

1982 ANAYASASINDA
**ANAYASAYI
DEĞİŞTİRME
SORUNU**

Dr. Erdal ONAR

Ankara-1993

ISBN-975-95698-0-9

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASINDAKİ DEĞİŞTİRME YASAĞI

I. 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ DÜZENLEME.....	7
1. 1924 Anayasası.....	7
2. 1961 Anayasası.....	8
II. 1982 ANAYASASINDAKİ DÜZENLEME.....	11
1. Değişirme yasağının Millî Güvenlik Konseyince genişletilmesi.....	11
2. Değişirme yasağının kapsamı.....	13
3. Değişirme yasağının kapsamının genişletilip genişletilemeyeceği.....	17
4. Değişirme yasağı getiren maddenin değiştirilip değiştirilemeyeceği.....	19

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASINDA ANAYASANIN DEĞİŞTİRİLMESİ SÜRECİ

I. DEĞİŞİKLİĞİN TEKLİF EDİLMESİ.....	23
1. Değişiklik teklif edebilecek olanlar.....	23
2. Değişiklik teklifinin konusu.....	27
3. Değişiklik teklifinin şekli.....	30
II. DEĞİŞİKLİK TEKLİFİNİN GÖRÜŞÜLMESİ VE KARARA BAĞLANMASI.....	36
1. Teklifin komisyonda görüşülmesi.....	36
A. Komisyon incelemesinin gerekliliği.....	36

B. Komisyon incelemesi sırasında önergedeki imzalarda ekilme olması.....	39
C. Değişiklik tekliflerinin komisyonda birleştirilmesi.....	43
D. Komisyonun bir Anayasa değişikliği teklifi üzerinde yapabileceği değiştirmelerin sınırı.....	44
E. Teklifin komisyonda rapora bağlanması ve Genel Kurul gündemine alınması.....	47
2. Teklifin Genel Kurulda görüşülmesi.....	48
A. İki defa görüşme gereği.....	48
a) İki defa görüşme terimi.....	48
b) İki defa görüşmenin yöntemi.....	50
c) Birinci görüşmede reddedilen bir teklifin ikinci görüşmesinin yapılıp yapılamayacağı.....	52
B. Teklifin öncelikle görüşülebilmesi.....	56
C. Görüşmeler sırasında teklif üzerinde değişiklik önerilmesi.....	59
3. Değişiklik teklifinin karara bağlanması.....	63
A. Kabul yetersayısı.....	63
B. Oylamanın türü ve aşamaları.....	69
C. Karar yetersayısı ve toplantı yetersayısı ilişkisi.....	75
III. YASAMA ORGANINCA KABUL EDİLEN BİR ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN ONAYLANMASI.....	83
1. Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun Cumhurbaşkanınca yasama organına geri gönderilmesi.....	83
A. Geri göndermenin niteliği.....	83
B. Geri göndermenin yöntemi.....	86
C. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir Anayasa değişikliğinin yasama organınca aynen kabul edilmesi.....	90
2. Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması.....	94
A. Halkoylamasının zorunlu veya ihtiyarî oluşu.....	94

B. Halkoylamasının yöntemi.....	101
a) Halkoyuna sunulacak Anayasa değişikliğinin Resmî Gazetede yayımlanması.....	102
b) Halkoylamasının Yüksek Seçim Kurulunun yönetimi ve denetimi altında yapılması.....	103
c) Halkoylamasının zamanı.....	105
d) Anayasa değişikliklerinin halka tanıtılması.....	106
e) Halkoylamasına katılım.....	113
aa- Halkoylamasına katılabilecek olanlar.....	113
bb- Halkoylamasına katılım yükümlülüğü.....	119
f) Anayasayı değiştiren bir kanunun maddelerinin birlikte veya ayrı ayrı halkoyuna sunulması.....	124
g) Halkoylamasının sonuçlanması.....	126
3. Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca onaylanması.....	128

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

I. GENEL OLARAK.....	131
II. 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ.....	135
1. 1961 Anayasasının ilk şeklindeki durum.....	135
A. Şekil denetimi.....	137
B. Esas denetimi.....	138
2. 1971 değişikliğinden sonraki durum.....	142
III. 1982 ANAYASASINDA ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ.....	149
1. Denetimin türü ve kapsamı.....	149
A. Denetimin sadece şekil açısından yapılabilmesi.....	149
B. Değiştirilmesi yasaklanmış olan maddelerin durumu.....	156
2. Denetim yolları.....	165

A. İptal davası.....	165
B. Defi yolu.....	175
3. İptal İsteminin karara bağlanması.....	177
SONUÇ.....	181
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	187

KISALTMALAR

AMKD.....	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
A.Ü.....	: Ankara Üniversitesi
Bkz.....	: Bakınız
C.....	: Cilt
CSTD.....	: Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi
DMTD.....	: Danışma Meclisi Tutanak Dergisi
DSP.....	: Demokratik Sol Parti
DYP.....	: Doğru Yol Partisi
E.....	: Esas
İ.Ü.....	: İstanbul Üniversitesi
K.....	: Karar
M.G.K.....	: Millî Güvenlik Konseyi
MGKTD.....	: Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi
MMTD.....	: Millet Meclisi Tutanak Dergisi
s.....	: Sahife
SHP.....	: Sosyaldemokrat Halkçı Parti
S.Ü.....	: Selçuk Üniversitesi
T.B.M.M.....	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBMMTD.....	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi
TBMMZC.....	: Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi
TCK.....	: Türk Ceza Kanunu
TRT.....	: Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu
U.S.A.....	: United States of America
vd.....	: ve devamı
Vol.....	: Volume

GİRİŞ

Bilindiği gibi, bir devletin temel kuruluşunu ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerini belirleyen kurallar bütünü, o devletin anayasal düzenini oluşturur. Günümüzde, az sayıdaki istisnalar bir yana bırakılacak olursa, hemen bütün devletlerde anayasal düzenin yazılı bir anayasaya dayandığı görülmektedir. Nitekim, EROĞUL tarafından 137 ülke üzerinde yapılan bir araştırmada, sadece 12 ülkenin yazılı bir anayasaya sahip olmadığı saptanmıştır (1). Kuşkusuz, bu ülkelerde de anayasal düzene ilişkin bazı yazılı kurallar bulunabilir. Fakat bunlar, ya İngiltere örneğindeki gibi bazı yazılı belgelerin (statutes), yanında çok sayıda anayasal teamül (common law) ve anayasal uygulamalar da (conventions) görüldüğünden; ya da İsrail örneğindeki gibi, farklı tarihlerde yürürlüğe konmuş, birbirlerinden ayrı metinlerde yer alan anayasal kuralların varlığından, yazılı anayasaya sahip olmayan ülke sayılmaktadırlar (2). Ne olursa olsun, az sayıdaki bu istisnaları bir kenara bırakırsak, ilk anlamlı örneğini 1787 tarihli Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında gördüğümüz yazılı anayasaların, günümüzde hemen bütün devletlere egemen olduğunda kuşku yoktur (3).

- (1) EROĞUL, Cem: *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Ankara 1974, s.81.
- (2) Yazılı olmayan anayasalar, klasik bir ayrıma göre, teamüli anayasalar diye de adlandırılmaktadır. Ancak, EROĞUL, bunlar için tedvin edilmemiş Anayasalar demenin daha yerinde olacağına işaret etmektedir (EROĞUL-1974-: s.89). SARTORI ve ona katılan ÇAĞLAR, İngiltere örneğini yazısız değil, farklı yazılmış Anayasa olarak adlandırmaktadırlar (ÇAĞLAR, Bakır: *Anayasa Bilimi*, İstanbul 1989, s.102).
Yazılı olmayan anayasalar için bkz.: DE SMITH, S.A.: *Constitutional and Administrative Law*, Great Britain 1978, s.24-28; FINER, Herman: *Theory and Practice of Modern Government*, London, 1949, s.118-122; LIJPHART, Arend: *Çağdaş Demokrasiler* (Çevirenler: Ergun ÖZBUDUN ve Esin ONULDURAN), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasal İlimler Derneği ortak yayını, s. 125-126; SAN, Coşkun: *Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri*, Ankara 1974, s.32-33; TEZİÇ, Erdoğan: *Anayasa Hukuku*, İstanbul 1991, s.143-146; ÇAĞLAR (1989): s.101-102; EROĞUL (1974): s.10-12, 81-92.
- (3) Aslında, tarihteki ilk yazılı anayasa girişimleri İngiltere'de görülmüştür. Ancak, gerek 1649 tarihli "Agreement of the People", gerek Cromwell zamanında

Yazılı anayasaların böyle yaygın bir hale gelmesinin temelinde, değişen iktidar ilişkilerinin yeni biçiminin yazılı kurallarla belirtilmesi gereksinimi yatar. Ayrıca federal yapılı devletlerin ortaya çıkması da, federal otorite ile yerel otoritelerin yetki bölüşümünü yazılı bir biçimde saptamak gereğini doğurmuştur (4). Devletin ana kuruluşunu yazılı bir şekilde belirleyip, güvence altına almak gereksinimi, bu kuralların değiştirilmesinin çeşitli düzenlemelerle zorlaştırılması düşüncesini de beraberinde getirmiştir.

