

“... ”

II. GEREKÇELER

GENEL OLARAK

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

Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya demokrasilerde içtüzüğün önemini, içtüzükleri “sessiz anayasa” olarak tanımlayarak vurgulamış ve bu tanım pek çok yazarca da benimsenmiştir.¹ Tunaya, içtüzüklerin, basit ve çalışma kurlarını kapsar görünseler de, bir ülkenin siyasal rejimi üzerinde olağanüstü ağır sonuçlar doğurabileceğini belirterek, anayasalar ne denli demokratik olurlarsa olsun, parlamento hayatı antidemokratik biçimde çalışırsa rejimin yozlaşacağı değerlendirmesinde bulunmuştur.² Prof. Dr. Ergun Özbudun içtüzükleri her meclisin kendi iç kanunu olarak tanımlamış,³ içtüzükleri teknik yönleri ağır basan, dolayısıyla siyasal önemi fazla olmayan hukuk kuralları olmadığını belirterek, tersine içtüzükleri meclis çalışmalarının etkinliğini ve verimliliğini, meclis iradesinin gerçeğe uygun bir biçimde yansıyıp yansımamasını belirleyen, iktidar muhalefet ilişkilerini büyük ölçüde etkileyen temel siyasal önemde hukuk kuralları olarak değerlendirmiştir.⁴ Prof. Dr. Erdoğan Teziç de, iktidar/muhalefet ilişkilerinin parlamento çatısı altında dengeli bir şekilde yürütülmesinde, içtüzüğün önemli bir rolü olduğunu vurgulamıştır.⁵

Demokratik rejimlerde içtüzüklerin bir başka işlevi de, milletvekillerinin ve özellikle muhalefetin yasama sürecine katkısını kolaylaştırmak ve güvence altına almak; yasama organında çoğunluğun, azınlık üzerinde baskı kurmasını engelleyerek meclis içi dengeyi sağlamaktır. Bu bakımdan içtüzükler bir ülkenin demokrasi seviyesine ilişkin önemli gösterge niteliğindedir.

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin İçtüzük düzenleme yetkisi, kaynağını Anayasanın 88 inci maddesinden almaktadır ve kuşkusuz, bu yetki Anayasaya ve hukukun genel ilkelerine uygun biçimde kullanılmalıdır.

İptali talep edilen düzenleme bir bütün olarak ele alındığında, söz konusu 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;

¹ Tarık Zafer Tunaya, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İstanbul, 1980, s. 120.

² a.g.e. s. 121.

³ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku Gözden geçirilmiş 15. bası, 2014, Ankara, s. 243.

⁴ a.k. s. 244.

⁵ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, 20. Bası, Nisan 2016, İstanbul, s.74.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

yürütmenin fiilen yasama üzerinde egemenlik kurmasını ve yasama yetkisinin yürütmeye geçmesini kolaylaştırdığı görülmektedir.

İçtüzük değişikliğinde özetle, konuşma sürelerinin kısaltılması, bazı hallerde kaldırılması, yoklama ve açık oylama taleplerinin sınırlandırılması ile milletvekillerinin Genel Kurulda açıkladıkları düşünceler nedeniyle para cezasına çarptırılmaları konuları düzenlenmiştir.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin maddelerinin görüşülmesi sırasında işaretle yapılan oylamaların öncesinde yoklama talebinde bulunulabilmesi uygulaması kaldırılmıştır. Yani kanun tasarısı ve teklifleri görüşülürken Genel Kurulda Anayasanın öngördüğü yeter sayının aranması olanaksız kılınmıştır. Milletvekillerinin çalışmalara katılmasını önemsiz kılan bu anlayışın, milli iradenin sağlıklı oluşumunu da engelleyeceğine kuşku yoktur.

Yine kanun tasarısı ve tekliflerinin maddelerinin görüşülmesi sırasındaki oylamalarda milletvekillerinin açık oylama talebinde bulunulabilmesi uygulamasının ortadan kaldırılmasının sonuçları da vahim olacaktır. Milletvekillerinin iradelerinin ne şekilde oluştuğunun kayda geçirilmemesinin Parlamento çalışmalarının şeffaflıktan uzak bir şekilde yürütülmesine neden olacağı açıktır.

Bununla birlikte muhalefetin bir engelleme aracı olarak başvurmadığı bazı İçtüzük hükümleri de ileride belki kullanılabilir düşüncesiyle ölçsüz bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. İçtüzüğün 58 inci maddesinde yapılan değişiklik bu kapsamdadır. Anılan değişiklikte geçen tutanak hakkında milletvekillerine Genel Kurulda kullanılmak üzere tanınan düzeltme hakkına ilişkin konuşmalar kaldırılarak, yapılacak düzeltmenin tutanaklara konulmak üzere yazılı şekilde yapılması öngörülmüştür.

TBMM Başkanlığının gerçekleştirdiği kanun tasarılarının havalesine milletvekillerinin itirazının düzenlendiği 73 üncü maddede yapılan değişiklik de, muhalefetin engelleme amacıyla kullandığı bir İçtüzük hükmü değildir. Buna karşın bu havaleye Genel Kurulda milletvekillerinin sözlü itirazına ilişkin düzenleme değiştirilerek, itirazın Başkanlığa yazılı olarak yapılması öngörülmüştür.

Yine İçtüzüğün 37.maddesi kapsamında Genel Kurul gündemine doğrudan indirilen kanun teklifi ve tasarıları üzerinde milletvekillerinin yaptıkları 5 dakikalık konuşmalar da kaldırılmıştır.

Genel Kurulda milletvekillerinin söz almalarını ve çalışmalara katılmalarını kısıtlayan ya da ortadan kaldıran tüm bu düzenlemelerin milletvekillerine Anayasa ile verilmiş görev ve yetkileri kullanmalarını engelleyeceği ya da zorlaştıracığına kuşku yoktur. Bu açıdan düzenlemenin muhalefetin sesinin kısılması ve baskı altına alınması amacına dönük olduğu açık bir gerçektir. Söz konusu düzenlemenin tümü birlikte düşünüldüğünde, düzenlemenin çoğulcu anlayışı dışlayan, çoğunlukçu anlayışı Meclis çalışmalarında hakim kılınmaya çalışan bir anlayışla hazırlandığı ortaya çıkmaktadır.

İçtüzüklerde muhalefete tanınan hakların genişliği o ülkedeki demokrasi standardını da ortaya koyar. Aksi durumun Tunaya'nın belirttiği gibi rejimin yozlaşmasını da beraberinde getireceği asla unutulmamalıdır.

B. MADDELERE İLİŞKİN GEREKÇELER

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

1) 27.07.2017 tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 1 nci Maddesiyle Yeniden Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 3 üncü Maddesinin Son Fıkrasının 2 nci Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

İçtüzüğün 3 üncü maddesinin 1160 Sayılı Kararın 1 inci maddesi ile değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

“İlk toplantı ve andiçme

MADDE 3- Milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu kanallarında ilanını takip eden beşinci gün saat 15.00’te Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır.

Andiçme töreninde bulunmayan milletvekilleri, katıldıkları ilk birleşimin başında andiçerler.

Andiçme, her milletvekilinin, Anayasadaki metni kürsüden yüksek sesle okuması suretiyle olur.

Ara seçimde milletvekili seçilenler, katıldıkları ilk birleşimin başında andiçerler.

Milletvekilleri, seçim çevresi, soyadı ve adlarının alfabe sırasına göre andiçerler.”

İçtüzüğün 3 üncü maddesinin 1160 Sayılı Kararın 1 inci maddesi ile değiştirildikten sonraki hali şu şekildedir:

“İlk toplantı, andiçme ve göreve başlama

MADDE 3- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00’te çağrısız olarak toplanır. Bu birleşimde, önce milletvekillerinin andiçme töreni yapılır.

Andiçme, her milletvekilinin Anayasadaki metni kürsüden yüksek sesle aynen okuması suretiyle olur.

Milletvekilleri; seçim çevresi, soyadı ve adlarının alfabe sırasına göre andiçerler.

Andiçme töreninde bulunmayan milletvekilleri veya ara seçimde milletvekili seçilenler, katıldıkları ilk birleşimin başında andiçerler.

Milletvekilleri andiçerek göreve başlarlar. Andiçmekten imtina eden milletvekilleri, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamazlar.”

1160 Sayılı Kararın 1 inci maddesi ile İçtüzüğün “İlk toplantı ve andiçme” başlıklı 3. maddesi yeniden düzenlenmiştir. Yazım değişikliklerinin dışında, TBMM Genel Kurulunun

seçim sonuçlarının ilanını takiben kendiliğinden toplanması için öngörölen süre 5 günden 3 güne indirilmiş ve toplanma saati 15.00’den saat 14.00’e çekilmiştir. Bunun yanında Anayasanın 81 inci maddesinde yer alan milletvekillerinin göreve başlarken yemin etmelerine ilişkin hüküm, İçtüzük kuralına da dönüştürölmüştür.

Maddede yapılan asıl değişiklik, andimekten imtina eden milletvekillerinin, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamayacağı hükmünün maddeye eklenmesidir.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

Öncelikle milletvekili sıfatının kazanılması ile milletvekili yemini arasında bir ilişki kurulup kurulmayacağı ve milletvekili sıfatından kaynaklanan hakların başlangıcının ne olacağı konusunun aydınlatılması gerekmektedir. Prof. Dr. Kemal Gözler, milletvekili sıfatının seçimlerle kazanılacağını, Anayasada milletvekilliğinin başlangıcına ilişkin bir düzenleme bulunmadığı için Milletvekili Seçim Kanunun 35 inci maddesi dikkate alınarak milletvekili seçim tutanağı ile milletvekili sıfatının başlatılması gerektiğini belirtmektedir. Gözler, andiçme tartışmalarına da değinerek, andimenin milletvekili sıfatının kazanılmasına bir etkisi bulunmadığı tespitinde bulunarak, milletvekillerinin seçimlerle hukuki statüsüne kavuştuğunu ve bu andan itibaren dokunulmazlık hakkını kazandıkları değerlendirmesinde bulunmaktadır.⁶

Prof. Dr. Metin Feyzioėlu, milletvekili sıfatının Yüksek Seçim Kurulu’nun seçim sonuçlarını ilan ettiği tarihte kazanıldığını belirterek, yasama dokunulmazlığının da kişinin milletvekili sıfatını kazandığı anda başlayacağı ve Meclis kararıyla kaldırılmadığı veya kendiliğinden kalkmadığı sürece, yeni seçim sonuçları resmen ilan edilinceye kadar devam edeceğini belirtmektedir.⁷

Milletvekili sıfatının kazanılma zamanına, Yüksek Seçim Kurulunun aşağıda bir bölümünden alıntı yapılan 27.7.2007 tarihli ve 716 numaralı kararı da, ışık tutmaktadır.

“İstanbul İli (3) numaralı seçim çevresinden Milliyetçi Hareket Partisi 3. sıra milletvekili adayı gösterilen Mehmet Cihat ÖZÖNDER’in, 26/07/2007 tarihinde geçirdiği trafik kazası sonucunda vefat etmiş olması nedeniyle, aday listesinin kesinleştiği 20 Haziran 2007 tarihi göz önünde bulundurularak, oy verme günü olan 22/07/2007 Pazar günü saat: 17.00 itibariyle 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun yukarıda açıklanan 25., 35., 36. ve 39. maddeleri delaletiyle milletvekili seçilmiş sayılmasına ve ölüm tarihi olan 26/07/2007 tarihi esas alınarak Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir üyeliğın boşalmış olduğunun tespitine karar verilmesi gerekmiştir.”

Anılan kararda, Yüksek Seçim Kurulu seçim mazbatasını almasa bile vefat eden milletvekilinin bu sıfatını seçim sonuçlarının kazanılmasıyla elde ettiğine karar vermiştir.

Prof. Dr. Bülent Tanör ve Prof. Dr. Necmi Yüzbaşıoğlu antimenin milletvekili sıfatının kazanmanın mı, yoksa göreve başlamanın mı ön koşulu olduğunda uygulamada tereddüt oluşturabileceğine işaret ettikten sonra, Anayasanın 81 inci maddesinde yer alan “TBMM üyeleri göreve başlarken” ifadesinin ant öncesinde milletvekili sıfatının kazanıldığını tescil ettiğini belirtmektedir. Tanör ve Yüzbaşıoğlu, ant içmenin sadece göreve başlamanın şartı

⁶ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, s.297,298.

⁷ Metin Feyzioėlu, “Yasama Dokunulmazlığı”, AÜHFD, C.42, Sayı 1-4, 1991-1992, s.26.

olduğunu vurgulayarak, milletvekilleri ant içmeden milletvekili hak ve ayrıcalıklarına sahip olurlar, değerlendirmesinde bulunmuştur.⁸

Prof. Dr. Ergun Özbudun ise milletvekili andının, hukuki bağlayıcılıktan çok, manevi bir bağlayıcılık ifade ettiğine kuşku bulunmadığı, tespitinde bulunmuştur.⁹

Bunlarla birlikte milletvekilliğinin hukuki statüsünden kaynaklanan unsurların neler olduğu hakkında da bir değerlendirmede bulunulmalıdır. Prof. Dr. Ergun Özbudun milletvekili statüsünün dokunulmazlık dışındaki unsurlarını, milletvekillerinin bütün milleti temsil etmesi ilkesi, milletvekili andına ilişkin hüküm, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler, yasama sorumsuzluğu, milletvekilliğinin düşmesi ve milletvekillerinin malî statüsü şeklinde açıklamıştır.¹⁰

“Andiçmekten imtina eden milletvekilleri, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamazlar.” hükmünün bu açıklamalar ışığında, ele alınması gerekmektedir. Dolayısıyla andiçmekle milletvekillerinin hukuki statüleri arasında bir bağ kurulamayacağına ilişkin yaygın kabulden hareket edilmelidir.

İptali talep edilen düzenlemede yer alan “milletvekili sıfatından kaynaklanan haklar” ifadesinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin İçtüzük Teklifinin ne Genel Gerekçesinde ne de madde gerekçesinde hiçbir açıklamaya yer verilmemiştir.

Anayasa’nın “Cumhuriyetin nitelikleri” kenar başlıklı 2. maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” denilmiştir. Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir (Anayasa Mahkemesi’nin 9.4.2014 gün ve 2014/38 Esas, 2014/80 Karar sayılı Kararı).

Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti” ilkesinin temel unsurlarından biri “hukukî belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, saydam, belirli, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca, kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi gerekir. Açık, anlaşılır ve sınırları belli olmayan, elâstikî kavramlar içeren kurallar vatandaşları korumanın değil, bilâkis, vatandaşları cezalandırmanın bir aracı olabilir. “Hukukî belirlilik” ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya, hangi hukukî yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye ne türden müdâhale yetkisi verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

⁸ Bülent Tanör-Necmi Yüzbaşıoğlu, 1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku, 15. Bası, Beta Yayın Basım Yayın Matbaacılık, Kasım 2015, s. 242-243.

⁹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara-2014, s. 298.

¹⁰ a.k. s. 297.

