

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/113

Karar Sayısı : 2023/127

Karar Tarihi : 26/7/2023

R.G. Tarih - Sayı : 22/11/2023 - 32377

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Özgür ÖZEL, Burcu KÖKSAL, Gökhan GÜNAYDIN, Ali Mahir BAŞARIR ile birlikte 124 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna ve üyelerinin görev yerlerinin dağılımının belirlenmesine dair Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan kararın “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Başkan hariç 20 üyeden kurulması ve görev yerleri dağılımının; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 6 kâtip üye, 3 idare amiri; Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 3 kâtip üye, 1 idare amiri; Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; İYİ Parti Grubuna 1 kâtip üye şeklinde olması,*” bölümünün Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 94., 95. ve 153. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ (TBMM) KARARI

TBMM’nin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan iptali talep edilen TBMM Kararı şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Başkan hariç 20 üyeden kurulması ve görev yerleri dağılımının; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 6 kâtip üye, 3 idare amiri; Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 3 kâtip üye, 1 idare amiri; Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; İYİ Parti Grubuna 1 kâtip üye şeklinde olması,

Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarından, Dilekçe Komisyonununun 12 üyeden, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonununun 27’şer üyeden, Plan ve Bütçe Komisyonununun 30 üyeden, Güvenlik ve İstihbarat Komisyonununun 2937 sayılı Kanun’un ek 2’nci maddesi gereği 17 üyeden, Dijital Mecralar Komisyonununun 7252 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi gereği 17 üyeden, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonununun 3346 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesi gereği 35 üyeden ve diğer komisyonların 26’şar üyeden kurulması ve komisyon üyeliklerinin siyasi parti gruplarına dağılımının ekli listedeki şekilde olması,

Türkiye Büyük Millet Meclisinin TBMM İçtüzüğü’nün 5’inci maddesine göre 1 Temmuz 2023’te tatile girmeyerek çalışmalarına devam etmesi.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE’nin katılımlarıyla 26/7/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle dava konusunun Anayasa

Mahkemesinin görev alanına girip girmediği ve başvurunun süresinde yapılıp yapılmadığı sorunları üzerinde durulmuştur.

2. Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin (CBK) ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa'nın 85. maddesinde de "*Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine 84 üncü maddenin birinci, üçüncü veya dördüncü fıkralarına göre karar verilmiş olması hallerinde, Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasaya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içerisinde kesin karara bağlar.*" denilmek suretiyle denetime tabi TBMM kararları gösterilmiştir.

3. Anayasa'nın 85. maddesinde ifade edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararları ile Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen TBMM İçtüzüğü'nün hukuki nitelikleri bakımından birer parlamento kararı olduklarında duraksama bulunmamaktadır. Anayasa'da sayılarak gösterilen bu kararlar dışında kalan parlamento kararları Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulamamaktadır.

4. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin birçok kararında belirtildiği üzere iptali talep edilen bir normun anayasal denetime tabi tutulabilecek nitelikte olup olmadığı belirlenirken sadece o normun nasıl nitelendirildiğine ve adlandırıldığına veya bu işlemin nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığına bakılması yeterli olmayıp yapılaş yöntemi ve adı ne olursa olsun hukuksal niteliği, etkisi ve doğurduğu sonuçlar da gözetilmelidir. Yapılacak değerlendirme sonucunda iptali istenen normun, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesinin denetim alanına giren kanun, CBK veya TBMM İçtüzüğü ile aynı değer ve etkide bir işlem olduğu kanısına varılırsa bu işlem Anayasa Mahkemesince denetlenebilir. Aksi hâlde, hukuksal nitelikleri, etkileri ve meydana getirdikleri sonuçlar bakımından, Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulan kanun, CBK ve TBMM İçtüzüğü ile eşdeğerde bulunan ve bu nedenle de belirtilen işlemlere özgü yöntem ve isimlerle tesis edilip hukuki varlık kazanması gereken bazı normlar, farklı yöntem ve isimlerle hukuk sistemine dahil edilerek Anayasa'ya uygunluk denetiminin kapsamı dışına çıkarılabilir (AYM, E.2007/51, K.2007/56, 15/5/2007; AYM, E.2007/62, K.2007/66, 5/7/2007).

5. Bu durumda adı yeni bir içtüzük düzenlemesi veya değişikliği olmadığı ve içtüzük yapılması ve değiştirilmesindeki yöntem uygulanmadığı hâlde değer ve etkisi bakımından birer içtüzük kuralı niteliğinde olan TBMM kararları anayasal denetime bağlı tutulabilir. Değer ve etkileri bakımından aralarında fark bulunmayan yasama tasarruflarının aynı yargısal denetime bağlı tutulmaları hukuk devleti olmanın da gereğidir (AYM, E.2007/45, K.2007/54, 1/5/2007).

6. Anayasa'nın 94. maddesinin birinci fıkrasında TBMM Başkanlık Divanının Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, kâtip üyeler ve idare amirlerinden oluşacağı düzenlenmiştir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde Başkanlık Divanının Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağı ifade edilmiştir.

7. Anayasa'nın 95. maddesinin birinci fıkrasına göre TBMM çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür. Anılan İçtüzük'ün 9. maddesinin birinci fıkrasında Başkanlık Divanının, bir Başkan; dört başkanvekili, yedi kâtip üye ve üç idare amirinden kurulacağı; ikinci fıkrasında ise gerektiğinde, Genel Kurulun, Danışma Kurulunun teklifi üzerine kâtip üyelerin veya idare amirlerinin sayısını artırabileceği hükme bağlanmıştır.

8. İÇTÜZÜK'ÜN 11. maddesi siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanında temsilini düzenlemektedir. Anılan maddenin birinci fıkrasına göre Meclis Başkanı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasî parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir.

9. TBMM'nin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan dava konusu karar, Başkanlık Divanının Meclis Başkanı hariç 20 üyeden kurulması ve görev yeri dağılımının bu üye sayısı üzerinden yapılması ile ilgilidir. Başka bir ifadeyle söz konusu karar, Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısının siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre hesaplanmasında Meclis Başkanı'nı bu oransal hesaplamanın dışında bırakmaktadır.

10. Başkanlık Divanı, Anayasa ve İÇTÜZÜK hükümleri çerçevesinde Meclis çalışmalarını düzenleyen yönetim organıdır. Başkanlık divanının kuruluşunu ve iş görüşünü o Meclisin çalışma alanı dışında, Meclis faaliyetlerinden ayrı nitelikte bir düzen olarak düşünmek mümkün değildir. Başkanlık Divanının kuruluşu ve işleyişi, divanın meclisin çalışmalarını yönetmesi dolayısıyla, Meclis faaliyetlerinin en başında gelir. Böyle olduğu için de Başkanlık Divanına ilişkin sorunların çözülme yeri İÇTÜZÜK ve divanın bağlı olacağı düzenin tespiti bir İÇTÜZÜK konusudur (AYM, E.1967/6, K.1968/9, 27/2/1968).