Kaynağını BRYCE'da bulduğumuz bir ayrımla, sıradan kanunların değiştirilmesine göre zorlaştırılmış olan anayasalara katı anayasa denilmektedir (5). Buna karşılık, anayasanın değiştirilmesi, sıradan kanunların değiştirilmesine göre hiçbir fark içermiyorsa, o zaman yumuşak bir anayasadan söz edilebilir. Ne var ki, yazılı anayasalar için bu ayrım sadece teorik bir önem taşır. Çünkü hemen hemen tümünün, bir ölçüde de olsa katı anayasa grubuna girdikleri söylenebilir (6). Bir başka deyişle, çok az sayıda istisna bir yana bırakılacak olursa, yazılı anayasaların değiştirilmeleri, diğer kanunlara göre az veya çok zorlaştırılmıştır. İşte bu zorlaştırıcı olan, yani bir anayasayı katı anayasayı haline getiren düzenlemeler arasında, değişiklik için gerekli teklif ve kabul yeter sayılarının yükseltilmesi (7),

hazırlanan 1653 tarihli "Instrument of Government" kısa ömürlü olmuş ve 1660'da Charles II'nin Krallığıyla monarşi yeniden başlamış ve yazılı anayasa uygulaması böylece sona ermiştir (FINER-1949-: s.119-120).

- (4) FINER (1949): s.119-122; LIPHART: s.114.
- (5) ÇAĞLAR (1989): s. 85-86; EROĞUL (1974): s.19; ESEN, Bülent Nuri: *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Ankara 1970, s.71.
- (6) EROĞUL, yazılı anayasaya sahip ülkelerden sadece Singapur'un kelimenin tam anlamıyla yumuşak bir anayasa olduğunu belirtmektedir (EROĞUL-1974-: s.177). WHEARE de, herhangi bir kanun gibi aynı yöntemle değiştirilebilen yazılı anayasaların çok az olduğuna işaret edip, Yeni Zelanda Anayasasını bu konuda örnek göstermekte ise de (WHEARE, K.C.: *Modern Anayasalar- Çeviren: Mehmet TURHAN-*, İstanbul 1984, s.21); Yeni Zelanda'nın Anayasal sistemini gerçek bir yazılı anayasa olarak kabul etmekteki güçlük dikkate alındığında, bunun iyi bir örnek oluşturduğu söylenemez. Gerçekten LIPHART'ın belirttiği gibi Yeni Zelanda Anayasası tek bir belgeden ibaret değildir. "Onun 'yazılı olmayan Anayasası', 1952 tarihli Anayasa Kanunu, sair temel kanunlar, teamül ve örflerden oluşur" (LIPHART s.11).
- (7) Örneğin, 1787 tarihli A.B.D. Anayasasının V. maddesi, Kongrenin her iki meclisinin üçte ikisinin başvurusu üzerine ve federe devletlerin dörtte üçünün kabulü ile Anayasada değişiklik yapılabileceğini öngörmektedir. Bu nitelikli çoğunluğun aranması, A.B.D. Anayasasının değiştirilmesini hayli zorlaştırmıştır. Kongre, bugüne kadar 7000'den fazla değişiklik önerisini incelemiş, bunlardan

değişiklik sürecinin uzatılması (8), bazı durumlarda değişikliğe gidilememesi (9), değişiklik için ayrı bir kurucu meclis oluşturulması (10) veya değişikliğin onay için referanduma sunulması (11) sayılabilir.

Anayasaların değiştirilmesini bu tür düzenlemelerle zorlaştırmanın ötesinde, kurucu iktidar, kimi maddelerin değiştirilmesini tamamen yasaklayarak maddî bir katılık da yaratmış olabilir. Gelecek kuşakların iradelerini de bağladığı dikkate alındığında, bunun, değişiklik yapılmasını sadece zorlaştıran birincisine göre daha önemli ve tartışma doğuran bir katılık olduğunda kuşku yoktur. Bu tür düzenlemeleri "*hürriyet* tarafından *sayı'nın* karşısına dikilen *hukukî barajlar*" (12) olarak görüp, bazı değerleri,

sadece 33'ünü kabul edip, federe devletlerin onayına sunmuş; bu 33'ün de 26'sı onaylanıp, Anayasa değişikliği haline gelmiştir (Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Birleşik Devletler Tanıtma Dairesi, 1987, s.41).

- (8) Örneğin, 1948 yılında yürürlüğe giren şimdiki İtalyan Anayasasının 138. maddesine göre, birinci meclisin kabul ettiği Anayasa değişikliklerinin, ikinci meclisce de üç ay dan daha az olmayan bir aradan sonra kabulü gerekmektedir.
- İsveç'te, yasama meclisi Riksdag'ın kabul ettiği bir Anayasa değişikliği, bu değişiklikten sonra yapılan bir genel seçimle oluşan yeni yasama meclisince de aynen onanması halinde yürürlüğe girebilir (The Instrument of Government, Chapter 8, Art. 15, Constitutional documents of Sweden, Published by The Swedish Riksdag, 1981, s.61. Aynı konuda ayrıca bkz. LIJPHART: s.127-128).
- (9) Örneğin, 1958 tarihli Fransız Anayasasının 89. maddesinin 4. fıkrası, ülke bütünlüğü tehlikede iken, Anayasa değişikliği yapılamayacağını öngörmektedir.
- (10) Örneğin, A.B.D. Anayasasının V. maddesi, Anayasa değişikliği için, Kongre'nin yanı sıra bir başka yetkili organın daha kurulabileceğini söylemektedir. Buna göre, federe devletlerin üçte ikisinin istemi üzerine oluşturulacak bir "Convention", Anayasa değişikliğini hazırlayabilir ve bu değişiklik, ya federe devletlerin yasama organlarının veya federe devletlerinin bu amaçla kuracakları "convention"ların dörtte üçünün onaması ile gerçekleşebilir.
- (11) 1958 tarihli Fransız Anayasasının 89. maddesi uyarınca, yasama organının her iki meclisince de kabul edilmiş bir Anayasa değişikliği, sunulacağı referandumda da kabul görürse yürürlüğe girebilir. Ne var ki, değişiklik önerisi, Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine iki meclisin birleşik toplantısında beşte üç çoğunlukla kabul edilirse, referanduma sunulmaz.
- İsviçre, Avusturya, Danimarka, İrlanda ve Japonya, Anayasa değişikliklerinde referandumun zorunlu olduğu diğer ülke örnekleridir (LIJPHART: s.136).
- (12) MIRKINE-GUETZEVITCH: Les Constitutions européennes, Paris 1951, C.1, s.150 (KAPANİ, Münci: Kamu Hürriyetleri, Ankara 1970, s.254'den naklen).

çoğunluğun iradesine karşı koruduğu için destekleyenler bulunabileceği gibi; böyle bir yasaklamaya, "bir kuşak, geleceğin insanlarını kendi ilkeleri içinde hapsedemez" (13), diyerek karşı çıkanlar da olabilir. Ayrıca, anayasasını değiştirme yetkisine getirilen bu tür sınırlamalarla, milletin bir bakıma o alandaki düzenleme için egemenliğinden vazgeçmiş sayılacağı da düşünülebilir (14). Bunlara ek olarak, değişiklik için hukukî yolları tıkamanın, ihtilâlcî girişimlere yol açabileceğini de gözden uzak tutmamak gerekir (15). Bütün bu tartışmalara karşın, çeşitli anayasalarda yine de bazı maddelerin değiştirilmesinin yasaklandığını görmekteyiz (16).

İşte, bir anayasayı katı anayasa yapan bu ölçütlerden, gerek değiştirilmesi yasaklanan kurallarla, gerek değişiklik sürecini zorlaştırıp

(13) TUNAYA, Tarık Zafer: *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, 4. Bası, İstanbul, 1980, s.134.

(14) TEZİÇ (1991): s.165.

(15) FRIEDRICH, Carl J.: *Constitutional Government and Democracy*, Ginn and Company, 1950, s. 143; TEZİÇ (1991): s. 169.

(16) Örneğin, Fransa'da devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin kuralın değiştirilmesi yasaklanmıştır. Gerçekten, şu an yürürlükte olan 1958 tarihli 5. Cumhuriyet Anayasasının 89. maddesinin son fıkrası ve bir önceki 1946 tarihli 4. Cumhuriyet Anayasasının 95. maddesi, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin düzenlemenin değiştirilemeyeceğini belirtmektedir. Fransız Anayasalarında "Cumhuriyet" e yönelik bu değiştirme yasağı, ilk kez 1875 tarihli 3. Cumhuriyet Anayasasında 1884 tarihinde yapılan bir değişiklikle getirilmişti (EROĞUL-1974-; s. 107).

İtalya'da da benzer bir düzenleme görüyoruz. İtalyan Anayasasının 139. maddesine göre, Cumhuriyet şekli, Anayasa değişikliğine tabi tutulamaz.

Daha farklı bir konudaki değiştirme yasağıyla A.B.D. Anayasasında karşılaşmaktayız. Bu Anayasada nasıl değişiklik yapılacağını düzenleyen V. madde, süreci açıkladıktan sonra, bir federe devletin kendi rızası olmaksızın Senato'daki eşit oy hakkından yoksun bırakılmasına yol açacak Anayasa değişikliği yapılamayacağını belirtmektedir (MARBURY, William.: "The Limitation Upon the Amending Power", *Harvard Law Review*, Vol. 33, 1920, s.223 vd).

