

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1996/19

Karar Sayısı:1996/13

Karar Günü:14.5.1996

R.G. Tarih-Sayı:06.06.1996-22658

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Refah Partisi) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Necmettin ERBAKAN.

İPTAL DAVASININ KONUSU : Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, 12.3.1996 günlü, 398 sayılı "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında"ki kararının bir içtüzük kuralı niteliğinde ve Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğu savıyla iptaline ve yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- METİNLER

A- İptali İstenen TBMM Kararı

13.3.1996 günlü, 22579 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan dava konusu karar şöyledir :

"Rize Milletvekili Ahmet Mesut YILMAZ Başkanlığındaki Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 12.3.1996 tarihli 22 nci Bileşiminde yapılan Güven Oylamasında, (207) ret, (80) çekinse oya karşı (257) kabul oyuyla güven almıştır,"

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "MADDE 96.- Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.

Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılmadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir."

2- "MADDE 110.- Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise toplantıya çağrılır.

Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır."

3- "MADDE 111.- Başbakan, gerekli görürse, Bakanlar Kurulunda görüşükten sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisinden güven isteyebilir.

Güven istemi, Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilmesinden bir tam gün geçmedikçe görüşülemez ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçmedikçe oya konulamaz.

Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğuyla reddedilebilir."

4- "MADDE 148.- Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünün Anayasaya Şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa deęiŐikliklerini ise sadece Şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin Şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Kanunların Şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörölen çoğunlukla yapılp yapılmadığı; Anayasa deęiŐikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüŐülemeyeceęi Őartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beŐte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, Şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürölemez.

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, DanıŐtay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcıvekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve SayıŐtay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar.

Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcıvekili yapar.

Yüce Divan kararları kesindir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa ile verilen diğer görevleri de yerine getirir."

5- "GEÇİCİ MADDE 6.- Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmalarını için kendi itttüzükleri yapılmıcaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İttüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır."

C- İttüzük Kuralı

5.3.1973 günlü, 584 sayılı Millet Meclisi İttüzüğü'nün 105. maddesinin konuyla ilgili son fıkrası şöyledir:

"Görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra güven oylamasına başvurulur. Güven oylaması açık oyla genel hükümlere göre yapılır. Güven oyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İttüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, HaŐım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 25.4.1996 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dâvanın, dosyadaki eksiklik giderilerek yasa kurallarına uygun olarak açıldığı saptandıktan sonra iptali istenen 12.3.1996 günlü, 398 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Anayasa Mahkemesi'nce denetlenip denetlenemeyeceği sorunu üzerinde durulmuŐtur.

Anayasa'nın 148. maddesinde görev ve yetkileri belirlenen Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü'nün Anayasa'ya Şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa deęiŐikliklerini ise sadece Şekil bakımından inceler ve denetler. Ayrıca, Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve üyeliğin düşmesine ilişkin TBMM kararları da Anayasa

Mahkemesi'nin denetim alanı içindedir. Yasama Organınca bu isimler altında ve Anayasa'da gösterilen yöntemlerine uygun olarak yapılan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olduğu kuşkusuzdur. Ancak, yasama organınca Anayasa'da öngörülenlerden başka isimler altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan yasama işlemlerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında bu işlemlerin nitelik ve içeriklerinin gözetileceği açıktır. Bu nitelikteki bir işlemin denetiminin Anayasa Mahkemesi'nin görev alanına girip girmediği belirlenirken, meydana getirilen metnin oluşturulmasında uygulanan yöntem kadar içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin ortaya konulması ve bu metnin denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ise denetiminin yapılması zorunludur.

Anayasa Mahkemesi, öteden beri konuyu bu yönden değerlendirmiştir. Nitekim 27.2.1968 günlü, Esas 1967/6, Karar 1968/9 sayılı kararla adı "İçtüzük değiştirilmesi" olmadığı ve içtüzüklerin değiştirilmesindeki yöntemler uygulanmadığı halde, değer ve etki bakımından birer içtüzük düzenlemesi niteliğinde olan Millet Meclisi kararlarının denetim alanına gireceği kabul edilmiştir.

İçtüzüğün bir kuralını değiştirme ya da İçtüzüğe yeni bir kural koyma niteliğinde olan TBMM uygulamaları ve kararları, İçtüzük kuralı sayılır.