11. Dava konusu karar, Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısına Meclis Başkanı'nın dahil edilmemesini düzenlemekte ve böylece görev yerlerinin siyasi parti gruplarına dağıtılmasındaki oransal hesaplama etki etmektedir. Başkanlık Divanının oluşumunun bir İÇTÜZÜK konusu olduğu dikkate alındığında kararın içtüzük niteliğinde bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.

12. Anayasa Mahkemesi bir normun niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bu bağlamda anayasal kavramların özerk yorum yetkisi olarak değerlendirilebilecek bu yaklaşımın Anayasa Mahkemesinin Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerine (OHAL KHK'ları) ilişkin içtihadı ile uyumunun değerlendirilmesi gerekir. Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin olarak geliştirdiği önceki içtihadında maddi ölçütü esas alarak, bir olağanüstü hâl KHK'sının gerçekten Anayasa'nın 121. maddesinde öngörülen KHK olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu bakımından inceleme yapmıştır. Mahkeme, 10/1/1991 tarihli ve E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve 3/7/1991 tarihli ve E.1991/6, K.1991/20, 26/5/1992 tarihli ve E.1992/30, K.1992/36 ile 22/5/2003 tarihli ve E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadında *OHAL KHK'sı* adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı OHAL KHK'sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorunda olduğunu ifade ederek OHAL KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur.

13. Anayasa Mahkemesi 12/10/2016 tarihli ve E.2016/166, K.2016/159 sayılı kararında ise dava konusu *kuralın niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğunu* vurgulamış, bu çerçevede bir işlemin muhtevası esas alınarak maddi ölçüte veya işlemi tesis eden organ ve başvuru usuller esas alınarak şekli-organik ölçüte göre niteleme yapılabileceğini belirtmiş ancak hangi ölçüt esas alınır alınırsa alınırsa yapılan nitelemenin Anayasa'nın çizdiği çerçevenin dışına çıkılması, başka bir deyişle OHAL KHK'larının şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğurmaması gerektiğini ifade etmiştir (AYM, E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016, § 19). Bu değerlendirmeleri müteakip Anayasa Mahkemesi, dava konusu OHAL KHK'larının usulüne uygun şekilde yürürlüğe girdiğini belirterek Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca denetime kapalı olduğu sonucuna ulaşmıştır (AYM, E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016, § 26).

14. Kuşkusuz Anayasa Mahkemesinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararlarına yönelik içtihadı ile 2016/166 esas sayılı kararına kadar sürdürdüğü OHAL KHK'larına yönelik içtihadı oldukça benzerdir. Anayasa Mahkemesinin anılan kararlarla beraber değişen OHAL KHK'ları konusundaki içtihadının, içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararlarına yönelik içtihadı ile çelişki oluşturup oluşturmayacağı konusunda değerlendirme yapılırken Anayasa'nın OHAL dönemini, özel bir dönem olarak ayrı hükümlerle düzenlediği ve denetimini de özel olarak belirlediği gözetilmelidir.

15. Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının 21/7/2017 tarihli ve 6771 Kanun'la değiştirilmeden önceki hâlinde Anayasa Mahkemesinin kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin (KHK) ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleyeceği ve bireysel başvuruları karara bağlayacağı ifade edildikten sonra anılan fıkranın üçüncü cümlesinde olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hâllerinde çıkarılan KHK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağı özel olarak belirtilmiştir.

16. OHAL KHK'larının şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı konusunda açık bir hüküm bulunmaktayken parlamento kararları için böyle bir hüküm söz konusu değildir. OHAL dönemlerinin özel bir dönem olduğu, Anayasa'da denetiminin ayrıca düzenlendiği ve açık bir şekilde bu dönem KHK'larının Anayasa'ya aykırılığı hakkında Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağının belirtildiği gözetildiğinde parlamento kararları ile OHAL KHK'larının aynı durumda değerlendirilmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

17. Anayasa Mahkemesinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararlarına ilişkin içtihadı son dönemde vermiş olduğu kararlarda da istikrarlı bir şekilde devam etmiştir. Anayasa Mahkemesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliği seçiminde alınan parlamento kararının eylemli içtüzük niteliğinde olduğu iddiasıyla yapılan iptal başvurusunda dava konusu kararın içtüzük değişikliği niteliğinde olmadığını, mevcut sorunla sınırlı ve bu sorunu çözmeye yönelik münferit bir parlamento kararı olduğu değerlendirmesinde bulunarak görevsizlik nedeniyle iptal talebinin reddine karar vermiştir (AYM, E. 2015/71, K. 2015/79, 3/9/2015, § 6). Mahkeme böylece içtüzük değişikliği mahiyetinde Meclis kararlarını denetleyeceğini dolaylı olarak ifade etmiştir.

18. Ayrıca Anayasa Mahkemesi OHAL KHK'larına yönelik içtihadını değiştirdikten sonra dahi içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü parlamento kararlarına yönelik içtihadını sürdürmüştür. Bir milletvekili hakkında disiplin cezası verilmesini ve cezaya konu sözlerinin tutanaktan çıkarılmasını konu edinen parlamento kararının diğer aykırılık iddialarıyla beraber eylemli içtüzük niteliğinde olduğu iddiasıyla iptaline yönelik yapılan başvuruda Anayasa Mahkemesi, sadece yetki hususu üzerinde durmak suretiyle Anayasa'nın 150. maddesine göre TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından denetiminin Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler tarafından istenebileceğini, somut iptal talebinde ise bu şartın gerçekleşmediğini belirtmiştir (AYM, E. 2017/13, K. 2017/21, 9/2/2017). Bir başka ifadeyle Anayasa Mahkemesi bu şart gerçekleşmiş olsaydı dava konusu parlamento kararını, içtüzük düzenlemesi niteliğinde görmesi kaydıyla, denetleyeceğini zımnen ifade etmiştir.

19. Öte yandan dava konusu karardaki Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısına Meclis Başkanı'nın dâhil edilmemesine dair uygulama, 27. Yasama Döneminde iki ayrı karara konu olmuştur. Bakılmakta olan davada Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen, 28. Yasama Döneminde alınan ve üçüncü uygulamaya dayanak olan karardır. Söz konusu uygulamanın üçüncü defa bir karara konu olmasının uygulamaya süreklilik kazandırdığı ve bu yönüyle ilk kararda Anayasa'ya

aykırılık iddiasında bulunulmamasının Anayasa Mahkemesinde açılan mevcut iptal davasına süre bakımından bir etkisinin olup olmayacağı üzerinde durmak gerekmektedir.