İptali talep edilen cümlede yer alan “milletvekili sıfatından kaynaklanan haklar” ibaresinin milletvekili statüsü gereği elde edilen hangi hakları kapsadığı açık bir şekilde belirtilmediğinden, söz konusu düzenleme Anayasanın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Yine iptali talep edilen cümlede yer alan imtina kelimesinin de uygulamada ne şekilde yorumlanacağı konusunda kuşklar bulunmaktadır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde imtina kelimesinin anlamını “kaçınma, sakınma, çekinme” olarak belirtilmektedir.¹¹ Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında, “Anayasanın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasal iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakta istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır.” tespitinde bulunulmuştur. Bu açıdan hangi durumların imtina kapsamında değerlendirileceği hususunda da bir belirlilik bulunmamaktadır. Bu açıdan da Anayasanın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi ihlal edilmiştir.

Yukarıda yer alan gerekçelerle “Andiçmekten imtina eden milletvekilleri, milletvekili sıfatından kaynaklanan haklardan yararlanamazlar.” cümlesi Anayasanın 2. maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

2) 27.07.2017 Tarihli Ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 2 inci Maddesiyle Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 19 uncu Maddesinin 5 inci Fıkrasının 4 üncü Cümlesinde Yer Alan “Beş” İbaresine İle 5 inci Cümlesinde Yer Alan “Üçer” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

İçtüzüğün 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasının 1160 Sayılı Kararın 2 nci maddesi ile değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

“İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır ve Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.”

İçtüzüğün 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasının 1160 Sayılı Kararın 2 nci maddesi ile değiştirildikten sonraki hali şu şekildedir:

“İçtüzükte Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağrıda toplanamaz, oybirliğiyle tespit, teklif yapamaz veya görüş bildiremezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır.

¹¹ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.599581c7928258.50810548
(Erişim tarihi: 17.08.2017)

Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyuyla karar verilir.”

İçtüzüğün “Danışma Kurulu” başlıklı 19 maddesinin 5 inci fıkrasında iki temel değişiklik yapılmıştır. Bunlardan ilki Danışma Kurulunda siyasi parti gruplarının oybirliği ile karar almaları durumunda, bu kararların Genel Kurulda görüşme yapılmaksızın oya sunulmasıdır. İkinci değişiklik ise, daha önce İçtüzüğün 63 üncü maddesi uyarınca usul tartışmaları kapsamında Genel Kurulda görüşülen grup önerilerinin, İçtüzüğün 19 uncu maddesinin kapsamına alınarak, görüşme usulünün kurala bağlanmasıdır. Buna göre öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilecek ve bu açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilecektir.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

Değişiklik öncesinde Danışma Kurulunda görüşülecek konularda siyasi parti gruplarının oybirliği olamadığı ya da Danışma Kurulunun bir ya da birden fazla siyasi parti grubunun katılmaması nedeniyle toplanamadığı durumlarda, siyasi parti grupları bu önerilerini doğrudan Genel Kurul gündemine getirebiliyorlardı. Bu kapsamda Genel Kurulda yapılan görüşmeler, İçtüzüğün usul hakkında görüşmelerini düzenleyen 63 üncü maddesine dayanılarak gerçekleştiriliyordu. İçtüzüğün 63 üncü maddesinde yer alan “bir konuyu öne alma veya bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce görüşülür.” hükmü uygulamada Danışma Kurulu’nun ya da siyasi parti gruplarının önerilerinin, usul görüşmeleri çerçevesinde ele alınmasına olanak tanıyacak şekilde yorumlanmıştır.¹² Bu kapsamda yapılacak görüşmelerde İçtüzüğün 63 üncü maddesi uyarınca lehte ve aleyhte ikişer kişiye 10’ar dakika konuşma süresi verilmesi de teamüle dönüştürülmüştür. Siyasi parti grup önerileri için konuşma sürelerinin usul tartışmaları için belirlenmiş olan en uzun süre olan 10’ar dakika olarak uygulanmasının teamüle dönüştürülmesinin, TBMM gündeminin oluşturulmasının yasama süreci açısından öneminden kaynaklandığına kuşku yoktur.

Grup önerileri üzerinde Genel Kurulda, grup önerisi veren partinin 5, diğer siyasi parti gruplarına mensup 1’er milletvekiline ise 3’er dakika söz verilmesine ilişkin İçtüzüğün 19 uncu maddesinde yapılan düzenleme, muhalefet partilerinin konuşma sürelerini kısaltma amacına yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, mevcut sandalye sayısı itibarıyla dört siyasi parti bulunduğu düşünüldüğünde, grup önerileri üzerinde 40 dakika olan görüşme süresi, 14 dakikaya düşürülmektedir.

Danışma Kurulunda esas olan oybirliği ile karar alınmasıdır. TBMM gündeminin grubu bulunan tüm siyasi partilerin uzlaşması ile belirlenmesi demokrasi kültürünün yerleşmesi açısından da önemlidir. Uzlaşma olmadığı durumlarda, Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan tüm konularda grup önerileri ile siyasi iktidar kadar muhalefetin de TBMM gündeminin belirlenmesine katkı verebilmesi sağlanmaktadır. Dolayısıyla, grup önerileri milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmalarına katılmaları açısından, parlamenter faaliyetlerin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Özellikle Anayasanın 98 inci maddesinde düzenlenen Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları arasında yer alan araştırma ve genel görüşme önergelerinin Genel Kurulun

¹² Fahri Bakırcı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar, Ankara, 2015, s.122.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

dikkatine sunulabilmesi de grup önerilerinin görüşülmesi sırasında sağlanabilmektedir. Grup önerileri, TBMM’de siyasi iktidarların tek taraflı gündem dayatmalarına karşı, muhalefetin alternatif gündem oluşturulmasına olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla, grup önerileri siyasi partilerin ve milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerine katkı verdikleri yasama sürecindeki önemli işlemlerden biridir.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Milletvekillerinin yasama ve denetim kapsamındaki bu görevleri yerine getirilebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da belirtildiği gibi, “yasama faaliyetlerine etkili bir şekilde katılmaları ile olanaklıdır.” Grup önerileri üzerinde Genel Kurulda yapılacak konuşmaların öneriyi yapan siyasi parti grubu için 5 dakika, diğer siyasi parti grupları için 3’er dakika ile sınırlanmasının, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamında Anayasanın 87 nci maddesinde sayılan görev ve yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmelerini engelleyeceğine kuşku yoktur.

İptali talep edilen ibareler, konuşma sürelerini sınırlandırdığı için Genel Kurulu etkin bir bilgilendirme olamadan karar vermek zorunda bırakacağından, bu durum sağlıklı irade ortaya çıkmasını etkileyecektir. Bu nedenle söz konusu ibareler Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır, iptalleri gerekir.

Yine Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında, “Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez. Bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşması olanaksızdır.” denilmektedir. TBMM gündemini belirlemek gibi yasama faaliyetinin en önemli aşamalarından biri üzerinde Genel Kurulda siyasi partiler adına yapılacak konuşmaların süresinin 3 dakika, grup önerisini getiren siyasi parti adına yapılacak konuşmaların 5 dakika ile sınırlanması Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirilmesini engellemesi bakımından ölçüsüz bir sınırlama niteliğinde olduğundan Anayasanın 2 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Grup önerileri üzerinde Genel Kurulda, grup önerisi veren partinin 5, diğer siyasi parti gruplarına mensup 1’er milletvekiline ise 3’er dakika söz verilmesine ilişkin İçtüzüğü’nün 19 uncu maddesinde yapılan düzenleme, konuşma sürelerini kısaltan iptali talep edilen ibareler bakımından Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptalleri gerekir.

3) 27.07.2017 Tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 3 üncü Maddesiyle Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 37. Maddesinin 2 nci Fıkrasının 4 üncü Cümlesinde Yer Alan “ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” İbaresini ile Son Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin Anlamı ve Kapsamı

İçtüzüğü’nün 37 nci maddesi komisyonlarda inceleme süresine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Anılan maddenin 2. fıkrasının 1160 sayılı Kararla değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

“Bu sürenin bitiminde, tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet, teklif sahibi ve bir milletvekili beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.”

İçtüzüğün 37 nci maddesinin 2. fıkrası, 1160 sayılı Kararın 3. maddesi ile şu şekilde değiştirilmiştir:

“Bu sürenin bitiminde, tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon, Hükümet ve teklif sahibi beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Bu istemler, her hafta Salı günü ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla bir tane olmak üzere işleme alınır. Bir milletvekili bir yasama yılında bu kapsamda bir defadan fazla istemde bulunamaz.”

İçtüzüğün 37 nci maddesi uyarınca milletvekillerince yapılan taleplerin hangi zamanlamayla Genel Kurul gündemine geleceğine ilişkin olarak İçtüzükte bir düzenleme olmamasına karşın, Genel Kurulun çalıştığı Salı günleri sıradaki bir kanun tasarısı, kanun teklifi ya da kanun hükmünde kararnamenin doğrudan Genel Kurulun gündemine alınmasına ilişkin görüşme yapılması teamül haline getirilmiştir. Genel Kurulun çalıştığı her hafta Salı günü bir istemle sınırlı olmak üzere uygulanan bu teamül, 1160 sayılı Kararla yapılan değişiklikle, bazı sınırlamalar getirilerek, İçtüzük hükmüne dönüştürülmüştür.

Bunlarla birlikte 1160 Sayılı Kararla İçtüzüğün 37 nci maddesi uyarınca doğrudan Genel Kurul gündemine alınması talep edilen kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnameler üzerinde bir milletvekili adına 5 dakikaya kadar yapılabilecek konuşmaların yapılmasına olanak sağlayan düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır.

1160 Sayılı Kararın 3 üncü maddesi ile İçtüzüğün 37 nci maddesi kapsamında yapılacak görüşmelere ilişkin olarak iki sınırlama getirilmiştir.

- İlk sınırlama, her hafta bir tane olmak üzere görüşülecek olan taleplerin, milletvekilinin mensup olduğu siyasi parti grubu itibariyle sıraya konulmasına ilişkindir.

- İkinci sınırlama ise, bir milletvekilinin bir yasama yılı içinde sadece bir defa talepte bulunabilmesine ilişkindir.

b. Anayasaya Aykırılık Gerekçeleri

Kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına ilişkin yapılan değişiklik üç temel noktada Anayasaya aykırılık taşımaktadır. Anayasaya aykırı olarak yapılan değişikliklerin ilki doğrudan Genel Kurul gündemine alınmaya ilişkin istemlerin siyasi partiler gözetilerek işleme alınmalarına yönelik değişikliktir. İkincisi, milletvekillerinin bir yasama yılı için sadece bir adet istemde bulunmalarına ilişkin getirilen sınırlamadır. Anayasaya aykırılık taşıyan üçüncü nokta ise, İçtüzüğün 37. maddesinde yapılan değişikliğin yeni yasama dönemi itibariyle değil, 1160 sayılı TBMM Kararının yayımı tarihinde yürürlüğe girmesidir.

b.1- “Ayrı Bir Siyasi Parti Grubundan Bir Milletvekili Tarafından Yerine Getirilmek Kaydıyla” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

İçtüzüğün 37. maddesinin 2 inci fıkrasının 1 inci cümlesinde kanun teklifleri ve kanun tasarıları ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına ilişkin ilişkin olarak Hükümet ve teklif sahiplerinin talepte bulunabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm İçtüzüğün 37. maddesinin 2. fıkrasının 1. cümlesinin 1160 sayılı Kararla değişikliğe uğramadan önceki hükmünün aynısıdır. 1160 sayılı Kararla getirilen değişiklik anılan taleplerin Genel Kurulda görüşülme usulüne ilişkindir. İptali talep edilen ibare ile getirilen usule göre teklif ve tasarılar ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet ve milletvekilleri talep edebilecek, ancak sadece bir siyasi partiye mensup olan milletvekillerinin talepleri işleme alınacaktır. İşlem sırası için de siyasi parti sırası gözetilecektir. Yani Hükümet, teklif ve tasarılar ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması talebinde bulunabilecek, ancak bu talebi işleme alınmayacaktır. Yine bir siyasi partiye mensup olmayan bağımsız bir milletvekili ile bir siyasi partiye mensup olup da siyasi partisi grup kurma sayısına ulaşmayan bir milletvekili de teklif ve tasarılar ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması talebinde bulunabilecek, ancak bu talebi işleme alınmayacaktır.

Anayasanın 87 nci maddesinde “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasanın 88 inci maddesinde ise, “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. Kanun tekliflerinin doğrudan Genel Kurul gündemine alınması taleplerinin siyasi partiler bakımından sıraya konulması, Anayasada kanun teklif etme açısından milletvekillerine verilmiş bir hakkın siyasi partilere göre kullanılması sonucunu doğuracaktır. Anayasa ve İçtüzüğe göre siyasi partiler kanun teklifi ya da tasarısı veremezler, bu hak sadece Hükümete ve milletvekillerine tanınmıştır. Dolayısıyla bu hakkın kullanılmasında siyasi parti sırası da gözetilemez. Bu nedenle iptali talep edilen ibare Anayasanın 88 inci maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Anayasa'nın 10. maddesinde, herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, kadınlar ve erkeklerin eşit haklara sahip oldukları ve Devlet'in bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlü bulunduğu, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları hükme bağlanmaktadır.

Eşitlik ilkesi 31.1.2008 günlü E. 2004/3, K.2008/47 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında şu şekilde ele alınmıştır:

Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen "yasa önünde eşitlik ilkesi"nin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasalar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Bu yasak, ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Ancak kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanların farklı kurallara tabi tutulmaları Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Bir siyasi partiye mensup milletvekili ile hiçbir siyasi partiye mensup olmayan bağımsız milletvekilinin yasama ve denetim görevlerini yerine getirirlerken farklı haklara sahip olması düşünülemez. Doğrudan gündeme alma taleplerine ilişkin istemler üzerine her hafta Salı günü Genel Kurula indirilecek kanun tekliflerinin, her hafta ayrı bir siyasi parti grubuna mensup

milletvekiline kullandırılmasına ilişkin iptali istenen hüküm, bağımsız milletvekillerinin ve bir siyasi partiye mensup olup ancak partisi grup kuramamış bir milletvekilinin bu hakkı kullanmasını engellemesi açısından da Anayasanın eşitlik ilkesinin düzenlendiği 10. maddesine aykırılık taşımaktadır. Bu nedenle iptali gerekmektedir.

Bunlarla birlikte “ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” ibaresi Hükümetin taleplerinin işleme alınmasını engellemesi açısından da Anayasaya aykırılık taşımaktadır.

İçtüzüğün 37 nci maddesinin 2 nci fıkrasının birinci cümlesinde tasarı, teklif ve kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını Hükümet veya teklif sahiplerinin talep edebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine, 37 nci maddenin 2 nci fıkrasının ikinci cümlesinde, bu talepler üzerine komisyon, Hükümet ve teklif sahibinin beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilmeleri öngörülmüştür. Ancak, 37 nci maddenin 2 nci fıkrasının 4 üncü cümlesinde yer alan, bu taleplerin her hafta Salı günü “ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” işleme alınacağı hükmü, Hükümetin taleplerinin işleme alınmaması sonucunu doğurmaktadır. Yani bu hakkın kullanımı Hükümet bakımından sınırlanmaktadır. Sonuç olarak iptali talep edilen ibare ile İçtüzüğün 37 nci maddesinin 2 nci fıkrasının 1 inci cümlesi hükümleri uygulama noktasında çelişki doğuracak düzenlemeler içermektedir.