1949 tarihli Federal Alman Anayasasında ise, değiştirme yasağı daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu Anayasanın 79. maddesinin 3. fıkrasına göre, Federal Devletin federe devletlere (Länder) bölünmesini, federe devletlerin yasama faaliyetine katılmasını veya 1. ve 20. maddelerde yer alan temel ilkeleri etkileyecek değişiklikler yapılamaz. Söz konusu 1. madde "insan onurunun korunması"; 20. madde ise "Anayasanın temel ilkeleri ve direnme hakkı" başlığını taşımaktadır. Görüldüğü gibi, bu Anayasada değiştirme yetkisine getirilen sınırlama, oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır (SAN-1974-: s.80-81).

biçimsel bir katılık sağlayan dñzenlemelerle, 1982 Anayasasında da karşılaşmaktayız. Bu nedenle, biz de üç bölümlük bu çalışmamızın "1982 ANAYASASINDAKİ DEĞİŞTİRME YASAĞI" başlıklı birinci bölümünde, değiştirilmesi yasaklanan maddeleri ve bunlarla ilgili sorunları; "1982 ANAYASASINDA ANAYASANIN DEĞİŞTİRİLMESİ SÜRECİ" başlığını taşıyan ikinci bölümünde ise, Anayasa değişikliğinde izlenecek yöntemi ele alacağız. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünü de, "ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ" konusuna ayıracağız.

BİRİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASINDAKİ DEĞİŞTİRME YASAĞI

Çeşitli ülke anayasalarında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da bazı kurallar için değiştirme yasağı getirilmiş bulunmaktadır. Aynı şey, daha dar bir kapsamda olmakla birlikte, 1982 Anayasasından önceki Cumhuriyet dönemi Anayasalarında da söz konusuydu. Bu nedenle, biz de, 1982 Anayasasındaki değiştirme yasağına girmeden önce, diğer Anayasalarımızdaki değiştirilmesi yasaklanan kurallara göz atmak istiyoruz.

I. 1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ DÜZENLEME

1. 1924 Anayasası

Eski Anayasalarımız içinde ilk kez 1924 Anayasasında değiştirilmesi yasaklanmış kurala tanık olmaktadır. Bu Anayasanın, değişiklik sürecini düzenleyen 102. maddesi, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki birinci maddesinde değişiklik yapılmasının teklif dahi edilemeyeceğini belirtmekteydi. Yüzyıllarca süren bir mutlak monarşi yönetiminden sonra, henüz çok yeni olan Cumhuriyet rejimini, 1924 Anayasasının bu tür değiştirilmesi yasaklanmış bir kural ile düzenleyip, olası değişiklik arzularına karşı güvence altına almak istemesini, o günün koşulları içinde herhalde normal görmek gerekir (1).

(1) Her ne kadar, 1924 Anayasası tasarısının T.B.M.M.'nde görüşülmesi sırasında, Devletin dinini, başkentini ve resmi dilini belirleyen 2. maddesinin, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu söyleyen 3. maddesinin ve T.B.M.M.'nin milletün tek ve gerçek temsilcisi olduğunu, egemenliği millet adına yalnız onun kullanacağını belirten 4. maddesinin de, 1. madde gibi değiştirilmelerinin yasaklanması istenmişse de; bu istek, çoğunlukça kabul edilmemiştir (Bkz. Bozok Mebusu Hamdi Bey'in önerisi, GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref- SEZGİN, Zekai: 1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri, Ankara 1957, s.462-465).

2. 1961 Anayasası

1924 Anayasasındaki değiştirme yasağı, varlığını, 1961 Anayasasında da korumuştu. Gerçekten, bu Anayasanın 9. maddesi, bu kez madde numarası belirtmeden, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hşkmşnşn değiştirilemeyeceğini ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğini şngşrmekteydi (2). 1961 Anayasası hazırlanırken soruna bşyşk ölçşde tarihsel açıdan bakıldığını ve bu Anayasada bşyle bir değiştirme yasağının "...daha evvel konulduğu için, hem de Atatşrk'řn koyduğu bir hşkşm..." olduğu için yer aldığını gşrşyoruz (3). Ancak, o dşnemde Anayasa Mahkemesi bu yasağı geniş yorumlamış ve değiştirilmesi yasaklanan Cumhuriyetin sıradan bir Cumhuriyet olmadığını belirterek, bu kavramın, Anayasanın 2. maddesindeki nitelikleri de içermesi gerektiğine işaret etmişti. Örneğin, bir kararında Anayasa Mahkemesi,

"...Anayasanın 9. maddesi ile değiştirilmesi yasaklanan Türkiye Cumhuriyetinin temel nitelikleri, Anayasanın 2. maddesinde ve bu maddenin gşnderme yaptığı Başlangıç kısmında açık biçimde belirtilmiştir. Bu bakımdan 9. maddedeki yasa, yalnız 'Cumhuriyet' sřzcřęřnřn değiştirilmesini değil, 2. madde ve bu maddenin gşnderme yaptığı Başlangıç kısmında belirtilen nitelikleri de kapsar.

Anayasanın 2. maddesi, Türkiye Cumhuriyetini, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan

(2) 1961 Anayasası tasarısının Temsilciler Meclisinde gşrşşlmesi sırasında, değiştirme yasağının sadece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin hşkşm için değil, Cumhuriyetin bazı nitelikleri için de sşz konusu olması istenmişti. Bu bağlamda, ũyelerden Necip BİLGE, şyle demektedir:

"...Kanaatimce, sadece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hşkmşn değişmezliğinin ifade edilmesi yeterli değildir. şnkş bugşn dşnyanın en sağcısından, en solcusuna kadar bştşn diktatşrlşkleri, rejimlerinin Cumhuriyet olduğunu ifade ve ilān etmektedirler... Onun için, ben şahsen, sadece Cumhuriyetin değil, Cumhuriyetimizin vasıflarından olan demokratik ve laik olduğu şeklindeki prensibin de değişmezliği şeklinde bir hşkmşn konmasının daha uygun olacağı kanaatindeyim..." (ÖZTŐRK, Kāzım: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt II, Ankara 1966, s.1208). Ancak, bu genişletilme istemi kabul edilmemişti.

(3) Bkz. maddenin, Temsilciler Meclisinde gşrşşlmesi sırasında, Anayasa Komisyonu sşzcşsş Muamer AKSOY'un konuşması (ÖZTŐRK-1966-: s.1210).

millî, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olarak tanımlamıştır. Buna göre, bu ilkelerden soyutlanmış devleti, Anayasa'nın tanımladığı 'Cumhuriyet' olarak kabul etme olanağı yoktur"

diyordu (4). Böylece, Anayasa Mahkemesinin kararlarıyla, 1961 Anayasasındaki değiştirilmesi yasaklanmış maddeler arasına, Cumhuriyetin niteliklerini belirleyen 2. madde ve onun yollama yaptığı Başlangıç metnindeki temel ilkeler de katılmış bulunmaktaydı. Kanımızca, Anayasa Mahkemesi, Anayasada değiştirilmesi yasaklanan "Cumhuriyet" in kapsamını, benimsenmesi pek de kolay olmayan bu tür yorumlarla fazlasına geniş tutmuştur (5). Gerçekten, eğer kurucu iktidar, "Cumhuriyet" e Anayasanın 2.

-
- (4) Anayasa Mahkemesinin 27.1.1977 günlü, E.1976/43, K.1977/4 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 15, s.115.

Bu konuda, Anayasa Mahkemesinin aynı doğrultuda verdiği daha önceki şu kararları da örnek gösterilebilir:

- i. 16.6.1970 günlü, E.1970/1, K.1970/31 sayılı Karar, AMKD, Sayı 8, s.323.
 - ii. 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K.1971/37 sayılı Karar, AMKD, Sayı 9, s.428-429.
 - iii. 15.4.1975 günlü, E.1973/19, K.1975/87 sayılı Karar, AMKD, Sayı 13, s. 428-431.
 - iv. 23.3.1976 günlü, E.1975/167, K.1976/19 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s.131.
 - v. 12.10.1976 günlü, E.1976/38, K.1976/46 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 263.
 - vi. 12.10.1976 günlü, E.1976/26, K. 1976/47 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s.296.
- (5) Anayasa Mahkemesinin bu yaklaşımı, Türk doktrininde geniş tartışmalara yol açmıştır. Kimi düşünürler Yüce Mahkemenin görüşünü desteklerken, kimileri karşı çıkmaktaydılar. Bu konuda bkz. AKAD, Mehmet: "Anayasa Yargısı Üzerine Gözlemler", Yargı, Aylık Dergi, Mayıs 1979, Sayı 37, s. 39-43; AKSOY, Muammer: Devrimci Öğretmenin Kıyımı ve Mücadelesi, C.2, Ankara 1975, s. 1260-1264; ALDIKAÇTI, Orhan: Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982, s. 361-362; ÇAĞLAR (1989): s. 85-86; DAL, Kemal: Türk Esas Teşkilât Hukuku, Ankara 1984, s. 161-162; EROĞUL (1974): s. 163-169; EROĞUL, Cem: "Anayasa Mahkemesi'nin Yirminci Yıldönümü ve Birkaç Öneri", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XXXVII, No. 3-4, 1982, s. 133-134; GÖZLER, Kemal: Kurucu İktidar, Ankara 1991, s. 158, dipnot 40; HAMZAOĞLU, Serap, 1982 Anayasası'nın Değiştirilmesi Sorunu, Milliyet Gazetesi, 1989 Yılı Yarışma Birincisi, Yayınlanmamış Araştırma, Coğaltma, s. 89-96; KAPANI, Münci: Politika Bilimine Giriş, Ankara 1978, s. 43, dipnot 10, KUNTER, Nurullah: Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Mahkemesi Hukuku, Sekizinci Bası, İstanbul 1986, s. 520, dipnot 74; KUZU, Burhan: 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler,

maddesindeki nitelikleri içeren bir anlam verip, bunların da değiştirilmesini yasaklamak isteseydi, bunu açıkça belirtebilirdi (6). Oysa, tam aksine, 1961 Anayasası tasarisının Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, değişiklik yasağının, Cumhuriyetin bazı niteliklerini de içermesi yoludaki önerilere, Anayasa Komisyonu sözcüsü AKSOY'un;

