

# **BİR ANAYASA MAHKEMESİ KARARININ YARATTIĞI İLGİNÇ TARTIŞMA: MECLİS KOMİSYONLARI YASA ÖNERİLERİNİ NE ÖLÇÜDE DEĞİŞTİREBİLİR?**

Prof. Dr. CemEROĞUL

## **GİRİŞ**

Anayasa Mahkemesi'nin 2008 yılının sonunda verdiği bir karar (K.2008/183), ilginç bir tartışmaya yol açtı. Cumhuriyet Halk Partisi TBMM Grubu'nun açtığı davanın konusu, 4.6.2008 günlü, 5766 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 18., 26. ve Geçici 3. maddelerinin iptali istemiydi. Davacı parti grubunun gerekçesi, söz konusu hükümlerin tasarı metnine Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından eklendiği, Anayasa'nın 88. maddesine göre yasa önerme yetkisinin yalnızca bakanlar kurulu ile milletvekillerine tanındığı, bu durumda, ilgili komisyonun, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanarak Anayasa'nın 6. maddesini, anayasanın bağlayıcılığını düzenleyen 11. maddeyi, TBMM çalışmalarının içtüzüğe göre yürütülmesini buyuran 95. maddeyi çiğnediğiydi. Anayasa Mahkemesi, 1'e karşı 10 oyla aldığı kararda, iptal başvurusunun biçim yönünden yapıldığı, bu tür başvurular için parti gruplarının yetkisi bulunmadığı, ayrıca on günlük başvuru süresinin de aşıldığı gerekçesiyle başvuruyu reddetti. Karşioy kullanan üye ise, bunun biçim değil öz yönünden bir başvuru olduğunu, dolayısıyla yetkisizlik ve süre aşımının bulunmadığını, davacı parti grubunun isteminde haklı olduğunu, dava konusu hükümlerin anayasaya aykırılık nedeniyle iptal edilmesi gerektiğini savundu.

Bu görüşlerin değerlendirilebilmesi için, iki konunun açıklığına kavuşturulması gerekir. Birinci konu, meclis komisyonlarının yasa önerilerinde<sup>1</sup> değişiklik yapma yetkisinin anayasal sınırıdır. Buna bağlı ikinci konu ise, sınır aşıldığında, anayasaya uygunluk denetiminin nasıl yapılacağıdır. Yazı bu konuları, iki altbaşlık altında ele alıyor. Birinci altbaşlıkta, yeri geldikçe ABD, İngiltere ve Fransa'yla karşılaştırmalar da yapılıyor.

## **I. Yasama Komisyonlarının Yasa Önerilerinde Değişiklik Yapma Yetkisinin Anayasal Sınırı:**

Meclislerin, kendi çalışmalarına hazırlık yapmak üzere komisyon kurmaları, çok eski bir yöntem. Devrimden önceki son toplantısını 1614'te yapan Fransız *Etats Generaux* (Etajenero) meclisinde bile var. Fransa'da 1789 Devrimi'nden sonra kurulan meclislerde, komisyonlar gitgide öne çıkıyorlar. 1792-1795 *Convention* (Konvansiyon) meclisinde, işi hükümetin yerine geçecek ölçüde ileri götürüyorlar (PRELOT, 1961: 740). Bu duruma tepki olarak, 1795 Anayasası'nın 67. maddesi, meclislerde sürekli komisyon kurulmasını kesinlikle yasaklıyor. Ancak ayrıksı olarak, belli bir konuda hazırlık yapmak üzere geçici bir komisyon kurulabileceği kabul ediliyor. Ne var ki, meclis o konuda kararını verir vermez, komisyonun derhal dağıtılacağı hükme bağlanıyor (DUVERGER, 1964: 46). Fransa'da komisyonlar, ancak yirminci yüzyılın başında, 1902'de, yeniden sürekli hale geliyor. Kısa bir süre sonra da, 1910'da, meclis komisyonlarının parti gruplarına dayanacağı kuralı getiriliyor. Üçüncü (1875-1940) ve Dördüncü Cumhuriyet (1946-1958) boyunca, komisyonlarla gruplar büyük bir ağırlık kazanıyorlar. 1946'da, her iki kurum ilk kez anayasada yer alıyor (PRELOT, 1961: 740). Bugün yürürlükte olan 1958 Anayasası, ise, partilerden söz etmekle birlikte, parti gruplarına anayasada yer vermiyor. Ayrıca, iki meclisteki komisyon sayısını, bakanlıklara rakip olmalarını engelleme kaygısıyla, altıyla sınırlandırdığı gibi, her öneri için ayrı bir komisyon kurularak yasa yapma süreci içinde bu sürekli komisyonlara hiç başvurulmamasının yolunu da açıyor (TURPIN, 1994:412-416).

İngiltere'de komisyonların kuruluşunu, neredeyse parlamentonun bugünkü iki meclise bölündüğü 1332 yılına dek götürümler var. Ancak, tasarıların konularına göre komisyon kurma geleneğinin 1571'de başladığı anlaşılıyor (KARAMUSTAFAOĞLU, 1965: 17). Bugün İngiltere'de, yasa önerileri, A'dan başlayarak bir harfle anılan sürekli komisyonlarda inceleniyor.

<sup>1</sup> Bu yazıda, "yasa önerisi", hem hükümetten kaynaklanan tasarıları, han de milletvekillerinin tekliflerini kapsayacak anlamda kullanılmaktadır.

Üye sayıları 16-50 arasında değişen bu komisyonlar, yasa önerisinin konusuna göre, her seferinde yeniden oluşturuluyor. Üyelikte başlıca iki ölçüt gözetiliyor: uzmanlık ve parti gruplarının güçleri oranında temsilini sağlama. 2006-2007 toplantı yılından beri, bu komisyonlara *Public Bili Committee* ya da *General Committee* adı veriliyor (EROĞUL, 2008b: 12).

İngiliz örneğini izleyen ABD'de, sürekli komisyon yöntemi daha koloni döneminde ortaya çıkıyor. Birlik kurulduktan sonra (1787), Temsilciler Meclisi bu yöntemi aralıksız olarak uyguluyor. 1816'da, Senato da aynı yola giriyor (KARAMUSTAFAOĞLU, 1965: 21-22). Bugün Temsilciler Meclisi'nde 19, Senato'da ise 17, sürekli komisyon (*Standing Committee*) görev yapıyor (EROĞUL, 2008b: 89). Komisyonların yapı ve işlevleri, yavaş da olsa, sürekli bir evrim içinde. Anayasa'nın 1. maddesinin 5. bendi, yasama meclislerinin kendi çalışma yöntemlerini belirleyeceklerini öngörüyor. Ne var ki komisyonlar, yalnızca kendi meclislerinin içtüzük kurallarıyla değil, yasalardan, iki büyük partinin meclis gruplarının aldığı kararlardan, komisyonların kendilerinden ve görenekten kaynaklanan bir dizi kuralla da bağlı bulunuyorlar (SMITH & DEERING, 1984:39). Sürekli bir evrim geçirmelerinin nedeni bu. \_\_\_\_\_

Yasama meclislerinde komisyonların en güçlü olduğu ülke, ABD. Buna da şaşmamak gerekir. Çünkü ABD'de, yürütmenin yasa önerme yetkisi yok. Başkan Kongre'nin bir yasa kabul etmesini istiyorsa, bunu kendi yandaşı bir Temsilci ya da Senatör aracılığıyla önermek zorunda. Her iki mecliste de, komisyonlar son derece etkili. Yasa önerilerinin yüzde doksanı daha komisyon aşamasında ölüyor. (Komisyonlara "yasa mezarlığı", denmesinin nedeni bu.) Yalnızca komisyonlar değil, altkomisyonlar da çok güçlü. (Temsilciler Meclisi'nde 90, Senato'da 70 dolayında altkomisyon var.) Komisyona gelen önerinin hangi altkomisyona gönderileceğine komisyon başkanı karar veriyor. Bu karar da, çok kez önerinin geleceğini belirtiyor. Komisyon çalışmasının en önemli aşaması, *hearing'ler* (görüş almalar). Bunlar kamuya açık. (Ayrıca, yayınlanıyorlar da.) İlgililer burada görüşlerini duyurma fırsatını buluyorlar. Konu enine boyuna tartışıldıktan sonra, öneri metninin yeniden kaleme alındığı ve yazanağın (raporun) yazıldığı "*mark-up session*" aşamasına geçiliyor. Yazanakta, önerinin ilk biçimi, komisyonda yapılan değişiklikler, mevzuatta ortaya çıkacak sonuçlar, gerekçeleriyle birlikte ayrıntılı bir biçimde açıklanıyor. Böylece her meclis, önüne gelen öneriyi her yönüyle değerlendirme olanağına sahip bulunuyor. Bir mecliste kabul edilen öneri, öteki meclise gönderiliyor ve yine komisyon sürecinden geçiyor. Önerinin yasalaşabilmesi için, meclislerin aynı metin üzerinde anlaşması zorunlu. İki meclis arasında anlaşmazlık çıkarsa, iki meclisin üyelerinden kurulu bir uzlaştırma komisyonu (*Conference Committee*) devreye giriyor. Meclislerin değiştiremeyecekleri, yalnızca kabul ya

da reddecekleri son metni bu komisyon hazırlıyor (EROĞUL, 2008b: 89-91, 95-96). Görüldüğü gibi, ABD'de, yasama süreci içinde, son söz meclislerde olmakla birlikte, meclislerin oy verecekleri metni belirlemede komisyonların çok büyük bir ağırlığı var.

