

"...

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

İptal ve yürürlüğün durdurulması istemlerini içeren dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

"I. OLAY

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 10.04.2003 tarih ve 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ının çerçeve 4 üncü maddesiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa Mahkemesinin 31.01.2002 tarih ve E. 2001/129, K. 2002/24 sayılı kararı ile iptal edilmiş bulunan 91 inci maddesi yeniden düzenlenmiştir.

Söz konusu çerçeve 4 üncü madde ile yapılan yeni düzenlemenin de Anayasa'ya aykırı olduğu ve Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili iptal kararında değindiği aykırılıkları gideremediği görülmektedir.

Bu nedenle, bir İçtüzük düzenlemesi niteliğini taşıyan ve bu niteliği ile Anayasa'nın 150 inci maddesi ve "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun" hükümlerine göre Anayasa Mahkemesinin denetim alanı içerisine giren 766 sayılı ve 10.04.2003 tarihli Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararı'nın, çerçeve 4 üncü maddesiyle yeniden düzenlediği Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi hakkında, iptal ve yürürlüğü durdurma istemiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmasına gerek görülmüştür.

II. İPTALİ VE YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTENEN HÜKÜM

İptali ve yürürlüğünün durdurulması istenen; Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 10.04.2003 tarih ve 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Değiştirilmesi Hakkında Karar"ının çerçeve 4 üncü maddesiyle yeniden düzenlenen 91 inci maddesi şöyledir:

"MADDE 91- Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle ve kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına, Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oy birliği sağlanamaması halinde siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülür ve oylanır. Bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde o bölüm kabul edilen önergeler ile birlikte oylanır.

Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır."

III. İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

1. GENEL OLARAK

Yasama organlarının içtüzükleri, yasama erkinin kullanılmasına ilişkin yöntemleri, yasama organlarının çalışma düzenini gösterir ve yasama erkinin etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlarlar.

Demokratik rejimlerde içtüzüklerin bir başka işlevi de, muhalefetin yasama sürecine katkısını ve denetimini kolaylaştırmak ve güvence altına almaktır.

İçtüzük hükümlerinin içeriklerinin, bütün hukuk kuralları gibi, uygulamada tereddüt yaratmayacak bir açıklık ve kesinlik taşıması; genel, soyut ve sürekli nitelikte olması ve öngörülebilirlik sağlaması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin içtüzük düzenleme yetkisi, kaynağını T.C. Anayasası'ndan almaktadır ve kuşkusuz bu yetki, Anayasa'ya uygun biçimde kullanılmalıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91 inci maddesinde "temel kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve teklifler" için getirilmiş olan ve daha önce Anayasa'ya uygunluk denetiminden hiç geçmemiş bulunan düzenlemenin, 07.02.2001 tarih ve 713 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararının çerçeve 5 inci maddesiyle değiştirilmesi, hukuk sistemimizde bir tartışmaya yol açmıştır.

Anayasa Mahkemesinin, söz konusu çerçeve 5 inci madde ile değiştirilen İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi hakkında verdiği E.2001/129, K. 2002/24 ve 31.01.2002 tarihli iptal kararı, bu konuya açıklık kazandırmış ve belirleyici olmuştur.

Anayasa Mahkemesinin söz konusu 91 inci maddeye ilişkin olarak "OY BİRLİĞİ" ile verdiği bu iptal kararının olayla ilgili kısmı aynen şöyledir:

"Dava konusu 91 inci maddede belirtilen TEMEL KANUN'un kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok yasanın bu kapsam içinde düşünülmesine neden olabilecektir.

Bu durumda, dava konusu kural belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik özellikleri taşınamaması nedeniyle yasama yetkisinin amacına uygun biçimde kullanılmasına elverişli olmadığı gibi, hukuk devleti ilkesi ile de bağdaşmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır. İptali gerekir."