Dâva konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı, Rize Milletvekili Ahmet Mesut Yılmaz başkanlığındaki Bakanlar Kurulu'nun Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 12.3.1996 günlü, 22. Birleşiminde toplantıya katılan 544 milletvekilinin (207) ret, (80) çekimser oyuna karşı (257) kabul oyu ile güvenoyu almasına ilişkindir.

Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği; geçici 6. maddesinde ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve çalışmaları için kendi İçtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün, Anayasa'ya aykırı olmayan kurallarının uygulanacağı öngörülmüştür.

Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasının Meclis çalışmaları içinde yer aldığı ve buna ilişkin düzenlemelerin Anayasa'nın uygulamaya geçirilmesi yönünden bir İçtüzük konusu olduğu açıktır. Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte bulunan 5.3.1973 günlü İçtüzüğü'nün 105. maddesinde de, "Hükümet programının görüşülmesi; göreve başlarken güvenoyu" konuları düzenlenmiş, maddenin son fıkrasında da "Güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güven almış olur" kuralına yer verilmiştir. Anayasa'nın "Toplantı ve karar yeter sayısı" başlıklı 96. maddesinin ilk fıkrasında ise "Anayasada, başka bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiç bir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz" denilerek bu konuda genel bir düzenleme getirilmiştir. Anayasa'da özel bir kurala yer verilmediğinden Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılacak güven oylamasında da bu kurala uyulması gerektiğinde duraksamaya yer yoktur. Bu durumda, Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olan ve Anayasa'nın geçici 6. maddesi karşısında yürürlükte bulunmayan İçtüzüğün 105. maddesinin son tümcesinin uygulanması olanaksızdır. Dâva konusu karar ile yapılan uygulama, "eylemli bir içtüzük düzenlemesi" niteliğindedir.

Bu nedenlerle, dâva konusu 12.3.1996 günlü, 398 sayılı TBMM kararının bir İçtüzük kuralı niteliğinde olduğuna ve işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

TBMM'nin dâva konusu kararının uygulanmasıyla doğacak, sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zarar sözkonusu olmadığından, yürürlüğün durdurulması istemi, oybirliğiyle reddedilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dâvanın esasına ilişkin rapor, dâva dilekçesi ve ekleri, iptali istenen TBMM kararı, dayanan Anayasa kuralları ile gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dâva dilekçesinde, güvenoyu konusunda yürürlükte olan bir İçtüzük kuralı bulunmadığından Anayasa'nın 96. maddesine göre karar alınması gerekirken buna uyulmayarak eylemli bir İçtüzük uygulaması yapıldığı ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 96. maddesinde TBMM'nin toplantı ve karar yeter sayıları belirtilmiştir. Maddenin ilk fıkrasında, Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği; ancak karar yeter sayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın "Göreve başlama ve güvenoyu" başlıklı 110. maddesinde ise güven oylaması için özel bir toplantı ve karar yetersayısı öngörülmemiştir. Buna karşılık, görev sırasında güvenoyunun düzenlendiği 111. maddenin son fıkrasında "Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir" denilerek bu konuda özel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu göreve başlarken yapılması gereken güven oylamasının düzenlendiği 110. maddede, görev sırasında güven oyuna ilişkin 111. maddede olduğu gibi özel bir kurala yer verilmemesi karşısında bu konuda genel kural olan 96. maddenin uygulanması gerekir.

İçtüzüğün 115. maddesinde ancak bir oy türü olarak anılan "çekimser oy"un, Anayasa'nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır.

Öte yandan, kararla oluşan İçtüzük kuralının, karardan ayrılmasının olanaksızlığı karşısında, 398 sayılı TBMM kararı bir bütün olarak ele alınıp yargıya varılmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu aldığına ilişkin dâva konusu karar, oylamaya katılan 544 milletvekilinin salt çoğunluğuna ulaşamayan 207 red, 80 çekimser oya karşı 257 kabul oyu ile alınmıştır. Oysa, Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu almış sayılabilmesi için toplantıya katılan 544 üyenin yarısının bir fazlası olan 273 kabul oyu gerekirdi. Yeni bir İçtüzük kuralı niteliğindeki bu karar Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır. Bu nedenle, iptal edilmelidir.