22 nci Dönemde Hükümet "Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun Tasarısı"nın İçtüzüğün 37 nci maddesi uyarınca doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını talep etmiştir. TBMM Genel Kurulunun 22 nci Dönem 5 inci Yasama Yılı 110 uncu Birleşiminde yapılan oylama sonrasında "Merkezi Finans ve İhale Biriminin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun Tasarısı" İçtüzüğün 37 nci maddesi uyarınca doğrudan Genel Kurul gündemine alınmıştır. Yani İçtüzüğün 37 nci maddesi sadece milletvekilleri tarafından değil, Hükümetler tarafından da kullanılmaktadır. Oysa iptali talep edilen düzenleme yürürlükte olsa idi, Hükümet doğrudan gündeme alma talebinde bulunamayacaktı.

Yukarıda da yer aldığı üzere, Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Belirlilik ve öngörülebilirlik ise, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesidir. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti” ilkesinin temel unsurlarından biri “hukukî belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, saydam, belirli, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca, kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi gerekir. İptali talep edilen “Ayrı Bir Siyasi Parti Grubundan Bir Milletvekili Tarafından Yerine Getirilmek Kaydıyla” ibaresi, 37 nci maddenin 2 nci fıkrasının 1 inci cümlesinin uygulanmasını olanaksız kılmaktadır. Dolayısıyla 37 nci maddenin 2 nci fıkranın 1 inci cümlesiyle çelişen hüküm taşımaktadır. Yani 1 inci cümleye göre Hükümet ve teklif sahibi doğrudan gündeme alma talebinde bulunabilecek, ancak Hükümetin talebi, iptali talep edilen hüküm uyarınca, hiç bir şekilde işleme alınamayacaktır. Söz konusu ibare bu açıdan belirlilik taşımadığından, aynı fıkranın başka bir hükmüyle çelişmesinden dolayı uygulamada duraksamalara neden olacağı

açık olduğundan ve keyfi uygulamaları da beraberinde getireceğinden Anayasanın 2 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

b. 2- “Bir Milletvekili Bir Yasama Yılında Bu Kapsamda Bir Defadan Fazla İstemde Bulunamaz.” Cümlesinin Anayasaya Aykırılığı

Anayasa ve İçtüzükte milletvekillerinin verebilecekleri kanun teklifleri ile ilgili olarak sayısal bir sınırlama bulunmamaktadır. Aksi durumda böyle bir sınırlamanın milletvekillerine yasama görevi kapsamında verilen yetkinin de sınırlanması sonucunu doğuracağı açıktır. Milletvekilleri kanun teklifi verme yetkilerini konu, zaman ve sayı bakımından hiçbir sınırlamaya tabi olmadan kullanırlar. Ülkenin ve yurttaşların sorunlarını çözüm ve geleceklerini güvenceye almak için verilen kanun teklifleri bu bakımdan cari duruma, ülkenin gündemine ve gerçeklerine uygun bir içerik ve zamanlamayla hazırlanarak TBMM Başkanlığına sunulurlar. Milletvekilleri yasama çalışmalarına kanun teklifi vererek katılırlar, ancak bu teklifler Genel Kurul gündemine gelmeleri durumunda yasalaşabilirler. Bu bakımdan İçtüzüğün 37. maddesi çoğunluk partisi ya da partilerinin dışında Genel Kurulun iradesine kanun tekliflerinin sunulmalarına olanak sağlaması açısından önem taşımaktadır. Genel Kurulun çalıştığı her hafta Salı günü İçtüzüğün 37. maddesi kapsamında bir istemin işleme alınması ile anılan İçtüzük hükmü periyodik bir yasama faaliyetine dönüşmektedir. Bu durum İçtüzüğün 37. maddesi uyarınca yapılan görüşmeleri yasama çalışmalarının önemli bir parçası haline getirmektedir.

Anayasanın 87 nci maddesinde “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasanın 88 inci maddesinde ise, “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. TBMM Başkanlığının ekte bir örneği yer alan 17.8.2017 tarihli ve 43452547-120.00/115482 sayılı yazısında, yazının tarihi itibarıyla 34 milletvekilinin İçtüzüğün 37. maddesi uyarınca 465 kanun teklifinin doğrudan gündeme alınmasına ilişkin başvuruda bulunduğu anlaşılmaktadır. Mevcut durum itibarıyla bir milletvekilince sadece bir yasama döneminde bir defa kullanılabilmesine ilişkin sınırlama 11 milletvekilinin bu hakkı kullanmasını engelleyecektir. Milletvekillerinin bu hakkı bir yasama yılında sadece bir kez kullanabilmeleri TBMM’nin kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görev ve yetkisini sınırlandırdığı için Anayasanın 87 nci maddesine aykırılık taşımaktadır. İptali gerekir.

b. 3- “Ayrı Bir Siyasi Parti Grubundan Bir Milletvekili Tarafından Yerine Getirilmek Kaydıyla” İbaresini ile “Bir Milletvekili Bir Yasama Yılında Bu Kapsamda Bir Defadan Fazla İstemde Bulunamaz.” Cümlesinin 1160 Sayılı Kararın Yürürlük Tarihinden İtibaren Uygulanmasının Anayasaya Aykırılığı

İçtüzüğün 37. maddesi kapsamında yapılacak görüşmelerin her Salı günü bir kanun teklifinin doğrudan gündeme alınması isteminin Genel Kurulda görüşülmesi şeklinde uygulanmasının teamüle dönüştürüldüğü yukarıda belirtilmişti. Bu teamül çerçevesinde 17.8.2017 tarihi itibarıyla 3 siyasi partiye mensup milletvekillerince 465 kanun teklifinin doğrudan gündeme alması isteminde bulunduğu TBMM Başkanlığının Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna bildirdiği bir örneği ekte yer alan 17.8.2017 tarihli ve 43452547-120.00/115482 sayılı yazısı ile ortaya konulmuştur. Dolayısıyla 26. Döneminin bitimine kadar Genel Kurulun çalıştığı tüm Salı günlerinde hangi sırayla doğrudan gündeme alma talebinin Genel Kurulda görüşüleceği 1160 Sayılı Kararın yürürlük tarihi itibarıyla belirlenmiş durumdadır.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.

Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Belirlilik ve öngörülebilirlik ise, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesidir.

Kişî ve kuruluşların devlete güven duymaları, maddî ve manevî varlıklarını korkusuzca geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğü sağlandığı bir hukuk devleti düzeninde gerçekleştirilebilir.

Anayasa Mahkemesi'nin de bu yönde verilmiş birçok kararı vardır. Nitekim Yüksek Mahkeme 'geriye yürümezlik' ilkesini incelerken 7.2.2008 tarihli ve E.2005/128, K.2008/54 sayılı kararında aynen şöyle demiştir:

“Daha önce tesis edilmiş bulunan işlemlerin doğurduğu hukukî sonuçları ortadan kaldıracak şekilde yasama tasarrufunda bulunulması, hukuk güvenliği ilkesine aykırılık oluşturur. Hukuk devletinin gereği olan hukuk güvenliğini sağlama yükümlülüğü, kural olarak yasaların geriye yürütülmemesini gerekli kılar. “Yasaların geriye yürümezliği ilkesi” uyarınca yasalar, kamu yararı ve kamu düzeninin gerektirdiği, kazanılmış hakların korunması, mali haklarda iyileştirme gibi kimi ayırsız durumlar dışında ilke olarak yürürlük tarihlerinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılırlar. Yürürlüğe giren yasaların geçmişe ve kesin nitelik kazanmış hukuksal durumlara etkili olmaması hukukun genel ilkelerindendir.”

Dolayısıyla yürürlükte bulunan hükümlere göre gerçekleşmiş durumlar ile elde edilmiş hakların korunması hukuk devletinin gereği olarak görülmelidir (Bkz. Anayasa Mahkemesinin 7.2.2008 günlü ve E.2005/128, K.2008/54; 31.1.2008 günlü ve E. 2004/3, K. 2008/47; 18.5.2011 günlü ve E.2008/7, K.2011/80; 18.6.2013 günlü ve E.2012/147, K.2013/78 sayılı kararları).

“ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” ibaresi ile “Bir milletvekili bir yasama yılında bu kapsamda bir defadan fazla istemde bulunamaz.” cümlesinin uygulaması, İçtüzüğü'nün 37. maddesinin değişiklik öncesindeki uygulaması bakımından 26. Dönemin sonuna kadar Genel Kurulun gündemine doğrudan alınması görülecek kanun tekliflerinin kesinleşmiş sırasının değişmesi sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla milletvekillerinin isimleri ve sırası bakımından fiilen kesinleşmiş bir hak, iptali talep edilen düzenlemeyle ortadan kaldırılmıştır. Milletvekilleri bakımından bir hakka dönüşen bu sıralamanın değiştirilmesi hukuk güvenliği ilkesine aykırılık oluşturduğundan, Anayasanın 2. maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yukarıda yer alan gerekçelerle, “ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” ibaresi ile “Bir milletvekili bir yasama yılında bu kapsamda bir defadan fazla istemde bulunamaz.” cümlesi, Anayasanın 2, 10, 87 ve 88 inci maddelerine aykırıdır, iptalleri gerekir.

4) 27.07.2017 Tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 6 ncı Maddesiyle Yeniden Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 57 nci Maddesinin 2 nci Fıkrasının Birinci Cümlesinde Yer Alan “Görüşmeye tabi” İbaresini ile “maddelerine geçilmesi ve tümünün” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin Anlamı ve Kapsamı

584 Karar Numaralı TBMM İçtüzüğünün Yoklama başlıklı 57. maddesinin 2. fıkrası, *“Görüşmeler sırasında işaretle oylamaya geçilirken, yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir.”* hükmünü içermekte iken 1160 sayılı Kararın 6 ncı maddesi ile bu hüküm aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Görüşmeye tabi tezkerelerin oylaması ile kanunların maddelerine geçilmesi ve tümünün oylaması esnasında, işaretle oylamaya geçilirken en az yirmi milletvekili ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle yoklama yapılmasını isteyebilir.”

İçtüzüğün değiştirilen hükmü, işaretle oylamaya tabi tüm işlerde istisnasız olarak oylamaya geçilirken 20 milletvekilinin ayağa kalkması ya da önerge vermesi ile yoklama talebinde bulunulabilmesine olanak tanımaktaydı. İptali istenen düzenleme ile yoklama taleplerinin, sadece görüşmeye tabi tezkereler ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerine geçilmesi ve tümünün oylanması sırasında işaretle oylamaya geçilirken talep edilebilmesi kurallaştırılmıştır. Dolayısıyla görüşmesiz oylanmış tezkereler ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin oylamalarında yoklama talep edilebilmesi uygulamasına son verilmiştir. Böylece tasarı ve tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında verilen değişiklik önergelerine ilişkin oylamalar öncesinde de yoklama istenemeyeceğinden, bu görüşmelerde de toplantı yeter sayısının mevcudiyeti tespit edilemeyecektir.

b. Anayasaya Aykırılık Gerekçeleri

Anayasanın “Toplantı ve karar yeter sayısı” başlıklı 96. maddesinin 1. fıkrası, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dahil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır.”* hükmünü içermektedir. Anayasanın bu amir hükmü TBMM İçtüzüğünün “Yoklama” başlıklı 57. maddesi ile uygulamaya dönüşmektedir. İçtüzüğün 57. maddesinin 1 inci fıkrası, *“Başkan birleşimi açtıktan sonra tereddüde düşerse yoklama yapar.”* hükmünü içerirken, 1160 sayılı Kararın 6. maddesiyle yapılan değişiklikle *“birleşimi açtıktan sonra”* ibaresi *“birleşimi açarken”* şeklinde değiştirilmiştir. Bu değişiklik sadece kelime değişikliğinden ibaret olup mevcut uygulamayla paralellik taşımaktadır. İçtüzüğün 57. maddesinin son fıkrası da Anayasanın 96. maddesine paralel olarak, yapılan yoklamalarda üye tamsayısının en az üçte birinin mevcut olmadığının anlaşılması durumunda oturumun en fazla bir saat ertelenebilmesini, yeni oturumda da yeter sayının bulunamaması durumunda birleşimin kapatılmasını öngörmektedir. Yani 1160 sayılı Kararın 6 ncı maddesinde, İçtüzüğün 57 nci maddesinin son fıkrası da aynen muhafaza edilmiştir. İptali talep edilen ibareler, kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin görüşmelerinde ve görüşmesiz oylanmış tezkerelerin oylaması sırasında yapılan işaretle oylamaların öncesinde yeter sayı talep edilebilmesini ortadan kaldırdığından, bu oylamalar açısından Anayasanın 96. maddesinin 1 inci fıkrasının 1 inci cümlesi ile İçtüzüğün 57. maddesinin son fıkrasını uygulanamaz hale getirmektedir. Söz konusu ibarelerin iptali halinde, 1160 sayılı Kararla yapılan değişiklik öncesindeki gibi, kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi sırasında tasarı ve tekliflerin *“maddelerine geçilmesi ve tümünün”*

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

oylaması dışındaki, maddelerinin görüşmeleri ile görüşmesiz oylanan tezkerelerin oylaması sırasındaki işaretle oylamaların öncesinde de yoklama istenebilecektir.

İçtüzük ve Anayasa Mahkemesi kararları ışığında, toplantı yeter sayısının birleşimin başında başkan tarafından aranmaması durumunda ve görüşmeler sırasında ise talep edilmediği durumlarda bulunduğu var sayılmaktadır. Aslında bu durum Meclis çalışmalarının da bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak yoklamanın bazı özel durumlarda aranmaması, Anayasada bu özel durumlar gösterilmediğinden Anayasaya aykırılık taşımaktadır.

Toplantı yeter sayısı ve yoklama birçok Anayasa Mahkemesi kararına konu olmuştur. Bu açıdan Yüce Mahkemenin toplantı yeter sayısı kavramı ve uygulaması konusunda tartışmaya yer bırakmayacak kadar genişlikte ve kesinlikte bir içtihadı bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin aşağıda alıntılar yapılan kararlarında toplantı yeter sayısı ile karar yeter sayısına ayrı ayrı vurgu yapılmış, toplantı yeter sayısının talep edilmemesi halinde var olduğunun kabul edilmesi konusunda bir içtihat ortaya konulurken, toplantı yeter sayısının talep edildiği halde aranmamasının Anayasaya aykırı olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anayasa Mahkemesinin 14.11.1968 tarihli E. 1968/58, K. 1968/53 sayılı kararında aynen şu ifadelerle yer verilmiştir:

Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarında toplantı ve karar yeter sayıları sorunu görüşmelerin ve kararların sağlığı ve geçerliliği yönünden birinci derecede önem taşıdığı içindir ki yetersayının varlığının tesbitini ve denetlenmesini sağlamak üzere İçtüzüklerde çeşitli hükümlere yer verilmiş ve oylamalar sıkı bir inzibata bağlanmıştır.(...)

İnceleme konusu işte ilgili milletvekili, hakkındaki rapor görüşülmeden önce, görüşülürken ve görüşüldükten sonra çoğunluk bulunmadığını ileri sürmektedir. Kesinlikle bilinen, bu işin görüşülüp karara bağlandığı 21/10/1968 günlü 95. birleşimin başında yetersayı bulunduğu, ilgili milletvekiline ilişkin 3/757 sayılı yani 3. raporun görüşülmesi sırasında yetersayının bulunmadığıdır. Çünkü sözü geçen birleşimde yalnız iki kez yoklama yapılmıştır. Yoklama sonuçlarının da ancak yoklamanın yapıldığı anı yansıttığında şüphe yoktur. Aynı birleşimde bir kanun tasarısının açık oylanmasına gidilmiş ve bu oylamada çoğunluk sağlanamadığı tespit olunmuştur. Yalnız açık oylama işleminin bittiği anla iptali istenen kararın alındığı zaman arasında mesafe bulunduğu gibi esasen bir açık oylamanın, belirli bir süre içinde oya katılanların sayısını belirtmekten öte ve hele toplanma yeter sayısı hakkında kesin ve açık fikir verebilecek bir anlamı olmayacağı ortadadır.

