

ÜNİVERSİTELERDE PARLAMENTO HUKUKU ÇALIŞMALARININ GÜÇLENDİRİLMESİ PROJESİ

Parlamento Hukuku ve İçtüzük Üzerine¹

Anayasa Hukuku ya da eski adıyla *Esas Teşkilat Hukuku*², devletin temel organlarını, işleyişini ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini inceleyen bir hukuk dalıdır. Devletin temel organları yasama, yürütme ve yargıdır. Yasama organı halk adına egemenlik yetkisi kullanarak toplumda uyulması zorunlu olan yasaları yapar. Yürütme organı, yine bir egemenlik eylemi olarak, çıkarılmış olan yasaların yürütülmesini sağlar. Yargı organı ise kabaca, çıkarılmış yasaların yürütülmesinden doğan uyuşmazlıkları, yine egemenlik yetkisi çerçevesinde çözer. Bu çerçeveden bakıldığında yasama meclislerinin yapı ve işleyişlerinin anayasa hukukunun alanına girdiği konusunda hiçbir kuşku bulunmaz. Bu nedenle de Teziç, parlamento hukukunun, anayasa hukukunun ayrılmaz bir parçası ya da bir anayasa hukuku olduğunu belirtmektedir.³ Bu tanım yukarıdaki çerçeveye uygun olmakla birlikte, parlamento hukuku alanındaki önemli bazı bilgilerin gözden kaçmasına neden olabilir. Çünkü anayasa hukuku erklerin tümüne karşı eşit mesafede durur ve hepsini eşit derecede inceler. Oysa parlamento hukuku çerçevesinden bakıldığında, bu mesafe, parlamento hukuku lehine bozulmuş ve bu alanda daha ayrıntılı incelemelerin önü açılmış olur. Bu nedenle bu alanda çalışan araştırmacılar parlamento hukukunun anayasa hukukundan ayrı, özerk bir alan olarak kurumsallaşmasının önemine vurgu yaparlar. Bu amaçla uyumlu biçimde doktrinde kimi yazarlarca parlamentoların oluşum ve işleyişlerine ilişkin kurallar bütününe “*Parlamento Hukuku*” denmektedir.⁴

Parlamento hukukuna ilişkin kurallar nerelerde bulunur? Bu soru bizi parlamento hukukunun kaynakları konusuna götürür.

A. Parlamento Hukukunun Kaynakları

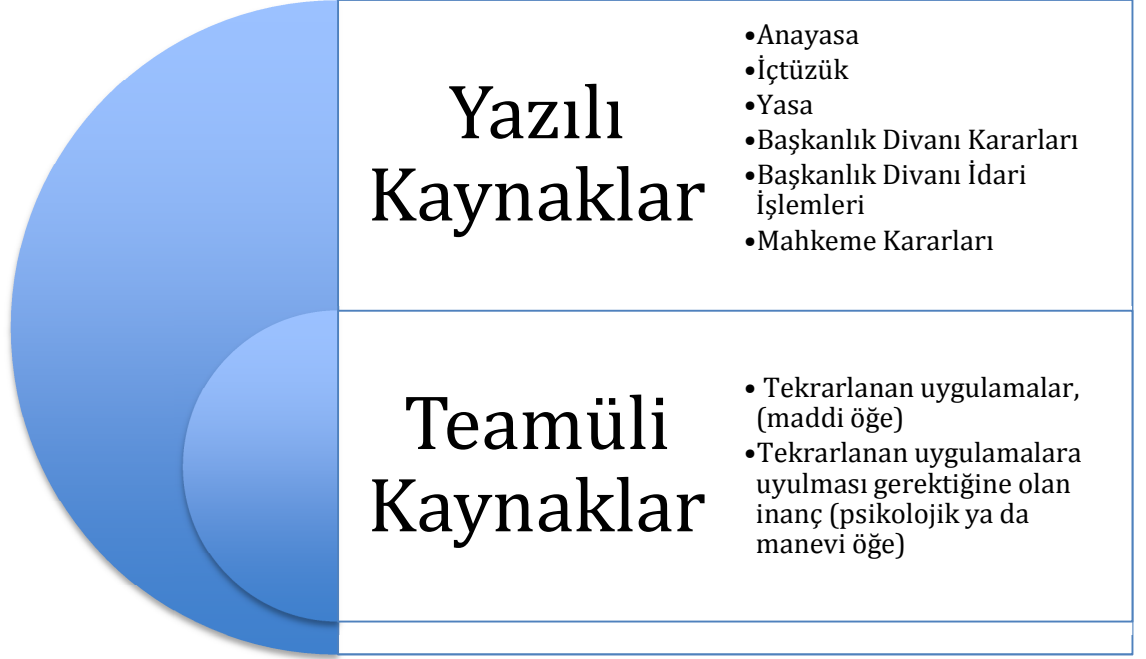
¹ Bu çalışmada temel kaynak olarak Bakırcı, 2000, TBMM'nin Çalışma Yöntemi adlı kitap kullanılmıştır. Bu kitaptan yapılan alıntılara ayrıca dipnot verilmeyecektir.

² Teziç, 2001, s. 3

³ Teziç, 1980, s. 15

⁴ Miceli, 1946, s. 53

Parlamento hukukunun çok sayıda kaynağı bulunmakta ve bu kaynaklar değişik açılardan sınıflandırılmaktadır. Teziç bu kaynakları yazılı kaynaklar ve teamüli kaynaklar olarak iki gruba ayırmaktadır:⁵



Şekil 1. Parlamento Hukukunun Kaynakları

Teziç, teamüller konusunda İngiltere ile bir karşılaştırma yapmakta ve parlamenter sistemin ana yurdu olan İngiltere'de anayasal düzenin *teamüli* oluşuna dikkat çekmekte ve İngiliz parlamentosunda teamüllerin yazılı kurullarla eş değerde oluşuna vurgu yapmaktadır. Teziç bu karşılaştırmadan yola çıkarak Türk parlamento hukukunda teamüllerin hayli *fakir* olduğu sonucunu çıkarmaktadır. Teziç'e göre bunun nedeni 1961 Anayasası'dır. İçtüzüklerde düzenlenmesi gereken kurulların 1961 Anayasasında ayrıntılı olarak düzenlenmiş olması ve içtüzüklerin AYM'nin denetimine bağlanmış olması Türk parlamento hukukunda teamüllerin hayli "*fakir*" olmasına neden olmuştur. AYM'nin

⁵Teziç, 1980, s. 11-12

biçim incelemesi yapması, Türk parlamento hukukunda teamüllerin oluşmasında bir zeminin oluşmasını önlemiştir.⁶

Gözler, yerinde bir ayırım yaparak teamüllerin değeri sorununun yazılı ve yazısız anayasa sistemlerinde iki başlık altında incelenmesi gerektiğini söylemektedir. Gözler yazılı anayasa sistemlerinde üçlü bir ayırım yapıldığını belirtmekte ve bu ayrımları incelemektedir. Buna göre teamüller *Praeter legem* teamüller, *secundum legem* teamüller ve *contra legem* teamüller olarak üç gruba ayrılmaktadır. *Praeter legem* veya *coutume suppletive* (tamamlayıcı teamüller) teamüller anayasa, kanun veya meclis içtüzüğünde boşluk olması halinde bu boşluğu dolduran teamüllerdir ve bunların doktrinde hukuki geçerliliği çoğunlukla kabul edilmektedir. *Secundum legem* veya *coutume interpretative* (yorumlayıcı teamüller) teamüller anayasa, kanun veya içtüzükteki muğlak ya da karanlık noktaları açıklığa kavuşturan ve doktrinde varlığı ve hukuki geçerliliği çoğunlukla kabul edilen teamüllerdir. *Contra legem* adındaki *kanuna karşı teamüller* anayasa, kanun ya da içtüzüğün açık hükümleriyle çelişen teamüllerdir. Bunlar anayasa, kanun ya da içtüzük hükmünü ilga ettiklerinden *İlga edici teamül* ya da *coutume abrogative* adıyla da adlandırılmaktadırlar. Gözler pozitivist teoriye dayanarak Türk Hukuk düzeninde teamülün hukuk kaynağı olmadığı sonucuna ulaşmaktadır.⁷ Neziroğlu konuya bir başka açıdan yaklaşmakta ve teamüllerin siyasi uzlaşmanın ürünü olduğunu ve siyasi uzlaşma geleneği bulunmadığından teamüllerin pek zengin sayılamayacağını belirtir. Ancak TBMM'nin teamüller yönünden zengin olmadığını açıkladığı başlık altında, Gözler'in yukarıda aktardığı üç teamül türüne de, uzlaşma ürünü olmayanları da kapsayan örnekler verir.⁸ Doktrinde teamüllerin Türk parlamento hukukunda fakirliğini savunan bu görüşlere karşılık İchtüzüğün uygulamasında teamüllere yer verildiği ve hatta ilk iki grup teamüllerin yanında *kanuna karşı teamüllerin* de hukuki geçerliliklerinin olduğu görülür. Özetlemek gerekirse Türk parlamento hukukunun teamül yoksulu olduğu saptaması uygulamayla örtüşmemektedir. Yine Türk parlamento hukukunda teamüllerin hukuki geçerliliklerinin olmadığı iddiası uygulamayı yansıtmamaktadır. Türk parlamento hukukunda hem boşluk dolduran, hem mevcut kuralları yorumlayan ve hem de mevcut

⁶ Teziç, 1980, s. 67-68

⁷ Gözler, 1999, s. 40-43

⁸ Neziroğlu, 2008, s. 408

kurallara aykırı olan teamüller bulunmaktadır. Teamüller olmadan mevcut İçtüzük kurallarının bugünkü şekliyle uygulanması imkansızdır ve kuralların uygulamasında teamüller o kadar belirgindir ki, uygulamanın daha çok teamüle göre mi yoksa İçtüzük kurallarına göre mi yürütüldüğü konusunda ciddi kuşkular oluşabilmektedir. Bu nedenlerle Türk parlamento hukukunda teamüllerin önemli bir kaynak teşkil ettiği saptaması rahatlıkla ispatlanabilecek bir saptamadır.

Parlamento hukukunun yazılı kaynakları, yukarıdaki şekilde gösterildiği gibi anayasa, içtüzük, kanun, Başkanlık Divanı kararları, Başkanlık Divanı idari işlemleri ve mahkeme kararlarıdır.

1. Anayasalar

Anayasalarla ilgili olarak yapılan tanımlamaların ortak noktası, anayasaların devlet yapısını düzenleyen kurallar bütünü oluşudur. Parlamento devlet yapısının temel organlarından biri olduğuna göre, parlamentonun kuruluş ve işleyişiyle ilgili kuralların anayasalarda yer alması doğaldır. Bu bakımdan anayasalar, parlamento hukukunun kaynaklarıdır.

Parlamentoların, çalışmalarını kendi yapacakları içtüzük hükümleri gereğince yürütmeleri kuralı genellikle anayasalarda yer alan bir kuraldır. Ancak anayasalarda bu tür kurallar yer almasa da, parlamentoların kendi yaptıkları içtüzük hükümlerine göre çalışmalarını sürdürmesi doğaldır. Bu yetkinin üstü örtülü olarak parlamentolarda olduğunu kabul etmek bir zorunluluktur.⁹ Bugün anayasaların büyük bir çoğunluğu bu tür kurallar içermektedirler. Anayasalar bazen bu tür açık bir kural yerine kimi maddelerinde, çıkarılacak bir içtüzükten söz ederek, parlamentoların bu yetkilerini dolaylı yoldan güvence altına almaktadırlar. Örneğin, 1876 tarihli Kanun-i Esasi meclislerin çalışmalarını kendi yapacakları içtüzük hükümlerine göre yürüteceklerini öngören bir kural içermemekle birlikte, bazı maddelerinde içtüzükten (nizamname-i dahili) söz ederek, meclislerin bu yetkilerini üstü örtülü onaylamıştır. Anayasaların, parlamento hukukunun kaynağı oluşu sadece bu tür bir kuralı açık ya da örtülü biçimde içermelerinden kaynaklanmamaktadır. Bazı anayasalar, kimi içtüzük kurallarını ana hatlarıyla ya da ayrıntılı olarak düzenlemekte ve parlamentoların hareket yeteneğini

⁹ Miceli, 1946, s. 54

sınırlamaktadırlar. Aşağıda inceleneceği gibi, içtüzükler bazen parlamentoların elinde güçlü silahlar haline gelebilmekte ve özellikle iktidar -muhalafet dengesinin muhalafet aleyhine bozulabilmesi konusunda iktidar grubu/gruplarının kullandığı araçlar olabilmektedir. Anayasa yapıcıları bu nedenle içtüzüğün bazı maddelerini anayasalarda düzenleyerek bu kuralları katılaştırma yoluna gitmektedirler. Bu bakımdan anayasalar parlamento hukukunun önemli bir kaynağı olarak değerlendirilmektedir. 1982 Anayasası incelendiğinde TBMM'nin oluşumundan, toplanmasına; karar almasından tatiline kadar birçok hususun ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir. Bu nedenle de Anayasa, Türk Parlamento Hukukunun önemli bir kaynağıdır.