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 713 sayılı ve 07.02.2001 tarihli kararının çerçeve 5 inci maddesiyle değiştirilen İçtüzüğü'nün 91 inci maddesinin, Anayasa Mahkemesince iptali üzerine ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere, 10.04.2003 tarih ve 766 sayılı T.B.M.M. Kararının çerçeve 4 üncü maddesi ile 91 inci madde için yeniden yapılan düzenleme de, Anayasa'nın "Başlangıcına ve 2, 7, 11, 87, 148 ve 153 üncü maddelerine aykırıdır.

Bu düzenlemenin çağdaş katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile bağdaşmadığı; keyfiliğe ve belirsizliğe yol açtığı; muhalefetin yasama çalışmalarına katkı olanaklarını sınırlandırdığı ve milletvekillerinin Anayasa'da gösterilen yasama görevlerini gereğince yerine getirmesine imkân bırakmadığı; yürütmenin fiilen yasama üzerinde egemenlik kurmasını ve yasama yetkisinin yürütmeye geçmesini kolaylaştırdığı görülmektedir.

Çerçeve 4 üncü madde ile İçtüzüğü'nün 91 inci maddesi için yeniden yapılan düzenlemede, Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili kararında değindiği hususların da dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. İçtüzüğü'nün çerçeve 4 üncü maddeyle yeniden düzenlenen ve bu nedenlerle

Anayasa'ya açıkça aykırı olan 91 inci maddesinin iptali; uygulanmasının giderilmesi ve onarılması olanaksız yasal, hukuksal sorunlar ve olumsuzluklar yaratmaması için de, iptal kararı verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulması gerekmektedir.

Çerçeve 4 üncü maddede İçtüzüğün 91 inci maddesi için yapılan yeni düzenlemede, Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili iptal kararında Anayasa'ya açıkça aykırı gördüğü hususlarda ısrar edilmesi, hukuksuzluğun sürdürüleceğinin belirtisidir.

T.B.M.M.'nde çoğunluğu tek başına elinde bulunduran iktidar partisi, yürürlüğün durdurulması için geçecek kısa süreden ve Anayasa'daki "iptal kararları geriye yürümez" hükmünden yararlanarak peş peşe pek çok uzun yasayı, "temel yasa" (!) adı altında, maddeleri dahi görüştürmeden yasalaştırma hazırlığı ve kararlılığı içerisinde olduğunu sergilemektedir.

Bu durumun çarpıcı başka göstergeleri de vardır.

Örneğin, T.B.M.M. Anayasa Komisyonu Başkanı Sayın Burhan KUZU, "temel kanun" kavramını açıklarken "uzun kanun"u, bu kavramın kapsamında görmüştür.

Öte yandan T.B.M.M. Başkanı Bülent ARINÇ, çerçeve 4 üncü madde ile getirilen düzenlemenin bir benzeri olan iptal edilmiş eski düzenleme hakkında, 26.01.2001 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda parti grubunun adına konuşurken, "Bu teklifte hâkim olan unsur, ifrat ve tefrit arasında bocalamaktır. Değerli arkadaşlarım, ben kendi şahsım adına böyle bir zillete tahammül edemem. Vicdanlarınıza sesleniyorum. Böyle bir ayıptan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni kurtarın." sözlerini sarfetmesine ve içtüzüğün 181 inci maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına içtüzük değişiklikleri ile ilgili olarak Genel Kurul'u uyarma görevini vermiş bulunmasına rağmen, içtüzük değişikliği teklifinin yapılmasından başlayarak, bu konuda hareketsiz kalmıştır.

Bu göstergeler, yürürlüğün durdurulması gerekliliğini açıkça ortaya koymaktadır.

2. İÇTÜZÜĞÜN, ÇERÇEVE 4 ÜNCÜ MADDENİN YENİDEN DÜZENLEDİĞİ 91 İNCİ MADDESİNİN, ANAYASA'NIN 2 NCİ MADDESİNDE YER ALAN "HUKUK DEVLETİ" İLKESİNE VE ANAYASA'NIN 11, 87 VE 153 ÜNCÜ MADDELERİNE AYKIRILIĞI

İçtüzüğün, çerçeve 4 üncü maddenin yeniden düzenlediği 91 inci maddesi, özel yasama yöntemine tabi tutulabilecek hukuk kurallarını, "temel kanunları ve içtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı ve teklifler" olarak sıralamıştır.