İngiltere'de komisyonların işleyiş biçimi ise, ABD'den çok değişik. Bir kere, İngiliz parlamentarizminde ağırlık hükümette. Bu nedenle, komisyonların bağımsız bir güç kullanmaları söz konusu değil. ABD'den farklı olarak, komisyonların önüne gelen yasa önerilerinin çok büyük çoğunluğu, hükümet kaynaklı. Ayrıca, öneriler, komisyon aşamasından önce, genel kurulda görüşülüp değerlendiriliyor (YAPICI, 2007: 60-61), Öte yandan, yukarıda belirtildiği gibi, komisyonlar oluşturulurken parti gruplarının güçleri oramnda temsili gözetiliyor. Yine ABD'den farklı olarak, İngiltere'de sıkı bir parti düzencesi (disiplini) var. Bunu sağlayan parti değnekçileri ("*whip*"çı), üyelerin başlarına buyruk davranmalarını engellemekle görevli. Sonuçta, yasa önerilerini inceleyen komisyonlar, geniş ölçüde çoğunluğun, başka bir deyişle iktidarın güdümünde çalışıyorlar. Ne var ki, İngiliz demokrasisinin oydaşmacılık geleneği, çoğunluk güdümünün belli bir uzlaşma sınırını aşmamasını da sağlıyor,

Fransa'da, yukarıda belirtildiği gibi, Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet döneminde, parlamento komisyonları ölçsüz bir güç kazandı.1958'de başlayan Beşinci Cumhuriyet, bu gücü kırdı. Bir kere, her mecliste komisyon sayısı altı ile sınırlandırılarak bakanlıklara koşut, dolayısıyla da onlara rakip olabilecek güçte komisyonlar kurulması engellendi. Ayrıca, her yasa önerisi için özel bir komisyon kurulabileceği öngörülerek, sürekli komisyonların tekeli kırılmaya çalışıldı. Gerçi uygulamada, özel komisyon yolu yaygınlık kazanamadı. Bugün de yasa önerilerini, genellikle bu altı komisyondan biri inceliyor. Ancak, hükümetten kaynaklanan bir öneri, diyesim (yani) bir hükümet tasarısı söz konusu ise, komisyon öneri metninde değişiklik yapamıyor. Yalnızca genel kurula değişiklik önerisinde bulunabiliyor. Bu yeni düzenleme, komisyonların önlerine gelen metinler üzerinde serbestçe lalem oynattıkları geçmişteki uygulamayla temelli bir fark yaratıyor. Komisyonlar, meclis üyelerinden gelen önerileri ise, yeniden kaleme alabiliyorlar. Ancak bunu da, yalnızca biçimsel bir zorunluk bulunuyorsa yapabiliyorlar (HAURIOU, 1975: 1079). Öte yandan, komisyonların yasa önerilerini sürüncemede bırakma olanakları da ellerinden alınmış durumda. Çünkü, bugün yürürlükte olan anayasaya göre, hükümet meclislerin gündemine egemen, istediği yasa önerisini gündemin istediği sırasına koyabiliyor. Üstelik, bunu yapmak için komisyon incelemesinin bitmesine beklemesine gerek yok (BİRDEAU, 1993: 573), Dolayısıyla, bugün artık Fransa'da, yasa yapım sürecinde komisyonların gücü iyice kırılmış durumda.

Bizde komisyon (o zamanki adıyla, encümen) yöntemi, 1876 Anayasası kabul edildikten sonra kurulan Meclis-i Umumi'yle birlikte ortaya çıkmıştır. Ancak sürekli komisyon yöntemine geçiş, 1908'den, İkinci Meşrutiyet'in ilanından sonra olmuştur. Encümenler, ilk çıkışlarında, şubelerin bir çalışma aracı olarak görülmüşlerdir. 1877 tarihli ilk Heyet-i Mebusan içtüzüğü, o günlerde Fransa'da, Belçika'da, Hollanda'da geçerli olan şube ("bureau" ya da "section") yöntemim (KARAMUSTAFAOĞLU, 1965: 24-27) örnek alarak, Heyet-i Mebusan'ın, üyeleri adçekmeyle iki ayda bir yemlenecek beş şubeye bölünmesini öngörmüştü. İşler önce başkanlıkça bu şubelere gönderiliyor, işin niteliğine göre her şube kendi içinden genellikle bir, ancak durum gerektiriyorsa iki ya da üç kişi seçiyor ve böylece, toplam beş, on ya da on beş kişiden oluşan bir meclis komisyonu oluşturuluyordu. Bir mebus, en çok iki komisyona üye olabiliyordu. Encümen üyelerinin doğrudan doğruya genel kurulca seçilmesi de olanaktı. Bu geçici komisyonların yanı sıra, içtüzük, adını belirterek üç encümenin daha seçilmesini öngörmüştü. Şubelerin yenilenmesiyle birlikte iki ayda bir seçilecek, onar kişilik bir layiha (yasa önerileri) ile bir istida (dilekçe) encümeni. Bir de bütçe ve kesinhesap tasarılarıyla gelir ya da harcama öngören öteki yasa önerilerini incelemek üzere on beş kişilik bir Muvazene-i Maliye Encümeni. Layiha Encümeni'nin görevi, mebuslardan kaynaklanan yasa önerilerini inceleyip genel kurula görüş sunmaktı<sup>2</sup> (İBA, 2007: 381-384). Heyet-i Ayan'm yine 1877'de kabul ettiği ilk içtüzüğe göre, kararlaştırılacak işlere bakılarak, komisyonlar doğrudan doğruya genel kurul tarafından oluşturuluyor; bunlara beş, yedi ya da dokuz üye seçiliyordu. Ayrıca, üyeleri iki ayda bir değişen ve beşer kişiden oluşan bir Layiha Encümeni<sup>3</sup> ile bir İstida Encümeni kurulması öngörülmüştü. Her Ayan üyesi en çok iki komisyona seçilebilirdi (İBA, 2007: 362-363). 1920'de kurulan TBMM, 1927'de yeni bir içtüzük kabul edinceye dek, Meclis-i Mebusan içtüzüğünü kendine uyarlayarak kullandı. Üyeleri şubelere bölme ve bir layiha komisyonu oluşturma yöntemleri korundu. Ayrıca, İkinci Meşrutiyet'te kabul edilen, sürekli komisyonlar seçme yöntemi sürdürüldü. Birçok değişikliğe uğramakla birlikte, 1927 tarihli içtüzük uzun

<sup>2</sup> Hükümetten kaynaklanan tasanlar, konularına göre, şubelerde oluşturulan komisyonlarda inceleniyordu. Mebuslardan gelen önerileri genel kurul benimserse, bu doğrultuda bir yasa önerisi hazırlanması için Şura-yi Devlet'e başvuruluyordu. Bu yöntem İkinci Meşrutiyet'te kaldırıldı. Her iki meclisin üyeleri doğrudan doğruya yasa önerme hakkını kazandılar. Ancak yine de, üyelere kaynaklanan yasa önerilerini incelemek üzere meclislerde birer layiha encümeni görevlendirilmesi yöntemi korundu.

<sup>3</sup> Layiha Encümeni'nin görevi, üyelere kaynaklanan yasa önerilerinin ilk incelemesini yapmaktı. Tıpkı Mebusan'da olduğu gibi, bu öneriler genel kurulda benimsenirse, bu doğrultuda bir yasa önerisi hazırlanması için Şura-yi Devlet'e başvuruluyordu.

yıllar yürürlükte kaldı. 1960'tan sonra kurulan meclisler bile, kendilerine yeni bir içtüzük yapınca dek, Ekim 1957'ye dek geçirdiği değişikliklerle birlikte 1927 içtüzüğünü kullanmayı sürdürdüler (BAKIRCI, 2000: 53-62). 1927 içtüzüğü, artık eskimiş olan şube yöntemini bir yana bırakarak sürekli komisyonlar yöntemini kesinlikle benimsedi.<sup>4</sup> Ondan sonra kabul edilen bütün içtüzükler, komisyonların sayılarında ya da adlarında değişiklikler yapılsa da, uzmanlık komisyonları yöntemini hep korudular. Bugün de TBMM'de, kimi anayasadan, kimi yasadan, kimi de içtüzükten kaynaklanan toplam on yedi sürekli komisyon görev yapmaktadır.

Anayasa, 95. maddesinde, TBMM'nin, çalışmalarını kendi yaptığı içtüzüğe göre yürüteceğini hükme bağlamıştır. Yasa koyma sürecini düzenleyen 88. madde de, yasaların görüşülme yöntemlerinin içtüzükçe belirleneceğini öngörmüş, ancak öneri yetkisini bakanlar kurulu ile TBMM üyelerine özgülemiştir. Anayasada komisyonlara böyle bir yetki tanınmamıştır. Bu durumda, içtüzüğün konumuzu ilgilendiren hükümleri, yalnızca, önerilerde değişiklik yapılmasında komisyonların yetkisine ilişkin olanlardır.

İçtüzüğe göre, yasa önerilerinin hangi komisyonlarda inceleneceğini meclis başkanı belirler ve dağıtımını ona göre yapar (md. 23,73,74). Gündemi komisyon başkanı belirlemekle birlikte, komisyon kendi gündemini değiştirebilir (md.26). Komisyonlar, kendilerine gönderilen yasa önerilerini "aynen veya değiştirerek" kabul ya da reddedebilirler; birbirleriyle ilgili önerileri birleştirerek görüşebilirler. Ancak komisyonlar, "kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar, ... kanun tasarısı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar" (md. 35). Esas komisyonlar kendilerine gönderilen önerileri en çok kırk beş gün içinde sonuçlandırmazlarsa, hükümetin ya da öneri sahibinin istemi üzerine, genel kurul yasa önerisini doğrudan doğruya gündemine alabilir (md. 37). Komisyonlar, karara bağladıkları yasa önerilerine ilişkin olarak birer yazanak (rapor) hazırlarlar ve burada, yaptıkları değişikliklerin gerekçelerini belirtirler (md, 42). Komisyon kendi metninin değişiklik önergelerinden önce oylanmasını isteyebilir. Bu metin kabul edilirse, değişiklik önergeleri reddedilmiş sayılır (md. 82). Hükümet, milletvekilleri ya da esas komisyon hem komisyonunda hem de genel kurulda değişiklik önergeleri verebilir. Komisyonunda verilecek değişiklik önergelerine ilişkin olarak içtüzükte herhangi bir sınırlama yer almamıştır. Komisyonlar, genellikle, önergelerle ilgili olarak genel kurulda öngörülmüş

<sup>4</sup> Sürekli komisyonlar yöntemi yerleşince, artık yalnızca milletvekillerinden kaynaklanan önerileri inceleyecek ayrı bir layiha komisyonuna gerek kalmadı.

sınırlamaları uygularlar. Genel kurulda verilecek önergelere ilişkin çeşitli sınırlamalar üç kümeye ayrılabilir: 1) Görüşülmekte olan önerinin konusu olmayan başka yasalarda değişiklik getiren ve "yeni bir kanun teklifi" niteliğın taşıyan değişiklik önergeleri hiçbir biçimde işleme konmaz. 2) Görüşülmekte olan önerinin metninde bulunmayan ancak konusuyla "çok yalan ilgisi bulunur bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler" yeni bir madde olarak görüşmeye açılır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, önergede istenen değişikliğin, önerinin konusu olan yasaya ilişkin olmakla birlikte, yasanın komisyon metninde bulunmayan bir maddesiyle ilgili olmasıdır. 3) Komisyon metninde bulunan bir maddenin çıkarılması, değiştirilmesi, maddeye sözcük eklenmesi ya da çıkarılması ile ilgili olarak önerge verilebilir. Meclis başkanı, önergeye katılıp katılmadığını hükümete ve komisyona sorar. Komisyonun katılmadığı bir önergeyi genel kurul kabul ederse, komisyon ilgili maddeyi geri isteyebilir. Genel kurul bu istemi kabul ederse, komisyon yeni bir metin hazırlayabilir ya da kendi metninin kabulünü isteyebilir. Son kararı genel kurul verir (md. 87).

