

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2003/30

Karar Sayısı : 2003/38

Karar Günü : 29.4.2003

Resmi Gazete tarih/sayı: 09.07.2003/25163

İPTAL DAVASINI AÇAN : TBMM Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi Grubu Adına Grup Başkanvekilleri Oğuz Oyan ve Mustafa Özyürek

İPTAL DAVASININ KONUSU : TBMM İçtüzüğü'nün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 12.4.2003 günlü ve 25077 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 10.4.2003 günlü, 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ının 4. maddesiyle yeniden düzenlenen 91. maddesinin, Anayasa'nın "Başlangıç"ı ile 2., 7., 11., 87., 96., 148. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- İÇTÜZÜK VE ANAYASA METİNLERİ

A- İptali İstenen İçtüzük Kuralı

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 10.4.2003 günlü, 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ının 4. maddesiyle yeniden düzenlenen TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesi şöyledir:

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

Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde Anayasa'nın 2., 7., 11., 87., 96., 148. ve 153. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Enis TUNGA ve Mehmet ERTEN'in katılımlarıyla 24.4.2003 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik

bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle, yürürlüğün durdurulması isteminin 29.4.2003 Salı günü saat 10:00'da görüşülmesine, Enis TUNGA'nın "ertelenmesine gerek bulunmadığı" yolundaki karşıoyu ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen İçtüzük kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleriyle diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Anlam ve Kapsam

TBMM İçtüzüğü'nün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 10.4.2003 günlü, 766 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kararı'nın 4. maddesiyle yeniden düzenlenen dava konusu 91. maddesinde;

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

Bölümlerin görüşülmesinde maddelerin görüşülmesine ilişkin hükümler uygulanır."

denilmektedir.

5.3.1973 günlü, 584 sayılı TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinde, *"Temel kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir"* biçiminde yer alan bu kural TBMM'nin 7.2.2001 günlü, 713 sayılı kararıyla değiştirilerek, *"Temel kanunları, İçtüzüğü ve ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunlarını bütünü ile veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü ile maddeler üzerinde önerge verilip verilemeyeceğinin tespitine Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebileceği gibi, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurulca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebilir."* haline dönüştürülmüş, ancak bu madde Anayasa Mahkemesi'nin 31.1.2002 günlü, Esas: 2001/129, Karar: 2002/24 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Dava konusu 91. maddede iptal edilen düzenlemeden farklı olarak, "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları" ibaresi yer almamış, özel görüşme ve oylama usulü, temel kanunların ve İçtüzüğün bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirilmesiyle sınırlı tutulmuş, temel kanun tanımı yapılmamıştır. Ayrıca, belirtilen metinlerin bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağına

Genel Kurul tarafından karar verilmesine ve bu durumda bölümlerin maddeler okunmaksızın ayrı ayrı görüşülüp oylanmasına, bölümler üzerinde verilen önergelerin kabulü halinde de o bölümün kabul edilen önergeler ile birlikte oylanmasına olanak tanınmıştır.

B- Anayasa Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, TBMM İçtüzüğü'nün 10.4.2003 günlü, 766 sayılı kararla yeniden düzenlenen 91. maddesinin Anayasa'nın 2., 7., 11., 87., 96., 148. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

1- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin iptal kararının gereği yerine getirilmeyerek 91. maddede tekrar "temel kanunlar" ibaresine yer verilmesinin Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar" denilmektedir. Bu kuralla başta yasama organı olmak üzere, Anayasa'da sayılan organ, kuruluş ve kişiler yönünden Anayasa Mahkemesi kararlarına uyma ve bu kararlara aykırı davranmama yükümlülüğü getirilmiştir. Bu durum, Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği bir konuda aynı içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmamasını da zorunlu kıldığından, yasama organının Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı görerek iptal ettiği bir kuralın aynını ya da değişik ifadelerle benzerini yasalaştırmaması gerekir.

Bir yasanın Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi, iptal edilen önceki yasayla "aynı" ya da "benzer nitelikte" olmasına bağlıdır. İki yasanın "aynı" ya da "benzer nitelikte" olup olmadığının saptanabilmesi için öncelikle, aralarında "özdeşlik" bu bağlamda "anlam ve nitelik" ile "teknik, içerik ve kapsam" yönlerinden benzerlik olup olmadığı araştırılmalıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin 31.1.2002 günlü, E: 2001/129 ve K: 2002/24 sayılı kararıyla içeriğine açıklık kazandırılmadığı belirtilen "temel kanunlar ibaresine dava konusu 91. maddede yeniden yer verilmesine karşın, öncekinden farklı olarak "ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yeniden yapılanma kanunları" ibaresi metinden çıkarılırken, tasarı ve tekliflerin bölümler halinde görüşülmesi ve oylanması esası getirilmiştir.

Buna göre, dava konusu 91. madde Anayasa Mahkemesi'nin daha önce iptal ettiği aynı konuyu düzenleyen kuralla öz ve içerik yönünden aynı nitelikte görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın 153. maddesine aykırı değildir. Bu madde yönünden istemin reddi gerekir.

2- Anayasa'nın 2. ve 87. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, yeni düzenleme ile "temel kanunlar" ve "kapsamlı değişiklik" ibarelerine açıklık getirilmemesinin, pek çok kanunun bu çerçevede içinde düşünülmesine yol açarak keyfiliğe neden olacağı, ayrıca milletvekillerinin, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmeleri için Meclis çalışmalarını

düzenleyen İçtüzük kurallarının "belirlilik", "genellik", "soyutluk" ve "öngörülebilirlik" özelliklerini taşıması gerektiği, bu nedenlerle dava konusu kuralın, Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine ayrı olduğu ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda hukuk devletinde yasakoyucu, yalnız yasaların Anayasa'ya değil, Anayasa'nın da hukukun evrensel temel ilkelerine uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür.