İki yoklama arasında görüşmeye katılanların sayısında vakit vakit dalgalanmalar olabileceği ve görüşülen konunun ilgi çekiciliğine göre toplantı salonunda bulunanların çoğalacağı veya seyrekleşeceği düşünülebilir. Bununla birlikte yeter sayıya ilişkin iddiaları kesinlikle destekliyecek tek delilin yoklamada sonuçları olduğunda kuşku yoktur. İptali istenen kararın oylanması sırasında ve akabinde yoklama yapılmamış olduğundan yeter sayı konusunda ancak İçtüzükle getirilmiş teminat hükümleri ile Başkanlık Divanının, milletvekillerinin ve ilgili tutum ve davranışlarının karşılaştırılması iddia üzerinde doyurucu bir kanıya varılmasını mümkün kılacaktır.

İptali istenen karara ilişkin görüşme ve oylama sırasında Başkanlık Divanının çoğunluk ve oylama yönünden herhangi bir tereddüde düşmediği İçtüzüğün bu gibi durumlar için öngördüğü yollara başvurulmamasından anlaşılmaktadır. Milletvekilinin de yine İçtüzükte

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

yazılı yetkilerini kullanarak Başkanlık Divanını uyarmamaları o sıralarda ortada bir yetersayı sorununun bulunmadığını ayrıca gösterir. Hele ilgili milletvekilinin kendisine ilişkin raporların hemen görüşülmesini ısrarla istemesi; hakkındaki 3/840 sayılı raporun oylanmasında, daha sonra 3/693 sayılı raporun uzun uzun görüşülmesi ve oylanması sırasında yetersayı bakımından herhangi bir iddia ve teşebbüste bulunmaması ve ancak karar aleyhine çıkınca İçtüzük hükümlerine uymayan bir biçimde önce 1/3 çoğunluğun bulunmadığını sonra çoğunluk bulunmadığını ileri sürmesi ve 3/757 sayılı rapor üzerinde görüşme açıldıktan sonra İçtüzük hükümlerine uygun olarak yoklama isteminde bulunması yetersayı konusundaki iddiaları ile bağdaşmayacak ve iddiaların yersizliği kanısını doğuracak bir tutumdur.

Böylece, ilgili milletvekilinin, dokunulmazlığının kaldırılması kararının alınmasında yetersayı bulunmadığı yolundaki iddiası dayanaksız kalmakta ve sabit olmamaktadır. İddianın, şu nedenlerle reddedilmesi gerekir.

Anayasa Mahkemesi yukarıda yer alan kararında, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarında toplantı ve karar yeter sayıları sorununun görüşmelerin ve kararların sağlığı ve geçerliliği yönünden birinci derecede önem taşıdığı açıkça vurgulanmıştır. Anılan kararda bir açık oylamanın, belirli bir süre içinde oya katılanların sayısını belirtmekten öte ve hele toplanma yeter sayısı hakkında kesin ve açık fikir verebilecek bir anlamı olmayacağı da ortaya koyulmuştur. Anayasa Mahkemesi raporların görüşülmesi ve oylanması sırasında yeter sayı hakkında bir girişimde bulunulmamasını "yeter sayı var" şeklinde değerlendirmiştir. Dolayısıyla, tasarı ve tekliflerin maddelerinin görüşülmesi sırasında toplantı yeter sayısının talep edilmesi uygulamasının ortadan kaldırılması yeter sayının varlığının ispatını imkansız kılacağından Anayasanın 96. maddesinin de uygulanamamasını beraberinde getirecektir.

Anayasa Mahkemesi toplantı yeter sayısının tespiti için yapılan yoklama talebinin yerine getirilmemesini Anayasaya aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesinin 25.12.1973 tarihli ve E.1973/43, K.1973/39 sayılı sayılı kararında aynen şu ifadelere yer verilmiştir:

"c) 13/11/1973 günlü Birleşimde dava konusu karara dayanaklık eden önerge oylanacağı sırada beş Cumhuriyet Senatosu üyesi ayağa kalkarak yetersayı olmadığını ileri sürmüş ve yoklama istemişlerdir. Başkan oylamaya geçildiğinden söz ederek yoklama yapmamış, önergeyi oya sunmuş ve kabul edildiğini açıklamıştır. (Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi - Cilt 13 - Sayfa 132 ve 133.)

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 52. maddesinin son fıkrasında "oturum esnasında yetersayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüt eder veya üyelere beşi sözlü veya yazılı olarak yetersayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılacağı" yazılıdır. Bu kural açık ve kesindir; oturum sırasında, ister görüşme ister oylama yapılsın, yetersayı olup olmadığında başkan veya üyelerce duraksamaya düşüldükçe işler; isletilmesi gerekir. Oylamaya geçildiğinde yetersayı olmadığından söz edilemeyeceğini veya yoklama yapılamayacağını belirleyen herhangi bir kural içtüzükte yer almış değildir, yer alması da düşünülemez, çünkü yetersayının bulunmaması görüşmeler sonunda varılan kararın geçerliğini etkileyeceğinden, yoklamanın en çok gerekli bulunduğu sıra belki de bu andır.

Dava konusu 13 Kasım 1973 günlü karara kaynaklık eden önergenin oylanması sırasında içtüzüğün 52. maddesinin son fıkrası kuralına açıkça aykırı davranılmıştır. Anayasa'nın 86. maddesinin birinci fıkrasına göre her Meclis, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Bir Meclisin Genel Kurulunda toplanma ve karar yetersayıları

bulunup bulunmadığının saptanması ve belgelendirilmesi ise ancak yoklama ile olur. Onun içindir ki İçtüzüklerin yoklamalara ilişkin kuralları da Yasama Meclislerince verilen kararların geçerliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli ağır basan biçim kurallarıdır. Bunlara aykırı tutumlar, tutumun ilişkin bulunduğu meclis kararını biçim yönünden Anayasa'ya aykırı kılar. Şu duruma göre dava konusu karar da Anayasa'nın 85. maddesine aykırı düşmüş bulunmaktadır.

Öte yandan, yukarıda değinildiği üzere, karar oylanacağı sırada 5 üye İçtüzüğün 52. maddesine uygun biçimde Genel Kurulda yetersayı bulunmadığını ileri sürmüşlerdir. Başkanlık Divanı yoklama yapmadığı için iddianın aksi saptanmış ve belgelenmiş değildir. Esasen Tutanak Dergisine göre bu iddianın aksi de ileri sürülmemiş ve Başkan yalnızca oylamaya geçildiği gerekçesiyle yoklama yapmamıştır. Bu durumda dava konusu kararın Genel Kurulda yetersayı bulunmadığı bir sırada alındığını kabul etmek yerinde olur. Karar, şu yönü ile Anayasa'nın 86. maddesine de aykırıdır.”

Yukarıda yer alan Anayasa Mahkemesi kararında Meclisin Genel Kurulunda toplanma ve karar yetersayıları bulunup bulunmadığının saptanması ve belgelendirilmesinin, ancak yoklama ile gerçekleştirilebileceği vurgulanmıştır. Yine, içtüzüklerin yoklamalara ilişkin kurallarının yasama meclislerince verilen kararların geçerliliği üzerinde etkili olabilecek nitelikte önemli, ağır basan biçim kuralları olduğu tespiti yapılarak, bunlara aykırı tutumların, tutumun ilişkin bulunduğu meclis kararını biçim yönünden Anayasa'ya aykırı kılacağı değerlendirmesinde bulunulmuştur. Sonuç olarak Yüce Mahkeme yeter sayı talebinin işleme konulmamasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Bu bağlamda, bazı durumlarda yoklama talep edilmemesinin İçtüzük kuralına dönüştürülmesi durumunda, bu İçtüzük hükmünün de Anayasanın 96 ncı maddesine aykırı olacağı açıktır.

Anayasa Mahkemesinin 18 ve 22.11.1976 tarihli ve E.1976/27, K. 1973/51 sayılı sayılı kararında aynen şu ifadelerle yer verilmiştir:

Millet Meclisi İçtüzüğünün oylamalarla ilgili 120. maddesinin birinci fıkrasında, açık oylamada oylama işleminin sona erdiği başkanlıkça bildirildikten sonra hiçbir milletvekilinin oyunu kullanamayacağı; 122. maddenin ilk fıkrasında ise oya konulan bütün hususların toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılacağı belirtilmiştir. Başka bir deyimle 120. maddenin sözü edilen fıkrası, toplantıya katılan Milletvekillerinin oylarını kullanamayacakları zamanı göstermiş, 122. maddenin birinci fıkrası ise oylanan hususların Millet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilmiş sayılması için gereken "karar yetersayısını" saptayıcı kuralları getirmiş bulunmaktadır. 122. maddenin son tümcesi de Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanları, toplantı yetersayısında değil karar yetersayısında yok kabul etmiştir. Demek ki, oylamada çıkan oy pusulaları sadece karar yetersayısını saptamakta, toplantı yetersayısını yansıtmamaktadır.

Açık oylamanın yapıldığı sırada Genel Kurul salonunda hazır bulunan kimi milletvekillerinin herhangi bir nedenle oylarını kullanmamış, ya da kullanamamış olmaları olasılığı gözden uzak tutulmamalıdır. Hele böyle birden fazla hususa ilişkin açık oylamanın birarada ve aynı zamanda yapılması halinde bu durumlar daha da belirgin biçimde ortaya çıkabilir.

Öte yandan, Anayasa'nın 86 maddesinde yer alan toplantı yetersayısının saptanmasına ilişkin yöntem ve koşulları öngören Millet Meclisi İçtüzüğünün 58. maddesi hükmüne göre ancak; Başkanın Birleşimi açtıktan sonra tereddüte düşmesi, görüşmeler sırasında işaretle

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

oynamaya geçilirken, On milletvekilinin ayağa kalkmak veya önerge vermek suretiyle istemde bulunması; hallerinde yoklama yapılması zorunluğu ortaya çıkmaktadır.

Oysa, 89. birleşimi açtıktan sonra Başkan tarafından, toplantı yetersayısının bulunmadığı hususunda bir tereddüt gösterilmemiş, böylece, Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 58. maddesinde öngörülen yöntemle de toplantı yetersayısının yokluğu hakkında bir saptama yapılmamıştır.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, sadece çeşitli tasarılar için yapılan açık oylamalarda bu tasarılarla ilişkin karar yetersayılarını yansıtan sonuçlara dayanarak, söz konusu tasarının tümünün görüşüldüğü 89. birleşimde toplantı yetersayısının da bulunmadığı söylenemez. Ve dolayısıyla kanunun iptalini gerektirecek nitelikte bir aykırılığın olduğu ileri sürülemez,

Sonuç, olarak Millet Meclisi Genel Kurulunun 17/6/1975 günlü, 89. birleşiminde çeşitli tasarılar için yapılan açık oylama sonuçları, aynı birleşimde tümü üzerindeki görüşmelerin sürdürüldüğü 19/1/1976 günlü, 1932 sayılı Yasa için toplantı yetersayısı bakımından bir iptal nedeni oluşturmamaktadır.

Anayasa Mahkememiz karar yeter sayısını tespit için gerçekleştirilen oylamalarda çıkan oy pusulalarının sadece karar yeter sayısını saptadığını, toplantı yeter sayısını yansıtmadığını ortaya koymuş ve içtihadı dönüştürmüştür. Dolayısıyla kanun tasarılarının ve tekliflerinin maddelerinin görüşmelerinde ve görüşmesiz oylanan tezkerelerin oylamalarında işaretle oylama öncesinde toplantı yeter sayısının talep edilememesi, başka bir yöntemle de toplantı yeter sayısı tespit edilemeyeceğinden, Anayasanın 96. maddesinin uygulanamaması sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle Anayasanın 96. maddesinin açık ihlali söz konusudur.

Anayasa Mahkemesinin 19.04.1977 tarihli ve E.1976/42, K. 1977/42 sayılı sayılı kararında aynen şu ifadelerle yer verilmiştir:

2- a) 3/7/1975 günlü, 72. Birleşimde beş Cumhuriyet Senatosu Üyesi ayağa kalkarak çoğunluğun olmadığını öne sürmüşler ve yoklama yapılmasını istemişlerdir. Ancak Başkan söz isteyen kimi üyelere söz vererek görüşmeleri sürdürmüş, yoklama isteyen üyenin itirazı üzerine de : "Efendim, bu muamelelere devam etmek gerçekten mümkün değildir. Ancak, ben o isteminizi geri aldığınız mülâhazası ile " biçiminde karşılık vermiş, sanki yoklama istenmemiş gibi görüşmeleri sürdürerek sosyal işler komisyonu raporunun görüşmelere esas alınmasını oylamış, başka tasarılar hakkındaki oylama sonuçlarını açıklamıştır. Yoklama isteğine ilişkin tartışma sırasında Başkan : "Belki vazgeçmişsinizdir mülâhazası ile işleme devam ettim." diyerek itirazı karşılamak istemiş, sonunda yoklama yapılmış ve çoğunluğun bulunmadığı anlaşıldığından oturumu kapatmıştır. Yoklama istemi karşısında Başkanın tutumu ve izlediği yol ve yapılan yoklama sonucu, yoklamanın istendiği andan başlayarak Birleşimde yeter sayının bulunmadığını kanıtlamaktadır.

İçtüzüğü'nün 52. maddesinin son fıkrasında : "Oturum esnasında yeter sayı olup olmadığında Başkanlık Divanı tereddüt eder veya üyelere beşi sözle veya yazılı olarak yeter sayı olmadığını ileri sürerse yoklama yapılır." denilmektedir. Bu hüküm Anayasa'nın 86. maddesindeki kuralın uygulanmasını sağlayan bir nitelik göstermektedir ve bu nedenle sarsaklanması olanaksızdır. Olayda toplantı yeter sayısının Genel Kurulda bulunup bulunmadığı konusunda ciddi bir kuşku vardır. Bu gibi hallerde görüşmeler derhal kesilip Meclis iradesinin oluşmasına yeter sayının varlığı saptanmalıdır. Yöntemince öne sürülen

yoklama isteğine karşın Başkanlığın görüşmeleri sürdürmesi içtüzüğe aykırı olduğu kadar Anayasa'ya da ters düşmüştür.

b) Öte yandan Anayasa'nın 86. maddesinde : "Her meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır. Ve Anayasa'da başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir." hükmü yer almaktadır. Yukarıda (a) bendinde açıklanan durum karşısında, ivedilik kararının alındığı oturumda, Anayasa'nın 86. maddesinde yazılı toplantı yetersayısının bulunmadığı sonucuna varmak gerekir. Toplantı yetersayısı olmayan oturumda alınan ivedilik kararına dayanılarak Tasarının iki kez yerine bir kez görüşme yoluyla yasalaştırılması İchtüzüğe ve Anayasa'nın 86. maddesine aykırıdır. Böyle bir yöntemle sürdürülen görüşme sonunda ortaya çıkan metnin, Yasa Koyucunun serbest iradesini yansıtmadığı İçin iptali gerekir.