Yukarıda sıralanan anayasa hükümleri ile içtüzük düzenlemeleri birlikte incelendiğinde, yazının konusu olan davayı doğrudan doğruya ilgilendiren kurallar şöyle özetlenebilir: 1) Yasa önerme yetkisi, yalnızca hükümete ve milletvekillerine aittir. Komisyonların böyle bir yetkisi yoktur. 2) Komisyon yalnızca değişiklik önerisinde bulunabilir. Komisyon, incelediği metinde, yeni bir yasa önerisi niteliğini taşıyan bir değişiklik öneremez ya da genel kurulda, bu nitelikte bir değişiklik önergesi veremez. 3) Genel kurulda görüşmeler, komisyonun hazırladığı metin üzerinde yapılır. Bu metin, öneride komisyonun yapmayı uygun bulduğu değişiklikleri içerir.

Dava konusu olay şöyle gelişiyor: Hükümet, "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında" bir yasa tasarısını sunuyor. Meclis başkanlığı, tasarımı Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderiyor. Komisyon, yazanağım hazırlayıp meclis başkanlığına sunuyor. Meclis başkanlığı, komisyondan gelen metinde, tasanda bulunmayan dokuz madde ile on geçici maddenin eklendiğini, bunlarla on ayrı yasada değişiklik önerildiğini saptıyor. Bunun üzerine başkanlık, İçtüzük'ün 14 maddesinde kendisine verilen komisyonları denetleme yetkisini kullanarak, İçtüzük'ün 35. maddesine göre komisyonların yeni yasa önerisinde bulunamayacakları uyarısıyla, yazanağı Plan ve Bütçe Komisyonu'na geri gönderiyor. Komisyon başkanı, ertesi gün, konuyu komisyona getirmeden, yazanağı yeniden meclis başkanlığına sunuyor. Yapabileceği başka bir şey bulunmadığı için, meclis başkanlığı, gündemde sırası gelince tasarımı genel kurulda görüşmeye açıyor. Önerinin bütünü üzerinde konuşmalar sırasında,

anamuhalet partisi CHP adına grubunun görüşlerini dile getiren Trabzon Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi, "Başkanlığın görüşüne göre, tasarıyla ilgili olmayan birçok madde komisyon görüşmeleri sırasında tasarıya ilave edilmiştir. Gerçekte, iyi incelendiğinde, komisyon görüşmeleri sırasında tasarıya ilave edilen maddelerin tasarımın bütünlüğüyle ilgili düzenlemeler olduğu anlaşılacaktır" diyor.<sup>5</sup> Önerinin bütünü üzerine görüşmeler tamamlanmak üzere iken, iki milletvekili yapılan işin usulsüz olduğunu ileri sürüyor. Bunun üzerine başkanlık, birleşime kısa bir ara Verdikten sonra yöntem konusunda görüşme açıyor. Yapılan işin içtüzüğe aykırı olduğunu savunan milletvekillerinden Mersin Milletvekili Mehmet Şandır, "Kanun tasarısı ve teklifinde değiştirilmesi istenen kanuna, komisyon değiştirilmesi istenen maddenin dışında diğer maddelerde değişiklik yapabilir; buna itiraz yok ama kanun tasarısında olmayan bir kanunda, değiştirilmesi istenmeyen bir kanunda komisyon değişiklik yapamaz, madde ihdas edemez" diyor. Tunceli Milletvekili Kamer Genç, aynı doğrultuda şunları söylüyor: "Komisyona üç maddelik veya beş maddelik bir kanun teklifi gelmiş. Komisyon oturur, kendiliğinden yüz maddelik bir kanun metni ortaya çıkarırsa bu olmaz değerli milletvekilleri. Bu tamamen devlet bütçesini çığırından çıkarır, bu tamamen yasama yetkisini çığırından çıkarır." Ayrıca, diyor Kamer Genç, meclis başkanının geri gönderme yazısı üzerine komisyonun yeniden karar vermesi gerekirken, komisyon başkanının yazanağı kendi kendine meclis başkanlığına bir daha göndermesi de içtüzük kurallarına aykırıdır. Yapılan işi savunanlardan Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş'ın gerekçesi şöyle: "Burada ifade edilen, komisyonların kendi başlarına, komisyon namı, adı altında kanun teklifi yapamayacaklarını düzenleyen bir durum söz konusu. ... Burada, komisyondaki ilave edilen maddeler komisyon tarafından verilmiş kanun teklifleri olarak değerlendirmek yerine, komisyon üyesi milletvekili arkadaşlarımızın yaptığı değerlendirme olarak dikkate alınmasının daha uygun olduğu kanaatindeyim." Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün'ün görüşü de aynı yönde: "Konu değişmemiş, amme alacakları ile ilgili düzenleme, değişik kanunlarda düzenleme yapan bir tasarısı bu." dedikten sonra, komisyonda yapılan işin, hepsi kamu alacaklarına ilişkin olan, ancak tasanda gözden kaçmış olan birtakım yasaların ve konuların öneriye eklenmesi olduğunu belirtiyor. Ayrıca şu önemli bilgiyi de veriyor: "Bu önergelere, bu tekliflere Hükümet katılmış." Usul tartışması tamamlandıktan sonra, oturumu yöneten başkan, bu uygulamanın "tekerrür etmemesi" gerektiğini, yapılan işin emsal olmayacağını, belirtiyor. İtirazlar sürdürülünce, başkan komisyona, İçtüzük'ün 88. maddesindeki olanağı kullanarak yazanaklarını geri çekip çekmeyeceklerini soruyor. Komisyon

<sup>5</sup> Görüşmelerden yapılan bütün alıntılarının kaynağı, TBMM internet sayfasında yayımlanan ilgili tutanaklardır.



yazanağını geri çekmeyince, yapılabilecek başka bir şey olmadığından, oturur başkam önerinin maddelerine geçilmesini oya koyuyor. Geç saatlere dek şiire: uzun tartışmalardan sonra, öneri aynı gün yasalıyor.

Tartışmadaki görüşleri değerlendirebilmek için, önce komisyonlara yasa önerip önlemeyeceğine bakmak gerekir, ikinci Meşrutiyet'ten sonr parlamenter yaşama geçtiğimizde, bizim başlıca örneğimiz Fransa olmuştur Yukarıda da belirtildiği gibi, o sırada Üçüncü Cumhuriyet dönemini yaşayarak Fransa'da, bir komisyonlar saltanatı sürmektedir. Kuram aksi görüşte olsa da uygulamada komisyonlar yasa önerisinde bulunabilmektedirler (JOSEPH BARTHELEMY, 1934: 201). İki meclisin de komisyonları öylesine güçlüdürler ki, zaman zaman hükümetlerin ya da bakanların iktidardan düşmelerine bile yol açabilmişlerdir (PRELOT, 1961: 741). Bizde de başlangıçta, komisyonlar kendilerine gönderilen önerileri baştan sona değiştirebiliyorlardı (KARAMUSTAFAOĞLU, 1965: 35). Dahası, anayasa gibi en önemli konuda öncülük bütünüyle komisyonlardaydı. Gerçekte yeni bir anayasa niteliği taşıyan büyük 1909 anayasa değişikliği, Meclis-i Mebusan Kanun-u Esasi Encümeni'nin öncülüğünde, Heyet-i Ayan Kanunu-u Esasi Encümeni ile sıkı bir pazarlıklar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir (EROĞUL, 2005a: 1-10). 1924 Anayasası da önce, TBMM Kanun-u Esasi Encümeni'nin kendi kendine hazırlamayı uygun bulduğu bir yasa önerisi (bir "teklif-i kanuni") biçiminde çıkmıştır ortay\* (GÖZÜBÜYÜK & SEZGIN, 1957: 1-26).<sup>6</sup> Bugünkü kurallar zamanla yerleşti 1924 Anayasası'nın 15. maddesi, yasa önerme hakkını hükümete ve meclis üyelerine tanıdı. Aynı yönde bir hüküm, 1876 Anayasası'nın 53. maddesinde de yer almıştı. Ne var ki, bu düzenlemelere dayanarak komisyonlara yasa önermeyi açıkça yasaklama yoluna gidilmemişti. Saptayabildiğim kadariyle, komisyonların yasa öneremeyecekleri kararı, ilk kez 1927 içtüzüğünün (Dahili Nizamname) 29. maddesiyle geldi (İBA, 2007:256).

Yukarıda belirtildiği gibi, bugün yürürlükte olan İchtüzük'ün 87. maddesi, "yeni bir kanun teklifi **niteliğindeki** değişiklik önerileri işleme konulmaz" diyor. Kimi zaman durum çok açık. Örneğin, 2003 Nisan ayında, genel kurulda İş Kanunu'nun değiştirilmesine ilişkin bir yasa tasarısı görüşülürken, Vergi Barışı Kanunu'nda değişiklik Öngören bir önerge veriliyor. Oturumu yöneten başkan, bir yöntem tartışması bile açmadan, bunun yeni bir yasa önerisi

<sup>6</sup> 1961 ile 1982 Anayasaları da anayasa komisyonlarınca önerilmiştir. Ancak, bu durumu, yukarıda sözü edilen uygulamalarla karşılaştırma olanağı yoktur. 1961 ile 1982 Anayasaları, kurucu meclislerce hazırlanmış ve halkoylamasıyla kabul edilmiştir. Bu yeni yöntemde, komisyonca önerilmenin anlamı, artık tamamen değişmiştir.

niteliğinde olduğunu söyleyerek önergeyi işleme koymuyor (GÖKÇİMEN & HAS, 2006: 68).

1961 Anayasası yürürlükteyken verilmiş bir Anayasa Mahkemesi kararında (K.1975/198) da bu konu tartışılıyor (BAKIRCI, 2000: 361-362). Olayın kahramanı yine Plan ve Bütçe Komisyonu. Genel kurul, 11 sayılı YGK'yi (yasa gücünde kararname) yürürlükten kaldırmayı kararlaştırıyor ve komisyona bu yönde bir yasa önerisi hazırlama görevi veriyor. Ancak komisyon, yalnızca 11 sayılı YGK'nin değil, 12 sayılı YGK'nin ek geç. 10 maddesinin (g) bendinin de yürürlükten kaldırılmasını öneriyor ve bu öneri genel kurulca yasalaştırılıyor. Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararında, burada İtiziük'ün 36. maddesinde yer alan "komisyonlar kanun teklif edemezler" kuralı çignenmiştir, bu da önemli bir biçim bozukluğudur diyerek, çoğunlukla iptal karar veriyor. Kararı özellikle tartışılmalı kılan yön, yürürlükten kaldırılan iki kararnamedeki düzenlemelerin birbirinin neredeyse sözcüğü sözcüğüne aynı olması. İkisinde de, TRT genel müdürlüğünün istisnai memuriyet sayılması öngörölmüş. Yalnızca 11 sayılı kararname yürürlükten kaldırılıysaydı, 12 sayılı kararnamedeki hükme göre istisnai memurluk düzenlemesi sürecekti. Dolayısıyla, meclis istencini gerçekleştirmenin tek yolu, 12 sayılı kararnamenin ilgili hükmünün de kaldırılmasıydı. Gerçi, yapılan işlem biçim açısından içtüzüğe tümüyle aykırıydı.<sup>7</sup> Ancak aynı kararın bir başka yerinde Anayasa Mahkemesi şöyle bir değerlendirmede bulunmuştu: "... sonunda konuya Meclislerin tamamen hakim oldukları ve kendi iradelerine göre tam bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilinen bir gerçektir. Bir kanun tasarısı veya teklifinin bir komisyonda incelenmesinin veya hiç incelenmemesinin Meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engellik edeceğinin düşünülmesi de mümkün değildir."

Yazının konusu olan dava ile ilgili olarak yukarıda aktarılan meclis tartışmalarında, Mehmet Şandır, komisyon, değiştirilmesi önerilmiş bir yasada, öneri dışında kalan maddelerde de değişiklik yapabilir, ancak bambaşka bir yasada değişiklik öneremez, diyor. İlk bakışta, bu sav inandırıcı. Ne var ki, hükümetten gelen tasarıda, yalnızca Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'da değil, buna ek olarak yaklaşık daha yirmi yasada değişiklik yapılması öneriliyor. Komisyonun yaptığı iş, bu yirmi yasaya on kadar yenisini eklemek, başka bir deyişle, tasarıda değiştirilmesi öngörölen "bazı kanunlar"ın

<sup>7</sup> Bence, biçim açısından bir başka aykırılık da, yasa yoluyla YGK'de değişiklik yapılmış olmasıydı (EROĞUL, 2005). Ancak Anayasa Mahkemesi konunun bu yönünü incelememi.

sayısını artırmak. Bunların hepsinde de, tıpkı hükümet tasarısında olduğu git kamu alacaklarıyla ilgili düzenlemeler öneriliyor. Dolayısıyla, ortada gen olarak bir konu birliği olduğu açık. Gerçi, meclis başkanlığının geri gönderme yazısına verdiği yanıtta, komisyon başkanı, "Komisyonumuzda ülkemizin se derece önemli sorunlarının çözülmesi konusunda ihtiyaç duyduğu diğ düzenlemeler de Tasarıya eklenmiştir" diyerek (K.2008/183), yeni yas önerilerinde bulunulduğu izlenimini veriyor. Ancak, tasarı ile eklemeler dikkat incelendiğinde, bunlara yeni öneriler değil de, çok kapsamlı toplu bir değişikli demek daha doğru görünüyor. Sanırım burada, esas gözetilmesi gereken nokt yasa sayısından çok, konu birliğinin bulunup bulunmaması.

Uygulamaya bakıldığında, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun, yasan etkinliğinde özel bir ağırlık taşıdığı hemen görülüyor. Örneğin 21. yasa dönemi için yapılan bir araştırmaya göre, meclis başkanlığına sunulan önerileri yaklaşık yansı, esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderilmi (ÇELİK, 2006: 26). Bu komisyon, yalnızca bütçe ve kesinhesap tasarıları değil, devlet gelir ve giderlerini etkileyen bütün önerileri incelemekle görevli. Bu da uygulamada, uluslararası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulm yasaları bir yana bırakılırsa, yasaların yansından çoğu demektir. B uygulamanın anayasaya uygunluğu tartışılabilir. Anayasa, iktidarın izlencesini (programının) gerçekleştirilmesi için bütçenin ayrı bir önem taşıdığı gö önünde bulundurarak, yalnızca Bütçe Komisyonu için, öteki komisyonlar içi öngördüğü meclis gruplarının güçlerine göre temsil kuralını bozmuş, iktidar saltık üstünlük sağlayan bir düzenleme kabul etmiştir. Böyle kurulmuş bi komisyonu, akçal yönü olan bütün yasa önerileri için esas komisyon saymak anayasanın yalnızca bütçe (ve kesinhesap yasası) için getirdiği bir ayrıcalığı genelleştirmek oluyor. Başka bir deyişle, anayasanın demokratik düzenin gereği olarak koyduğu temel kural, komisyonlarda parti gruplarının güçleri oranında temsil edilecekleri kuralı, Plan ve Bütçe Komisyonu'na tanınmış olan yaygın yetki nedeniyle, işlerliğini geniş ölçüde yitirmiş oluyor.

Bu işleyişin parlamenter dizgenin usdüzeni (mantığı) ile çelişmemesi için, iktidarın komisyonlara egemen olması gerekir. Yoksa, Üçüncü v< Dördüncü Cumhuriyet Fransasında görüldüğü gibi, parlamenter dizgeye gön iktidarın asıl sahibi olması gereken hükümetlerin iktidarsız bırakılması tehlikes doğar. Bu da demokrasinin önde gelen kurallarından biri olan, çoğunluğur yönetim hakkına aykırı düşer. Bu gerek gözetildiği için, hem 1961, hem de 1982 Anayasası'nda, genel olarak komisyon üyeliklerinin parti gruplarının gücüm göre paylaşılması öngörülmüşken, Bütçe Komisyonu için ayrıksı bi düzenleme getirilmiş, toplam üye sayısının yarısından çoğunun iktidara verilmesi kuralı kabul edilmiştir. Ancak burada hiç tehlike yok da değildir. Bi

çekecektir/ Ancak metinde öze ilişkin değişiklik yapma ya da eklemelerde bulunma konularında, esas değerlendirmeyi, komisyon değil genel kurul yapmalıdır. 87. maddedeki "esas komisyon değişiklik önereleri verebilir" sözü de bu ışıkta yorumlanmalıdır. Komisyon da sonuçta milletvekillerinden oluştuğuna göre, böyle bir yetkinin anayasaya aykırı olmadığı savunulabilir. Ancak bunun için, komisyon önergelerinin, öteki önergelere baskın çıkmasına yol açacak uygulamalara gidilmemelidir, örneğin, 82. maddeye göre, komisyon, genel kurulda kendi metninin öncelikle oylanmasını isteyebiliyor, komisyon metni kabul edilirse milletvekillerinden kaynaklanan bütün önergeler oylanmadan reddedilmiş sayılıyor. Kanımca, ne hükümetin ne de milletvekillerinin sahip olmadığı böyle bir yetki, Anayasa'nın 88. maddesiyle bağdaşmaz. Uygulamada pek başvurulmasa da, içtüzüğün bu düzenlemesi kaldırılmalıdır.

Değiştirme yetkisinin niteliği üzerinde düşünülürse, konu bu yönden de aydınlatılabilir. Bunun için, Fransa'da yaşanan bir olay, bize ışık tutabilir. 1986 yılında, hükümet, çalışma saatlerine ilişkin düzenlemeyi yasa gücünde kararname ile yapmak istedi. Bunun için, bizde olduğu gibi, bir yetki yasası ile parlamentodan izin alması gerekiyordu. Ancak Aralık 1986'da, cumhurbaşkanı, bu yolda düzenlenecek bir kararnamayı imzalamayacağıı açıkladı. Bunun üzerine hükümet, parlamentoda görüşülmekte olan bir yasayla ilgili değiştirge önergesi vererek, kararname ile gerçekleştiremediği düzenlemeyi görüşülmekte olan yasa metnine ekletti. Muhalefet milletvekilleri, konuyu Anayasa Konseyi'nin öndeneimine taşıdılar. İşte Konsey'in, bu başvuru üzerine 23 Ocak 1987 günü verdiği (86-255 D.C. sayılı) karar, buradaki konumuzla doğrudan doğruya ilgili. Konsey, hükümetin elbette değişiklik önerme yetkisi vardır, ancak yapılan işlem değişiklik değildir, diyerek anayasaya aykırılık kararı verdi. Konsey'in iki gerekçesi vardı. Bir kere, değişiklik, kapsam ve önem bakımından, ölçüsüz olmamalıdır. Başlı başına düzenleme gerektiren bir konu, başka bir metne eklenemez. İkincisi, değişikliğin içeriğinin, değiştirilen metnin konusıyla doğrudan doğruya ilgili olması gerekir. Bu iki niteliği taşımayan değişiklikler yasa değiştirge önermeleri sayılmazlar, dolayısıyla da işleme konamazlar (BURDEAU, 1993: 633-634). Sanırım bu iki ölçüt kullanılırsa, olayımızda yaşanan duraksamanın nedeni açıkça görülebilir. Plan ve Bütçe Komisyonu, hükümetin kamu alacaklarına ilişkin olarak değiştirilmesini önerdiği yasalara, öneride yer alanların yaklaşık yarısı kadar yeni yasa ekledi. Dolayısıyla, kapsam ve önem açısından, ölçüyü aştı. Kapsam bu denli genişleyince de, düzenleme konusıyla daha uzaktan ilgili konular da tasarıya katılmış oldu. Üstelik de, Fransa'daki durumun aksine, bizde bu işlemi yapan, anayasaca yetkisi açıkça tanınmış olan hükümet değil, anayasa ile içtüzüğe göre bu konudaki yetkisinin sınırı tartışmalı olan bir meclis komisyonu. Kimi milletvekillerinin karşı

çıkışının, meclis başkanlığının uyarılarının ve konunun Anayasa Mahkemesi önünde dava konusu yapılmasının nedeni bu.

Sonuç olarak, komisyonların yasa önerilerinde değişiklik yapma yetkilerinin anayasal sınırı konusunda şunlar söylenebilir: 1) Komisyon, genel kurula götüreceği öneri metninde, önerinin özüne bağlı kalmalı, öze ilişkin herhangi bir değişiklik ya da ekleme yapmamalıdır. 2) Komisyon, öneriye ilişkin olarak gördüğü çelişkileri, eksikleri kendi yazanağında belirtmelidir. 3) Bütün değiştirge önerileri genel kurula gelmeden komisyona gönderilmeli ve komisyon bunlara ilişkin olarak kendi görüşünü belirlemelidir. 4) Komisyonun verebileceği değiştirge önerileri, hükümet ya da milletvekillerinden kaynaklanan bir önerinin özüne bağlı kalan ve yenilik getirmeyen bir metin olmalıdır. 5) Genel kuruldaki oylamalarda, komisyon önerilerine herhangi bir öncelik ya da üstünlük tanınmamalıdır.<sup>9</sup>

## II. Anayasal Sınır Aşıldığında, Denetimin Nasıl Yapılacağı-

Yazıya konu olan davanın ilk incelemesinde, Anayasa Mahkemesi, dosyada eksiklik bulunmadığına, işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar veriyor. Esasın incelenmesi sırasında ise, "davacının başvuru dilekçesindeki iptal istemi, Yasa'nın yapılış şekline yönelik olup iptali istenen kuralların 'şekil' yönünden denetimini gerektirmez" diyerek yasaların biçim denetimi için öngörülmuş özgül yetki ve süre koşullarına uyulup uyulmadığını araştırıyor. Oysa, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün ilk incelemeyi düzenleyen 8.

<sup>9</sup> TBMM'de hazırlanmış bulunan yeni içtüzük teklif taslağına bakıldığında, yasa önerilerine ilişkin komisyon yetkilerinde, çelişkili bir tutum takımlandığı görülüyor. Yeni 32. maddede, bir yandan, bugün yürürlükte bulunan içtüzüğün, genel kurul görüşmeleri için öngördüğü birtakım kısıtlamalar, komisyon görüşmeleri için de kabul ediyor: İçtüzük'tin 87. maddesinde bulunan ve "Görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önerileri işleme konulmaz" hükmü ile "Görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu bir kanunun, tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı öneriler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır" hükmü, komisyon yetkilerini düzenleyen maddeye taşınıyor; üstelik, önerenin yeni madde olarak üzerinde görüşme açılabilmesi için, komisyonun artık yalnızca salt çoğunlukla değil, üçte iki çoğunlukla karar vermesi öngörülüyor. Öte yandan ise, bu tutumla tamamen çelişir bir biçimde, şöyle bir yeni düzenleme getiriliyor: "Komisyonlar kendi görev alanlarıyla ilgili uygun gördükleri konularda-kanun teklif edebilir, araştırma ve görüşme yapabilir, rapor hazırlayabilirler." (TBMM internet sayfası.)

maddesine göre, raportörlerin bu aşamayla ilgili hazırlayacakları yazınakta (raporda), başvuru dilekçeleri incelenirken, "... iptal davası açma yetkisi bulunaiüar tarafından ve yasal süre içinde verilip verilmediği hususları da gösterilir." Bu düzenlemeden de anlaşıldığına göre, yetki ve süre konularının ilk inceleme aşamasında ele alınması gerekiyor. Uygulamada da, iptal başvurularını ilk beş gün içinde inceleyen raportörler, ilk incelemeye ilişkin olarak başkanlığa sundukları yazınaklarında, yöntemle ilişkin başka konuların yanı sıra, "başvuruyu yapanın yetkili olup olmadığı", "başvurunun süresinde yapılip yapılipmadığı" konularında da saptamalarını belirtiyorlar (KASAGÜLMEZ, 2006: 193). Ne var ki, olayımızda, iptal davasının biçim yönünden açıldığı davacının dilekçesinde açıkça belirtilmediğinden, ilk inceleme, Anayasa'nın, iptal davasında yetki ve süre konularını düzenleyen 150. ve 151. maddelerdeki genel kurallara göre yapılipyor. Ancak esasa geçilip davanın bütünüyle biçime aykırılık yönünden açıldığı anlaşılınca, Anayasa'nın, yasaların biçim yönünden aykırılığının denetlenmesini düzenleyen 148. maddesinin ikinci fıkrası uygulanıyor. Söz konusu fıkraya göre, "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılip yapılipmadığı; ... hususları ile sınırlıdır." Ayrıca, yasaların biçim yönünden aykırılığı nedeniyle iptal davası açma yetkisi, TBMM'de, yalnızca üye tamsayının beşte birine ait. 150. maddedeki genel kurala ayırık olarak, biçim açısından başvurularda, iktidar ve anamuhalefet partileri meclis gruplarının dava açma yetkisi yok. Sürele de değişik, 151. madde, iptal başvuruları için altmış günlük bir süre tanımlışken, md. 148/2'ye göre, yasaların biçim yönünden aykırılığı nedeniyle iptal başvurularında süre on gün. Oysa dâva, anamuhalefet partisi meclis grubu tarafından açılıyor. Üstelik dilekçe, iptali istenen yasanın *Resmi Gazete'de* yayımından kırk gün sonra, diyesim, on günlük anayasal sınır çoktan aşıldıktan sonra veriliyor. Bu durumda mahkeme, l'e karşı 10 oyla, davacının yetkisizliği ve süre aşımı gerekçesiyle başvurunun reddine karar veriyor.

Karara muhalif kalan üyenin karşıoyunda ise řu görüş savunuluyor: "Anayasa'nın 148. maddesinde öngörülen şekil denetimi, Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrası hükmüne uyularak süregelen yasalastırma faaliyetim bakımından anlamlı olup; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu bir yasalastırma sözkonusu ise artık 148. maddede belirtilen sözkonusu şekil sakatlığından sözedeilmeye imkân yoktur. Bu halde, doğrudan 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli nedeniyle, yapılacak anayasal denetim 'şekil bakımından' değil 'esas bakımından' sözkonusu olacaktır."

Bir yasanın önerilme ve kabul edilme süreci içinde, son oylamada öngörülen çoğunluğun bulunup bulunmadığı konusu dışmda, anayasaya başka noktalarda ayırık daha birçok uygulamanın ortaya çıkabileceği kuşkusuzdur.

Anayasa'nın yasa önerme hakkını hükümet ve milletvekillerine özgüleyen 88. maddesinin birinci fıkrası, işte bu değişik noktalardan biridir. Bu nitelikteki düzenlemelere aykırı uygulamaların da anayasaya uygunluk denetimine bağlanması gerektiği elbette savunulabilir. Ancak bunun gerekçesi olarak ileri sürülen, bu tür işlemlerin öze ilişkin olduğu savı inandırıcı değildir. Anayasa Mahkemesi'nin yazımıza konu kararında bir kez daha belirttiği gibi, "Biçim kuralları, bir tasan ya da teklifin kanunlaşmasına kadar geçirdiği tüm evrelerde uyulması gereken usul ve şekil kurallarının bütünüdür" (K.2008/183). Yetki ögesi de, biçim kuralları içinde yer alır. "Yetki unsuru bakımından sakatlıklar, işlemi aynı zamanda şekil bakımından da sakatlar. Çünkü yetkisiz bir organ tarafından veya Anayasanın çizdiği yetki alanı dışında yapılan bir işlem şekil bakımından sağlıklı, geçerli bir işlem olarak doğmaz. Anayasa Mahkemesinin böyle bir işlemi, daha esasa girmeden, şekil yönünden iptal etmesi gerekir" (ÖZBUDUN, 2008:405).

Ne var ki, 1982 Anayasası, yasaların biçim açısından denetimini, hem başvuru yolu, hem başvuru yetkisi, hem başvuru süresi, hem de anayasaya aykırılık ölçütü bakımından, aşırı derecede sınırlanmış durumdadır. Bir kere, biçim açısından aykırılık başvurusunda, yalnızca iptal davası yolu kullanılmakta, görülen bir davada uygulanacak bir yasa hükmünün biçim yönünden anayasaya aykırı olduğu ileri sürülemez. İkincisi, biçim yönünden iptal davası açmaya, yalnızca cumhurbaşkanı ile TBMM üye tamsayısının beşte biri oranında milletvekili yetkili kılınmış, iktidar ve anamuhalefet meclis grupları yetki dışı bırakılmışlardır. Görüldüğü gibi, "1982 Anayasası, kanunların şekil denetimi yoluna başvuracakları bu kurumu anlamsızlaştıracak derecede aşırı sınırlanmıştır" (YANIK, 2007: 36). Üçüncüsü, yasaların biçim yönünden aykırılık başvurusunda, olağan altmış günlük süre, on güne indirilmiştir. Dördüncüsü ve tüze (hukuk) devleti ilkesi bakımından en sakıncası, bu denetimin ölçütü, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılarak yapılmadığı noktasına indirgenmiştir. Oysa, son oylamada gerekli çoğunlukla kabul edilmiş bir metin bile, mevzuatta "yasa" olarak yer almasına yer bırakmayacak ağırlıkla tüzel sakatlıklar taşıyabilir.

Bir yasanın biçim yönü, TEZİÇ'in "dış unsurlar" dediği bütün konuları kapsar. Bu alana, yalnızca dar anlamda yöntemi ilgilendiren, öneri, gerekçe, komisyon ve genel kurul aşamalarında içtüzük kurallarına uygunluk, kabul yetersayısı gibi konular değil, yetkili kişi ya da organ ile yetki alan konuları da girer (TEZİÇ, 1972: 53-99). Bu açıdan bakıldığında, anayasada, yasaların biçim açısından geçerliğini ilgilendiren, çok önemli düzenlemeler vardır. Örneğe; değiştirilemeyecek hükümleri düzenleyen 4. madde, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisinin kullanılmayacağına ilişkin 6. madde, yasama

yetkisinin sahibini ve devredilmezliğini belirten 7. madde, yasa önerme yetkisini hükümetle milletvekillerine özgüleyen 88. madde, yasaların cumhurbaşkanınca yayınlanmasını, gerek görüldüğünde kısmen ya da tamamen geri gönderilmesini düzenleyen 89. madde, yasa gücünde kararname çıkarılabilmesi için zorunlu olan yetki yasalarının görüşülme yöntemini düzenleyendi, madde, meclis başkanlık divanını düzenleyen 94. madde, meclis çalışmalarının içtüzük hükümlerine göre yürütüleceğini öngören 95. madde, meclis toplantı ve karar yetersayılarını belirten 96. madde, yasaların biçim yönünden denetimini düzenleyen 148. ile 149. maddeler, bütçe ve kesinhesap yasa tasarılarının görüşülmesini düzenleyen 162. ve 164. maddeler, anayasanın değiştirilmesine ilişkin 175. madde; anayasada yer alan, hepsi de yasaların biçim yönünden anayasaya uygunluğunu ilgilendiren, kimileri düzenin temeliyle doğrudan doğruya ilişkili bulunan düzenlemelerdir. Bunların içinden, bir tek son oylamada yeterli çoğunluğun bulunması gereğini öngören kuralın seçilmesi, bütün biçim yönünden uygunluk denetiminin buna indirgenmesi, tüze (hukuk) devletiyle hiçbir biçimde bağdaştırılmayacak bir anlayıştır.

Bunun böyle olduğunu açıkça görebilmek için, birkaç çarpıcı örnek düşünmek yeterlidir. Teklif ve kabul yetersayılarına ulaşan, ivedilikle de görüşülmeyen bir anayasa değişikliği, cumhuriyetin temel nitelikleri arasından diyelim "sosyal bir hukuk devleti" olma niteliklerini çıkarırsa, ne yapılacaktır? Burada tartışılan dava konusunda olduğu gibi, son oylaması yapılan yasayı bir komisyon ya da başkanlık divanı ya da cumhurbaşkanı önermişse, ne olacaktır? Bütçe Komisyonu'nda incelenmeyen bir bütçe ya da kesinhesap yasa tasarısı, son oylamada geçerli oy oranına ulaşmışsa, ne olacaktır? Diyelim muhalefet üyesi bir meclis başkanvekilinin yönettiği bir oturumda, gündemde de bulunmamasına karşın bir yasa önerisinin son oylaması yapıp kabul edilirse ya da diyelim maddeleri hiç oylanmamış bir yasa önerisi son oylamada gerekli çoğunluğa ulaşmışsa, ne yapılacaktır?

1982 Anayasası'nın tüze usdüzeni (hukuk mantığını) çiğneyen bu düzenlemesini aşabilmek için çeşitli çabalara girilmiş olmasına şaşmamak gerekir. Örneğin Anayasa Mahkemesi, son anayasa değişikliğine ilişkin olarak 2'ye karşı 9 oyla verdiği iptal kararında (K.2008/116), şöyle bir gerekçe kullanmıştır: "... değiştirilmesi teklif edilemeyecek bir Anayasa kuralına yönelik değişiklik teklifi yasama organının yetkisi kapsamında bulunmadığından, yetkisiz olduğu bir alanda yasama faaliyetine hukuksal geçerlilik tanımak da mümkün değildir." Ne var ki, 1982 Anayasası'nın, 4. maddedeki değiştirilmezlik hükmüne karşın, anayasa değişikliklerinin öz yönünden denetlenmesine olanak vermediği gerçeği karşısında, tüzel açıdan, Anayasa Mahkemesi'nin bu yorumuna katılma olanağı yoktur. Yeri gelmişken, bu konudaki eski bir



değerlendirmemi anımsatmak isterim: "Ama, kanaatimizce, *meclisin bu yetkiyi gaspetmiş olması, anayasa mahkemesini yetkili kılmaz*. Anayasa mahkemesi meclisin böyle bir teşebbüsünü iptale yeltenirse, o da hukukî dayanağı olmayan bir yetki kullanmış olur. Bunu yapması, siyasî açıdan temenni edilebilse dahi, hukuken savunulması bize geçerli görünmemektedir" (EROĞUL, 1974: 166-167). TEZİÇ'in düşündüğü bir çıkış yolu, iptal davasının hem biçim hem de öz yönünden açılması durumunda, 148. maddenin ikinci fıkrasındaki aşırı kısıtlamanın bir yana bırakılmasıdır: "150. maddedeki *şekil yönünden denetim ölçüsü*, 148. maddenin 2. fıkrasındaki, 'Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı' ilkesi ile bağlı değildir. Çünkü şekil aykırılığını esasla birlikte denetleyen Anayasa Mahkemesi, esasa etkili olabilecek başkaca şekil aksaklıklarını da dikkate almak zorundadır" (1982: 204). ALİEFENDİOĞLU da, hiç değilse dava açma süresi bakımından aynı görüştedir. Ayrıca, davanın bir bütün olduğunu, iki yönden birden açılmış bir davada, Anayasa Mahkemesi için, "şekil dâvasını esastan ayırıp öncelikle inceleyip karara varmaktaki zorluk gözden uzak tutulamaz" demektedir (1984: 113). Ne var ki, anayasa hükmü, böyle yorumlara yer bırakmayacak bir açıklıktadır. "Bu görüntü karşısında, diyor SOYSAL, varılabilecek doğru çözüm şu olabilir: yasaların biçim bakımından anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde, hem iptal nedeni, hem dava açma hakkı ve süresi bakımından 148. maddedeki özel hüküm geçerlidir." Bunu söyledikten sonra, "Bütün yanlışlığıyla" diye bir değerlendirme eklemekten de kendini alamıyor (1990: 374). Gönülsüz de olsa, bu görüşe katılanlardan biri de ONAR (2003: 151). Buna karşılık, KARAGÜLMEZ, hem biçim hem öz yönünden açılmış davalarda, Anayasa'nın 149. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, incelemenin, dava yetkisi, süre, iptal nedeni açılarından, önce biçim yönünden yapılması gerektiğini; davanın öz yönüne geçilip geçilmeyeceğini, biçim yönünden verilecek kararın belirleyeceğini söylüyor: İptal karar verilmişse, öz yönüne geçilmeyecek, iptal kararı verilmemişse, inceleme bu sefer öz yönünden yürütülecek (2006: 201).

Şu da var ki, yasaların biçim yönünden denetiminde, iptal nedeni olarak, yalnızca son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığına bakılacağı kabul edildiğinde bile, sorunsuz bir çözüme ulaşılmış olmamaktadır. Gerçekten de, hem karar yetersayısı, hem cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasaların oylanması, hem olası bir iptal kararının yürürlüğünün ertelenip ertelenemeyeceği, hem de Anayasa Mahkemesi'nin davacının gerekçesiyle bağlı olmaması açılarından, ortaya birçok sorun çıkmaktadır.

Anayasa'nın 96. maddesine göre, TBMM, üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır; genel kural olarak, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar

verir, ancak hiçbir durumda, karar yetersayısı, üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Bu düzenlemenin, toplantı yetersayısı ile karar için gerekli en düşük sayı bölümleri açıktır. Meclis, en az 184 kişi ile toplanır, en az 139 kişi ile karar verir. Buna karşılık, "toplantıya katılanlar" sözü yorum gerektirir. Meclis toplantısında hazır bulunup oylamaya katılmamış olanlar, "toplantıya katılanlar" sayısına eklenecekler nü, eklenmeyecekler mi? Karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğu olduğuna göre, bu salt çoğunluğun gerçekleşip gerçekleşmediğini saptayabilmek için, bu konuda açık bir bilgiye sahip olmak zorunludur.

1961 Anayasası'na göre, toplantı yetersayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu, karar yetersayısı da toplantıya katılanların salt çoğunluğu» 1982 Anayasası, toplantı yetersayısını üye tamsayısının üçte birine düşürdü. Buna karşılık, karar yetersayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak kaldı. Karar için en az üye tamsayısının dörtte birinden bir fazlasının aranması, durumu değiştirmiyor. Her iki anayasada da, karar yetersayısı, toplantıya katılanların salt çoğunluğu. Ancak her iki anayasa döneminde de, bu konuda kimi duraksamaların ortaya çıkması, bu düzenlemenin sorunsuz olmadığını gösteriyor. En büyük sorun da, toplantıda bulunup oya katılmayanların toplantıya katılanlar arasında sayılıp sayılmayacağı. 1961 Anayasası döneminde kaleme alınmış şu sözler, toplantıya katılmakla oya katılmayı özdeşleştiren görüşün özlü bir açıklaması: "Anayasanın 86. maddesindeki 'toplantıya katılanlar' deyimini, bir kararın alınmasında fiilen oy kullananları ifade eder. Meclislerde bulunup oya katılmayanları kapsamı içine almaz. Karar, belli bir konu üzerinde irade açıklaması olduğuna göre, bu irade ancak oy kullananlar sayesinde oluşmaktadır. Meclis genel kurullarında mevcut olup da, bu irade oluşmasına katılmamakla, genel kurulda mevcut olmamak arasında bir fark yoktur" (TEZİÇ, 1972: 75). Anayasa Mahkemesi'nin de, bu görüşü savunan birçok kararı var. Cumhuriyet Senatosu'nda yapılan bir oylamaya ilişkin karar (K.1965/59), buna örnek. Olayda başkan, oylamaya 86 üyenin katıldığını, yasanın 57 oyla kabul edildiğini açıklıyor. Anayasa Mahkemesi ise, o sırada üye tamsayısı 185 olduğuna göre, karar alınabilmesi için en az 93 üyenin oylamaya katılmış olmasını gerekli görüyor. Oya katılmayanlardan en az 7 üyenin, tutanaklara göre toplantı salonunda bulduklarının anlaşılması da bu görüşü etkilemiyor. Mahkeme, "Oylar verilirken geçici bir süre için de olsa toplantıyı terk etmiş olabilirler. Kaldı ki, bu üyelerin oylama boyunca toplantıda hazır buldukları farzedilse dahi, açık oya katılmadıklarından yeter sayıya giremezler" diyor. Millet Meclisi, 1973'te kendine yeni bir içtüzük kabul ediyor. Yeni içtüzüğün 122. maddesine göre, "Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dahil edilirler." Aynı hüküm, bugün yürürlükte olan içtüzüğün karar yetersayısını düzenleyen 146. maddesinde de yer alıyor. Bu yeni

içtüzük düzenlemesi üzerine, Anayasa Mahkemesi içtihat değiştiriyor (TEZİÇ, 1980: 169-170; BAKIRCI, 2000: 148-149). 1976'da verdiği bir kararda (K.1976/51), mahkeme, Millet Meclisi'nde bir yasanın tümü üzerinde görüşmeler yapılırken, o şurada başka yasalar için gerçekleştirilen açık oylamalarda kullanılan ve üye tamsayısının salt çoğunluğuna ulaşmadığı anlaşılan toplam oy sayısının, "o sırada mecliste bulunanları yansıttığı kabul edilemez. Başkan duraksamadığıma, kimse de yoklama istemediğine göre, toplantı yetersayısının var olduğu kabul edilmeli" diyor. Ne var ki, içtüzük düzenlemesi değişse bile, ilgili anayasa hükmü değişmediğine göre, toplantıya katılanlarla oya katılanlar özdeştir görüşünü bugün de savununlar var (ÖZBUDUN, 2008: 409). Görüldüğü gibi, içtüzük değişikliğine karşın, durum tartışmalı olmayı sürdürüyor.

Uygulamada, bir yasa önerisinin son oylamasının üç tür oyla gerçekleştirilebildiği görülüyor. Oylama türüne göre de, anayasanın ilgili hükmünün yorumu değişiyor. İşaretle oylama yapılıyorsa, yalnızca olumlu ve olumsuz oylar sayılıyor; lehte oylar daha çok ise, oy sayısı belirtilmeden, başkan tarafından yasanın kabul edilmiş olduğu bildiriliyor. Ne toplantıya katılanların, ne de oy verenlerin sayısı belirtilmediği için, kararın toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla alınıp alınmadığı belli olmuyor. Açık oya ya da anayasa değişikliklerinde söz konusu olduğu gibi gizli oya başvurulduğunda ise, sonuç açıklanırken, hem oya katılanların sayısı, hem de verilen oyların renkleri belirtiliyor. Olağan yasalarda, toplam oy kullanan sayısı 184'e ulaşmamışsa, toplantı yetersayısının bulunmadığı sonucuna varılıyor. Dolayısıyla bu tür oylamalarda, içtüzüğün 1973'ten sonra getirdiği toplantı ve karar yetersayısı ayrımı uygulanmıyor, oya katılmayanın toplantıya da katılmadığı kabul ediliyor.

Son oylama, cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasalar için ayrı bir tartışmanın kaynağı. 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun iptaline ilişkin kararında (K.2005/8), Anayasa Mahkemesi, yasanın son oylaması yapılırken, daha önce reddedildiği anlaşılan geç. 4. maddenin metinden çıkarılmamış olmasını, geç. 4. madde metinden çıkarıldıktan sonra yasanın tümünün yeniden oylanmadan kabul edilmiş sayılmasını iptal gerekçesi kabul ediyor, 1'e karşı 10 oyla alınan bu karara karşı yazan üyenin görüşüne göre ise, cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasalar yeniden oylanırken yalnızca geri gönderilen maddeler oylanmalıdır. Geri gönderilen maddeler arasında yer alan geç. 4. madde reddedilmiştir. Buna karşılık, geri gönderilen öteki iki madde ayrı ayrı oylanarak kabul edilmiştir. Bu durumda, biçim yönünden bir aykırılık bulunmadığından, iptal kararı verilmesi yanlıştır. Bu görüşü savunan üyeye göre, Anayasa'nın cumhurbaşkanınca geri gönderilen yasaların yeniden görüşülme yöntemini düzenleyen 89. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, "Türkiye Büyük Millet

Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir" sözü, geri gönderilmeyen maddelerin de yeniden görüşülüp oylanmasını yasaklamaktadır. Buna karşılık, İçtüzük'ün 81. maddesinin son fıkrasına göre, TBMM, yalnızca geri gönderilen maddeleri değil, yasanın tümünü de yeniden görüşmeye karar verebilir. Öte yandan, karar ne olursa olsun, her durumda yasanın tümünün son oylaması yapılır. Karara karşı çıkan üyeye göre, içtüzüğün bu düzenlemesi anayasaya aykırıdır.

Bu konuda sanırım şöyle bir değerlendirme yapmak doğru olur. TBMM sadece geri gönderilen maddeleri görüşebilir sözü, iki biçimde anlaşılabilir. Ya muhalif kalan üyenin yaptığı gibi, bu bir yasak olarak değerlendirilir, ya da çoğunluğun yaptığı gibi, bu bir olanak olarak yorumlanır. Yalnızca söze bakılırsa, birinci yorum daha doğru görünüyor. Ne var ki, böyle bir yorum, yasa yapma sürecinde istenmeyen sonuçlara yol açabilir. Cumhurbaşkanının geri gönderdiği maddeler, geri gönderilmeyenlerle ilintili olabilir. Bu durumda, geri gönderilenler yeniden düzenlenirken, ilintili buldukları öteki hükümlerde de değişiklik yapılması zorunlu olabilir. Öte yandan, TBMM, cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini göz önünde bulundurarak, yasanın tümünü yeniden düzenlemek isteyebilir. Dar bir sözel yorumla bu kapıyı kapamak, yasama yetkisinin gerekleriyle bağdaşmaz. Sonuçta, bence içtüzüğün ve çoğunluğun benimsediği görüş doğrudur. Ancak bu örnek bize, anayasa yazımında ne denli titiz davranmak gerektiğini bir kez daha gösteriyor.

Aynı karar (K.2005/8), bir başka ilginç tartışmaya kaynak olmuştur. Sorun şudur: Son oylamaya bakılarak biçim yönünden iptal edilen bir yasayla ilgili olarak, kararın yürürlüğe girme tarihi ertelenebilir mi? Gerçekten de bu kararda, iptal kararının, yayımından altı ay sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüş, bu karar da 1'e karşı 10 oyla alınmış, ancak kararın bu yönüne bir başka üye muhalif kalmıştır. Erteleme kararma katılmayan üyenin görüşüne göre, son oylama gibi çok önemli bir konuda biçim sakatlığının saptanması, ilgili yasanın gerçekte hiç varlık kazanmadığını gösterir. Bu durumda, eski yasa yürürlüğünü sürdürecektir. Ortaya boşluk çıkmayacağına göre, gerçekte yasa niteliği kazanmadığı anlaşılabilir bir metnin, iptal karamandan sonra yürürlükte kalabileceği kabul etmeye olanak yoktur. Kanımca, 1982 Anayasası gibi, biçim yönünden iptal olanağı son oylamanın sağlığı ile sınırlamış bir anayasal çerçevede, bu görüş doğrudur. Son oylaması yapılmamış ya da oylamada yeterli çoğunluğu bulamamış bir metne yasa deme olanağı yoktur. Bu nitelikteki bir iptal kararı, gerçekte yokluğun saptanmasından başka bir şey değildir. İptal olanağı varken yokluk kararı vermenin doğru olup olmadığı tartışılabilir. Anayasa Mahkemesi birkaç kez yokluğu tartışmış, ancak bugüne dek hiç yokluk karar vermemiştir. Ne var ki, yokluk tartışmasında mahkemenin geliştirdiği ölçütlere bakıldığında, biçim

yönünden iptal kararının yoklukla özdeş olduğu hemen görülür. Mahkemeye göre, "Yokluk, bir normun var olmadığının ifadesidir. Yasalar bakımından, parlamento iradesinin olmaması, Cumhurbaşkanının yayımlama iradesinin bulunmaması, resmi gazetede yayımlanmaması gibi bir normun varlığının zorunlu koşullar bulunmadığı sürece 'var'lıktan söz etmek olanaksızdır" (K.2008/116). Yasalar bakımından, parlamento istencinin bulunup bulunmadığının belirlenmesinde, son oylamanın en güçlü gösterge olduğu kuşkusuzdur. Bu göstergede sakatlık varsa, ilgili yasada, "parlamento iradesinin olmaması" durumu ortaya çıkmış demektir. Öyleyse, Anayasa Mahkemesi'nin kendi ölçütüne göre, iptal ettiği yasa gerçekte varlık kazanmamıştır. Varlık kazanmamış bir yasanın yürürlüğü uzatılmayacağına göre, gerçekte bir yokluk saptaması olan biçim yönünden iptal kararından sonra, iptal kararının yürürlüğe girmesini ileri bir tarihe bırakmak yanlıştır.

Biçim yönünden iptal nedenini son oylamanın sağlığıyla sınırlayan düzenleme, Anayasa Mahkemesi'nin davacının gerekçesiyle bağlı olmaması nedeniyle de sorunludur. Mahkemenin kuruluşunu düzenleyen 2949 sayılı yasanın 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, "İlgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir ... başka gerekçe ile de Anayasaya aykırılık kararı verebilir." Şimdi şöyle bir durum düşünelim: Anayasa Mahkemesi'ne, bir yasanın öz yönünden anayasaya aykırı olduğu savıyla bir dava açılmış olsun. Mahkeme de, bu dava dolayısıyla önüne gelen yasanın, mecliste yapılan son oylamasında, kabul için gereken oy sayısına ulaşmadığını görsün. Mahkeme, iptal istemi ile bağlı olup gerekçeyle bağlı olmadığına göre, bunu bir aykırılık nedeni sayabilecek midir, sayamayacak mıdır? Sayacaksa, biçim yönünden uygunluk denetimi yaptığına göre, dava yetkisi ile süresi bakımından, Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasını uygulama durumunda kalacaktır. Ancak davacı, öz yönünden başvurduğu için, bu gerekçelere uymamış, örneğin anamuhalefet partisi meclis grubu, davayı on günlük süre geçtikten sonra açmış olabilir. Anayasa Mahkemesi bu kurallara uyarırsa, örneğin meclisteki son oylamada, (anayasa en az 139 oy gereklidir derken) yalnızca 135 oy almış bir metni, yasadır diyerek ciddi ciddi inceleyecek, öz yönünden anayasaya aykırı olup olmadığını karara bağlayacak demektir. Böyle bir durumu hiçbir tüze usdüzenine (hukuk mantığına) sığdırma olanağı yoktur. Yasaların biçim yönünden iptal nedenini son oylamaya indirgeyen, dava yetkisini ve süresini aşırı kısıtlayan 1982 Anayasası düzenlemesinin ortaya çıkardığı durum işte budur.

Usa uygun tek çözüm, 1982 Anayasası'nın yasaların biçim yönünden uygunluk denetimine getirdiği düzenlemenin kaldırılması ve "hangi şekil aykırılığının kanun yapma iradesini sakatlayacağı hususunun, Anayasa

Mahkemesi'nin takdirine bırakılmasıdır (ONAR, 2003: 152). 1961 Anayasası döneminde uyguladığı bu ilkeyi, Anayasa Mahkemesi bir kararında (K.1975/198) şöyle dile getiriyor: "İçtüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümleri aynı önem derecesinde değildir. Bunlar arasında Yasama Meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi, ayrıntı sayılabilecek nitelikte olanlar da vardır. İlk kümeye gireceklere aykırı tutumun iptal nedenini oluşturacağını, buna karşılık öteki biçim kurallarına uymamanın iptali gerektirmeyeceğini kabul etmek yerinde olur. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız içtüzükte bulunan biçim kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması zorunludur. Çünkü İchtüzüklerdeki biçim kurallarına aşırı bağlılık Yasama Meclislerinin çalışmalarını gereksizce aksatır. İchtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı, sorunu, uygulanacak içtüzük hükümlerinin önemine ve işin niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilip saptanacak bir konudur. Şimdiye değin Mahkemenin bu sorun üzerindeki görüşü hep böyle olagelmıştır." Gerçi Anayasa Mahkemesi, kendi koyduğu bu ilkeyi, her zaman aynı tutarlılık ve titizlikle uygulayabilmiş değildir. Yine de, tek çözüm budur. Umulur ki, yasaların biçim yönünden denetimine ilişkin olarak 1982 Anayasası'nın getirdiği aşırı kısıtlama kaldırılır ve zaman içinde Anayasa Mahkemesi, hangi içtüzük kurallarına uyulmamasının meclisin istencinin sakatlanmasına yol açacağı konusunda, kendi içinde tutarlı ve istikrarlı bir içtihatı ulaştır. Her türlü olasılık önceden kestirilemeyeceğinden, bu çözüm dışındaki her çözümün, örneğin anayasada ayrıntılı yeni düzenlemelere gitmenin yeni sorunlara yol açması kaçınılmazdır.

## SONUÇ

Anayasa Mahkemesi'nin 2008 yılının sonunda verdiği bir karar (K.2008/183), bu yazıda ele alınan iki ilginç tartışmaya yol açtı: 1) Meclis komisyonlarının yasa önerilerinde değişiklik yapma yetkisinin anayasal sınırı nedir? 2) Bu sınır aşıldığında, anayasa uygunluk denetimi nasıl gerçekleştirilebilir?

Birinci konu tartışılırken, komisyonların rolü ve yetkileri, ABD, İngiltere ve Fransa'yla da karşılaştırılarak tartışıldı. Yasa önerilerinde değişiklik yapma konusunun, bizde ilk kez 1927'de yapılan içtüzükte düzenlendiği ve komisyonların yasa öneremeyecekleri kuralının kabul edildiği görüldü. Bu kural bugün de geçerli olmakla birlikte, olayımızda da yaşandığı gibi, özellikle Plan ve Bütçe Komisyonu'nun bu kurala her zaman yeterince uymadığı belirtildi.

Bu durum karşısında, çözüm olarak, içtüzük kurallarının sıkılaştırılması, komisyonların, yasa öneri metinlerinin ve değişiklik önergelerinin özüne bağlı kalmalarının sağlanması gerektiği savunuldu. Bu amaca ulaşmak için ne gibi düzenlemeler yapılabileceği de araştırıldı.

İkinci konu tartışılırken, sorunun esas kaynağının, yasaların biçim yönünden denetimini son oylamayla sınırlayan ve hem dava yetkisi, hem de süresi bakımından, aşırı kısıtlayıcı düzenlemeler getiren 1982 Anayasası'ndan kaynaklandığı belirtildi. Öte yandan, iptal nedenini son oylamaya indirgeyen bu düzenlemenin bile, birçok soruna kaynaklık edebileceği ortaya kondu. Hepsisi de son oylama smırı içinde kalan bu sorunların başlıcaları; toplantıya katılanların sayısının kesin olarak belirlenmesi, cumhurbaşkanının geri gönderdiği yasaların son oylamasının nasıl yapılacağı, biçim yönünden iptal kararı verilmiş bir yasanın yürürlüğünü sürdürüp sürdüremeyeceği, Anayasa Mahkemesi'nin davacının gerekçesiyle bağlı olmamasının biçim yönünden iptalin kaçınılmaz görüldüğü durumlarda nasıl içinden çıkılmaz durumlara yol açabileceği; olarak belirlendi.

Sonuç olarak, yasaların biçim yönünden iptalinde 1982 Anayasası'nın, ister dava yetkisi ve süresi, ister iptal nedeni bakımından getirdiği aşırı sınırlamaların kaldırılması gerektiği, tek elverişli çözümün, hangi biçim aksaklıklarının meclis istencini saptıracağını belirleme yetkisinin Anayasa Mahkemesi'ne bırakılması olduğu savunuldu.

#### YARARLANILAN KAYNAKLAR

##### *Yasalar:*

10.11.1983 günlü, 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun". RG. 18220,13 Kasım 1983

4.6.2008 günlü, 5766 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun". RG. 26898 Mük., 6 Haziran 2008

##### *İçtüzükler:*

"Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü". RG. 19300, 3 Aralık 1986

"Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü". (TBMM henüz yeni bir içtüzük kabul etmediğinden, 1982 Anayasası'nın geçici 6. maddesi gereğince, Millet Meclisi'nin 1973 içtüzüğünü kullanmakla birlikte, çeşitli tarihlerde bu içtüzükte çok kapsamlı değişiklikler gerçekleştirmiştir.)

"Yeni TBMM İçtüzük Taslağı". TBMM internet sayfası: (<http://wvywtbmm.gov.tr/>)

*TBMM Tutanakları:*

"Dönem: 23, Cilt: 22, Yasama Yılı: 2, 4 Haziran 2008 günlü, 113. Birleşim Tutanağı". TBMM internet sayfası: (<http://www.tbmm.gov.tr/>)

*Anayasa Mahkemesi Kararları:*

E. 1964/38, K. 1965/59, G.16.11.1965. RG. 12200,12 Ocak 1966

E. 1975/45, K. 1975/198, G.14.10.1975. RG: 15525,11 Mart 1976

E. 1976/27, K. 1976/51, G.18 ve 22.11.1976. RG. 15939, 16 Mayıs 1977

E.2004/118, K.2005/8, G.18.1.2005. RG. 25785,13 Nisan 2005

E.2008/16, K.2008/116, G.5.6.2008. RG. 27032, 22 Ekim 2008

E 2008/71, K.2008/183, G.25.12.2008. RG. 27195,9 Nisan 2009

*Öteki Kaynaklar:*

Yılmaz ALİEFENDİOĞLU (1984), "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu" *{Anayasa Yargısı, I: 101-137}*

Fahri BAKIRCI (2000), *TBMM'nin Çalışma Yöntemi* (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları)

Georges BURDEAU, Francis HAMON, Michel TROPER (1993), *Droit Constitutionnel* (23° edition, Paris: L.G.DJ.)

Ercan ÇELİKER (2006), "Plan ve Bütçe Komisyonu: Gelişimi ve Yasama



Sürecindeki İşlevi" (*Yasama*, 2 {Temmuz-Eylül}: 5-31)

Maurice DUVERGER (1964), *Constitutions et Documents Politiques* (3<sup>e</sup> edition, Paris: Presses Universitaires de France)

Cem EROĞUL (1974), *Anayasayı Değiştirme Sorunu* (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 371)

Cem EROĞUL (2005), "TBMM YGK'lerde Değişiklik Yapabilir mi?" (Ankara Üniversitesi, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 60/3 {Temmuz- Eylül}: 109-121)

Cem EROĞUL (2008a), "1908 Devrimi'ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri" (*1908-2008: Jön Türk Devrimi'nin Yüzüncü Yılı* toplantısında sunulan bildiri. Yayım aşamasında.)

Cem EROĞUL (2008b), *Çağdaş Devlet Düzenleri* (6. bası, Ankara: Kırılmaç Yayinevi)

Semra GÖKÇİMEN & Volkan HAS (2006), "İçtüzüğün 87'nci Maddesi Çerçevesinde Değişiklik Önergeleri" (*Yasama*, 1 {Nisan- Haziran}: 46-73)

Şeref GÖZÜBÜYÜK & Zekâi Sezgin (1957), *1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri* (Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları: 78 - 60)

Andre HAURIU, Jean GICQUEL, Patrice GELARD (1975), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* (6<sup>e</sup> edition, Paris: Editions Montchrestien)

Şeref İBA (2007), *Meclis İçtüzük Metinleri* (Ankara: TBMM Basımevi)

JOSEPH-BARTHELEMY (1934), *Essai sur le Travail Parlementaire* (Paris: Librairie Delagrave)

JOSEPH-BARTHELEMY & Paul DUEZ (1933), *Traite de Droit Constitutionnel* (nouvelle edition, Paris: Librairie Dalloz)

Ali KARAGÜLMEZ (2006), "İptal Davaları ve İtiraz Başvurularında İlk inceleme Aşaması" (*Anayasa Yargısı İncelemeleri-1*, Editörler: Mehmet TURHAN & Hikmet TÜLEN, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayınları)

Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU (1965), *Yasama Meclisinde Komisyonlar* (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 201)

Erdal ONAR (2003), *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Siyasal ve Yargısal Denetimi ve Yargısal Denetim Alanında Ülkemizde Öncüler* (Ankara)

Ergun ÖZBUDUN (2008), *Türk Anayasa Hukuku* (9. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları)

Marcel PRELOT (1961), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* (2° edition, Paris: Librairie Dalloz)

Steven S. SMITH & Christopher J. DEERING (1984), *Committees in Congress* (Washington: Congressional Quarterly Inc.)

Mümtaz SOYSAL (1990), *100 Soruda Anayasanın Anlamı* (8. baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi)

Erdoğan TEZİÇ (1972), *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 384)

Erdoğan TEZİÇ (1980), *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları* (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 614)

Erdoğan TEZİÇ (1982), "1982 Anayasasına Göre Anayasaya Uygunluğun Denetimi" (*İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3/1-3:199-208)

Dominique TURPIN (1994), *Droit Constitutionnel* (2° edition, Paris: Presses Universitaires de France)

Murat YANIK (2007), "Kanunların Şekil Yönünden Anayasaya Uygunluğunun Denetimi" (*e-akademi*, 70 {Aralık}: parg. 1-73)

Havvana YAPICI (2007), "Komisyonların Yasama Sürecindeki Rolü Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar" (*Yasama* 5 {Nisan-Haziran}: 57-81)