2. İçtüzükler

Parlamento hukukunun en önemli kaynağı, meclisin/meclislerin kendi çalışma yöntemini gösteren ve kendileri tarafından yapılan içtüzüklerdir. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki, içtüzükteki bütün kurallar parlamentonun işleyişine ilişkin değildir. İçtüzüklerde parlamentoların işleyişini doğrudan etkilemeyen ancak dolaylı etkide bulunabilen kimi kurallar yer alabilmektedir. Örneğin TBMM'nin 1973 İçtüzüğünde yeralan kolluk tedbirleri (m. 164-170), idari işler (m. 171-173), milletvekilliği ile ilgili belgeler ve işaretler (m. 174-175), mali işler (m. 176-180) gibi konulara ilişkin kurallar, TBMM'nin işleyişi ile doğrudan ilişkili değildir.

İçtüzük, genel olarak “*meclis, dernek, ortaklık gibi kuruluşların ya da herhangi bir daire ya da kurumun iç işleyişini düzenleyen ve yalnızca bu yapıları bağlayan kurallar bütünü*” biçiminde tanımlanmaktadır. “*Parlamento içtüzükleri, kısaca, Parlamentosunun çalışmasını tanzim eden metinler*”¹⁰ biçiminde tanımlanmaktadır. Parlamentosunun iç işleyişine ilişkin temel kurallar içtüzüklerde yer aldığından, parlamentosunun iç işleyişiyle yakından ilgilenen parlamento hukuku için içtüzüklerin en temel kaynak olması kuşku götürmeyen bir sonuçtur.

3. Yasalar

Parlamentolar kendi çalışmalarına ilişkin yöntem kurallarını asıl olarak içtüzüklerde göstermekle birlikte, bazı yasalarda da bu tür yöntem kurallarına rastlamak

¹⁰Armağan, 1972, s. 3

olanaklıdır. Bu bakımdan parlamento hukukunun bir başka kaynağı yasalardır. Burada akla şöyle bir soru gelebilir: Parlamentolar iç işleyişlerine ilişkin kuralları kural olarak içtüzüklerde gösterme olanağına sahipken neden yasalarda da iç işleyiş kuralları yer alabilmektedir? Bu sonuç, birden fazla nedenden kaynaklanmaktadır:

1. Aşağıda içtüzüklerin nitelikleri incelendiğinde görülecektir ki, içtüzüklerin en önemli niteliklerinden biri, içtüzüklerin parlamentoların iç işleyişine ilişkin olmak itibarıyla üçüncü kişileri doğrudan ilgilendiren kurallar içermemeleridir. Bu durum içtüzüklerin sınırlılığını ifade eder. Oysa parlamentoların yasa yapabilecekleri alanın sınırı çok geniştir ve yasalar kişileri doğrudan etkileyebilen kurallar koyabilmektedirler. Parlamentolar, iç işleyişe ilişkin olmakla birlikte üçüncü kişileri de etkileyebilen kurallar koymak istediklerinde, bunu yasalarla yapmak zorundadırlar. Dolayısıyla parlamentoların üçüncü kişileri de etkileyebilen iç işleyişe ilişkin kurallar koymaları durumunda, yasal düzenleme yapmaları bir zorunluluktur. Teziç, parlamentoların iç işleyişe ilişkin düzenlemeyi yasayla yapma yetkisinin sadece bu durumla sınırlı olması gerektiğini belirtmektedir. Diğer bir anlatımla Teziç'e göre, parlamentoların iç işleyişine ilişkin kurallar, bu durum dışında yasayla düzenlenemez. Teziç, parlamentoların iç işleyişine ilişkin kuralların yasalarda yer almasının, hukuksal denetim açısından çeşitli sorunlar doğurabileceğini belirtmektedir. Çünkü hem içtüzüklerin hem de yasaların anayasaya uygunluk denetimi AYM tarafından yapılmaktadır. Bu açıdan iç işleyişe ilişkin kuralların yasalarda ya da içtüzüklerde düzenlenmesi arasında hukuksal denetim bakımından fark yoktur. Ancak anayasaya uygun yasalarda bulunan iç işleyişe ilişkin yöntem kurallarına aykırı davranılması halinde denetim olanağı bulunmamaktadır. Çünkü yanlış uygulanan kural, bir yasa kuralıdır ve bu kural anayasaya uygundur. Uygun olmayan şey, kuralın yanlış uygulamasıdır ve bu uygulama biçim açısından sakat olan bir başka işlem doğurmuştur ve yeni doğan sakat işlemin biçim açısından denetlenmesi olanaklı değildir.¹¹ Bu görüşün doktrinde üzerinde uzlaşmış bir görüş olmadığını ve uygulamanın da böyle olmadığını belirtmek gerekir. Aybay, Anayasa'da (1961) iç işleyişe ilişkin kuralların yasalarda düzenlenemeyeceğine ilişkin bir kuralın yer almadığını ve dolayısıyla bu tür bir uygulamanın anayasaya aykırı olamayacağını

¹¹ Teziç, 1980, s. 24-28, 37

belirtmektedir.¹² Bu konuda, Aybay'ın görüşünün, esnek ve uygulamayla bağdaşır nitelikte olduğu kabul edilmelidir.

2. Bazı yasalar, TBMM'ye ilişkin olmamakla birlikte, belli maddelerinde TBMM'ye çeşitli görevler yüklemektedirler. Örneğin Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, TBMM'ye Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyelerini seçmek yetki ve görevini vermektedir. Yine aynı biçimde Sayıştay Yasasına göre, Sayıştay üyelerini seçmek TBMM'nin görev ve yetkilerindedir. Dolayısıyla, yasanın bütünlüğü açısından, TBMM'nin iç işleyişine ilişkin kurallar içeren bu yasaların, bu yapıları bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır.

3. Özellikle olan bazı konularda içtüzükle düzenleme yapmak yerine yasal düzenleme yapmayı tercih etmek, Cumhurbaşkanını da devreye sokarak hukuksal ve siyasal açıdan desteklenmiş kurallar oluşturmaya neden olabilir.

Sonuç olarak şu söylenebilir: Kural olarak parlamentoların iç işleyişine ilişkin kuralların yasalarda değil içtüzüklerde düzenlenmesi gerekir. Ancak bu kuralın çok katı biçimde yorumlanmaması, üçüncü kişileri ilgilendiren kurallar sözkonusu olduğunda, yasanın bütünlüğünü bozmamak gerektiğinde ve özellikle bazı konularda yasayla düzenleme yapmanın gerekli olduğunu kabul etmek gerekir. Nitekim ülkemizde çeşitli yasalarda parlamentoların iç işleyişine ilişkin kuralların yer alabildiği görülmektedir. Bu nedenle çok sayıda yasanın parlamento hukukuna kaynaklık ettiğini söylemek gerekir.

4. Başkanlık Divanı Kararları ve Yönetmelikleri

¹² Aybay, 1976, s. 292

Meclislerin başkanlık divanları tarafından yapılan işlemleri organik açıdan, yasama işlemidir ve parlamento hukukunun kaynağı niteliğindedir. Ancak bu işlemlerden bazıları yasama organının işleyişiyle doğrudan değil dolaylı olarak ilgilidir. TBMM'nin yasama işlerinin yürütülmesine yardımcı olan genel sekreterlik teşkilatı, yasama organının yönetsel bölümüdür. Başkanlık Divanının yönetsel teşkilatla ilgili olarak aldığı kararlar, yasamanın yönetsel nitelikli işlemleridir.¹³ Yine başkanlık divanlarının “yönetmelik”, “talimatname” adı altında çıkarmış oldukları yönetsel düzenleyici işlemler de, parlamento hukukunun kaynağı sayılabilir.

Başkanlık divanının aldığı bazı kararlar TBMM'nin işleyişiyle doğrudan ilişkilidir. Başkanlık divanı görev ve yetkilerini içtüzükten almaktadır. Başkanlık divanlarının, içtüzük kurallarının yorumuyla ilgili görev ve yetkileri olmasa da, zaman zaman, içtüzük kurallarının ne anlama geldiğini açıklayıcı kararlar aldıkları görülmektedir. Başkanlık divanları kimi zaman içtüzükte bulunmayan kuralları yaratabilmekte ve bu kuralları sürekli tekrarlanarak teamül haline gelmektedirler.¹⁴ Bu kuralları içtüzük kuralı olmamalarına rağmen, AYM tarafından “*ıçtüzük kuralı niteliğinde*” sayılarak denetim kapsamına alınabilmektedir. Teziç'in de belirttiği gibi, *başkanlık divanlarının aldıkları kararlarla, yeni kuralları koyma yetkisine sahip olmadıkları, yalnızca mevcut kuralların uygulanmasını sağlamak açısından ve bu kurallarla sınırlı olarak, birer kaynak olabilmek özelliğini taşıdıkları söylenebilir.*¹⁵

5. Mahkeme Kararları

Parlamento hukukunun kaynaklarından bir başkası mahkeme kararlarıdır. İçtüzüklerin anayasaya uygunluğunu denetleyecek ve anayasaya aykırı içtüzük hükümlerini iptal edecek kurum, anayasaya uygunluk denetimi yapmakla görevlendirilen AYM'dir. 1961 Anayasası'ndan önce sistemimizde bir AYM bulunmadığından, diğer yasa kuralları gibi, içtüzük kurallarının da anayasaya uygunluk denetimi yapılamamaktaydı. Dolayısıyla, bu dönemde anayasaya aykırı içtüzük kurallarına karşı

¹³Bu işlemler, organik açıdan yasama işlemi olmalarına rağmen, yönetsel nitelik taşımalarından dolayı, yönetsel eylem ve işlemleri denetleyen yönetsel mahkemelerin yargılama alanı kapsamındadır.

¹⁴1973 İçtüzüğünden önceki içtüzüklerde, içtüzük maddeleriyle ilgili teamül niteliğini kazanmış başkanlık divanı kararları “not”lar halinde içtüzüğe eklenmekte ve bu notlar içtüzük kuralları gibi uygulanmaktaydı. 1973 İçtüzüğüyle bu uygulamaya son verilmiştir.

¹⁵ Teziç, 1980, s. 47

başvurulacak bir kurum bulunmadığından, bu tür kuralların varlığını sürdürmesi olanaklıydı.

1961 Anayasası geçmiş döneme bir tepki olarak bir AYM kurulmasını öngörmüştür. Anayasanın 147. maddesine göre AYM, kanunların ve TBMM İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevlendirilmişti¹⁶. Anayasa'nın 150. maddesine göre doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, içtüzüğün Resmi Gazete'de yayımından başlayarak 90 gündür. Diğer taraftan 1961 Anayasası'nda dava açma yetkisine sahip olan kişi ve kurumlar son derece geniş tutulmuştur¹⁷. Buna göre,

- Cumhurbaşkanı,
- Son seçimlerde oyların en az yüzde onunu alan siyasal partiler,
- TBMM'de temsilcisi bulunan siyasal partiler,
- Siyasi parti grupları,
- Yasama meclislerinin üye tamsayılarının 1/6'sı,
- Kendi varlık alanlarını ilgilendiren konularda Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Üniversiteler,

kanunların veya TBMM İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla doğrudan doğruya iptal davası açabilirlerdi.¹⁸ Anayasa, iptal davasını, şekil ve esas bakımından olmak üzere gruplara da ayırmamıştı. Bu nedenle de AYM, bu dönemde normları önce biçim açısından ele almakta ve burada bir aykırılık görmemesi durumunda esas denetimine geçmekteydi.¹⁹ AYM, şekil yönünden iptale karar verdiğinde ayrıca esasa ilişkin denetim yapmamaktaydı.²⁰ Çünkü yöntemine uyulmadan çıkarılmış olan bir kanun, esas

¹⁶ Kili & Gözübüyük, 1985, s. 221

¹⁷ Kili & Gözübüyük, 1985, s. 222

¹⁸ 1961 Anayasasına göre, dava mahkemeleri davada uygulanacak yasanın hükümlerini anayasaya aykırı görürlerse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, AYM'nin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakırdı. AYM, dava mahkemeleri tarafından kendisine iletilen bu davayı altı ay içinde sonuçlandırmak durumundaydı. Aksi takdirde, dava mahkemeleri anayasaya aykırılık savını kendi kanısına göre çözümlenerek davayı yürütürdü (m. 151). Teziç'e göre bu durumlarda dava mahkemelerinin de esas incelemesi yapmadan önce şekil denetimi yapmaları gerekiyordu. Bu durumda şekilde bir anayasaya aykırılık saptanması halinde, davaya bakmakta olan mahkeme, anayasaya aykırı bir usulle yapılan kanun hükmünü davada uygulamayabilirdi. Böyle bir örnek 1961 Anayasası döneminde hiç yaşanmadığından üzerinde ayrıca durulmamıştır. (Ayrıntı için bkz: Teziç, 1984, s. 56-59.)