"...Anayasaya bunu da koymak milletin hakimiyet sahasını biraz daha daraltmak demek olur. Eski Anayasamızda yer alan istisnayı, Fransa'da da olduğu gibi devam ettiriyoruz. Ne kadar faydalı olursa olsun, buna yenilerini eklemeyi doğru bulmuyoruz. Aksi halde "Demokratik"ten başka "Laiklik"e de, "Sosyalliğe" de teşmil edelim mi sormak, kaçınılmaz mukadder adımları teşkil edecektir. Yani yasaklar halkası artık namütenahi

İstanbul 1990, s. 179-184; ÖZBUDUN, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı**, Ankara 1989, s. 131-137; SAĞLAM, Fazıl: **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara 1982, s. 177-179; SEÇKİN, A.Recai: "Anayasaya Aykırılık Kavramının Tanımlanması Yoluyla Bir Deneme", Prof.Dr. Kemal Fikret Arık'a Armağan, Ankara 1973, s. 450-452; SERİM, Ekrem: "Anayasayı Değiştirme Sorunu", Ankara Barosu Dergisi, Yıl 1977, Sayı 1, s. 33-37; SEROZAN, Rona: "Anayasa'yı Değiştirme Yetkisinin Sınırları", İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XXXVII, 1972, Sayı 1-4, s. 135-141; SOYSAL, Mümtaz: **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 4. Baskı, İstanbul 1977, s.216-221; SOYSAL, Mümtaz: Lütü Duran tarafından Anayasa Yargısı Sempozyumunda sunulan "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu" başlıklı tebliğ üzerine yorumu, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 92; TANİLLİ, Server: **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul 1981, s. 127; TANÖR, Bülent: **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul 1978, sh. 286-288; TEZİÇ (1991): s. 73, 166; TOSUN, Öztekin: "Anayasanın Anayasaya Aykırılığı Sorunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararları", **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi**, C.I, 1978, Sayı 1, s. 21-31; TURHAN, Mehmet: "Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XXXIII, 1976, Sayı 1-4, s. 83-101; TÜRKÇAPAR, Tahsin: "Anayasa Mahkemesinin Anayasada Yapılan Değişiklikleri Denetleme Yetkisi", **Yargıtay Dergisi**, C.4, 1978, Sayı 1-2, s. 25-39; YAYLA Yıldızhan: "Anayasa Mahkemesine Göre Cumhuriyetin Özü", Hıfzı TİMUR'un Anısına Armağan, İstanbul 1979, s. 1006-1040.

Anayasanın değiştirilmesi yasaklanmış maddesine ilişkin bu istisnanın genişletilemeyeceği hakkında, ayrıca bkz. TEZİÇ, Erdoğan: **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul 1972, s. 133-134.

(6) TURHAN (1976): s. 98; TÜRKÇAPAR (1978): s. 28-31.

genişliyebilir. Demokrasinin korunmasını başka yollardan temin etmeliyiz"

diyerek, karşı çıktığını görmekteyiz (7).

II. 1982 ANAYASASINDAKİ DÜZENLEME

1. Değiştirme yasağının Millî Güvenlik Konseyince genişletilmesi

1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeye gelince; Danışma Meclisi'nden çıkan metnin 1961 Anayasasında izlenen yolu benimsediği ve sadece devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin 1. maddenin değiştirilmesini yasakladığı görölmektedir. Her ne kadar Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında kimi üyelerce, bu değişmezlik yasağının genişletilmesi ve özellikle 2. maddedeki nitelikleri de kapsaması yönünde istekler ileri sürölmüşe de (8), bunlar çoğunlukça benimsenmemiş ve Danışma Meclisi, kabul ettiği Anayasa Tasarısının 11. maddesinde, 1961 Anayasasındaki kuralı aynen tekrarlayarak, "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" düzenlenmesine yer vermişti. Madde gerekçesinde de, 1961

(7) ÖZTÜRK (1966): s. 1209. Ancak, sonraki yıllarda AKSOY'un bu konuya daha farklı yaklaştığını ve Anayasanın 2. maddesinde yer alan nitelikleri de değişmezlik kapsamı içinde gördüğüne tanık oluyoruz. AKSOY, 1975 yılında yayımlanan bir eserinde,

"...'Cumhuriyet' kavramından maksat, sadece bir kalıp; ve onun korunmasına ilişkin 9'uncu maddenin amacı, sadece bir kalıbın korunması olamaz. Anayasamızın böylesine olağanüstü önem vererek ilân ettiği çözüm, kuşkusuz sadece, 'bir biçim' olan, 'Devlet başkanının seçimden gelmesi' ni korumaya yönelik sayılamaz. Cumhuriyet'in bir içeriği vardır ki, işte Anayasa, onun korunmasına bu kadar büyük bir önem vermiştir... Demek ki maksat, 'herhangi bir Cumhuriyet şeklini' değil, 2. MADDEDE NİTELİKLERİ TEKER TEKER SAYILMIş OLAN 'Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak'tır. Böyle olunca da, 'insan haklarına dayanma', 'demokratik olma', 'laik olma', 'milli olma', 'Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti ilkelerine dayanma' ve 'Atatürk devrimlerini benimseme' niteliklerini zedelediği tereddütsüz kabul edilen değişikliklerin dahi, 9'uncu maddenin kapsamına girmesi gerekir"

demekteydi (AKSOY-1975-: s.1262).

(8) Bu yöndeki görüşler için, bkz. DMTD, C.8, s.93-102.

Anayasasında bu yasağın yer alış nedeninin tarihsel olduğu belirtildikten sonra, bunun "aynı sebeple" 1982 Anayasasında da korunduğuna işaret edilmekteydi (9). Ne var ki, daha sonra Milli Güvenlik Konseyindeki görüşmeler sırasında bu kural değiştirilmiş ve böylece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin 1. maddeden başka, hem 2. maddedeki Cumhuriyetin niteliklerini; hem de Devletin bütünlüğünü, resmi dili, bayrağı, milli marşı ve başkenti belirleyen 3. madde hükmünü değişmezlik kapsamına alan bugünkü 4. madde ortaya çıkmıştır. Milli Güvenlik Konseyince yapılan bu değişikliğin gerekçesi yeterince aydınlatıcı olmadığından (10), Anayasada değiştirilmesi yasaklanan maddeler sayısının hangi nedenlerle artırıldığını bilememekteyiz. Ancak, hangi nedenle olursa olsun bu değişiklik, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin kararlarıyla geniş tutulan değiştirilemez "Cumhuriyet" kavramı, şimdi açıkça

- (9) Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa Tasarısının 11. maddesinin gerekçesinde aynen şöyle denmekteydi:

"1924 Anayasası konarken saltanat henüz kaldırılmış bulunduğundan Cumhuriyet rejimini korumak için, Anayasada yapılacak bir değişiklik saltanata dönülmesini önlemek amacıyla uygun olarak Cumhuriyet rejiminin değiştirilmez olduğu ve değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği Anayasa hükümleri arasına konmuştu. Fransa'da da 3. Cumhuriyetin başlarında aynı mealde Cumhuriyet rejimini koruyacak bir hüküm getirilmişti. 1924 Anayasasında hiç şüphesiz 3. Fransız Cumhuriyetinden esinlenerek saltanata dönüş eğilimlerine set çekilmiştir.

1961 Anayasası düzenlenirken böyle bir endişe artık kaybolmuştur. Atatürk'ün kurduğu ve gençliğe emanet ettiği Cumhuriyet rejiminden geriye dönüşün mümkün olamayacağı tartışılmaz bir gerçek olarak Türk milletince kabul edilmiştir. Buna rağmen sadece tarihi niteliğinden dolayı Cumhuriyet ilkesinin değiştirilmesinin teklif dahi edilemeyeceği 1961 Anayasasına konmuştur. Komisyonumuz da aynı sebeple hükmü tekrarlamıştır" (Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu", 1/463, s.49).

- (10) Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporunda, yapılan bu değişikliğin gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

"Madde 4- Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin 'Devlet şeklinin değişmezliği' kenar başlıklı 11 inci maddesi 'Değiştirilemeyecek hükümler' kenar başlığı altında anayasanın 1, 2 ve 3 üncü maddelerini kapsayacak şekilde 4 üncü madde olarak yeniden düzenlenmiştir" (Milli Güvenlik Konseyinin 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim tutanağı sonuna ekli, Millî Güvenlik Konseyi S. Sayısı 450, s.67, MGKTD, C. 7).

bir Anayasa kuralı ile 2. maddedeki nitelikleri de içeren bir değişmezliğe sahip olmuş ve bu arada 3. madde hükmü de bu değişmezlik kapsamına alınmıştır (11). Bu genişlemede, Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası dönemindeki kararlarının etkisi olduğu düşünülebilir (12).