VI- SONUÇ

Yeni bir içtüzük kuralı niteliğinde olan 12.3.1996 günlü, 398 sayılı "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması Hakkında"ki TBMM kararının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ve Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

14.5.1996 gününde karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Ahmet N. SEZER

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı:1996/19
Karar Sayısı:1996/13

I- 1) Dava konusu TBMM'nin 12.3.1996 günlü ve 398 sayılı Bakanlar Kurulu hakkındaki güven oylaması kararı iki ayrı anayasal konuyu ve işlemi birlikte içermektedir:

a- TBMM kararının oluşmasını sağlayan içtüzük kuralı niteliğindeki içtüzük yorumu,

2) Davanın çözümünde sorun, öncelikle Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetki alanının belirlenmesi konusudur.

Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 148. maddesinde sayılmıştır. Burada konulan anayasal kurala göre, "Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM içtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler. Ancak olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmaz."

Anayasa Mahkemesi'nin görev alanını belirleyen bu kurala göre Mahkeme'nin denetim alanı sayılarak belirlenmiştir. Anayasa Mahkemesi yorumlarıyla bu alan genişletilemez.

TBMM kararlarının denetlenmesi, Anayasa da sayılan konular dışında Anayasa Mahkemesi'nin görev alanı dışındadır ve TBMM kararları Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir. Anayasakoyucu bu konudaki iradesini istisnaî olarak, denetimini istediği meclis kararları hakkında Anayasa'ya kural koyarak açık olarak göstermiştir. Anayasa'nın 85. maddesinde, TBMM üyelerinin üyeliklerinin düşmesi veya yasama dokunulmazlıklarının

kaldırılması hakkındaki TBMM kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin denetiminde olacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın TBMM kararlarını Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi kılmaması son derece açık ve tutarlı bir düşüncedir. Zira TBMM kararları öncelikle kendi iç işlerliği ile ilgilidir. Ayrıca TBMM kararları salt siyasal sorunların çözümü ile ilgilidir. Bu kararların denetimi, yalnız 148. maddesine değil, kuvvetler ayrılığını benimseyen Anayasa'nın başlangıcına ve genel yapısına da aykırılık oluşturur.

3) Anayasa'nın Geçici 6. maddesiyle, yeni içtüzük hazırlanıncaya kadar mevcut içtüzüğün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmaya devam edilmesi öngörülmüştür. Böylece gerekli değişiklikler yapılarak yeni Anayasa'ya uygun hale getirilmesi veya yeni bir içtüzük hazırlanıp yürürlüğe konulmasına kadar eski içtüzüğün uygulanmasında yapılacak yorumlar, içtüzük kuralı oluşturacak uygulamalardır. Bunlar içtüzük yorumunun durumuna veya yapısına göre Anayasa'nın 148. maddesinde belirlenen Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girebilirler.

4) Dava konusu olayda, yalnızca bir içtüzük kuralı tartışması ve denetimi yapılmalıdır. Bu denetimin sınırları hiçbir zaman Anayasa Mahkemesi'nin görev alanını içtihatla genişletecek boyutlara varmamalıdır.

Kararda, içtüzük denetimi, bir bakıma Meclis kararlarının denetimine dönüştürülmüştür.

5) Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları geriye yürümez ve kural olarak geleceğe yöneliktir. Ancak, kişisel haklar yönünden geriye yürüme istisnai hallerde söz konusu olabilir.

İçtüzük kurallarının iptali ise mutlak olarak geleceğe yöneliktirler. İçtüzük kurallarının Meclis kararlarındaki esas konudan ayrılmadan birlikte incelenmesi ve iptali, Meclis kararlarının geçmişe yönelik olarak değerlendirilmesi ve kusurlandırılması sonucunu doğurur. İki Anayasal işlemin ayrılmadan incelenmesi bu yönüyle de Anayasa'ya aykırılık teşkil eder.

II- Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceği belirtilmiş, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı başlıklı 96. maddesinde de, Anayasa'da başkaca bir hüküm yoksa TBMM'nin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği, ancak karar yeter sayısının hiç bir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın belirtilen maddeleri karşısında, iki konu üzerinde durmakta yarar bulunduğu görüşündeyiz.

1- Herşeyden önce Anayasa'nın Göreve Başlama ve Güvenoyu başlıklı 110. maddesinde, Bakanlar Kurulu'nun listesi tam olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur, TBMM tatilde ise toplantıya çağırılır.