¹⁹ Sabuncu, 2005, s. 280

²⁰ Teziç, 2001, s. 179-180

bakımından Anayasa'ya uygun olsa bile, yapılış yöntemi bakımından hukuka aykırı olmaya devam edecekti.

Görüldüğü gibi 1961 Anayasası hem başvuru süresini uzun ve başvurulacak kurum ve kişi sayısını geniş tutmuş, hem de şekil-esas ayrımı yapmamıştır. AYM, Anayasa'nın bu konuda sessiz kalışını geliştirdiği bir yorumla doldurmuş ve her iptal davasında esasa ilişkin inceleme yapmadan önce şekle ilişkin bir inceleme yapmıştır. Bu da kapsamlı bir şekil denetimi yapılmasını sağlamıştır. Bu dönemde içtüzüğe ya da anayasaya aykırı uygulamaların ve bu uygulamalara dayalı olarak çıkarılan kanunların iptal edilmesinde hiçbir sorun yaşanmamıştır. Ancak Mahkeme'nin içtüzüğe aykırı her uygulamayı bir iptal nedeni kabul ettiği sanılmasın. AYM bu dönemde şekil bakımından yaptığı denetimde şöyle bir mantık yürütmüştür: Bütün içtüzük kuralları aynı değerde değildir. Kaynağını anayasadan alan içtüzük kuralları ile anayasal dayanağı bulunmayan içtüzük kuralları arasında ayırım yapılmalıdır. Anayasal dayanağı olmayan, ancak içtüzük kurallarına aykırı olarak yapılan uygulamalar iptal nedeni sayılmazlar. Çünkü bunları iptal nedeni saymak, yasama meclislerinin işleyişinde şekil kurallarına gereğinden fazla itibar etmek ve yasama meclislerinin çalışmalarını aksatmak anlamına gelir. Dolayısıyla sadece bir içtüzük kuralına aykırı olan bir uygulamanın ve bu uygulamaya dayanarak çıkarılan yasanın iptal edilmemesi gerekir. Ancak anayasada dayanağı olan içtüzük kuralları bakımından aynı şey söylenemez. Çünkü bu durumda anayasaya aykırı bir kurala dayalı olarak yasa çıkarılmış olur ki anayasaya aykırı bir usulle yapılan yasanın da iptal edilmesi gerekir. AYM bu durumu bir kararında şöyle ifade etmektedir:

İçtüzük hükümleri, genellikle, şekle ait kurallardır. Burada hatıra gelen soru, bir kanun yapılırken İçtüzüklerin herhangi bir hükmüne aykırılığın, iptal nedeni sayılıp sayılmayacağıdır. Bu hükümler içerisinde, Yasama Meclislerince verilen bir kararın sıhhati üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, bu derecede önemli olmayanlar da vardır. Birinci kategoriye girenlere aykırılığın iptal nedeni teşkil edeceği, buna karşılık öteki şekil kurallarına riayetsizliğin iptali gerektirmeyeceği kabul edilmelidir. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız İçtüzüklerde bulunan şekil kuralları arasında bu ayrımı yapmak, Anayasa'nın maksadına uygun düşer. Zira İçtüzüklerdeki şekil kurallarına aşırı bağlılık, yasama meclislerinin çalışmalarını lüzumsuz yere aksatır.²¹

AYM, bu dönemdeki kararlarında (örneğin E. 1976/51, K. 1977/16) sadece İçtüzük kurallarına aykırı davranmanın iptal nedeni olmayacağını açıkça belirtmiştir:

²¹ Bakırcı, 2011, s. 18

Kanun tasarı ve tekliflerinin, belli süreler geçmeden gündeme alınmasına ve öncelikle ve ivedilikle görüşülmesine ilişkin önergelerin gerekçeye ve önemli neden koşuluna bağlı olması kuralları, birer içtüzük düzenlemesidir ve bu kurallar kaynağını doğrudan doğruya Anayasa'dan almış da değildir. Böyle olunca, Parlamentoda bu çeşit biçim kurallarına her uyulmayışta bir iptal nedeni oluşacağı kabul edilemez.²²

AYM biçim denetimi sırasında İçtüzük kuralının Anayasa'ya aykırı olduğunu fark ettiğinde de, İçtüzük kuralının Anayasa karşısında duramayacağını, Anayasa kuralı ile İçtüzük kuralı arasında fark varsa, Anayasa kuralının uygulanacağını E. 1967/22, K. 1967/22 numaralı kararında açıkça söylemiştir:

İçtüzük hükümleri ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir, içtüzükte öngörülmemiş konularda veya İçtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulanma yolunun tutulması gereklidir.²³

Kısaca 1961 Anayasası döneminde AYM, sadece içtüzüklerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle kalmayıp, içtüzüklerin anayasaya aykırı biçimde uygulanmasının denetimini de, kanunların biçim açısından denetlenmesi yoluyla yapmaktaydı. Anayasa'da kanunların esas ya da şekil bakımında denetlenmesi arasında bir ayırım yapılmadığından, AYM, içtüzük kurallarına uyulmadan çıkarılan bir yasayı şekil açısından iptal edebilmekteydi. Gerçi AYM bu tür kararlarında, çoğu zaman, olayın özelliğini dikkate almakta; çığneden içtüzük kuralının aynı zamanda bir anayasa kuralı olup olmadığına ya da bu kuralın Anayasa'da bir dayanağı bulunup bulunmadığına bakmakta ve sakatlığın iptali gerektirecek ağırlıkta olup olmadığını incelemekteydi. AYM'nin bu tür kararları, içtüzük kurallarının ne anlama geldiğini açıklığa kavuşturmakta, yasama organının içtüzük kurallarına ve hukuka uygun davranmasını sağlamakta, içtüzük kurallarının yorumlanması konusunda yasama organına ışık tutmaktaydı. AYM'nin bu konuda verdiği kararlar arasında, çelişkiler ve tutarsızlıklar da bulunmaktadır. Ancak, çelişki ve tutarsızlıkların bazıları, yasaların denetimi konusunda olduğu gibi, AYM'nin anayasayı günün koşullarına uydurmasından kaynaklanmıştır ve yerindedir. Diğer bir anlatımla AYM, anayasayı günün siyasal-toplumsal ve ekonomik gelişmeleri içinde değerlendirerek yorumlamakta ve bu nedenle de aynı konuda, zaman içinde farklı kararlar verebilmekteydi. Siyasal olanı, hukuksal sınırlar içine alma, hukuk bakımından tanıma çabası olarak değerlendirilebilecek bu tür içtihat değişikliklerini

²² Bakırcı, 2011, s. 1103

²³ Bakırcı, 2011, s. 53-54

yerinde karşılamak gerekir. Ancak AYM'nin, gelişen koşullara rağmen, zamanın gerisinde kalan; değişen mahkeme üyelerinin görüşünden kaynaklanan çelişkili kararlarına da rastlamak olanaklıdır. Buna rağmen, AYM'nin, bu tür bir denetimi yapabiliyor olması, uygulamayı yönlendirmesi, hukuk dışı davranmayı önlemesi ve uygulayıcılara ışık tutması bakımından oldukça yararlı olmuştur.²⁴ Bu nedenle de bu dönemde AYM kararlarının, parlamento hukukunun zengin bir kaynağını oluşturdukları söylenebilir.

1961 Anayasası'nda 20. 09. 1971 tarihinde 1488 sayılı Kanunla kapsamlı sayılabilecek ve 1961 Anayasası'nın özünü etkileyen değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda yapılan ve konumuzu ilgilendiren değişikliklerden birisi anayasa değişikliklerinin de AYM denetiminin kapsamına alınmasıdır. 1971 değişiklikleriyle Anayasa değişikliklerinin AYM tarafından denetimine açıkça yer verilmiştir. Ancak AYM'ye verilen denetim yetkisi sadece şekil bakımından denetimdir. Anayasa'nın 147. maddesinde yapılan değişikliğe göre AYM, anayasa değişikliklerini sadece anayasada gösterilen şekil şartları açısından denetleyebilecektir.²⁵ Bu değişikliğin konumuz açısından önemi, anayasa değişikliklerinin de denetim kapsamına alınmış olması değil, Anayasa'da ilk defa şekil ve esas denetimi arasında ayırım yapılmış olmasıdır. Kuşkusuz anayasa değişikliklerinin denetimiyle ilgili bu yeni düzenleme önemlidir, ama burada incelenen konu açısından önemli olan şekil denetiminin ilk defa Anayasa'ya girmiş olmasıdır. Bundan sonraki 1982 Anayasası bu ayırımı kabul ederek genişletmiştir ve şekil denetiminin içeriğini hem kanunlar, hem de anayasa için ayrı ayrı belirlemiştir. Burada bir yanlış anlamının oluşmasını önlemek bakımından, tekrar edilmelidir ki AYM 1980 Askeri darbesine kadar geçen dönemde kanunların şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluk denetimini yapmaya devam etmiştir. Anayasa değişikliklerinin kapsama alınmış olmasının, kanunların anayasaya uygunluk denetimi üzerinde bir etkisi olmamıştır.

1982 Anayasası, 1971 yılında anayasa değişikliği ile sınırlı olarak getirilen şekil denetimiyle ilgili kuralı, yasaları da kapsayacak biçimde genişletmiş, ancak, getirdiği farklı tanımlamalarla denetim kapsamını iyice daraltmıştır. 148. maddeye göre,

²⁴ Bakırcı, 2000, s. 29-30

²⁵ Kili & Gözübüyük, 1985, s. 221

Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.../ Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla ileri sürülemez.²⁶

Kural incelendiğinde, 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan farklı olarak kanunların şekil bakımından denetimini düzenlediği görülür. Ancak şekil denetiminin denetim kapsamına alınmış olması, bu denetimi güçlendirmeyi, genişletmeyi, anayasal güvence kapsamına almayı değil, şekil denetimini sınırlamayı hedeflemiştir. Yukarıda belirtildiği gibi 1961 Anayasası böyle bir ayırım yapmadığı halde, AYM, kararlarında bu tür bir ayırım yapmıştır. 1982 Anayasası bu ayırımı kendisi yapmış ve şekil bakımından denetimi değişik yönlerden sınırlamaya tabi tutmuştur. Hemen belirtmek gerekir ki esas bakımından denetim yönünden de iki Anayasa arasında fark vardır ve 1982 Anayasası daha daraltıcı olmuştur. Anayasa şekil bakımından denetimi, esas bakımından denetime göre üç yönden sınırlamıştır:

Başvuru yapabilenler açısından:

Anayasanın 150. maddesi şekil ve esas bakımından iptal davası açma hakkını,

- Cumhurbaşkanına,
 - İktidar ve ana muhalefet partileri meclis gruplarına,
 - TBMM üye tamsayısının 1/5' ine,
- vermiştir.

148. maddenin ikinci fıkrası ise şekil bakımından denetlemenin ancak,

- Cumhurbaşkanı,
 - TBMM üye tamsayısının 1/5'i
- tarafından istenebileceği belirtilmiştir.²⁷

²⁶ Kili & Gözübüyük, 1985, s. 303

²⁷ İba esas yönünden iptal davası açabilen iktidar ve ana muhalefet partileri gruplarının şekil yönünden iptal davası açamamalarını anlamsız bulmakta ve bu farkın bir anayasa değişikliği ile kaldırılması gerektiğini ileri sürmektedir (İba, 2006, s. 192). Diğer taraftan 148. madde ile 150. madde arasında şekil bakımından denetim isteminde bulunabilecekler arasında fark bulunduğu dikkat edilmelidir. Nitekim AYM de E. 1985/8, 1986/27 numaralı kararında "Bu anlatım biçimi, 148 ve 150.

