

**TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KARARLARININ ANAYASA MAHKEMESİ
TARAFINDAN DENETLENMESİ***

Yrd. Doç. Dr. Abdulkadir YILDIZ**

**THE JUDICIAL REVIEW OF THE GRAND
NATIONAL ASSEMBLY'S DECISIONS BY THE
CONSTITUTIONAL COURT**

ÖZ

Türkiye Büyük Millet Meclisi kararları, kural olarak, herhangi bir yargısal denetime tabi değildir. Bunun sebebi, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararlarının birey hak ve özgürlüklerine ilişkin olmaması ve yasama organı ile yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkiyi düzenlemesidir. Doğal olarak, bu durum hukuk devleti ilkesini ihlal etmez. Bununla birlikte, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin karar olan

* **Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih:** 25.05.2017

Kabul Edildiği Tarih: 28.07.2017

** Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı

E-mail Adresi: akadiryildiz@konya.edu.tr

ORCID ID: 0000-0002-6262-7090

işlemlerinden kendi içtüzüğü, milletvekilliğinin düşmesi kararı vermesi durumunda bu karar ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Görüleceği üzere, TBMM içtüzüğü, milletvekilliğinin düşmesi ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararları Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kendi iç işleyişine ve çalışma düzenine ilişkin olmasına rağmen, önemine binaen bu kararların denetimi mümkün kılınmıştır. Bu kararlar, Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi parti veya partilerin, bu avantajı kullanarak muhalefeti ortadan kaldırma ihtimali vermesi sebebiyle önemlidir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, bu üç tür kararı denetlemektedir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin işlemin nitelemesiyle bağlı olmadığı yönünde eylemli içtüzük değişikliği içtihatı bulunmaktadır. Bu içtihat, Anayasa Mahkemesi'nin denetim yetkisini Anayasa'da öngörülenden daha geniş yorumlaması olarak belirtilebilir.

ANAHTAR KELİMLER: Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları, İçtüzük, Anayasa Mahkemesi Denetimi.

ABSTRACT

Turkish Grand National Assembly's decisions are not subject to the judicial review. This is because; Turkish Grand National Assembly decisions are not related to individual rights and freedoms and these decisions organizes the relationship between legislative body with the executive and judicial body. Naturally, this does not violate the principle of the rule of law. However, three type of Turkish Grand National Assembly decision; the Rules of Procedure of the Turkish Grand National Assembly, the decision of disqualification of the Parliament membership and the decision of annulment of the parliamentary immunity are subject to the Constitutional Court's review. Although the

decisions of the Rules of Procedure of the Turkish Grand National Assembly, disqualification of membership and annulment of parliament immunity are about the parliaments functioning and order; these decisions are still subject to the judicial review because of their importance. The importance of these decisions to prevent the major political party or parties to get advantage for eliminates the opposition in the Parliament. So the Constitutional Court reviews these three types of decision. However, the Constitutional Court has jurisprudence on not to bound for naming of the transaction. This jurisprudence is to make its authority extensive than constitutional limit.

KEY WORDS: *Parliament Decisions, the Rules of Procedure of the Parliament, the Constitutional Court's Review.*

GİRİŞ

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) iradesi temelde iki tür işlemle ortaya çıkar: Kanun ve karar. Kanun, Meclis'in iradesini açıklamasının en genel biçimidir; dolayısıyla, Meclis kural olarak istediği her alanda ve istediği her konuda kanunla düzenleme yapabilir¹. TBMM kararları ise Meclisin içyapısı, çalışma düzeni veya diğer güçler ile yani yargı ve yürütme ile ilişkilerine ilişkin kararlardır². TBMM kararları, birey hak ve özgürlükleriyle ilgili düzenlemeler içermemeleri ve yasamayla ilgili konuları düzenlemeleri sebebiyle, güçler ayrılığı ilkesinin bir gereği olarak yargısal denetimin dışındadır. Bu durum, aynı gerekçelerle hukuk devleti ilkesinden bir sapma olarak da

¹ Gözler, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin, 11. Baskı, 2011, s.250.

² Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin, 2016, s.238; Gözler, Türk Anayasa, Hukuku Dersleri, s.244.

değerlendirilemez³. TBMM'nin parlamento kararı olarak yapmış olduğu işlemler, kural olarak, Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi değildir. Fakat TBMM İçtüzüğü, milletvekilliğinin düşmesi kararı ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı genel kuralın istisnasıdır.

Anayasa Mahkemesi (AYM) soyut normu, kuralı, uygulama safhasında belirlemekte, bunu somutlaştırmaktadır⁴. AYM'nin yorumu Anayasanın hukuk zemini içerisine ifade edileceği gibi aynı zamanda siyasi yönü olan bir faaliyettir⁵. Bu bakımdan, AYM kararları en üstün normu ortaya koyması yönüyle belirleyici olmasının yanında, tartışmaya açık olabilmektedir. AYM kararlarının tartışmaya açık olması konusu, özellikle, normun yani Anayasa hükmünün siyasi alanı daraltacak şekilde yorumlanması durumundadır. Açık ve somut olan bir normun, normun amacı ve belirginliği dışına çıkması durumunda bu kararın bağlayıcılığı açısından ne şekilde davranılması gerektiği önemli tartışma alanlarından birisini oluşturmaktadır.

Anayasa'da AYM'nin soyut norm denetiminin kapsamı ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Bu durum, hem denetim yolları hem de mahiyeti bakımından geçerlidir. Bununla birlikte, AYM, karar adı altında yapılmasına rağmen, içtüzük değişikliği mahiyetinde gördüğü işlemleri içtüzük

³ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.239; Eren, Abdurrahman, Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2014, s.322; Atar, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza, 10. Baskı, 2015, s.186.

⁴ Hakyemez, Yusuf Şevki, Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı, Yetkin, 2009, s.23.

⁵ Arslan, Zühtü, Anayasa Teorisi, Seçkin, 1. Baskı, 2005, s.32.

düzenlemesi niteliğinde parlamento kararı veya eylemli içtüzük değişikliği olarak nitelemiş ve bu şekilde Anayasa tarafından denetimin mümkün olarak belirtilmediği TBMM kararlarını da denetleme noktasında bir içtihat oluşturmuştur⁶. Yapılan işlemin adı ile bağlı olunmadığı yönündeki bu içtihat, bir taraftan Anayasanın üstünlüğü ilkesinin doğal sonucu olarak görülebilecekken⁷ diğer yandan, AYM'nin yetkisini geniş yorumlaması ve sınırlarını aşması olarak da değerlendirilebilir.

Bu çalışmada ilk olarak AYM'nin norm denetiminin kapsamı, ikinci olarak ise TBMM kararlarından yargısal denetim kapsamına girenler incelenmektedir. Bu arada, eylemli içtüzük değişikliği içtihadı çeşitli açılardan değerlendirilmektedir. Konunun incelenmesinde AYM kararlarının önemli bir yeri bulunmakla birlikte, doktrindeki görüşlerden yararlanılmıştır.

1. Anayasa Mahkemesinin Norm Denetiminin Kapsamı

Anayasa Mahkemesi'nin bazı kişileri Yüce Divan sıfatı ile yargılamak, siyasi partilerin mali denetimini yapmak, siyasi partilerin kapatılmasına karar vermek, bireysel başvuruları karara bağlamak gibi görevlerinin yanında, bazı normların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek görevi bulunmaktadır. Normların en üstteki norm olan Anayasa'ya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesi'nin üstlendiği temel görevlerden birisidir. Böylelikle yasamanın birey hak

⁶ Algan, Müberra, "İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 63 (4), ss.687-735, 2014, s.690.

⁷ Bu yönde bkz. Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 16. Bası, Beta, 2016, s.264; Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 9. Bası, Beta, 2004, s.182.

ve özgürlüklerini ortadan kaldıracak ve anayasayı ihlal edecek işlemler yapmasının engellenmesi suretiyle güçler ayrılığı ilkesinin gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olan normlar Anayasa'da sayılmaktadır. Bunlardan kanun, *olağan dönem kanun hükmünde kararnamesi*⁸ ve TBMM içtüzüğü şekil ve esas bakımından; Anayasa değişiklikleri ise yalnızca şekil bakımından denetlenir (m.148/1). Aynı maddede, şekil denetiminin kapsamı da belirtilmektedir. Buna göre kanunların şekil bakımından denetlenmesi son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetlenmesi ise teklif ve oylama çoğunluklarına ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartlarına uyulup uyulmadığı ile sınırlıdır. Anayasa'da şekil denetiminin sınırlarının açıkça verilmesi, kanunların ve Anayasa değişiklikleri sürecinde şekle ilişkin başka aykırılıklar söz konusu olsa bile AYM'nin bunları denetleme ve bunlara dayanarak değişikliği iptal etme yetkisinin bulunmadığını göstermektedir. Buna rağmen AYM, denetleme yetkisinin sınırlarını aşarsa ne olur? Bu durum, AYM'nin yorumlu ret kararı vermesi ve Anayasa

⁸ 16 Nisan 2017 halkoylaması ile Anayasa'da yapılan değişiklik, birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra, Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe girecek; böylelikle Bakanlar Kurulu ve Bakanlar Kurulu'nun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kalkmış olacak ve bunun yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi alacaktır. Olağan dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şekil ve esas bakımından AYM'nin denetimine tabi olacakken olağanüstü dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aynen olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamelerinde olduğu gibi AYM'nin denetimine tabi olmayacaktır.

değişikliklerinin esası anlamına gelecek şekilde yaptığı denetimlerde görülmektedir⁹.