Bakanlar Kurulu'nun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından TBMM'nde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu için görüşmeler, programın okunmasından iki tam gün geçtikten sonra başlar ve görüşmelerin bitiminden bir tam gün geçtikten sonra oylama yapılır denilmiştir.

Görüldüğü gibi güvenoylamasının nasıl yapılacağı konusunda bir belirleme yapılmamıştır. Ancak Anayasa'nın Görev Sırasında Güvenoyu başlıklı 111. maddesinin son

fıkrasında, "Güven istemi, ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilir." kuralı getirilmiştir.

111. maddeye göre bugün için TBMM'de güvensizlik oyu için en az 276 red oyu gerekmektedir. 276 red oyunun altındaki her oy sayısında, hükümete güven devam etmektedir.

111. maddeden hareketle 110. madde yorumlandığında; Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu olan 276 red oyu verilmedikçe hükümet güvenoyu almış sayılmalıdır. Millet Meclisi İçtüzüğü'nün bugün için yok sayılan 105. maddesindeki "Güvenoyu verenlerin sayısı, güvensizlik oyu verenlerden fazlaysa Bakanlar Kurulu güvenoyu almış sayılır." belirlemesi de bu düşünceden hareket edilerek konulmuştur.

Gözden uzak bulundurulmaması gereken bir hususta ister Anayasa'nın 110. ve 111. maddelerinde olduğu gibi, göreve başlamada ya da görev sırasındaki güven istenmesinde olsun, ister 99. maddenin beşinci fıkrasındaki gibi güvensizlik önergesinin verilmesinde olsun, her oylamanın sonunda güven duyan ya da duymayan milletvekillerinin olacağıdır. Bütün bu oylamalarda asıl kural güven duyan milletvekillerinin sayısının belirli bir rakama ulaşması değil, güven duymayan milletvekillerinin sayısının üye tamsayısının salt çoğunluğunu bulmasıdır. Birçok Avrupa Anayasası'nda olduğu gibi örneğin Anayasamızın 99. maddesinin beşinci fıkrasına göre yapılan güvensizlik önergelerinin oylanmasında da, Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmakta ve oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılmaktadır. Güvensizlik oyu verenlerin sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğunu bulmuyorsa, burada güvenoyu verenlerin sayısının şu veya bu rakamda olması, örneğin toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun sağlanmamış olması bir mana ifade etmemektedir. Burada üzerinde durulacak diğer bir hususta 96. maddede yer alan Meclisin üçte biri ile toplanacağı ve karar yeter sayısının hiç bir şekilde üye tamsayısının dörtte birinden bir fazlasından az olamayacağıdır.

Önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi, Hükümetin göreve başlaması sırasında yapılacak güvenoylaması konusunda belirli bir oylama biçimi bulunmamaktadır. Anayasa'nın 110. maddesi böyle bir belirleme yapmamıştır. Ancak bunun çözümünü Anayasa'nın "Yasama Bölümü"nü düzenleyen 96. maddesinde yer alan kuralda değil, "Yürütme Bölümü"nde yer alan 111. maddesindeki kuralda aramak gerekir.

Şüphesiz bütün bu belirlemelerdeki temel amaç, hükümetlerin kurulmalarını kolaylaştırmak, düşürülmelerini zorlaştırmak, böylece de Anayasal bir kural haline de gelen "Yönetimde istikrarı sağlamak"tır.

Sonuç olarak TBMM'nin iptali istenen 14.5.1996 günlü, 398 sayılı kararının açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

III- Ayrıca Anayasamızda oylamanın nasıl yapılacağı konusunda bir kural bulunmadığı gibi, çekimser oy konusunda da bir belirleme yapılmamıştır. Oylamalar konusundaki belirlemeler, Anayasa'nın olur vermesi ile çıkarılan Meclis İçtüzüğü'nde belirlenmektedir. Nitekim 1961 Anayasası'nın 85. maddesi uyarınca çıkarılan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün oylama şekillerini belirleyen 115. maddesine göre oylama üç şekilde yapılır:

- İşaretle oylama;
- Açık oylama;
- Gizli oylama.

Bu oylama şekillerinden olayımızda uygulanan 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 "red" kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun divan üyelerince kaydedilmesi suretiyle olur.