Dolayısıyla iktidar ve ana muhalefet partileri meclis gruplarının şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açamayacaklarını kabul etmek gerekir.

Başvuru süresi açısından,

Esasa dayalı iptal davası açma süresi, Anayasanın 151. maddesine göre, yayımlanma tarihinden itibaren 60 gün iken 148. maddeye göre şekil bozukluğuna dayalı iptal davası yayımlanma tarihinden itibaren 10 gündür. Dolayısıyla şekil bozukluğuna dayalı iptal davalarının önemli bir zaman kısıtı altında olduğunu söylemek gerekir.

İçerik açısından,

Anayasanın 148. maddesi şekil bakımından denetimi, kanunlarda son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ve Anayasa değişikliklerinde teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülememe şartlarının yerine getirilmesiyle sınırlamıştır. Bu durumda kanunların yapılması sırasında, maddelerin oylanması dahil olmak üzere yöntem kurallarına uymama, kanunların şekil bakımından bozma nedeni olmayacaktır.

1982 Anayasası'nda şekil denetimine getirilen bu sınırlamalar maddenin gerekçesinde de desteklenmiş ve Anayasa koyucunun, AYM'ye kapsamlı bir şekil denetimi yapma yetkisi vermek istemediği Danışma Meclisi gerekçesinde açıkça ortaya konmuştur. Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin 148. maddesinin gerekçesinin ilgili kısmı şöyledir:

...1961 Anayasasından farklı olarak getirilen yeni kural, şekil noksanlığına dayalı iptal davasının, kanunun yayımından önce incelenip tamamlanmasıdır. Yani öndenetime tabi tutulmasıdır./Şekil bozuklukları genellikle kanunun yapımı sırasında meydana gelen ve görülmesi bilinmesi kolay olan bozukluklardır. Bunların Anayasa Mahkemesince süratle incelenmesi ve karara bağlanması mümkündür./Tatbikatta sık sık ileri sürülen iddialara göre bir siyasî parti, görüşülmekte olan bir kanunun çıkmasını istemiyorsa, yasama meclisinin hem toplanma ve hem karar yeter sayılarına etkili olacak hareketlerde bulunmakta ve çıkacak kanunun şeklen bozukluğuna sebebiyet verebilmektedir.

maddelerin birbirleriyle çeliştiği izlenimi vermeye elverişlidir" diyerek soruna işaret etmiştir (Bakırcı, 2011, s. 1253). AYM maddenin gerekçesi ile Anayasanın 148, 149, 150 ve 2949 sayılı Kanunun 21 ve 22. maddelerinin birlikte değerlendirilmesiyle sorunu aşmaya çalışmıştır. Buna rağmen ortada bir yazım yanlışlığı olduğu da kabul edilmelidir. Sosyal bu yazım yanlışlığının görüşmeler sırasında önce şekil bakımından Fransa'dakine benzeyen bir öndenetim getirilmek istenmesi ve sonra bu istekten vazgeçilmesinden kaynaklandığını belirtmektedir. Değişiklik sırasında, maddeler arasında çelişkili bir durum çıkmıştır. Sosyal çözüm olarak AYM ile aynı sonuca ulaşan bir yöntem önermektedir: 148. madde özel hüküm olduğundan şekil bakımından denetimde bu madde, bütün yanlışlığına rağmen uygulanmalıdır. (Soysal, 1986, s. 368-369)

Bu tür bozuklukların ödenetim yoluyla kısa zamanda incelenip sonuçlandırılmasında kamu yararı düşünülmüştür.

Getirilen ikinci bir yenilik, son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olamayacağıdır. Son oylama genel kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını genel kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır. Çünkü onun kararı, yapılan bir incelemeye, tartışmaya ve açıklamaya dayanır. Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır.²⁸

Bu gerekçe dikkate alındığında, AYM'nin bu sınırlara bağlı kalmasını ve şekil denetimini son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığıyla sınırlı tutmasını olağan karşılamak gerekir. Çünkü, gerekçeyle birlikte değerlendirildiğinde anayasa koyucunun şekil denetimi bakımından AYM'ne verdiği görev gerçekten tam da budur.

Bu kuraldaki sınırlamalardan sonra AYM, içtüzük kurallarına uyulmadan çıkarılmış yasaların Anayasaya biçim açısından uygun olup olmadıklarını uzun süre incelememiş ve 1982 Anayasasının bu konudaki sınırlayıcı hükümlerini gerekçe göstererek bu yöndeki iptal taleplerini reddetmiştir. Diğer taraftan AYM'ne dava açma yetkisine sahip olanlar da bu durumu dikkate alarak şekil bozukluğuna dayalı çok az sayıda dava açmışlardır. Başka bir anlatımla bu dönemde hem AYM hem de taraflar, Anayasa'nın bu kuralını gerekçesi doğrultusunda yorumlamışlardır ve bundan dolayı da bu dönemin ilk on yılında şekil bozukluğuna dayalı herhangi bir iptal kararı verilmemiştir. Bunun sonucu olarak da 1982 Anayasası sonrasında, on yıla yakın bir zaman diliminde, AYM'nin İçtüzüğü uygulanmasına ilişkin değerlendirme yaptığı çok az sayıda karara rastlanmaktadır. Mahkeme şekil açısından denetim yapılmasını içeren az sayıda istemi de, bu dönemde maddeyi dar yorumlayarak cevaplandırmıştır. AYM bu dönemde davaya bakmak için davanın 10 günlük sürede açılmasını aramış ve sadece son oylamanın değerlendirmesiyle yetinmiştir. Örneğin E. 1985/8, K. 1986/27 numaralı kararında şunları söylemiştir:

Türkiye Büyük Millet Meclisi, son oylamada, üye tamsayısının üçte birinden fazlasıyla toplanıp oylamaya katılan 289 milletvekilinin salt çoğunluğundan fazla olan 179 oyla karar verdiği ve kabul oyu sayısının üye tamsayısının dörtte

²⁸ https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf

*birinden bir fazlasını aştığına göre, oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, biçime ilişkin iptal isteminin reddi gerekir.*²⁹

Dava 10 günlük sürede açılmamışsa, şekil bozukluğuna dayalı istemleri başından reddetmiştir (Örneğin E.1985/11, K. 1986/29 sayılı karar):

*...10 gün geçtikten sonra ...açılmış bulunmaktadır. Bu duruma göre şekle dayalı iptal davasının süresinde açıldığından söz edilemez. Bu itibarla davanın şekle ilişkin ilk kısmı ilk inceleme safhasında reddedilmiştir.*³⁰

Bu nedenlerle 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden 1980'li yıllar boyunca mahkeme kararlarının parlamento hukukunun kaynağı olmaktan çıktığını kabul etmek gerekir.

AYM 90'lı yılların başlarında yeni bir yorum yöntemi benimseyerek, 1982 Anayasası öncesi dönemdekine benzeyen bir şekil denetimi yapmaya başlamıştır. Mahkemenin 12.12.1991 tarihli E. 1991/27 ve K. 1991/50 sayılı kararı bu bağlamda tam bir dönüm noktasını temsil etmektedir.³¹ AYM' nin bu karar öncesindeki kararlarında yaptığı yorum, bu tür bozuklukların şekil bozukluğu olduğu ve kendisinin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı dışında bir şekil denetimi yapmaya yetkili olmadığı yönündeydi. Mahkeme bu kararında yeni bir yorum yöntemiyle, şekil denetimini, 1961 Anayasası dönemine benzer bir sonuç doğuracak biçimde yeniden yapmaya başlamıştır. Mahkemenin yeniden biçim denetimi yapmasına olanak tanıyan ibare, *eylemlî içtüzük değişikliği* ya da *eylemlî içtüzük kuralı* ibaresidir. Mahkeme kararında şöyle demektedir:

*... tasarının kırksekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İchtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü, içtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır. İchtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da **eylemlî uygulamaların** yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır./Bu karar alınırken içtüzüğün değiştirilmesine*

²⁹ Bakırcı, 2011, s. 1255

³⁰ Bakırcı, 2011, s. 1309

³¹ Burada belirtmek gerekir ki bu dönüm noktası, 1982 Anayasası'ndan sonraki bir kırılma noktasını ifade eder. Yoksa 1961 Anayasa'sından sonra AYM bir çok kararında *eylemlî içtüzük kuralı* kararına benzer bir yorum kullanmıştır. Örneğin AYM e. 1967/6, K.1968/9 sayılı ve 27/02/1968 tarihli kararında *ıchtüzük hükmü niteliğinde bulunan ...Millet Meclisi kararının...iptaline* karar vermiştir.

*ilişkin, yine 157. maddedeki yönetime uyulmamışsa da bir kararın çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yönetime uyulmaması kararın niceliğini değiştirmemektedir./Öte yandan, bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, sürekli biçimde içtüzüğe bir kural getirmediği, bu nedenle **İçtüzük düzenlemesi niteliğinde** görülmeyeceği savunması ileri sürülemez. (Vurgular bana ait)*

AYM böylece bu kararıyla, yeni bir uygulamanın önünü açmıştır. Özetle söylemek gerekirse, AYM, yasama organının içtüzük değişikliklerini denetim kapsamından kaçırma olasılığını dikkate alarak eylemli içtüzük değişikliği yorumunu getirmiştir. Bu yolla içtüzük değişikliği ister biçimsel kurallara uyularak ister uyulmayarak gerçekleştirilsin denetim kapsamına alınmıştır. Bu yorumu uyguladığında zamanaşımı süresi yine 60 güne çıkmaktadır; çünkü artık yapılan denetim şekil denetimi değil, içtüzüğün esas yönünden denetimidir. Ancak tıpkı yapılan her İçtüzük değişikliği Anayasa'ya aykırı olmayabileceği gibi, İçtüzüğe aykırı her uygulama da Anayasa'ya aykırı olmayabilecektir.

AYM 1991 yılında vazgeçtiği daraltıcı yorumdan sonra, yaklaşık 20 yıl boyunca, dolaylı bir şekil denetimi yapmıştır. Bu yorum, maddenin aksi yöndeki gerekçesine rağmen, bir bakıma Anayasa'daki şekil denetimine ilişkin sınırlamaların dolaylı bir yoldan aşılmasını sağlamıştır. Dolayısıyla 1961-2008 arasındaki yaklaşık yarım asır boyunca 1982-1991 arası hariç olmak üzere benzer bir şekil denetiminin yapıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla 1982-1991 dönemi hariç olmak üzere AYM kararlarının 1961'den 2008 yılına kadar parlamento hukukunun önemli bir kaynağı olduğu söylenebilir.

AYM 25/12/2008 tarihinde verdiği E. 2008/71, K. 2008/183 sayılı kararında içtihadını değiştirmiştir. Bu değişiklik daha sonra 17.01.2013 tarihli ve E. 2012/19, K. 2013/17 sayılı kararda neredeyse aynı sözcüklerle tekrar edilmiştir. AYM bu iki karar arasında 24/5/2012 tarihli E. 2012/48, K. 2012/75 sayılı kararında aynı içtihadı tekrarlamıştır. Ancak ilginç bir biçimde bu kararında farklı bir gerekçe kullanmıştır. Dolayısıyla AYM'nin 2008 yılından sonra 1982 Anayasası'nın ilk dönemindeki içtihadına geri döndüğünü ve AYM kararlarının bu nedenle parlamento hukukunun kaynağı olmaktan çıktığını söylemek gerekir.

Sonuç olarak AYM kararları dönemler itibarıyla güçlü bir parlamento hukuku kaynağı haline gelebildikleri gibi, parlamento hukukunun kaynağı olmaktan ıkabilmişlerdir de. Günümüz için AYM kararlarının parlamento hukukunun kaynağı olmadıklarını söylemek gerekir.

B. İçtüzük Kavramının Hukuksal Niteliği

Yukarıda da açıklandığı gibi, içtüzüklerin hukuksal dayanağı anayasalardır. Anayasalar, parlamentonun iç işleyişine ilişkin kuralların parlamentonun kendisi tarafından düzenleneceğine ilişkin kurallar içermeseler de- ki içermektedirler- bu yetkinin parlamentoda olduğunu kabul etmek gerekir.

