

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın Tarafsızlığı ve Anayasa Değişikliği Kanun Tekliflerini İmzalaması Sorunu

Impartiality of the Speaker of the Turkish Parliament and Their Contested Authority to Sign Constitutional Amendment Proposals

Ahmet Melihşah ÇEVLİK* 

ÖZ

9 Aralık 2022'de Meclis Başkanlığına sunulan ve Anayasa'nın 24 ve 41'inci maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören 2/4779 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın tarafsızlığına ilişkin birtakım soruları beraberinde getirmiştir. 2019 yerel seçimlerinde dönemin Meclis Başkanı'nın bir siyasi partinin belediye başkanı adayı olması vesilesiyle tarafsızlık fenomeninin yakın geçmişte tartışılmış olması, Meclis Başkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik mevcut düzenlemelerin güncel gelişmeler karşısında yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır. Elinizdeki çalışmada "Meclis Başkanı'nın tarafsızlığı yasama çalışmalarının ve esas olarak Meclis Genel Kurulunun idaresi ile mi sınırlıdır?" sorusuna cevap aranmaktadır. Bu kapsamda Meclis Başkanı'nın yasama meclisi üyesi olmaktan kaynaklanan hak ve yetkileri, anayasa değişikliği kanun tekliflerine imza verme yetkisi özelinde incelenmektedir. Çalışmada, Genel Kurul çalışmalarının sıhhatle yürütülebilmesi ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin üzerine düşen işlevleri layıkıyla yerine getirebilmesi için Başkan'ın tarafsız olduğu izlenimi vermesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun yanında Meclis Başkanı'nın tarafsızlığına ilişkin somut ifadeler içeren, bu amaca yönelik daha net ve işlevsel sınırlamalar öngören hükümlere ihtiyaç duyulduğu genel olarak değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Büyük Millet Meclisi, Meclis Başkanı, Tarafsızlık, Başkanlık Divanı, Meclis Başkanının Tarafsızlığı

ABSTRACT

The Proposal of Law Amending the Constitution of the Republic of Turkey with file number 2/4779, which was submitted to the Office of the Speaker on December 9, 2022, and envisages amendments to Articles 24 and 41 of the Constitution, brought along some questions regarding the impartiality of the Speaker of the Grand National Assembly of Turkey. The fact that the phenomenon of impartiality has also been discussed in the recent past because the Speaker of the era ran for election for the mayorship of a political party in the 2019 local elections reveals that the current regulations aimed at ensuring the impartiality of the Speaker are insufficient in the face of current developments. In the present study, an answer to the question: "Is the impartiality of the Speaker limited to the administration of the legislative work, mainly the Plenary of the Assembly?" is sought. In this context, it is examined that the authority of the Speaker to exercise the rights and powers arising from being a member of the legislative assembly, particularly their power to sign a proposal for a constitutional amendment. It is emphasized that the Speaker should give the impression of being impartial for the work of the General Assembly to be carried out properly and for the Grand National Assembly of Turkey to fulfill its duties adequately. In addition, it is generally considered that there is a need for provisions that contain concrete statements regarding the impartiality of the Speaker and that provide clearer and more functional limitations for this purpose.

Keywords: Grand National Assembly of Turkey, the Speaker, Impartiality, Bureau of the Assembly, Impartiality of the Speaker

* Araştırma Görevlisi, Tarsus Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, ORCID: 0000-0001-8239-029X.

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: Ahmet Melihşah ÇEVLİK

E-posta/E-mail: melihshahcevlilik@tarsus.edu.tr

Geliş Tarihi/Received: 30.04.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 15.06.2023

GİRİŞ

9 Aralık 2022’de Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Başkanlığına sunulan ve Anayasa’nın 24 ve 41’inci maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören 2/4779 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi hazırlık sürecinden itibaren farklı yönlerden eleştirilmiş, teklifin TBMM Başkanlığına sunulması akabinde kimi tartışmalara vesile olmuştur. Söz konusu tartışmalar anayasa değişikliği teklifinin amacı, gerekliliği, siyasi konjonktüre olan etkisi, içeriği ve hazırlık yöntemi çerçevesinde yoğunlaşmaktadır.¹

Cumhur İttifakı² milletvekillerinin imzasını taşıyan anayasa değişikliği teklifinde 27’nci Dönem TBMM Başkanı Mustafa Şentop’un imzasının bulunması teklifin tartışmalı yönlerinden birini oluşturmaktadır. Meclis Başkanı’nın bir anayasa değişikliği teklifine imza atması, Meclis Başkanı’nın tarafsızlığı ilkesiyle bağlantılı olarak birtakım soruları beraberinde getirmektedir. Buradan hareketle, çalışmada “Meclis Başkanı’nın tarafsızlığı yasama çalışmalarının ve esas olarak Meclis Genel Kurulunun idaresi ile mi sınırlıdır?” sorusuna cevap aranmakta; Meclis Başkanı’nın yasama meclisi üyesi olmaktan kaynaklanan hak ve yetkileri kullanma salahiyeti, anayasa değişikliği teklifleri bağlamında incelenmektedir.

I. TÜRKİYE’DE MECLİS BAŞKANLIĞI, TBMM BAŞKANLIK DİVANI VE TARAFSIZLIK İLKESİ

Meclis Başkanı’nın tarafsızlığı, yasama organı olan TBMM’nin temsil, müzakere, denetim ve yasama işlevlerinin layıkıyla yerine getirilmesini teminat altına almak üzere benimsenen anayasal bir ilkedir.³ Bu ilkeyle TBMM’yi Meclis dışında temsil etmek ve genel olarak parlamento çalışmalarını idare etmek ile görevlendirilmiş bulunan Meclis Başkanı’nın parlamentoda bulunan milletvekilleri, siyasi parti ve siyasi parti grupları karşısında tarafsız bir konumda bulunması; farklı siyasi görüşler arasında ayırım yapmaması amaçlanmaktadır. Böylece Meclis Başkanı’nın tarafsızlığı ilkesi sayesinde yasama faaliyetlerinin sıhhatle yürütülmesi teminat altına alınmış olmaktadır.⁴ 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü’ne göre Meclis Başkanı’nın tarafsızlığını değerlendirmeye geçmeden önce Türkiye’de tarafsızlık ilkesinin gelişimini ele almak yerinde olacaktır.

- 1 Tolga Şirin, ‘Cumhur İttifakı’nın Anayasa Değişikliği Önerisine Eleştiriler’ (T24, 13 Aralık 2022) <<https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sirin/cumhur-ittifaki-nin-anayasa-degisikligi-onerisine-elestiriler,37806>> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023; ‘Özgür Özel: “Şentop, Tarafsızlığını Yitirdiğinin Bilincinde Olduğu İçin Tartışmaları Tarafsız Olması Gerekeceği Argümanı Üzerinden Yürütüyor. Kendisine O Makamı Boşaltmak Düşer’ (Anka Haber Ajansı, 12 Aralık 2022) <https://ankahaber.net/haber/detay/ozgur_ozel_sentop_tarafsizligini_yitirdiginin_bilincinde_oldugu_icin_tartismalari_tarafsiz_olmasi_gerekecegi_argumani_uzerinden_yurutuyor_kendisine_o_makami_bosaltmak_duser_115811> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023.
- 2 2018 genel seçimleri öncesinde Adalet ve Kalkınma Partisi ile Milliyetçi Hareket Partisi tarafından kurulan seçim ittifakı, “Cumhur İttifakı” adını taşımaktadır.
- 3 Ayhan Döner, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2021) 309; Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (15. Baskı, Turhan 2007) 210-211; Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş* (3. Baskı, İmge 2011) 296.
- 4 Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (14. Baskı, Seçkin 2021) 251; Fahri Bakırcı, Ömer Faruk Gençkaya, Ozan Ergül, Abbas Kılıç, Alp Aslan, Salim Işık ve İsmail Yüksel, *Parlamento Hukukuna Giriş* (Lykeion 2020) 172; Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (6. Baskı, Beta 2004) 239-241.

A. TARAFSIZLIK İLKESİNİN GELİŞİMİ

Mümtaz Soysal tarafından *her parlamento hayatının temelini*⁵ teşkil ettiği ileri sürülen Meclis Başkanı'nın tarafsızlığı ilkesi Türk hukukunda anayasal düzeyde ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bu tarihten evvel, 1921 Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'nun benimsediği kuvvetler birliği ilkesi dolayısıyla Meclis Başkanı'nın bütünüyle tarafsız olması söz konusu anayasanın uygulandığı dönem itibarıyla mümkün olmamıştır. Zira bu dönemde, meclis hükümeti sisteminin doğal bir sonucu olarak Meclis Başkanlığını işgal eden kişi, yasama ve yürütme organlarının başı olarak görev yapmaktadır.⁶ 1921 Anayasası'nın 9'uncu maddesine göre Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından seçilen Büyük Millet Meclisi (BMM) Reisi, İcra Vekilleri Heyeti'nin de doğal başkanı olup hem meclis adına imza yetkisine hem de vekiller heyetince alınan kararları tasdik etmeye yetkilidir. Aynı madde uyarınca İcra Vekilleri Heyeti üyeleri, Heyet Reisi'ni kendi aralarında seçme yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere, İcra Vekilleri Heyeti kendi içlerinden seçtikleri bir reise sahip olmakla beraber heyetin doğal başkanı BMM Reisi olmaktadır. 8 Temmuz 1922'de kabul edilen *İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun* ile icra vekillerinin BMM Reisi tarafından aday gösterilmesi usulünden rücu edilmiş; icra vekilleri ile İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin BMM tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. İcra Vekilleri Heyeti Reisi'nin doğrudan BMM tarafından seçilmesi usulünün benimsenmesinin somut karşılığı ise BMM Reisi'nin sahip olduğu otorite sayesinde İcra Vekilleri Heyeti'ne de reis olarak seçilmesi olmuştur.⁷ Dolayısıyla 1921 Anayasası döneminde benimsenen hükümet sistemi sonucunda Mustafa Kemal Paşa hem meclis başkanı hem de hükümet başkanı olarak görev icra etmiş ve devlet başkanlığı makamına özgü kimi fonksiyonları da fiilen uhdesinde toplamıştır.⁸ 1921 Anayasası'nın hazırlık günlerinden itibaren BMM ile Mustafa Kemal Paşa arasında yetki paylaşımı noktasında sık sık anlaşmazlıklar yaşanmış olsa da⁹ dönemin siyasi rejimi, Meclis Başkanlığı makamı ile yürütmenin başı olmayı birbirine eklemleyerek bütün kuvvetlerin yasama meclisinde toplandığı bir yapıda Meclis Başkanı'nı *siyaset üstü bir hakem* konumuna getirmeye çalışmıştır.¹⁰

Cumhuriyeti ilan eden 29 Ekim 1923 tarihli yasa ile Cumhurbaşkanlığı makamı tesis edilmiştir. Böylelikle saf parlamenter hükümet sistemi yolunda önemli bir dönüşüm gerçekleşmiş, icra vekillerinin Meclis tarafından seçilmesi prensibinin yerini Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından seçilen bir Başvekil makamı ve bu Başvekil'in kurduğu ve Meclis tarafından onaylanan bir Vekiller Heyeti almıştır.¹¹ Meclis Başkanı'nın sahip olduğu yürütmeye ilişkin kimi yetkilerin

5 Mümtaz Soysal, 'Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu' (1957) 12(2) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 76, 81.

6 ibid 78.

7 Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (32. Baskı, YKY 2019) 274.

8 ibid 269-270.

9 ibid 275.

10 Tolga Şirin, 'Meclis Başkanlığı Hakkında Notlar: Modelleri, Anayasal Tarihi ve Tarafsızlığı' iç Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ed), *TBMM Yüzüncü Yıl Armağanı* (Tekin 2022) 973. Bununla birlikte Mustafa Kemal Paşa o dönemde Müdafaa-i Hukuk Grubu'nun başkanı olması sebebiyle aktif olarak Meclis içi siyaset de yürütmektedir bkz. ibid 974.

11 Tanör (n 7) 283-285.

Cumhurbaşkanlığı makamına intikal ettirilmesi ile devlet başkanlığı, hükümet başkanlığı ve meclis başkanlığı makamları birbirinden ayrı hüviyetlere kavuşmuştur. Dolayısıyla Cumhuriyet'in ilanı ve Mustafa Kemal Paşa'nın Cumhurbaşkanı seçilmesi Meclis Başkanı'nın tarafsızlığına giden süreçte kritik birer tarihsel fenomen olarak belirlemektedir. Nitekim Cumhuriyet'in ilk Meclis Başkanı olarak 1 Kasım 1923'te göreve gelen Ali Fethi (Okyar) Bey, Meclis Başkanı olduktan sonra yaptığı konuşmada taraflı olmayacağını vurgulamış¹² ve Ali Fethi Bey'den sonra Meclis Başkanlığı makamına gelen Kazım (Özalp) Bey'in de aynı şekilde tarafsız olacağını vurgulaması ile Türkiye parlamento tarihinde adeta bir gelenek ortaya çıkmıştır.¹³

2 Mayıs 1927 tarihli TBMM Dahili Nizamnamesi ise Meclis Başkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik açık hükümlerin yer aldığı ilk metin olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁴ Nizamname'nin "Reis ve kâtiplerin müzakereye iştirakleri" başlıklı 90'ıncı maddesine göre:

"(1) Reis, meseleler müzakere edilir ve reye [oya] konurken leh ve aleyhte asla reyini [fikirini] izhar etmez [açığa vurmaz/belirtmez].

