerektirecek nitelikte ağır bir içtüzük aykırılığıdır.» Ahmet AKAR «Bir yasama meclisi içtüzüğünün biçime ilişkin hükümlerinden hangilerinin yasama meclisinde verilen bir kararın geçerliliğine etkili olabilecek nitelik taşıdığı, hangilerinin ayrıntı sayılabilir nitelikte olduğu araştırılırken o hükümlerin nasıl bir konuyu düzenlediği üzerinde durmak gerekir ... 139. madde yasama dokunulmazlığının kaldırılması prosedürünü tesbit etmesi yönünden önem taşır ... bu nedenle 139. maddeyi ayrıntı niteliğinde saymaya ... olanak yoktur.».

Muhittin GÜRÜN «CSİ 139. maddenin önemi meydana olan 2. fıkrası hükmünün alınacak kararlarda hiç bir etkisi olmayacak nitelikte kabul etmek doğru değildir ... Konu bir Senato üyesi hakkındaki Ceza koğuşturmasıyla ilgilidir. Bu itibarla içtüzük hükümlerinin şekil şartlarına hiç eksiksiz uyulmasında zorunluk vardır.».

d — 6.4.1972 tarihli bir kararında ise Anayasa mahkemesi kesinleşmiş ölüm cezalarının yerine getirilmesine dair kanunu MMİ ve CSİ lerine aykırı olduğu için şekil yönünden iptal etmiştir (71).

Söz konusu kanun Millet Meclisi ve C. Senatosu Genel Kurulunda görüşülürken öncelik ve ivedilik kararları verildiği için yasama meclisi içtüzüklerine aykırı davranılmıştır.

Mahkeme önce aykırı davranılan içtüzük hükümlerini incelemekte «Gerek Millet Meclisi içtüzüğünde (Dahili Nizamname 78, 79) gerek CSİ madde 44 ve 69 da kanun tasarı veya tekliflerinin 2 kez görüşülmesi kural olarak kabul edilmiş ... Bir kanun tasarı veya teklifinin bir kez görüşülmesiyle yetinilmesi konusuna meclis içtüzükleri büyük önem vermişler ve sıkı hükümlere bağlamışlardır ... Bu kural ve koşullara göre 2 kez görüşülmesi gerekli bir kanun tasarı veya teklifinin üzerinde tek görüşme ile yetinilmesi ana kuraldan uzaklaşılması güçlü bir gerekçeyi zorunlu kılar ... İvedilik kararının istenmesi zamanına ilişkin içtüzük hükmü de önemli, ağır basan biçim kurallarıdır ... Yasama meclisi içtüzüklerinin öncelik ve ivedilik istemlerinin gerekçeli

(71) Karar metni için bkz. RG 7.5.1973 (Mükerrer) Sayı: 14152.

olmasına, ivedilik kararlarının kanun tasarı veya teklifinin birinci görüşmesi başlamadan önce karara bağlanmasına ilişkin kurallar bir kanunun geçerliliği üzerine etkili olabilecek nitelikte önemli ve esaslı biçim hükümleridir ... Kanunların geçerliliği için zorunlu belli başlı usul koşullarından bir kaçını oluşturan sözkonusu kurallara uyulmaksızın çıkarılmış bir kanun ... Anayasanın 85. maddesine aykırı duruma düştüğüne ve biçim yönünden iptalini gerektirdiğine ... oyçokluğu ile..» kararına ulaşmaktadır.

e) Anayasa mahkemesi 21.5.1974 tarihli kararında Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 9. maddesinin 1. fıkrası, C bendinin Anayasaya aykırılığı davasında ise içtüzüklerdeki biçim kurallarına aşırı bağlılığın yasama meclislerinin çalışmalarını gereksizce aksatacağı görüşünü belirtmiş. Sözkonusu yasa ile ilgili özellik ve ivedilik kararlarının alınması konusunda saptanan aksaklığın yasanın biçim yönünden iptalini gerektirmeyeceğini belirtmiştir.

Bu karara ilişkin karşıoy yazılarında Avni GİVDA ve Ahmet AKAR haklı olarak mahkemenin 1576 Sayılı kanuna ilişkin kararında (72) öncelik ve ivedilik konularında içtüzük kurallarına aykırı davranmanın iptali gerektirdiğini saptadığını; bu durumda «...bir tüzük kuralının yasama meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıdığı ve kurala aykırı düşen işlemin biçim yönünden iptal nedeni sayılacağı Anayasa Mahkemesince saptanmışsa bu ölçünün bütün benzeri durumlarda geçerli olması gerekir. Kanunların kümelenendirilip bir bölümü için biçim yönünden iptal nedeni sayılan durumların öteki kanunlar için iptali gerektirmez nitelikte görülmesi hukukça itibar edilebilir ve savunulur bir tutum olamaz.» görüşünü belirtmişlerdir.