Yukarıda yer alan Anayasa Mahkemesi kararında, yeter sayının Genel Kurulda bulunup bulunmadığının talep halinde saptanmaması İchtüzüğe aykırı bulunmakla birlikte, bu durum Anayasaya da aykırı bulunmuştur. Anılan karar ışığında iptali talep edilen düzenleme de Anayasanın 96 ncı maddesine aykırıdır.

İptal talebi ile tezkerelerin ve kanunların görüşülmesi sırasındaki tüm oylamalar öncesinde işaretle oylamaya geçilirken yoklamanın talep edilebilmesi sağlanmak istenmiştir. Sonuç olarak iptali istenen ibareler Anayasanın 96. maddesi ile düzenlenen toplantı yeter sayısı aranmasına ilişkin normun görüşmesi yapılmayan tezkereler ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin görüşülmesi sırasında aranabilmesini imkansız kılmaktadır. Anayasanın 96 ncı maddesinde toplantı yeter sayısının seçimler dahil bütün işlerde üye tamsayısının en az üçte birden az olamayacağını kurallandırmış, "bütün işler" ibaresi ile bunun hiçbir istisnasının olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu durumda görüşmesi yapılmayan tezkereler ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin görüşülmesi sırasında Meclis iradesinin yeterli sayıda temsil edilip edilmediği saptanamayacağından, iptali istenen ibareler Anayasanın 96. maddesine aykırıdır, iptalleri gerekir.

İchtüzüğün 57 nci maddesiyle düzenlenen "yoklama"nın yasama işlemlerinin önemli bir parçası olduğuna kuşku yoktur. Anayasanın 87 nci maddesinde:

"Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

hükmü yer almaktadır. Anayasanın 87 nci maddesinde tanımlanan yasama işlevinin yerine getirilmesinde yasama çalışmalarına katılımın önemi yadsınamaz. Görüşmeye tabi olmayan tezkereler ile kanun teklifi ve tasarılarının maddelerinin görüşülmesi sırasında işaretle oylamaya geçilmeden önce toplantı yeter sayısının aranmaması milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılımını engelleyecektir. Bu nedenle iptali talep edilen ibareler doğurduğu sonuçlar itibarıyla Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır.

Yukarıda yer alan gerekçelerle, "görüşmeye tabi" ibaresi ile "maddelerine geçilmesi ve tümünün" ibaresi Anayasanın 87 ve 96 ncı maddelerine aykırıdır, iptalleri gerekir.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

5) 27.07.2017 Tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 7 nci Maddesiyle Yeniden Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 58 inci Maddesinin Başlığında Yer Alan “Düzeltilme” İbaresini ile 1 inci Cümlesinde Yer Alan “Yazılı” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 58 inci maddesinin, 1160 Sayılı Kararın 7 inci maddesi ile değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

“Geçen tutanak hakkında konuşma

MADDE 58- Bir milletvekili veya bakan kendisine ait olup geçen birleşim tutanağında yer alan bir beyanın düzeltilmesi hakkında söz isterse, Başkan, beş dakikayı geçmemek üzere söz verir.”

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 58 inci maddesinin, 1160 Sayılı Kararın 7 inci maddesi ile değiştirilmesinden sonraki hali şu şekildedir:

“Geçen tutanak hakkında düzeltme

MADDE 58- Bir milletvekili veya bakan kendisine ait olup geçen birleşim tutanağında yer alan bir beyanın düzeltilmesini isterse bu istemini Başkanlığa yazılı olarak verir. Bu istem birleşim tutanağına eklenir.”

İçtüzüğün 58 inci maddesinde bir milletvekilinin ya da bakanın Genel Kurulda yaptığı bir konuşmasında ifade ettiği sözlerini düzeltilmesine olanak tanınmaktadır. Maddenin değişiklik öncesindeki halinde bir milletvekillerinin ya da bakanın geçen birleşimdeki sözlerini düzeltmek amacıyla söz istemesi halinde kendisine 5 dakikayı geçmemek üzere söz vermesi öngörülmüştür. İçtüzüğün 58 inci maddesinde 1160 sayılı Kararın 7 nci maddesi ile yapılan değişiklikle milletvekilleri ve bakanların geçen birleşim tutanağında yer alan bir beyanlarının düzeltilmesini talep etmeleri halinde bu taleplerini Başkanlığa yazılı olarak bildirmeleri kurallaştırılmıştır. Başkanlığın bir takdir yetkisi kullanmadan bu bildirimleri ilgili birleşimin tutanağına eklenmesi de hüküm altına alınmıştır.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

Milletvekilleri ve bakanlara geçen birleşim tutanağında yer alan beyanlarını düzeltmeleri için tanınan konuşma hakkı Parlamentoda yasama ve denetim işlevi kapsamında yürütülen görüşmelerin bir parçasıdır. Bu hakkın kullanımı, milletvekillerinin ve bakanların çalışmalarda kendi iradelerini temsil etmeyen sözlerinin düzeltilmesini sağlamanın yanında, Genel Kurulun doğru bilgilendirilmesi noktasında ve Genel Kurulda oluşacak iradeyi etkilemesi bakımından önem taşımaktadır. İçtüzüğün 58. maddesinde milletvekillerine ve bakanlara tanınan bu hakkın kullanılması, oturumu yöneten başkanın takdirine bırakılmamıştır. Milletvekilleri ve bakanların 58. madde kapsamında söz talep etmeleri, bu hakkın kullanımı için yeterli kabul edilmiştir. Oturumu yöneten başkana bu konuda takdir yetkisi tanınmaması, düşünce ve ifade özgürlüğünün gereği olduğu kadar, Genel Kurul iradesinin sağlıklı oluşumunun sağlanmasının da gereğidir.

İçtüzüğün “Tutanak nevileri, tutulması ve tutanakta düzeltme” başlıklı 155 inci maddesinde de tutanaklarda düzeltme konusu düzenlenmiştir. Anılan maddede tam tutanağın basılıp dağıtılmasından başlayarak on beş gün içinde ilgililerin gereken düzeltmelerin yapılması için Başkanlığa yazıyla başvurabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Bu başvurular üzerine Başkanlık Divanının düzeltme isteğini haklı bulması durumunda ilgili düzeltmenin ait olduğu tutanak dergisine eklenmesi öngörülmüştür. İçtüzüğün 58 inci maddesinde 1160 sayılı Kararın 7 nci maddesiyle yapılan değişiklikle sözlü düzeltme hakkı da İçtüzüğün 155 inci maddesinde olduğu gibi yazılı düzeltme hakkına dönüştürülmüştür. Her iki İçtüzük hükmü amaç ve uygulaması farklı olmakla birlikte 1160 sayılı Kararla yapılan değişiklikle aynı sonuçları doğuracaktır. İçtüzüğün 58 inci maddesinin 1160 sayılı Kararla yapılan değişiklik öncesindeki ve bu değişiklik sonrasındaki halinde düzeltmenin bir önceki birleşime ait olması gerektiği hüküm altına alınmıştır. İçtüzüğün 155 inci maddesinde ise düzeltme hakkının tam tutanağın bastırılıp dağıtılmasından sonra 15 gün içinde kullanılması öngörülmektedir. Yani 155. maddede tutanak basıldıktan sonra düzeltilmesi gerektiği ancak anlaşılabilmiş bir konunun düzeltilmesi için başvurulması söz konusudur. İçtüzüğün 58 nci maddesi kapsamında talep edilecek düzeltme işleminde ise henüz tam tutanak basılmamıştır. İçtüzüğün 155 nci maddesinde düzeltme için Başkanlık Divanı kararı gerekirken 58. madde kapsamındaki düzeltmelerde Başkanlığın ya da Başkanlık Divanının bir takdir hakkı bulunmamaktadır. TBMM uygulaması açısından tam tutanakların basılması bazen aylar sürebilmektedir. Dolayısıyla İçtüzüğün 58 nci maddesi ile düzeltme talep edilen birleşimin bitimi ile bir sonraki birleşim arasındaki zaman diliminde ortaya çıkmış düzeltme ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır. Dolayısıyla İçtüzüğün 58 nci maddesinde düzeltmelerin yazılı olarak yapılmasını öngören değişiklik anılan madde ile amaçlanan Genel Kurulun zamanında ve etkin bir şekilde bu düzeltmeden haberdar edilmesi amacından uzaktır.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Milletvekillerinin yasama ve denetim görevleri kapsamındaki görevlerini yerine getirilebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da belirtildiği gibi, “yasama faaliyetlerine etkili bir şekilde katılmaları ile olanaklıdır.” Milletvekillerinin ve bakanların geçen birleşim tutanağında yer alan beyanlarını yine Genel Kurulda düzeltmelerinin engellenmesinin, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamında Anayasanın 87 nci maddesinde sayılan görev ve yetkilerini çalışmalara katılarak etkin bir şekilde kullanabilmelerini engelleyeceğine kuşku yoktur.

İptali talep edilen ibare, milletvekili ve bakanlara sözlerini düzeltmeleri için tanınmış olan Genel Kurulda konuşma hakkını ortadan kaldırarak, bu düzeltmelerin yazılı olarak yapılmasını öngörmektedir. Yazılı düzeltme ile sözlü düzeltmenin, düzeltmenin içeriğinden milletvekillerinin ve kamuoyunun daha kolay haberdar olmasını sağlaması açısından etkilerinin farklı olacağı açıktır. Yazılı düzeltme milletvekillerinin Genel Kurulda yürütülen yasama ve denetim çalışmalarına katılmalarını engellediği gibi, sözlü düzeltmeye göre milletvekillerinin bilgilendirilmesini zorlaştıracığından, bu durum Genel Kurulun etkin bir bilgilendirme olmadan irade göstermesi sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle söz konusu ibare Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yine Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında, “Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez. Bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşması

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

olanaksızdır. ” denilmektedir. TBMM Genel Kurulunda milletvekili ve bakanların yasama ve denetim faaliyeti kapsamında yapmış oldukları bir konuşmadaki sözlerini yine Genel Kurulda düzeltmelerini öngören düzenlemeyi, bu düzeltmenin yazılı hale getirilerek engellenmesi Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama ve denetim işlevinin etkin ve zamanında yerine getirilmesini zorlaştırması bakımından ölçüsüz bir sınırlama niteliğinde olduğundan Anayasanın 2 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, milletvekilleri ve bakanların geçen birleşim tutanağında yer alan beyanlarının düzeltilmesi isteminin yazılı talep etmelerini içeren İçtüzüğün 58 inci maddesinde yapılan iptali talep edilen düzenleme, Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptalleri gerekir.

İçtüzüğün 58 inci maddesinin başlığında yer alan “konuşma” ibaresi “düzeltme” şeklinde değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklik yukarıda iptali talep edilen değişikliğin madde başlığına yansıtılmasından ibaret olduğundan, yukarıda yer alan gerekçelerle Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

6) 27.07.2017 Tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 8 inci Maddesiyle Yeniden Değiştirilen 5.3.1973 Tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 63 üncü Maddesinin İkinci Fıkrasında Yer Alan “Üçer” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 63 üncü maddesinin, 1160 Sayılı Kararın 8 inci maddesi ile değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

“MADDE 63- Görüşmeye yer olup olmaması, Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma usullerine uymaya davet, bir konuyu öne alma veya geriye bırakma gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur.

Bu yolda bir istemde bulunulursa, onar dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir.

Bu görüşme sonucunda oya başvurmak gerekirse, oylama işaretle yapılır.”

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 63 üncü maddesinin, 1160 Sayılı Kararın 8 inci maddesi ile değiştirildikten sonraki hali şu şekildedir:

“MADDE 63- Görüşmeye yer olup olmaması, Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma usullerine uymaya davet gibi usule ait konular, diğer işlerden önce konuşulur.

Bu yolda bir istemde bulunulursa, üçer dakikadan fazla sürmemek şartıyla, lehte ve aleyhte en çok ikişer kişiye söz verilir. Bu görüşme sonucunda oya başvurmak gerekirse oylama işaretle yapılır.”

İçtüzüğün 63 ncü maddesinde yapılan ilk değişiklik “bir konuyu öne alma veya geriye bırakma” gerekçesiyle usul tartışması açılmasının kaldırılmasıdır. İkinci değişiklik ise usul tartışması kapsamında yapılacak konuşmaların sürelerinin kısaltılmasıdır. Buna göre lehte ve

aleyhte en çok ikişer kişiye 10’ar dakikayı geçmemek üzere söz verilebilmekteyken, bu süre 3’er dakika ile sınırlanmıştır.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

Parlamento normlarının uygulanmasında ortaya çıkan tereddütler ya da hüküm bulunmayan hallerde izlenecek yöntem usul tartışmaları ile belirlenir. Yasama çalışmalarında izlenecek yöntemin belirlenmesi noktasında usul tartışmaları yasama sürecinin önemli bir parçasıdır.

İçtüzüğün 63. maddesinde usule ilişkin konuların diğer işlerden önce konuşulacağı hüküm altına alınmıştır. Yine İçtüzüğün 63 üncü maddesinde usul tartışması talebinde bulunulması durumunda, usul tartışması açılıp açılmayacağı konusunda oturumu yöneten başkana takdir yetkisi verilmemiştir. Belirtilen bu iki düzenlemenin usul tartışmalarının öneminden kaynaklandığına kuşku yoktur.

İçtüzüğün 63 ncü maddesinde 1160 sayılı Kararın 8 inci maddesi ile yapılan değişiklik sonrası usul tartışmalarının konuları, “görüşmeye yer olup olmaması” ile “Başkanı gündeme veya Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışma usullerine uymaya davet” olarak belirlenmiştir. Her iki konu kapsamında yapılan görüşmelerin yasama ve denetim çalışmalarına esas olmaları açısından önemi yadsınamaz. Örneğin TBMM Genel Kurulunda görüşülmemesi gerekli olan bir konunun gündeme getirilmesi durumunda bu durumun Genel Kurulun dikkatine sunulması usul tartışmaları kapsamında yapılmaktadır. Yine Genel Kurul gündeminde bulunmayan, başkan tarafından önceden bildirilmeyen bir konunun Genel Kurulda görüşülmesi girişiminde bulunulması durumunda da, bu durum usul tartışmaları kapsamında engellenebilmektedir. Bunlarla birlikte TBMM’nin çalışma usullerine uymaya davet kapsamında açılan usul tartışmaları ise Genel Kurul çalışmalarının mevcut normlara göre yapılmasının teminatı niteliğindedir. Bu açıdan Anayasa ve İçtüzük hükümlerine aykırı uygulamaların engellenmesi ve yasama ve denetim çalışmalarının usule uygun şekilde yürütülmesi bakımından İçtüzüğün 63 üncü maddesi önemli bir işlev görmektedir.