20. Dava konusu karardaki husus, bir önceki yasama döneminde iki defa iki ayrı karara konu olmuş bir uygulamanın tekrarı niteliğindedir. Daha önceki kararlarda olduğu gibi dava konusu karar da sadece alındığı dönem için uygulanabilecek niteliktedir. Dava konusu kararın içeriğinden de ancak alındığı dönem için uygulanabileceği anlaşılmaktadır. Zira kararda Başkanlık Divanını oluşturan üyelerin tek tek siyasi partiler için dağılımına yer verilmektedir. Bu dağılım her dönem için değişiklik gösterebilecek niteliktedir.

21. Bu bağlamda her alınan TBMM kararının Anayasa Mahkemesine yeni bir başvuru hakkı tanıdığı kabulü gerekir. Nitekim yasama organı bu konudaki iradesini her bir kararında ayrı ayrı yenilemektedir. Dolayısıyla uygulamalar aynı şekilde olsa da her uygulama dayanağını farklı tarihlerde alınmış bir TBMM kararından almaktadır. Bu itibarla söz konusu uygulamanın dayanağı olan dava konusu kararın bir kere uygulanmakla tükenen içtüzük niteliğinde bir düzenleme olarak anlaşılması gerekir. Bu bağlamda başvurunun süresinde yapıldığı değerlendirilmiştir.

22. Açıklanan nedenlerle dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmiştir.

M. Emin KUZ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Yıldız SEFERİNOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

III. ESASIN İNCELENMESİ

23. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu TBMM Kararı, dayarılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İptal Talebinin Gerekçesi

24. Dava dilekçesinde özetle; TBMM Başkanı'nın Başkanlık Divanı üyesi olduğunun açık olmasına rağmen Başkanlık Divanının oluşumunda siyasi parti gruplarına dağıtılacak görev yerlerinin oransal hesabında gözetilmemesinin eylemlî içtüzük değişikliği niteliğinde bir karar olduğu, bu suretle parlamento hukukuna hâkim olan idari bağımsızlık ve güçler oranında dağılım ilkelerinin ihlal edildiği, Anayasa Mahkemesinin daha önce benzer bir düzenleme hakkında verdiği kararın dikkate alınmadığı belirtilerek kararın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 94., 95. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

25. Anayasa'nın "*Başkanlık Divanı*" başlıklı 94. maddesinin birinci fıkrasında "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip Üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur.*"; ikinci fıkrasında da "*Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur. Siyasî parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler.*" hükümleri yer almaktadır.

26. Anılan birinci fıkrada Başkanlık Divanının, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, kâtip üyeler ve idare amirlerinden oluşacağı; söz konusu ikinci fıkrada da Başkanlık Divanının, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağı ve siyasî parti gruplarının Başkanlık için aday gösteremeyeceği hükme bağlanmıştır. Dava konusu TBMM kararında ise Başkanlık Divanı üye sayısına Meclis Başkanı'nın dâhil edilmemesi öngörülmüş ve siyasî parti gruplarına Başkanlık Divanındaki görev

yerlerinin dağılımı Başkanlık Divanı üye sayısına Meclis Başkanı'nın dâhil edilmediği üye sayısı üzerinden oransal olarak gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda Başkanlık Divanını oluşturan üyeler içinde Meclis Başkanı'nın Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmaları bağlamında diğerlerinden ayrılmasının Anayasa'ya aykırı olup olmadığı değerlendirilmeli ve bu kapsamda TBMM Başkanı'nın tarafsızlığı ele alınmalıdır.

27. TBMM Başkanı'nın tarafsızlığı, halk iradesi ile oluşan yasama organında etkin ve verimli bir çalışma ortamının sağlanarak yasama faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesine yöneliktir. Bu tarafsızlık ile TBMM'yi Meclis dışında temsil etmek ve genel olarak yasama faaliyetlerini idare etmek ile görevlendirilmiş bulunan Meclis Başkanı'nın parlamentonun tamamına karşı tarafsız bir konumda bulunması, yasama organına yansıyan çok sesliliği koruması, milletvekilleri, siyasi parti ve siyasi parti grupları arasında ayırım yapmaması amaçlanmaktadır.

28. Anayasa'da Meclis Başkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik düzenlemelerin başında Başkan'ın seçimini konu alan anayasa hükümleri gelmektedir. Anayasa'nın 94. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde siyasi parti gruplarının Başkanlık için aday gösteremeyeceği, dördüncü fıkrasında Başkan seçiminin gizli oyla yapılacağı düzenlenmiştir. Yine anılan fıkra Meclis Başkanı seçimi için gerçekleştirilecek ilk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; üçüncü oylamada ise üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranacağı belirtilmiştir. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylamanın yapılacağı ve dördüncü oylamada en fazla oy alan üyenin, Başkan seçilmiş olacağı hükme bağlanmıştır.

29. Meclis Başkanlığı seçiminde siyasi parti gruplarının aday gösteremiyor oluşu ve beraberinde aranan nitelikli çoğunluk, adayların siyasi kimliğini öteleyerek siyasi partileri müzakereye yöneltme ve Meclis Başkanı olarak seçilecek üye için yasama organında bir uzlaşının ortaya çıkmasını sağlama amacı taşımaktadır.

30. Başkanlık Divanını oluşturan diğer kişilerin seçimi konusu ise Anayasa'nın 94. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenmiş ve TBMM Başkanvekillerinin, kâtip üyelerinin ve idare amirlerinin adedi; seçim nisabı, oylama sayısı ve usullerinin İçtüzük'te belirleneceği hüküm altına alınmıştır. İçtüzük'ün 11. maddesine göre Başkanlık Divanının Meclis Başkanı dışındaki üyeleri için öncelikle Meclis Başkanı tarafından siyasi parti gruplarının toplam milletvekili sayısı içindeki oranlarına göre siyasi parti gruplarına Başkanlık Divanında düşecek görev yerleri, Başkanvekillikleri için- ikisi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğuna sahip siyasi parti grubuna ait olmak üzere- oranı en yüksek olandan başlayarak sıra ile dağıtılır, siyasi parti grupları kendilerine düşen yerler için adaylarını gösterir ve bu adayları gösteren listenin Genel Kurulca işaret oyuyla oylanması suretiyle seçim tamamlanmış olur. Bu itibarla Başkanlık Divanının Meclis Başkanı dışında kalan diğer üyeleri siyasi parti gruplarınca aday olarak gösterilebilmekte ve bu üyelerin işaret oyuyla oylanması ile tamamlanan seçimlerinde nitelikli bir çoğunluk da aranmamaktadır.

31. Meclis Başkanı'nın tabi olduğu diğer kısıtlamalar tarafsızlık konusunda ayrıca değerlendirilmelidir. Anayasa'nın 94. maddesinin altıncı fıkrasında "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başkanvekilleri, üyesi buldukları siyasî partinin veya parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan ve oturumu yöneten Başkanvekili oy kullanamazlar.*" hükmü yer almaktadır. Anılan hüküm genel olarak Başkanlık Divanını oluşturan kişiler arasında yer alan Meclis Başkan ve Başkanvekillerini diğerlerinden ayırmaktadır. Meclis Başkanı'na hiçbir zaman oy kullanma hakkı tanınmadığı, Başkanvekilinin ise sadece yönettiği oturumda oy kullanmadığı gözetildiğinde Meclis Başkanı'nın tarafsızlığı hususunda daha sert bir anayasal düzenleme öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

32. Söz konusu hükümler birlikte değerlendirildiğinde Meclis Başkanı'nı Başkanlık Divanını oluşturan kişi sayısına dâhil etmeyerek siyasi parti gruplarına düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısının dağılımını düzenleyen dava konusu kararın Anayasa'ya aykırı bir yönünün bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

33. Açıklanan nedenlerle TBMM kararı, Anayasa'nın 94. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kararın Anayasa'nın 2. ve 95. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 94. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 95. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kararın Anayasa'nın Başlangıç kısmı ile 6. ve 153. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

M. Emin KUZ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

34. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kararın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna ve üyelerinin görev yerlerinin dağılımının belirlenmesine dair Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan kararın "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Başkan hariç 20 üyeden kurulması ve görev yerleri dağılımının; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 6 kâtip üye, 3 idare amiri; Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 3 kâtip üye, 1 idare amiri; Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; İYİ Parti Grubuna 1 kâtip üye şeklinde olması,*" bölümüne yönelik iptal talebi 26/7/2023 tarihli ve E.2023/113, K.2023/127 sayılı kararla reddedildiğinden bu bölüme ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 26/7/2023 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna ve üyelerinin görev yerlerinin dağılımının belirlenmesine dair Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan kararın "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Başkan hariç 20 üyeden kurulması ve görev yerleri dağılımının; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 6 kâtip üye, 3 idare amiri; Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 3 kâtip üye, 1 idare amiri; Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; İYİ Parti Grubuna 1 kâtip üye şeklinde olması,*" bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin REDDİNE, M. Emin KUZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA 26/7/2023 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

KARŞIOY GEREKÇESİ

TBMM'nin 13/6/2023 tarihli Birinci Oturumunun Dördüncü Birleşiminde alınan Başkanlık Divanının kuruluşuna ve üyelerin görev yerlerinin dağılımına dair kararın “eylemli İçtüzük değişikliği niteliğinde” olduğu ileri sürülen bölümünün Anayasaya aykırılığı sebebiyle iptali talebine ilişkin davada esas incelemesine geçilmesine ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

1. Çoğunluğun, esas incelemesine geçilmesine ilişkin gerekçesinde; Başkanlık Divanının oluşumunun İçtüzük konusu olduğu, Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısına Meclis Başkanının dâhil edilmemesini düzenleyen ve böylece görev yerlerinin siyasî parti gruplarına dağılımındaki oransal hesaplama etki eden dava konusu Meclis kararının İçtüzük değişikliği niteliğinde bulunduğu belirtilerek, işin esasına geçilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Bilindiği gibi, “Meclis kararları Anayasada açıkça öngörülen istisnalar dışında” Anayasaya uygunluk denetimine tâbi değildir (5/7/2007 tarihli ve E.2007/62, K.2007/66 sayılı kararımız). Anayasada açıkça öngörülen istisnalar ise, 85. maddedeki yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin Meclis kararları ile 148. maddede iptal davasına konu edilebileceği belirtilen TBMM İçtüzüğüdür.

Mahkememiz, bunların hukukî nitelikleri bakımından birer parlamento kararı olduğunda tereddüt bulunmadığını ve Anayasada “sayılarak gösterilen” bu kararlar dışında kalan parlamento kararlarının kural olarak Anayasaya uygunluk denetimine tâbi tutulmadığını belirtmesine rağmen birçok kararında, iptali talep edilen bir yasama tasarrufunun anayasal denetime bağlı tutulabilecek

nitelikte olup olmadığı belirlenirken sadece onun nasıl isimlendirildiğinin veya hangi usûl izlenerek yapıldığının değil, adı ne olursa olsun hukukî niteliği, etkisi ve doğurduğu sonuçların da gözetilmesi gerektiğini ve yapılacak değerlendirme sonucunda söz konusu tasarrufun Anayasanın 148. maddesine göre Anayasa Mahkemesinin denetim alanına giren kanun, KHK veya TBMM İçtüzüğü ile aynı değer ve etkide bir işlem olduğu kanısına varırsa bu işlemin de denetlenebileceğine hükmetmiştir (örn. olarak bkz. 1/5/2007 tarihli ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı karar).

Mahkememizin bu çerçevede verdiği konuya ilişkin kararlarında öncelikle, iptali talep edilen Meclis kararının niteliği tespit edilerek “İçtüzük düzenlemesi niteliğinde” veya “eylemli içtüzük değişikliği” olduğu sonucuna varıldığında esas incelemesine geçilmiş ve bunlardan bir kısmının iptaline hükmedilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, denetim görevini yerine getirirken özerk ve nihaî yorum yetkisine sahip olduğu ve bu yetkinin Anayasa hükümleri yanında dava konusu kuralların da gerçek mahiyetinin, kapsamının ve kuralla düzenlenen müessesenin niteliğinin Mahkemece tespitine imkân tanıdığı tartışmasız olmakla birlikte, Anayasanın açık hükümlerinin bu yolla anlamsız hâle getirilemeyeceği ve denetim yetkisi verilmeyen tasarrufların denetlenemeyeceği de açıktır.

Nitekim, iptali talep edilen kuralların niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip bulunduğunu, ancak bu nitelemenin Anayasanın çizdiği çerçevenin dışına çıkmayacak şekilde yapılmasının zorunlu olduğunu belirten Anayasa Mahkemesi, Anayasanın iptal davasına konu edilmesine imkân vermediği olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamelerinin bu nitelikte olup olmadığını belirlemek için yapacağı incelemenin bu kuralların içeriğinin değerlendirilmesini gerektireceği, böyle bir değerlendirmenin ise kuralların esas bakımından Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğuracağı ve bu yaklaşımın Anayasanın 148. maddesinde bunlar için öngörülen denetim yasağını tamamen anlamsız ve işlevsiz hâle getireceği gerekçesiyle, yapılacak nitelemenin Anayasanın açık hükmüne aykırı bir şekilde Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğurmaması gerektiğini de belirtmiştir (12/10/2016 tarihli ve E.2016/166, K.2016/159 sayılı karar, §§ 19, 22).

Esasen, Anayasaya uygunluk denetimi yapılması Anayasada açıkça yasaklanan olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnameleri ile hangilerinin Anayasaya uygunluk denetimine tâbi tutulabileceği açık ve sınırlı olarak sayılan Meclis kararları bakımından yapılacak bu yöndeki nitelendirmeler arasında bir fark söz konusu değildir.

Mahkememizin yukarıda aktarılan kararında da vurgulandığı gibi aslolan Anayasa koyucunun konuya ilişkin iradesidir. Anayasa Mahkemesi 2016 yılında verdiği ve Anayasaya uygunluk denetiminden kaçındığı gerekçesiyle -1991,1992 ve 2003 yıllarındaki üç kararı emsal gösterilerek- eleştirilere uğradığı, aslında yerleşik içtihadına da uygun ve çok isabetli olan bu kararının dışında 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden itibaren (mezkûr yıllar da dâhil olmak üzere) çok sayıda kararında aynı ilkeleri tekrarlamıştır.

Meselâ, Anayasanın geçici 15. maddesinin son fıkrasına dayanarak verdiği kararlarda “Anayasanın kimi maddelerinde Anayasa Mahkemesince yapılacak denetimi kısıtlayan ve engelleyen benzer hükümler” olduğunu vurgulayan Mahkeme, “Anayasanın açık olarak düzenlediği bir konunun haklı nedenler de olsa Anayasa yargısında uygulanmaması düşünülemez. Zira siyasal ortamda tartışılıp Anayasada düzenlenmiş siyasal tercih ve çözümlerin aynı yolla değiştirilmesi gereklidir” gerekçesiyle Anayasanın geçici 15. maddesinin son fıkrasında belirtilen kanunların ve KHK’ların Anayasaya aykırılığı ileri sürülemeyeceğinden, anılan hüküm değiştirilmedikçe bunlara ilişkin Anayasaya aykırılık iddialarının da incelenemeyeceğine dair çok sayıda karar vermiştir (örn. olarak bkz. 24/9/1991 tarihli ve E.1990/2 (Siy. Par. Kap.), K.1991/2 sayılı karar. Aynı yöndeki çok

Esas Sayısı : 2023/113
Karar Sayısı : 2023/127

sayıda karar arasından ayrıca bkz. 17/3/1992 tarihli ve E.1992/21, K.1992/19 sayılı; 13/10/1994 tarihli ve E.1994/76, K.1994/73 sayılı; 26/6/1996 tarihli ve E.1996/28, K.1996/24 sayılı; 23/11/1998 tarihli ve E.1998/54, K.1998/74 sayılı; 15/6/2000 tarihli ve E.2000/37, K.2000/14 sayılı; 18/7/2001 tarihli ve E.2001/361, K.2001/106 sayılı kararlar).

Anayasa Mahkemesi, sadece yukarıda belirtilen kararlarında değil, iptali talep edilen bir Meclis kararının, “İçtüzüğün 129. ve 130. maddelerinde öngörülen kurallara aykırılığı nedeniyle, nitelik yönünden TBMM’nin anayasal denetimine tabi olan kararları ile eşdeğerde olduğunun kabulü halinde, Anayasanın 85. maddesinde belirtilenler dışında kalan kimi kararlar da Anayasa Mahkemesinin denetim alanı içine alınmış olur. Oysa Anayasanın 85. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabi olan TBMM kararları sayılmış olup, bu tür yorumla bu sayılanlara ilave yapılmasında Anayasaya uyarlık yoktur” gerekçesiyle ilk inceleme safhasında iptal isteminin görevsizlik nedeniyle reddine de karar vermiştir (22/11/2001 tarihli ve E.2001/424, K.2001/354 sayılı karar).

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere Mahkemenin, Anayasa ile yargı denetimi yolu kapatıldığı hâlde iptali talep edilen bazı yasama tasarruflarının “Anayasaya uygunluk denetiminin kapsamı dışına çıkarıl[masını]” engellemek amacıyla gerçek niteliklerini değerlendirerek bunları denetlemesinin (1/5/2007 tarihli ve E.2007/45, K.2007/54 sayılı karar) anayasal bir dayanağı bulunmadığı gibi bunu teyid eden pek çok kararı da vardır.

Anayasanın, Anayasaya uygunluk denetimini kısıtladığı veya engellediği açık hükümlerinin yorum yoluyla aşılması suretiyle verilen kararlar -doktrinde geniş kabul görse de- Anayasa Mahkemesinin kendisine verilmeyen bir yetkiyi kullanması anlamına gelir ve bu nedenle isabetli değildir (geniş açıklama için bkz. Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Güncelleştirilmiş ve Genişletilmiş 2. bs., Bursa 2018, s. 630 vd. Aynı yönde ayrıntılı açıklama için ayrıca bkz. Mahkememizin 13/4/2023 tarihli ve E.2023/4 (Değ. İş.), K.2023/1 sayılı kararına ilişkin karşıoy gerekçem).

Mahkememizin 2016 yılındaki söz konusu kararında da, Anayasaya aykırılığı ileri sürülen düzenlemelerin denetlenebilmesi için bu yönde bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerektiği ve Anayasanın açık hükmüne rağmen yapılacak yargısal denetimin Anayasanın bağlayıcılığını ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasanın 11. maddesiyle; ayrıca, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin 6. maddesiyle bağdaşmayacağına hükmedilmiştir (12/10/2016 tarihli ve E.2016/166, K.2016/159 sayılı karar, § 23).

Şüphesiz aynı anayasal ilkeler bütün Devlet organları gibi TBMM’ni de bağlamaktadır. Anayasa koyucunun bazı yasama tasarruflarına karşı Anayasaya uygunluk denetimi yolunu kapatmış olması bu tasarruflarda bulunanlara Anayasa hükümlerini dikkate almadan düzenlemeler yapma yetkisinin verildiği anlamına gelmeyeceği gibi, Anayasa Mahkemesinin bunların Anayasaya aykırı hükümler içerebileceği ihtimaline dayanarak yorum yoluyla yargı kısıtlamalarını aşmaya çalışması da isabetli değildir.

Dolayısıyla, anayasallık denetimi mümkün olmayan bir Meclis kararının, ilk inceleme safhasında esasının (içeriğinin) değerlendirilmesi ve bu suretle yapılan bir nitelendirme ile esas incelemesine geçilmesi sonucunu doğuran çoğunluk görüşü, Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisine tâbi kılınan Meclis kararlarını sınırlı olarak sayan Anayasanın açık hükümlerini anlamsız ve işlevsiz hâle getirmiştir.

Bu itibarla, ilk inceleme safhasında iptal talebinin görevsizlik sebebiyle reddine karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle, çoğunluğun esas incelemesine geçilmesi yönündeki kararına karşıyım.

2. Çoğunluğun esas incelemesi sonucunda verdiği red kararının gerekçesinde ise; Anayasanın 94. maddesinin altıncı fıkrasının, Meclis Başkanı ve Başkanvekillerini Başkanlık Divanını oluşturan diğer kişilerden ayırdığı, Meclis Başkanına hiç oy kullanma hakkı tanınmadığı dikkate alındığında Başkanlık Divanında siyasî parti gruplarına düşen görev yeri sayısının dağılımına Başkanın dâhil edilmemesine ilişkin dava konusu Meclis kararında Anayasaya aykırılık bulunmadığı belirtilmiştir.

Anayasanın “Başkanlık Divanı” başlıklı 94. maddesinin birinci fıkrasında TBMM Başkanlık Divanının, Meclis üyeleri arasından seçilen “Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip üyeler ve İdare Amirlerinden” oluşacağı hükme bağlanmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında ise, Başkanlık Divanının “Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde” kurulması öngörülmüştür.

Buna göre, Meclis Başkanının Başkanlık Divanının oluşumunda yer aldığı ve Başkanlık Divanının, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağı tartışmasız olduğu gibi Anayasanın 95. maddesinin birinci fıkrasında da, Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği hükme bağlanmış; ikinci fıkrasında da İçtüzük hükümlerinin siyasî parti gruplarının Meclisin faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenleneceği belirtilerek 94. madde ile aynı yönde bir kural getirilmiştir.

Anayasanın 2. maddesinde öngörülen ve adaletli bir hukuk düzeni kurularak bunun sürdürülmesini, hukukî güvenliğin sağlanmasını, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınılmasını zorunlu kılan hukuk devleti ilkesinin de gereği olan bu kurallara uygun olarak TBMM İçtüzüğü’nün “Başkanlık Divanının kuruluşu başlıklı 9. maddesinde de, Başkanlık Divanının Meclis Başkanı ile dört Başkanvekili, yedi Kâtip üye ve üç İdare Amirinden kurulacağı; “Parti gruplarının Başkanlık Divanında temsili” başlıklı 11. maddesinde ise Meclis Başkanının, siyasî parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasî parti grubuna düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısını tespit ederek Danışma Kuruluna bildireceği hükme bağlanmıştır.

Böylece Anayasanın ve İçtüzüğü’nün söz konusu maddelerinde Meclis Başkanının, TBMM Başkanlık Divanının oluşumunda yer aldığı ve Başkanlık Divanının oluşturulmasında -Meclis Başkanı da dahil olmak üzere herhangi bir istisnaya yer verilmeden- siyasî parti gruplarının üye sayıları oranında Divana katılmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Buna karşılık, dava konusu Meclis kararında Meclis Başkanı Başkanlık Divanı üye sayısına dâhil edilmemiş ve siyasî parti gruplarının Başkanlık Divanındaki üye sayısı bu şekilde hesaplanmıştır.

Yukarıda birinci kısımda açıklanan sebeplerle bu kararın iptali için Anayasa Mahkemesinde dava açılmasının mümkün olmadığı kanaatiyle çoğunluğun esas incelemesine geçilmesi yönündeki kararını isabetli bulmamakla birlikte, dava konusu kararın İçtüzük değişikliği niteliğinde kabul edilerek esas incelemesine geçilmesinden sonra verilen red kararına katılmam da mümkün olmamıştır. İlk inceleme sonucunda verilen, söz konusu Meclis kararının, Meclis Başkanını Başkanlık Divanını oluşturan kişi sayısına dâhil etmeyerek siyasî parti gruplarına düşen Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısının dağılımını düzenleyen İçtüzüğü’nün 11. maddesini değiştirdiği yönündeki karar iptal kararını gerektirir.

Çoğunluğun red gerekçesinde, Meclis Başkanının parlamentonun tamamına karşı tarafsız bir konumda olması ve oy hakkının bulunmaması sebebiyle Başkanlık Divanını oluşturan kişi sayısına dâhil edilmemesinin Anayasaya aykırı bir yönünün bulunmadığı belirtilmişse de, altıncı fıkrasında Meclis Başkanının bu konumunu belirleyen Anayasanın 94. maddesinin ikinci fıkrasında Başkanlık

Divanının oluşumunda Başkanın bu konumunu dikkate alan bir istisnaya yer verilmediği gözardı edilmiştir.

Başka bir ifadeyle, Başkanlık Divanının Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulacağını hükme bağlayan 94. maddenin ikinci fıkrasında Meclis Başkanının Başkanlık Divanının oluşturan kişi sayısına dâhil edilmeyeceği belirtilmediği hâlde, anılan hükme aykırı bir kabulle red sonucuna ulaşılmıştır.

Bu sebeplerle, dava konusu Meclis kararının iptali talep edilemeyeceğinden ilk inceleme safhasında görevsizlik sebebiyle red kararı verilerek esas incelemesine geçilmemesi; incelenen kararın İçtüzük değişikliği niteliğinde bulunarak esas incelemesine geçilmesinden sonra ise Anayasanın 94. ve 95. maddelerine aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun ilk ve esas incelemesi sonucunda verdiği kararlara karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kuruluşuna ve üyelerinin görev yerlerinin dağılımının belirlenmesine dair Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13/6/2023 tarihli birleşiminde alınan kararın “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının Başkan hariç 20 üyeden kurulması ve görev yerleri dağılımının; Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 6 kâtip üye, 3 idare amiri; Cumhuriyet Halk Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 3 kâtip üye, 1 idare amiri; Yeşiller ve Sol Gelecek Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna 1 başkanvekili, 1 idare amiri; İYİ Parti Grubuna 1 kâtip üye şeklinde olması,*” bölümünün Anayasa’nın Başlangıç kısmı ile 2., 6., 94., 95. ve 153. maddelerine aykırılığını ileri sürerek iptaline karar verilmesi talebi ile açılan davada işin esasının incelenmesine geçilmesi şeklindeki kararına katılmamaktayız.

2. Mahkememiz çoğunluğu iptali talep edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının esasında İçtüzük değişikliği niteliğinde bir Meclis kararı olduğunu kabul ederek bahse konu kararın esasının incelenmesine karar vermiştir.

3. Kanaatimizce iptali talep edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının incelenmesinin Anayasa Mahkemesinin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi ancak kendisine verilen yetki dahilinde Anayasa’ya uygunluk denetimi yapmakla görevli ve yetkili bir yargı organıdır.

4. Anayasa Mahkemesi Anayasa’da Anayasa değişikliklerinin sadece şekil bakımından, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya uygunluğunu denetleme yetkisi yanında (madde: 148) birçok farklı konudaki Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları içerisinde sadece yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya üyeliğin düştüğüne Meclisçe karar verilmesi

şeklindeki Meclis kararlarını (madde: 85) denetleme yetkisi ile yetkilendirilmiştir. Sayma yolu ile belirtilenler dışındaki Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi ise Anayasa koyucu tarafından öngörülmemiştir.

5. Kuşkusuz bir hukuk devletinde bir Meclis kararının Anayasa'ya aykırı olması durumunda Anayasa Mahkemesince denetlenmesi ve bu aykırılığın giderilmesi Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığının kaçınılmaz bir gereği olarak görülmelidir. Bununla birlikte bu biçimdeki denetimin denetim yetkisini Anayasa'dan alan Anayasa Mahkemesi gibi bir yargı organı tarafından gerçekleştirilmesi ise ancak açık bir pozitif hukuk kuralı ile yetkilendirildiğinde mümkün hale gelebilir.

6. Oysa yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları içerisinde Anayasa koyucu Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü kuralları yanında sadece milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin Meclis tarafından düştüğüne karar verilmesi hallerindeki kararların denetimini Anayasa Mahkemesine görev olarak vermiştir.

7. Dava konusu dosyadaki temel sorun ise Anayasa Mahkemesinin önüne iptal talebiyle getirilen Meclis kararının bir Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü değişikliği olmayıp İçtüzük değişikliği veya yeni bir İçtüzük kuralı ihdası niteliğinde görülen bir Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı olmasıdır. Burada iptali talep edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Türkiye Büyük Millet Meclisinin işleyişi ile ilgili olduğu konusunda bir şüphe bulunmamaktadır. Ancak buradaki temel sorun iptali talep edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının İçtüzük değişikliği şeklinde gerçekleştirilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

8. Mahkememiz çoğunluğu dava konusu Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Meclisin çalışması ile ilgili bir konuda olmasından hareketle bunu bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde görerek buradan hareketle işin esasına girip Anayasa Mahkemesi tarafından denetiminin mümkün olduğu sonucuna şu gerekçeyle ulaşmaktadır:

“Dava konusu karar, Başkanlık Divanındaki görev yeri sayısına Meclis Başkanı'nın dahil edilmemesini düzenlemekte ve böylece görev yerlerinin siyasi parti gruplarına dağıtılmasındaki oransal hesaplama etki etmektedir. Başkanlık Divanının oluşumunun bir İçtüzük konusu olduğu dikkate alındığında kararın içtüzük niteliğinde bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.” (§ 11).

9. Oysa Anayasa Mahkemesinin bu biçimde yorum yaparak yetki alanını genişletmesinin mümkün olamayacağı kanaatindeyiz. Anayasa Mahkemesi denetim yetkisi ve kapsamını Anayasa kurallarından alan ve Anayasal hükümler çerçevesinde denetim yapan ve bu çerçevede aynı zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarını denetleyebilen bir yargı organıdır. Bu nedenden dolayı yüzlerce Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı içerisinde adı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü olmamakla birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisinin işleyişi ve çalışma düzeni ile ilgili olan Meclis kararlarını da içtüzük niteliğinde bir düzenleme veya eylemlilik içtüzük değişikliği niteliğinde görüp inceleme yetkisi ile hareket etmesi Anayasal hükümlere bakıldığında mümkün gözükmemektedir. Zira bu konuda Anayasa'da Türkiye Büyük Millet Meclisinin işleyişi ve çalışma düzeni ile ilgili olarak İçtüzük kuralları ve Anayasa'nın 85. maddesinde sayılan iki Meclis kararı dışında başka hiçbir kararın Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulabileceğine dair bir yorum yapmak mümkün gözükmemektedir.

10. Bu durumda önemli bir sakınca olarak akla adı İçtüzük kuralı olarak zikredilmemekle birlikte Anayasa'ya aykırı biçimde tesis edilen Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümlerinin aşılması gibi bir sakınca gelebilir. Bu sakınca tabii ki bir hukuk devletinde fevkalade önemlidir. Ancak bu konuda Anayasa Mahkemesinin yetkisininin

ancak “verilmiş bir yetki” olduğunu, bu yetkinin yorum yolu ile elde edilemeyeceğini ve yine yorum yolu ile genişletilemeyeceğini ifade etmek gerekir.

11. Dolayısıyla böyle bir durumda Anayasa’ya uygunluk denetiminin yapılamayacağı birçok Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının ortaya çıkması her ne kadar Anayasa’nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ile ilgili ciddi bir sorun teşkil etse de bu kapsamdaki bir sorunun Anayasa Mahkemesinden değil Anayasa koyucunun iradesinden kaynaklanmakta olduğu aşikardır.

12. Nitekim benzer sorun Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülemediği için denetlenemeyen 2017 Anayasa değişikliği öncesinde hukuk sistemimizde var olan Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri (OHAL KHK’ları) için de geçerliydi. Bilindiği gibi olağanüstü halin yürürlükte olduğu dönemlerde çıkarılan ve olağanüstü hali bertaraf etmek amacıyla çok farklı konularda düzenlemeler yapan ve kişilerin Anayasa’da güvence altına alınan bazı haklarını kısmen veya tamamen askıya alabilecek derecede sınırlama gerçekleştirebilen OHAL KHK’ları Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenememekteydi. Üstelik OHAL KHK’larının denetlenememesi Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarının denetlenememesinden daha ciddi sorunlar doğurmaya müsaitti. Zira OHAL KHK’ları aracılığıyla kişilerin hak ve özgürlükleri ile doğrudan ilgili etkili sınırlamalar yapabilmek mümkündür.

13. Ancak Anayasa Mahkemesi OHAL KHK’larının denetimi konusunda oldukça isabetli biçimde şu gerekçeyle bu kuralların denetimi ile ilgili yetkisi olmadığına işaret etmişti:

“Olağanüstü hâl KHK’larının Anayasa’ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK’larının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa’nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK’larının herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak yargısal denetim, Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa’nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa’nın 6. maddesiyle bağdaşmaz.” (E.2016/166, K.2016/159, 12/10/2016, § 23).

14. Bununla birlikte çoğunluk kararında OHAL KHK’ları ile içtüzük düzenlemesi niteliğindeki Meclis kararlarının denetimi arasındaki farka ilişkin şu açıklamaya yer verilmektedir:

“OHAL KHK’larının şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı konusunda açık bir hüküm bulunmaktayken parlamento kararları için böyle bir hüküm söz konusu değildir. OHAL dönemlerinin özel bir dönem olduğu, Anayasa’da denetiminin ayrıca düzenlendiği ve açık bir şekilde bu dönem KHK’larının Anayasa’ya aykırılığı hakkında Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağına belirtildiği gözetildiğinde parlamento kararları ile OHAL KHK’larının aynı durumda değerlendirilmemesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır” (§ 16).

15. Çoğunluk kararında ifade edildiği üzere OHAL KHK’larının şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı konusunda Anayasa’da açık bir hüküm bulunmakla birlikte Meclis kararları için böyle bir hüküm bulunmaması Anayasa Mahkemesinin Meclis kararlarıyla ilgili Anayasa’ya uygunluk denetimi yetkisine sahip olması sonucunu doğurmamaktadır. Zira kamu hukukunda “yetkisizlik asıl ve yetki istisnadır” ilkesinden hareketle kamusal yetki kullanan bir organın yetkisinin mutlaka hukuki bir dayanağının bulunması gerekmektedir. Aksi yorumların Anayasa’nın 6. maddesindeki hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını belirten kural ile çelişeceği açıktır.

16. Sonuç olarak her ne kadar Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı açısından sorun doğurmakta ise de adı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü şekline olmadığı sürece Türkiye Büyük Millet Meclisinin işleyişi ve çalışma düzeni ile doğrudan ilgili olan bir Meclis kararının esasının Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulması Anayasa Mahkemesinin bu konudaki yetkisizliği nedeniyle mümkün değildir.

17. Yukarıda sıralanan gerekçelerle Anayasa koyucunun belirlediği çerçeve dahilinde denetim yapabilen bir yargı organı olarak Anayasa Mahkemesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi kararını İçtüzük niteliğinde bir karar olarak kabul edip esasını inceleyebilmesinin hukuken mümkün olmadığı kanaatiyle Mahkememiz çoğunluğunun aksi yöndeki kararına katılmamaktayız.

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

KARŞIOY GEREKÇE

1. Mahkememiz çoğunluğunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının kurulması ve görev dağılımının belirlenmesine ilişkin TBMM'nin 13/06/2023 tarihli birleşiminde TBMM Başkanı dışarıda bırakılarak alınan kararın Anayasa'ya uygunluk denetiminde ulaştığı kanaate katılmamaktayım.

2. Meclis kararları Anayasa'da açıkça görülen istisnalar dışında Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi değildir. Bu istisnalardan biri de Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen meclis içtüzüğü değişiklikleridir.

3. Anayasa'nın 148. maddesi "*Anayasa Mahkemesi.... Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler...*" şeklindedir.

4. Başkanlık Divanı oluşumu 94. maddede "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur. Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasî parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur.*" şeklinde düzenlenmiştir.

5. Yine 95. madde ile İçtüzük hükümlerinin siyasî parti gruplarının Meclis çalışmalarına üye sayısı oranında katılmalarına imkan verecek şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.

6. TBMM İçtüzüğü'nün 9. Maddesi, "*Başkanlık Divanı, Bir Başkan; dört Başkanvekili; yedi Katip üye; üç İdare Amirinden kurulur.*"; 11. maddesi "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarını ve bu oranlara göre her siyasi parti grubuna düşen Başkanlık Divanıdaki görev yeri sayısını tespit eder ve Danışma Kuruluna bildirir.*" şeklinde düzenlenmiştir.

Esas Sayısı : 2023/113

Karar Sayısı : 2023/127

7. Yine İçtüzükte değişiklik yapılması 181. Maddede Milletvekillerince verilecek teklif ile yapılacağı, Kanun teklifleri hakkındaki hükümlerin uygulanacağı, tekliflerin Anayasa Komisyonunda incelendikten sonra, komisyonun raporu esas olmak üzere, Genel Kurulda görüşülüp sonuçlandırılacağı şeklinde düzenlenmiştir.

8. 13/06/2023 tarihli birleşiminde TBMM Başkanı dışarıda bırakılarak Başkanlık Divanının oluşturulması eylemli bir içtüzük değişikliğidir. TBMM yöntemine uyarak bir İçtüzük kuralı koymak yerine söz konusu uygulamayla bir içtüzük kuralı koymuştur. Bu kararla her ne kadar İçtüzük değişikliğine yönelik 181. maddeye aykırı belirlemiş ise de anayasallık denetimi uygulamanın İçtüzüğe değil anayasaya aykırılığına ilişkin olacaktır. İçtüzüğü değişikliği şekil açısından anayasallık denetimine tabidir.

9. Bu eylemli İçtüzük değişikliği İçtüzüğün 181. Maddesine aykırı olarak yapılması nedeniyle şekil açısından anayasanın 94. ve 95. Maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.

10. Anayasa'nın 94. Maddesinin üst başlığı Başkanlık Divanı olup bu maddede Meclis Başkanı Divan Üyesi olarak sayılmıştır. Anayasa koyucunun muradı Meclis Başkanının bu hesaplama katılmaması gerektiği olsaydı bu açıkça düzenlenirdi.

11. Yine Anayasa'nın 95. Maddesi siyasi parti gruplarının meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını düzenlemiştir. Bu maddeden çıkan sonuç Divan üyeliklerinin siyasi parti gruplarına oransal dağılımında Divan üye sayısına Meclis Başkanının dahil olacağı yönündedir.

12. Anayasa'nın 2. maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti demokratik bir hukuk devletidir. Demokrasi gerek birey gerekse diğer tüzel kişiklerin ilgili kurullara eşit katılma imkânı ve güvencesi vermeyi gerektirir. Demokrasinin merkezi olan Mecliste yasama faaliyetlerinin yerine getirilmesinde görevli olan Divanın oluşumunun siyasi parti gruplarının oransal olarak temsili ile demokratik hukuk devletinin varlığından söz edilebilir.

13. Açıklanan nedenlerle iptale konu eylemsel içtüzük değişikliği şekil ve esas açısından Anayasa'nın 2., 94. ve 95. maddelerine aykırı olması nedeniyle aksi yöndeki çoğunluk kararına katılmamaktayım.

Üye

Kenan YAŞAR