Gerek karşıoy yazısında ileri sürülen görüşden gerekse (d) bendinde incelediğimiz olaya ilişkin karardan Anayasa mahkemesinin çelişkiye düştüğü görülmektedir.

f) Son olarak hayli uzun tartışmalara neden olan bir kara-

(72) Karar metni için bkz. RG 74.1972 Sayı: 14152.

rında (73) ise Anayasa Mahkemesi 15.5.1974 günlü ve 1803 sayılı «Cumhuriyetin 50. Yılı nedeniyle bazı suç ve cezaların affı hakkında kanun» un 5. maddesi A işaretli bendinin Anayasaya aykırılığı sonucuna ulaşırken sözkonusu yasanın Millet Meclisinde kabulü için oylanması sırasında elde bulunan üç ayrı metinden (Millet Meclisinin metni, Cumhuriyet Senatosunun metni, Karma komisyonun metni) birisinin Anayasanın 92. maddesi 5 fıkrası uyarınca olduğu gibi kabul edilmesi zorunluğuna uyulmadan; metinlerdeki hükümlerin ayrı ayrı okunup oylanarak birisinin kabulünü biçim yönünden aykırı görerek iptali yolunu seçmiştir. Burada sözkonusu olan biçim kuralı Anayasa metninde yer almaktadır.

Bu karara üyelerden beşi benzer görüşlerle karşı çıkmışlardır. Üyelerden Ahmet KOÇAK karşı oy yazısında ilginç olan şu görüşlerini belirtmiştir: «...usul üzerinde çokca durulup aslın şekle feda edilmesi, bugünkü ileri hukuk anlayışının benimsemediği bir husustur. Hukuk tarihi incelenirse görülür ki yer yüzünde şekil hukukçuluğundan, mânâ ve gaye, başka bir deyimle öz hukukçuluğuna doğru sürekli bir gelişme ve oluşma yer almış bulunmaktadır.» KOÇAK ayrıca davaya konu olan yasanın niteliğine de değinerek «...toplum yararına ve millet adına uygun olarak benimsenmiş bir af ve atıfet işlemi gerçekleştirilip uygulanması bitirildikten sonra Anayasa Mahkemesince yapıldığı gibi uzun uzadıya şekil üzerinde durularak af kapsamının milli iradeden ve dolayısıyla Anayasal dayanaktan mahrum bir tarzda genişletilmesine gidilmesi gibi çok sakıncalı bir yol tutulmuştur, ki böyle bir davranış ne hukuk yönünden ne de Türk milletinin çıkarları bakımından asla tecviz edilemez.» demiştir.

Diğer karşı oy yazılarının birleştiği görüş Anayasanın 92. maddesi 5. fıkrasının, meclis önünde aynı yasanın üç ayrı metninin bulunması halinde, ayrı ayrı oylamayı ve birisinin olduğu gibi kabulünü zorunlu kılmadığı şeklindedir.

Görüldüğü gibi Anayasa mahkemesi üyeleri davada konu olan ve Anayasada gösterilen bir biçim kuralının yorumunda tama-

(73) Karar metni için bkz. RG 12.7.1974 Sayı: 14943.

men karşıt görüşler ileri sürmüşlerdir. Bu olay biçim kurallarının uygulanmasında mahkemenin belirgin bir görüşe sahip olmadığını göstermesi açısından ilginçtir.

SONUÇ

Demokrasi ilkesinin gereği ve devletin en önemli fonksiyonlarından birisi olan yasama tasarruflarını gerçekleştiren meclislerin çalışmasını düzenleyen kurallar hukuk düzeninde önemli yer tutmaktadır.

Niteliği itibariyle sadece meclisleri ilgilendirir görünüyorsa da demokratik uygulamanın bir ülkede yerleşmesi açısından tüm yönetilenleri de ilgilendirmektedir.

Sözkonusu kurallara uyulmadan gerçekleştirilen yasama tasarrufları doktrinde genel olarak tenkid edilmekte ancak anayasal yargı organı olan ülkelerde bir sonuca ulaşılmaktadır.

Memleketimizde 1961 Anayasamızın kurduğu köklü müesseselerden birisi olan Anayasa Mahkemesi her konuda olduğu gibi içtüzükler konusunda da belirli bazı sonuçlara ulaşmıştır. Mahkeme, içtüzükleri hiçbir zaman anayasa ile eşdeğerde görmek taraflısı değildir. Bu nedenle önce anayasa hükümleri sonra içtüzük hükümleri anayasal yargıda rol oynamaktadır.

Mahkeme kararlarında ortaya koymaya çalıştığı kriterleri kesin temellere dayandırmamıştır. Bu nedenle çözümlerinde belirsizlikler ve çelişkiler göze çarpmaktadır. İchtüzük hükümlerinden hangilerinin önemli hangilerinin önemsiz olduğu konusunda gidecek yerleşen bir görüşe sahip olmalıdır.

Kanımca yasama tasarruflarına doğrudan doğruya etkili olan hükümler içtüzüklerde; örneğin MMİ de «Kanunların Yapılması» başlıklı 4. kısımda, CSİ de «Yasama yetkisinin Kullanılışı» başlıklı 2. kısımda olduğu gibi, saptanmaktadır. Bu hükümler kanunların yapılmasında doğrudan doğruya etkilidir. Bunların yanında anayasalarda gösterilen şekil kuralları mutlak olarak uygulanmalıdır.

Sözkonusu hükümlere aykırılık halinde artık mahkemenin takdir hakkını kullanmasına ve değerlendirme yapmasına gerek yoktur, aksi takdirde bir kararda önemli sayılan hükmün başka bir kararda önemsiz sayılması sorunu ile karşılaşılacaktır.