Genel Kurul çalışmalarının Anayasa, İçtüzük ve teamüllere uygun yürütülmesini sağlama işlevi gören usul tartışmaları kapsamında yapılacak konuşmaların lehte ve aleyhte olmak üzere 2’şer milletvekiline 10’ar dakikaya kadar söz verilmesi şeklinde yürütülmesi hüküm altına alınmışken, iptali talep edilen ibare ile bu süre en fazla 3’er dakika olacak şekilde yeniden belirlenmiştir. Bu kapsamda Genel Kurulda yapılacak konuşmaların süresinin 10 dakika yerine 3’er dakikayı geçmeyecek şekilde sınırlanması usul tartışmaları kapsamındaki görüşmelerden elde edilmek istenen sonuçların elde edilememesini de beraberinde getirecektir. Bu durumun milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmaları kapsamındaki faaliyetlere etkili bir şekilde katılmalarını engelleyeceğine kuşku yoktur. Kaldı ki bu durumda Genel Kurulun yeterli ve etkin bilgi edinebilmesinin de olanaklı olamayacağı da açıktır.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Milletvekillerinin yasama ve denetim fonksiyonları kapsamındaki bu görevleri yerine getirilebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da belirtildiği gibi, “yasama faaliyetlerine etkili bir şekilde katılmaları ile olanaklıdır.” Usul tartışmaları kapsamında Genel Kurulda yapılacak konuşmaların 3’er dakika ile sınırlanmasının, milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamında Anayasanın 87 nci maddesinde sayılan görevleri yerine getirmelerini ve yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmelerini engelleyeceğine kuşku yoktur.

Bunlarla birlikte usul tartışmalarında konuşma sürelerinin kısaltılması Genel Kurulu etkin bir bilgilendirme olmadan karar vermek zorunda bırakacağından, bu durum sağlıklı irade ortaya çıkmasını da etkileyecektir. Bu nedenle söz konusu ibare Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yine Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında, “Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez. Bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşması olanaksızdır. ” denilmektedir. Usul üzerindeki tartışmalar gibi yasama faaliyetinin en önemli aşamalarından biri üzerinde Genel Kurulda yapılacak konuşmaların süresinin 3 dakika ile sınırlanması Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirilmesini engellemesi bakımından ölçüsüz bir sınırlama niteliğinde olduğundan Anayasanın 2 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, usul tartışmaları kapsamında Genel Kurulda, lehte ve aleyhte en çok 2 milletvekiline 3’er dakika söz verilmesine ilişkin İçtüzüğün 63 üncü maddesinde yapılan düzenleme, konuşma sürelerini kısaltan iptali talep edilen ibare bakımından Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

7) 27.07.2017 tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 9 uncu maddesi ile değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 73 nci maddesinin son fıkrasında yer alan “yazılı” ibaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

İçtüzüğün 73 üncü maddesinin son fıkrasında yer alan “Bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse oturumun başında söz alır.” hükmü, 1160 Sayılı Kararın 9 uncu maddesi ile “Bu havaleye bir milletvekili itiraz etmek isterse, itirazını yazılı olarak Başkanlığa iletir.” şeklinde değiştirilmiştir.

İçtüzüğün 73 üncü maddesinde kanun tasarılarının komisyonlara havalesine milletvekillerinin Genel Kurulda söz alarak itiraz edebilmeleri öngörülmüşken, 1160 Sayılı Kararın 9 uncu maddesi ile milletvekillerinin kanun tasarılarının havalesine itirazlarını TBMM Başkanlığına yazılı olarak yapmaları hüküm altına alınmıştır.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

İçtüzüğün 73 üncü maddesinde kanun tasarılarının komisyonlara havalesi düzenlenmiştir. Buna göre TBMM ‘ye sevk edilen kanun tasarıları Başkanlık tarafından komisyonlara doğrudan doğruya havale edilmekte ve havale tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırılmaktadır. Dolayısıyla iptali talep edilen düzenleme Başkanlığın tek başına gerçekleştirdiği bir yasama işlemine milletvekillerinin itiraz hakkını düzenlemektedir.

TBMM Başkanlığının kanun tasarılarını komisyona havalesi idari bir işlem olmayıp yasama sürecinin bir aşamasıdır. Dolayısıyla milletvekillerinin bu havaleye itirazı da yasama faaliyetlerinin bir parçasıdır ve Genel Kurulda bu itirazın dile getirilmesi ile sonuçlanır. Milletvekillerinin Başkanlığın kanun tasarılarının komisyonlara havalesine itirazı üzerine söz

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

talep etmeleri durumunda Başkanlığın söz verme konusunda bir takdir yetkisi bulunmamaktadır.

İçtüzüğün “Görüş alma, görüş bildirme” başlıklı 34 üncü maddesinde komisyonların kendilerine yapılan havalelere ya da başka komisyonlara yapılan havalelere itirazı ile bir başka komisyonun düşüncesini öğrenmeye ilişkin düzenlemeler içermektedir. Anılan maddede komisyonların itirazı üzerine iki komisyonun aynı görüşü paylaşmaları durumunda TBMM Başkanının gereğini yerine getirerek Genel Kurula bilgi vermesi hükmü yer almaktadır. Yine iki komisyon arasında uzlaşma olmaz ise TBMM Başkanının konuyu Genel Kurula sunarak, görüşme yoluyla konuyu sonuçlandırması düzenlenmiştir. Yani komisyonların itirazı üzerine konunun sonuçlandırılmasına ilişkin usul belirlenmiştir.

İçtüzüğün 73 üncü maddesinin son fıkrasını değiştiren 1160 Sayılı Kararın 9 uncu maddesinde, TBMM Başkanlığının kanun tasarılarını havale ettiği komisyona milletvekillerinin yapacağı yazılı itirazın, diğer milletvekillerinin bilgisine sunulmasına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Yine kanun tasarılarının komisyona havalesine ilişkin olarak yapılacak yazılı başvurular için TBMM Başkanlığının yapacağı işlemlere de söz konusu düzenlemede yer verilmemiştir. Kaldı ki, itirazın yapıldığı yer zaten itiraz konusu işlemi yapan makamdır. Yani yazılı başvurunun doğuracağı sonuçlar konusunda tam bir belirsizlik söz konusudur.

Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da aynen şu ifadelerle yer verilmiştir:

“Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasi iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır.

Öte yandan, milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri yasama faaliyetlerine etkili biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Bunu sağlamanın ön koşulu ise Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerine sahip olmasıdır.”

İçtüzüğün 73 üncü maddesinin son fıkrasını değiştiren 1160 Sayılı Kararın 9 uncu maddesinde yer alan ibare, yazılı itirazın doğuracağı sonuçlar bakımından anlaşılabilir ve sınırları belli bir düzenleme niteliğinde olmadığından Anayasanın hukuk devleti ilkesinin düzenlendiği 2 nci maddesine aykırıdır.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Milletvekillerinin yasama ve denetim kapsamındaki bu görevleri yerine getirilebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da belirtildiği gibi, “yasama faaliyetlerine etkili bir şekilde katılmaları ile olanaklıdır.” TBMM Başkanlığının kanun tasarılarının havale edildiği komisyona milletvekillerinin Genel Kurulda itirazına getirilen engelleme, bu konuda milletvekillerinin söz hakkını ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle söz konusu düzenleme milletvekillerinin yasama faaliyetlerine katılmasını engelleyecek nitelikte olduğundan iptali talep edilen ibare Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, İçtüzüğü 73 üncü maddesinin son fıkrasını değiştiren 1160 Sayılı kararın 9 uncu maddesinde yer alan kanun tasarılarının havale edildiği komisyona yapılacak itirazın yazılı olarak yapılmasını öngören ibare Anayasanın 2 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

8) 27.07.2017 tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 10 uncu Maddesiyle Değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81 inci Maddesinin 2 nci Fıkrasında Yer Alan “bu oylamalar ile maddelerin oylamaları” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81 inci maddesinin 2 nci fıkrasının, 1160 Sayılı Kararın 10 uncu maddesi ile değiştirilmeden önceki hali şu şekildedir:

“Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümünün veya maddelerinin oylanması, açık oylamaya tabi işlerden değilse, yirmi üyenin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde işaretle yapılır.”

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 81 inci maddesinin 2 nci fıkrasının, 1160 Sayılı Kararın 10 uncu maddesi ile değiştirildikten sonraki hali ise şu şekildedir:

“Anayasa değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin tümü açık oylamaya tabi işlerden değilse en az yirmi milletvekilinin talebi halinde açık oyla, aksi takdirde bu oylamalar ile maddelerin oylamaları işaret oyuyla yapılır.”

İçtüzüğü'nün “Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi” başlıklı 81 inci maddesinin 2 nci fıkrasında kanun tasarı ve tekliflerinin oylama usulü düzenlenmiştir. 81 nci maddenin 2 nci fıkrasının değişiklik öncesi halinde tasarı ve tekliflerin tümünün veya maddelerinin oylamasının açık oylamaya tabi işlerden değilse, 20 milletvekilinin talebi ile açık oylama yapılabilmesi kurallandırılmıştı. Yapılan değişiklikle kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin görüşülmesi sırasında açık oylama talebinde bulunulmasına olanak tanıyan hüküm kaldırılarak, bu oylamaların işaretle oylama usulüyle yapılması hüküm altına alınmıştır.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

İçtüzüğü'nün 139 uncu maddesinde oylama şekilleri işaretle oylama, açık oylama ve gizli oylama olarak belirlenmiştir. İçtüzüğü'nün 142 nci maddesinde açık oylamanın zorunlu olduğu haller düzenlenmiştir. Buna göre;

- Genel ve katma bütçe kanun tasarıları, bu kanunlara ilişkin ek tasarılarla değişiklik tasarıları, genel ve katma bütçeli daireler için ek ödenek veya olağanüstü ödenek verilmesi hakkındaki kanun tasarıları, bu kanunlara ilişkin değişiklik tasarıları, bu kanunlarda bölümler arasında aktarma yapılmasına dair kanun tasarıları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinin değiştirilmesi hakkında verilen kanun teklifleri, geçici olarak harcama yapılmasına ve gelir toplanmasına yetki veren kanun tasarılarının tümü;

- Vergi, resim ve harçlar konmasına, kaldırılmasına, eksiltilmesine veya artırılmasına dair kanun tasarıları ve tekliflerinin tümü;

- Kesinhesap kanunu tasarıları, genel ve katma bütçeli dairelere bağlı döner sermayeler hesaplarının onaylanmasına dair kanun tasarılarının tümü;

- Milletlerarası andlaşmaların onaylanması; bu andlaşmalara katılma veya bu andlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konması hakkındaki katılma bildirilerinin yapılmasının uygun bulunması hakkındaki kanun tasarılarının tümü;

- Uzun vadeli kalkınma planı tasarısının tümü,
- Anayasanın değiştirilmesine dair kanun tekliflerinin her bir maddesiyle tümü;
- İçtüzüğün emredici hükümleriyle belirtilen diğer hususların oylanması,

açık oylama ile yapılır.

İçtüzüğün genel ya da özel af ilanını içeren tasarı ve teklifleri düzenleyen 92 nci maddesi, seçimlerin yenilenmesine dair önerileri düzenleyen 95 inci maddesi, güven oylamasını düzenleyen 124 üncü maddesi ile Başbakanın güven istemini düzenleyen 125 inci maddesi uyarınca yapılacak oylamaların da açık oylama olarak yapılması hüküm altına alınmıştır.

İçtüzüğün “Açık oylama istemi” başlıklı 143 üncü maddesi, “Anayasa, kanunlar ve İçtüzük gereğince işaret oyuna yahut gizli oya başvurusu zorunlu olmayan hallerde açık oylama yapılması en az yirmi¹³ milletvekilinin yazılı istemine bağlıdır.” hükmünü içermektedir.

İçtüzüğün 139 uncu maddesine göre açık oylama şu şekilde yapılmaktadır:

“Açık oylama, üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret” kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur.

Oy pusulalarının toplanması kürsüde bulunan bir kutuya oy pusulalarının atılması suretiyle olabileceği gibi kutuların özel görevliler tarafından sıralar arasında dolaştırılması suretiyle de yapılabilir. Açık oylama şekillerinden birine başvurulması, Genel Kurulun kararına bağlıdır.”

Ancak uygulamada açık oylamalar için öngörülen bu üç yöntemden, sadece elektronik sisteme girilmek suretiyle oylama yapılmakta ve sonuçları hemen ilan edilmektedir.

İptali talep edilen ibare ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerin oylanması sırasında işaretle oylama yapılması kurallaştırılmıştır. Dolayısıyla İçtüzüğün 81 inci maddesinde yapılan iptali talep edilen değişiklik, 143 üncü madde ile birlikte düşünüldüğünde açık oylama isteminin kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerin oylanması bakımından talep edilebilmesini ortadan kaldırmaktadır.

¹³ 1160 Sayılı Kararın 13 üncü maddesi ile açık oylama isteminde bulunulabilmesi için öngörülen milletvekili sayısı 15’den 20’ye çıkarılarak açık oylama talebinde bulunulabilmesi zorlaştırılmıştır.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

İçtüzüğün 141 inci maddesinde işaretle oylamanın aşağıdaki şekilde yapılması öngörülmüştür.

“İşaret oyuna başvurulması gereken hallerde Başkan oylama yapılacağını bildirerek önce oya sunulan hususu kabul edenlerin, sonra kabul etmeyenlerin el kaldırmasını ister.

Kâtip üyeler, kendi oylarını Genel Kuruldaki oyların sayımı bittikten sonra Başkana bildirirler.

Oylama sonucu, Başkan tarafından Genel Kurula “kabul edilmiştir” veya “kabul edilmemiştir” demek suretiyle ilân olunur.

İşaretle oylama sırasında oya sunulan hususun lehinde ve aleyhinde el kaldıranları, Başkan ile kâtip üyeler beraberce sayarak tespit ederler. Aralarında anlaşamadıkları veya oyları tespit edemedikleri hallerde, Başkan, oylamanın ayağa kalkmak suretiyle tekrarlanacağını bildirir.

Ayağa kalkmak suretiyle oylamaya başvurulmasından hemen sonra bir arada ayağa kalkan beş milletvekili sonucun açıkça anlaşılmadığı gerekçesiyle oylamanın tekrarlanmasını isterlerse, oylama salonda ikiye bölünmek suretiyle yeniden yapılır.”

Görüldüğü gibi işaretle oylamada oturumu yöneten başkan Genel Kurula oylama sonucunu sadece kabul edilmiştir ya da kabul edilmemiştir demek suretiyle bildirmektedir.

Ancak, işaretle oylamaya ilişkin olarak yukarıda yer alan usullere uygulamada başvurulmamaktadır. 05/10/1998 tarihinde TBMM Başkanı ile Başkanvekillerinin birlikte yaptıkları bir toplantıda işaretle oylamanın; ihtilaflı (başkan ve katip üyeler arasında) ve itirazlı hallerde elektronik sistemle, diğer hallerde üyelerin el kaldırması suretiyle yapılması konusunda mutabakata varılmıştır.¹⁴ Anılan tarih itibarıyla işaretle oylamalar, ihtilaf ya da itiraz olmaması durumunda el kaldırmak yöntemiyle, aksi durumda elektronik oylamayla gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla her iki durumda da oylamalar sonucunda kimin ne yönde oy kullandığına ilişkin herhangi bir kayıt tutulmamaktadır. Hatta işaretle oylamanın el kaldırmak suretiyle yapılması durumunda milletvekillerinin ne yönde oy kullandıkları görsel olarak da tespit edilememektedir.

İçtüzükte, yurttaşlara mali yükümlük getiren işler ve uluslararası anlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tasarıları ile özel ya da genel af içeren teklif ya da tasarıların maddeleri ve tümü ile seçimlerin yapılması ve güven oylaması gibi parti disiplini çerçevesinde oy kullanılan durumlarda açık oylama yapılmasının öngörüldüğü görülmektedir. Kanun tasarısı ve tekliflerinin maddeleri bakımından açık oylama yapıp yapılmaması ise Genel Kurulun iradesine bırakılmıştır.