Hukuk devleti, siyasal iktidarı hukukla sınırlayarak ve devlet etkinliklerinin düzenli sürdürülebilmesi için gerekli olan hukuksal alt yapıyı oluşturarak aynı zamanda istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik sağlanabilmesi ise, kuralların genel, soyut, açık ve anlaşılabilir olmalarına bağlıdır. Meclis çalışmalarını düzenleyen İçtüzük kurallarının da bu nitelikleri taşıması, hukuk devletinin bir gereği olduğu kadar, kuşkusuz, milletvekillerinin Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen görevlerini yerine getirebilmeleri ve yetkilerini kullanabilmelerinin de ön koşuludur.

Dava konusu 91. maddede, sözü edilen "temel kanunları" ve "İçtüzüğü" bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan yasalar için diğer yasalarından farklı özel bir görüşme ve oylama usulü öngörülmüş, ancak "temel kanunlar"la hangi tür yasaların anlatılmak istendiği konusuna açıklık getirilmemiştir.

91. madde ile temel kanunlara ilişkin tasarı ve tekliflerin görüşülme ve oylanmasında özel bir usul benimsenerek Genel Kurul'da bölümler halinde görüşülmesi ve her bölümün hangi maddelerden oluşacağı hususunun Genel Kurul'un kararına bağlı tutulmasının öngörülmesi, bu tasarı ve tekliflerin nitelik ve nicelik bakımından geniş kapsamlı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlama, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıması bir yasanın temel yasa olarak kabulünün göstergesidir. Bu tür kapsamlı yasal düzenlemelere ilişkin tasarı ve tekliflerin, madde sayılarının fazlalığı nedeniyle Genel Kurul çalışmalarının aksamadan yürütülebilmesi için özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulmalarına gerek duyulabilir.

Belirtilen durumlar dışında özel görüşme ve oylama usulünün yaygınlaştırılmasına neden olabilecek düzenlemeler ise, milletvekillerinin yasama etkinliklerine gereği gibi katılmalarına olanak vermeyeceğinden demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaşmayacağı gibi Anayasa'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileriyle ilgili 87. maddesi yönünden de sakıncalar doğurur. Bu tür anayasal sorunlara neden olunmaması için özel görüşme ve oylama usulüne ilişkin esasların açıklıkla belirlenmesi gerekir.

Öte yandan, dava konusu düzenleme ile kimi tasarı ve tekliflerin bölümler halinde oylanması öngörülerek maddelerin ayrı ayrı oylanması engellenmektedir. Böylece,

milletvekillerinin bir bölüm içinde yer alan kimi maddeler için ret ya da kabul yönünde oy kullanmalarına olanak tanınmamaktadır. Oysa, oy kullanma yetkisi demokratik olmayan yöntemlerle sınırlandırıldığında, yasama işlevinin amacı doğrultusunda yerine getirildiğinden söz edilemez.

Temel kanunların veya içtüzüğün bir kaç maddesinin değiştirilmesinin öngörülmesi kapsamlı değişiklik olarak nitelendirilemeyeceğinden, bununla madde sayısı gözetildiğinde görüşülmesi uzunca bir süre alabilecek yasal düzenlemelerin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2. ve 87. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

3- Anayasa'nın 96. Maddesi Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 96. maddesinin Anayasa'da gösterilmemiş, başka bir karar yetersayısı belirlemeye olanak tanımadığı, yeni düzenlemenin azınlığı korumak için getirildiği iddiasının ise şu anda yasama organında iktidar partisinin tek başına belirtilen çoğunluğu oluşturması karşısında geçerliliğini yitirdiği, bu durumda 96. maddedeki salt çoğunluk ilkesinin uygulanmasının, azınlığı daha da güvencesiz bırakacağı öne sürülse bile bu sakıncanın, özel yasama yönteminin ancak Danışma Kurulu'nda oybirliğiyle alınacak kararla Genel Kurul'a önerilebilmesi gibi çözümlerle giderilebileceği bu nedenlerle, dava konusu kuralın, Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 96. maddesinin ilk fıkrasında, "Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının 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" denilerek toplantı ve karar yeter sayısının alt sınırı belirlenmiştir. Kimi durumlarda, demokratik katılımın daha üst düzeyde gerçekleştirilmesi amacıyla ve kendi iradesi doğrultusunda TBMM'nin bu sayının üstünde bir çoğunlukla karar alabilmesine olanak tanınmasına Anayasal bir engel bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Danışma Kurulun'da oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine Genel Kurul'ca üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyu ile de karar verilebileceğine ilişkin dava konusu kural, Anayasa'nın 96. maddesine aykırı değildir. Bu madde yönünden istemin reddi gerekir.

C- Anayasa'nın Başlangıç, 7., 11. ve 148. Maddeleri Yönünden İnceleme

İptali istenilen kuralın dava dilekçesinde belirtilen Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan "demokratiklik" ve "kuvvetler ayrılığı" ilkeleri ile, 7., 11., ve 148. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

10.4.2003 günlü, 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ın 4. maddesiyle yeniden düzenlenen Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91. maddesi, 29.4.2003 günlü, E.2003/30, K.2003/38 sayılı kararla iptal edildiğinden, bu maddenin, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması için "kararın Resmi

Esas Sayısı : 2003/30
Karar Sayısı : 2003/38

Gazete'de yayımlanacağı güne kadar" YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASINA, 29.4.2003 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

VI- SONUÇ

10.4.2003 günlü, 766 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılması Hakkında Karar"ın 4. maddesiyle yeniden düzenlenen Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 91. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 29.4.2003 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşım KILIÇ	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Sacit ADALI	Ali HÜNER
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye		Üye
Enis TUNGA		Mehmet ERTEN