

## KARARLAR

### ANAYASA MAHKEMESİ KARARI (\*)

**Dr. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU**

#### **Siyasi Parti Gruplarının Komisyon Çalışmalarına Katılmaları**

(\*) Esas No. : 1964/19

Karar No. : 1965/11

Karar Tarihi : 2/3/1965

Dâvacı : Cumhuriyet Halk Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu.

1. Anayasaya Aykırılık İddiası : Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası hükmünün, Anayasanın 85. maddesinin ikinci ve 92. maddesinin 5. fıkraları hükümlerine avkırı bulunduğu ileri sürülerek iptaline karar verilmesi isteminden ibarettir.

2. İlgili Maddeler : (a) Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesi hükmü şöyledir: «Madde 101 - Anayasanın 92. maddesi gereğince Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunca reddedilen veya değiştirilerek kabul edilen metin Millet Meclisinin benimsememesi üzerine, her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden kurulacak karma komisyona, üye seçimi ilgili komisyonca yapılır. İlgili komisyon birden fazla ise birlikte toplanarak karma komisyon üyelerini seçerler. Cumhuriyet Senatosu Başkanı keyfiyeti Genel Kurulun tasvibine sunar.

Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun reddettiği veya değiştirerek kabul ettiği metinler hakkında karar salt çoğunlukla alınmışsa, karma komisyona seçilecek üyeler, Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu kararını benimseyenler arasında seçilir.»

(b) Anayasanın 85. maddesinin ikinci ve 92. maddesinin 5. fıkralarının hükümleri şöyledir :

(aa) Madde 85/2...İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az on üyeden meydana gelir.»

(bb) Madde 92/5... Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca ve Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosunda üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsememesi için, üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde oya başvurulur.»

**3. Dâvacı Partinin Konu Hakkındaki Düşüncesinin Özeti:** «Anayasanın 94. maddesiyle kurulan Bütçe Karma Komisyonun teşkili hakkındaki tek istisna dışında bütün komisyonların kuruluşuna, siyasi partiler gruplarının kuvvetleri oranında katılmaları Anayasanın 85. maddesinin ikinci fıkrasının gereğidir. Bu kuralın Anayasanın 92. maddesi gereğince kurulan karma komisyonlar hakkında da uygulanması zorunluğu aşikârdır. Halbuki, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun salt çoğunluğu tarafından reddedilen veya değiştirilerek kabul edilen metinlerin Millet Meclisince benimsenmemesi halinde Anayasanın 92. maddesine göre kurulması gereken katma komisyonlara Senatonun ilgili komisyonlarından katılacak üyelerin Senato Genel Kurulunun kararını benimseyenler arasından seçilmesini emretmektedir.

Bu esasın uygulanması, Anayasanın 85. maddesinin ikinci fıkrasındaki, komisyonlarda parti gruplarının kuvvetleri oranında temsil edilmeleri kuralının uygulanmasına imkân vermez hatta Senatonun ilgili komisyonunda oybirliği ile reddedilen bir metnin Senato Genel Kurulunda, kabul edilmesi halinde, 101. maddenin son fıkrası uyarınca Senato Genel Kurul kararını benimseyen komisyon üyesi mevcut olmadığından, Anayasanın 92. maddesi gereğince karma komisyon kurulması mümkün olmaz. Keza Millet Meclisi İçtüzüğüne de aynı tarzda bir hüküm konulması halinde zıt gö-

rüşler, karma komisyonda karşı karşıya getirilmiş olacak ve bunun neticesinde bazı önemli meselelerde yasama organının kanun yapma yetkisini kullanamaz hale geldiği görülecektir. Halbuki, Anayasa koyucununun 92. madde ile kurduğu mekanizma, kanun yapma işini güçleştirmek maksadını değil, değişik eğilimler arasındaki uzlaşmayı kolaylaştırmayı öngörmektedir.

Bu sebeple Senato İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası hükmü, Anayasanın 85. maddesinin ikinci ve 92. maddesinin Beşinci fıkrası hükümlerine aykırıdır.»

4. Anayasa Mahkemesinin İncelemesi ve Aykırılık Kararı : Anayasa Mahkemesi dâvanın usulüne uygun olarak açıldığına karar verdikten sonra, söz konusu olayı, pek yerinde bir yargılama mantık ve metodu izliyerek konuyu uygulamada karşılaşılabilecek olan çeşitli varsayımlara göre incelemiştir. Anayasa Mahkemesinin tartışma konusu yaptığı üç varsayım şöyle sıralanmıştır :

«(a) Komisyonda oybirliği ile kabul edilen bir kanun tasarısı Senato Genel Kurulunda da aynen kabul edilmiştir.

(b) Senatonun ilgili komisyonundaki üyelerden bir veya daha çok parti gruplarını temsil edenler tasarıya muhalif oy vermişlerdir. Senato Genel Kurulu da komisyon çoğunluğunun veya azınlıkta kalan üyelerin düşüncesini uygun bularak tasarıyı salt çoğunlukla kabul etmiştir.

(c) Komisyonda oybirliği ile kabul edilen tasarı, Senato Genel Kurulunda reddolunmuş veya komisyonda oybirliğiyle reddedilen tasarı, Senato Genel Kurulunda kabul edilmiştir.

Bu durumlarda Anayasanın 92. maddesi gereğince, kurulacak karma komisyona İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrasına göre, üye seçilmesi halinde aşağıdaki sonuçlarla karşılaşılacaktır :

(aa) Yukarıda (a) bendindeki halde komisyon üyelerinin tamamı, Senato Genel Kurulunun kararını esasen benimsemekte oldukları için komisyonda temsil edilen parti gruplarının oranları muhafaza edilmek suretiyle karma komisyona üye seçilmesi mümkün olacaktır. Bu bakımdan, bu durumda Anayasanın 85. maddesinin 2. ve 92. maddenin 5. fıkralarına aykırı bir hal yoktur.

(bb) Yukarıda (b) bendinde öngörülen her iki halde de komisyonun bir veya daha çok parti grubunu temsil eden üyeleri tasarı-

nın Senato Genel Kurulunca kabul edilen şekline karşı muhalif düşüncede oldukları ve binnetice Senato Genel Kurulunun kararını benimsemedikleri için 92. maddeye göre kurulacak karma komisyona üye seçiminde dışarıda bırakılacaklarından söz konusu karma komisyona, bütün siyasî parti gruplarının kuvvetleri oranında katılmaları önlenmiş olacaktır. Halbuki, Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasına göre İçtüzük hükümlerinin, siyasî parti gruplarının, meclislerin bütün çalışmalarına, bu arada komisyon çalışmalarına kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir.

Halbuki, Senato İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası bu durumda, bazı siyasî parti gruplarının Komisyon çalışmalarına ve dolayısıyla Meclis çalışmalarının bir kısmına katılmalarını önlediğinden Anayasaya aykırıdır.

(cc) Yukarıda (c) bendinde öngörülen her iki halde de ilgili komisyonların üyelerinin tamamı, Senato Genel Kurulunun kararına muhalif düşüncede olduklarından, 101. maddenin son fıkrası bu durumda, Anayasanın 92. maddesine göre kurulacak Karma Komisyona Senatodan üye verilmesini önleyici niteliktedir.

Bu gibi hallerde ilgili komisyon dışındaki Senato üyelerinden, Genel Kurul kararını benimseyenler arasından Karma Komisyona üye verilmesine de imkân yoktur. Zira Anayasanın 92. maddesinin 5. fıkrasına göre Karma Komisyona seçileceklerin meclislerin ilgili komisyonlarının üyelerinden olması şarttır.

Bu durumda söz konusu 101. maddenin son fıkrası hükmü Karma Komisyon kurulması imkânını ortadan kaldıracak niteliktedir. Bu bakımdan hükmün Anayasanın 92. maddesinin 5. fıkrasına aykırı olduğunu da kabul etmek gerekir.

Diğer taraftan bu fıkra hükmünün, temsil ettiği düşünce bakımından da Anayasanın 92. maddesiyle bağdaşması mümkün değildir.

Zira Anayasanın Karma Komisyon kurulmasını öngören 92. maddesinin bir kanun tasarısı hakkında Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi görüşlerinin farklı olduğunun belirmesi üzerine iki meclisin uzlaşmaya varmasını sağlamak maksadını güttüğü aşîkârdır. Bu bakımdan kurulacak Komisyonun, her iki meclisteki değişik eğilimleri yapısında toplayarak karşı görüşlerin yumuşak bir ortamda incelenmesine imkân vermesi gerekmektedir.

Halbuki 101. maddenin son fıkrası, söz konusu Komisyona, yalnız Senato Genel Kurulunun kararı benimseyen üyeleri vermekle, Karma Komisyonda Senato görüşünün sonuna kadar savunulacağı düşüncesini ortaya koymaktadır ki bu da 92. madde ile güdülen amacın tersine bir yol tutulmak istendiğini gösterir.

Tüzüğe bu nitelikte bir hüküm koyma yetkisinin var olduğu kabul edilecek olursa aynı yetkiyi Millet Meclisine de tanımak zorunluğu açıktır. Bir an için Millet Meclisinin de bu yetkisinden yararlanarak tüzüğüne bu yolda bir hüküm koyduğunu düşünelim: Bu takdirde 92. maddeye göre uzlaşma amacı ile kurulması gereken Karma Komisyon, birbirine zıt görüşlerin eşit şekilde karşılıklıya getirildiği bir kuruluş olacak ve böyle bir kuruluş karşılıklı anlayışla bir uzlaşmaya varma yerine sonu gelmeyen çekişmelerle uğraşır duracaktır.

Görülüyor ki 101. maddenin son fıkrası hükmü, Anayasanın 92. maddesinin ruhuna aykırı bir uygulamaya da imkân verecek niteliktedir.

«... Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesinin 2. fıkrasının Anayasanın 85. maddesinin 2. ve 92. maddesinin 5. fıkrasına aykırı olduğundan iptaline oybirliğiyle 2/3/1965 gününde karar verildi.»

## GÖRÜŞÜMÜZ

### 1. Parti Grupları ve Komisyon Çalışmaları :

Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasına göre içtüzük hükümlerinin, siyasî parti gruplarının, meclislerin bütün çalışmalarına, bu arada komisyon çalışmalarına güçleri oranında katılmalarını sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Yeni anayasa, geçmişteki uygulamaya bir tepki olarak içtüzüklere yön gösterir nitelikte kurallar koymuş ve yasama meclislerini parlamenter çalışmaların düzenlenmesi işinde büsbütün özgür bırakmamıştır. Anayasadaki bu yön gösterici kuralların belirli bir anlam ve amacı vardır. Gerçekten, yeni anayasa düzeninden önce, TBMM komisyonlarının kuruluşunda, siyasî parti gruplarının meclislerin bütün çalışmalarına güçleri oranında katılmalarını öngören bir usulün uygulanmaması, meclis komisyonlarında çoğunluk partisi üyelerinin üstünlük sağlamalarına yol açmaktaydı. O dönemdeki TBMM İçtüzüğü'nün (1957 ta-

rihli) 23. maddesine göre, komisyonlara aday göstermek parti gruplarına tanınmış bir yetki idi. Ancak, komisyonlara adayları seçmek, gerçekte meclisteki çoğunluğun, başka deyişle çoğunluk partisinin istek ve tutumuna bağlı kalmaktaydı. Muhafif parti gruplarının aday olarak gösterilen parlamento üyelerinin meclis iç organlarına seçilmeleri de, bu durumda yine iktidar çoğunluğunun oyuna terk edilmiş olmaktadır. Eski (1924) Anayasası sisteminde, meclisin bütün çalışmalarında bir «blok çoğunluğun» üstünlüğü göze çarpmaktaydı. Bütün içtüzük bu üstünlük üzerine oturtulmak istenmişti. İktidarın ezici çoğunluğu, meclis çalışmalarına ve organlarına istediği biçimi verebilir ve muhalefetin karşıkoymalarına rağmen dilediği kararı alabilirdi. (Bkz. T. Z. TUNAYA, Meclis Çalışmalarında Çoğunluğun Kuvveti, Cumhuriyet, Sayı: 11342) Aynı yolda bir gerekçeye Cumhuriyet Senatosu Divanı Seçimine İlişkin ihtilâflı meseleler hakkında Ankara Hukuk Fakültesince kurulan komisyonun mütalâasında da rastlamak mümkündür. Adı geçen mütalâada denilmiştir ki: «... Yeni Anayasamız, umumiyetle güttüğü, geçmiş rejimin aksaklıklarını önleme hususundaki umumî tutumuna uygun olarak Başkanlık Divanını da —Senato organlarındaki görüşmeler sırasında belirtildiği üzere— tekrar belli bir veya birkaç partinin tekline geçmekten korumak istemiş, buna çare olarak da... ilgili Meclisteki her siyasî parti grubuna kuvveti ölçüsünde Divana katılma imkânının sağlanmasını emretmiştir.» (Bkz. Cumhuriyet Senatosu Anayasa Komisyonu, 2/1/1963 tarihli 1658 sayılı yazıya karşılık Üniversitelerden alınan mütalâaları havi rapor, s. 7).

Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasındaki kural, çağdaş demokraside siyasî partilerin ve özellikle azınlığın, muhalefet fonksiyonunun yerine ve önemine yaraşır modern bir kuraldır. Karşılaştırmalı parlamento hukuku alanındaki bilgiler de bu modern uygulamayı doğrulamaktadır. Nitekim, komisyon seçimleri için Fransa ve Almanya'da da, siyasî partiler meclislerdeki oranlarına göre aday gösterirler. Çeşitli partilerin başkanlık divanları her partiye komisyonlarda ayrılacak yerler üzerinde aralarında pazarlık yaparlar. İlgili meclis başkanına komisyonlara aday gösterdikleri üyelerin listesini verirler. Fransa'da meclis başkanı, ilgili komisyon ve grup başkanlarını kendi tesbit ettiği bir süre içinde, teklif ettikleri adayların adlarını bildirmeye çağırır. (Bkz. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU, Yasama Meclisinde Komisyonlar, Ankara 1965, s. 120 - 128).

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası, Anayasanın 92. maddesine göre kurulacak olan Karma Komisyo-

na, ancak C. Senatosu Genel Kurulu kararını benimseyenlerin seçilebileceğini söylemektedir. Hal böyle olunca, Senato İçtüzüğü'nün bu hükmü, Genel Kurul kararını benimsemeyenlerin Karma Komisyona girmelerine engel olmaktadır. Anayasa Mahkemesi, yukarıda değindiğimiz yerde gerekçelerle söz konusu içtüzük hükmünün Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğunu belirtmiştir. Anayasa 2. fıkra ile demokratik hayatın etkin öğeleri haline gelmiş bulunan siyasi partiler için çok partili parlamenter demokrasinin denge ve eşitlik ilkesine uygun âdil bir çalışma ortamı yaratmak istemiştir. Ayrıca, bu fıkra anayasa koyucunun siyasi partiler hakkındaki temel düşünce ve inancını (Ay. M. 56/3) pekiştiren bir görünüm taşımaktadır. Anayasa koyucu siyasi partilere karşı tutumunu 56. maddeyle genel olarak belirttikten sonra, bunu eylem alanına çıkaracak somut formüller göstermiştir. İşte, Anayasanın 85. maddesinin 2. fıkrası bu formüllerden birisidir.

2. Anayasanın 92. Maddesi, Yasama Anlaşmazlıkları ve Uzlaştırma Yolları : Anayasa Mahkemesi, Senato İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası hükmünü, Anayasanın Karma Komisyon kurulmasını öngören 92. maddesinin 5. fıkrasına aykırı olduğunu kabul etmiştir. Gerçekten Anayasa 92. maddesiyle bir kanun tasarı veya teklifi üzerinde ayrı görüşlere sahip bulunan iki yasama meclisinin sonunda bir uzlaşmaya varmalarını istemiştir. Anayasanın 92. maddesinde yer alan Karma Komisyon, bir uzlaştırma komisyonudur. Nitekim, çift meclis sistemini benimsemiş olan ülkelerde, kanun tasarı veya teklifleri, önce meclislerden birinde görüşülür ve sonra ötekine gönderilir. Kanun tasarıları veya teklifleri meclislerden kesin olarak geçip, kanunlaşmaya kadar belirli süreler içinde iki meclis arasında gidip gelirler. İşte, tasarı ve tekliflerin yasama meclisleri arasında böyle birkaç kez, mekik dokurcasına gidip gelmelerine bakılarak, bu sisteme Mekik Sistemi (Navetta) denilmiştir. Ancak, bu mekik her zaman düzenli ve çabuk biçimde işlemeyebilir. Yasama meclisleri, kendilerine gelen tasarı ve teklifler üzerinde birbirlerinden ayrı görüş ve tutuma sahip olabilirler. Meclisler tasarı ve teklifleri aynen benimseyebilecekleri gibi, bunlar üstünde değiştirme, reddetme, vb işlemler de yapabilirler. Gerçi, bir meclisin kabul ettiği metni, ötekisi de benimserse, bundan herhangi bir yasama anlaşmazlığı çıkmazsa da, bir meclisten gelen metni öbürünün değiştirmesi veya reddetmesi halinde söz konusu meclisler arasında bir anlaşmazlık başgösterir. Kanun tasarılarının gecikmeden kanunlaşması, hatta bazan düşme-

mesi ve yasamaya ilişkin işlerin sürüncemede kalmaması için, anayasalar ile içtüzüklere meclislerin aralarında başgösterebilecek böyle anlaşmazlıkları çözmek, aralarını bulmak ve kısaca onları uzlaştırmak amacıyla bazı usûller konulmuştur. Bu usûllerin en yaygını ve bilineni, Karma Uzlaştırma Komisyonları usûlüdür. Söz konusu komisyonlar, uluslararası parlamenter uygulamada değişik adlarla çağırılmaktadır: Amerika'da Konferans Komiteleri; Almanya'da Arabulucu Komisyonlar (Vermittlungsausschuss); Fransa'da Karma Hakem Komisyonları (Eşit Yanlı Karma Komisyonlar da denebilir —Commission mixte Paritaire—); İngiltere'de (Conferences) deyimleri kullanılmaktadır.

Genellikle, uzlaştırma komisyonlarının çalışmalarına meclislerden hiç birisinin içtüzük kuralları ve usûlleri uygulanmamaktadır. Bu komisyonların çalışmaları, meclislerin her ikisince de benimsenmiş özel içtüzükler veya ortak parlamenter kurallar tarafından düzenlenmektedir. Bizce, doğrusu da budur; çünkü gerçekte bu komisyonlarda parlamentonun her iki meclisi küçük çapta da olsa karşılamakta ve birlikte toplanmaktadırlar. Bu karma komisyonlar da, öteki komisyonlar gibi yasama meclislerinin küçük birer örneğini teşkil etmektedirler. (Bkz. Fazla bilgi için. KARAMUSTAFAOĞLU, age., s. 216 ve son).

Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 101. maddesinin son fıkrası, Karma Komisyona yalnız Senato Genel Kurulunun kararını benimseyen üyeleri vermekle, adeta Karma Komisyonun bir kanadına Senato görüşünün savunuculuğu görevini yüklemektedir. Oysa, Anayasanın amacı uzlaşmaya varmaktır. Bu tipteki Karma Komisyon da esasen meclisler arasındaki anlaşmazlığı yatıştırmak ve onları olumlu bir sonuca ulaştırmak düşüncesiyle kurulmuştur. Anayasanın anlayışı yasama faaliyetinin çekişmelerle uzayıp gitmesine manidir. Karma Komisyon, farklı tezler üzerinde direnen meclisler arasında arabuluculuk rolü oynamaktadır. Bu bakımdan komisyonu meclislerden herhangi birisinin tezi üzerinde tek yanlı bir direnme merkezi haline gelebilecek şekilde kurmak doğru olmaz. Böyle bir davranış, Anayasanın yasama faaliyetinden umduğu yarara aykırı düşer.