81 inci maddede yapılan değişiklik sonrasında kanun teklifi ve tasarılarının görüşülmesi sırasında yapılan oylamalarda sadece tasarı ve teklifin maddelerine geçilmesi ve tümünün açık oylaması için istemde bulunulabilecektir.

22. Dönemden itibaren torba yasa olarak adlandırılan yasa tasarısı ve tekliflerinin temel kanun tanımına sokularak bir yasama gerçeğine dönüştürüldüğü görülmektedir. Örneğin 26.

¹⁴ Fahri Bakırcı, a.g.e., s. 362.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

Dönemde 27.07.2017 tarihi itibarıyla uluslararası sözleşmelerin uygun bulunmasına dair kanun tasarıları dışında 49 kanun tasarısı/teklifi yasalaştırılmıştır. Bu tasarısı/tekliflerinin 36'sı yani yüzde 73'ü İçtüzüğün 91 inci maddesi çerçevesinde temel kanun olarak görüşülmüştür. Söz konusu 36 kanun 1559 maddeden oluştuğu halde, 83 bölüm olarak görüşülmüştür. Bu bakımdan yasama sürecinde Genel Kurul iradesinin gittikçe zayıflatıldığı, kalitesiz bir çalışma düzeni oluşturulduğu açık bir gerçektir.

Onlarca maddeden oluşan torba yasalar, çok değişik disiplinleri ilgilendiren birbirinden farklı konularda düzenlemeler içermektedir. Bu nedenle milletvekilleri bir yasa tasarısı ya da teklifinin kimi maddeleri için olumsuz oy kullanırken, toplumun genel yararına olduğuna inandıkları için bu teklif ya da tasarının tümü veya bazı maddeleri için olumlu oy kullanabilmektedir. Dolayısıyla milletvekillerinin kanun tasarı ve tekliflerinin tümü üzerinde kullandıkları oy, maddeleri üzerinde kullandıkları oyu göstermemektedir. Yine aynı şekilde milletvekillerinin kanun tasarı ve tekliflerinin maddeleri üzerinde kullandıkları oy, tümü üzerinde kullandıkları oyu göstermemektedir.

Milletvekillerinin ne yönde oy kullandıklarının kayıtlara geçirilmesi işlemi doğal olarak yasa çalışmalarının bir parçası niteliğindedir. Anayasanın "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri" başlıklı 87 nci maddesinde:

"Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

hükmü yer almaktadır.

Anayasa koyucu "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" görevini Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında saymıştır. Oylamalar yasama işlevinin ayrılmaz parçasıdır. Kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin oylamalarının açık oylama ile yapılması iradesinin Genel Kurulun yetkisinden çıkarılmasının, milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılmalarının engellenmesi sonucunu doğuracağı açıktır. Milletvekillerinin bu görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken, bu yetkilerini ne yönde kullandıklarının kayıt altına alınmasının Genel Kurulun yetkisinden alınması milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılmalarını da engelleyeceğinden, iptali istenen ibare Anayasanın 87 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

9) 27.07.2017 tarihli ve 1160 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Kararın 16 ncı maddesiyle değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 163 üncü maddesinin başlığında yer alan "ve kesinti" ibaresi ile 163 üncü maddesinin dördüncü fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen 5 inci fıkranın Anayasaya Aykırılığı

a. Değişikliğin anlamı ve kapsamı

1160 sayılı Kararın 16 ncı maddesi ile İçtüzüğün 163 üncü maddesinin dördüncü fıkradan sonra gelmek üzere aşağıda yer alan fıkra eklenmiştir.

“Kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte biri, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi kesilir.”

Söz konusu değişikliğe paralel olarak, İçtüzüğün 163 üncü maddesinin “Disiplin cezalarında savunma ve özür dileme” şeklindeki başlığı da “Disiplin cezalarında savunma, özür dileme ve kesinti” şeklinde değiştirilmiştir. İçtüzüğün 163 üncü maddesine eklenen 5 inci fıkra kınama ve Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekillerinin bu cezaların yanında bir de para cezasına çarptırılmaları öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre kınama cezasına çarptırılacak milletvekillerinin, milletvekillerinin bir aylık ödenek ve yolluklarının üçte biri, Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekillerinin ise üçte ikisi tutarında para cezasına çarptırılmaları hüküm altına alınmıştır.

b. Anayasaya aykırılık gerekçeleri

1160 sayılı TBMM Kararının 16 ncı maddesi ile İçtüzüğün 163 üncü maddesine ilave edilen “Kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte biri, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi kesilir” şeklindeki 5 inci fıkra hükmü, Anayasa’nın 2, 67, 83, 86 ve 87 nci maddelerine aykırıdır.

Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinde olan devlettir (AYM., 15.10.2009, 2007/16 E., 2009/147 K., AYM., 12.06.2015, 2014/124 E., 2015/24 K.).

Yasama organı, idari yahut cezai müeyyidelere ilişkin düzenlemeler yaparken şüphesiz bir takdir yetkisine sahip olmakla birlikte, cezanın belirlenmesindeki bu takdir yetkisi sınırsız değildir. Anayasa’nın ve evrensel hukuk ilkelerinin belirlediği sınırlar dahilinde, hukuk devletine yaraşır bir tasarrufta bulunma yükümlülüğü mevcuttur. Nitekim Anayasa Mahkemesi de pek çok kararında bu hususa vurgu yapmıştır: “.... Ceza verme hakkının esasını, adaletle sınırlandırılmış toplumsal yarar düşüncesi oluşturur. Bunun doğal sonucu olarak da, bir düzenlemeye giderken yasakoyucu kamu yararını en az kişi yararı kadar düşünmek durumundadır. Kamu yararının takdiri ise, Yasama organının yetkisindedir. Ne var ki yasakoyucu kamu yararı düşüncesiyle eylemlere dilediği miktarda ceza saptayamayacağı gibi, kişinin temel hak ve özgürlüklerini demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olarak sınırlayamaz. Yasakoyucunun ceza saptamadaki yetkisinin sınırını “hukuk devleti ilkesi” oluşturur... Anayasa’nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin sosyal bir hukuk devleti olduğu açıkça belirtilmiştir. Hukuk devleti olmak, yönetilenlere hukuk güvencesini sağlar. Bu güvence, yasama, yargı ve yürütme organlarının tüm işlemlerinin hukuk kuralları içinde kalması ile gerçekleşebilir. Hukuk devletinin öğeleri arasında, yasaların kamu yararına dayanması ve eşitlik ilkesi vardır. Cezaların, suçların ağırlık derecelerine göre önleme ve iyileştirme amaçları da göz önünde tutularak adaletli bir ölçü içinde konulması, ceza hukukunun temel ilkelerindendir...” (AYM, 06.06.1991, 35/13, AMKD., S.:30, C.:1, Ankara 1995, s.5,6; AYM., 24.10.1991 T., 1991/39E., 1991/39 K. sayılı kararı için bkz. AMKD., S.:31, C.:1, Ankara 1996, s.117, 118).

İçtüzüğün 163 ncü maddesine eklenen 5 inci fıkrada kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte biri, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan bir milletvekilinin ise bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesilmesi öngörülmektedir. Milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte birinin tutarı 5751,48 TL., üçte ikisinin tutarı ise 11502,97 TL.'ye tekabül etmektedir. Bu açıdan söz konusu para cezaları adaletli ve ölçülü olmadığından Anayasanın 2 nci maddesi ile düzenlenen hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Demokratik rejimlerde içtüzüklerin bir başka işlevinin de, milletvekillerinin ve özellikle muhalefetin yasama sürecine katkısını kolaylaştırmak ve güvence altına almak; yasama organında çoğunluğun, azınlık üzerinde baskı kurmasını engelleyerek meclis içi dengeyi sağlamak olduğuna, yukarıdaki bölümlerde değinilmişti. Bu açıdan disiplin hukuku çerçevesindeki yaptırımların da muhalefeti susturmak amacına yönelik olmaması gerekir. Ancak, uygulamada bu düşüncelerin tam tersi olayların yaşandığı görülmektedir. Bu durumun bir örneği TBMM Genel Kurulunun 24. Dönem 3 üncü Yasama Yılı 19 uncu Birleşiminde (9 Kasım 2012) yaşanmıştır. Bir muhalefet milletvekilinin “Ama ben sizin yerinizde olsam burada oturur, bu yasanın karşısına dikilirim. Aslan gibi dikilirim. Biraz namus, biraz haysiyet, biraz onur, biraz şeref varsa...” şeklindeki sözleri üzerine, iktidar partisine mensup milletvekillerinin, “Şerefsiz herif!”, “Hayvan herif!”, “Haysiyetsiz de sensin, şerefsiz de sensin!” şeklindeki sözleri tutanaklara yansımıştır. Daha sonra hakarete bulunduğu iddia edilen muhalefet milletvekili “(...) hiç kimsenin şahsıyla alakalı ve hakaret amacı isnat eden bir söylemim olmadı(...)” diyerek, sözlerine açıklık getirmiştir. Ancak, bu muhalefet milletvekiline belirtilen sözlerinden dolayı oturumu yöneten Başkan tarafından İçtüzüğün 160 ve 163 üncü maddeleri uyarınca kınama cezası verilmesi teklif edilmiş ve bu öneri Genel Kurulda kabul edilmiştir. Birleşimin devam eden bölümlerinde muhalefet milletvekiline sözlerinden dolayı “Şerefsiz herif!” ve “Hayvan herif!” şeklinde hakaret eden iktidar partisinin milletvekili “Benim sözlerim tamamen hukuka uygun ifadelerdir, sonuna kadar arkasındayım bu ifadelerin” şeklinde açıklamada bulunmuştur. Muhalefet milletvekillerinin ısrarı üzerine bu milletvekili hakkında oturumu yöneten Başkan İçtüzüğün 162 ve 163 üncü maddeleri uyarınca Meclisten çıkarma cezası teklif etmiş, ancak yapılan oylamada bu ceza kabul edilmemiştir. Yine muhalefet milletvekiline, “Haysiyetsiz de sensin, şerefsiz de sensin!” diyen, iktidar partisinin milletvekili sözlerinden dolayı “Asla özür dilemiyorum.” açıklamasında bulunmuş, oturumu yöneten Başkan İçtüzüğün 160 ve 163 üncü maddeleri uyarınca kınama cezası verilmesini teklif etmiş, ancak yapılan oylamada bu ceza kabul edilmemiştir. Yani orantısız ve ölçsüz belirlenmiş disiplin cezalarının muhalefet partisi milletvekillerinin yasama ve denetim kapsamındaki görev ve yetkilerini kullanmalarını engelleyecek şekilde kullanılmaya açık oldukları Parlamentomuzun deneyimi ile ortadadır.

Anayasanın 87 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Milletvekillerinin yasama ve denetim fonksiyonları kapsamındaki bu görevleri yerine getirilebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri, Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da belirtildiği gibi, “yasama faaliyetlerine etkili bir şekilde katılmaları ile olanaklıdır.” Milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetleri kapsamında yürüttükleri faaliyetler sırasında Genel Kuruldaki hareket ve sözleri açısından da bu görev ve yetkilerini hiçbir etki ve baskı altında olmadan yerine getirebilmeleri gerekmektedir. İptali talep edilen hükmün, milletvekillerinin Anayasanın 87 nci maddesinde sayılan görevleri yerine getirmelerini ve yetkilerini etkin bir şekilde kullanabilmelerini engelleyeceğine kuşku yoktur. Bu nedenle söz konusu hüküm, milletvekillerinin yasama ve denetim görev ve yetkisini baskı ve tehdit altında olmadan yerine getirebilmelerini engellemesi açısından Anayasanın 87. maddesine aykırıdır.

Yine Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında, “Yasama Meclisi üyelerinin görev ve yetkilerinin amacına uygun biçimde kullanılmasının aşırı derecede zorlaştırılması veya ortadan kaldırılması durumunda ise Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirildiğinden söz edilemez. Bu ölçüsüz sınırlamaların Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti anlayışıyla da bağdaşması olanaksızdır. ” denilmektedir. Kınama ve Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekillerinin ödenek ve yolluklarının da kesilmesini öngören iptali talep edilen düzenleme, Anayasanın 87 nci maddesi çerçevesinde yasama işlevinin tam olarak yerine getirilmesini engellemesi bakımından ölçüsüz bir sınırlama niteliğinde olduğundan Anayasanın 2 nci maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Hukuk devleti ilkesinin en önemli tezahürlerinden birisi de, bireylere hukuki güvenlik sağlamasıdır. Bu yönüyle ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan “aynı fiilden dolayı iki kez yargılama, (iki kez ceza) olmaz (ne bis in idem)” ilkesi, evrensel bir hukuk prensibi olarak, insan haklarına saygılı bir hukuk devletinin gözetmesi gereken temel hususlardan biridir. Bu ilke; hukuk güvenliği açısından kişinin aynı eylem nedeniyle birden fazla yargılanamaması ve cezalandırılmaması anlamına gelir. İlke uyarınca genel kabul gören düşünceye göre; bir kimse, unsurları, amacı, koruduğu hukuki değer ve düzenlendiği hukuk disiplini aynı olmak üzere, tek kabul edilen bir fiilden dolayı ancak bir defa cezalandırılabilir. Böylece kişilerin bir fiilleri bahane edilerek, keyfi, hukuk güvenliğine aykırı biçimde haksız yaptırımlara maruz bırakılmaları engellenmiş olmaktadır.

İçtüzüğün 163 üncü maddesine ilave edilen 5 inci fıkra ile, bir eylemi dolayısıyla yine İçtüzüğe göre, kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte birinin, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesileceği öngörülerek, fiil konusunda her hangi bir ağırlık yahut farklılık belirlenmeden, kınama ve meclisten geçici olarak çıkarma disiplin cezalarında, milletvekilinin aynı fiiline ilişkin sebepsiz ikinci bir ceza tayin edilmiştir. Bu düzenleme tarzı ne bis in idem prensibine ve bu prensibin koruduğu değerler açısından hukuk devleti ilkesine açıkça aykırıdır, iptali gerekir.

Anayasa'nın 67. maddesi seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarını güvence altına almıştır. Maddenin birinci fıkrasına göre, "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir". Seçimler ve siyasi haklar, aynı zamanda Anayasa'nın 2 nci maddesinde ifadesini bulan demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurlarıdır. Siyasi haklar, seçimlerde oy kullanma, aday olma ve seçilme haklarının yanında siyasi faaliyette bulunma hakkını da kapsamaktadır. Seçilme hakkı sadece seçimlerde aday olmayı hakkını değil, aynı zamanda seçildikten sonra milletvekili olarak parlamentoda hazır olma, siyasi faaliyetlerde bulunma, seçmenlerle bir araya gelebilme hakkını da ihtiva etmektedir. Bu da hiç kuşkusuz, kişinin seçildikten sonra milletvekili sıfatıyla temsil yetkisini fiilen kullanabilmesini gerektirir. Bu bağlamda seçilmiş bir milletvekilinin yasama faaliyetine katılmasına yönelik müdahale, sadece onun seçilme hakkına değil, aynı zamanda seçmenlerinin serbest iradelerini açıklama hakkına da yönelik bir müdahale teşkil edebilir. Millet iradesinin Meclise tam olarak yansıyabilmesi, milletvekillerinin her hangi bir ölçüsüz ve haksız sınırlamalara maruz kalmaksızın yasama faaliyetlerine katılabilmesi, kendisini seçen seçmenlerin hak ve taleplerini takip edebilmesi ile yakından irtibatlıdır.