2. Değiştirme yasağının kapsamı

1982 Anayasasındaki değiştirilmesi yasaklanan bu kurallara baktığımızda, 4. madde, açıkça "Anayasanın 1. maddesindeki Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile... 3. maddesi hükümleri" dediğine göre; değiştirme yasağının bu iki maddenin tümünü kapsadığında bir kuşku yoktur. Buna karşılık, 2. maddeyle ilgili bir sorun çıkabilir, çünkü bu maddede değiştirilmesi yasaklanan şey, YAYLA'nın dediği gibi, sadece Cumhuriyetin nitelikleridir (13). İnsan haklarına saygılı olma, Atatürk milliyetçiliğine bağlılık, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanmak, demokratiklik, laiklik ve sosyal bir hukuk devleti olmak, bir nitelik olarak kabul edilebilir; öyleyse değiştirilmeleri yasaktır. Ancak, aynı şeyi maddenin baş kısmında yer alan "toplumun huzuru, Millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde" ibaresi bakımından söylemek biraz zordur. Herşeyden önce, bunların bir nitelik olarak görülüp görülemeyeceği, sorun doğurabilir. Gerçekten, "millî dayanışma", "dayanımcılık"ın; "adalet anlayışı", "âdil" in değişik bir

(11) TEZİÇ, 3. maddedeki "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" kuralı nedeniyle Anayasanın 6. maddesindeki "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir" ibaresini de, "birbirlerinden soyutlanamayacakları için" değiştirilemeyecek hükümlerden görmektedir (TEZİÇ-1991-: s.165-166).

ARMAĞAN da, benzer bir düşünceyi, 1961 Anayasası için ileri sürmekte ve devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmünün değiştirilememesinin "tabii bir neticesi olarak Egemenliğin Türk Milletine ait olduğunu belirten 4. madde de değiştirilemez" demektedir (ARMAĞAN, Servet: Türk Esas Teşkilât Hukuku, İstanbul 1979, s. 13).

(12) YAYLA, Yıldızhan: "1982 Anayasasına Göre Devletin Özünü", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl 4, 1983, Sayı 1-3, s.137-138; ÇAĞLAR (1989): s. 85; KUZU (1990): s. 40; DAL (1984): s. 151; CANSEL, Erol: "Anayasal Normlar Hiyerarşisi", VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, *Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi*, C.2, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 17, s. 17-18; ÇAĞLAR, Bakır: "Anayasa Yargısı ve Normatif Devreler Karşılaştırmalı Analizi", *Anayasa Yargısı*, 6, Ankara 1989, s. 155.

(13) YAYLA (1983): s.138.

ifadesi midir (14)? Öyle ise, bunları da bir nitelik olarak kabul edip, değiştirme yasağı içinde görmek gerekir. Ne var ki, bu durumda dahi, "toplumun huzuru" kavramının, değiştirme yasağı içinde olup olmadığı tartışmaya açık kalacaktır. Yok eğer, "toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde" ibaresini bir nitelik olarak görmeyip, nitelikleri güçlendiren, onları destekleyen bir tanımlama olarak kabul edersek (15), o zaman bu sözcüklerin, değiştirme yasağının dışında kalacağı savunulabilir (16).

(14) PARLA, "... dayanışmacılık ('millî dayanışma') da açıkça cumhuriyetin niteliklerine ekleniyor 1982'de" demektedir. Bkz. PARLA, Taha: **Türkiye'de Anayasalar**, İstanbul 1991, s. 33.

(15) ÖZBUDUN, bu kavramların Millî Güvenlik Konseyince çıkarılan 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun'un başlangıç kısmında yer aldığına işaret edip, "...bu üç kavram, bizce somut pozitif hukuk normları ortaya koymaktan çok, 1982 Anayasasının yapılmasına hâkim olan ruhu yansıtmaktadır... Somut içeriklerinin belirlenmesi zor olsa bile, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet kavramlarından, diğer anayasa kurallarının yorumlanmasında yararlanılabileceği şüphesizdir..." demektedir (ÖZBUDUN - 1989-: s.60-61).

Özellikle "toplumun huzuru" sözcüğünün sorun doğurabileceğine SOYSAL da işaret etmektedir. Sorunun daha çok Anayasanın dilinden kaynaklandığına değinen yazarın, bu konuda şöyle dediğini görmekteyiz:

"...2. maddede geçen 'toplum huzuru' bir ilke midir? yoksa 'insan haklarına' saygılı oluşun çerçevesi mi? Virgülün yanlış yere ve gereksiz kullanılmış olması durumunda, Anayasa yapıcı, aslında 'toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı... devlet' demek istemiş olabilir mi? Yoksa acaip bir Türkçeyle, "Türkiye Cumhuriyeti... toplumun huzuru... içinde... bir devlet' midir? Neresinden bakılırsa bakılsın, 2. maddedeki çıkmazların içinden çıkmağa olanak yoktur..." (SOYSAL, Mümtaz: **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul 1990, s. 397-398). Bu maddedeki dil sorununa, PARLA da değinmektedir. Bkz. PARLA (1991): s.33.

(16) 7-10 Mayıs 1990 tarihlerinde Ankara'da toplanan ve "Anayasal Normların Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi" konusunu ele alan VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı'nın Genel Raporunda, 1982 Anayasasının değiştirilmez maddelerinden söz edilirken,

"...Devletin Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. maddesi ile, 2. maddesindeki Cumhuriyetin 'insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal devlet olma' nitelikleri ve ...devletin bütünlüğünü, resmi dilini, bayrağını, millî marşını, başkentini

Bütün bu tartışmaları bir yana bırakıp, 2. maddenin kenar başlığı "Cumhuriyetin nitelikleri" olduğuna göre, Anayasa koyucunun, "Cumhuriyetin nitelikleri" derken, bu kenar başlıklı maddenin tümünü değişiklik yasağı içinde düşünmüş olabileceği de ileri sürülebilir (17). Nitekim, Anayasanın bilim ve sanat hürriyetini düzenleyen 27. maddesi de bu düşüncüyü destekler bir görünümde. Gerçekten, bu madde, "Herkes, bilim ve sanatı serbestçe öğrenme ve öğretme, açıklama, yayma ve bu alanlarda her türlü araştırma hakkına sahiptir" dedikten sonra, yayma hakkının "Anayasanın 1., 2. ve 3. maddeleri hükümlerinin değiştirilmesini sağlamak amacıyla" kullanılmayacağını belirtmektedir. Görüldüğü gibi, yayma hakkına getirilen bu sınırlama, 2. maddede sadece Cumhuriyetin niteliklerine özgü olmayıp, ayırım yapmadan maddenin tümüne yöneldiğine göre, Anayasa koyucu, değiştirilemez hükümleri düzenleyen 4. maddede de Cumhuriyetin nitelikleri derken, kanımızca bu kenar başlıklı maddenin tümünü kastetmiştir (18). Çünkü, Anayasada 1., 2. ve 3. maddeleri korumaya yönelik 4. ve 27. maddeler birlikte ele alındığında; 27. maddenin, 2. maddenin tamamını, buna karşılık 4. maddenin ise, 2. maddede sadece Cumhuriyetin niteliklerini korumaya yöneldiğini söylemek güç olacaktır.

2. maddede, "...Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan..." Cumhuriyetten söz edildiğine göre, bu maddeye yönelik değiştirme yasağının, maddenin yollama yaptığı Başlangıç metni üzerinde de etkisi olacağına kuşku yoktur. Ancak, bu yasağın Başlangıç metninin tümü üzerinde değil; 2. maddedeki ifadeyle, ondaki "temel ilkeler" için geçerli

belirleyen 3. maddesi değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez..."

denilmektedir (VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C.1, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları No.16, s.47). Görüldüğü gibi bu Rapor, değiştirme yasağını, 2. maddenin tümü için değil, bu maddede yer alan ve yukarıda işaret edilen nitelikler için öngörmektedir. Her ne kadar, bu nitelikler arasında "hukuk devleti" sayılmamışsa da, bu durumun bir yazım hatasından kaynaklanmış olması gerekir.

- (17) Bilindiği gibi, kenar başlıkları 176. maddeye göre Anayasa metninden sayılmazlarsa da, madde konusunu belirledikleri dikkate alındığında, yorum sırasında kullanılabilirlerinden kuşku duymamak gerekir.
- (18) ÖZBUDUN ve SOYSAL da 2. maddenin tümünün değişmezlik kapsamı içinde olduğu görüşündedirler. Bkz. ÖZBUDUN (1989): s. 131; SOYSAL (1990): s. 397.

olması gerekir. Ne var ki, SOYSAL'ın da işaret ettiği gibi, Başlangıç metni tek bir cümleden, ama onbir paragraflık ve yaklaşık dört yüz kelimelik tek bir cümleden oluştuğundan, bu temel ilkelerin ne olduğunu saptamak kolay değildir (19). Çok genel bir anlatım içinde, bunları "Anayasanın meşruluğu", "Atatürkçülük", "egemenliğin millete ait oluşu", "ulusal kimliğin korunması ve yüceltilmesi", "laiklik", "eşitlik", "sosyal adalet" ve "kuvvetler ayrılığı" olarak belirleyebiliriz (20). Ancak, bu kavramların herbirinin taşıdığı anlamın genişliğini dikkate aldığımızda, "Başlangıç"taki temel ilkeleri değiştirmeyi yasaklamakla, Başlangıç metninin tümünün değiştirilmesini yasaklamak arasında, sanırım pek de fark kalmayacaktır.