Oy türlerinden birisi olan "çekimser oy"un yorumlanmasıyla ilgili olarak, ne Anayasa'da ne de Anayasa'nın Geçici 6. maddesi uyarınca TBMM çalışmalarında uygulanan Millet Meclisi İçtüzüğü'nde bir kural bulunmamaktadır.

TBMM'nin 12.3.1996 günündeki 22. Birleşiminde yapılan güvenoylamasına 544 üye katılmış, 257 kabul, 207 red ve 80 çekimser oy kullanılmıştır. Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 96. maddesine göre yorumlandığında 544 oyun salt çoğunluğunun 273 ettiği, hükümetin güvenoyu alabilmesi için en az 273 kabul oyunun gerektiği, halbuki 257 kabul oyu ile hükümetin güvenoyu aldığı ilân edildiği, bunun Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

TBMM Başkanlığı'nca davacı Anamuhalefet Partisi Grubu Başkanlığı'na yazılan 18.4.1996 günlü, 1353 sayılı yazıda; "çekimser oylarla iptal edilmiş oyların, peşin olarak ne lehte nede alehte oy farzetmemek, bunların sahiplerinin sadece lehte veya alehteki oylardan hangisinin miktarı fazla ise o istikamette Genel Kurul kararı alınmış olmasına peşin olarak rıza ifade ettiklerini kabul suretiyle karar yeter sayısına dahil saymak en doğru yorumdur. Aksi bir düşünce parlamenter rejimin işleyişini tıkayacak uygulamalara yol açacaktır" düşüncesi açıklanmıştır.

Bu tarzda düşünüldüğünde ve oyların çoğunun kabul oyu istikametinde olduğu, çekimserlerinde bu oya ilavesi gerekeceği düşünülürse kabul oylarının sayısı $257 + 80 = 337$ 'ye ulaşmakta ve Anayasa'nın 96. maddesinin bu oylama için öngördüğü 273 rakamı da aşılmaktadır.

Çekimser oyların nasıl yorumlanacağı konusunda değişik görüşler bulunmaktadır.

Bizimde katıldığımız bir görüşe göre, çekimser oy kullanan kişi çoğunluğun iradesini önceden kabullenmekte ve çekimser oylar hangi tarafın oyu fazla ise ona katılmaktadır.

Nitekim 1982 Anayasası'nın hazırlanması sırasında, Danışma Meclisi'nde yapılan görüşmeler sırasında Anayasa Komisyonu sözcüsü "müstenkif oylar umumiyetle hangi taraf çok ise ona katılıyor. Bu tatbikatın verdiği bir durumdur." demiş, bir başka üye de "çekimserin başka mahiyeti yok, ben bu oylamaya katılmıyorum, Genel Kurulun vereceği reye ittiba ediyorum anlamındadır." demiştir.

Millet Meclisi Anayasa Komisyonu da değişik tarihlerde bu konuda görüş bildirmiştir. Nitekim Komisyon 4.5.1966 günlü görüşünde; "Anayasa'nın 86. maddesinin yine aynı fıkrasında zikredilmiş bulunan (Toplantıya katılanların salt çoğunluğu) ibaresinden ise; herhangi bir kararın ihtisaliinde behemahal açık oylamaya katılanların, kayıtlı üyelerin yarısından bir fazlası olan 226 olması meşruttur. Açık oylama sonucu kabul veya ret oylarından hangisi fazla ise karar o şekilde tecelli eder. Çekimser kalanlar, açık oylama sonunda kabul veya ret oylarından fazla olan tarafın iradesi istikametinde oylama sonucunun tecellisini peşin olarak kabul etmiş sayılırlar. İptal edilmiş oylar da çekimser oy hükmündedir." demiştir. Yine Komisyon'un 29.4.1964 günlü görüşünün son bölümünde de "... çekimser oyları ve çekimser oy farzedilen iptal edilmiş oyları, peşin olarak ne lehte, ne aleyhte oy farzetmemek, bunların sahiplerini, sadece, lehte veya aleyhte oylardan hangisinin miktarı fazla ise o istikamette genel kurul kararı alınmış olmasını peşin