TBMM'nin İçtüzük dışında, karar olarak yapmış olduğu diğer işlemlerinden ise yalnızca yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararlar AYM tarafından denetlenebilmektedir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve Anayasa'nın 84. maddesinin birinci, üçüncü veya dördüncü fıkrasına göre milletvekilliğinin düşmesine karar verilen durumlarda Meclis Genel Kurulu kararı alınmasından başlayarak yedi gün içinde AYM'ye itiraz edilebilir (m.85). Burada kararın, Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasını ilgili milletvekili veya başka herhangi bir milletvekili ileri sürebilecektir.

AYM'nin norm denetimi, denetim yolları ve süre bakımından da farklılaşmaktadır. Anayasa'nın 148/2. maddesine göre kanunların ve Anayasa değişikliklerinin şekil bakımından denetlenmesi, Cumhurbaşkanı veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez hükmünü içermektedir. Buna göre kanunların ve Anayasa değişikliklerinin Anayasa'ya aykırılığı ile ilgili olarak şekil bakımından iptal davasını sadece Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte biri açabilir. Dolayısıyla *iktidar ya da ana muhalefet partisi Meclis gruplarının*¹⁰ şekil yönünden

⁹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.444.

¹⁰ 16 Nisan 2017 halkoylaması ile Anayasa'da yapılan değişiklik, birlikte yapılacak TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra, Cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla yürürlüğe girecek; böylelikle Anayasa'nın 150. maddesinde düzenlenen iptal davası açabilme hakkı Cumhurbaşkanı, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye

iptal davası açma yetkileri yoktur. Fakat kanun hükmünde kararname ve TBMM İçtüzüğü bakımından bu sınırlama bulunmamaktadır. Yani iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları kanun hükmünde kararname ve TBMM İçtüzüğüne karşı şekil bakımından iptal davası açabilirler¹¹. Anayasa'nın 151. maddesine göre iptal davası, iptali istenen normun Resmi Gazete'de (R.G.) yayımlanmasından başlayarak altmış günün geçmesiyle düşer¹².

2. Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararlarının Denetlenmesi

TBMM kararlarının denetlenmesi noktasında AYM'nin yetkisi asli değil, istisnaidir. TBMM kararları, kural olarak, TBMM'nin çalışma esaslarına ve diğer güçlerle ilişkilerine ilişkindir. Bu yönüyle, güçler ayrılığı ve parlamentonun

tamsayısının beşte birine ait olacaktır. Buradaki iptal davası başvurusu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımdan denetimi için söz konusu olmaktadır. Kanunların ve Anayasa değişikliklerinin şekil denetiminde ise 148. madde hükmü özel hüküm teşkil etmekte yani TBMM'deki en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu kanunlar ve Anayasa değişikliklerinin şekil denetimi için AYM'ye başvuramayacaktır.

¹¹ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.427.

¹² Dolayısıyla kanun, kanun hükmünde kararname ve İçtüzük'ün Anayasa'ya aykırılığı iddiası altmış gün içinde AYM'ye taşınmalıdır. Esas bakımdan denetim için tüm normlarda süre bu şekilde altmış gün olmasına rağmen, şekil bakımından denetimde kanunların ve Anayasa değişikliklerinin şekil noksanlığı sebebiyle iptali isteminde süre on gündür. Fakat kanun hükmünde kararnameler - 3.11.2019 tarihinden sonra Cumhurbaşkanlığı kararnameleri- ile İçtüzük için bu ayrım yoktur. Yani olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri (Cumhurbaşkanlığı kararnameleri) ve İçtüzük için süre hem şekil hem de esas denetiminde altmış gündür.

yöntemsel bağımsızlığı ilkelerinin doğal sonucu olarak bu kararların denetlenmemesi kuraldır. Buna karşılık, İçtüzük değişiklikleri, şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluk yönünden AYM tarafından denetlenmektedir. İçtüzük dışında, milletvekilliğinin düşmesi ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin Meclis kararları AYM tarafından denetlenmektedir. Bahsedilen TBMM kararları dışında, AYM'nin Meclis'in karar adı altında yaptığı işlemleri denetlemesi mümkün değildir.

Bu başlık altında, ilk olarak, AYM'nin TBMM içtüzüğü değişikliklerine ilişkin yetkisi incelenmektedir. İkinci olarak, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının AYM tarafından denetlenmesi üzerinde durulmaktadır. Son olarak, AYM'nin milletvekilliğinin TBMM kararı ile düştüğü durumlardaki denetim yetkisi incelenmektedir.

2.1. Anayasa Mahkemesi'nin TBMM İçtüzüğünü Denetlemesi

TBMM İçtüzüğü, parlamentonun çalışma esaslarını düzenler. Mevcut İçtüzük 1973 kabul tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 1996 yılında önemli ölçüde tadil edilmiş halidir¹³. Meclis'teki çoğunluğu sınırlamak adına, İçtüzük değişiklikleri her ne kadar doğrudan bireyi ilgilendirmese de, Anayasa'ya uygunluk yönünden sınırlandırılmıştır¹⁴.

¹³ İba, Şeref, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış", Yasama Dergisi, S.6, ss.69-90, 2007, s.72-73. Bu makalenin yazıldığı sırada, TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin İçtüzük Değişikliği Teklifi kabul edilmiş, böylelikle TBMM içtüzüğünde önemli bazı değişiklikler yapılmıştır. Bkz. "TBMM İçtüzüğünde Değişiklik Yapan Teklif, TBMM Genel Kurulunda kabul edildi", <http://aa.com.tr/tr/politika/tbmm-ictuzugunde-degisiklik-yapan-teklif-tbmm-genel-kurulunda-kabul-edildi-/871023>, (E.T.27.7.2017).

¹⁴ İba, s.70.

Yukarıda bahsedildiği şekilde İçtüzük, Anayasa'ya hem şekil hem de esas bakımından uygun olmak zorundadır. TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası, Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi Meclis grupları ve TBMM üye tamsayısının beşte biri oranındaki milletvekili tarafından açılabilir. İçtüzüğü'nün şekil veya esas bakımından Anayasa'ya aykırılığına ilişkin iddia, İçtüzüğe ilişkin değişikliğin RG'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içerisinde yapılmalıdır.

İçtüzüğü'nün değiştirilme usulü İçtüzüğü'nün 181. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre İçtüzüğü'nün değiştirilmesi teklifi milletvekilleri tarafından yapılabilir ve bunlar hakkında kanun teklifleri hakkındaki hükümler uygulanır. İçtüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin teklif ilk olarak Anayasa Komisyonu tarafından incelendikten sonra Genel Kurulda görüşülüp sonuçlandırılır. İçtüzük değişiklikleri TBMM kararı olarak Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Kararda ileriye dönük başka bir yürürlük tarihi de kararlaştırılabilir.

İçtüzük olarak Resmi Gazete'de yayımlanan bir yasama işlemi Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği takdirde AYM tarafından iptal edilecektir. Bu konuda bir tereddüt olmamasına rağmen Meclis'in İçtüzük nitelemesiyle veya öngörülen usulle yapmadığı bir işlem, mahiyeti itibarıyla İçtüzüğe ilişkinse ve bir İçtüzük değişikliği yapmaktaysa, acaba AYM'nin denetim yetkisinin kapsamına girmekte midir? AYM'nin bu konuda farklı yönde içtihatları bulunmaktadır.

TBMM'nin iradesi kanun ya da karar olarak ortaya çıkar. TBMM'nin iradesini kanunla ya da parlamento kararı adı altında yapması, işlem Resmi Gazete'de yayımlandıktan

sonra görülebilir bir durumdur¹⁵. Bu bakımdan, AYM'nin normu denetleme yetkisi Resmi Gazete'de yayımlanan işlemin adı ile sınırlı olmalıdır. Başka bir deyişle, AYM'nin bir işlemi denetlemesi, işlem ortaya çıktıktan sonra Anayasa'da denetimi öngörülen isimle gerçekleştirilmişse söz konusu olması gerekir. Bu durum, Anayasa'da a priori (önceden) denetim değil; a posteriori (sonradan) denetimin benimsenmesinden de anlaşılabilir. Yani anayasaya aykırılık itirazına yönelik norm, yürürlükteki hukukun parçası haline gelmiş olmalıdır¹⁶. Dolayısıyla, denetimin maddi ölçütten yola çıkarak, işlemin içeriğinin incelenmesi suretiyle gerçekleştirilememesi gerekir. Zira bu durum, AYM'yi yerindelik denetimi yapmak ve pozitif kanun koyucu olmak yönünde varlık amacıyla çelişen bir konuma getirebilir¹⁷. Bu durum ise yasama ve yargı ilişkisi bakımından güçler ayrılığını ortadan kaldıracak bir konum doğurur.

AYM'nin Anayasa'da belirtilmemesine rağmen kendisini yetkili görüp karar vermesi *yargısal aktivizm* olarak da değerlendirilmekte ve yargıçlar hükümeti riski oluşturması yönüyle eleştirilmektedir¹⁸. Bununla birlikte, AYM'nin bu konuda farklı yönde içtihatları bulunmaktadır. Örneğin, aşağıda yasama bağdaşmazlığı sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi başlığı altında da tekrar değinilecek olan bir kararında AYM, TBMM Başkanlık Divanının, TBMM üyeliğinin düştüğüne yönelik bir tespit kararı almasını denetim yetkisinin kapsamına girmediği

¹⁵ Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s.242.

¹⁶ Kaboğlu, İbrahim, Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye, İmge, 4. Baskı, 2007, s.66.

¹⁷ Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s.452.

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Hakyemez, s.63-181.

gerekçesiyle reddetmiştir¹⁹. AYM kararında, bu durumun İçtüzük değişikliği mahiyetinde olması durumunda, denetlenebileceğini açıkça belirtilmektedir. Fakat Başkanlık Divanı kararı pekâlâ Başkanlık Divanının İçtüzüğe aykırı bir işlemi olarak değerlendirilerek denetimin kapsamına alınabilirdi. Zira Anayasa'nın 84. maddesinde sayılan milletvekilliğinin düşmesi durumları, mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesi suretiyle olmadığı takdirde, bu konudaki TBMM Genel Kurulu'nun kararıdır. Her halükarda, AYM'nin denetimin kapsamını belirterek başvuruyu reddetmesi isabetli görülmektedir. Zira yukarıda belirttiğimiz üzere, AYM'nin işlemin nitelemesiyle bağlı olması yargısal aktivizmi önleyecek bir durumdur. Buna karşılık, AYM'nin bir kararında, *“Anayasa’da açıkça belirtilenler dışında kalan yasama organı kararlarının Anayasa Mahkemesi denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında, kararı oluşturan yöntem kadar bunların konusu, amacı ve niteliği üzerinde de durulması, etki ve değerlerinin göz önünde tutulması gerekmektedir. Bunlar Anayasa’nın uygunluk denetimine bağlı tutulan kararlarla aynı değer ve etkide ise, denetiminin yapılması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur. İçtüzüğün bir kuralının değiştirilmesi ya da İçtüzüğe yeni bir kural konulması niteliğinde olan TBMM kararları içtüzük kuralı sayılır”* denilmektedir²⁰.

AYM'nin TBMM İçtüzüğünün bir hükmünün Anayasa ile çelişmesi durumunda bunu iptal etmesi, Anayasal denetim yetkisinin kullanılmasıdır. Dolayısıyla, TBMM yeni bir içtüzük kuralı ortaya koyar ve bunun Anayasa'ya aykırı olduğuna yönelik başvuru RG'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde yapılırsa AYM, bunu

¹⁹ E. 1994/72, K. 1994/68, K.T. 20.9.1994, R.G. 19.10.1994.

²⁰ E. 1999/14, K. 1999/6, K.T. 26.3.1999, R.G. 06.10.1999.

Anayasaya aykırı bularak iptal edebilir. Fakat burada iptal edilen İçtüzük hükmü olmaktadır. Buna karşılık, bu süre geçirildikten sonra, TBMM, İçtüzüğün Anayasaya aykırı olan bu hükmü çerçevesinde bir karar alırsa, AYM'nin bu konudaki denetimi nasıl olacaktır? AYM, 27.2.1968 tarihli kararında 1961 Anayasasından önceki İçtüzük hükümleri ile Anayasa hükümlerinin çatışması halinde, Anayasanın uygulanacağını belirterek, "İçtüzük hükmü niteliğindeki" TBMM kararını iptal etmiştir²¹. Bunun yanında başka bir kararında AYM, TBMM kararının İçtüzükte düzenlenmemiş bir alanda olması durumunda bunun "yeni bir içtüzük kuralı" niteliğinde olduğunu belirterek Anayasa'ya uygunluk bakımından denetimin kapsamında görmüştür²². Bu iki karardan anlaşılacağı üzere, TBMM kararı İçtüzüğe dayansın ya da dayanmasın, Anayasaya aykırı olduğu görülüyorsa AYM, bunu denetleme yetkisini kendisinde görmüştür.

22.11.2001 tarihli bir kararında ise AYM, yasama işlemine verilen adla sınırlı olmadığını belirtmesine rağmen,²³ kararın eylemli bir içtüzük kuralı ihdası olarak

²¹ E. 1967/6, K. 1968/9, K.T. 27.2.1968, R.G. 18.9.1968.

²² E. 1999/14, K. 1999/6, K.T. 26.3.1999, R.G. 06.10.1999. Bahsedilen kararın gerekçesine katılmayan Haşim Kılıç, karşıoy gerekçesinde, çoğunluk görüşünün usulde paralellik ilkesinden hareket ederek TBMM kararını iptal ettiğini, hâlbuki usulde paralellik ilkesinin Anayasal bir ilke olmadığını belirtmiştir. Anayasaya aykırı olmayan içtüzük kuralı niteliğindeki düzenlemenin iptal edilmesine bu sebeple katılmamıştır. Bkz. E. 1999/14, K. 1999/6, K.T. 26.3.1999, R.G. 06.10.1999.

²³ "Bir yasama metnine verilen ad, o metnin anayasal yargı denetimine tâbi olup olamayacağı konusunda tek ve yeterli ölçüt değildir. Yasama metninin içeriğinin ve özünün de göz önünde bulundurulması zorunludur. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarında benimsendiği gibi,

değer ve etkisi üzerinde durmaksızın, İçtüzük değişikliği yönünde bir istem, teklif veya iradenin olmadığını belirterek başvuruyu reddetmiştir²⁴. AYM'nin bu kararı, önceki içtihatlarıyla çelişkili görülebilecek olmasına rağmen Anayasal sınırlar bağlamında isabetlidir.

AYM kararlarından şüphesiz en tartışmalı olanlardan birisi 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimi sürecinde verilmiş olan karardır. 11. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin TBMM'nin yapmış olduğu ilk oylama, toplantı yeter sayısına ulaşamadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Buna göre Anayasa'nın 102/1. maddesinde belirtilen karar yeter sayısı, aynı zamanda toplantı yeter sayısı olarak Anayasa'nın 96. maddesinde belirtilen başkaca hükümlerden birisi olarak düşünülmüş, dolayısıyla toplantı yeter sayısı üye tamsayısının üçte ikisi olarak değerlendirilmiş ve TBMM'nin 367 üye olmaksızın toplanması eylemli İçtüzük değişikliği olarak belirtilmiştir²⁵.

Bu kararında AYM, yapılan işlemin adı ile bağlı olmadığını, TBMM kararı olarak yapılan işlem Meclis'in çalışma esaslarına ilişkin olduğu durumda, bu işlemi

Yasama Meclisi'nce Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekir. Bu açıdan yapılan değerlendirme, söz konusu metin veya belgenin, Anayasa'ca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulması gerekir." Karar için bkz. E. 2001/424, K. 2001/354, K.T. 22.11.2001, R.G. 04.02.2003.

²⁴ E. 2001/424, K. 2001/354, K.T. 22.11.2001, R.G. 04.02.2003.

²⁵ E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 1.5.2007, R.G. 27.6.2007.

denetime tabi tutacağı yönündeki içtihadını yinelemiştir. Buna göre “parlamento kararları kural olarak Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulamamakta ise de, Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında belirtildiği gibi, iptali istenilen bir yasama tasarrufunun Anayasal denetime bağlı tutulabilecek nitelikte olup olmadığı saptanırken sadece, onun bu tasarrufta bulunan organ tarafından nasıl nitelendirildiğine ve hangi ismin verildiğine veya bu işlemin nasıl bir yöntem izlenerek yapıldığına bakılması yeterli olmayıp, yapılış yöntemi ve adı ne olursa olsun hukuksal niteliği, etkisi ve doğurduğu sonuçlar da gözetilmelidir. Yapılacak değerlendirme sonucunda, iptali istenilen tasarrufun, Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına giren kanun, KHK veya TBMM İçtüzüğü ile aynı değer ve etkide bir işlem olduğu kanısına varılırsa bu işlem Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilir. Aksi halde, hukuksal nitelikleri, etkileri ve meydana getirdikleri sonuçlar bakımından, Anayasa'ya uygunluk denetimine tabi tutulan kanun, KHK ve TBMM İçtüzüğü ile eşdeğerde bulunan ve bu nedenle de belirtilen işlemlere özgü yöntem ve isimlerle tesis edilip, hukuki varlık kazanması gereken bazı yasama tasarrufları, farklı yöntem ve isimlerle hukuk sistemine dâhil edilerek Anayasa'ya uygunluk denetiminin kapsamı dışına çıkarılabilir...²⁶”

AYM'nin bu kararlar siyasi alana açıkça müdahale ettiği ve anayasa yargısının meşruiyeti konusunda ciddi tereddütler ortaya çıkardığı belirtilmelidir²⁷. Kararda, eylemli içtüzük değişikliği teşkil eden TBMM kararını denetleme yetkisi belirtilmesine rağmen kararın öncekilerden belirgin şekilde ayrılan bir yönü daha

²⁶ E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 1.5.2007, R.G. 27.6.2007.

²⁷ Uluşahin, Nur, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, Ankara Barosu Dergisi, Y.65, S.2, ss.18-30, 2007, s.19.

bulunmaktadır. Şöyle ki ortada TBMM içtüzüğü değişikliği olmadığı gibi eylemli içtüzük düzenlemesi de bulunmamaktadır. Bu sebeple en başta, bu kararın eylemli içtüzük değişikliği olarak nitelenmesi yanlıştır²⁸. AYM'nin bu yorumu TBMM kararının İçtüzüğe veya Anayasa'ya uydurulması değil; AYM kararının İçtüzüğe uygun olan Meclis kararını farklı bir şekilde yorumlaması ve adeta yeni bir içtüzük kuralı tesis etmesidir. Başka bir deyişle, AYM bu kararında adeta yasama yetkisi kullanmıştır. Zira Anayasa'da ve İçtüzük'te toplantı yeter sayısı olarak özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla burada, esasında, AYM'nin eylemli içtüzük değişikliği içtihadında ısrar etmesi veya bu yöndeki istikrarından değil; TBMM İçtüzüğü'nü ve Anayasa'yı açıkça yanlış yorumlayarak siyasi alana müdahale etmesi söz konusudur²⁹. Zaten bu karardan sonra, 5678 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki kanunla Anayasanın 96. maddesindeki toplantı yeter sayısı daha açık bir şekilde ortaya konulmuş³⁰, ayrıca, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi usulü getirilmiştir.

Bakırcı, AYM'nin TBMM kararının Anayasa'ya uygunluğu konusundaki denetiminin anayasallık denetimi olduğunu, dolayısıyla AYM'nin denetiminin aslında TBMM kararının içtüzüğe değil; Anayasa'ya uygunluğunun saptanması olduğunu belirtmektedir³¹. Fakat bu görüşün,

²⁸ Atar, s.189.

²⁹ Özbudun, Ergun, "Türk Anayasa Mahkemesi'nin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 62-3, ss.257-268, 2007, s.266.

³⁰ "TBMM yapacağı seçimler de dâhil bütün işlerinde" üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır."

³¹ Bakırcı, Fahri, "Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İctihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, ss.257-296, 2014, s.279.

AYM'ye yetkilerini genişletme imkânı vereceği göz ardı edilemez. Meclis'in Anayasa'ya aykırı bir kararının denetlenememesi ile AYM'nin yetki alanını Anayasa'ya rağmen genişletmesi aynı sorunlu noktaya işaret eder. Bu durum, Anayasanın üstünlüğünü korumak üzere dizayn edilen AYM'nin bu misyon adı altında Anayasal sınırlarını aşmasıdır. Dahası, parlamento kararlarının denetim dışında bırakılması, bu kararların niteliği gereği yani meclis çalışmalarına ilişkin olması ve birey hak ve özgürlüklerine yönelik bir risk içermemesindendir. Zaten kurucu iktidar, TBMM kararlarının yürütme, yargı ve temel haklar bakımından bahsedilen riski içermemesi sebebiyle yargısal denetimin dışında bırakmıştır. Dolayısıyla anayasa koyucunun iradesi dışında ve Anayasa'nın tarihi ve amaçsal yorumu dışında yapılacak bir yorum faaliyeti Anayasa'yı ihlal eder. AYM'nin Anayasa'yı ihlal etmesi ise açıkça jüristokrasi riski taşıdığından birey hak ve özgürlüğünü ihlal edecek bir noktaya gelebilir. Bu açıdan, güçler ayrılığında yargının ve AYM'nin ayrı ve üstün bir konumlandırmaya sahip olması aynı derecede sakıncalı bir durumdur.

AYM'nin bahsedilen içtihadında belirli ölçüde farklılaşma görülmektedir. 3.9.2015 tarihli kararında AYM, TBMM Başkanlığının *“Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda boşalacak Halkların Demokratik Partisi Grubu ile Milliyetçi Hareket Partisi Grubuna düşen üyelik için yapılacak seçimde her iki partiden ikişer adayın adına birleşik oy pusulasında yer verilmesi”* işlemi ile bu işlem sonucunda TBMM Genel Kurulu tarafından İlhan Yerlikaya, Esat Çıplak ve Arif Fırtına'nın Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyeliğine seçilmelerine ilişkin kararın eylemli içtüzük değişikliği olduğuna yönelik başvuruyu reddetmiştir³². Kararda, TBMM

³² Karar için bkz. E. 2015/71, K. 2015/79, K.T. 3.9.2015, R.G. 7.10.2015.

Başkanlığı işleminin TBMM Genel Kurulu kararı yani bir parlamento kararı mahiyetinde olmadığı bu sebeple denetim yetkisinin kapsamında yer almadığı belirtilmiştir. TBMM Genel Kurulu'nun yaptığı seçimde ise Anayasa'da ve İçtüzükte açık bir hüküm bulunmadığı belirtilmiş; bu kararın bir düzenleyici işlem veya İçtüzük değişikliği getirmemesi sebebiyle denetim yetkisi kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

Yine, TBMM Genel Kurulu tarafından verilen disiplin cezasının kaldırılması ile disiplin cezasına konu sözlerin tutanaktan çıkarılması yönündeki talebe ilişkin kararında AYM, eylemli içtüzük değişikliği niteliğinde bir değerlendirmede bulunmamıştır³³. AYM, disiplin cezasına ilişkin TBMM kararının iptali istemini Anayasa'nın 85. maddesinde AYM'nin denetiminin yalnızca “*Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine 84 üncü maddenin birinci, üçüncü veya dördüncü fıkralarına göre karar verilmiş olması hallerinde...*” mümkün olacağını belirterek reddetmiştir³⁴. Dolayısıyla, üç birleşim için Meclis'ten geçici çıkarma cezası verilmesi kararı AYM'nin denetimine tabi olan bir parlamento kararı değildir. Bu durum, Anayasa'dan açıkça anlaşılmaktadır.

TBMM'nin disiplin cezasına konu sözlerin tutanaktan çıkarılmasına ilişkin kararının, eylemli İçtüzük değişikliği mahiyetinde olduğu gerekçesiyle yine Anayasa'nın 85. maddesi kapsamında yargısal denetime tabi olduğu iddiası da AYM tarafından reddedilmiştir. AYM, burada ilk olarak parlamento kararının cezaya konu sözlerin tutanaktan çıkarılmasına ilişkin olduğunu, dolayısıyla denetime tabi normlar arasında olmadığını belirtmiştir. İkincisi,

³³ Karar için bkz. E.2017/13, K.2017/21, K.T. 9.2.2017, R.G. 28.2.2017.

³⁴ E.2017/13, K.2017/21, K.T. 9.2.2017, R.G. 28.2.2017.

Anayasa'nın 150. maddesine göre TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından denetimini Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının beşte biri oranında milletvekili isteyebilir. Dolayısıyla, cezaya konu sözlerin tutanaktan çıkarılmasının iptaline yönelik istemin bunlardan birisi tarafından yapılmamış olması, eylemli içtüzük değişikliği mahiyetinde görülebilecek olsa bile başvurunun reddedilmesine gerekçe oluşturmuştur³⁵.

Yukarıda bahsedildiği üzere AYM'nin, adı içtüzük olmasa bile bir TBMM kararı içtüzük kuralı niteliğinde ise denetlenebilir yönünde içtihadı bulunmaktadır³⁶. Buna göre TBMM kararının denetlenmesinin istisnai bir yetki olduğu belirtilmekle birlikte, karar, kanun veya içtüzük mahiyetinde ise AYM'nin denetimi kapsamına girmektedir. Bakırcı'nın görüşü bağlamında ifade edildiği üzere, TBMM'nin karar adı altında kanun veya içtüzük mahiyetinde düzenleme yaparak denetimi engelleme ihtimali bulunmaktadır. Fakat bu ihtimalin olması acaba AYM'yi yetki alanının dışına çıkararak bir anlamda yasama organının kötü niyetine engel olma yetkisi verecek midir? Bu açıdan bakıldığında, bahsedilen riskin başka bir organa yönelik meşru görülmesi söz konusu olacaktır. Bu yönüyle, AYM'nin yetki alanı sınırlarında kalması önem göstermektedir. Anayasa'nın 6. maddesinde "hiç kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" hükmü tüm organlar dolayısıyla AYM bakımından da geçerlidir.

Bakırcı, AYM'nin "eylemli içtüzük kuralı" yorumunu terk etmesi durumunda bu sınırlamaları uygulamak

³⁵ E.2017/13, K.2017/21, K.T. 9.2.2017, R.G. 28.2.2017.

³⁶ Bkz. E.1992/26, K. 1992/48, K.T.17.9.1992, R.G. 29.11.1992.

zorunda olduğunu, eylemli içtüzük kuralı uygulamasına esas denetimi üzerinden ulaştığında ise bu sınırlamaların ortadan kalkacağını belirtmektedir³⁷. Bu yaklaşım, AYM'nin Anayasal denetim yetkisinin sınırlarını aşmaktadır. Diğer yandan, AYM şekil denetimi adı altında esas denetimi yaparsa, Anayasa'da yer alan şekil ve esas denetimi ayrımı anlamını yitirecektir. Anayasa elbette AYM'yi de bağlayan bir metindir. AYM'nin Anayasa'ya uygunluğu sağlamak adına Anayasa'yı ihlal edebileceğini savunmak hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz. Maddi ölçütten yola çıkarak denetlenmesi istenen normun denetlenebilecek normların kapsamına girip girmediğinin belirlemesini hukukun üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak belirtmek mümkün görünmemektedir³⁸.

2.2. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararının Denetlenmesi

Anayasa'nın 83. maddesine göre yasama dokunulmazlığı, milletvekilinin seçilmeden önce veya sonra bir suç işlediği iddiasıyla tutulmasına, tutuklanmasına, sorguya çekilmesine ve yargılanmasına engel teşkil eder. Milletvekilinin bir suç işlediği iddiasıyla tutulması, tutuklanması, sorgulanması veya yargılanması için Meclis'in kararı gerekmektedir. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanmış olmak kaydıyla Anayasa'nın 14. maddesindeki durumlar³⁹ ise bu hükmün dışındadır.

³⁷ Bakırcı, s.284.

³⁸ Karşı yönde, Algan, s.694.

³⁹ Anayasa'nın 14. maddesine göre, "Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbirisi, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmayı ve insan haklarına dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyeti ortadan kaldırmayı amaçlayan faaliyetler biçiminde kullanılamaz.

Milletvekilinin dokunulmazlığından vazgeçmesi, dokunulmazlığının kaldırılmasını talep etmesi veya dokunulmazlığının kaldırılmasına rıza göstermesi önemli değildir. (İçtüzük, m.134/son). Zira yasama dokunulmazlığı kamu düzenindendir⁴⁰. Bu bakımdan, TBMM kararı olmaksızın veya Anayasa’da belirtilen ağır cezayı gerektiren bir suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanmış olmak şartıyla Anayasa’nın 14. maddesinde belirtilen durumlar haricinde milletvekiline yasama dokunulmazlığı vasıtasıyla sağlanan güvence devam edecektir.

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması için Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon, TBMM Başkanlığınca kendisine havale edilen, bir milletvekilinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istem üzerine bir rapor hazırlar (İçtüzük, m.131). Bu rapor, dokunulmazlığın kaldırılması yönünde ya da kovuşturmanın milletvekilliği sıfatının sona erdiği tarihe ertelenmesine yönelik olabilir. Karma Komisyon raporu kovuşturmanın ertelenmesi yönünde ise Genel Kurulda okunur ve bu rapora on gün içinde itiraz edilmezse karar kesinleşmiş olur. Komisyon raporu dokunulmazlığın kaldırılması yönünde ise veya kovuşturmanın ertelenmesi yönündeki rapora itiraz edilirse rapor Genel Kurulda

Anayasa hükümlerinden hiçbirisi, Devlete veya kişilere, Anayasayla tanınan temel hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya Anayasada belirtilenden daha geniş şekilde sınırlandırılmasını amaçlayan bir faaliyette bulunmayı mümkün kılacak şekilde yorumlanamaz.

Bu hükümlere aykırı faaliyette bulunanlar hakkında uygulanacak müeyyideler, kanunla düzenlenir.”

⁴⁰ Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s.210; Feyzioğlu, Metin, “Yasama Dokunulmazlığı”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.42, S.1, ss.45-21, 1943, s.34.

görüşülür ve Genel Kurul karar verir. Ayrıca bir yeter sayı öngörülmediğinden dokunulmazlığın kaldırılmasında aranan yeter sayı Anayasa'nın 96. maddesi gereği toplantıya katılanların salt çoğunluğudur (İçtüzük, m.133).

Yukarıda, Meclis Genel Kurulu'nun yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı alması halinde, bu kararın AYM'nin denetimi kapsamında olduğu belirtildi. Anayasa'nın 85. maddesine göre yasama dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili veya başka bir milletvekili, bu yöndeki Meclis kararından itibaren yedi gün içerisinde kararın Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırı olduğu iddiasıyla AYM'ye iptal başvurusunda bulunabilir. İptal isteminin on beş gün içinde kesin karara bağlanması gerekmektedir. AYM, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararını iptal ederse dokunulmazlık yeniden kazanılmış olur⁴¹. TBMM'nin yasama dokunulmazlığının "kaldırılmaması" kararı almasında ise bu karar kesindir. Yani dokunulmazlığın kaldırılmaması kararına karşı AYM'ye başvurulamaz⁴².

Konuyla ilgili AYM'nin çeşitli kararları bulunmaktadır. Bu bağlamda, kurulduktan hemen sonra yapılan bir başvuruyu AYM, yasama dokunulmazlığının kaldırılması yönünde bir talebi içermediği ve içerdiği kabul edilse bile dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde itiraz edilmemesini gerekçe göstererek reddetmiştir⁴³. AYM'nin bu içtihadında, 1961 Anayasasının 81. maddesinde öngörülen, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına karşı Meclis'in kararından itibaren bir hafta içinde AYM'ye başvurulamaması, başvurunun reddedilmesinde belirleyici olmuştur. Hâlbuki bu durum kanaatimizce, AYM'nin yeni

⁴¹ Atar, s.220.

⁴² Feyzioğlu, s.37; Atar, s.220.

⁴³ E. 1962/3, K. 1962/16, K.T. 6.9.1962, R.G. 3.10.1962.

kurulmuş olması sebebiyle başvuran milletvekiline bir kusur atfedilememesinin gereği olarak düşünülebilirdi⁴⁴. Aynı konuda başka bir kararında AYM, süreye ilişkin farklı bir yorumda bulunmuştur. Bu da karar vermek için 1961 Anayasasının 81. maddesinde ve hâlihazırda 1982 Anayasasının 85. maddesinde de belirtilen on beş günlük sürenin dolmasının AYM'nin karar almasına engel olmadığı yönündedir. Buna göre AYM kararında, "...bu türlü işlerin en kısa bir zamanda ve süratle çözümlenmelerini gerekli kılan özel nitelikleri göz önünde tutularak konulduğu ortadadır. Bu sürenin dolmuş olması halinin Anayasa Mahkemesinin işi inceleme yetkisini ortadan kaldıracığı veya ilgilinin durumuna olumlu yahut olumsuz bir etkide bulunabileceği tasavvur dahi edilemez" denilmektedir⁴⁵.

1994 tarihli bir kararında AYM, yasama dokunulmazlıkları kaldırılan Mardin milletvekili Ahmet Türk hakkındaki TBMM kararının şekil ve esas yönünden Anayasa ve İçtüzüğe aykırılığı iddiasını incelemiştir⁴⁶. AYM adı geçen kararında, yasama dokunulmazlığının

⁴⁴ Nitekim karara muhalif olan üyeler (Yekta Aytan, Osman Yeten, İbrahim Senil) bu duruma işaret etmektedir: "Mahkemenin yeni kurulmuş olması sebebi ile dokunulmazlığının kaldırılmasına zamanında itiraz hakkını kullanamadığı yolundaki kayıt, dilekçe sahibine bu gecikmede bir kusur atfedilemeyeceğini ve itiraz hakkının saklı bulunduğu kabul edilmesi gerektiğini ifade etmek için konulmuştur." Karar için bkz. E. 1962/3, K. 1962/16, K.T. 6.9.1962, R.G. 3.10.1962.

⁴⁵ E. 1968/58, K. 1968/53, K.T. 14.11.1968, R.G. 17.12.1968.

⁴⁶ Karar için bkz. E. 1994/22, K. 1994/41, K.T. 21.3.1994, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/31147c40-f2c2-412c-be34-21cec5b024f5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (E.T.26.7.2017).

kaldırılması kararının şekil olarak Anayasa'ya ve İçtüzüğe aykırılık içermediğini saptamıştır. AYM, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararına gerekçe olan sözlerin Meclis'te sarf edilmemesi sebebiyle yasama sorumsuzluğu kapsamında değerlendirilemeyeceği, yüklenen suçlamanın ciddi olduğu ve Anayasa'nın 83. maddesinde belirtildiği üzere parti gruplarında dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin bir görüşme olmadığı ve karar alınmadığı gerekçeleriyle kararın esas bakımından da Anayasa ve İçtüzüğe aykırı olmadığına karar vermiştir⁴⁷. Uslu, isnadın ciddiliğine yönelik araştırmanın ceza mahkemesinin görev alanına girmesi sebebiyle AYM'nin bu yöndeki araştırmasının yargısal aktivizm olduğunu belirtmektedir⁴⁸. AYM'nin denetimi, TBMM kararının Anayasa'ya, kanuna ve İçtüzüğe aykırılığının araştırılmasıyla sınırlı olmalı ve isnada yönelik ciddiyet tespitine girilmemesi gerekmektedir. TBMM kararı, nihayet, bir yargılama değil; yasama dokunulmazlığının kaldırılarak milletvekiline ilişkin tutulma, tutuklanma, sorgulanma ve yargılanma sürecini açacaktır. Buna karşılık Feyzioğlu, AYM'nin dokunulmazlığın kaldırılmasının esas denetiminin doğal olarak isnadın ciddiyetini içermesi gerektiğini belirtmektedir⁴⁹.

6718 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda değişiklik yapılmasına dair kanun, 8.6.2016 tarihinde yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. Anayasa'ya geçici bir madde ekleyen bu kanunda, kabul edildiği

⁴⁷ Aynı yöndeki kararlar için bkz. E. 1994/12, K. 1994/31, K.T. 21.3.1994; E. 1994/9, K.1994/28, KT. 21.3.1994; E. 1994/14, K. 1994/33, K.T. 21.3.1994; E. 1994/17, K. 1994/36, K.T. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

⁴⁸ Uslu, Ferhat, Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu, Ankara, Adalet, 2014, s.250.

⁴⁹ Feyzioğlu, s.38.

20.5.2016 tarihinde, “soruşturmaya veya soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet başsavcılıklarından ve mahkemelerden; Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasanın 83 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz” denilmektedir. Bu hükme göre Anayasa’nın 83. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesindeki “seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclis’in kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz” hükmü Anayasa değişikliğine ilişkin bu kanun teklifinin kabul edildiği tarihte milletvekilliğine sahip olanlar hakkında uygulanmayacaktır. Böylelikle geçici madde olarak yapılan düzenleme ile Meclis Genel Kurulu’nun yasama dokunulmazlığına ilişkin hakkında suç iddiası olan milletvekillerinin dosyalarını ayrı ayrı ele alarak haklarında karar almasına gerek kalmamıştır.

Buna göre maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde, “Karma Komisyon Başkanlığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında, Başbakanlıkta ve Adalet Bakanlığında bulunan yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyalar, gereğinin yapılması amacıyla, yetkili merciine iade” edilecektir. Anayasa’ya eklenen bu geçici madde sonucunda bazı milletvekilleri ifadeye çağırılmış, kimisi tutuklanmış ve kimisi hakkında karar verilmiştir. Bir milletvekilinin, milletvekili seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm giymesi durumunda, milletvekilinin milletvekilliği sıfatının sona ermesi için Genel Kurul’da ayrıca bir oylama yapılmamaktadır. Bu bakımdan, kesin hüküm giyme AYM’nin denetlediği TBMM kararları arasında değildir.

2.3. Milletvekilliğinin Düşmesi Kararının Denetlenmesi

1982 Anayasası'nın 84. maddesine göre milletvekilliğinin düşmesi istifa, kesin hüküm giyme veya kısıtlanma, milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görevi sürdürmekte ısrar etme, Meclis çalışmalarına özürsüz ve izinsiz olarak katılmama durumlarında olabilir. Kesin hüküm giyme ve kısıtlanma durumlarında, Meclis Genel Kurulu tarafından başkaca bir işleme yani oylamaya veya kabule gerek olmaksızın, kesin hükmün veya kısıtlama kararının Genel Kurul'a bildirilmesiyle milletvekilliği statüsü sona ermektedir. Örneğin, Van milletvekili Figen Yüksekdağ Şenoğlu'nun milletvekilliği kesin hüküm giyme ve bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurul'a bildirilmesiyle olmuştur (m. 84/2)⁵⁰. İstifa, milletvekilliği ile bağdaşmayan işte ısrar etme ve Meclis çalışmalarına katılmama durumlarında milletvekilliğinin düşmesi ise Genel Kurul'un bu konudaki kararına bağlıdır. Dolayısıyla AYM, milletvekilliğinin düşmesine ilişkin durumlardan TBMM'nin bir karar aldığı bu üç durumu denetleyebilir.

⁵⁰ TBMM Tutanak, Dönem:26, Yasama Yılı:2, Birleşim:72, 21.2.2017, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil2/ham/b07201h.htm>, (E.T.27.7.2017). Meclis'te okunan tezkere şöyledir: "Van Milletvekili Figen Yüksekdağ Şenoğlu'nun, terör örgütü propagandası yapmak suçundan cezalandırılmasına ilişkin Adana (Kapatılan) 7. Ağır Ceza Mahkemesinin 27/11/2013 tarihli ve E: 2012/178 ve K: 2013/211 sayılı kararının, Yargıtay 16. Ceza Dairesinin 22/09/2016 tarihli ve E: 2015/8449 K: 2016/4723 sayılı kararı ile onanması nedeniyle; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 84'üncü maddesinin ikinci fıkrası uyarınca milletvekilliğinin düşürülmesine dair Adalet Bakanlığından alınan ilgi yazı sureti ve eki dosya ilişikte gönderilmiştir."

1982 Anayasası'nın ilk halinde, partisinden istifa ederek bir başka partiye giren veya seçim hükümetleri hariç Bakanlar Kurulu'nda görev alan milletvekilinin milletvekilliğinin TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu⁵¹ ile düşürülebileceği öngörülmekteydi (m. 84/1). 1995 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile eleştirilen ve çok da demokratik bulunmayan bu hüküm kaldırılmıştır⁵². 1982 Anayasası'nın ilk halindeki bu düzenleme, 1961 Anayasası dönemindeki istikrarsız hükümetlere tepki olarak öngörülmüştü. Zira 1961 Anayasası döneminde partisinden istifa ederek hükümet değişikliğine sebep olan milletvekilleri bulunmaktaydı⁵³. 2017 Anayasa değişikliği ile parlamenter sistemin son bulmuş olması, bu bağlamdaki istikrarsızlık riskini bütünüyle sonlandırmıştır diyebiliriz.

1982 Anayasası'nın ilk şeklinde 84. madde, kapatma davasının açıldığı tarihte partiye üye olan tüm milletvekillerinin milletvekilliğinin düşeceği şeklinde antidemokratik bir düzenleme içermekteydi. Bu hüküm, 1995 yılında 4121 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki kanunla, beyan ve eylemleriyle kapatmaya sebep olan milletvekilinin kapatma kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla milletvekilliği sıfatının sonra ermesi şeklinde yeniden düzenlendi. Bu durum, AYM'nin milletvekilinin partisinden kapatılmasına sebep olduğunu tespit etmesi suretiyle söz konusu olmaktadır. Milletvekilliğinin düşmesi, genel olarak bu şekilde söz

⁵¹ 1995 yılındaki Anayasa değişiklikleri ile Anayasa'nın mevcut 84. maddesine göre Meclis'in bir milletvekilinin vekilliğinin düşmesi kararı alabilmesi için aranan çoğunluk, devamsızlık durumu dışında basit çoğunluktur. Meclis, devamsızlık sebebiyle vekilliğin düşmesine ise üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verebilir.

⁵² Onar, s.395.

⁵³ Onar, s.393.

konusu olmaktadır. Milletvekilliğinin bu şekilde düştüğü durumda, TBMM Genel Kurulu ayrıca bir karar almamaktaydı. Bu yönüyle AYM'nin denetleyeceği bir karar da yoktu. Örneğin AYM, Refah Partisi'nin kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep oldukları belirtilen⁵⁴ milletvekillerinin milletvekilliklerinin Anayasa'nın 84. maddesinin son fıkrası hükmü gereğince, gerekçeli kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte sona ermesine karar vermiştir⁵⁵. Aynı şekilde, Fazilet Partisi'nin kapatılmasına beyan ve eylemleriyle sebep olan⁵⁶ milletvekillerinin milletvekilliklerinin düşmesine karar verilmiştir⁵⁷. Yine Demokratik Toplum Partisi'nin kapatılmasına sebep olan milletvekillerinin⁵⁸ milletvekillikleri, Anayasa'nın mülga 84. maddesinin son fıkrası uyarınca gerekçeli kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte sonra ermiştir⁵⁹. Son olarak,

⁵⁴ Konya milletvekili Necmettin Erbakan, Kocaeli milletvekili Şevket Kazan, Ankara milletvekili Ahmet Tekdal, Rize milletvekili Şevki Yılmaz, Ankara milletvekili Hasan Hüseyin Ceylan ve Şanlıurfa milletvekili İ. Halil Çelik.

⁵⁵ E. 1997/1, K. 1998/1, K.T. 16.1.1998, R.G. 22.2.1998.

⁵⁶ İstanbul milletvekili Nazlı Ilıcak ve Tokat milletvekili Bekir Sobacı.

⁵⁷ E. 1999/2, K. 2001/2, K.T. 22.6.2001, R.G. 5.1.2002.

⁵⁸ Mardin milletvekili Ahmet Türk ve Diyarbakır milletvekili Aysel Tuğluk.

⁵⁹ Mardin milletvekili Ahmet Türk ve Diyarbakır milletvekili Aysel Tuğluk, 2010 Anayasa değişiklikleri ile 84. maddenin son fıkrasının ilga edilmesi sonrasında, kendi seçildikleri yasama döneminin devam etmesi gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne yargılamanın yenilenmesi talebiyle başvuruda bulunmuş ve milletvekilliği sıfatlarının yeniden tecelli ettiğinin kabulünü istemişlerdir. Anayasa Mahkemesi bu başvuruyu reddetmiştir. Karar için bkz. E. 2011/1, K. 2011/2, K.T. 17.3.2011, R.G. 9.7.2011.

2010 yılındaki 5982 sayılı Kanun, bu hükmü bütünüyle ilga etmiştir. Böylelikle, partisi kapatılan milletvekilleri veya partisinin kapatılmasına sebep olan milletvekillerinin üyeliğinin bu sebeple düşmesi hâlihazırda söz konusu olmamaktadır.

Şu halde mevcut düzenlemede, Anayasa'nın 84. maddesine göre milletvekilliğinin düşmesine Meclis'in karar vermesi milletvekilliğinden istifa, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevi sürdürmekte ısrar etmek ve devamsızlık durumlarında söz konusu olabilir. Dolayısıyla AYM'nin, TBMM kararları içerisinde milletvekilliğinin düşmesine ilişkin denetleyebileceği kararlar da bu üç durumdadır.

Anayasa'da "İstifa eden bir milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesi, istifanın geçerli olduğu TBMM Başkanlık Divanınca tespit edildikten sonra TBMM Genel Kurulunca kararlaştırılır" denilmektedir⁶⁰. İçtüzüğün 136. maddesi, "TBMM üyeliğinden istifa eden milletvekilinin istifa yazısının gerçekliği Başkanlık Divanınca yedi gün içinde incelenip tespit edildikten sonra üyeliğin düşmesine Genel Kurulca görüşmesiz karar verileceğini" belirtmektedir. Ayrıca bir yeter sayı belirtilmediğinden buradaki kabul yeter sayısı basit çoğunluktur. İçtüzükte belirtilen istifa yazısının gerçekliğinin tespit edilmesi, milletvekilinin kendi iradesiyle mi yoksa dışarıdan herhangi bir etki ile mi istifa etmek durumunda olduğunun açıklığa kavuşturulması anlamını içermektedir. Örneğin, Ağrı Milletvekili Cemal Kaya'nın istifası, 26.4.2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

⁶⁰ Onar, istifanın tek taraflı bir işlem olması gerekliliğine rağmen, buna Meclis'in kararı ile sonuç bağlanmasının makul olmadığını belirtmektedir. Bkz. Onar, s.409 vd.

Anayasa'nın 85. maddesine göre TBMM'nin milletvekilinin istifasına ilişkin kararı AYM tarafından denetlenebilir. AYM'nin denetimi istifanın kabul edilmesine yönelik karar bakımından olabilecektir. *Onar*, Anayasa'nın 85. maddesinde AYM'ye milletvekilliğinin düşmesi durumunda başvurulabileceği belirtildiğinden, düşme kararı verilmeyen durumda başvurulamayacağını belirtmektedir⁶¹.

Anayasa'nın 84. maddesinin üçüncü fıkrası, "82. maddeye göre milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine Genel Kurul gizli oyla karar verir" hükmünü içermektedir. Anayasa'nın 82. maddesinde yasama bağdaşmazlıkları da denilen üyelikle bağdaşmayan işler sayılmaktadır:

"Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin

⁶¹ Onar, s.465.

belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır.”

Bu maddenin ikinci fıkrasının son cümlesi 16.4.2017 tarihli halkoylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki kanunla ilga edilmiştir. Hükmün ilgasının yürürlüğe gireceği tarih ise, birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihtir. Bu değişikliğin hükümet sistemine ilişkin değişikliğin doğal sonucu olduğunu belirtmek gerekir.

Onar, isabetli olarak, yasama bağdaşmazlığının, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları açısından öngörülmesinin makul olmadığını belirtmektedir⁶². Belli durumlar açısından, aslında, milletvekilinin devlet ve kamu kurumlarında da görev alması makul karşılanabilir. Örneğin, milletvekili seçilen kişinin kariyeri olan alanda devlet üniversitesinde ders verebilmesi gerekir.

İçtüzüğün 137. maddesine göre milletvekilliğiyle bağdaşmayan bir görevi sürdürmekte ısrar eden milletvekilinin durumu, ilk olarak, Başkanlık Divanı tarafından incelenir. Bu incelemeden elde edilen sonuç, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyona gönderilir ve Karma Komisyon bir rapor hazırlar. Bu rapor Genel Kurul’da görüşülür ve gizli oyla karara bağlanır.

Milletvekilliğiyle bağdaşmayan görevler Anayasa’da sayılıyor olmasına rağmen, bu görevi sürdürmekte ısrar edilmesi ne şekilde değerlendirilebilir? 1982 Anayasası’nın ilk halinde, milletvekilliğinin düşmesi için milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevde ısrar edilmesi değil; bu görevin

⁶² Onar, s.441.

kabul edilmesi yeterliydi. Onar'ın da belirttiği gibi bir görevin kabul edilmesi ile bunda ısrar edilmesi aynı değildir⁶³. Bu bakımdan, görevde ısrar etmenin milletvekilliğinin düşmesi sebebi olması daha isabetli bir düzenlemedir. Aksi takdirde, milletvekili seçildikten sonra yasama bağdaşmazlığına ilişkin bir görevin kabul edilmesi, geriye giderek milletvekilliğinin düşürülmesi sonucunu doğurabilirdi. Bununla birlikte, bir görevde ısrar edilmesinin ne şekilde anlaşılabileceği tartışılabilir. Milletvekilinin milletvekilliği ile bağdaşmayan görevi hangi süreyle devam ettirmesi ısrar etme olarak anlaşılabilecektir? Bu konuda, Anayasa, Kanun ve İçtüzük'te bir açıklık olmadığından milletvekilliğiyle bağdaşmayan görevde kalınan sürenin ısrar olarak nitelemesini ilk olarak, Karma Komisyon yapacaktır. Bundan sonraki nihai nitelemeyi ve sonucu belirleyecek olan ise Genel Kurul'dur⁶⁴. Anayasanın 82. maddesinin son fıkrası doğrultusunda kabul edilen Milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler hakkındaki 3069 sayılı Kanun'un 6. maddesine göre TBMM üyesi seçilmeden önce milletvekilliyle bağdaşmayan bir iş üstlenen milletvekili, milletvekili seçildikten sonra mevcut durumunu altı ay içinde kanunla uygun hale getirecektir. Bu düzenlemeye aykırı hareket edilmesi, milletvekilliğiyle bağdaşmayan görevde ısrar edilmesi olarak değerlendirilebilir.

Anayasa'da, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevde ısrar eden milletvekilinin milletvekilliğinin düşürülmesine Genel Kurul'un gizli oyla karar vereceği belirtilmektedir (m. 84/3). 1995 yılında 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce, milletvekilliğine ilişkin tüm düşme sebeplerinde üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktaydı. Söz konusu değişiklikle sadece devamsızlık

⁶³ Onar, s.445.

⁶⁴ Onar, s.447.

sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi kararı için üye tamsayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Ayrıca, 3069 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasında yasama bağdaşmazlığı sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranacağı ifade edilmektedir. Bununla birlikte, 4121 sayılı Kanunla yapılan değişiklikte üye tamsayısının salt çoğunluğuna yer verilmemesi, Anayasa'nın karar için basit çoğunluk aradığını göstermektedir.

AYM'nin yasama bağdaşmazlığına ilişkin bir kararı, 27.3.1994 tarihinde yapılan yerel seçimlerden sonra Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı seçilen Ankara milletvekili İ. Melih Gökçek'in durumuna ilişkindir. TBMM Başkanlık Divanı, milletvekillerinin mahallî idareler seçimlerinde adaylıklarını koyabilmek ya da aday gösterilebilmek için görevlerinden istifa zorunluluğu getirmeyen, seçildikleri yeni görevleri kabulleri için de bu doğrultuda salt tercih haklarını kullanmalarını yeterli sayan 2972 sayılı Kanunun 3959 sayılı Kanunla değişik 17. maddesini gerekçe göstererek, Ankara milletvekili Melih Gökçek'in milletvekilliğinin kendisinin tercihi ile düştüğüne karar vermiş; ayrıca Genel Kurul'un bir karar almasına gerek olmadığını belirtmiştir⁶⁵. Bu karara katılmayan ve ayrışık oy kullanan Tunceli milletvekili Kamer Genç, AYM'ye Başkanlık Divanı kararının iptali için başvurmuştur. AYM ise "üyeliğin düştüğüne ilişkin kararların incelenmesi bu konuda bir TBMM Genel Kurulu kararının varlığına bağlıdır... Başkanlık Divanı'nın İ. Melih Gökçek'in Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinin kendiliğinden düştüğüne ilişkin kararını Genel Kurul kararı saymak da olanaksızdır. Divan kararının kabulü yönünde TBMM Genel Kurul kararı olmadıkça yapılan başvuru dinlenemez" diyerek, ortada

⁶⁵ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:19, C.65, Yasama Yılı:4, ss.313-316, s.314.

AYM'nin denetimine tabi bir TBMM kararının bulunmadığını belirtmiş ve başvuruyu reddetmiştir⁶⁶. Daha sonraki tarihli kararında da AYM, TBMM'nin RTÜK üyelerinin seçimi sürecinde Başkanlık Divanının aldığı karar ile Genel Kurul kararı arasında ayırım yapmakta ve Başkanlık Divanı kararının denetimin kapsamına girmediğini belirtmektedir⁶⁷.

Anayasa'nın 84. maddesinin son fıkrasına göre "Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, durumun Meclis Başkanlık Divanınca tespit edilmesi üzerine, Genel Kurulca üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir." Birleşim, Genel Kurul'un belli bir günde açılan toplantısıdır. Bu bakımdan, bir ay içinde toplam beş birleşim günü katılmayan milletvekilinin Meclis'te bulunmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle devamsızlık, herhangi bir günde Meclis'te toplanılması ve milletvekilinin bu toplantıya katılmaması suretiyle söz konusu olacak; bunun bir ay içerisinde beş birleşim günü tekrarlanması halinde milletvekilliğinin düşmesi süreci işletilebilecektir.

TBMM tarafından devamsızlık nedeni ilk defa Van milletvekili Tuğba Hezer Öztürk ve Şırnak milletvekili Faysal Sarıyıldız'ın milletvekilliklerinin düşmesine ilişkin bir karar verilmiştir⁶⁸. Buna göre her iki milletvekili için devamsızlık

⁶⁶ E. 1994/72, K. 1994/68, K.T. 20.9.1994, R.G. 19.10.1994.

⁶⁷ E. 2015/71, K. 2015/79, K.T. 3.9.2015, R.G. 7.10.2015.

⁶⁸ TBMM Tutanak, Dönem:26, Yasama Yılı:2, Birleşim:120, Oturum:2, 27.7.2017
<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem26/yil2/ham/b12001h.htm>, (E.T.27.7.2017). Bu makalenin yazıldığı sırada, yurtdışında olan bu milletvekillerinin üç ay içinde yurda dönmedikleri takdirde vatandaşlıktan çıkarılmaları kararı alındı. Meclis'te devamsızlık sebebiyle üyelikten düşme kararı

sebebiyle milletvekilliklerinin düşmesi gerektiği yönünde rapor hazırlayan Karma Komisyonun raporu üye tamsayısının salt çoğunluğunun üzerinde bir sayı ile kabul edilmiştir. Bu konuda henüz bir Anayasa Mahkemesi kararı ise bulunmamaktadır.

Burada şu durum akla gelmektedir. Acaba milletvekilinin örneğin tutuklu bulunmak gibi ciddi bir mazeret sebebiyle Meclis'e gelemediği bir durumda, Meclis Genel Kurulu devamsızlık sebebiyle milletvekilliğini düşürebilir mi? TBMM İçtüzüğü'nün 151. maddesine göre "Genel Kurulda veya komisyonlarda yapılan yoklama veya açık oylamalarda özürsüz veya izinsiz olarak bulunmayan milletvekili o birleşimde yok sayılır.

Başkan yazıyla başvuran bir milletvekiline on günü aşmamak üzere izin verilebilir.

Daha uzun süreli izinler için, Başkanlık Divanının sunuşlar arasında yer alacak teklifi üzerine, Genel Kurul, görüşmesiz ve işaretle oylama suretiyle karar verir" denilmektedir. Buna göre yok sayılma, Genel Kurul'da veya komisyonlarda bulunmamaktır. Ayrıca, iznin on günü aşmaması durumunda Meclis Başkanı, daha fazla bir süre için ise Meclis Genel Kurulu tarafından izin verilecektir. Şu halde, özür durumunu da yorumlamak gerekmektedir.

alınmadan önce vatandaşlıktan çıkarılma kararı alınsaydı, bu milletvekilleri milletvekili seçilme yeterliliklerini yitireceklerdi. Bununla birlikte Gözler, milletvekilinin Türk vatandaşı olmasını seçilme yeterliliği kapsamında değerlendirmektedir. Dolayısıyla, seçildikten sonra vatandaşlığın yitirilmesi halinde milletvekilliğinin kendiliğinden sona ermeyeceğini belirtmektedir. Aynı şekilde bu konuda Yüksek Seçim Kurulu veya TBMM'nin de bir karar alamayacağını savunmaktadır. Bkz. Gözler, Kemal, "Vatandaşlık ve Milletvekilliği, Liberal Düşünce, C.4, S.16, ss.90-91, 1999, s.91.

Özür sağlık, bir görevin yerine getirilmesi, kanuni yükümlülük gibi herhangi bir durum olabilir. Özrün takdirini Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyon yapacak ve daha sonra bu konudaki raporunu Genel Kurula havale edecektir. Nihai kararı Genel Kurul verecektir. Üyeliğin düşmesi kararında yeter sayı, istifa ve milletvekilliği ile bağdaşmayan durumlardaki yeter sayıdan farklıdır. Buna göre devamsızlık sebebiyle üyeliğin düşmesinde yeter sayı, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğudur. Eğer Karma Komisyon milletvekilinin özürlü bulunmaksızın bir ay içinde beş birleşim devamsızlık yaptığı yönünde bir rapor hazırlar ve bu rapor Genel Kurul'da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilirse anılan milletvekilinin milletvekilliği sıfatı düşmüş olacaktır (İçtüzük m.138).

Milletvekilinin izni ve özürlü olmaksızın devamsızlık yapmasına rağmen Meclis herhangi bir karar almazsa milletvekilliği sıfatı kendiliğinden düşmeyeceğine göre milletvekilliği devam edecektir. Devamsızlık sebebiyle milletvekilliğinin düşmesi için aranan çoğunluğun üye tamsayısının salt çoğunluğu olması, milletvekili için bir güvence teşkil etmektedir. Ayrıca, devamsızlığa rağmen Meclis Genel Kurulu bu devamsızlığı meşru görüyorsa üyenin vekilliğini düşürmeyebilecektir⁶⁹. Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğü'nün devamsızlık müeyyidesini düzenleyen 153. maddesine göre bir yasama yılı içinde izinsiz veya özürsüz olarak toplam kırk beş birleşimden fazla yok sayılan milletvekilinin yolluklarının üç aylığı kesilir.

Devamsızlıkla ilgili son olarak, göreve başlamayan milletvekilinin durumuna değinilebilir. Milletvekilinin göreve başlayabilmesi için Anayasa'nın 81. maddesine göre ant içmesi gerekmektedir. Ant içmeyen milletvekili göreve

⁶⁹ Onar, s.452.

başlamamış sayılacaktır. Bu bakımdan, bir milletvekili ant içmediği takdirde göreve başlamamış sayılacak ve bu durum bir ay içinde beş birleşim devam ettiği takdirde, bu milletvekilinin milletvekilliği düşürülebilecektir⁷⁰.

Anayasa'nın 85. maddesine göre, Meclis Genel Kurulu'nun milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine ilişkin karar almasından itibaren yedi gün içinde ilgili milletvekili veya başka bir milletvekili AYM'ye iptal başvurusunda bulunabilecektir. Bu başvuru alınan kararın Anayasa'ya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığına ilişkin olacaktır. AYM, on beş gün içinde karar verecektir. Eğer AYM'nin kararı, TBMM kararının iptali yönünde olursa, milletvekili yeniden milletvekilliğini kazanmış olacaktır⁷¹.

SONUÇ

TBMM kararları kural olarak, yargısal denetime tabi değildir. Bununla birlikte, yasama faaliyetinin sağlıklı olarak yerine getirilebilmesi ve özellikle Meclis'teki çoğunluk partisinin muhalefeti ortadan kaldırmasını engellemek açısından TBMM İçtüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı ve milletvekilliğinin Meclis kararı ile düşmesi halleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir.

TBMM'nin yasama yetkisini Anayasal sınırları içerisinde kullanması gerekliliği, aynı şekilde AYM'nin de yargısal denetimini Anayasal sınırları içerisinde kullanması bakımından geçerlidir. AYM'nin denetim yetkisini Anayasada belirtilen normların ve denetim yollarının ötesinde yorumlaması, yargısal aktivizm olarak değerlendirilmektedir. Bunun sonucu ise yargının siyasallaşması ve yargıçlar hükümeti olarak belirtilebilir. Bu bakımdan, AYM'nin denetim yetkisini Anayasal sınırları içerisinde kullanması son derece önemlidir. Bu bağlamda,

⁷⁰ Onar, s.454.

⁷¹ Atar, s.220; Onar, s.463.

TBMM İçtüzüğü, AYM'nin denetimine tabi normlar arasında yer almaktadır. AYM'nin bu denetimi hem şekil hem de esas bakımındandır. AYM, TBMM İçtüzüğü dışında milletvekilliğinin Genel Kurul kararıyla düştüğü durumlar ile yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin Genel Kurul kararlarını denetleyebilir. Buna karşılık, AYM'nin Resmi Gazete'de İçtüzük olarak yayınlanmamasına rağmen, İçtüzük mahiyetinde gördüğü TBMM kararlarını denetleyebileceği yönünde içtihadı bulunmaktadır. Bu içtihadı, AYM'nin yetkisini Anayasal sınırlardan daha geniş olarak yorumlaması olarak belirtebiliriz. Bu bakımdan, AYM'nin işlemin niteliğiyle bağlı olması gerektiği ifade edilebilir. Böylelikle AYM'nin hem Anayasal sınırlar içerisinde kalması hem de kurucu iktidarın parlamento kararlarını denetim dışında bırakarak parlamentonun yönetsel bağımsızlığının sağlanması amacının gerçekleşeceği söylenebilir.

AYM yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesine yönelik Meclis kararlarına ilişkin çeşitli kararlar vermiştir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması konusunda, AYM, isnadın niteliği ve ciddiliği bağlamında bir değerlendirme yaparak karar vermektedir. Milletvekilliğinin Genel Kurul kararıyla düştüğü yani istifa, yasama bağdaşmazlığı ve devamsızlık durumlarında ise AYM denetimini, Genel Kurul kararının Anayasaya ve İçtüzüğe uygunluğu noktalarında yapmaktadır.

KAYNAKLAR

ALGAN, Müberra, “İçtüzük Düzenlemesi Niteliğindeki Parlamento Kararlarının Hukuksal Rejimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 63 (4), ss.687-735, 2014.

ARSLAN, Zühtü, **Anayasa Teorisi**, Seçkin, 1. Baskı, 2005.

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza, 10. Baskı, 2015.

BAKIRCI, Fahri, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, ss.257-296, 2014.

EREN, Abdurrahman, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2014.

FEYZİOĞLU, Metin, “Yasama Dokunulmazlığı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.42, S.1, ss.45-21, 1943.

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin, 11. Baskı, 2011.

GÖZLER, Kemal, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği”, **Liberal Düşünce**, C.4, S.16, ss.90-91, 1999.

HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, **Hukuk ve Siyaset Ekseninde Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve İnsan Hakları Anlayışı**, Yetkin, 2009.

İBA, Şeref, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış”, **Yasama Dergisi**, S.6, ss.69-90, 2007.

KABOĞLU, İbrahim, **Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye**, İmge, 4. Baskı, 2007.

Kararlar Bilgi Bankası, anayasa.gov.tr.

ONAR, Erdal, “1982 Anayasası’nda Milletvekilliğinin Düşmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, ss.387-465, 1997.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin, 16. Baskı, 2016.

ÖZBUDUN, Ergun “Türk Anayasa Mahkemesi’nin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** 62-3, ss.257-268, 2007.

Resmi **Gazete**,
<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>.

TANÖR, Bülent ve **YÜZBAŞIOĞLU**, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta, 16. Bası, 2016

“TBMM İctüzüğünde Değişiklik Yapan Teklif, TBMM Genel Kurulunda kabul edildi”,
<http://aa.com.tr/tr/politika/tbmm-ictuzugunde-degisiklik-yapan-teklif-tbmm-genel-kurulunda-kabul-edildi-/871023>,
(E.T.27.7.2017).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, tbmm.gov.tr, Genel Kurul Tutanakları

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 9. Bası, Beta, 2004

TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:19, C.65.

ULUŞAHİN, Nur, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y.65, S.2, ss.18-30, 2007.

USLU, Ferhat, **Anayasa Yargısının Sınırları Sorunu**, Ankara, Adalet, 2014.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**, Beta, 7. Baskı, 2011.

MAHKEME KARARLARI

AYM, E. 1962/3, K. 1962/16, K.T. 6.9.1962, R.G. 3.10.1962.

AYM, E. 1967/6, K. 1968/9, K.T. 27.2.1968, R.G. 18.9.1968.

AYM, E. 1968/58, K. 1968/53, K.T. 14.11.1968, R.G. 17.12.1968.

AYM, E.1992/26, K. 1992/48, K.T.17.9.1992, R.G. 29.11.1992.

AYM, E. 1994/9, K.1994/28, KT. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

AYM, E. 1994/12, K. 1994/31, K.T. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

AYM, E. 1994/14, K. 1994/33, K.T. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

AYM, E. 1994/17, K. 1994/36, K.T. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

AYM, E. 1994/22, K. 1994/41, K.T. 21.3.1994, anayasa.gov.tr.

AYM, E. 1994/72, K. 1994/68, K.T. 20.9.1994, R.G. 19.10.1994.

AYM, E. 1997/1, K. 1998/1, K.T. 16.1.1998, R.G. 22.2.1998.

AYM, E. 1999/14, K. 1999/6, K.T. 26.3.1999, R.G. 06.10.1999.

AYM, E. 1999/2, K. 2001/2, K.T. 22.6.2001, R.G. 5.1.2002.

AYM, E. 2001/424, K. 2001/354, K.T. 22.11.2001, R.G. 04.02.2003.

AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, K.T. 1.5.2007, R.G. 27.6.2007.

AYM, E. 2011/1, K. 2011/2, K.T. 17.3.2011, R.G. 9.7.2011.

AYM, E. 2015/71, K. 2015/79, K.T. 3.9.2015, R.G. 7.10.2015.

AYM, E.2017/13, K.2017/21, K.T. 9.2.2017, R.G. 28.2.2017.