Görülmektedir ki, Anayasada değiştirilemeyecek kuralların böylesine fazlalaşması, özellikle 2. maddenin düzenlediği Cumhuriyetin niteliklerinin ve bu madde kanalıyla değişmezlik kapsamına giren Başlangıç metnindeki ilkelerin genişliği, beraberinde bazı sorunlar da getirebilecektir (21). Nitekim, Danışma Meclisinde, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen maddenin yanında başka maddelerin de değiştirme yasağı kapsamına alınması yolundaki önerilere, Anayasa Komisyonu Başkanı ALDIKAÇTI,

"...Bir toplum olduğu gibi kalmaz ve bir toplum daima gelişir. Gelişmekte olan bir toplumun dayandığı sosyal değerler zamanla değişir. Hukuk kuralları dahi değişir. Bir toplumun dayandığı sosyal kuralların yahut hukuk kaidelerinin değişmeyeceğini, değişmesinin mümkün olmayacağını düşünmek, eşyanın tabiatına aykırı bir

(19) SOYSAL (1990): s. 172.

(20) ÖZBUDUN, "Başlangıç"ta yer alan ilkeleri şöyle belirliyor:

a) 12 Eylül 1980 harekâtının meşruluğu, b) Atatürk inkılâp ve ilkelerine bağlılık, c) Atatürk milliyetçiliği, d) Çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi, e) Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, f) Kuvvetler ayrımı, g) Laiklik, h) Sosyal adalet ve eşitlik (ÖZBUDUN -1989-: s. 59-60).

SOYSAL'ın ise bunları şöyle saptadığını görüyoruz:

a) Anayasanın meşruluğu, b) Atatürk'e bağlılık, c) Ulusal varlığın korunması ve yüceltilmesi, d) Doğal haklar, e) Ulus iradesinin üstünlüğü, f) Gerçek anlamına uygun bir güçler ayrılığı, g) Laiklik, h) Anayasaya bağlılık ve bekçilik (SOYSAL-1990-: s.172-175).

(21) SOYSAL (1990): s.397-398; TANÖR, Bülent: İki Anayasa, İstanbul 1986, s.166-167; KUZU (1990): s. 40.

durumdur... bir hukuk kuralı değiştirilecek olursa, değiştirilmek istenirse; bir sosyal değer değiştirilmek istenirse, buna karşı çıkılmaz. Buna karşı çıkmaya çalışmak, toplumu olduğu yerde bırakmak fikrine eş anlamına gelir..."

diyerek karşı çıkmıştı (22).

Gerçekten, bu tür geniş bir alanı kapsayan yasaklarla, gelecek kuşakların Anayasayı değiştirme iktidarı bir ölçüde engellenmektedir ki, bu günkü kuşakların kendilerinde böyle bir yetkiyi neden ve nasıl bulabildiklerini açıklayabilmek zordur (23). Bu nedenle, 1982 Anayasasında da, tarihsel bir değeri olduğunu dikkate alıp, sadece devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen maddenin değiştirilmesini yasaklamakla yetinmek, kanımızca daha yerinde olurdu.

3. Değiştirme yasağının kapsamının genişletilip genişletilemeyeceği

4. madde ile ilgili bir başka sorun, 1., 2. ve 3. maddelere yönelik yasaklamanın, bu maddelerde belirtilenleri Anayasadan çıkaracak veya onları etkisiz kılacak değişikliklerle mi sınırlı olduğu konusunda belirebilir. Bir başka deyişle, bu maddelere, mevcut durumu bozmayan yeni eklemelerin yapılabilmesi mümkün olabilir mi? Eğer Anayasa koyucunun, söz konusu kurallarda, olumlu olumsuz her türlü değişikliği yasakladığını, yani bunlarda sayılanları bir bakıma "numerus clausus" (tahdidî) olarak gördüğünü düşünürsek, mevcut durumu bozmayan yeni bir eklemenin de yapılamaması gerekir. Ancak, soruna deyimisel değil, amaçsal bir açıdan baktığımızda, Anayasa koyucunun bu yasaklamayı, söz konusu maddelere yönelik her türlü değişikliği önlemek için değil, mevcut düzenlemenin içeriğini korumak için getirdiğini ileri sürebiliriz. Bu durumda da, bu maddelerde belirtilenleri tamamen veya kısmen çıkarmayan, onların içeriklerini olumsuz yönde etkilemeyen değişikliklerin yapılabileceği savunulabilir.

Anayasa Mahkemesi de, 1961 Anayasası döneminde değiştirilmesi yasak kural olarak gördüğü 2. maddedeki niteliklerle ilgili bir kararında;

(22) DMTD, C.8, s.97-98.

(23) TANÖR (1986): s.167; TEZİÇ (1991): s. 168-170; TUNAYA (1980): s. 134; DURAN, Lütfü: *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, İstanbul 1988, s. 81-88.

"...bütün bu nitelikleri, hangi istikamette olursa olsun, tamamen veya kısmen değiştirme veya kaldırmak suretiyle 1961 Anayasasının ilkeleriyle bağdaşması mümkün olmayan bir başka rejimi meydana getirecek bir Anayasa değişikliğinin teklif ve kabul edilmesinin Anayasa'ya aykırı düşeceğini" belirtip, "bu ilkeleri değiştirme amacı güden herhangi bir kanun teklif ve kabul olunamaz..."

demektedir (24). Anayasa Mahkemesinin bu kararda getirdiği ölçüyü günümüze taşıyıp, değiştirilmesi yasaklanmış kurallara uygulayacak olursak, bunların mevcut durumlarını "tamamen veya kısmen değiştirme" amacını gütmeyen, sadece yeni ekleme yapmakla yetinen değişikliklerin mümkün olabilmesi gerekir. Örneğin, Anayasanın 3. maddesinde sayılanlara dokunmadan, bunlara yepyeni bir başka özellik eklenebilir (25).

Nitekim, Alman Anayasa hukukunda da bu tür eklemelerin mümkün olduğunu görüyoruz. Gerçekten, 1949 tarihli Federal Alman Anayasasının 79. maddesinin 3. fıkrası, daha önce değindiğimiz gibi (26), başka yasaklamaların yanısıra, 1. ve 20. maddelerdeki temel ilkeleri etkileyen değişiklik yapılamayacağını da belirtmektedir. Ancak, bu yasaklama, 20. maddeye yeni bir fıkra eklemeye engel sayılmamış ve ilk başta yer almayan "direnme hakkı", 24 Haziran 1968 tarihli Federal Kanunla 20. maddenin yeni 4. fıkrası olarak Anayasaya girmiştir (27).

Ayrıca, hemen aşağıda değineceğimiz gibi, 4. maddenin değiştirilebileceğini kabul edersek, bu maddede yapılacak bir değişiklikle, Anayasada daha önce değiştirilmesi yasaklanmamış başka kuralların da değiştirme yasağı kapsamına alınabilmesi mümkün olabilir (28). Nitekim,

(24) Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 tarihli, E.1970/1, K.1970/31 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 8, s. 323. Bu kararla ilgili olarak ayrıca bkz. ÖDEN, Merih: *Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara 1989, s. 346-348.

(25) Lâtin harflerinin kullanılacağını belirleyen bir ekleme gibi.

(26) Bkz. yukarıda, Giriş, s.4, dipnot 16.

(27) FINER, S.E.: *Five Constitutions*, Penguin Books, Great Britain 1979, s.205.

(28) Kuşkusuz, hukuken mümkün gördüğümüz böyle bir genişlemeyi, yerindelik açısından benimsememiz sözkonusu olamaz. Daha önce değindiğimiz gibi (bkz. yukarıda s.17), bırakınız yeni değiştirilemez maddeler yaratılmasını, 1982 Anayasasındaki mevcut değiştirme yasağı dahi kanımızca fazla geniş tutulmuştur.

daha önce de belirttiğimiz gibi, Fransa'da 1875 tarihli 3. Cumhuriyet Anayasasında ilk başta değiştirme yasağı yokken, devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu düzenleyen kuralın değiştirilmesine ilişkin yasak, bu Anayasada 1884 tarihinde yapılan bir olağan değişiklikte getirilmiştir (29).

4. Değiştirme yasağı getiren maddenin değiştirilip değiştirilemeyeceği

Anayasanın değiştirilmeyecek kurallarıyla ilgili son bir sorun, bu yasağı sağlayan 4. maddenin değiştirilip değiştirilemeyeceği noktasında belirebilir. Gerçekten, 4. madde, 1., 2. ve 3. maddeye ilişkin değiştirme yasağı getirmiştir ama, kendisi için bu tür bir koruma sağlamamıştır. Benzer düzenleme, 1924 ve 1961 Anayasalarında da gözlenmekteydi. Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğuna ilişkin kuralın değiştirilmesini yasaklayan 1924 Anayasasının 102., 1961 Anayasasının ise 9. maddeleri kendilerinin değiştirilmelerini yasaklamamışlardı. Böyle olunca da, önce bu maddelerin kaldırılıp, sonra söz konusu yasağa hukukî yoldan son verilip verilemeyeceği, bir sorun doğurmaktaydı.

Bu sorunun, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun hazırladığı Anayasa Tasarısında bir bakıma çözümlendiğini söyleyebiliriz. Çünkü Tasarının 1. maddesi,

"Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.

Anayasanın bu hükmü değiştirilemez, değiştirilmesi teklif dahi edilemez"

kuralını getirmekle, değiştirme yasağı ile bu yasağın koruduğu değeri aynı madde içinde toplamış ve böylece ikisini de hukukî güvenceye kavuşturmuştu (30). Ancak, Danışma Meclisindeki görüşmeler sırasında Tasarının bu hükmü, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki gibi iki ayrı madde haline dönüştürülmüş ve 1. maddede Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu, 11. maddede de Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmün değiştirilemeyeceği belirtilmişti (31). Millî Güvenlik Konseyi aşamasında ise,

(29) Bkz. yukarıda, Giriş, s.4, dipnot 16; EROĞUL (1974): s. 107; FINER (1949) s.131.

(30) DMTD, C. 7, s. 638.