1. Biçimsel Açıdan İçtüzüklerin Niteliği

İçtüzük kavramının birinci niteliği, içtüzüğün biçimsel açıdan bir *parlamento kararı* olmasıdır. İçtüzüğün bir parlamento kararı niteliğinde olması anlamlıdır. Şöyle ki, yasalar, parlamento tarafından kabul edildikten sonra, yürürlüğe girmezler. Yasaların yürürlüğe girebilmeleri için devlet başkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazete'de yayımlanmaları gerekir. Devlet başkanı istemediği takdirde, yasayı bir daha görüşölmek üzere, parlamentoya geri gönderebilir. Bu işlem, yasama organına, yürütme organının bir tür müdahalesi olarak değerlendirilebilir. Oysa, içtüzük, yasama organının iç işleyişine ilişkin kuralları içermektedir. Dolayısıyla, yasama organı, kendi çalışma yöntemine ilişkin kuralları özerk olarak belirlemek durumundadır; bu özerklik, yasama organının *varlık* nedeninin sonucudur. Yasama, kendi iç işleyişine ilişkin kuralların belirlenmesi konusunda, başka organların müdahalesine olanak tanırsa, yasama işlevini yerine getirmekten alıkonabilir. Devlet başkanının, içtüzüğü bir daha görüşölmek üzere geri göndermesi, yasamanın kendi istediği yöntemle çalışmasını engelleyebilir.

İçtüzüklerin biçimsel açıdan bir parlamento kararı olması, çift meclisli sistemlerde, her meclisin kendi iç işleyişini kendisinin düzenlemesi ve bir meclisin kararının diğer meclisin iç işleyişine ilişkin düzenleme yapamamasıyla sonuçlanır. “*Meclislerin herhangi birisi, diğer meclisin yaptığı içtüzük hükümleriyle bağlı tutulamaz.*”³²

İçtüzüklerin biçimsel açıdan parlamento kararı oluşunun bir başka sonucu, içtüzüklerde yer almayan ancak parlamentonun iç işleyişine ilişkin olan parlamento kararlarının, “İçtüzük niteliğinde” görülerek AYM'nin denetim alanının kapsamına alınmasıdır.

³²Tezi, 1980, s. 23

İçtüzüklerin parlamento kararı oluşu, şöyle bir sorun doğurmaktadır: İçtüzükler, parlamentoların iç işleyişine ilişkin kurallar içerdiğine göre, her parlamento kendi işleyişine ilişkin kuralları kendisi koyabilmelidir. Dolayısıyla her içtüzük kendisini çıkaran parlamentonun seçim dönemi boyunca geçerli olup, bir sonraki dönemde geçerliliğinin yitirmektedir. Şu halde her parlamentonun yeni bir içtüzük çıkarması mı gerekmektedir? Armağan bu soruyu Federal Almanya AYM'sinin verdiği bir kararı hatırlatarak yanıtlamaktadır. Bu karara göre, içtüzükler, içtüzüğü kabul eden parlamentonun seçim dönemleri süresince geçerlidirler. Ancak uygulamada her parlamento geçmiş dönem parlamentosunun içtüzüğünü uygulama yetkisine sahiptir ki teamül de bu yöndedir. Dolayısıyla her parlamentonun geçmiş dönemde uygulanan içtüzüğü üstü örtülü olarak kabul ettiğini ancak her parlamentonun bu içtüzüğü değiştirme yetkisinin bulunduğunu kabul etmek gerekir.³³

a) Özsel Açıdan İçtüzüklerin Niteliği

Parlamento içtüzüklerinin bir karar biçiminde olması, madalyonun bir yüzünde, yasamanın özerkliği biçiminde görünmektedir. Madalyonun diğer yüzünde ise yasamanın bu konudaki sınırlılığı görünmektedir. Diğer bir anlatımla, içtüzüğün biçimsel açıdan bir karar biçiminde olması, içtüzüğün özsel bakımdan “sınırlılık” biçimindeki ikinci niteliğini ortaya çıkarmaktadır: İçtüzüklerin sadece iç işleyişe ilişkin kurallar içermeleri; parlamentonun görev ve yetkilerini yerine getirebilmesi için çalışma alanı ile ilgili düzenlemeleri kapsamaları, dış alanlara müdahale edememe ile sonuçlanır. Yukarıda birinci tanımda aktarıldığı gibi, içtüzükler, yalnızca düzenledikleri yapıyı bağlarlar; doğrudan doğruya vatandaşların hukuki durumunu etkileyemezler. Yasama organı, ancak çıkardığı yasalarla vatandaşların hukuki durumunu etkileyebilir. Bu anlamda, bir meclis komisyonuna üçüncü kişilerin zorla getirilerek dinlenmeleri, içtüzük kavramının niteliğine aykırı düşecektir.

C. İçtüzüğün Normlar Hiyerarşisindeki Yeri (Sessiz Anayasalar)

Klasik hukuk kitaplarında, hukuk kuralları, anayasa, yasa = uluslararası antlaşmalar = meclis içtüzükleri, yasa gücünde kararnameler, yönetsel düzenleyici

³³Armağan, 1972, s. 7

işlemler (tüzükler, kararnameler, yönetmelikler vs.), gelenek hukuku, yargı kararları, öğreti biçiminde sıralanmaktadır.³⁴



Şekil 2. Normlar Hiyerarşisi Piramidi

Hukuk kurallarının bu biçimdeki sıralanışı çeşitli biçimlerde eleştirilebilir. Örneğin Çağlar, her hukuk sisteminin, içinde yer aldığı genel hukuk sisteminin bir parçası olduğunu, ve her anayasanın bu genel hukuk sisteminin değerlerini içermek zorunda olduğunu; bu nedenle, anayasaların üstünde anayasa üstü değerlerin bulunduğunu belirtmektedir.³⁵ Teziç benzer biçimde, anayasa üstü normlardan söz etmektedir.³⁶ Ancak Teziç, Çağlar'dan farklı olarak, anayasa üstü normların içini, cumhuriyetin özü ile ilgili ilkelerle doldurmaktadır. Bu açıdan, Çağlar'ın kullandığı, anayasa üstü değerlerin içeriğinin daha geniş olduğunu belirtmek gerekir. Yine, yukarıdaki sıralamada, yasalarla eşdeğer tutulan uluslararası antlaşmaların, pratikte yasalara eşit olup olmadığı tartışılmakta ve anayasadaki diğer ilkeler de gözönünde

³⁴ Gözübüyük, 1997, s. 31-45

³⁵ Çağlar, 1989, s. 49-74

³⁶ Teziç, 1980, s. 10-11

tutulduğunda, bunların yasalara üstün oldukları söylenmektedir. Bu tartışma, ayrı bir çalışmanın konusu olacak kadar geniştir. Burada, incelenen konuyla sınırlı olarak, içtüzüklerin normlar hiyerarşisindeki yeri incelenecektir.

Yukarıda belirtildiği gibi, içtüzükler, klasik hukuk kitaplarında, normlar hiyerarşisinde, yasalarla eşdeğerde tutulmakta; hukukun ikincil kaynakları arasında sayılmaktadır. Bu saptama çeşitli yönlerden eleştirilebilir. Yasalarla, içtüzüklerin ortak noktaları, parlamento tarafından kararlaştırılmaları ve her ikisinin de AYM denetimi kapsamında olmalarıdır. İçtüzükler yasalardan farklı olarak üçüncü kişiler hakkında kural koyamaz ve iç işleyişe ilişkin olmaları nedeniyle, yürürlüğe girmeleri için yayımlanmaları gerekmez.³⁷ Ancak içtüzükler düzenledikleri alanın özelliğinden dolayı, sistem içinde çok önemli bir işleve sahiptirler. Tunaya, içtüzüklerin önemini şöyle özetlemektedir:

“Her ne kadar, içtüzükler, basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsar görünürlerse de, bir ülkenin siyasal rejimi üzerinde olağanüstü ağır sonuçlar doğurabilirler. Anayasa ne denli demokratik olursa olsun, parlamento hayatı antidemokratik biçimde çalıştırılırsa, rejim yozlaşır. 1950- - 1960 döneminde, kendi oluşlarımız içinde bu durumu açıkça görmüşüzdür./ İçtüzükte yapılan düzenlemelerle muhalefetin susturulmasına kadar gidilebilir. Meclisler içinde, fikir ve söz hürriyetleri kısılanabilir. Partiler içinde eşitsizlik yaratılabilir. Güncel konuların konuşulması yasaklanabilir. Meclislerin, hükümetleri denetleme yetkilerini sınırlayarak, siyasal rejimi tanınmayacak hale getirilebilir./ Bu durumu, meclise ya da meclislere egemen parti çoğunluğu “milli irade” adına yaratabilir. O zaman içtüzük, bir parti grubunun baskı aracı olur. Hukuki biçimi ne kadar demokratik bir görüntüye sahip olursa olsun, meclis içinde fiili bir tek parti rejimi kurulur. Bu durum parlamento dışına taşarak, siyasi hayatı etkiler....”³⁸

³⁷ Bu konuda şunu söylemek gerekir: İçtüzüklerin yayınlanması hukuken zorunlu olmamakla birlikte, uygulamada, yayınlandıkları görülmektedir. Bunu da yerinde karşılamak gerekir. Çünkü, içtüzükler hernekadar üçüncü kişileri doğrudan bağlayıcı hükümler içermese de, üçüncü kişileri ilgilendiren kurallar içermektedirler. Ayrıca içtüzüğün yayınlanması, yurttaşın bilgi edinme hakkının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla şu saptamayı yapmak yanlış olmayacaktır: İçtüzüklerin hukuken bağlayıcılık kazanabilmeleri için yayınlanmaları gerekmez, ancak, şeffaf devlet ilkesi açısından yayınlanmaları doğru olur.

³⁸Tunaya, 1982, s. 121

Tunaya, içtüzüklerin, ülkenin siyasal hayatı üzerinde, anayasalardan çok daha etkin olma gücüne sahip olduklarını aktarmaktadır. Bu özelliklerinden dolayı, içtüzüklere, bir tür “*sessiz anayasa*” da denmektedir.

İçtüzüklerin birer sessiz anayasa oluşları, siyasal süreç içinde, anayasaların kapsamı içine alınmalarına yol açmıştır. Bu yöntemle, içtüzük kuralları katılaştırılmış, yasama organlarının esneklik alanları daraltılmıştır. İçtüzüklerin önemine vurgu yapmak için birkaç örnek verilebilir:

Örnek 1: Fransa 4. Cumhuriyet'ten, 5. Cumhuriyet'e geçiş

Fransa, 1958'lerde, Cezayir Bağımsızlık Savaşı nedeniyle bir devlet krizi yaşamaktadır. Fransa'nın bu bağımsızlık savaşı karşısında aldığı tavır, Cezayirlilerin Fransa'yı tehdit eder boyutta kalkışmalarına neden olmuştur. Bu dönemde Fransa'da geçerli olan 1946 (4. Cumhuriyet) Anayasası, klasik parlamenter sistemi benimsemiştir ve bu sistemde, devlet başkanı sembolik yetkilerle donatılmış olduğundan, siyasal rejim, siyasal kriz ve istikrarsızlıkları çözmeye yetersiz kalmaktadır. Bu krizi aşmak için o dönemde devlet başkanı olan *Rene Coty* 29 Mayıs 1958'de, parlamentoya bir mesaj yayınlamış ve mesajında, General Charles De Gaulle'ü göreve çağırmaya karar verdiğini, bu kararın onaylanmaması halinde, kendisinin de görevden ayrılacağını belirtmiştir. Krizi aşmak için başka bir çözüm yolu bulamayan parlamento, hükümeti kuran De Gaulle'e güvenoyu verecek ve hemen ardından, iki önemli yasa onaylayacaktır: *altı ay süreli tam yetki yasası* ve hükümeti yeni bir anayasa yapmakla görevlendiren bir *anayasal yasa*. Bu yasaların birincisiyle, yasama, altı ay süreyle yetkilerinin *kullanımını* yasamaya devretmekte, ikincisiyle de hükümete, yeni bir anayasa yapması konusunda yetki vermektedir. Hükümet tarafından hazırlanarak halkoyuyla kabul edilen yeni anayasa, sistemde yasamanın yetkilerini kısırarak yürütmeyi güçlendirmektedir. Yasama, kaybettiği yetkilerini geri almak için bir silaha sahiptir: İçtüzük. Ne var ki, 1958 Anayasasını hazırlayan iktidar, içtüzükte düzenlenmesi gereken bazı önemli kuralları anayasa kapsamına almış ve yasamanın hareket alanını kısıtlamıştır. Yasama organı, yapacağı içtüzükle, kaybettiği yetkilerini geri almaya kalkınca, yeni içtüzük, Fransız Anayasa Konseyi'nin ön denetimine takılmıştır. Yeni Anayasa İçtüzüklerin Anayasa Konseyinin öndenetimine tabi olduğu kuralını içermektedir. Konsey, bu nedenle