"Temel kanunlar" kavramı, Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili iptal kararında da vurguladığı gibi, içeriği belirsiz, esnek bir kavramdır. Çerçeve 4 üncü madde ile yapılan yeni düzenlemede bu kavramın kapsamına açıklık getirilmemesi, pek çok kanunun bu kapsam içinde düşünülmesine, dolayısı ile TBMM Genel Kurulu'ndaki çoğunluğun kararıyla özel yasama yöntemine tabi tutulmasına ve dolayısıyla keyfiliğe imkân tanıyacaktır.

Aynı özellik, "kapsamlı değişiklik" terimi için de söz konusudur. Getirilen düzenleme, bir değişikliğin ne zaman "kapsamlı" olarak kabul edilebileceğini de açıklığa kavuşturmamıştır. Bu da, her boyuttaki değişikliğin "kapsamlı" olarak nitelendirilmesine yol açabilecektir.

Bu durum çerçeve 4 üncü maddenin yeniden düzenlediği 91 inci maddenin, bir hukuk kuralında bulunması gereken "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerinden yoksun kalmasına ve Anayasa'nın 2 nci maddesinde belirtilen "hukuk devleti" ilkesine de aykırı düşmesine yol açmaktadır.

Öte yandan milletvekillerinin Anayasa'nın 87 nci maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, yasama faaliyetlerine etkili bir biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Bunu sağlamanın önkoşulu ise, Meclis çalışmalarını düzenleyen içtüzük kurallarının "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerine sahip olmasıdır. Bu özellikleri taşımayan içtüzük kurallarının Anayasa'nın 87 nci maddesine de aykırı olacağı ortadadır.

Anayasa Mahkemesi de aynı değerlendirmeyi yapmış ve E. 2001/129, K.2002/24 sayı ve 31.01.2002 tarihli iptal kararında ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu kararına rağmen, İçtüzüğün söz konusu çerçeve 4 üncü maddenin yeniden düzenlediği 91 inci maddesinde tekrar "temel kanunlar" ibaresine yer verilmesi, Anayasa'nın 153 ve dolayısıyla 11 inci maddeleriyle de çelişen bir tutumdur.

Diğer yandan çerçeve 4 üncü madde ile yeniden düzenlenen 91 inci madde, milletvekillerinin yasama sürecine katkı olanaklarını da sınırlandırmaktadır.

Getirilen özel yasama yönteminde; Danışma Kurulu'nun önerisi üzerine veya Danışma Kurulunda oy birliği sağlanmadığı takdirde, siyasal parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurul'da verilecek kararlar, tasarı veya teklifin maddeleri bölümlere ayrılabilir ve yalnız bölümler üzerinde yapılabilecek görüşmelerin sonunda da, bölümler bütün halinde oylanacaktır. Özel yasama yönteminde, maddeler de okunmayacaktır.

Bu yöntemin, birbiriyle ilgisiz maddelerin bir bölümde toplanarak birlikte görüşülmesine imkân hazırlayacağı ortadadır.

Milletvekillerine maddeler üzerinde değerlendirme yapma imkânının tanınmaması, milletvekillerinin yasama görevine etkin biçimde katılmasını engelleyecek; bölüm esasına dayalı oylama, bölümde yer alan maddelerin bir kısmını olumlu, diğer kısmını ise olumsuz yönde değerlendiren milletvekillerinin, iradelerini tam anlamıyla oylarına yansıtılmalarına ve tasarılarla teklifleri Anayasa'nın öngördüğü biçimde görüşmelerine fırsat vermeyecektir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de 14.03.1974 tarih ve 33/9 E./K. Sayılı kararında; "kanun tasarı ve teklifleri maddelerden oluşur; maddelerin üzerinde görüşme açılmamışsa o kanun tasarı veya teklifi yönünden (GÖRÜŞÜLME) gereği yerine getirilmiş sayılamaz." diyerek, bölüm esasına dayalı görüşme ve oylama yönteminin, Anayasa karşısındaki aykırılığını ortaya koymuştur.

Diğer yandan, T.C. Anayasası'nın maddeler üzerinde görüşmeye dayalı bir yasama sistemi kabul etmiş olması nedeniyle, çerçeve 4 üncü maddeyle yeniden düzenlenen 91 inci maddede getirilen özel yasama yönteminin, uygulamada Anayasa'nın 148 inci maddesiyle de çelişecek şekil aykırılıklarına ve bir takım sorunlara yol açabileceği görülmektedir.

Örneğin; Anayasa değişikliği yapan kanunların görüşülmesinde söz konusu 91 inci madde hükmü uygulanırsa, "son oylama" olarak hangi oylamanın kabul edileceği sorusuna

yanıt bulunamayacaktır veya içinde genel veya özel afla ilgili bir hüküm bulunan bölümün, afla ilgisi olmayan hükümlerinin de üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu ile kabul edilmesi zorunlu hale gelecektir.

Bu açıdan da, söz konusu 91 inci madde ile getirilen düzenlemenin Anayasa'nın 2 nci maddesindeki "hukuk devleti" ilkesine ve 148 inci maddeye aykırı olduğunun söylenmesi gerekmektedir.

3. İÇTÜZÜĞÜN ÇERÇEVE 4 ÜNCÜ MADDENİN YENİDEN DÜZENLEDİĞİ 91 İNCİ MADDESİNİN, ANAYASA'NIN "BAŞLANGIÇ"INDA YER ALAN "DEMOKRATİKLİK" NİTELİĞİNE AYKIRILIĞI

Milletvekillerinin irade özgürlüğü ve iradelerini serbestçe oluşturup açıklayabilmeleri, demokratik yapının olmazsa olmaz koşulları arasında yer almaktadır. Demokratik rejimlerde milletvekillerinin yasama sürecine katılımı asıldır ve engellenemez.

Söz konusu 91 inci maddede, madde üzerinde görüşme ve oylama uygulamasının kaldırılması, bölüm üzerinde görüşme ve oylama yönteminin getirilmesi, bir yandan milletvekillerinin yasama sürecine katılma olanaklarını sınırlandırırken, diğer yandan da onları maddelerinin bir kısmını olumlu, bir kısmının olumsuz buldukları bölümlerin oylamasında, bölümün bütününe kabul veya red seçenekleri arasında sıkıştırmakta ve iradelerini oylarına aslına uygun biçimde yansıtma olanağı tanımamaktadır. Bunun, milletvekillerinin iradelerini baskı altına sokmakla eş anlamlı olduğu yadsınamaz.

Bu düzenleme ile getirilen yöntem TBMM'ndeki çoğunluğun, milletvekillerinin ve özellikle muhalefetin yasama sürecine katkı olanaklarını sınırlandırarak, onlar üzerinde tahakküm kurmasına ve yasama sürecini kendi uygun gördüğü biçimde yönlendirmesine de imkan hazırlayacaktır.

Böylesi bir yöntemin, yasama çalışmalarında iktidar - muhalefet uzlaşmasına önem veren, muhalefetin çalışma olanaklarını özenle güvence altına alan, milletvekillerinin iradelerini özgür biçimde oluşturmaları ve açıklamalarıyla işlerlik kazanan, çağdaş katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile ve dolayısıyla Anayasa'mızın "Başlangıç"ında ve 2 nci maddesinde belirtilen "demokratiklik" niteliği ile bağdaşması mümkün değildir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de 21.05.1974 tarih ve 8/19 E/K sayılı kararında, maddelerin üzerinde görüşme açılmadan bir tasarı veya teklif yönünden görüşme gereğinin yerine getirilmiş sayılamayacağını belirttikten sonra; "Görüşülmeden kabul edilen bir metnin, yasama meclislerinin serbestçe oluşan iradelerinin bir ürünü olarak benimsenmesine olanak yoktur." diyerek, bu gerçeği açık ve kesin bir biçimde ortaya koymuştur.

4. İÇTÜZÜĞÜN ÇERÇEVE 4 ÜNCÜ MADDENİN YENİDEN DÜZENLEDİĞİ 91 İNCİ MADDESİNİN, ANAYASA'NIN "BAŞLANGIÇ"INDA YER ALAN "KUVVETLER AYRILIĞI" İLKESİNE VE 7 NCİ MADDESİNE AYKIRILIĞI

91 inci maddede getirilen, düzenleme, yürütmenin fiilen yasama üzerinde üstünlük kurmasına yol açacak niteliktedir.

Yapılan araştırmaların ortaya koyduğu sayısal veriler, Türkiye'de yasama sürecinin genellikle hükümetin girişimiyle, tasarı şeklinde başladığını göstermektedir.

Yasama organında, 91 inci madde hükümleri uyarınca uygulanacak özel yasama yöntemi çerçevesinde, hükümetten gelen tasarılar hızla ve yalnız bölümler görüşülüp oylanarak yasalaşabilecektir.

Bunun ise; Anayasa'nın "Başlangıç" ma aykırı olarak, yürütmenin yasama üzerinde fiilen üstünlük kurması, hâttâ Anayasa'nın 7 nci maddesinde düzenlenen "yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesinin fiilen aşılması anlamına geleceği açıktır.

5. İÇTÜZÜĞÜN ÇERÇEVE 4 ÜNCÜ MADDENİN YENİDEN DÜZENLEDİĞİ 91 İNCİ MADDESİNİN, ANAYASA'NIN 96 NCI MADDESİNE AYKIRILIĞI

Anayasa'nın 96 ncı maddesi, Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağını ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceğini belirtmektedir.

Bu hüküm içtüzükle, Anayasa'da gösterilmemiş bir başka karar yetersayısı belirlemeye olanak tanımamaktadır.

Bu nedenle 91 inci maddede yer alan; "Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde, siyasî parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile karar verilebileceği" doğrultusundaki düzenleme, Anayasa'nın 96 ncı maddesine aykırıdır. Böyle bir karar yetersayısının, azınlığı korumak için getirildiği iddiası ise, günümüzde yasama organında iktidar partisinin tek başına bu çoğunluğu oluşturması gerçeği karşısında geçerliğini yitirmektedir.

Bu durumda 96 ncı maddede belirtilen salt çoğunluk ilkesinin, özel yasama yönteminin uygulanması kararı alınmasında, azınlığı daha da güvencesiz bırakacağı öne sürülse bile, bu sakıncanın, "özel yasama yönteminin kullanılmasının ancak Danışma Kurulunda oy birliği ile alınacak kararlar Genel Kurula önerilebilmesi" gibi çözümlerle giderilebilmesi mümkündür.

Ancak böyle bir yola gidilmemiş ve üye tamsayısının beşte üçü olarak belirlenen karar yetersayısı, muhalefetin güvencesi gibi sunulmaya çalışılmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, şu andaki TBMM tablosunda beşte üç çoğunluğa iktidar partisinin tek başına sahip olması, bu yetersayıyı gerçek bir güvence olmaktan çıkarmaktadır.

SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan gerekçelerle;

a) Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünün, 10.04.2003 tarih ve 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ın çerçeve 4 üncü maddesiyle yeniden düzenlenen 91 inci maddesinin, Anayasa'nın "Başlangıç"ına ve 2, 7, 11, 87, 96, 148 ve 153 üncü maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline,

b) Anayasa'ya açıkça aykırı olan bu hükmün uygulanmasının, ileride giderilmesi ve onarılması olanaksız yasal, hukuksal sorunlar ve olumsuzluklar yaratmaması için; iptal kararı verilmeye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.""