olarak rıza ifade ettiklerini kabûl suretiyle karar yetersayısına dahil saymak yegâne doğru yoldur." denilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 12.3.1996 gününde yapılan "Bakanlar Kuruluna Güven Oylaması", 14.3.1996 tarihinde yapılan "Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılması" ve 23.3.1996 tarihinde yapılan "Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılması"na ilişkin kararlarla ilgili olarak görüşlerine başvurulmuş Anayasa Hukuku profesörlerinden, Prof.Dr. Ergun Özbudun'un görüşünde; "Kaldiki, tarihsel yorum yöntemi kullanılarak 1982 Anayasasının ve halen yürürlükteki TBMM İçtüzüğü'nün yapım süreci incelendiğinde, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldıkaçtı ve Komisyon Sözcüsü Muammer Yazar'ın ve TBMM İçtüzüğü'nün görüşülmesi sırasında Komisyon Sözcüsü olan Cevdet Akçalı'nın beyanlarından, çekimser oyların, kabul veya red oylarından sayıca daha çok olanına katılması gerekeceğinin, aksi halde parlamenter rejimde istenmeyen tikanıklıkların doğacağına ifade edildiği anlaşılmaktadır. Bu yorumla, çekimser oyların sayıca daha fazla olan kabul oylarına eklenmesi halinde, Anayasa'nın öngördüğü kabul nisabının mevcut olduğu sonucuna varmak gerekecektir" denildiği, ProfDr. Erdoğan Teziç'in görüşünde de "... zira İçtüzüğün 122. maddesinin son cümlesi uyarınca Genel kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dahil edilirler., öte yandan TBMM'ndeki yerleşik uygulama uyarınca, çekimser oylar karara katılma yönünde değerlendirilmektedir." denildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 115. maddesinde sözü edilen ve parlamenter düzen içerisinde yeri bulunan "çekimser oy"ların değerlendirilmesi konusunda ne Anayasamızda, ne de Millet Meclisi İçtüzüğü'nde bir hüküm bulunmamaktadır. Bu bir boşluktur ve bu boşluk bu güne kadar TBMM'nin kararları ile doldurulmuştur. TBMM'ndeki uygulamanın da genelde çekimser oyların karar nisabına katılması ve hangi taraf çoğunlukta ise o yönde değer ifade etmesi şeklinde olduğu görülmektedir. Anayasa ve yasalarda açık hüküm bulunmayan ancak uzun süredir devam edegelen uygulamalarda genel prensip, açık bir Anayasa ya da yasa kuralı olmadıkça, uygulamanın yasama organının takdirine bırakılmasıdır. Anayasa'ya aksine bir hüküm konulmadıkça, ya da TBMM İçtüzüğü'nde aksine bir belirleme yapılmadıkça, yasama organının takdirini bu yolda kullanmasında Anayasa'ya bir aykırılığın söz konusu olmayacağı görüşündeyiz.

Açıkladığımız nedenlerle, TBMM'nin 14.5.1996 günlü ve 398 sayılı kararı çekimser oylarla birlikte yorumlandığında, Anayasa'nın 96. ve Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 122. maddesine uygun bir karardır ve Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle iptal kararına karşıyız.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

DEĞİŞİK GEREKÇE

Esas Sayısı:1996/19
Karar Sayısı:1996/13

Anayasa'nın 148. maddesinde kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İ t z   n n Anayasa'ya  ekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemek Anayasa Mahkemesi'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Adı İçtüzük olmasa da, dava konusu kararla yapılan uygulama, içerik olarak bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde görülerek Anayasal denetiminin yapılabilce i kabul edilmiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nce denetlenen güven oylamasına ilişkin karar değil, bu kararla gerçekleştirilen İçtüzük de i ikli i niteliğindeki uygulamadır. Başka bir anlatımla eylemli olarak oluşturulan İçtüzük düzenlemesidir. Dava konusu karar ve bu kararla yapılan uygulamanın birbirinden ayrılması olanağı bulunmadığı g r   yle kararın iptali yoluna gidilmiştir. Ancak oylama sonucu oluşan kuralla oylamanın ayrı düşünülmesi, iptal kararlarının sonuçları özellikle geriye y r memeye özelliği bakımından büyük önem taşımaktadır.

Açıklanan nedenlerle karar gerekçesinde, dava konusu kararla yapılan uygulama sonucu oluşan eylemli kuralla, güven oylaması arasındaki ayırımı işaret edilerek konuya bu yönden açıklık getirilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına ek gerekçe ile kar ıyız.

 ye
Mustafa BUM N

 ye
Fulya KANTARCIO LU