öndenetime aldığı yeni İçtüzüğü Anayasaya aykırı bulmuştur. Çünkü, yeni Anayasa, yasamayı *yöneten parlamento* olmaktan çıkarıp *denetleyen parlamento* konumuna sokan anlayışını, içtüzüğü anayasada düzenleyerek sürdürmüş ve bu anlayışı katılaştırmıştır. Yasamanın bundan sonra yapmak zorunda kaldığı şey, anayasaya uygun bir içtüzüğü kabul etmek olmuştur.³⁹

Örnek 2. Prusya'da NSDAP'nin İktidarı Ele Geçirmesinin Önlenmesi

1920 tarihli Prusya Anayasası'nın 45. maddesine göre Federal Meclis, Başbakanı görüşmesiz oyla seçmektedir. Anayasa'nın 45. maddesi yürürlükteki İçtüzükte yansımaları şöyle bulmuştur: İlk turda geçerli oyların salt çoğunluğunun oyunu alan aday Başbakan seçilecek; ilk turda salt çoğunluğun bulunmaması halinde, ikinci turda, birinci turda en çok oy alan iki aday arasında seçim yapılacak ve oyların çoğunluğunu alan aday Başbakan seçilecektir. 24 Nisan 1932 tarihi Prusya'da yeni seçimlerin tarihidir. Ancak iktidardaki parti seçimlerde başbakanı seçecek çoğunluğu elde edemeyeceğini düşünmektedir; çünkü Nasyonal Sosyalist İşçi Partisi (NSDAP) her geçen gün güçlenmektedir. Başbakanlığı NSDAP'ye bırakmak istemeyen iktidar partisi seçimlerden önce, 9 Nisan 1932 tarihinde bir içtüzük değişikliği gerçekleştirecektir. Değişikliğe göre Başbakan seçilebilmek için geçerli oyların salt çoğunluğunu almak zorunludur. Bu değişiklikle, NSDAP'nin başbakanlığı ele geçirmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Değişiklik NSDAP'nin başbakanlığı ele geçirmesini olanaksızlaştırmasa da, güçlendirmektedir. Nitekim yapılan seçimler sonucu, NSDAP 162, SPD 93, Merkez 67, Komünistler 57, Milliyetçiler 31, Halk Partisi 7, diğer partiler 6 üyelik kazanmışlardır. NSDAP eski düzenlemeye göre Başbakanı seçtirebilirken, seçimlerden hemen önce yapılan değişiklik nedeniyle Başbakanlığı eski iktidar partisine bırakmak zorunda kalmıştır. Çünkü Anayasaya göre, yeni Başbakan seçilinceye kadar eski Başbakanın görevi sürmektedir. Bu içtüzük değişikliğinin anayasaya uygun olmadığı ileri sürülmüşse de Devlet Yüksek Adalet Divanı bunu Anayasaya aykırı bulmamıştır.⁴⁰

³⁹ Çağlar, 1989, s. 49-79

⁴⁰ Armağan, 1972, s. 16-17

Örnek 3: Weimar Cumhuriyeti Anayasa Hudutlarının Havaya Uçurulması

Almanya'da, Hitler 23 Martta Parlamentonun önüne Yetki Kanunu Tasarısı (Ermächtigungsgesetz) olarak bilinen ve açık adı *Halkta ve Almanya'daki Sıkıntının Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısını* (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) getirdi. Kanun beş kısa maddeye sahipti: 1. Yasama yetkisi, 2. Bütçenin denetimi, 3. Yabancı devletlerle yapılacak antlaşmaların onayı, 4. Anayasanın değiştirilmesi yetkisi parlamentodan alınarak kabineye verilecekti. 5. Yasa tasarıları kabine yerine Başbakan tarafından hazırlanacak ve bunlar Anayasaya aykırı olabilecekti. Hitler ardından yaptığı konuşmada, alay edercesine, bu yetkinin kullanılmasına aslında fazla gerek olmayacağını, parlamentonun durumunu sarsacak hiçbir kanun çıkarılmayacağını ve Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin olduğu gibi kalacağı belirtmiştir. Oylamanın sonucuna göre yetki kanunu 84 sosyal demokrat milletvekilinin ret oyuna karşılık 441 kabul oyuyla kabul edilmiştir. Bu kanunla Weimar Cumhuriyeti son bulmuş ve Hitler Alman İmparatorluğunun diktatörü olmuştur. Ancak bu yetki kanunun çıkmasından önce bu kanunun çıkarılabilip çıkarılamayacağı ciddi biçimde tartışılmış ve bu tartışmalarda kanunun çıkarılamayacağı endişesiyle çeşitli önlemler önerilmiştir. Önerilen önlemlerden kabul edilerek uygulananı bir içtüzük değişikliğidir. Armağan bu konuda şunları söylemektedir:⁴¹

“Bu (yetkilendirme) kanunun kabulü ile Parlamentonun Weimar Cumhuriyeti'nin Anayasa hudutlarını havaya uçurduğu söylenmektedir. Bu görüşte isabet olmakla beraber, hakikatte, bu kanunun kabulünden evvel, mezkur içtüzük değişikliği ile, Weimar Cumhuriyeti'nin Anayasa Hukukuna ihanet edildiği söylenebilir.”

Bu içtüzük değişikliği gerçekten çok önemlidir. Çünkü diktatörlüğün ilan edilmesine dayanak oluşturacak olan yetkilendirme kanununun Nasyonal Sosyalistlerin (NSDAP) parlamentodaki mevcut çoğunluklarıyla kabul edilmesi olanaklı değildir. 5 Mart 1933 tarihinde yapılan Reichstag seçimlerinde NSDAP oyların yaklaşık %44'ünü almış ve 288 milletvekili çıkarmıştır. Milli Halk Partisi (Milliyetçiler) ise oyların %8'ini alarak 52 milletvekili çıkarmışlardır. Bu sonuçlara göre Nasyonal Sosyalistlerle Milliyetçiler parlamentonun 647 sandalyesinden 340'ına sahip olmuşlardır. Bu NSDAP+Milliyetçiler bloğunun parlamentoda salt çoğunluğa sahip oldukları ve salt

⁴¹ Armağan, 1972, s. 19

çoğunluk olan 324 sayısını 16 üyeyle aştıklarını gösterir. Ancak sözkonusu olan bir anayasa değişikliğidir ve yürürlükte olan Weimar Anayasası'nın 76. maddesi şöyledir:

“Anayasa yasama tarafından değiştirilebilir. Anayasa değişiklikleri üye tamsayısının üçte ikisinin toplantıya katılması ve toplantıya katılanların üçte ikisinin değişiklik lehine oy kullanmasıyla olanaklıdır.”

Buna göre toplantı yetersayısı, üye tamsayısının üçte ikisi ve karar yetersayısı, toplantıya katılanların üçte ikisidir. Bu düzenlemelere göre anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için parlamentonun en az 432 üye ile toplanması ve 432 kişi ile toplandığı durumda, 288 kişinin değişiklik lehinde karar vermesi gerekiyordu. Dolayısıyla ortada iki tehlike bulunmaktadır. Bu tehlikelerden birincisi ve aşılamaz görüneni muhalefet milletvekillerinin toplantıya katılmamaları ve bu yolla toplantı yetersayısının bulunmasının engellenmesi (Obstruktion: İnsidad-ı müzakere, tıkaç) idi. Gerçekten de Nazi ittifakının sayısı 340 idi ve 340 üye ile anayasa değişikliği için gereken toplantı yetersayısının bulunması olanaksızdı. Çünkü toplantı yetersayısı 432 idi ve toplantının başlayabilmesi için toplantıya en az 92 üyenin daha katılması gerekiyordu. Bu dönemde Komünist Parti milletvekilleri tutuklu olduklarından zaten toplantıya katılacak üye sayısı düşmüş durumdaydı. Sosyal Demokrat Parti, sadece Bavyera Halk Partisinin katılmamasını sağlayarak toplantıyı engelleyebilirdi ve bu ciddi bir olasılıktı. Tehlikenin ikincisi, toplantı yetersayısı bulunsa bile toplantıya katılanların üçte ikisinin çoğunluğunun sağlanması sorunuydu. Gerçi 81 Komünist Partisi milletvekilinin “*ortada bulunmayışı*” ve toplantılara katılarak oy kullanamaması karar yetersayısının bulunmasını kolaylaştırıyordu. Çünkü red oyu kullanacak üyelerin toplantıda bulunması, iktidardakiler için bulunması gereken kabul oyu sayısını artırıyordu. Komünist Parti katılmadığı halde bile Sosyal Demokrat Parti milletvekillerinin toplantıya katılarak red oyu kullanmaları halinde üçte iki çoğunluğun bulunması kıl payı kaçıyordu. Goering yapılan hesaplamalara göre bir muhalefet milletvekilinin olmamasıyla üçte iki çoğunluğun sağlanabileceğini ve bu nedenle “*birkaç Sosyal Demokrati Reichstag’a sokmamakla*” sorunun çözülebileceğini belirtmekteydi. Gerçi Katolik Merkezin de desteği alınabilirdi, ama onların istediği birtakım garantiler vardı. Burada, dikkat edilirse, ikinci tehlikenin aşılmasının çeşitli yolları bulunmaktadır: Bazı partilerle anlaşma yapmak, komünist milletvekilleri gibi sosyal demokrat milletvekillerini de tutuklamak ya da içeri sokmamak vb. Çünkü toplantı yetersayısı sağlandıktan sonra önemli olan red oyu kullanacakların

sayısını azaltmak yeterli olacaktır ki bu olanaklıdır. Ancak birinci tehlikenin aşılmasının bir yolu bulunmamaktadır, çünkü toplantının yapılabilmesi için gerekli sayıda milletvekilini bulmanın olanağı yoktur. İşte bütün bu sorunları kökünden çözecek bir içtüzük değişikliği önerisi İçişleri Bakanı ile Reichstag Grup Başkanı Frick'ten gelecektir. Bu sözlü öneri üzerine, Frick ile Alman Milli Halk Partisi Grup Başkanı Oberfohren bir değişiklik önerisi hazırladılar. İchtüzük değişiklik önerisi temel olarak iki maddeye ilişkindir: İchtüzüğe yeni bir madde eklenmesi ve bir maddenin değiştirilmesi önerilmektedir. Öneride 2. maddeye, 2 (a) maddesinin eklenmesi istenmektedir. Öneriye göre başkana, izin ve hastalık hali dışında kurul toplantısına ya da komisyon toplantısına ya da oylamaya katılmayan milletvekillerine, 60 oturuma kadar görüşmelere katılmaktan men edilme cezası verme yetkisi veriliyordu. İzin için parlamento başkanına başvurulacak ve o izin vermezse toplantılara katılmama sözkonusu olamayacaktır. Ancak asıl amaçlanan değişiklik 93 üncü maddede yapılmıştı. Buna göre 2 (a) maddesi gereğince görüşmelerden uzaklaştırılmış olanlar, yani izinli olmadan toplantılara ya da oylamalara katılmayan milletvekilleri toplantıda var sayılacaklardı. Bu durumda örneğin “*ortada bulunmayan*” Komünist Partisi milletvekilleri, toplantıda var sayılacaklardı. Dolayısıyla toplantı yetersayısının bulunmaması nedeniyle anayasa değişikliğinin yapılamaması diye bir sorun kalmamış oluyordu. Çünkü başkan tarafından izin verilmediği sürece, her üyenin toplantıda olduğu varsayılıyordu. Bu durumda toplantılara katılmayarak toplantıları engelleme yolu tümüyle kapatılmış oluyordu. Bu değişiklik önerisine İchtüzük komisyonunda merkez partiler itiraz etmemiştir. Sadece Sosyal Demokrat Partiden bir üye, değişikliğin amacına dikkat çekmiştir. Milletvekiline göre, Nasyonal Sosyalistler 1931 yılı başında Alman Milliyetçileri ile birlikte başvurdukları ve parlamentodaki mücadele yöntemlerinden biri olan insidad-ı müzakere yöntemini ortadan kaldırmak istemişlerdir. Dolayısıyla bu değişiklik parlamenter sisteme açık bir ihanet ve maddi ve biçimsel anayasa hukukunun değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu itiraz üzerine NSDAP milletvekilleri içtüzük değişikliği ile bir anayasa değişikliğinin “asla sözkonusu olamayacağını” söylemişlerdir. NSDAP ve diğer merkez partileri sözcüleri, anayasa değişikliğinin ne içtüzük komisyonunda ne de Reichstag'da görüşüleceğini; bunun görüşme yerinin Devlet Adalet Divanı olduğunu ifade etmişlerdir. Bu görüşmelerden sonra Komisyon 23 Mart 1933 tarihinde, sosyal demokratların

muhalefetine rağmen içtüzük değişikliğini kabul etmiştir. Böylece hem insidat-ı müzakereye engel olunmakta ve hem de parlamento karar çoğunluğunun sağlanmasına yönelik önlem alınmış olmaktadır. Bu değişikliğin ne kadar masum olduğunu anlamak için anayasa değişikliğinin yapıldığı ya da diğer anlatımla yetkilendirme kanununun çıkarıldığı tarihe bakmak yeterlidir: 23 Mart 1933. Diğer bir anlatımla içtüzük değişikliğinin yapıldığı gün, komisyonda bir anayasa değişikliğinin sözkonusu bile olmadığı kesin bir dille ifade edilmesine rağmen anayasa değişikliği de gerçekleştirilmiş ve Weimar Cumhuriyeti fiilen son bularak Nazi diktatörlüğü kurulmuştur. Özetle İchtüzük değişikliğinin yapıldığı gün, yukarıda sözü edilen beş maddelik yetki kanunu çıkarılmış ve Weimar Cumhuriyeti'ne son verilmiştir.