(2) Yalnız meseleler reye kondukta reyini [oyunu] verir.

(3) Bir müzakereye karışmak isterse Reislik mevkiini diğer bir Reise bırakarak hitabet kürsüsüne iner ve ancak müzakerede bulunan madde veya mesele reye iktiran ettikten [oylandıktan] sonra tekrar mevkiine çıkar.

(4) Fakat bu nizamnamenin tatbiki dolayısıyla söz söylese yukardaki fıkra ahkâmı cereyan etmez.

(5) Söz istiyen kâtipler de bu usule tabidirler."¹⁵

Nizamnamede Meclis Başkanı'nın partisi ile olan ilişkisine dair herhangi bir sınırlama öngörülmesi de mezkûr hüküm özellikle Meclis Başkanı'nın görüşülmekte olan meseleler hakkında fikir beyan etmesine ilişkin sınırlamalar getirmesi itibarıyla tarafsızlık vizyonunu sağlamaya yönelik önemli bir gelişmedir. Bu düzenleme ile yasama sürecinin işlerliğinin ve özel olarak Başkan'ın diğer milletvekilleri karşısında tarafsız olduğu izleniminin amaçlandığı bu bağlamda ifade edilmelidir.

Çok partili hayatın ilk Meclis Başkanı olan ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Parti Divanının doğal üyesi bulunan Kazım Karabekir de Başkanlık seçimi sonrasında yaptığı konuşmalarda tarafsızlık vurgusunda bulunan isimlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Başkanlığı döneminde bilhassa TBMM'de tansiyonun yükseldiği anlarda takındığı soğukkanlı ve görece tarafsız tutumuyla Karabekir'in görece tarafsız bir Meclis Başkanı olduğu ifade edilmektedir.¹⁶ Politik tartışmalara girmekten çekinmeyen, aktif siyaset yapan halefleri ise söz konusu bu "tarafsızlık" vizyonunu

12 Şirin (n 10) 975.

13 ibid 976.

14 Soysal (n 5) 81; Şeref İba, 'TBMM Başkanvekillerinin Tarafsızlığı ve Sorumluluğu Üzerine' (2002) 26(235) Mülkiye Dergisi 7, 11.

15 '02.05.1927 Tarihli Dahili Nizamname' (Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmî İnternet Sitesi) <<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yirmi-yedi-ictuzuk>> Erişim Tarihi 12 Haziran 2023.

16 Şirin (n 10) 978.

bozmuştur. Nitekim Meclis Başkanı seçildikten sonra yaptığı konuşmada M. Şükrü Saraçoğlu tarafsızlık vurgusunda bulunmayan Meclis Başkanları arasında yerini almıştır. Büyük bir destekle Meclis Başkanı seçilen, Saraçoğlu’nun halefi, Refik Koraltan ise seçim sonrası konuşmasında “tam bir tarafsızlık” vurgusunda bulunmuş ancak başkanlığı süresince taraflı davranmaktan geri durmamıştır.¹⁷ Koraltan’ın bu tarafgir tutumu, Yassıada Yargılamaları’na konu olmuş, hakkında hazırlanan iddianamede “DP’nin kurulduğu andan ihtilale kadar bu partinin protokolde üçüncü mevkiini işgal ettiği” vurgulanmıştır. Meclis Başkanlık Divanını parti grubunun emir ve talimatlarına açık hale getirdiği; Meclis’teki müzakereleri tarafsız olarak idare etmediği, aksine partizanca bir tutum sergilediği; bu suretle muhalefetin denetim imkânlarını yok ettiği; Meclis’i temel fonksiyonlarını icra etmekten alkoyarak diktatörlüğün yerleşmesine katkı sağladığı iddia edilmiştir.¹⁸ Yargılama sonunda hazırlanan gerekçeli kararda Mahkeme, “çağdaş demokrasilerde titizlikle riayet edildiği hâlde, Koraltan’ın hiçbir zaman tarafsızlığa riayet etmediğinin yanında Başkan vekillerini de kendisi gibi davranmaya zorladığı” değerlendirmesinde bulunmuştur.¹⁹ Dönemin Cumhurbaşkanı, Başbakanı ve Meclis Başkanı’nın aynı siyasi partiden gelmesinin doğal bir sonucu olan bu deneyim, Meclis Başkanı’nın tarafsızlığını güvence altına almak amacıyla anayasal düzeyde ilke ve kurallar benimsenmesine vesile olmuştur. Bu doğrultuda, Meclis Başkanlık Divanının tarafsızlığını sağlamak amacıyla 1961 Anayasası’nın 84’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında kesin sınırlamalar getirilmiş, burada benimsenen kurallar küçük bir farkla 1982 Anayasası’nda da aynen muhafaza edilmiştir. İlgili hükmün tahliline geçmeden evvel, tarafsızlık ilkesiyle ilgisi dolayısıyla 1982 Anayasası’na göre Meclis Başkanlık Divanının teşekkülünü incelemek yerinde olacaktır.

B. 1982 ANAYASASI VE TBMM İÇTÜZÜĞÜ’NE GÖRE TBMM BAŞKANLIK DİVANI²⁰

Yasama sürecinin etkin ve verimli olarak işlemlenmesini sağlamak; yasama meclisindeki çalışmaların planlama, idare ve denetiminde tarafsızlığı temin etmek üzere benimsenen ilke ve kurallar söz konusudur. Her bir parlamento bu amaca matuf kendi iç yapısını ve çalışma düzenini belirleyen kurullarla yönetilir.²¹ Anayasalar söz konusu bu kurulların ilkesel düzeyde belirlendiği, parlamentonun iç yapısı ve çalışma yöntemine ilişkin esaslar içeren temel metinler olarak karşımıza çıkmaktadır.

17 Bu konuda bkz. Şirin (n 10) 977-979.

18 Erol Yüksel, ‘Refik Koraltan’ın Anayasayı İhlal Davasında Yargılanması: Suçlamalar ve Savunma’ (2016) (40) Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi 373, 383-384.

19 ibid 391.

20 Westminster geleneğinin takipçisi olan ülke parlamentolarında parlamentonun idaresi kolejyal olarak değil yalnızca meclis başkanınca görülen bir iştir. Buna karşın Başkanlık Divanı (Fransa’da *Bureau*) yasama meclisinin yönetimine ilişkin farklı gelenekler arasında özellikle Kıta Avrupası modelinde gözlemlenen kolejyal yapıyı ifade eder. Bu yapılar, siyasal partilerin parlamentoda sahip oldukları koltuk sayısı ile orantılı olarak şekillenmekte, parlamentonun idaresini farklı parti grupları arasında paylaşmaktadır. Bu konuda bkz. Şirin (n 10) 955, 959. Örneğin Almanya Federal Meclisinde her bir siyasi parti grubu Başkanlık Divanında en az bir Başkanvekili ile temsil edilmektedir bkz. Kadir Candan, ‘Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamenter Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti’ Semra Gökçimen (ed), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları 2017) 44.

21 Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1* (2. Baskı, Ekin 2020) 871.

Bununla birlikte bütün hususları anayasalarda öngörmek mümkün değildir ve temsili rejimlerde parlamentoların kendi organizasyonu ve çalışma düzenini tek taraflı olarak belirleyebileceği genel olarak kabul edilmektedir. “Yöntemsel bağımsızlık ilkesi” olarak adlandırılan bu ilke, parlamentonun bilhassa yürütme karşısında özerkliğinin işaretidir. Bu nedenledir ki, anayasalarda yasama meclislerinin kendi “iç kanunlarını” yapabilme yetkisine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmasa dahi, yasama organının kendi iç organizasyon ve çalışma yöntemlerini belirleyen kurallar tesis edebilme yetkisine sahip oldukları ileri sürülmektedir.²² İşte, parlamento tarafından alınan bir kararla tesis edilen bu genel kurallar içtüzük olarak adlandırılmaktadır. Şüphesiz, yasama organının kendi organizasyonunu ve çalışma düzenini belirleyebilmesi konusunda sahip olduğu yetkinin de anayasa kuralları uyarınca sınırlanmış olduğunu; söz konusu kuralların anayasaya uygun olması gerektiğini bu bağlamda ifade etmek gerekir.²³

1982 Anayasası TBMM’nin iç organizasyonu ve yasama faaliyetlerinin icrasına ilişkin kimi esaslar belirlemiş olmakla birlikte, TBMM çalışmalarının TBMM’nin kendi hazırlayacağı içtüzük hükümleri uyarınca yürütüleceği Anayasa’nın 95’inci maddesinin birinci fıkrasında “Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür” ifadesiyle ayrıca ve açıkça düzenlenmektedir. Yasama işlerinin etkin ve verimli olarak yürütülmesi, parlamento barışının sağlanması, parlamentoda bulunan siyasi parti gruplarının uzlaşa içerisinde hareket etmesi ve özellikle iktidar ile muhalefet arasında denge kurulabilmesi özel olarak önem arz ettiğinden TBMM Genel Kurulunun yönetimi ve TBMM’nin idaresinden sorumlu olan Başkanlık Divanının teşkiline ilişkin birtakım hususların doğrudan Anayasa tarafından düzenlenmesi yoluna gidilmiştir.²⁴ Divanın kuruluş ve işleyişi, Meclis çalışmalarının ayrılmaz bir parçasıdır ve TBMM Başkanı’nın tarafsızlığı hakkında değerlendirmelerde bulunabilmek için Başkanlık Divanının teşekkülü hakkında birtakım tespitlerde bulunmak gerekmektedir.

Anayasa’nın 94’üncü maddesinin birinci fıkrasına göre TBMM Başkanlık Divanı: (i) Meclis Başkanı, (ii) Başkanvekilleri, (iii) Kâtip üyeler ve (iv) İdare Amirleri’nden oluşmaktadır. Söz konusu bu organizasyon uyarınca siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanında güçleri oranında temsilini sağlamak üzere Anayasa 95’inci maddenin ikinci fıkrasındaki genel ifade ile yetinmeyerek Başkanlık Divanına ilişkin olarak “üye sayısı oranında temsil” koşulunu 94’üncü maddenin ikinci fıkrasında yinelemiştir.²⁵ Fıkranın birinci cümlesi uyarınca, “Başkanlık Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur”. Bununla birlikte anayasa yapıcı iradenin Divan’ın üye sayısını doğrudan belirlemek yerine bu işi içtüzüğe bıraktığı da bir gerçektir.²⁶

22 Yöntemsel bağımsızlık ilkesi ve içtüzük hazırlama yetkisi hakkında bkz. ibid 872; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (21. Baskı, Yetkin 2021) 241.

23 Osman Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (2. Baskı, On İki Levha 2021) 393.

24 Bakırcı, Gençkaya, Ergül, Kılıç, Aslan, Işık ve Yüksel (n 4) 161-162, 171.

25 Volkan Has, ‘Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni’ (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 2008) 37.

26 Siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Başkanlık Divanında temsiline ilişkin olarak, tüm siyasi parti gruplarının Divanda temsilinin gerekip gerekmediği sorusu 1961 Anayasası döneminde gündeme gelmiştir. TBMM Genel Sekreterliği’nin talebi üzerine, İstanbul Üniversitesi ve Ankara Üniversitesi akademisyenleri söz konusu Anayasa

TBMM İçtüzüğü ise 9'uncu maddede Meclis Başkan ve Başkanvekillerinin sayısı 1'e 4 olarak öngörmektedir. Aynı madde, Danışma Kurulunun teklifi ile Kâtip üyelerin ve İdare Amirleri'nin sayısının Genel Kurulca değiştirilebileceğini hüküm altına almaktadır. Mezkûr madde uyarınca, "güç oranında temsil" ilkesine uygun olarak, parlamentodaki siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanında temsilini sağlamak üzere Başkanlık Divanı üye sayısı her yasama dönemi başında belirlenmektedir. Başka bir ifadeyle, Başkanlık Divanında bütün siyasi parti gruplarının temsilini parlamento hukukuna özgü bir gereklilik olarak gören anayasa yapıcı iktidar, Başkanlık Divanının üye sayısını kesin olarak belirlemek yerine bunu Meclisin iradesine bırakmaktadır.²⁷ Dolayısıyla Divanın üye sayısını TBMM'de grubu bulunan bütün siyasi partilerin katılımını temin etmek üzere düzenlemenin mümkün ve hatta anayasal bir gereklilik olduğu değerlendirilebilir.