Anayasa'nın 83 üncü maddesinde de milletvekillerinin hiç bir baskı ve tehdit altında kalmadan serbestçe yasama faaliyetlerini yürütebilmelerini temin etmek adına yasama

sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı kurumlarına yer verilmiştir. Özellikle iptalini talep ettiğimiz hüküm yönünden, milletvekillerinin meclisteki oy, söz ve düşünce açıklamaları sebebiyle muhatap olacakları disiplin cezalarından olan kınama (m.160) ve meclisten geçici olarak çıkarma (m.161) yönünden yasama sorumsuzluğundan ayrıca istifade ettikleri hususu da gözden uzak tutulmamalıdır. Yasama sorumsuzluğu milletvekilinin meclisteki düşünce açıklamaları esnasında, kendisini seçenlerin menfaatlerini korurken, milletin iradesini temsil ederken baskı altında kalmamasını temin etmeye yönelik bir güvencedir. Bu güvence, milletvekiline tanınan bir ayrıcalık ya da imtiyaz olmaktan ziyade, temsil ettiği seçmenlerinin görüş ve düşüncelerinin siyasal alanda gereği gibi yansıtılmasını sağlamaya dönük koruyucu bir tedbirdir.

İçtüzüğün 163 üncü maddesine ilave edilen 5 inci fıkra ile, kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte birinin, Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesileceği öngörülmekte, bu suretle hem bir fiil iki defa cezalandırılmakta, hem de milletvekilinin siyasi faaliyetleri açısından kendisine tanınan yolluktan kesinti yapılarak, siyasi faaliyetlerde bulunma hakkı engellenmektedir. Bilindiği üzere, “yolluk” milletvekillerinin, seçmenlerle bir araya gelmesini sağlayan, seçim bölgelerinde ve ülkenin her yerinde onların talep ve şikayetlerini dinleme, çözüm bulma adına kullanılan harcırahtır. Bunlardan yapılacak bir kesinti, milletvekilini, kendisini seçenlerin hakkını meclis kürsüsünde savunurken, meclis çalışmalarına katılırken, (siyasi faaliyetlerde bulunma hakkını sınırlayacak) bu tarz bir tedbire, yaptırıma muhatap olma tehdidi altında bırakacaktır ki, bu durum açıkça Anayasa’nın 67 ve 83 üncü maddelerine aykırıdır.

İçtüzüğün 163 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında “Geçici olarak Meclisten çıkarma cezasına uğrayan bir milletvekili izin alıp kürsüden açıkça af dilerse izleyen birleşimden itibaren Meclise girmek hakkını kazanır.” hükmü yer almaktadır. 163 üncü maddeye eklenen 5 inci fıkra uyarınca, Meclisten geçici çıkarma cezası alan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin kesilmesi öngörülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 günlü E. 2001/129, K. 2002/24 kararında da aynen şu ifadelerle yer verilmiştir:

“Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, siyasi iktidarı sınırlamak ve devlet faaliyetlerini kurallara bağlamakla istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü ise hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Bunu gerçekleştirmenin başlıca yolu ise kural konulmasını gerektiren durumlarda bunların genel, soyut, anlaşılabilir ve sınırlarının belirli olmasını sağlamaktır.

Öte yandan, milletvekillerinin Anayasa’nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri yasama faaliyetlerine etkili biçimde katılmaları ile olanaklıdır. Bunu sağlamanın ön koşulu ise Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının “belirlilik”, “genellik”, “soyutluk” ve “öngörülebilirlik” özelliklerine sahip olmasıdır.”

Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti” ilkesinin temel unsurlarından biri “hukukî belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, saydam, belirli, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca, kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi gerekir. Açık, anlaşılır ve sınırları belli olmayan, elâstik kavramlar

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

içeren kurallar vatandaşları korumanın değil, bilâkis, vatandaşları cezalandırmanın bir aracı olabilir. “Hukukî belirlilik” ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup, bireyin kanundan belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya, hangi hukukî yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye ne türden müdâhale yetkisi verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.(Anayasa Mahkemesinin 1.4.2015 günlü E.2015/22, K.2015/37kararı)

İçtüzüğün 163 üncü maddesinin 4. fıkrasında geçici olarak Meclisten çıkarma cezasına uğrayan milletvekillerinin kürsüden açıkça af dilemeleri durumunda Meclise girme hakkını kazanacakları öngörülmüşken, iptali talep edilen düzenlemede af dilediği için Meclisten çıkarma cezası kaldırılan milletvekiline uygulanacak para cezasının da ortadan kalkıp kalkmayacağı hakkında hiçbir hükme yer verilmemiştir. Bu açıdan iptali talep edilen kural, belirlilik ve öngörülebilirlik özelliklerine sahip olmadığından ve uygulamada duraksamaya neden olacağından, Anayasanın 2. maddesine aykırıdır.

Milletvekillerine 3671 sayılı Kanun uyarınca ödenen ödenek ve yollukların bir aylık tutarı cari rakamlara göre, 10720,96TL ödenek, 6533,49 TL yolluk olmak üzere toplam 17254,45TL.’dir. İptali talep edilen düzenlemenin uygulandığı hallerde kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin ayrıca 5751,48 TL. Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin ise 11502,97 TL. ödenek ve yolluğundan kesinti yapılacaktır. Yani bir milletvekilinin birden fazla kınama ya da Meclisten geçici çıkarma cezası alması halinde kendisine hiç ödenek ve yolluk ödenmemesi söz konusu olabilecektir.

Anayasanın 86 ncı maddesi “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir.” hükmünü içermektedir. İptali talep edilen hüküm hiçbir sınırlamaya yer vermediğinden, birden fazla kınama ve Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekillerine ödenek ve yolluk ödenmemesi sonucunu doğurabilecektir. Dolayısıyla söz konusu hüküm uygulamada Anayasanın 86 ncı maddesiyle milletvekillerine tanınan ödenek ve yolluk hakkını ortadan kaldırabilecektir. Bu nedenle iptali talep edilen hüküm Anayasanın 86 ncı maddesine aykırıdır.

Anayasanın 86. maddesinin yukarıda konu edilen amir hükmü uyarınca milletvekillerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri 26.10.1990 tarihli ve 3671 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun ile düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 1 inci maddesi şöyledir:

“Ödenek, Yolluk, Diğer Mali ve Sosyal Haklar

Madde 1- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin aylık ödeneklerinin tutarı, en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktardır. En yüksek Devlet memuruna ödenenlerden gelir vergisine tabi olmayanlar bu Kanuna göre de gelir vergisine tabi tutulmaz.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine bu madde uyarınca hesaplanacak aylık ödenek tutarının yarısı yolluk olarak ödenir.

Bu yolluklar herhangi bir suretle haczedilemez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu mali ve sosyal haklardan yararlanırlar.”

Yukarıda yer alan maddede milletvekili yolluklarının haczedilemeyeceği hükmüne yer verilmiştir. İptali talep edilen hükümde Meclisten geçici çıkarma cezasına çarptırılan milletvekillerinin aynı zamanda 11502,97 TL’de para cezasına çarptırılması öngörülmektedir. Söz konusu para cezasının tutarı milletvekili yolluğunun tutarından fazladır. Birden fazla kınama cezası için de aynı durum geçerlidir. Dolayısıyla, Anayasanın 86. maddesinin amir hükmü uyarınca yürürlüğe konan Kanunun hükmü ile İçtüzüğün 163 üncü maddesinde öngörülen para cezalarına ilişkin hüküm çelişmektedir. Zira haciz işlemi ile kesinti işlemi arasında doğuracağı sonuç bakımından bir fark bulunmamaktadır. Bununla birlikte Meclis Kararı ile yürürlükteki bir Kanunun hükmü de fiilen uygulanamaz hale getirilmektedir.

Yukarıda da yer aldığı üzere, Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur. Hukuk güvenliği, kurallarda belirlilik ve öngörülebilirlik gerektirir. Belirlilik ve öngörülebilirlik ise, herkesin bağlı olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi, tutum ve davranışlarını buna göre düzene sokabilmesidir. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti” ilkesinin temel unsurlarından biri “hukukî belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ya da kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, saydam, belirli, anlaşılır ve uygulanabilir olması; ayrıca, kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu tedbirler içermesi gerekir. Bu bakımdan Meclis Kararı ve Kanunun yukarıda yer alan hükmünün çelişmesi nedeniyle söz konusu hüküm Anayasanın 2. maddesinde düzenlenen hukuki belirlilik ilkesine aykırıdır.

Yukarıda yer alan gerekçelerle 1160 sayılı Kararın 16 ncı maddesiyle İçtüzüğün 163 üncü maddesine eklenen 5 inci fıkra Anayasanın 2, 67, 83, 86 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

İçtüzüğün 163 inci maddesinin başlığına eklenen “ve kesinti” ibaresi yukarıda iptali talep edilen 5 inci fıkradaki hükmün madde başlığına yansıtılmasından ibaret olduğundan, yukarıda yer alan gerekçelerle Anayasanın 2, 67, 83, 86 ve 87 nci maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

1. Milletvekilliği Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının kesinleşmesi ile kazanılmaktadır. Milletvekili sıfatından kaynaklanan hakların neler olduğu konusunda düzenleme yapılmaması milletvekili sıfatından kaynaklı hakların Anayasada düzenlenmiş yasama dokunulmazlığı gibi hakları içerip içermediği konusunda belirsizlikler yaratmaktadır. Bu düzenlemeden milletvekillerinin göreve başlaması ile ilişkilendirilemeyecek hakların da uygulamada etkilenip etkilenmeyeceği belirsiz olduğundan ileride telafisi olanaksız durum ve zararların ortaya çıkması kaçınılmazdır.

2. Grup önerileri üzerinde yapılan konuşmaların sürelerinin kısaltılması milletvekillerinin TBMM çalışmalarına etkin bir şekilde katılmalarını engelleyecek ve Genel Kurulun gündeminin belirlenmesi konusundaki iradesinin sağlıklı oluşumunu engellemesi bakımından ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

3. Kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına ilişkin taleplerin işleme alınmasında sınırlama getirilmesi ve herhangi bir partiye mensup olmayan milletvekilleri ve siyasi parti mensubu olup da siyasi partisi grup kurma sayısına ulaşmamış milletvekillerinin taleplerinin işleme konulmaması milletvekillerinin Genel Kurul çalışmalarına katılmalarını engelleyecek niteliktedir. Kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde kararnamelerin Genel Kurul gündemine getirilmesine getirilen engellemeler Genel Kurul iradesinin oluşumuna da etki edecektir. Bununla birlikte 26. Dönemde hangi sıra ile bu önergelerin görüşüleceğinin 1160 sayılı Karar öncesinde belli olması kazanılmış haklar açısından da ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

4. Görüşmeye tabi olmayan tezkereler ile kanun tasarı ve tekliflerinin maddelerinin görüşmeleri sırasında toplantı yeter sayısı taleplerinin işleme konulmaması Genel Kurulun iradesinin oluşup oluşmadığının belirlenmesini olanaksız kılacaktır. Genel Kurul iradesini sakatlayacak bu düzenleme ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

5. Genel Kurul çalışmaları sırasında bir milletvekili ve bakanın kendisine ait beyanını yine Genel Kurulda düzeltebilmesine olanak tanınmaması, hem milletvekili ve bakanların yasama ve denetim çalışmalarına katılmalarını sınırlayacak hem de Genel Kurulun doğru bilgilendirilmesi noktasında ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

6. Parlamento hukuku kapsamında uygulanan normların hükümlerine aykırı uygulamaların engellenmesi ve yasama ve denetim çalışmalarının usule uygun şekilde yürütülmesi kapsamında yapılan görüşmelerde konuşma sürelerinin kısaltılması bu hakkın kullanımını zorlaştıracı nitelikte olduğundan ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

7. Kanun tasarılarının komisyonlara havalesi yasama işlemlerinin bir parçası olduğundan TBMM Başkanının tek başına yaptığı bu işlemin Genel Kurulda ele alınmasının engellenmesi milletvekillerinin yasama çalışmalarını engellemesi açısından ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

8. Oylama yasama ve denetim faaliyetlerinin önemli bir parçasıdır. Bu oylamalarda milletvekillerinin hangi yönde oy kullandıklarının ortaya konulması açısından zorunlu olan açık oylama taleplerinin Genel kurulun iradesinden alınması milletvekillerinin yasama çalışmalarına katılmalarını engelleyeceğinden bu durum ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

9. Kınama ve Meclisten geçici çıkarma cezalarına çarptırılan milletvekillerinin bir de ayrıca para cezasına çarptırılmaları Anayasa ile milletvekillere verilmiş görev ve yetkileri baskı ve tehdit altında kullanmaları sonucunu doğuracağından bu durum ileride giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Öte yandan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti olmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

01.08.2017 tarihli ve 30141 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan, 27.07.2017 tarihli ve 1160 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar ”ın;

1) 1 nci maddesiyle yeniden değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 3 üncü maddesinin son fıkrasının 2 nci cümlesinin, Anayasanın 2 nci maddesine,

2) 2 inci maddesiyle değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasının 4 üncü cümlesinde yer alan “beş” ibaresi ile 5 inci cümlesinde yer alan “üçer” ibaresinin, Anayasanın 2 nci ve 87 nci maddelerine,

3) 3 üncü maddesiyle değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 37 inci maddesinin 2 nci fıkrasının 4 üncü cümlesinde yer alan “ayrı bir siyasi parti grubundan bir milletvekili tarafından yerine getirilmek kaydıyla” ibaresi ile son cümlesinin, Anayasanın 2, 10, 87 ve 88 inci maddelerine,

4) 6 ncı maddesiyle yeniden değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 57 nci maddesinin 2 nci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan “Görüşmeye tabi” ibaresi ile “maddelerine geçilmesi ve tümünün” ibaresinin, Anayasanın 87 nci ve 96 ncı maddelerine,

5) 7 nci maddesiyle yeniden değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 58 inci maddesinin başlığında yer alan “düzeltme” ibaresi ile 1 inci cümlesinde yer alan “yazılı” ibaresinin, Anayasanın 2 nci ve 87 nci maddelerine,

6) 8 inci maddesiyle yeniden değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 63 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “üçer” ibaresinin, Anayasanın 2 nci ve 87 nci maddelerine,

7) 9 uncu maddesi ile değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 73 üncü maddesinin son fıkrasında yer alan “yazılı” ibaresinin, Anayasanın 2 nci ve 87 nci maddelerine,

8) 10 uncu maddesiyle değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 81 inci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan “bu oylamalar ile maddelerin oylamaları” ibaresinin, Anayasanın 87 nci maddesine,

9) 16 ncı maddesiyle değiştirilen 5.3.1973 tarihli ve 584 Karar Numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 163 üncü maddesinin başlığında yer alan “ve kesinti” ibaresi ile 163 üncü maddesinin dördüncü fıkrasından sonra gelmek üzere eklenen 5 inci fıkranın, Anayasanın 2, 67, 83, 86 ve 87 nci maddelerine,

Esas Sayısı : 2017/162

Karar Sayısı : 2018/100

aykırı olduklarından iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar doğacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”