Şu halde, içtüzüklerin yasalar hiyerarşisinde, yasalarla aynı konumda ya da onların altında olduklarını söylemek yanıltıcıdır. Anayasal düzenlemelerin niteliğine bağlı olarak, içtüzüklerin sistem içindeki güçleri değişebilmektedir.

D. İchtüzüğün Tarihi Gelişimi

Yukarıda, içtüzükler, parlamentoların çalışmalarını düzenleyen metinler olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla içtüzükten sözdebilmek için ortada bir parlamento bulunması gerekir. Nitekim, Osmanlı İmparatorluğu, 1876 tarihine kadar (Birinci Meşrutiyet) mutlak monarşi biçiminde yönetildiğinden, parlamentodan⁴² ve dolayısıyla içtüzükten sözedilemez. Diğer bir anlatımla, ilk içtüzük, meşruti monarşiyi öngören 23 Aralık 1876 tarihli Kanuni Esasi'nin yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılmıştır. Kanuni Esasi, içtüzük çıkarılması gerektiğine ilişkin bir zorunluluk öngörmemekle birlikte, çalışmaların bir içtüzüğe (Nizamname-i Dahili) göre yapılması gerektiğini dolaylı olarak anlatmaktadır. Kanuni Esasi'nin dokunulmazlıkla ilgili 47. maddesine göre,⁴³

“...Meğer ki meclisin nizamnamei dahilisi hilafında hareket etmiş ola. Bu taktirde nizamnamei mezkur hükmünce muamele görür.”

⁴²Karamustafaoğlu, Osmanlı Devleti döneminde padişahın, devletin çeşitli görevlerini yerine getirebilmek için çeşitli organlar kurduğunu; bunlardan “Divan-ı Hümayun”, “Meclis-i Ahkam-ı Adliye” (Tanzimat döneminde), “Şura-i Devlet” gibi organların yasama işlevinde rol oynadıklarını belirlemektedir. Ancak yine kendisinin belirttiği gibi bu organları yasama organı saymaya olanak yoktur; padişah mutlak yetkiye sahiptir. Karamustafaoğlu, 1965, s. 31-32

⁴³ Kili & Gözübüyük, 1985, s. 36

Kanuni Esasi, çalışmaların çıkarılacak bir içtüzüğe göre yürütülmesi gerektiğini dolaylı olarak anlatmakla birlikte, çeşitli maddelerinde (m. 47, 51-59, 64, 77-80), içtüzük düzenlemesi niteliğinde kurallar da öngörmektedir.

Servet Armağan, Başbakanlık arşivinde yaptığı araştırmalarda, Heyeti Mebusan ve Heyeti Ayan içtüzüklerinin yapılışına ilişkin yeterli belge bulamadığını belirtmektedir. Armağan, bu yetersizliğin, içtüzük değişikliklerinde iyice açığa çıktığını söylemektedir. İchtüzüklerin meclislerde görüşülmesine ilişkin tutanaklar elde edilemediğinden, bu aşama hakkında da bilgi bulunmamaktadır. Armağan, Başbakanlık arşivinde elde ettiği belgelerden yola çıkarak, Meclis-i Mebusan içtüzüğünün, 1877 tarihinde kabul edildiğini belirtmektedir. Armağan'ın bulgularına göre, Meclis-i Mahsus, 14 Şubat 1877 tarihinde “*Nizamnamei Dahili*” nin hazırlanması için bir komisyon kurmuş; bu komisyon Şura-i Devlet'in Tanzimat dairesinde toplanmıştır. Ticaret Bakanı da komisyonda görevlendirilmiştir. Komisyon Avrupa ülkelerinin anayasa ve içtüzüklerini inceleyerek, 16 bölüm (fasıl) ve 105 maddeden oluşan bir içtüzük kabul etmiştir.⁴⁴ Meclis-i Mahsus, komisyonun kabul ettiği içtüzük taslağının belli bölümlerini değiştirdikten sonra, 19 Şubat 1877 tarihinde oybirliği ile kabul etmiştir.⁴⁵ Armağan, Heyet-i Ayan'ın Nizamnamei Dahili'sinin de aynı yöntemle kabul edildiğini, ancak sonuçta, padişah tarafından (İrade-i Seniyye) kesinleştirildiğinin sanıldığını belirtmektedir. Bu nizamnamenin kabul tarihi, 20 Eylül 1877'dir. Nizamname 11 Bölüm, 74 maddeden oluşmuştur.⁴⁶ Ayrıca bir de özel madde (madde-i mahsusa) içermektedir.⁴⁷

Bilindiği gibi, 1876 Anayasası'nın ömrü çok kısa olmuş; Sultan Abdülhamit, 1878 Osmanlı-Rus savaşını bahane ederek anayasayı askıya almıştır. Anayasasız geçen 30 yıllık bir yönetimden sonra, 1908'de çeşitli zorlama ve baskılarla ikinci meşrutiyet ilan edilmiş ve anayasa yeniden yürürlüğe konulmuştur. Dolayısıyla bu dönemde bir içtüzüğe ihtiyaç duyulmamıştır.

⁴⁴Bkz. **Düştur**, 1. Tertip, C. 4, s. 36-58

⁴⁵Armağan, 1972, s. 24

⁴⁶Bkz. **Düştur**, 1. Tertip, C. 4, s. 20-35

⁴⁷ Armağan, 1972, s. 23

İkinci meşrutiyetin daha ilk yıllarında içtüzüklerin gereksinimleri karşılayamadığı ileri sürülmüş ve değiştirilmeleri gerektiği belirtilmiştir. İkinci Meşrutiyet döneminde, Birinci Meşrutiyet döneminde çıkarılan içtüzüklerin uygulanmasına devam edilmiş; yeni bir içtüzük hazırlanması gerektiği görüşü sürekli gündemde kalmış; ancak eski içtüzükler üzerinde çalışmalar yapılarak sorunlar bu yöntemle giderilmeye çalışılmıştır. Ne var ki bu çalışmalar da sonuçlandırılmamış ve içtüzüklerin bazı maddelerinin değiştirilmesiyle ve içtüzüklere bazı maddeler eklenmesiyle yetinilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun, Birinci Dünya Savaşı sonunda yenilerek dağılmasıyla birlikte, Anadolu'da ulusal bir kurtuluş hareketi başlamış ve 23 Nisan 1920'de yeni bir Meclis kurulmuştu. Bu mecliste ilk olarak ele alınan konulardan biri de içtüzük düzenlemesidir. 26 Nisan 1920'de Çorum milletvekili Sıddık Bey, birçok inceleme ve araştırma ile düzenlenen ve şimdiye kadar Meclis-i Mebusan'da uygulanmakta olan Nizamname-i Dahilin bu ulusal mecliste de aynen kabul edilerek uygulanmasını yazılı olarak önerir. Meclis Başkanı, Nizamname-i Dahilin değiştirilerek uygulanmasını oya koyar ve bu önerge kabul edilir. 27 Nisan 1920'de, Sivas Milletvekili Rasim Bey, Nizamname-i Dahilin aynen ya da değiştirildikten sonra uygulanmasının komisyonda tartışılması gerektiğini belirtir ve bu önerge de oya konularak kabul edilir. Sonuçta varılan karara göre, içtüzüğün uygulanması olanaklı olan maddelerin uygulanmasına devam edilecek, diğer maddeler ise değiştirilmek üzere komisyona gönderilecektir. Ancak, sözedilen, "*Nizamname-i Dahilin Tadil Edilmek Sureti ile Tatbiki*" konusundaki 7 sayılı karar, hangi maddelerin uygulanmasına devam edileceği ve hangi maddelerin komisyonda değiştirileceği konusunda bir açıklık içermemektedir. Bundan dolayı da, 13 Mayıs 1920'de, bir önerge verilerek, sürmekte olan karmaşıklık önlemek ve her konuda yeniden karar almak zorunluluğunu ortadan kaldırmak için Nizamname-i Dahili hükümlerinin yürürlükte sayılması önerilir. Başkan komisyon çalışmalarının henüz tamamlanmadığı gerekçesiyle öneriyi öncelikle görüşme kararı ile birlikte komisyona gönderir. Bundan sonra, 2 Mayıs 1927'ye kadar bu tartışmalar sürmüş ancak küçük değişiklikler dışında adım atılamamıştır.⁴⁸ 29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyet ilan edilmiş ve 19 Kasım 1924 tarihinde de cumhuriyet meclisinin

⁴⁸Çoker, 1994, s. 103-107

gereksinimlerine karşılık verecek bir içtüzük hazırlanması kararlaştırılmıştır. Komisyonca hazırlanan tasarı, 2 Mayıs 1927 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Dahili Nizamname 25 bölüm (bab) ve 236 maddeden oluşmaktadır.

27 Mayıs 1960 tarihinde, askeri bir müdahale yapılmış ve yasama organının işleyişi askıya alınmıştır. Bu nedenle, bu dönemde, bir meclis içtüzüğünden sözedilemez. Ancak, geçici olan bu dönemde yasama görevi, Milli Birlik Komitesi, Temsilciler Meclisi ve her ikisinin birlikte toplanmasıyla oluşan Kurucu Meclis tarafından yerine getirilmiştir. Her meclis / kurul ayrı çalıştığından, çalışma yönteminin belirlenmesi gereksinimi doğmuş ve üç ayrı içtüzük çıkarılmıştır. 1960 askeri müdahalesinden sonra Kurucu Meclis tarafından hazırlanan anayasa, halkoyuna sunularak kabul edilmiştir. 09.07.1961 tarihinde kabul edilen bu anayasa çift meclisli bir sistem öngörmüştür: Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu'ndan oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi (m. 63). Anayasa 85. maddesinde,

“Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.”

diyerek, her meclis (iki meclisin birleşmesiyle oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi dahil) için ayrı bir içtüzük çıkarılması gerektiğini belirtmektedir. Ancak, bu işlemin zaman alacağını düşünen anayasa yapımcıları, meclislerin çalışma yöntemleri konusunda boşluk doğmaması için, anayasaya geçici bir madde eklemişlerdir:

“c) Geçici içtüzük

Geçici Madde 3 - Bu Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Millet Meclisinin ve Cumhuriyet Senatosunun toplantı ve çalışmaları için, kendi içtüzükleri yapılıncaya kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27 Ekim 1957 tarihinden önce yürürlükte olan içtüzüğü hükümleri uygulanır.”