Parti gruplarının Divanda temsiline ilişkin ayrıntılı hükümler TBMM İçtüzüğü'nün 11'inci maddesinde yer almaktadır. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasında, İçtüzük madde 9'da sayısı sabit bir biçimde belirlenen dört Başkanvekilliğinin ne şekilde dağıtılacağı düzenlenmektedir. Buna göre, Başkanvekilliklerinden ikisinin TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunu elinde bulunduran parti grubuna tahsisinden sonra kalan Başkanvekillikleri oransal olarak diğer siyasi parti gruplarına dağıtılmaktadır. Başkanvekilliğine ilişkin İçtüzük'te belirlenen sınırlı sayı ilkesi ile iki Başkanvekili koltuğunun Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi parti grubuna tahsisinin, güç oranında temsil ilkesiyle bağdaşmayacağı bu bağlamda ileri sürülebilir. Anayasa siyasi partilerin Başkanlık Divanına güçleri oranında katılımını öngörmekte fakat Divandaki koltuk dağılımına ilişkin özel bir esas getirmemektedir. Dolayısıyla İçtüzük'teki hükümler görünüşte Anayasa'ya uygun olmakla birlikte, Anayasa düzenlemesinin Başkanlık Divanının tarafsız olması amacına yöneldiği, tarafsızlık ilkesinin ise en çok Genel Kurulun yönetimi bahsinde gündeme geleceği değerlendirildiğinde; Başkanvekili sayısının da her yasama dönemi başında yeniden değerlendirilebilir olması gerektiği ifade edilmelidir.

İlgili hükümler eleştiriye açık olmakla birlikte Anayasa'da benimsenen güç oranında temsil ilkesi ile gerçekleştirilmesi hedeflenen temel amacın her bir siyasi parti grubunun en az bir üye ile yasama meclisinin idaresinden sorumlu olan Başkanlık Divanında temsilini sağlamak; böylelikle Divanın görevlerini tarafsızca yerine getirip getirmediğini siyasi parti gruplarının denetimine açmak olduğu ifade edilmelidir.²⁸ 1961 Anayasası döneminde verilen bir Anayasa Mahkemesi kararında değinildiği üzere:

hükümünün nasıl yorumlanması gerektiğine ilişkin görüş bildirmişlerdir. İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsü ile Ankara Üniversitesi'nden Bülent Esen'in kanaati, TBMM'de bulunan bütün siyasal parti gruplarının, güçlerine bakılmaksızın, Başkanlık Divanında temsil olunması gerektiği yönündedir. Ankara Üniversitesi'nden İlhan Arsel ise mezkûr hükmün mutlak bir eşitliği amaçlamadığını fakat hakkaniyet esasına matuf olduğunu değerlendirmiş; bu nedenle siyasi parti gruplarından ancak gücü yetenlerin Divanda temsil edilebileceği yönünde görüş bildirmiştir. Bu konuda bkz. ibid 38-39.

27 Anayasa Mahkemesi, E 1967/6 K 1968/9, 27.02.1968.

28 Gerçekten de Anayasa'nın 94'üncü maddesi hükmü hem (i) siyasi parti gruplarının güçleri oranında Divan'a katılmasını hem de (ii) güçleri fark etmeksizin bütün siyasi parti gruplarının Divan'a katılmasını gerektirmektedir. Has'ın isabetle belirttiği üzere TBMM'de bulunan "tüm siyasi parti gruplarının temsil edilmediği bir ortamda, siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiğini söylemek mümkün değildir." Bkz.: Has (n 23) 39. O dönem yürürlükte bulunan Dahilî Nizamname'nin ilgili hükmünde Başkanlık Divanı üye sayısı 13 olarak belirlendiğinden, 2 Kasım 1966'da alınan Millet

“84. maddenin açık ve kesin olan birinci fıkrası, meclislerde grubu bulunan siyasî partilerin, güçleri ne olursa olsun, meclislerin başkanlık divanlarında yer alabilmelerini ve katılmamanın grupların güçleri oranında olmasını zorunlu kılar. Anayasa koyucusunun bu hükümle güttüğü başlıca erek, divanların görevlerinde yansız davranmalarının sağlanmasıdır.”²⁹

II. TBMM BAŞKANI'NIN TARAFSIZLIĞI

Yasama sürecinin etkili ve verimli işleyebilmesinin temel koşulu, yasama meclisinin idaresinde tarafsızlığı sağlamaktır. Başkanlık Divanı her ne kadar kurul olarak Meclis'in idaresinde birtakım yetkilere sahip olsa da TBMM'nin idaresi esas itibarıyla Meclis Başkanı'nın sorumluluğundadır. Örneğin, İçtüzük madde 14'te TBMM'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerinin yürütülmesi ve denetimi Meclis Başkanı'nın görevleri arasında sayılmıştır. Meclis Başkanı'nın temel görevi ise Meclis tartışmalarının idaresi³⁰ ve Meclis'in dışarıda temsili³¹ olarak ifade edilebilir. Söz konusu kritik konumu itibarıyla Meclis Başkanı'nın üyesi bulunduğu siyasi parti ve diğer partiler karşısında tarafsızlığının teminat altına alınması parlamento işleyişi açısından bir gerekliliktir.

Farklı siyasal sistemlere bakıldığında, yasama meclisinin idaresinden sorumlu kişilerin tarafsızlığı prensibinin özellikle *Commonwealth* (İngiliz Milletler Topluluğu) üye devletlerinde ve Kıta Avrupası Geleneği'ne mensup devletlerde gözlemlenen genel bir ilke olduğu ifade edilebilir.³² Örneğin parlamentarizmin orijini olan İngiltere'de, *Westminster* modelin tarihsel gelişimi içerisinde ortaya çıkan *Speaker*³³ makamı sahip olduğu otorite ve tarafsızlığı ile ön plana çıkmaktadır.³⁴ Parlamentodaki nizamın muhafaza ve müdafaasından tartışmaları yöneten başkan sorumludur ve bu nedenle yasamanın selameti başkanın tarafsızlığına duyulan itimatla ilişkilendirilir. Zira tarafsız

Meclisi Genel Kurulu kararı uyarınca Türkiye İşçi Partisi Grubu Divanda temsil edilmemiştir. Konunun Anayasa Mahkemesi'ne intikal etmesi akabinde Mahkeme söz konusu kararı Anayasa'ya aykırı bularak şu değerlendirmelerde bulunmuştur: “İçtüzük hükümleri, ancak Anayasa kuralları ile sınırlı olarak ve o kurallara uyarlıkları oranında bir uygulama yeri bulabilir. İçtüzükte öngörülmemiş, Anayasa'nın getirdiği yeniliklere ilişkin konularda veya İçtüzüğün Anayasa ile çelişen hükümlerinde Anayasa'ya uyar bir uygulama yolunun tutulması gereklidir... İçtüzüğün Başkanlık Divanını 13 kişiden kuran hükmü (Madde 5) değişmez bir kural olarak kabul edilemez. Millet Meclisindeki bütün siyasî parti gruplarının – en zayıf güçte olan da dahil – Başkanlık Divanına katılmalarının sağlanması başka bir yoldan mümkün olamıyorsa bu sayının değiştirilmesi tabii ve zorunlu olur... Başkanlık Divanında herhangi bir partinin mutlak söz sahibi olması değil, divanın tarafsızlık içinde çalışması ve tarafsızlığını koruyabilecek bir bünyede olması kuraldır... Millet Meclisi Başkanlık Divanının bünyesinin, Anayasa'nın buyruğuna göre ayarlanıp düzenlenmesi, belki ortaya başka güçlükler ve sakıncalar da çıkaracaktır. Ancak bunlar ne kadar çeşitli ne kadar ağır olursa olsun, önlenmeleri için bir yol bulunabileceği gibi, bulunmasa dahi böyle bir durumun siyasî parti gruplarının Anayasa ile tanınmış haklarından yoksun edilmelerini hiçbir zaman haklı kılamayacağı apaçıktır.” Anayasa Mahkemesi, E 1967/6 K 1968/9, 27.02.1968.

29 Anayasa Mahkemesi, E 1967/6 K 1968/9, 03.05.1968.

30 Soysal (n 5) 81; TBMM İçtüzüğü madde 14'te de “Genel Kurul görüşmelerini yönetmek” Meclis Başkanı'nın görevleri arasında sayılmaktadır.

31 Meclis Başkanı, bir kurum olarak meclisi temsil ettiği kadar, İngiltere'deki kökeni itibarıyla parlamentodaki ifade özgürlüğünün de (başka bir ifadeyle, yasama sorumsuzluğunun) temsilcisidir. Bu konuda bkz. ‘The Speaker, Deputy Speakers and Officers’ in D. R. Elder (ed), *House of Representatives Practice* (7th edn, Parliament of Australia, Department of the House of Representatives 2018) 166.

32 Meclis Başkanlığı hakkında karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Şirin (n 10) 954 vd.

33 Avam Kamarasınca alınan kararların Monark'a iletilmesi görevini üstlenen kişi olduğundan ötürü bu ismi almıştır.

34 Vicky Lee, ‘Impartiality of Speaker’ (2008) Legislative Council Secretariat Information Note IN01/08-99, 2 <<https://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/sec/library/0809in01-e.pdf>> accessed 27 April 2023.

olduğuna inanılan bir başkanın yönetimindeki bir parlamento kendi çalışma usulüne uygun olarak işlemektedir. Dolayısıyla başkanın meclis içindeki tartışmalara dahil olmaması; mecliste görüşülen konularda fikir beyan etmekten geri durması gerektiği kabul edilir.

Karşılaştırmalı hukukta yasama meclisi başkanının tarafsızlığına ilişkin yeknesak bir normatif çerçeve ya da uygulama bulunmama ile birlikte³⁵ tarafsızlığın parlamentarizme özgü doğal bir ilke olarak geliştiği ifade edilebilir. Ancak bir Meclis Başkanı'nın hakikaten tarafsız davranıp davranmadığını tespit etmenin mümkün olmayacağı; tarafsızlığı temin etmeye yönelik uygulama ve normların bu amaç karşısında yeter güvence sağlayamayacağı da bu bağlamda tartışılan konular arasında yer almaktadır. Örneğin Mümtaz Soysal Meclis Başkanı'nın tartışmalara katılmasına ilişkin getirilen sınırlamaların Başkan'ın tarafsızlığını sağlama konusunda tek başına yeterli olmayacağı kanaatindedir. Soysal'a göre aksi bir anlayış meseleyi basitleştirmek anlamına gelmektedir. Çünkü tartışmalara katılmasa dahi Meclis Başkanı, sahip olduğu yönetim kudreti ve takdir hakkı dolayısıyla sürmekte olan tartışmaları istediği doğrultuda yönlendirme; kendisi ile karşıt görüşte olan milletvekillerinin söz hakkını sabote edebilme imkânına sahiptir.³⁶ Söz konusu bu itiraz haklı bir itiraz olmakla birlikte anayasal düzeyde benimsenen ilkelerin en azından bu amaca yönelik bir çabanın ürünü olduğu kabul edilmelidir.

Farklı bir perspektiften bakıldığında, bir kişinin tarafsız davranıp davranmadığı o kişinin durduğu tarafın bilinirliği ile de ilişkilendirilebilir. Daha açık bir ifadeyle, hangi siyasi parti mensubu/destekçisi olduğu, dolayısıyla hangi doğrultuda düşündüğü ya da düşüneceği bilinmeyen bir kişinin diğerlerine karşı nasıl muamele ettiğinin, iş ve işlemlerinde tarafsız davranıp davranmadığının ayırdına varmak o kadar da kolay olmayabilir. Bu durum bilhassa parti disiplininin güçlü olduğu siyasal sistemler bakımından dikkate değer bir noktaya tekabül etmektedir. Dolayısıyla meclis başkanlarının siyasi partilerle olan ilişkilerine yönelik benimsenen ilkeleri bu hususu da dikkate alarak değerlendirmek gerekmektedir.

A. TBMM BAŞKANI'NIN TARAFSIZLIĞINI SAĞLAMAYA YÖNELİK ESASLAR

1. TBMM Başkanı'nın Seçimine İlişkin Düzenlemeler

TBMM Başkanı'nın tarafsızlığını temin etmeye yönelik düzenlemelerin başında Başkan'ın seçimini konu alan hükümler gelmektedir³⁷. Anayasa siyasi parti gruplarının Meclis Başkanlığı için aday gösteremeyeceğini (m. 94/2) ve Başkan seçiminin gizli oyla yapılacağını (m. 94/4) hüküm altına almakta; Başkan'ın nitelikli çoğunluk ile seçilmesini teşvik eden yeter sayıları öngörmektedir (m. 94/4).