(31) DMTD, C.7, s. 638-641; DMTD, C.8, s.93-102; Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metni, Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna eklidir, DMTD, C.10.

daha önce değindiğimiz gibi (32), Danışma Meclisinde sadece 1. madde için öngörülen yasağın kapsamına 2. ve 3. maddeler de alınarak, bu üç maddenin değiştirilmesinin 4. madde ile yasaklandığını, ancak 4. maddenin kendisi için bir değiştirme yasağının getirilmediğini görmekteyiz (33).

Böylece 1982 Anayasasında da önemini korumaya devam eden bu soruna, iki farklı şekilde yaklaşılabilir. Bir görüş, değiştirme yasağı getiren maddenin de, niteliği gereği değişmezlik kazandığını ileri sürmekte ve bu maddeyi kaldırıp, korunan değerı dayanaksız bırakmanın sözkonusu olamayacağını belirtmektedir (34). Buna karşılık, bizim de katıldığımız ikinci görüş, değiştirme yasağı getiren madde üzerinde bir yasak olmadığından, onu değiştirebilmeyi pozitif hukuk karşısında mümkün görmektedir (35). Kanımızca, 4. maddenin değiştirilmesi de yasaklansaydı, sorun hukukf açıdan büyük lde zlmş sayılabilir, en azından bu tartışmaya gerek kalmazdı (36).

Ancak, bu tür değiştirme yasağı getiren kuralların, hukukf olmaktan çok, siyasal bir değer taşıdığı da unutulmamalıdır. TEZİÇ'in belirttiği gibi

(32) Bkz. yukarıda, s.11.

(33) MGKTD, C.7, s. 335-336.

(34) DAL (1984): s.64; SEROZAN (1972): s. 135-136; YAYLA (1979): s.984; GÖZLER (1991): s.149, 152; ARSEL, İlhan: **Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara 1965, s. 141. Ancak, ARSEL, daha önceki bir başka eserinde, bu tür değiştirilemez hükümler koymakla, gelecek kuşakların iradesini bağlamının hukuken mümkün olamayacağını ileri sürmekteydi (Bkz. ARSEL, İlhan: **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1959, s. 88).

(35) SOYSAL (1990): s. 396; TEZİÇ (1991): s. 166; TANÖR (1986): s. 175-176; TUNAYA (1980): s. 134; AZRAK, A. Ülkü: "Türk Anayasa Mahkemesi", İ.. Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.XXVIII, 1962, Sayı 3-4, s. 680; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Anayasal Normlar Hiyerarşisinin Temel Hakları Koruma İşlevi", VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C.2, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 17, s. 30; HAMZAOĞLU (1989): s. 58-59.

(36) DAL (1984): s. 64. Nitekim, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları hazırlanırken, yasama organındaki görüşmeler sırasında, değiştirme yasağı getiren maddenin de değiştirilmesinin yasaklanması yolunda öneriler yapılmış; fakat bu öneriler, yasama organı çoğunluğunca benimsenmemiştir. Bkz. GÖZÜBÜYÜK-SEZGİN (1957): s. 465; ÖZTÜRK (1966): s. 1211-1212; DTMTD., C.8, s. 94-102.

"türev kurucu iktidarda bu kurallara ilişkin değişiklik eğilim ve cesaretinin yaygınlaşması, güçlenmesi, aslında hukuku kat kat aşan sosyolojik ve siyasi değişmenin sonucu olarak" değerlendirilmelidir (37).

(37) TEZİÇ (1991): s.167. Bu konuda ayrıca bkz. SAN (1974): s. 80-82.

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASINDA ANAYASANIN DEĞİŞTİRİLMESİ SÜRECİ

1982 Anayasası yalnız ilk üç maddesinin değiştirilmesi yasaklandığı için değil, aynı zamanda diğer maddelerinin değiştirilmesinde izlenmesi gereken süreç zorlaştırılmış olduğu için de katı bir Anayasadır. Gerçekten, Anayasanın 175. maddesinde, değiştirme sürecinin gerek teklif aşamasında, gerek görüşme ve kabul aşamasında, sıradan kanunlara oranla daha zor bir yöntem benimsenmiş; ayrıca, kimi durumlarda, Anayasa değişiklikleri için bir de halkoyuna başvurulması öngörülmüştür. Şimdi sırasıyla bu aşamaları ele alalım.

I. DEĞİŞİKLİĞİN TEKLİF EDİLMESİ

1. Değişiklik teklif edebilecek olanlar

Anayasanın 175. maddesinin 1. fıkrası, "Anayasa'nın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir" demektedir. Bu düzenlemeden hemen anlaşılacağı gibi, Anayasa değişikliğini önerebilecek olanlarla sıradan kanunlarda değişiklik önerebilecekler arasında iki önemli fark ortaya çıkmaktadır.

Herşeyden önce, sıradan kanunlara yönelik bir teklifi tek bir milletvekili bile yapabilirken; iş Anayasa değişikliğine geldiğinde, çok daha nitelikli bir sayı gerekmekte ve değişiklik önerisinde T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte birinin, yani şimdiki duruma göre 150 milletvekilinin imzası aranmaktadır. Bu düzenlemeyle Anayasa koruyucunun, Anayasa değişikliği gibi önemli bir kanunun yasama meclisi gündemine getirilebilmesi için, üzerinde belli sayıda milletvekilinin görüş birliğinde olduklarının baştan belirlenmesini istediği ileri sürülebilir. Böylece, değişiklik isteminin kabulünün de nitelikli bir yetersayı gerektirdiği dikkate alındığında, az sayıda parlamenterce yapılan ve kabul edilme olasılığı

pek yüksek olmayan, belki de sadece siyasal spekülasyona yönelik Anayasa değişikliği önerileriyle yasama organı ve dolayısıyla kamu oyu gereksiz yere meşgul edilmemiş olacaktır (1).

İkinci farka gelince, Bakanlar Kurulu, sırasından kanunlar için bir tasarı ile değişiklik önerebildiği halde, Anayasa değişikliklerinde bu mümkün değildir. 1982 Anayasası da, tıpkı 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, Hükûmete Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisini tanımamıştır (2). Anayasa değişikliği gibi önemli bir konudaki yasama

- (1) Değişiklik teklifi için aynı nitelikli sayıyı 1924 ve 1961 Anayasalarında da görmekteyiz. 1924 Anayasasının 102. maddesi, "Değişiklik teklifinin Meclis tam üyesinin en az üçte biri tarafından imzalanması şarttır" derken; 1961 Anayasasının 155. maddesi de "Anayasanın değiştirilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir" hükmünü getirmekteydi. Buna karşılık 1876 Anayasasının 102. maddesi, yasama organından gelecek değişiklik önerileri için üyeleri değil, meclislerden herhangi birini, yani Heyet-i Mebusan veya Heyet-i Ayan'ı yetkili kılmıştır. Bu durumda, üyelerden gelecek değişiklik istemlerinin önce kendi meclislerinde görüşülmesi ve basit karar yetersayısı ile kabul edilirse, o meclisin Anayasa değişikliği teklifi haline dönüşmesi söz konusu olacak ve değişiklik süreci ancak bundan sonra başlayacaktır (Bkz. EROĞUL -1974-: s.128). Siyasal tarihimizdeki tek yumuşak Anayasa olan 1921 Anayasasında ise, bu konuda hiçbir düzenleme görmüyoruz. Uygulamada da Anayasa değişikliği önerilerinde nitelikli bir sayının aranmadığına tanık olmaktayız. Nitekim, bu Anayasada 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı Kanunla yapılan değişiklik, 8 üyeli Kanunu Esasi Encümenince (Anayasa Komisyonu) önerilmişti (TBMMZC, 2. Devre, C.3, Yeni harflerle bası, Ankara, tarihsiz, s. 80-89). Aynı şekilde, bu Anayasanın bazı maddelerinde değişiklik isteyen, ancak Meclis'ce kabul edilmeyen bir başka teklif de sadece 3 milletvekili tarafından yapılmıştı (TBMMZC, 2. Devre, C.3, Yeni harflerle bası, Ankara, tarihsiz, s. 523, 655-658, 684-685).
- (2) Geçmiş Anayasalarımız içinde, 1876 Anayasasında Hükûmete bu yetkinin tanındığını görüyoruz. 1876 tarihli Kanunu Esasi'nin 116. maddesinde,
"Kanunu Esasinin mevaddı mündericesinden bazılarının icabı hale ve vakte göre tagyir ve tadiline lüzumu sahih ve kat'i görüldüğü halde zikri atı şerait ile tadili caiz olabilir. Şöyleki ya Heyeti Vükelâ veya Heyeti Âyan veya Heyeti Mebusan tarafından iş bu tadile dair bir teklif vukubulduğu halde evvelâ Meclisi Mebusanda azayı mürettebenin sülûsan ekseriyetile kabul Meclisi Âyanın kezalik sülûsan ekseriyetile tastik edildikten sonra iradei seniye dahi o merkezde sudur eder ise tadilâtı meşruha düsturulamel olur ve Kanunu Esasinin tadili teklif olunan bir maddesi berveçhi meşruh müzakeratı lâzimesinin icrasile iradei seniyesinin suduruna kadar hüküm ve kuvvetini kaip etmeksizin meriyülicra tutulur"
denmekteydi (GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - KİLİ, Suna: Türk Anayasa Metinleri 1839-1980, 2. Bası, Ankara, 1982, s. 42).

sürecini başlatma yetkisini, sadece halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına tanınmanın daha demokratik bir yol olduğu ileri sürülebilirse de (3); günümüz partiler demokrasisinde, parlamenter sistemin uygulandığı bir ülke için bu düşüncenin geçerliliğini savunmak, sanırım kolay değildir. Bilindiği gibi, siyasal partilerin ortaya çıkışıyla birlikte, parlamenter sistemin işleyişinde büyük bir değişiklik gözlenmektedir. Bu sistemde, Hükümet ile yasama çoğunluğu aynı partiye (veya partilere) ait bulunduğu için, bu iki organ arasında bir tür özdeşliğin meydana geldiği söylenebilir (4). Bu nedenle, kendisine doğrudan Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi tanınmasa bile, Hükümetin, dayandığı yasama çoğunluğu üzerinde gerekirse parti disiplini yoluyla etkili olacağı ve Anayasa değişikliğini teklif edebilecek milletvekili sayısını kendi partisi (veya partileri) içinde kolaylıkla bulabileceğinde kuşku yoktur. Nitekim, uygulamada da, kimi Anayasa değişikliği tekliflerinin altında yer alan isimlerin en başında, milletvekili sıfatıyla imza koymuş olan dönemin Başbakanını veya bakanlarını görmekteyiz (5). Aynı bağlamda, yeni kurulan hükümetlerin yasama

(3) YAYLA, Yıldızhan: *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1985, s. 48.