Anayasa koyucu, yeni içtüzükler yapılıncaya kadar eski içtüzüğün uygulanmasını kabul etmiştir ama bir başka geçici maddede (geçici madde 7), anayasa ile çıkarılması öngörülen yasaların en geç iki yıllık bir süre içinde çıkarılmasını zorunlu tutmuştur. Anayasadaki bu zorunluluğa rağmen, içtüzüklerin hiçbiri bu süre içinde çıkarılmamış ve 1957 tarihinden önce uygulanmakta olan 1927 İchtüzüğü'nün uygulanmasına devam edilmiştir. Anayasanın çıkarılmasını öngördüğü bu içtüzüklerden ilk kabul edileni *Cumhuriyet Senatosu İchtüzüğü*’dür. Üç bölüm, altı kısım ve 183 maddeden oluşan bu

İçtüzük 27 Aralık 1963 tarihinde kabul edilmiş, 18 Ocak 1964 tarihinde 11610 sayılı Resmi Gazetede ilan edilmiştir. Bundan sonra çıkarılan ikinci içtüzük, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İçtüzüğü*'dür. Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi'nin birlikte toplandığı durumlarda uygulanan bu içtüzük, 17 Şubat 1965 tarihinde kabul edilmiş ve 1 Mart 1965 tarihinde, 11941 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Beş kısım ve 33 maddeden oluşmuştur. En son çıkarılan içtüzük, *Millet Meclisi İçtüzüğü*'dür. Millet Meclisi'nin çalışmalarını düzenleyen bu içtüzük, 5 Mart 1973 tarihinde kabul edilmiş ve 13 Nisan 1973 tarihinde 14506 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Millet Meclisi içtüzüğü 15 kısım ve 162 maddeden oluşmuştur. 1973 İçtüzüğü yürürlüğe girdikten sonra içtüzük çalışmaları tamamlanmıştır. 12 Eylül 1980 tarihindeki askeri darbe, üç içtüzüğün de askıya alınmasına neden olmuştur. Sivil yönetimi devralan askeri yönetim, yasama işleriyle ilgili olarak iki kurum oluşturmuştur: Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi. Bu kurumlar çalışma yöntemlerinin saptanması amacıyla, ilk iş olarak, birer içtüzük hazırlamışlardır. Milli Güvenlik Konseyi'nin çalışmalarını düzenleyen "*Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü*", Milli Güvenlik Konseyi'nin 25 Eylül 1980 tarihli toplantısında kabul edilmiştir. Konsey'in bir numaralı bu kararı, 28 Eylül 1980 tarihli 17119 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Söz konusu içtüzük, 12 bölüm ve 24 maddeden oluşmuştur. Ancak bu içtüzükte, 25 Şubat 1981 tarihinde değişiklik yapılmış ve değişiklik kararı, 3 Mart 1981 tarihli ve 17268 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu dönemde çıkarılan 29 Haziran 1981 tarihli 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun, Kurucu Meclis'in Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi'nden oluşacağını öngörmüştür. Milli Güvenlik Konseyi, yukarıda da belirtildiği gibi ilk iş olarak kendi çalışma yöntemini belirleyen bir içtüzük çıkarmış bulunduğu için, yeni sorun, Danışma Meclisine bir içtüzük çıkarmaktır. Kurucu Meclis'i düzenleyen 2485 sayılı yasanın 21. maddesi, Danışma Meclisinin, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini öngörmektedir. Ancak bu içtüzük çıkarılıncaya kadar Danışma Kurulu'nun çalışmalarını sürdürebilmesi için, Milli Güvenlik Konseyi 22. 10. 1981 tarihinde, 60 sayılı kararını çıkarmıştır. Bu karar, Danışma Meclisi'nin geçici içtüzüğüdür. Danışma Meclisi bu kararın belirlediği yöntemle çalışmalarına başlamış ve bir aydan daha kısa bir

sürede içtüzüğünü çıkarmıştır. Danışma Meclisinin 3 numaralı kararı biçimindeki bu içtüzük, 21. 11. 1981 tarihli ve 17521 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Askeri yönetim tarafından hazırlanarak halkoyuna sunulan anayasa, 7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilmiştir. Yeni anayasanın getirdiği en önemli değişikliklerden biri, çift meclis uygulamasına son verilmiş olmasıdır. Anayasa, 1961 Anayasası'nın,

“Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.” (m. 85)

biçimindeki kuralını, tek meclise göre uyarlamıştır. Buna göre,

“Türkiye Büyük Millet Meclisi , çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür.” (m. 95)

Yeni toplanan TBMM'nin, çalışmaları sırasında, yeni bir içtüzük çıkarılincaya kadar, uygulayacağı kurallar konusunda boşluk oluşacağını dikkate alan anayasa yapıcı, geçici bir maddede, doğacak boşluğu önlemeye çalışmıştır:

“Anayasa'ya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır.” (Geçici Madde 6)

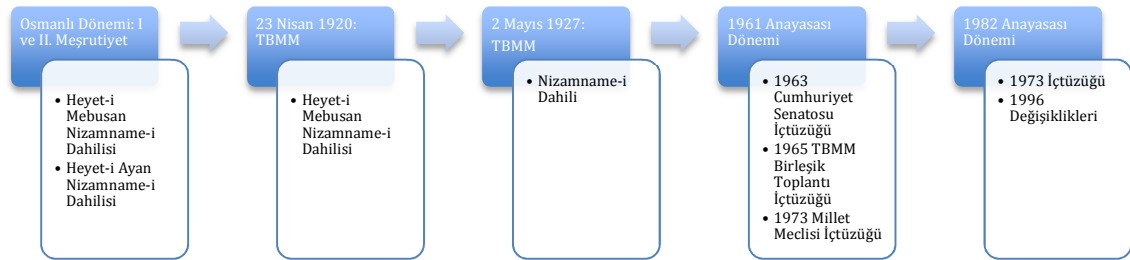
Anayasanın bu kuralı doğrultusunda, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı içtüzüğü yürürlükten kaldırılmış olmakta; yeni içtüzük çıkarılincaya kadar, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün anayasaya aykırı olmayan hükümlerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü olarak uygulanması kabul edilmektedir. Ancak anayasa yapıcı, bir başka geçici maddede, yeni anayasal düzenin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda hızlı hareket edilmesi gerektiğini öngörmüştür:

“Anayasa ile kabul edilmiş olan yeni organ, kurum ve kurulların kuruluş, görev ve işleyişleri ile ilgili kanunlarla, Anayasada konulması veya değiştirilmesi öngörülen diğer kanunlar, Anayasanın kabulünden başlayarak Kurucu Meclisin görev süresi içerisinde, bu süre içerisinde yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar çıkartılır.” (Geçici Madde 8)

Ne var ki, anayasanın öngördüğü bu zorunluluk, içtüzük konusunda yerine getirilmemiş, 1996 yılına kadar, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'nün uygulanması sürdürülmüştür. 1996 seçimlerinden sonra, içtüzüğün bütünüyle değiştirilmesinin

güçlüğü anlaşılmış olduğundan, en azından, Anayasa ile uyumsuzluğu açık olan bazı maddelerin değiştirilmesi istenmiş ve bu amaçla Anayasa Komisyonu çalışmalarına başlamıştır. Sonunda, 16. 05. 1996 tarihinde 424 sayılı TBMM kararıyla, 30 maddelik bir içtüzük değişikliği gerçekleştirilmiştir. Bu değişiklikle bir taraftan, çift meclisli sistemden tek meclisli sisteme geçilmiş olması, anayasanın değiştirilmiş olması gibi nedenlerle, işlevini yitirmiş olan maddeler yürürlükten kaldırılmış; maddelerdeki deyimler teknik olarak düzeltilmiş, diğer taraftan, çok acil nitelikte olan yeni kurallar konmuştur.

Olağanüstü dönemlerde çıkarılan İktüzükler hariç tutulursa, bugüne kadar uygulanmış olan İktüzükler şöyle gösterilebilir:



Şekil 3. İktüzüklerin Tarihçesi

E. Değerlendirme

Yukarıda tarihçe ile ilgili kısa açıklamalardan çıkan sonuç, Ülkemizde bir içtüzük ihtiyacının I. Meşrutiyet'ten beri sürekli gündemde olduğu, ancak bütün çabalara rağmen bu ihtiyacın tatmin edici şekilde karşılanamadığıdır. İktüzüklerin yapıldığı dönemlere bakıldığında, bu dönemlerde, bir model oluşturabilmek için yabancı ülke içtüzüklerinin Türkçe' ye çevrildiği ve bu içtüzüklerden yararlandığı görülmektedir. Her ne kadar

çevrildiği iddia edilen bu içtüzüklere ulaşılmaya ve örnek alındığı iddia edilen içtüzüklerin hangi maddelerinin hangi gerekçeyle alındığı bilinmese de, bu yönde bir çaba olduğu *rivayet* edilmektedir. Bu çabalar, Batı'nın örnek alınması kaygısı nedeniyle sergilense de mahzurlu yönler içerebilir. Çünkü bir toplumun kutupluluk düzeyi ve uzlaşma kültürü, siyasi yapısı üzerinde önemli oranda belirleyicidir. Uzlaşma kültürünü özümsemiş bir içtüzüğün, kutuplu bir toplumda uygulanma şansı olmadığı gibi, bu içtüzük yasama süreçlerinin daha da bozulmasına neden olabilir. Bu yüzden de bir içtüzük çalışması yapılırken öncelikle bilimsel temele dayalı toplumsal-siyasal incelemeler yapılması, bu incelemeler sonunda uygulanacak temel ilkelerin belirlenmesi ve bu temel ilkeler doğrultusunda kuralların düzenlenmesi gerekir. İkelere dayalı olarak konacak kuralların gereksinimlere karşılık vereceği çok daha güçlü bir olasılıktır. Bu tür bir inceleme-araştırmanın ise üniversiteler tarafından yapılması bir zorunluluktur. Üniversitelerin bilgi üretimi sözkonusu olmadan, üretilecek bilgilerin bilimsel bir özden uzak kalacakları açıktır. Üniversitelerin yapacakları bilimsel inceleme ve araştırmalarla üretecekleri bilgilere dayalı alternatifli seçenekleri TBMM'ye sunmaları halinde, içtüzük konusunun esaslı biçimde çözüleceği açıktır. Yukarıda örnekleriyle aktarıldığı gibi İçtüzükler bir ülkenin siyasi ve toplumsal yaşamı üzerinde kimi zaman çok önemli etkiler yaratabilen *sessiz anayasalardır*. Bu yüzden de üniversitelerin bu konuya eğilmeleri, sanıldığından çok daha büyük bir toplumsal fayda yaratma potansiyeli taşır. Üniversitelerin parlamento hukuku alanına girerek sağlayacakları katkı iki yönlüdür. İlk olarak üniversiteler ürettikleri bilgiyi doğrudan TBMM'ye sunarak alternatiflerden uygulanabilir olanını seçme şansı yaratmış olurlar. İkinci olarak bu alanda eğitilecek öğrencilerin, burada elde ettikleri bilgiyi bürokratik kurumların hukukla ilgilenen birimlerine taşımaları mümkün olacaktır. Böylece kurumlar bu alanda eğitilmiş kişileri istihdam ederek yasama alanında bir standardın oluşumuna doğru yol alabileceklerdir. Öte yandan üniversitelerin bu alana yönelmesiyle, üniversiteler içinde yeni bir alan doğmuş olacak ve burada yaratılan sinerjiyle, üniversiteler kendilerini de geliştirmiş olacaklardır.

Kaynakça

- Armağan, S. (Dü.). (1972). *Memleketimizde İçtüzükler*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Aybay, R. (1976). Yasama Meclislerinin İçtüzükleri. *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı, Kanun-i Esasi'nin 100. Yılı Sempozyumu* (s. 28-314). Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği.
- Bakırcı, F. (Dü.). (2011). *Türkiye Büyük Millet Meclisinin Yapı ve İşleyişi ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Bakırcı, F. (2000). *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Çağlar, B. (1989). *Anayasa Bilimi*. İstanbul: BFS Yayınları.
- Çoker, F. (1994). *Türk Parlamento Tarihi: Milli Mücadele ve T.B.M.M I. Dönem: 1919-1923* (Cilt 1-3). Ankara: TBMM Vakfı.
- Gözübüyük, Ş. (1997). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınevi.
- Gözler, K. (2000). *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin yayınları.
- Gözler, K. (2004). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (1999). Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi? . *Türkiye Günlüğü* , 56, 36-44.
- İba, Ş. (2006). *100 Soruda Türk Parlamento Tarihi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Karamustafaoğlu, M. (1965). *Yasama Meclisi'nde Komisyonlar*. Ankara: Ajans Türk Matbaası.
- Kili, S., & Gözübüyük, Ş. (Dü.). (1985). *Türk Anayasa Metinleri: Senedi İttifaktan Günümüze*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Miceli, V. (1946). *Modern Parlamentolar: Parlamento Hukuk ve Siyaseti Etütlerinden*. (A. Akgüç, Çev.) Ankara: Ulus Basımevi.
- Neziroğlu, İ. (2008). *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*. Ankara: Şeşkin Yayınları.
- Sabuncu, Y. (2005). *Anayasaya Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Soysal, M. (1986). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Teziç, E. (2001). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teziç, E. (1980). *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Tunaya, T. Z. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları.