

PARLAMENTO KARARI VE KANUN

Prof. Dr. Erdoğan TEZİÇ

Parlamento kararı ve kanun türündeki işlemlerin her ikisi de, yasama meclisi tarafından yapılırlar. Ancak, bu iki işlem türlerinin nitelikleri, konuları, kapsam ve oluşma biçimleri farklıdır.

Yasama meclisinin, «karar» biçiminde işlemler yapabilmeleri, değişik konulardaki isteğinin açıklanmasına olanak verdiği halde, kanun biçimindeki işlemleri genelde, iktidardaki çoğunluğun hükümet programının gerçekleştirme aracı olarak belirir.

Yasama meclisinin karar biçimindeki irade açıklamaları, bir kanunun kabulünün sonuçlarını doğurmaz. Öte yandan, çift meclisli bir sistemde meclisler, «karar» adı altındaki işlemleri oluşturmada birbirlerinden bağımsız hareket edebilmektedirler.

Parlamentonun, karar biçimindeki işlemleri, uygulamada, kanundan farklı olarak, değişik alanlarda belirlemekte ve tamamen heterojen bir hukuksal kategori oluşturmaktadırlar.

Kimi kamu hukukçuları, parlamento kararlarını özgünlükten yoksun bir kategori olduklarını ve bunların varlığını kanun türündeki işlem kategorisinin karşısı olarak kabul etmektedirler (1).

Parlamento kararları ile ilgili olarak, Anayasa'larda belirgin kuralların bulunmayışı, bunların değişik konularda ortaya çıkmaları (örneğin, komisyonların kurulması, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, Bakanlar Kuruluna güvensizlik oyu verilmesi gibi) bazı kolaylıklar da sağlıyor. Bu bakımdan, parlamento kararlarının katı kalıplar içine sokulmamaları, politikanın gereklerine uygun ve giderek acele kararların alınabilmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak, parlamento kararlarındaki belirsizliğin sakıncaları da vardır. Bunların hukuksal gücünü tam olarak ortaya koyabilmek, öte yandan da, bu işlem türünün

(1) RÍVERO J., *Les Mesures d'Ordre Intérieur Administratives*, Thèse, Paris 1934 s. 180 zikreden BOUDET F., *La Force Juridique des Résolutions Parlementaires*, *Revue du Droit Public*, 1958 s. 27.

sınırlarını, bağlayacağı kişi ve organları belirlemek zorlaşmaktadır. Zira bazı parlamento kararlarının icraî (exécutoire) olmalarına karşılık, bir kısmı da sadece belirtici (indicative) niteliktedirler (2).

Parlamento Kararlarının Niteliği :

Fransız kamu hukukçularından Duguit, parlamento kararlarını «yalnızca bir meclisin oylaması sonucu alınan bütün kararlar olarak tanımlıyordu (3). Ancak, bu tanım Fransa'da 1875 tarihli III. Cumhuriyet Anayasa düzeninde, çift meclisli parlamento yapısında bir anlam taşıyabiliyordu : Tek meclisli Anayasa düzeninde ayırıcı bir unsur içermemektedir. Bu bakımdan, ilk önce, parlamento kararının, kanundan daha değişik bir biçim koşuluna bağlı olup olmadığının ortaya konması gerekiyor. İkinci olarak da incelemeyi daha ileri götürecek, aynı biçimde yapılan işlemler arasında bir ayırım yaparak, parlamento kararı deyimini, bunların bazıları için daha sınırlı olarak kullanmanın yerinde olup olmayacağıdır.

Parlamento Kararının Biçim Koşulları :

Marcel Prélôt, parlamento kararının biçim koşullarını açıklarken, meclislerin yalnızca biri tarafından oylanan ve devlet başkanının ısrarına (promulgation) bağlı olmayan öneri, ya da işlem olduğunu belirtiyor (4).

Bu tanımlama, parlamento kararının, kanun türündeki işlemden farklı olarak, kendisinde bulunmayan iki unsuru ortaya koymaktadır. Parlamento kararında mevcut olmayan birinci unsur devlet başkanının «ısdar» işlemidir. Çift meclisli bir parlamento düzeni söz konusu olduğunda ise, parlamento kararında mevcut olmayan ikinci unsur, öteki meclisin oylamasıdır (5).

Yukarıdaki tanımlamada, parlamento kararlarının, devlet başkanının ısrarına bağlı olmaması koşulu, tek ve çift meclisli parlamento

(2) BOUDET F., Loc. cit. s. 273.

(3) DUGUIT L., *Traité de Droit Constitutionnel*, T. IV, Paris 1924, s. 302.

(4) PRELOT M., *Droit Parlementaire Français*, Cours d'Institut d'Etudes Politiques de Paris 1956-1957 s. 24; *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris 1969 s. 780.

(5) Çift meclisli parlamento yapısında, bunun istisnaları, meclislerin birleşik toplantısında aldıkları kararlar olup, bunlar anayasanın açık hükümlerine dayanır. Örneğin, T.C. 1961 Anayasa'sında öngörülen konularda (m. 66/2, 90, 95, 99, 120/son f., 124) her iki meclisin ortak toplantısında karar alınabildi.

sisteminde değişmeyen bir biçim koşuludur. Ancak, yürütmenin yasamaya bağımlı olduğu meclis hükümeti sisteminde, tek meclisli bir parlamentonun yaptığı işlemleri birbirinden kesin olarak ayırmak her zaman kolay değildir. Bu bakımdan, parlamento kararının içeriği üzerinde durarak, bunu maddi bir kriter ile açıklamak gerekiyor.

Maddi Kritere Göre Parlamento Kararı :

Biraz önce, parlamento kararının, bir önerenin bir meclis tarafından oylanan ve ısdar'a (promulgation) bağlı olmayan işlem olduğu belirtilmişti. Ancak, bütün bu tür işlemlerin parlamento kararı olarak adlandırılıp adlandırılmayacağı sorusunun cevabını bulmak gerekiyor. Parlamento uygulamaları bunun tamamen aksi yöndedir. Pek çok kararlar, örneğin, bir milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması, üyeliğinin sona erdirilmesi, hükümete güvensizlik oyu verilmesi konusunda verilen kararlar, özgün anlamda parlamento kararı sayılamazlar. Öyle anlaşıyor ki, ancak daha farklı işlemler «karar» başlığını taşımalıdır. Örneğin meclis içtüzüğü, parlamento kararı yolu ile kabul edilmekte ve bu biçimde değiştirilmektedir. Bunun gibi, parlamentonun kendi çalışma, ya da faaliyet yöntemlerini, süresi dolmadan seçimleri yenilemesi, ara seçim kararı, sıkıyönetim ilânını onaylaması gibi işlemlerinin «karar» ile yapılması öngörülüyor. Buna karşılık, içtüzüğün uygulanması sırasında alınan bazı kararlar, örneğin meclis komisyonlarının çalışma sürelerinin uzatılması gibi özel önlemler bu kategoriye girmemektedirler.

Parlamento kararlarının çok değişik konuları içermeleri nedeni ile, bunları konularına göre, meclisin iç işlerini ilgilendiren, ya da içe dönük, öte yandan da dışa dönük kararları olarak ikiye ayırmak mümkün (6).

a) Yasama Meclisinin İçe Dönük Kararları :

Yasama meclisinin içe dönük kararları, kendi bünyesi ile ilgili olup, bunlar doğrudan meclisin kendi girişimi ile alınırlar. Bu bakımdan, meclislerin kendi iç işleri ile ilgili her konu karara bağlanabilir ve bunların Anayasa'larda öngörölmeleri zorunlu değildir.

Yürürlükteki T. C. 1982 Anayasa'sına göre, TBMM'nin içe dönük kararları : TBMM'nin süresi dolmadan seçimin yenilenmesine karar vermesi (m. 77); TBMM üyeliklerinde boşalma olması halinde ara se-

(6) BOUDET F., Loc. cit. s. 277; PRELOT M., *Institutions Politiques*, s. 780-781.

çimlerin (?) yapılmasına karar verilmesi (m. 78/3); bir üyenin yasama dokunulmazlığının kaldırılması (m. 83); üyeliğin düşürülmesine karar verilmesi (m. 84); TBMM'nin tatil, ya da çalışmalarına ara vermesi (m. 93); TBMM başkanını ve başkanlık divanını seçmesi (m. 94); kendi çalışmalarını düzenlemek üzere içtüzüğün yapılması (m. 95); belli bir konuda bilgi edinmek için meclis araştırması yapılması (m. 98).

Anayasa ve İchtüzük'te öngörülen içe dönük kararların özelliği, bunların vatandaşlar için uyulması zorunlu kurallar içermemeleri ve bunların kanun yolu ile düzenlenememeleridir. Gerçi 1961 Anayasa'sında olduğu gibi, 1982 Anayasa'sı uyarınca da kaideten TBMM her konuyu kanunla düzenleyebilir. Yasama organının sınırlı, ya da «münhasır» bir düzenleme alanı yoktur⁽⁷⁾. Ancak, yasama organının özerk varlığı ile ilgili alanda bir kanunla düzenleme de söz konusu olamaz: Bu alan meclisin iç çalışmalarına ilişkin alandır. Anayasa uyarınca da (m. 95), TBMM kendi çalışmalarını içtüzük⁽⁸⁾ hükümlerine göre yürütür. Anlatım yerinde ise, Anayasa uyarınca, TBMM'nin içe dönük alanda karar alması, ya da kural koyması «yasamanın yasamaya karşı yetkisiz olduğu alandır. Başka söyleyişle, yasamanın kanunla düzenleyemeyeceği bir alan, meclisin «iç hukuku» ile ilgili olanıdır.

Yasama meclisinin iç işleyişi ile ilgili konuları «karara» bağlaması onun varlık nedeninin bir sonucudur. Bu konuda başkaca bir organ, ya da makam bu özerk karar alma yetkisine müdahale edemez. Örneğin, 10/9/1987 günlü 3403 sayılı Kanununun 18. maddesi, TBMM XVIII. dönem milletvekili seçimi için oy verme gününü 1 Kasım 1987 olarak belirtmişti. T. C. 1982 Anayasa'sı (m. 77), meclisin, süre dolmadan seçiminin yenilenmesine «karar» verebileceğini öngörüyor. Kendi kendini fesih (auto-dissolution), yasama meclislerinin bağımsız varlıklarının başlıca sonuçlarından biri olarak tanımlanmaktadır⁽¹⁰⁾. Bu

(7) Anayasa'nın 78. maddesine göre, kural olarak, ara seçimlerin her seçim döneminde bir kez yapılmasıdır. Ancak, boşalan üyeliklerin sayısı, üye tam sayısının yüzde beşini geçtiği takdirde otuz ayın geçmesi beklenmeksizin ara seçimlerin üç ay içinde yapılması gerekir. Bkz. aynı yöndeki Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1987/6, K. 1987/14, k.t. 22.5.1987, R.G. 18 Eylül 1987 - 19578, s. 16.

(8) Bunun tek istisnası, «Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği»nin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları ile personel atama işlemleridir. Bu konu 1982 Anayasası uyarınca (m. 107) Cumhurbaşkanı karamamesi ile düzenlenebilir.

(9) İchtüzük ve niteliği ile ilgili olarak Bkz. TEZİÇ E., **Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İÜHF. yayını No. 614, No. 614, İstanbul 1980, s. 24-28.

(10) KARAMUSTAFAOĞLU T., **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, AÜHF. yayını No. 465, Ankara, 1982, s. 135.

yetki, meclisin iç yapısındaki, bileşimindeki güçsüzlüğün etkisiyle, kendi kendini yenilemesi esasına dayanır. Bu tür seçimin yapılması, yürütmeden gelme bir istek olmayıp, yasama meclisinin kendi takdirine bağlıdır⁽¹¹⁾.

TBMM'nin, seçim dönemi bitmeden önce kendi iradesi ile görevine son verebilmesi, yürütmenin müdahalesi dışında, ancak bir karar ile mümkün olabilir. Nitekim, 1924 ve 1961 Anayasa'larının uygulandığı dönemlerde, meclislerin seçimleri yenilemeleri hep karar biçimindeki işlemlerle gerçekleşebilmiştir. Aksi halde, bu konunun kararla değil, bir kanunla düzenlenmesi, Cumhurbaşkanına seçimlerin yenilenmesine müdahale olanağı verebilir. Zira, Cumhurbaşkanının kanunu bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi durumunda, meclisin Anayasa'dan kaynaklanan yetkisine -kısa bir süre için dahi olsa- açık bir engel ortaya çıkabilir. Böyle bir mühadale, giderek devlet başkanı ile meclis arasında politik sürtüşmeye de yol açması bakımından sakıncalar doğurabilir. Nihayet, meclisin karar biçiminde oluşturması gereken seçim yenileme işlemini kanuna dönüştürmesi, kendi yetkisini başka bir makamla paylaşması, ya da devretmesi sonucunu doğurur ki, bu da Anayasa'nın 7. maddesinde öngörülen TBMM'nin yetkisini devredemeyeceği ilkesine aykırıdır. «3403 sayılı Kanunun 18. maddesindeki bu yetki aykırılığı'na rağmen, Anayasa Mahkemesi: «Yasama organı, Anayasa'nın kararla düzenleneceğini öngördüğü konularda dahi kanunla düzenlemeler yapabilir. Buna Anayasa açısından bir engel yoktur. Karar konusunun kanunla düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık veya yasamanın o konuda yetkisizliği sonucunu doğurmaz» gerekçesi ile aykırılık iddiasını reddetmiştir⁽¹²⁾.

1961 Anayasa'sında (m. 69) olduğu gibi, 1982 Anayasa'sında da (m. 77), seçimlerin TBMM tarafından yenilenmesi ile, Cumhurbaşkanınca -koşullar gerçekleştiğinde (1961 Ay. m. 108; 1982 Ay. m. 116) yenilenmesi ayrı ayrı düzenlenmiş olmasının bir anlamı vardır. Birincisi meclisin tamamen özerk iradesine bağlı bir konu olup, yürütmenin hiç bir müdahalesine imkân tanımamaktadır. Bu bakımdan, karar yerine bir kanunla yapılan düzenleme, açıkça yetki unsuru açısından sakat bir işlem oluşturur.

Bunun tersine, kanun konusu olabilecek bir alanın kararla düzenlenmesi de mümkün değildir. Örneğin, 1982 Anayasa'sı (m. 78) «savaş

(11) Anayasa Mahkemesi, meclisin süre dolmadan seçimin yenilenmesine ilişkin 5.4.1977 gün ve 644 sayılı kararını, kanun ve içtüzük hükmü niteliğinde olmadığı gerekçesi ile reddetmiştir. Bkz. E. 1977/61, K. 1977/47, K.t. 21.4.1977. Oysa, burada söz konusu edilmesi gereken meclisin aiyasi takdir yetkisiydi.

(12) Bkz. E. 1987/23, K. 1987/27, K.t. 9.10.1987, 14 Ekim 1987 - 19604, s. 42.

sebebiyle» TBMM genel seçimlerinin yapılmasına imkân olmadığı takdirde bunun bir yıl erteleneceği kuralını koymuştur. 1961 Anayasa'sı (m. 74), bu tür bir erteleme için açıkça kanunla yapılabileceğini öngörüyordu. Seçimlerin ertelenmesi, seçimlerin yenilenmesinden farklı olarak, seçmenleri Anayasa'da öngörülen seçme hakkında bir süre yoksun bıraktığı için, ancak bir kanunla mümkün olabilir. Zira seçimlerin ertelenmesi yasama organının siyasi tercihinine, ya da takdirine bağlı olmayıp, sebebe bağlı (causal) bir işlemdir. Seçimlerin ertelenmesi işlemi iptal davasına konu olduğu takdirde, Anayasa Mahkemesi böyle bir sebebin varlığını inceleyebilmelidir.

Çok kısa bir süre önce yayımlanan 31 Mart 1988 günlü ve 3420 sayılı Kanunun⁽¹³⁾ 7. maddesi, mahallî idareler seçiminin «beş yılda bir olmak şartıyla Ekim ayının hangi Pazar gününde yapılacağına Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilir» kuralını içermektedir. Bu kural, kanunla düzenlenmesi gereken bir konuyu bu kez TBMM'nin kararına bırakmaktadır. 1982 Anayasa'sının 127. maddesinin 3. fıkrası «Mahallî idarelerin seçimleri Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır kuralını öngörüyor.

Anayasa'da öngörülen sürenin kanunla kısaltılması, Anayasa'nın üstünlüğü ile (m. 11) karşısında hukuken mümkün olmadığı gibi, mahallî seçimlerin yapılacağı günün TBMM kararı ile sonradan saptanması da Anayasa'ya uygun değildir. Çünkü 1982 Anayasa'sının 127. maddesinin 3. fıkrası mahallî seçimlerin 67. maddedeki esaslara göre yapılmasını öngörüyor. Anayasa'nın 67. maddesinin 4. fıkrası da seçme ve seçilme haklarının kanunla düzenleneceğini açıkça belirtmektedir. Bu bakımdan, kanunla düzenlenmesi gereken seçim tarihi, sonradan bellirecek bir parlamento kararına bırakılamaz: Kanun bu tarihi kesin bir biçimde belirtmelidir⁽¹⁴⁾.

(13) R.G. 13 Nisan 1988 - 19784

(14) «... Yerel seçimlerin yapılacağı ekim ayı pazar gününün **Meclis kararı** ile belirlenmesi Anayasa'nın seçimlerin genel ve mutlak surette kanunla düzenlenmesi kuralına (m. 67) uymamaktadır. Kanunda **seçim dönemi**'nin başlangıç ayının gösterilmesi yeterli olmayıp, seçimlerin icra edileceği o ayın kaçınıcı pazar günü olduğunun da tesbit edilmesi gereklidir. Çünkü bu tarih, gerek yetkili makam ve görevliler, gerek siyasal partiler, aday ve seçmenler bakımından etkili ve önemlidir. Normal seçim prosedürünün işleyebilmesi için seçim günü çok önceden kesinlikle bilinmeli ve değiştirilmemelidir. Seçim takviminin saptanması yetkisinin, son ekspres seçim kanununda yapıldığı gibi, Yüksek Seçim Kurulu'na verilmesi de doğru ve yerinde değildir. Böyle bir düzenleme, sürpriz ve acele seçimleri özendirceği gibi, önlenemez sakınca ve aykırılıklarını da beraberinde getirir». DURAN L., **Erken Yerel Seçimler**, Cumhuriyet 29 Şubat 1988.

b) Yasama Meclisinin Dışa Dönük Kararları :

Yasama meclisinin dışa dönük kararlarının açıkça Anayasa'da öngörülmesi gerekir. Çünkü bu kararlar parlamentonun dışındaki bir organın, ya da kuruluşun faaliyeti üzerinde etkili olabileceği gibi, bireylere yansımaları da vardır.

1982 Anayasa'sına göre parlamentonun dışa dönük kararları : Milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine ya da yabancı silâhli kuvvetlerin Türkiye'de bulunmalarına izin verme (m. 92); Bakanlar Kurulu için gensoru önergesi (m. 99), ya da güven istemi sonucu (m. 110, 111) oylama yapılması; Cumhurbaşkanı seçme (m. 101); Bakanları (m. 100/3) ve Cumhurbaşkanı (m. 105/3) Yüce Divana sevk etme; Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun almış olduğu olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ilânının onaylanması (m. 121, 122); Kalkınma planlarının onaylanmasıdır (m. 166).

Yukarıda belirtilen «karar»lar, yasama organının iç işleyişi ile ilgili olmayıp, maddi açıdan parlamento kararı niteliğinde değildirler. Bunlar arasında, Bakanlar Kurulu için öngörülen güven oylamaları (m. 99, 101, 111), yasama yürütme arasındaki ilişkiler çerçevesinde, siyasi sonuçlar doğururlar. Yüce Divana sevk kararları ise, yargısal kovuşturmaya başlangıç niteliğindedirler.

Anayasa'da öngörülen savaş hali ilânı (m. 92), olağanüstü hal (m. 121), sıkıyönetim ilânı (m. 122) ile kalkınma planlarının (m. 166) TBMM tarafından onaylanmaları, maddi açıdan parlamento kararlarının tipik özellikleri dışındadırlar. Bu konudaki işlemler, vatandaşların hukukunu ilgilendirmeleri, Anayasa ve kanunlarda öngörülen ve düzenlenen temel hak ve hürriyetleri -geçici bir süre için de olsa- kısıtladığı, ya da kaldırdığı için, TBMM'nin yetkilerinden sayılmıştır. Ancak, 1961 Anayasa'sında olduğu gibi, 1982 Anayasa düzeninde de vatandaşları ilgilendiren konularda, TBMM iradesini bir «karar» ile değil, fakat kanun ile yapmak zorundadır. Bu bakımdan, söz konusu onaylama yetkilerinin kullanılmasında «karar» olarak adlandırılan işlemler aslında kanun niteliğindedirler.

Nitekim, 1961 Anayasa'sının hazırlık aşamasında, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa tasarı teklifinin⁽¹⁵⁾ 78. maddesi «Silahlı Kuvvetlerin kullanılmasını gerekti-

(15) Bkz. AYBAY R., Karşılaştırmalı 1961 Anayasası, İÜHF. yayını No. 219, İstanbul 1963, s. 98, 211.

ren her türlü zorlama tedbirine başvurmak özel kanun çıkarmaya bağlıdır» kuralına yer vermiş, öte yandan, aynı tasarinın 75. maddesinin 2. fıkrası «Sıkıyönetim kararının tasdiki ve uzatılması kanunla olur. Kanunun ivedilikle çıkarılması şarttır» kuralını öngörüyordu. Fransa'da da III. ve IV. Cumhuriyet Anayasa'larının uygulandığı dönemlerde, sıkıyönetim ve 1955 yılında çıkarılan olağanüstü hal (Etat d'Urgence) ilânı kanunla yapılmaktaydı.

1982 Anayasa'sında öngörülen olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilânı, işlevsel açıdan yürütme, maddi bakımdan da idare işlemleri olup, TBMM onaylama kararı ile bunlar yasama işlemine dönüşmezler. Ancak, II. Cumhuriyet döneminde Danıştay⁽¹⁶⁾, Bakanlar Kurulunca alınan sıkıyönetim ilân kararını organik ve şekli bakımdan idari bir işlem kabul etmesine rağmen, bu işlem TBMM'ce onaylandıktan sonra yasama organı işlemi haline dönüştüğü ve bu nedenle de ortada Danıştay'ın görevine giren bir kararın varlığından söz edilemeyeceği gerekçesi ile görevsizlik kararı vermişti. Bu kez, sıkıyönetim ilânını onaylayan TBMM kararının iptali için açılan dâva üzerine, Anayasa Mahkemesi⁽¹⁷⁾, sıkıyönetim ilânını onaylayan TBMM kararının görevine girmediği için, denetim kapsamı dışında olduğunu belirtmişti.

Gerek Danıştay'ın, gerekse Anayasa Mahkemesinin bu kararları karşısında, Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti niteliğine rağmen, sıkıyönetim ilânı ve bunu onaylayan işlemin Anayasa'ya aykırılığı iddiaları, yargı denetiminden sıyrılmış bulunmaktadır. Her ne kadar, 1982 Anayasa'sı da, sıkıyönetim ilânı kararının onaylanmasını, Anayasa Mahkemesinde iptali istenebilecek işlemler arasında öngörmemekteyse de, Anayasa Mahkemesi gelecekte böyle bir taleple karşılaştığında, eski içtihadını tekrar gözden geçirerek, tıpkı içtüzük niteliğindeki⁽¹⁸⁾ ve kanun niteliğindeki⁽¹⁹⁾ yasama meclisi kararlarını denetim kapsamına aldığı gibi, TBMM onaylama işlemini kanun hükmü niteliğinde olduğu gerekçesi ile, bu konuda farklı bir içtihat oluşturabilmelidir.

Anayasa'nın 166. maddesinin 3. fıkrasında öngörülen, kalkınma planlarının TBMM tarafından onaylanması da geçmiş dönemlerde bir kararla yapılmıyordu. Daha önce yürürlükte olan 77 sayılı kanun, üstelik çift meclisli 1961 Anayasa sisteminde, her iki mecliste de görüşülen plan belgesi Millet Meclisi kararı ile onaylanıyordu. 1982 Anayasa'sı-

(16) D.D.K. E. 970/419, K. 970/444, K.t. 3.7.1970 Amme İdaresi Dergisi Cilt 3 s. 266.