Siyasi parti gruplarının aday göstermesini engelleyen kural, parti gruplarının alacakları bir kararla parlamenterlerin iradesini sınırlayamaması amacına yöneliktir.³⁸ Siyasi partilerin adaylıkla ilgili

35 Başkan'ın tarafsızlığına ilişkin farklı geleneklerdeki ilke ve uygulamalar hakkında bkz. Şirin (n 10) 954-964.

36 Soysal (n 5) 82.

37 Fahri Bakırcı, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar* (TBMM Basımevi 2015) 59.

38 Bakırcı, Gençkaya, Ergül, Kılıç, Aslan, Işık ve Yüksel (n 4) 172; Şeref İba, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*

çalışmalar yapmasının önünde bir engel bulunmasa da bu kural aracılığıyla müstakbel Meclis Başkanı'nın parti kimliğinin geri planda olması ve Başkan'ın TBMM'nin ortak iradesiyle seçilmesi amaçlanmaktadır.³⁹ Buna karşın Şeref İba tarafından haklı olarak eleştirildiği üzere, mezkûr düzenleme Meclis pratiği karşısında işlevsel bir nitelik taşımamaktadır. Zira aday gösterimi siyasi parti gruplarınca yapılamasa da aday önermelerinde bir partinin bütün ya da önde gelen bazı üyelerinin veya yalnızca parti liderinin imzasının bulunması o aday üzerinde zımnî bir grup kararı alınmış gibi bir işlev görmektedir. Bu nedenden ötürü düzenleme pratikte milletvekillerinin siyasi parti grubu olarak belirli bir adayı desteklemesinin önüne geçmeye engel olmamaktadır.⁴⁰ Başkan'ın seçimine ilişkin benimsenen bu kural, Başkan'ın siyasi partiler karşısında eşit mesafede bulunmasını sağlamaya yönelik bir eğilimin var olduğunu ya da en azından böyle bir vizyon yaratılmaya çalışıldığına işaret eder.⁴¹

Başkan seçiminin gizli oyla yapılması esası da benzer şekilde, milletvekillerinin siyasi parti gruplarının baskısından azade biçimde oylamaya katılmasına hizmet etmektedir.⁴² Ayrıca, gizli oy ile seçilen bir Başkan kimin kendisine oy verip vermediğini bilememektedir. Dolayısıyla, bu düzenlemeyle milletvekillerinin müstakbel Başkan'ın sırf oylamada destekledikleri kişi dolayısıyla kendilerine karşı tarafgir tutumda bulunacağı tedirginliğini yaşamaksızın Başkan seçiminde iradelerini özgürce ortaya koyabilmesi hedeflenmektedir.

Meclis Başkanı seçiminde nitelikli çoğunluk arayışı ise Başkan'ın tarafsızlığını temin etmeye yönelik benimsenen diğer bir kuraldır. Anayasa madde 94/4'e göre Meclis Başkanı'nın ilk iki turda seçilebilmesi için Meclis üye tam sayısının 2/3'ünün oyu aranmaktadır. Yapılan ardışık iki oylamada bu nitelikli çoğunluğa ulaşamadığı takdirde üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan aday Başkan seçilecektir. Nihayet üçüncü turda da yeter oy şartı sağlanamazsa, üçüncü turda en çok oy alan iki aday arasında dördüncü bir oylama yapılacak ve bu oylamada önde gelen aday Başkan seçilmiş olacaktır. Meclis Başkanı'nın nitelikli çoğunlukla seçilmesini teşvik eden bu kural siyasi partilerin Başkanlık seçiminde müzakere etmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla bu kuralın nihai hedefinin, farklı siyasi partilerin şahsiyeti ve dürüstlüğüne güvenilen bir kişi üzerinde uzlaşmaya çalışması olduğu değerlendirilebilir.

2. TBMM Başkanı'nı Diğer Milletvekillerinden Ayıran Kısıtlamalar

Meclis Başkanı'nın seçimine ilişkin düzenlemelerin Başkan'ın tarafsızlığını temin etmeye olan katkısını bütünüyle yadsımak mümkün değildir. Ancak esas itibarıyla Başkan'ın tarafsızlığını temin etmeye yönelik açık hükümler söz konusu amaca doğrudan katkı sunmaktadır. İlgili amaca matuf Anayasa madde 94/son hükmüne göre: “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başkanvekilleri,*

(Nobel 2001) 127-128.

39 İba (n 38) 127; Kasım Erdem ve Mehmet Solak, *Grand National Assembly of Turkey* (2nd edn, Grand National Assembly of Turkey Department of Research Services 2012) 18.

40 İba (n 38) 127.

41 ibid 128.

42 Bakırcı, Gençkaya, Ergül, Kılıç, Aslan, Işık ve Yüksel (n 4) 173.

üyeleri buldukları siyasi partinin veya parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan ve oturumu yöneten Başkanvekili oy kullanamazlar.”

Söz konusu bu fıkra 1961 Anayasası'nın 84'üncü maddesine karşılık gelmektedir. 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeden farkı ise yalnız Başkan'ın değil, oturum yöneten (nöbetçi) Başkanvekili'nin de oy kullanamayacağını hüküm altına almış olmasıdır.⁴³ Düzenleme uyarınca Meclis Başkanı ve Başkanvekillerine getirilen sınırlamalar aşağıdaki gibidir:

	<i>Üyesi bulunulan siyasi parti ya da parti grubunun faaliyetlerine katılma</i>	<i>Görev gereği olan haller dışında Meclis tartışmalarına katılma</i>	<i>Oy kullanma yetkisi</i>
Meclis Başkanı	<i>Yasak</i>	<i>Yasak</i>	<i>Yok</i>
Başkanvekilleri	<i>Yasak</i>	<i>Yasak</i>	<i>Oturum yönetenin yok</i>

a. TBMM Başkanı'nın Siyasi Parti Üyeliği ve Siyasi Partilerle İlişkiler

Anayasa, siyasi parti gruplarının Başkanlık için aday gösteremeyeceğini kesin olarak yasaklamış olsa da ne Anayasa ne de İçtüzük, Meclis Başkanı seçilen kişinin partisi ile olan ilişkisinin sonlanacağına dair bir hüküm içermektedir. Anayasa yapıcı iradenin tercihi, Başkan'ın siyasi parti üyeliğini sonlandırmak yerine, parti faaliyetlerine katılma yasağıyla sınırlı kalmıştır. Başka bir ifadeyle, Meclis Başkanı seçilen kişinin parti üyeliğinin sonlanması biçiminde menfi bir sonuç ortaya çıkmamakta ve fakat TBMM Başkanı'nın (ve Başkanvekillerinin) mensubu bulunduğu siyasi parti ya da parti grubunun faaliyetlerine katılımı kesin olarak engellenmektedir. 1982 Anayasası Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu'nun 1/463 esas numaralı raporunda ilgili düzenlemenin gerekçesi olarak *“Başkanın tarafsızlığı esas kabul edilerek mensup olduğu siyasi partinin veya parti grubunun Meclis içindeki ve dışındaki faaliyetlerine katılmaması kabul edilmiştir”*⁴⁴ ifadesine yer verilmiş; Danışma Meclisince kabul edilen metnin gerekçesinde ise *“Başkanın parti faaliyetlerine tarafsızlığına ve oy kullanmaması esasına bağlı kalmıştır”*⁴⁵ denilmek suretiyle parti faaliyetlerine katılma engelinin Başkan'ın tarafsızlığı ile ilgili olduğu açıkça kayıt altına alınmıştır. Aynı biçimde, hükmün 1961 Anayasası'ndaki karşılığı olan 84'üncü maddenin gerekçesinde de *“Meclis Başkanlık divanlarının tarafsızlığını sağlayacak ve siyasi grupların Meclis çalışmalarının temel unsurlar olarak bu çalışmaya katılmalarını temin edecek hükümler bu maddelerde yer almıştır”* değerlendirmesinde

43 Oturum yöneten Başkanvekillerinin de oy hakkından menedilmesi, Danışma Meclisince kabul edilen maddenin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nda yeniden düzenlenmesi sonucunda gerçekleşmiştir.

44 ‘Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu 1/463’, iç Danışma Meclisi Tutanak Dergisi Cilt 7, S. Sayısı 166’ya 1’inci Ek, 45 <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c007/dm__02007120.pdf> Erişim Tarihi 27 Nisan 2023.

45 Yunus Emre Yılmazoğlu ve İsmail Emrah Perdecioğlu, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gereççeli)* (3. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları 2021) 562.

bulunulmuştur. İlgili düzenlemelerde Meclis Başkan ve Başkanvekillerinin siyasi parti faaliyetlerine katılımının engellenmesi suretiyle, mensup olunan siyasi partiler ile aralarındaki bağın bütünüyle kaldırılmadığı ancak bu bağın “askıya alındığı” ifade edilebilir.⁴⁶ Bu düzenleme ile siyasi parti mensubiyetinden kaynaklanan parti faaliyetlerine katılma gerekliliğine rağmen ilgili kişiler siyasal etkinliklerden vareste tutulmaktadır. Dolayısıyla düzenlemenin amacının tarafsızlığa ilişkin genel bir intiba yaratmak olduğu değerlendirilebilir. Düzenleme yerinde görülmekle birlikte “parti faaliyeti” ifadesinin muğlaklığı sebebiyle eleştiriyeye açıktır.

Meclis Başkanı'nın parti ilişkisinin tamamıyla sonlandırılması ya da sonraki seçimlerde parlamentoya girebilmesini temin edecek ayrıcalıklı bir konum öngören bir kural, bu kapsamda değerlendirilmesi gereken bir husustur. Örneğin on dokuzuncu yüzyılın başlarından itibaren bir dizi yazılı olmayan kural uyarınca Avam Kamarası başkanları siyasi parti kimliklerinden ve siyasi faaliyetlerden vazgeçmektedir.⁴⁷ Meclis Başkanı'nın tarafsızlığı vizyonuna önemli bir katkısı olan bu gelenek, Meclis Başkanı'nı siyasi parti tartışmalarının üzerinde bir konuma yerleştirmekte ve parlamenterlerin Başkan'ın tarafsızlığına itimat etmesini sağlamaktadır. Böylelikle Meclis Başkanlığı onursal kimliğini muhafaza edebilmektedir. Görevinden istifa etmeyen ve politik hayatını sonlandırmayan bir Başkan'ın parlamento üyeliğine ve Başkanlığa yeniden seçilmesini temin eden parlamento hukukunun yazılı olmayan kurallarını da burada zikretmek gerekir. Gelenek odur ki, genel seçimlerde yeniden aday olan Meclis Başkanı “yeniden seçilmek isteyen Meclis Başkanı” (*the Speaker seeking re-election*) olarak seçime girmektedir.⁴⁸ Böylece Meclis Başkanı, seçilme kaygısıyla günlük siyasi tartışmalara dahil olmamakta ve hatta yeniden seçilebilmek için herhangi bir kampanya süreci yürütmemektedir. Başkanlık makamına duyulan saygı o kadar yüksektir ki büyük siyasi partiler Başkan'ın seçim bölgesinde ona rakip aday çıkarmamaktadır. Böylece parlamentoya girmesi ve hatta hükümet değişikliğinde dahi Meclis Başkanı olarak göreve devam etmesi garanti altına alınan Başkan partiler arası çatışmalardan ayrı tutulmakta, politik meselelerde tarafsız kalmaktadır.⁴⁹ Ayrıca yeniden seçilme kaygısı taşımayan Başkan, kendisini o makama taşıyan eski partisi karşısında da özerkliğini muhafaza edebilmekte; politik baskılara muhatap olmamaktadır.⁵⁰

46 İba (n 14) 13.

47 Matthew Laban, 'More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth' (2014) 20(2) The Journal of Legislative Studies 143, 144; Bede Harris, 'Reforming the Office of Speaker' (2016) 41(2) Alternative Law Journal 89, 89.

48 Harris (n 47) 91.

49 Bu durum İngiliz Milletler Topluluğu üye devletlerinin tümünde geçerli değildir. Kimi örneklerde meclis başkanlığından ayrıldıktan sonra bakanlık yapan ve sonradan tekrar meclis başkanlığı görevine dönenler söz konusudur. Oysa bu tür bir uygulama Westminster'da hiçbir şekilde gerçekleşmez. Bir kez meclis başkanı olarak seçilen kişi siyasi bir makam için koltuğunu terk etmeyeceği gibi; başkanlıktan istifa ettiği vakit, aynı zamanda parlamento üyeliğini de sonlandırmaktadır. Bkz. Laban (n 47) 144-145. Yazar, İngiliz Milletler Topluluğu üyesi birçok devlette yasama meclisi başkanlarının Westminster tarzı bir tarafsızlığı henüz tam olarak sağlayamadıklarını değerlendirmektedir. Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi uzun yıllar parlamenter geçmişi olan ülkelerde bile görevdeki başkanın siyasi parti üyesi olmaya devam ettiğini ve seçimlerde parti adayı olarak yer aldığını aktarmaktadır. Şu bir gerçektir ki, İngiliz Milletler Topluluğu'nda başkanlık makamı halen gelişmektedir ve gerek Westminster geleneğini yaratan otantik örnek gerek diğer parlamento gelenekleri birbirlerini karşılıklı olarak etkilemeye devam etmektedir. Bkz. ibid 154.

50 Lyle Skinner, 'Impartiality of the Speaker: Politics versus Convention in New Brunswick's 55th Legislature' (University of New Brunswick 2008) 13-14 <https://www.academia.edu/33628049/Impartiality_of_the_Speaker_Politics_versus_Convention_in_New_Brunswicks_55th_Legislature> accessed 27 April 2023; Albert A. Austen, 'The Impartiality of the

TBMM Başkanı'nın partisi ile olan üyelik bağı bağlamında tartışılması gereken bir diğer husus ise Anayasa'nın 94'üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan siyasi partilerin Başkanlık için aday gösterme yasağı ile mantıken tutarsız görünen bir hükmün İçtüzük'te yer almasıdır. İçtüzük madde 12/4'te yer alan düzenlemeye göre: “*Mensup olduğu siyasî parti ile üyelik bağı sona eren veya Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kurma hakkını kaybeden bir siyasî parti mensubu üyenin, Başkanlık Divanındaki görevi kendiliğinden sona erer.*”

Düzenlemenin temel amacının siyasi parti gruplarının Başkanlık Divanında güçleri oranında temsilini muhafaza etmek olduğu değerlendirilebilir. Bununla beraber, düzenlemede kendisi de doğal olarak Başkanlık Divanının üyesi bulunan Meclis Başkanı müstesna tutulmadığına göre, mensubu bulunduğu siyasi parti ile arasındaki üyelik ilişkisi sonlanan Meclis Başkanı'nın da bu kural gereği görevinin sona ereceği aşıkardır.⁵¹ Türk parlamento tarihinde emsali görülmeyen bu durumun siyasi partilerin Başkan aday gösterme yasağı ile çeliştiği ifade edilebilir. Parti kimliğinden bağımsız olarak seçilen Başkan'ın görevdeyken parti değiştirmesi tarafsızlık ilkesi gereği yasaklanabilir olmakla beraber, kendi iradesi dışında gerçekleşen parti üyeliğindeki bir değişim dolayısıyla Başkan'ın görevinin sona ermesi anlaşılabilir değildir. Sonuçta parti mensubiyeti sonra eren bir Başkan'ın başka bir siyasi parti üyeliğine girmeksizin bağımsız bir parlamenter olarak kalması mümkündür. Hatta anayasal bir kural olmamakla birlikte, tarafsızlık izlenimi vermek amacıyla Meclis Başkanı'nın Başkan seçilmesi akabinde kendi iradesiyle parti üyeliğini sonlandırma imkânını bütünüyle ortadan kaldırmamak gerekir. Parti kimliğinden bağımsız olarak göreve gelen; adaylık ve göreve gelme aşamasında siyasi parti üyeliği şart koşulmayan, aksine siyasi parti gruplarının aday göstermesi yasaklanan bir makamın bu tarz bir düzenleme kapsamına alınması anlaşılabilir olmadığı gibi güç oranında temsil ilkesi ile de bağdaşmamaktadır.⁵² Çünkü güç oranında temsil ilkesi Meclis Başkanı'ndan ziyade genel olarak Başkanlık Divanındaki diğer üyeler bakımından anlam ifade etmektedir.

b. TBMM Başkanı ve Meclis Tartışmaları

TBMM Başkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik bir diğer anayasal kural Meclis tartışmalarına katılma yasağıdır. Anayasa'ya göre, Başkan ve Başkanvekilleri görev gereği olan haller dışında TBMM Genel Kurulu ve komisyonlardaki tartışmalara katılamazlar.⁵³ Parlamento doğası gereği kamusal

Speaker of the House of Commons' (1960) 23(2) The Journal of the Rutgers University Library 48, 50; Meclis Başkanı'nın politik tartışmalara dahil olmaması geleneği Başkan görevden ayrıldıktan sonra da devam etmektedir. Zira Başkan'ın görev sonrası Lordlar Kamarasına atanması mümkündür ve Lordlar Kamarasına atıldığı takdirde Kamaranın ileri gelen üyelerine ayrılan ön sıralara (bu kişilere *cross-bencher* denilmektedir) oturur bkz. 'The Speaker' (2010) House of Commons Information Office Factsheet M2, 4 <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/m02.pdf>> accessed 27 April 2023. Ayrıca bkz. Murat Bilgin, 'Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere' iç. Semra Gökçimen (ed), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamenter Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları 2017) 205; Harris (n 44) 89.

51 İba (n 38) 123-124.

52 Aynı yönde bkz. ibid 128. Bununla beraber, “güç oranında temsil” ilkesi dolayısıyla parti kimliği ile Divana seçilen diğer üyelikler bakımından bu düzenlemenin yerinde olduğunu ifade etmek gerekir.

53 Erdem ve Solak (n 39) 18.

politikaların belki de en hararetli şekilde tartışıldığı kurumdur. Genel Kurul görüşmelerini, Meclis tartışmalarını yönetmekle görevlendirilmiş bulunan bir yetkilinin alelade bir parlamenter gibi bu tartışmalarda görüş bildirmesi hem Genel Kurulun idaresinde tarafsız davranılıp davranılmadığı hususunda bir şüphe yaratacak hem de söz konusu makamın vakarına yakışmayan tartışmalara sürüklenmesiyle sonuçlanabilecektir. Böyle bir durum ise yasama sürecinin sıhhatle yürümesi önünde engel yaratmakla beraber, Başkan'ın otoritesini ve saygınlığını da olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bu nedenden ötürü anayasa yapıcılar TBMM Başkanı ve hatta Başkan'a nazaran tarafsızlık hususunda görece daha az kısıtlanan Başkanvekillerinin Meclis tartışmalarına katılmasını kesin olarak engelleme yönünde bir tercihte bulunmuştur.

Burada değinilmesi gereken hususlardan biri, Başkanvekillerinin tartışmalara katılmasını engelleyen kuralın 1961 Anayasası döneminde, Cumhuriyet Senatosu'nda söz isteyen bir Başkanvekilinin talebinin reddedilmesi akabinde gelişen süreç neticesinde Anayasa Mahkemesi önüne gelmiş olmasıdır. Mahkeme, *“Başkanvekillerinin, oturumlara Başkanlık etmedikleri zamanlarda da Meclis tartışmalarına katılamamaları, onları yasama meclisi üyesi olmalarından gelen asıl hak ve yetkilerini kullanma olanağından yoksun bırakmak”* anlamına geleceği; diğer parlamenterlere nazaran Başkanvekillerini kısıtlı bir konuma getirmek isteyen Anayasa koyucunun bu durumu Anayasada açık ve kesin bir hükümlerle düzenlemesi gerektiği, oysa bu yönde açık ve kesin bir hüküm olmadığı, bu nedenle söz konusu yorumun Anayasa ile bağdaştırılamayacağı değerlendirmesinde bulunmuştur.⁵⁴ Ayrıca Mahkeme'ye göre:

“Öte yandan dâva konusu karara göre, Başkanvekilliği ile de görevlendirilmiş bulunan bir Yasama Meclisi üyesi, toplanma yetersayısının aranmasında hesaba, görüşmeler sonunda oylamaya katılacak, fakat tartışmalara katılıp kendi görüşünü açıklayamayacaktır. Bundan da oy kullanmasının – hele açık oylamaya başvurulduğunda onun tarafsızlığını bozmayacağı, vereceği oy doğrultusunda konuşmasının ise tarafsızlığını bozacağı gibi çelişik bir sonuç çıkar.”

Mahkeme Başkanvekillerinin parlamento üyesi olmaktan kaynaklanan hak ve yetkilerini kullanımına ilişkin açık ve kesin bir yasak olmadığı sürece diğer üyelere kıyasla kısıtlı bir konumda olmadığı değerlendirilmesinde haklıdır. Ancak 1982 Anayasası'nda olduğu gibi 1961 Anayasası da Başkanvekillerinin görev gereği olan hâller dışında Meclis tartışmalarına katılamayacağını açıkça düzenlemektedir. İlgili düzenleme oturuma başkanlık etmeyen Başkanvekillerinin de tartışmalara katılamayacağına ilişkin herhangi bir şüpheye mahal vermemektedir. Oy kullanmak, açıkça bir taraf seçmek anlamına gelmekle birlikte Meclis tartışmalarının aktif bir öznesi olmak da taraf olmaya ve bunu sergilemeye imkân sağlamaktadır. Bu itibarla tartışmalara katılmak, oy kullanmaya kıyasla tarafsızlık ilkesi ile bariz bir çelişki yaratmaktadır. Bu konudaki düzenlemeler özel olarak tarafsızlık ilkesine yönelik olmakla birlikte, Başkan ve Başkanvekillerinin tartışmalara katılmasını kısıtlayan hükümler onların işgal ettikleri makamın vakarına yakışmayan politik çatışmalara sürüklenmesini de engellemekte; dolayısıyla Başkanlık Divanının saygınlığına yönelik de teminat sağlamaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Şeref İba'nın isabetli biçimde yorumladığı üzere Mahkeme'nin mezkûr

54 Anayasa Mahkemesi Kararı, E 1970/32 K 1971/22, 23.02.1971.

kararı Başkanvekillerinin tarafsızlığını Genel Kurulun idaresine indirgemektedir.⁵⁵ Öte yandan Başkanvekillerinin siyasi parti faaliyetlerine katılmasını engelleyen hükmün de bu karar uyarınca, Başkanvekillerini diğer milletvekillerine kıyasla kısıtlı bir milletvekili konumuna getirecek şekilde geniş yorumlanmaması gerekmektedir. Oysa Mahkeme'nin yaptığı bu muhakeme Anayasa'nın açık hükümleri ile bağdaşmamaktadır. Başkan'ın da Başkanvekillerinin de tarafsızlığı, Genel Kurul görüşmelerinin idaresi ile sınırlı olmayıp genel niteliktedir.

Tartışmalara katılma yasağının İçtüzük'teki karşılığının Anayasa'ya uygun olup olmadığı ise tartışılması gereken bir diğer husus olarak karşımıza çıkmaktadır. İçtüzük madde 64'ün birinci ve ikinci fıkrası şu hükümleri içermektedir: “(1) Genel Kurula başkanlık eden Başkan veya Başkanvekili, asıl konu görüşülürken ve oylanırken hiçbir surette görüşünü açıklayamaz. (2) Başkan veya başkanvekilleri, görevlerinin yerine getirilmesinin gerektirdiği haller dışında tartışmalara katılamazlar; kişisel savunma hakları saklıdır.”

İkinci fıkradaki düzenleme Anayasa hükmü ile paralel bir içeriğe sahip olsa da birinci fıkradaki hükmün mefhum-u muhalifi, Genel Kurula başkanlık etmeyen Başkan veya Başkanvekillerinin *asıl konu görüşülürken ve oylanırken görüş açıklayabileceği* yönündedir.⁵⁶ Böyle bir yorum ise Başkan ve Başkanvekillerine yönelik tartışmalara katılma yasağı karşısında şüpheli bir duruma mahal vermektedir. Zira Genel Kurulda görüşülen herhangi bir meselede görüş açıklamak, tartışmalara katılmak anlamına gelmektedir ki bu yorum Anayasa'da ve İçtüzük'ün ilgili maddesinin ikinci fıkrasında yer alan tartışmalara katılma yasağı ile çelişmektedir. Dolayısıyla İçtüzük'ün ilgili düzenlemesinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiği bu bağlamda ifade edilmelidir.⁵⁷

c. TBMM Başkanı'nın Oy Kullanma Salahiyeti

Yasama meclisi başkanı parlamenter olmaktan kaynaklanan kimi yetkileri kullanırken diğer parlamenterlere kıyasla kısıtlanmış bir konumda bulunmaktadır. Bu durum meclis başkanlarının oy hakkına ilişkin olarak da gündeme gelmekte olup hukuk sistemlerinde benimsenen ilke ve kuralların birbirinden farklılaştığı bilinmektedir. Karşılaştırmalı anayasa hukukuna bakıldığında örneğin Westminster modelin hâkim olduğu İngiliz Milletler Topluluğu üyesi birçok devlette, parlamento başkanının oy hakkının bulunmadığı; yazılı bir engel olmasa bile parlamento hukukuna özgü teamüller gereği Başkan'ın oy hakkından imtina ettiği kabul edilmektedir.⁵⁸ Başkan yalnızca yapılan bir oylamada eşitlik (*tied vote*) olması durumunda oy kullanmaktadır.⁵⁹ Belirleyici oy (*casting vote*) adı verilen bu durumda Başkan'ın birtakım ilkelere göre hareket etmesi gerekmektedir.⁶⁰ Örneğin

55 İba (n 14) 14.

56 Türk parlamento geleneğinde Meclis Başkanı'nın Genel Kurula başkanlık etmesinin istisnai oluşu da dikkate alındığında “görüş açıklama,” “tartışmalara katılma,” “tarafsızlık” arasındaki ilginin, Başkan'ın tarafsızlığına ilişkin şüphelerin sık sık gündeme gelmesine sebep olacağı bu bağlamda ifade edilmelidir.

57 Aksi durumda İçtüzük'ün Anayasa ile çelişen hükümlerinin Anayasa'ya uygun olarak yorumlanması gerektiğinin de altını çizmekte yarar vardır.

58 Austen (n 50) 50; Laban (n 47) 144.

59 ‘The Speaker’ (n 50) 2; Austen (n 50) 50.

60 Lee (n 34) 3; Laban (n 47) 144.

mümkün olması durumunda tartışmalara devam edilmesi, kararın gelecek bir zamana ertelenmesi yönünde oy vermesi gerekir.⁶¹ Bu mümkün olmadığı durumda oylanın gelecekte sağlanması mümkün bir çoğunluk tarafından karara bağlanması olasılığını temin edecek yönde oyunu kullanacaktır. Başkan'ın oy vermesi gereken durumlarda gözetmesi gereken bir diğer husus da bir kanun teklifi oylanırken onu değiştirmek yerine kanun metnini olduğu haliyle kabul ya da reddetmek olmalıdır.⁶²

Türkiye'de ise Anayasa, Meclis Başkanı ve oturumu yöneten nöbetçi Başkanvekili'nin oy hakkının bulunmadığını açıkça hüküm altına almaktadır. Bu durum, Meclis Başkanı'nın diğer milletvekillerine kıyasla meclis üyesi olmaktan kaynaklanan hak ve yetkileri kullanmak bakımından kısıtlanmış bulunduğunu ortaya koymaktadır. Çalışmanın devamında milletvekillerine tanınan yetkilerden birinin, anayasa değişikliği teklifine imza verme yetkisinin, Meclis Başkanı tarafından kullanımı tarafsızlık ilkesi bağlamında değerlendirilecektir.

III. TBMM BAŞKANI'NIN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİNE İMZA VERMESİ OLAYININ TARAFSIZLIK İLKESİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Öncelikle ifade edilmelidir ki, Anayasa'nın 94'üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca Meclis Başkanı ve diğer Başkanlık Divanı üyeleri TBMM üyeleri arasından seçilmektedir. Anayasa Başkanlık Divanına seçilen milletvekillerinin milletvekili olarak statüsüne ilişkin bir değişiklik öngörmemektedir. Dolayısıyla gerek Meclis Başkanı gerek diğer Divan üyeleri, görevlerine devam ederken aynı zamanda milletvekili statülerini de muhafaza etmektedirler.

Bununla birlikte Başkanlık Divanı üyelerinin Anayasa, İçtüzük ve diğer mevzuat hükümleri ile Meclis teamüllerinden kaynaklanan görev ve yetkileri ifa ederken tabi oldukları birtakım kurallar vardır ve bunlardan Başkan'ın tarafsızlığı ilkesine ilişkin olanlar yukarıda ele alınmıştır. Başkan'ın görev ve yetkilerini ifa ederken sınırları tarafsızlık ilkesi ile çizilen sorumluluğu, doktrinde *başkanın tarafsızlığı* ve *başkanın tutumu* olarak iki ayrı kapsamda değerlendirilmektedir. İba, başkanın tarafsızlığının dar anlamda *siyasal tarafsızlık* anlamına geldiğini; başkanın tutumunun ise yasama meclisinin idaresindeki uygulamalar ile belirlendiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla başkanın tutumu ile kastedilen *yönetmelik tutarlılık* ile yönetimdeki *hukuka uygunluk* durumudur.⁶³

Meclis Başkanı'nın bu göreve seçilmesi akabinde devam eden milletvekili statüsü, Başkan'ın milletvekillerine tanınan yetkileri kullanmasına imkân sağlamaktadır. Söz konusu yetkiler yasama organı olan TBMM'nin temsil, müzakere, denetim ve yasama fonksiyonlarının bir gereği olup genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması önergesi verme gibi bazıları milletvekillerinin kolektif olarak hareket etmesini gerektirirken; yazılı soru önergesi verme ve kanun teklifi sunma gibi bazıları yalnız bir milletvekili tarafından kullanılabilen yetkiler arasında yer almaktadır.

61 Austen (n 50) 50.

62 Bu konuda karşılaştırmalı bir inceleme için bkz. Lee (n 34) 6. Ayrıca bkz. Skinner (n 50) 58.

63 İba (n 38) 125.

Çalışmanın çıkış noktası olan ve Meclis Başkanı'nın tarafsızlığına ilişkin olarak gündeme gelen anayasa değişikliği teklifi de bu bağlamda milletvekilleri tarafından kolektif olarak kullanılabilen bir yetkidir. Anayasa'nın 175'inci maddesinin birinci fıkrasında anayasa değişikliği teklifinin TBMM üye tam sayısının üçte biri tarafından sunulabileceği hüküm altına alınmaktadır. Bununla birlikte değişiklik teklifinin siyasal partilerce ya da parti grubu olarak sunulmasına imkân yoktur. Gerçi parti disiplininin bir gereği olarak bir parti programıyla önemli derecede örtüşen anayasa değişikliklerinin genellikle belirli partilerin milletvekilleri tarafından imzalandığı pratik bir gerçektir. Fakat bu durum anayasa değişikliği tekliflerinin anayasa hukuku açısından siyasal partilerce yapılabileceği değerlendirmesine imkân sağlamamaktadır. Dolayısıyla anayasa değişikliğine imza atmayı parti faaliyeti olarak nitelemeye imkân bulunmamaktadır.⁶⁴

Meclis Başkanı'nın tarafsızlığı ilkesi ile doğrudan ilgili bulunan anayasa kuralları (AY m. 94/6) açısından değerlendirildiğinde, Başkan'ın anayasa değişikliği teklifine imza vermesi *prima facie* hukuka uygun olarak yorumlanabilir. Zira anayasa tarafsızlık ilkesine ilişkin olarak Başkan'ın yalnızca parti faaliyetlerine ve Meclis tartışmalarına katılma ile oy kullanma yetkisine ilişkin yasaklar öngörmektedir. Öte yandan TBMM İçtüzüğü'nün 64'üncü maddesinde de Başkan'ın ne kanun teklif etme yetkisine ne de anayasa değişikliği teklifine imza verme yetkisine bir sınırlama getirilmiştir. Öyleyse TBMM Başkanı Şentop'un 2/4779 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi'ne imza atması hangi sebeple eleştirilmektedir?

Anayasa hukukçusu Tolga Şirin, mezkûr değişikliğe yönelik eleştirilerini aktardığı yazıda şu değerlendirmede bulunmaktadır:

"Sayın Şentop AK Parti üyesidir. Fakat diğerlerinden farklı yanı, Meclis'teki oturumları tarafsızca yönetmekle yükümlü olmasıdır. Türk anayasa hukukunda, meclis başkanlarının anayasa değişikliği gibi hassas bir konuda pozisyon almaması gerektiği ve Meclis Başkanlığına sunulacak değişiklik teklifine imza koymaması gerektiği düşünülür. Bu, boşuna değildir. Meclis İçtüzüğüne (md. 64) göre meclis başkanı, teklifler görüşülürken ve oylanırken hiçbir surette görüşünü açıklayamaz, prensip itibarıyla tartışmalara katılamaz. Bu nedendir ki örneğin 2001 değişikliklerinde Meclis Başkanı Ömer İzgi'nin,

64 Burada ayrıca ifade etmek gerekir ki, 9 Aralık 2022'de TBMM Başkanlığına sunulan anayasa değişikliği teklifi partili Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatı ile hazırlanmış; henüz TBMM Başkanlığına sunulmadan evvel 5 Aralık 2022'de Adalet Bakanı Bekir Bozdağ tarafından "Cumhur İttifakı Meclis Grubu, AK Parti ve MHP Anayasa'nın 24'üncü maddesine iki fıkra ekleyen ve Anayasa'nın 41'inci maddesinin birinci fıkrasını başlığıyla birlikte değiştiren anayasa değişiklik teklifini imzaya açtı" ifadeleriyle TRT Haber'de tanıtımı yapılmıştır. Bkz. 'Bakan Bozdağ Başörtüsüne İlişkin Anayasa Değişiklik Teklif Metninin İçeriğini Canlı Yayında Açıkladı' (TC Adalet Bakanlığı Youtube Kanalı, 5 Aralık 2022) <https://www.youtube.com/watch?v=CKrRcC_wNpM> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023. Bu durum Tolga Şirin tarafından şu ifadelerle eleştirilmiştir: "Sayın Bozdağ, bir milletvekili değildir. Halk tarafından seçilmiş de değildir ve/veya milletvekillerinin güvenoyu ile göreve gelmemiştir. Atamayla işbaşı yapan bir bürokratın, münhasran milletvekillerine özgülenmiş bir yetkiyi göz ardı edip anayasa değişikliği teklifini, onlardan önce kamuoyuna açıklaması ve paketi tanıtmayı, milletvekillerinin önüne geçerek üstlenmesi eleştiriye açıktır. Hatırlatmak gerekir: Bekir Bozdağ'ın da yıllar önce söylediği gibi 'atanmışlar, seçilmişlere üstün gelemez.'" Bkz. Şirin (n 1). Bu eleştiriye ek olarak, Bozdağ'ın ifadelerindeki "Cumhur İttifakı Meclis Grubu, AK Parti ve MHP" vurgusuna da dikkat çekmek gerekir. Adalet Bakanı anayasa değişikliği teklif etme yetkisinin TBMM üyelerinin inhisarında bulunduğunu; parti gruplarının anayasa değişikliği teklifi etme yetkisinin bulunmadığını pek tabii bilmektedir. Ancak yapılan bu vurgu TBMM Başkanı Şentop'un da partili kimliği ile teklife imza verip vermediği konusundaki şüpheyi ve dolayısıyla tarafsızlığını yitirdiğine ilişkin eleştirileri destekler mahiyettedir.

anayasal ahlak normları olarak nitelenmektedir. Başka bir deyişle hukuken müeyyidelendirilmemiş olmalarından ötürü anayasa konvansiyonlarını yargı eliyle uygulamaya koymak mümkün olmamaktadır.⁷⁰

Yazılı anayasa sistemlerinde ise anayasal teamüller: (i) anayasa metnindeki boşlukları dolduran “tamamlayıcı teamüller” (*praeter constitutionem*), (ii) anayasa metnindeki muğlaklığı gidermek üzere başvurulabilen “yorumlayıcı teamüller” (*secundum constitutionem*) ve (iii) anayasanın açık düzenlemeleri ile çelişen “anayasaya karşı teamüller” (*contra constitutionem*) olarak üçe ayrılmaktadır. Fransız anayasa hukuku doktrininde tamamlayıcı ve yorumlayıcı teamüller genel olarak kabul görülmekle birlikte, anayasaya karşı teamüllerin hukuki değeri ve geçerliliği noktasında bir uzlaşımın bulunmadığı değerlendirilmektedir.⁷¹

Bununla birlikte yazılı ve katı anayasa sistemlerinde anayasa teamüllerini bütünüyle reddeden yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin Raymond Carré de Malberg’e göre anayasa, alelade kanuna kıyasla değiştirilmesi güç bir hukuki metin olup yasama yetkisini sınırlandırmaktadır. Salt bu husus dahi teamülî anayasa hukuku olasılığını dışlamaya yeter görülmektedir. Çünkü teamüller yazısız olmalarından ötürü değiştirilmesi için özel bir usul gerektirmez. Bu nedenle anayasa ve teamül arasında açık bir bağdaşmazlık söz konusudur.⁷² Gerçekten de herhangi bir yazılı metinde, Anayasa’da ya da İçtüzük’te yer almayan teamüllerin anayasa hukuku açısından hukuk normu olarak niteliği hukuk sistemlerinin yazılı ve hiyerarşik normlar bütününe dayandığı Kıta Avrupası geleneğinde oldukça şüpheli görünmektedir. Türkiye de yazılı ve katı anayasa sistemine sahip Kıta Avrupası geleneğinin bir parçasıdır. Bu nedenle Gözler, Türk hukukunda anayasal düzeyde bir teamülden bahsedilemeyeceği kanaatindedir. Zira anayasanın değiştirilmesi, başka bir deyişle anayasal düzeyde bir kural tesis edilebilmesi için Anayasa’nın 175’inci maddesindeki usulün izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Anayasa’nın hiçbir yerinde teamül, hukukun kaynağı olarak zikredilmemiştir.⁷³ Gözler’e göre “*Aynı şey Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü için de geçerlidir. İçtüzükte hukukun kaynağı olarak teamüle bir gönderme yoktur. O nedenle, Meclis İçtüzüğü’nün düzenlediği konularda, hukuken geçerli, yani bağlayıcı, uyulması zorunlu bir teamülün varlığından söz edilemez.*”⁷⁴

Söz konusu bu düşünce pozitivist teorinin doğal bir sonucu olarak görülmelidir ki bu nedenden ötürü eleştirilmektedir. Fahri Bakırcı, TBMM uygulaması dikkate alındığında böylesi bir görüşün anayasa hukukunun bir alt dalı olan parlamento hukukunda karşılığının bulunmadığını değerlendirmektedir. Zira İçtüzük uygulamasında teamüllere yer verilmekte olup⁷⁵ “*Türk parlamento*

70 Gözler (n 21) 126-127, 234; Şen (n 68) 44.

71 Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler (n 21) 235 vd.; Şen (n 68) 40 vd.

72 Gözler (n 21) 238.

73 Gözler (n 21) 248-249. Bu nedenle teamülün bağımsız bir hukuk kaynağı olarak nitelenmesine imkân bulunmamaktadır. Yalnız Türk Medeni Kanunu (m. 1) ve Türk Ticaret Kanunu (m. 1) ilgili maddelerinden dolayı medeni hukuk ve ticaret hukukunda teamülün hukuken geçerliliğe sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu örneklerde bile teamüllerin geçerliliği yazılı bir hukuk kuralından kaynaklanmaktadır.

74 Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?” (1999) (56) Türkiye Günlüğü <www.anayasa.gen.tr/teamul.htm> Erişim Tarihi 27 Nisan 2023.

75 Bakırcı (n 37) 4.

*hukukunda teamüllerin hukuki geçerliliklerinin olmadığı iddiası uygulamayı yansıtmamaktadır. Türk parlamento hukukunda hem boşluk dolduran, hem mevcut kuralları yorumlayan ve hem de mevcut kurallara aykırı olan teamüller bulunmaktadır.*⁷⁶ Rona Aybay da Meclis çalışmaları bakımından önemi itibarıyla Meclis gelenekleri ya da teamüllerinin geniş anlamda içtüzük kaynakları arasında yer aldığını belirtmektedir.⁷⁷ İçtüzük'te hüküm bulunmayan hallerde ya da belirli bir içtüzük kuralının yorumunda daha önceki uygulamaların nasıl yapıldığına ilişkin araştırmalar yapıldığını aktaran yazar, TBMM Dahili Nizamnamesi'nin milletvekillerine dağıtılan metninde bazı maddelere eski uygulamaları hatırlatan notlar eklendiğini saptamaktadır. Yazar bu notların teamül değeri taşıdıkları ölçüde İçtüzük hukukuna kaynaklık edebileceğini ve fakat bunların hukuken bağlayıcı olduğunu ileri sürmenin mümkün olmadığını değerlendirmektedir.⁷⁸

Tarafı olduğumuz görüşe göre, anayasal teamüllerin anayasa metninin *hukuk ötesi* bir boyutunda yer aldığını kabul etmek gerekmektedir.⁷⁹ Buna göre anayasal teamül meselesini ele almanın en makul yöntemi, onu hukukilik tartışmasından ayrı olarak ele almaktır.⁸⁰ Bu bağlamda anayasal teamüller pozitif hukuk nezdinde değil ve fakat siyaset bilimi ve felsefesi açısından değerlendirilmelidir. Çünkü teamüllerin uygulanıp uygulanmadığını hukuken denetleme imkânı bulunmamaktadır. Hukuk uygulamasına yol gösterse bile bağlayıcı olmadıklarından, yaptırımla desteklenmediklerinden ötürü Dicey'nin izinde anayasal teamüller “siyasal ve anayasal ahlak kuralları”⁸¹ olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla bunlar, belirli bir iş veya eylemin hukuksal değil ancak siyasal ve sosyal açıdan meşruiyetine dair yapılacak değerlendirmelerde dikkate alınabilirler.

Öyleyse, somut olaya dönecek olduğumuzda, Şirin'in verdiği örneklerin teşviki ile TBMM'nin resmi internet sitesinde yapılacak bir taramanın TBMM Başkanlarının anayasa değişikliği teklifine imza atması olayının siyasal meşruiyetine dair değerlendirmeye imkân sağlayacağı ileri sürülebilir. TBMM resmi internet sitesinde yaptığımız tarama neticesinde 1982 Anayasası'nda yapılan 19 anayasa değişikliğinden 16'sının teklif bilgilerine erişilebilmiştir.⁸² Söz konusu bu 16 anayasa değişikliğinden ikisinde dönemin Meclis Başkanı'nun imzasının bulunduğu saptanmıştır. (4121 Kanun Numaralı) 1995 anayasa değişikliği teklifinde Meclis Başkanı Hüsamettin Cindoruk'un, (5428 Kanun Numaralı) 2005 anayasa değişikliğinde Meclis Başkanı Bülent Arınç'ın imzası bulunmaktadır. 1995 anayasa değişikliğinin DYP, ANAP, SHP Grup Başkanvekillerince ortaklaşa hazırlandığını ve örgütlenme özgürlüğü, dernek, vakıf, sendika ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, siyasi partiler, seçme ve seçilme hakkı gibi oldukça geniş bir alanda değişiklikler getirdiği; 2005 anayasa değişikliğinin ise bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolüne ilişkin Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamak amacı taşıdığı ve genel olarak parlamentonun bütçe hakkını güçlendiren değişiklikler

76 Bakırcı (n 37) 7.

77 Rona Aybay, 'Yasama Meclislerinin İçtüzükleri' iç *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı* (Siyasi İlimler Türk Derneği 1976) 283.

78 ibid 298.

79 Şen (n 68) 49.

80 Şen (n 68) 55.

81 Gözler (n 19) 234.

82 1987, 1993 ve (5678 Kanun Numaralı) 2007 anayasa değişikliklerinin teklif bilgilerine internet sitesinden erişmek mümkün olmamıştır.

öngördüğü de bu bağlamda ifade edilmelidir. Dolayısıyla istisnaları olmakla birlikte genel itibarıyla Meclis Başkanı'nın anayasa değişikliği tekliflerine imza atmaması yönünde *yerleşik bir uygulamanın* bulunduğu değerlendirilebilir. Buna karşın (i) süregelen uygulamanın bir teamül oluşturacak düzeyde geçmişinin bulunmadığı; (ii) –uygulamadaki sapmalar nedeniyle– tekrarlanan uygulamaya uyulması gerektiğine dair inancın henüz TBMM Başkanları düzeyinde tam anlamıyla yerleşmediği itirazlarının bu bağlamda haklı olarak ileri sürülebileceğini kabul etmek gerekmektedir. Sonuç itibarıyla TBMM'deki uygulamaların somut olayı değerlendirmek açısından ne bağlayıcı bir dayanak ya da norm sağladığı ne de sağlam bir temeli olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle konunun bir de içtüzük hükümleri uyarınca değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

B. TBMM İÇTÜZÜĞÜ'NÜN 64'ÜNCÜ MADDESİ UYARINCA MECLİS BAŞKANI'NIN ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ TEKLİFİNE İMZA VERMESİ

Değerlendirmeye geçmeden önce “Başkanın görüşme ve oylamalara katılmaması” başlıklı söz konusu İçtüzük hükmünü hatırlamak gerekir:

“(1) Genel Kurula başkanlık eden Başkan veya Başkanvekili, asıl konu görüşülürken ve oylanırken hiçbir surette görüşünü açıklayamaz.

(2) Başkan veya başkanvekilleri, görevlerinin yerine getirilmesinin gerektirdiği haller dışında tartışmalara katılamazlar; kişisel savunma hakları saklıdır.

(3) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı oy kullanamaz.

(4) Başkanvekilleri oturuma başkanlık yapmadıkları zaman, oy kullanabilir ve oyunun rengini belirtmek üzere söz alabilirler.

(5) Görüşmelere katılmak isteyen bir kâtip üye Başkanlık kürsüsünde görevli ise, yerini bir diğerine bırakmak zorundadır.”

Söz konusu bu hükümler Anayasa'nın 94'üncü maddesinin altıncı fıkrasındaki Meclis tartışmalarına katılma ve oy kullanma sınırlamaları ile büyük ölçüde örtüşmektedir. Bunun yanında, İçtüzük'ün 64'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının konu özelinde ayrıca değerlendirilmesi icap etmektedir. Tartışmalara katılma yasağının kapsamının belirlenmesi sorunun çözümü bakımından yol gösterici olacaktır. Hükümde geçen “tartışma” ifadesinin neyi karşıladığını değerlendirebilmek için 2 Mayıs 1927 tarihli mülga Dahili Nizamname'nin 90'ıncı maddesinin üçüncü fıkrasındaki karşılığına bakılabilir: “[Başkan] Bir müzakereye karışmak isterse Reislik mevkiini diğer bir Reise bırakarak hitabet kürsüsüne iner ve ancak müzakereye bulunan madde veya mesele reye iktiran ettikten [oylandıktan] sonra tekrar mevkiine çıkar.”

Görüldüğü üzere, metinlerde geçen “müzakere” ve “tartışma” ifadelerinin dar anlamda kullanıldığı telakki edilmelidir. Yukarıda, ilgili başlıkta ele alındığı üzere Anayasa'da ve İçtüzük'te hüküm altına alınan “tartışmalara katılma yasağı”nın kapsamı Meclis Genel Kurulu ve komisyonlarda gerçekleşen tartışmalarla sınırlıdır.

Meclis Genel Kurul görüşmelerinin yönetimi yürürlükteki İttüzük'ün 14'üncü maddesinde TBMM Başkanı'nın asli görevleri arasında sayılmaktadır. Ancak 15'inci maddede ise Başkanvekillerinin TBMM Başkanı yerine Genel Kurul görüşmelerini yönetmekle görevli olduğu; Başkanvekillerinin hangi birleşim veya oturumları yöneteceklerine de Başkan'ın karar vereceği düzenlenmektedir. Söz konusu bu hüküm uyarınca Genel Kurul yönetim işi uygulamada belirli bir sırayla TBMM Başkanvekillerince yerine getirilmektedir. Başkanlık tarafından aylık olarak hazırlanan Divan Nöbet Çizelgesi'nde bir ay dört haftaya bölünmekte ve her bir hafta için bir Başkanvekili'nin Genel Kurul yönetimini üstlenmesi sağlanmaktadır. Açıkça ifade etmek gerekir ki, Genel Kurul toplantılarının yönetimi kural olarak Meclis Başkanı'na ait olan ancak uygulamada Meclis Başkanı'ndan ziyade Başkanvekillerince yerine getirilen bir görevdir. Bununla birlikte Başkan'ın yasama yılının açılış ve kapanış toplantıları, bütçe görüşmelerinin ilk ve son günleri, 23 Nisan özel oturumu gibi kimi törensel ve önemli günlerde Genel Kurula bizzat başkanlık ettiği ifade edilmelidir.⁸³

İttüzük madde 64'ün birinci fıkrasını değerlendirecek olursak, evvela ilgili düzenlemenin *Genel Kurula başkanlık etmeyen Başkan veya Başkanvekillerinin asıl konu görüşülürken ve oylanırken görüş açıklayabileceği sonucuna varmaya elverişli olduğu* ancak böyle bir yorumun Başkan ve Başkanvekillerine yönelik tartışmalara katılma yasağı karşısında şüpheli bir duruma mahal verdiği yönündeki yukarıdaki düşüncemizi hatırlatmak isteriz. Çünkü Genel Kurulda görüşülen bir meselede görüş açıklamak, tartışmalara katılmak anlamına gelmekte olup bu yorum, Genel Kurula başkanlık edip etmediğine bakılmaksızın Anayasa'nın Başkan ve Başkanvekillerine yönelik olarak getirdiği "görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar" amir hükmü ile bağdaşmamaktadır.

Öte yandan, mezkûr düzenleme Başkan'ın TBMM Genel Kurulunda asıl konu görüşülmeden evvel görüş açıklanmasını konu alan herhangi bir hüküm içermemektedir. Oysa bir kanun teklifi Genel Kurula gelmeden önce TBMM Başkanı söz konusu kanun teklifine ilişkin olarak menfi yahut müspet bir yorum yapabileceği gibi doğrudan ya da dolaylı olarak bir siyasi parti grubunun görüşleri lehine veya aleyhine görüş beyan edebilir. Bu durum "*Genel Kurula başkanlık eden Başkan veya Başkanvekili, asıl konu görüşülürken ve oylanırken hiçbir surette görüşünü açıklayamaz*" düzenlemesinin amacıyla çelişmektedir. Genel Kurul yönetimine ilişkin olarak Başkan'ın ve Başkanvekillerinin tutumu, yasamanın etkili ve verimli çalışması açısından fevkalade önemlidir. Genel Kurulda görüşülecek bir konu ya da kanun teklifine dair evvelce açıklanan bir görüş ya da bu yönde yorumlanabilir bir eylem (örneğin siyasal partiler arasında bir uzlaşma sağlanmamış olan; farklı siyasal eğilimlerin farklı yönde konumlandığı önemli bir anayasa değişikliği teklifine imza vermek) Genel Kurulu yöneten Başkan'ın tarafsız ve hukuka uygun davranıp davranmadığına ilişkin şüpheye mahal verecektir. Dolayısıyla yazılı düzenlemenin görüş açıklama yasağını asıl konunun görüşülmesi ve oylanması zamanı ile sınırlaması karşısında bu yasağı, meselenin Genel Kurula gelmesi öncesini de kapsayacak şekilde değerlendirmek mümkün olmasa bile Genel Kurulu yönetecek kişinin bunu bilerek hareket etmesi gerekmektedir.

83 Bakırcı, Gençkaya, Ergül, Kılıç, Aslan, Işık ve Yüksel (n 4) 170; Bakırcı (n 37) 48-49.

Sonuç olarak gerek Meclis Başkanı’nın gerek Başkanvekilleri’nin milletvekili olmaktan kaynaklanan kanun teklif etme ve anayasa değişikliği teklifine imza verme yetkisi bakımından yazılı herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Bununla beraber, özellikle Genel Kurula başkanlık edecek olan Başkan veya nöbetçi Başkanvekillinin kendi tarafsızlığına ilişkin algıyı bozacak davranışlardan kaçınması; konu görüşülmeden evvel kendi iradesini açığa çıkaran herhangi bir tutum sergilememesi gerekir. Bu itibarla, özel bir hüküm bulunmasa bile yasama işlerinin selameti açısından özellikle siyasi niteliği bulunan kanun ve anayasa değişikliği tekliflerine Başkan ve Başkanvekillerinin imza vermektan imtina etmesi uygun olacaktır. Ancak özellikle altını çizmek gerekir ki bu yönde hukuki bir zorunluluk bulunmamaktadır.

Somut olay açısından değerlendirecek olduğumuzda, bir şekilde milletvekili olmaktan kaynaklanan yetkisini kullanarak 2/4779 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi’ne imza veren TBMM Başkanı Şentop ile teklifte imzası bulunan Başkanvekillerinin ilgili anayasa değişikliği teklifinin Genel Kurulda görüşüleceği oturumlarda Başkanlık Kürsüsü’nde bulunmamaları; başka bir ifadeyle oturum yönetmemeleri mevcut sorunun çözümüne katkı sağlayacaktır. Zira tarafsızlıktan çok daha önemli olan, tarafsız olduğuna ilişkin intibadır. Tarafsızlığı şüpheye düşen bir Başkan Genel Kurulun idaresinde olabildiğince tarafsız davranırsa dahi, bu intiba zarar gördüğünden ötürü Meclis’in işlerini sıhhatle yürütmesi mümkün olmayacaktır.

SONUÇ

TBMM üyelerinin yasama faaliyetlerine ilişkin olarak başvuracakları birincil merci Meclis Başkanlığıdır. Bunun yanında TBMM Meclis Başkanı tarafından temsil olunur ve Meclis içerisinde yürütülen iş ve işlemler genel itibarıyla Meclis Başkanı’nın sorumluluğundadır. İşbu nedenlerden ötürü Meclis Başkanı’nın tarafsız olarak çalışması, kendi üzerine düşen görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanırken milletvekilleri ve siyasi partiler arasında ayırım yapmaması gerekir. Nitekim bu gereklilik nedeniyle Anayasa ve İçtüzük başta olmak üzere parlamento hukukumuzun temel kaynakları ve Meclis pratiği Başkan’ın tarafsızlığını sağlayacak ilke ve uygulamalar öngörmektedir. Elinizdeki çalışma, 9 Aralık 2022’de TBMM Başkanlığına sunulan ve Anayasa’nın 24 ve 41’inci maddelerinde değişiklik yapılmasını öngören 2/4779 esas numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi’ne Meclis Başkanı Şentop’un imza vermesiyle gündeme gelen “TBMM Başkanı’nın tarafsızlığı” fenomenini genel itibarıyla ele almakta ve somut olaya ilişkin değerlendirme ve öneriler ortaya koymaktadır. Bu itibarla:

(1) İstisnaları olmakla birlikte, Meclis Başkanı’nın anayasa değişikliği tekliflerine imza atmaması yönünde *yerleşik bir uygulamanın* bulunduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte (i) süregelen uygulamanın bir teamül oluşturacak düzeyde geçmişinin bulunmadığı, (ii) tekrarlanan uygulamaya uyulması gerektiğine dair inancın henüz TBMM Başkanları düzeyinde tam anlamıyla yerleşmediği de bir gerçektir. (2) Meclis Başkanı’nın milletvekili olmaktan kaynaklanan kanun teklif etme ve anayasa değişikliği teklifine imza verme yetkisi bakımından herhangi bir anayasal kısıtlama

bulunmasa da Genel Kurula başkanlık edecek olan Başkan veya nöbetçi Başkanvekili'nin kendi tarafsızlığına ilişkin algıyı bozacak davranışlardan kaçınması gerekmektedir. Dolayısıyla yasama işlerinin selameti açısından özellikle siyasi niteliği bulunan kanun ve anayasa değişikliği tekliflerine Başkan ve Başkanvekillerinin imza vermektten imtina etmesi uygun olacaktır.

Tarafsızlıktan daha mühimi, tarafsız olunduğuna ilişkin verilen intibadır. Zira Genel Kurulda tartışmaları yöneten Başkan, başvuracağı usuller ve sahip olduğu takdir hakkı nedeniyle mensubu olduğu siyasi parti lehine; parlamentodaki diğer görüşler aleyhine bir tutum sergileme imkânına her zaman sahiptir. Ancak şahsiyetine ve dürüstlüğüne güvenilen, tarafsız olduğuna itimat edilen bir Başkan'ın tarafsız ve adil bir yönetim icra ettiği düşünülür. Bu nedenle Genel Kurul çalışmalarının sıhhatle yürütülmesi, TBMM'nin üzerine düşen işlevleri layıkıyla yerine getirebilmesi için Başkan'ın tarafsız olduğu izlenimi vermesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, tarafsızlığı şüpheye düşen tek Meclis Başkanı Mustafa şentop değildir. Yakın tarihte, TBMM Başkanı Binali Yıldırım'ın 2019 yerel seçimlerinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı için Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı olması da tartışmalara vesile olmuştur.⁸⁴ Görünen o ki, TBMM Başkanı'nın tarafsızlığını sağlamaya yönelik mevcut düzenlemeler ortaya çıkan gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla, Meclis Başkanı'nın tarafsız olduğuna ilişkin somut ifadeler içeren; bu amaca yönelik daha net ve işlevsel sınırlamalar öngören hükümlere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- '02.05.1927 Tarihli Dahili Nizamname' (Türkiye Büyük Millet Meclisi Resmî İnternet Sitesi) <<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/yirmi-yedi-ictuzuk>> Erişim Tarihi 12 Haziran 2023.
- 'Bakan Bozdağ Başörtüsüne İlişkin Anayasa Değişiklik Teklif Metninin İçeriğini Canlı Yayında Açıkladı' (*TC Adalet Bakanlığı Youtube Kanalı*, 5 Aralık 2022) <https://www.youtube.com/watch?v=CKrRcC_wNpM> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023.
- 'Özgür Özel: "şentop, Tarafsızlığını Yitirdiğinin Bilincinde Olduğu için Tartışmaları Tarafsız Olması Geremediği Argümanı Üzerinden Yürütüyor. Kendisine O Makamı Boşaltmak Düşer' (*Anka Haber Ajansı*, 12 Aralık 2022) <https://ankahaber.net/haber/detay/ozgur_ozel_sentop_tarafsizligini_yitirdiginin_bilincinde_oldugu_icin_tartismalari_tarafsiz_olmasi_gerekmedigi_argumani_uzerinden_yurutuyor_kendisine_o_makami_bosaltmak_duser_115811> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023.
- 'TBMM Başkanı İstifa Etmelidir' (*İstanbul Barosu*, 2 Ocak 2019) < <https://www.istanbulbarosu.org.tr/HaberDetay.aspx?ID=14072&Desc=TBMM-Başkanı-İstifa-Etmelidir>> Erişim Tarihi 30 Nisan 2019.
- 'The Speaker, Deputy Speakers and Officers' in D. R. Elder (ed), *House of Representatives Practice* (7th edn, Parliament of Australia, Department of the House of Representatives 2018) 165-216.
- 'The Speaker' (2010) House of Commons Information Office Factsheet M2, <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/m02.pdf>> accessed 27 April 2023.

84 Bu konuda bkz. şirin (n 10) 986 vd; 'TBMM Başkanı İstifa Etmelidir' (*İstanbul Barosu*, 2 Ocak 2019) < <https://www.istanbulbarosu.org.tr/HaberDetay.aspx?ID=14072&Desc=TBMM-Başkanı-İstifa-Etmelidir>> Erişim Tarihi 30 Nisan 2019.

- 'Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu 1/463', iç Danışma Meclisi Tutanak Dergisi Cilt 7, S. Sayısı 166'ya 1'inci Ek, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM__d02/c007/dm__02007120.pdf> Erişim Tarihi 27 Nisan 2023.
- Atar Y, *Türk Anayasa Hukuku* (14. Baskı, Seçkin 2021).
- Austen AA, 'The Impartiality of the Speaker of the House of Commons' (1960) 23(2) *The Journal of the Rutgers University Library* 48-52.
- Aybay R, 'Yasama Meclislerinin İçtüzükleri' iç *Türk Parlamentoculuğunun İlk Yüzyılı* (Siyasi İlimler Türk Derneği 1976) 283-326.
- Bakırcı F, Gençkaya ÖF, Ergül O, Kılıç A, Aslan A, Işık S ve Yüksel İ, *Parlamento Hukukuna Giriş* (Lykeion 2020).
- Bakırcı F, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar* (TBMM Basımevi 2015).
- Bilgin M, 'Parlamentar Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere' iç. Semra Gökçimen (ed), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları 2017) 189-235.
- Candan K, 'Koalisyon Kültürüne Dayalı Bir Parlamentar Sistem Örneği: Almanya Federal Cumhuriyeti' iç Semra Gökçimen (ed), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamentar Sistem (Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri)* (TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları 2017) 33-101.
- Döner A, *Türk Anayasa Hukuku* (Yetkin 2021).
- Erdem K ve Solak M, *Grand National Assembly of Turkey* (2nd edn, Grand National Assembly of Turkey Department of Research Services 2012).
- Gözler K, 'Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?' (1999) (56) *Türkiye Günlüğü* <www.anayasa.gen.tr/teamul.htm> Erişim Tarihi 27 Nisan 2023.
- Gözler K, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt 1* (2. Baskı, Ekin 2020).
- Gözübüyük Ş, *Anayasa Hukuku* (15. Bası, Turhan 2007).
- Harris B, 'Reforming the Office of Speaker' (2016) 41(2) *Alternative Law Journal* 89-92.
- Has V, 'Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni' (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 2008).
- İba Ş, 'TBMM Başkanvekillerinin Tarafsızlığı ve Sorumluluğu Üzerine' (2002) 26(235) *Mülkiye Dergisi* 7-23.
- İba Ş, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı* (Nobel 2001).
- Kanadoğlu OK ve Duygun AM, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (2. Baskı, On İki Levha 2021).
- Laban M, 'More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth' (2014) 20(2) *The Journal of Legislative Studies* 143-155.
- Lee V, 'Impartiality of Speaker' (2008) *Legislative Council Secretariat Information Note IN01/08-99*, <<https://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/sec/library/0809in01-e.pdf>> accessed 27 April 2023.
- Özbudun E, *Türk Anayasa Hukuku* (21. Baskı, Yetkin 2021).
- Skinner L, 'Impartiality of the Speaker: Politics versus Convention in New Brunswick's 55th Legislature' (University of New Brunswick 2008) <https://www.academia.edu/33628049/Impartiality_of_the_Speaker_Politics_versus_Convention_in_New_Brunswicks_55th_Legislature> accessed 27 April 2023.
- Soysal M, 'Türk Parlamentolarında Meclis Başkanlarının Durumu' (1957) 12(2) *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 76-83.
- Soysal M, *Anayasaya Giriş* (3. Baskı, İmge 2011).
- Şen İG, 'Anayasal Teamül Nedir? "Yazısız Anayasa" Kuralları için Bir Tanımlama Denemesi' (2013) (24) *Yasama Dergisi* 37-58.

- Şirin T, 'Cumhur İttifakı'nın Anayasa Değişikliği Önerisine Eleştiriler' (T24, 13 Aralık 2022) <<https://t24.com.tr/yazarlar/tolga-sirin/cumhur-ittifaki-nin-anayasa-degisikligi-onerisine-elistiriler,37806>> Erişim Tarihi 18 Nisan 2023.
- Şirin T, 'Meclis Başkanlığı Hakkında Notlar: Modelleri, Anayasal Tarihi ve Tarafsızlığı' iç Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği (ed), *TBMM Yüzüncü Yıl Armağamı* (Tekin 2022) 973-997.
- Tanör B ve Yüzbaşıoğlu N, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (6. Bası, Beta 2004).
- Tanör B, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (32. Baskı, YKY 2019).
- Taşdöğen S, 'Türk Anayasa Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Sınırlılığı' (Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi 2022) 271.
- Yılmazoğlu YE ve Perdecioğlu İE, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)* (3. Baskı, Anayasa Mahkemesi Yayınları 2021).
- Yüksel E, 'Refik Koraltan'ın Anayasayı İhlal Davasında Yargılanması: Suçlamalar ve Savunma' (2016) (40) Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi 373-395.