(17) E. 1970/44, K. 1970/42, K.t. 17.11.1970, AMKD 6, s. 449.

(18) E. 1967/6, K. 1968/9, K.t. 27.2.1968, AMKD 6, s. 126.

(19) E. 1977/6, K. 1977/14, K.t. 22.2.1977, AMKD 15, s. 196.

nın yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılan 30 Ekim 1984 tarih ve 3067 sayılı Kanunda da, Bakanlar Kurulunca kabul edilen kalkınma planının onay için TBMM'ne sunulacağını ve burada Bütçe Komisyonu üyelerinden oluşan Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülen bu belgenin TBMM'nde «karara» bağlanacağı öngörülüyor. Bu onaylama kararı da, maddi açıdan, parlamento kararı tipine uymamaktadır. Kamu kesimi için uyulması gerekli kurallar içeren, öte yandan da özel kişilerin plan-da öngörülen koşulları benimsedikleri takdirde plan kapsamına alınmaları, bunlar açısından bir takım yararlar sağlamaktadır. Bu nitelikte bir belgenin aslında ek bir kanunla onaylanması gerekir. Gerçi Anayasa Mahkemesi, kalkınma planını «hukukça bir yasa değerinde olmadığı» görüşündedir⁽²⁰⁾. Ancak, başka bir kararında⁽²¹⁾, kalkınma planlarından «referans norm» olarak yararlanmaktadır.

SONUÇ :

Parlamento kararlarının hukuki niteliği ile ilgili olarak şekli ve maddi kriterler dikkate alınacak olursa, hepsini aynı rejime bağlı tutmak mümkün değil. 1982 Anayasa'sı da, 1961 Anayasa'sında olduğu gibi, kararlar arasında, yasama dokunulmazlığının kaldırılması, üyeliğin düşürülmesi, kararları ile içtüzük, Anayasa Mahkemesinin denetimine bağlanmıştır. Öte yandan Anayasa Mahkemesinin süreklilik kazanan kararları ile, içtüzük niteliğindeki meclis kararları da içtihat yolu ile denetleme kapsamına alınabildiği gibi, kanunla düzenlenmesi gereken konuda, karar biçiminde ortaya çıkan işlemleri de, işlemin niteliğinden hareket ederek gene içtihat yolu ile denetime bağlamıştır.

Dışa dönük parlamento kararları arasında, sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilânı kararlarının TBMM tarafından onaylanması, Türk Anayasa sistemi uyarınca, yasamanın ancak kanun biçimindeki işlemi ile mümkündür. Danıştay'ın denetlemekten kaçındığı Bakanlar Kurulu kararı karşısında, gelecekte, onama işleminin kanun niteliğinde olduğu yönünde Anayasa Mahkemesi içtihadının oluşabilmesidir. Hukuk devleti yalnızca kurallardaki soyut düzenlemelerle değil, fakat bunlara canlılık kazandıran ve yaşayan hukuku ortaya koyan içtihatlarla gerçekleşir. Anayasa Mahkemesinin varlık nedeni de budur.

(20) E. 1967/41, K. 1969/57, K.t. 25.10.1969, AMKD 8, s. 37-38.

(21) E. 192/24, K. 1973/21 K.t. 8.5.1973, AMKD II, s. 243-244.

Ayrıca Bkz. TAN T., *Planlamanın Hukukî Düzeni*, TODAİE yayını. Ankara 1976, s. 254.

Nihayet, 3067 sayılı Kanundaki düzenlemeye rağmen, kalkınma planını onaylayan işlemin ek bir plan onay kanunu olduğu yönünde belirecek bir Anayasa Mahkemesi Kararı, yasama meclisinin bu yönde bir işlem yapmasını sağlayabilir. Gerçi böyle bir içtihat yasama organına bir tür direktif verme anlamına gelebilirse de, Anayasa yargılamasının temelinde var olan düşünce, Anayasa'nın sözünü söyletmektir. Anayasa belgesinin zaman içinde «okunabilmesinde» Yüce Mahkemenin rolü başta gelmektedir. Nitekim, Anayasa yargılamasını benimsemiş ülkelerde gelişme bu yöndedir.