(4) Nitekim, Guetzévitch, bu gerçeği, 1931 yılında yazdığı ve Türkçeye 1938 yılında çevrilmiş olan bir eserinde, "Parlamento ekseriyetine dayanan modern icra kuvveti, yalnız bir icra vasıtasından ibaret değil, aynı zamanda en kuvvetli teşri vasıtasıdır" cümlesi ile ifade etmektedir (GUETZEVITCH, B. Mirkine: *Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller -Çeviren: Ali Rıza TÜREL-*, Ankara 1938, s. 163).

Bu konuda ayrıca bkz. GÜNEŞ, Turan: *Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi*, İstanbul 1956, s. 93-95.

(5) Örneğin, 1961 Anayasasına geçici bir madde eklenmesine ilişkin 28.2.1974 tarihli değişiklik teklifi, Zonguldak Milletvekili Bülent Ecevit ve 215 arkadaşının imzasını taşımaktaydı (MMTD, Dönem 4, C.2, 26.3.1974 tarihli 57. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 19, s. 7-11).

1982 Anayasasının 67,75,104 ve 175. maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki 28.4.1987 tarihli değişiklik teklifi, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşınca yapılmış (TBMMTD, Dönem 17, C.40, 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 564) ve bu değişiklik teklifinin T.B.M.M.'nin 17.5.1987 tarihli 106. Birleşiminde kabul edilmesinden sonra, Hükümet adına "teşekkür mahiyetinde olmak üzere" Başbakan Özal söz almıştı (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 565-574). 1982 Anayasasının 127. maddesinin üçüncü fıkrasının değiştirilmesine yönelik 21.7.1988 tarihli teklif, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 175 arkadaşınca imzalanmış; o sırada tatilde olan T.B.M.M.'nin bu Anayasa değişikliği teklifini görüşebilmesi için olağanüstü toplantıya çağrılmasına dair önerge de yine İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 172 arkadaşınca verilmişti (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, 3.8.1988 tarihli 76.

organına sundukları hükümet programlarında da, zaman zaman Anayasa değişikliğini hedefleyen görüşler yer almaktadır. Örneğin, Başbakan Süleyman Demirel tarafından 25 Kasım 1991 günü T.B.M.M.'ne okunan Hükümet Programında,

"...Ülkemizin, günümüz siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarını dikkate alan; çağdaş katılımcı ve tam demokratik bir Anayasa gereksinimi vardır.

...Hükümet olarak, ülkemizi, yukarıda temel ilkeleri belirtilen bir Anayasaya kavuşturabilmek için TBMM'nde bütün olanakları kullanmaya hazır olduğumuzu aziz Türk milletine beyan ederiz.

...Hükümetimiz, Türkiye'de bir hukuk reformu gerçekleştirmek kararındadır. Bu reform Anayasa dahil, hukuk sistemimizin hemen tüm boyutlarını kapsayacaktır.

...Bu amaçla Hükümetimiz bir yandan bunun gereği olan Anayasa değişikliklerini sağlamaya çalışacak, öte yandan da Anayasa değişikliğini gerekli kılmayan yasal düzenlemeleri gerçekleştirecektir..."

dendiğini görmekteyiz (6).

Birleşim tutanağı sonuna ekli, S.Sayısı 82, s.1-6; TBMMTD, Dönem 18, C.13, s.13-17).

1982 Anayasasının 87. maddesinin değiştirilmesi, 138. maddesine bir fıkra ile bir geçici madde eklenmesine dair teklif, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 155 arkadaşınca 16.10.1989 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulmuştu (TBMMTD, Dönem 18, C.32, s. 468).

Sayın Ecevit ve Sayın Özal anılan tarihlerde Başbakandırlar.

- (6) **Resmî Gazete**, 1 Aralık 1991, Sayı 21068, s. 2-4. Anayasa değişikliğine ilişkin görüşlerin geçmiş hükümet programlarında da yer aldığına tanık olmaktadır. Örneğin, T.B.M.M.'ne 7.11.1969 günü okunan 2. Demirel Hükümetinin Programında,

"...Bu maksatları temin edecek mevzuat değişikliklerinin Anayasa tadillerini gerektirdiği hallerde iktidarla mahalefet arasında bir işbirliğinin demokrasimizin gelişmesine ve memleket menfaatlerine yararlı olacağı kanaatindeyiz.

Esasen Seçim Beyannamesinde Anayasa değişikliği ile ilgili olarak ifade ettiğimiz ıslahatı gerçekleştirebilmemiz ancak diğer partilerin iltihakı ile gerekli çoğunluğu sağladığımız takdirde mümkün olacaktır..."

Bütün bu nedenlerle, hukukî durumun, var olan siyasal gerçekliğe uydurulması ve belli sayıdaki milletvekillerinin yanı sıra, hükûmete de Anayasa değişikliği tasarısı sunma yetkisinin verilmesi sanınız yerinde olacaktır (7).

2. Değişiklik teklifinin konusu

1982 Anayasasının 4. maddesi, "Anayasa'nın 1. maddesindeki Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2. maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3. maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" dediğine göre, T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte birince yapılacak değişiklik istemleri, bu üç madde dışındaki

denmektedir. (MMTD, Dönem 3, C.1, s. 45-46).

T.B.M.M.'ne 29.5.1972 günü okunan Melen Hükümetinin Programında,

"...Hükümetimiz anarşinin kanunsuz eylemlerin komünizmin ve her türlü bölücü faaliyetlerin ortadan kaldırılması için iktidarı ve yetkisi içinde olan bütün idarî ve kanunî tedbirleri almakla beraber yeni yetki ve müeyyidelere ihtiyaç gördüğü takdirde veya bunlar bir Anayasa değişikliğini zorunlu kıldığı hallerde durumu Yüce Meclisin takdirine sunacaktır..."

dendiğini görmekteyiz (MMTD, Dönem 3, C.24, s. 829).

T.B.M.M.'ne 27.7.1977 günü okunan 5. Demirel Hükümetinin Programında,

"...Anayasamızın 38. maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından, Cumhuriyet ilkelerine aykırı görülerek, iptal edilmiştir. Anayasa boşluğunun doldurulması için gereken teşebbüste bulunulacaktır..."

sözleri yer almaktadır (MMTD, Dönem 5, C.1, s.126).

26.1.1974 tarihinde kurulan CHP-MSP Koalisyon hükümetine yol açan Koalisyon Protokolünün 15. maddesinde,

"Hükümet, Anayasanın 68. maddesinde mevcut 'Affa uğraşmış olsalar bile' ibaresinin kaldırılmasını çabuklaştıracak, siyasî hakların iadesini sağlayacaktır"

denmektedir (MMTD, Dönem 4, C.2, s. 309).

- (7) Nitekim, çoğu ülkede parlamentodan başka, hükümetin de Anayasa değişikliği önerme yetkisinin olduğunu görmekteyiz. EROĞUL, 125 Anayasa üzerinde yaptığı bir incelemede, bunlardan 93'ünde hem yasama, hem de yürütmenin bu yetkiye sahip olduğunu (%74.4) belirtmektedir (EROĞUL -1974-: s. 41).

Ancak, SAN, hükümetlere Anayasa değişikliği önerme yetkisinin verilmesini, böyle bir durumda değişiklik önerisinin çeşitli partilerin görüşlerini yeterince yansıtmayacağı ve değişiklik önerisini büyük ölçüde hükümetin emrindeki bürokratların hazırlayacağı gerekçeleriyle uygun görmemektedir (SAN-1974-: s. 63-65).

kurallara yönelebilecektir (8). Söz konusu 4. madde, sadece değiştirmeyi değil, değişiklik için teklifte bulunmayı da yasakladığından; T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte biri tutarındaki milletvekilince yapılırsa dahi, Anayasa'nın ilk üç maddesinde yer alan hükümlere yönelik değişiklik tekliflerinin, Anayasayı değiştirme sürecini başlatamaması gerekir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararında, değiştirilmesi yasaklanmış madde ile ilgili olarak,

"...bu yasak, belli sayıdaki Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin esasında kendileri için bir hak (9) teşkil eden ve niteliği bakımından da bir yasama işlemi olan Anayasa değişikliği teklif etmelerini önlemektedir. Başka bir deyimle değişiklik teklifi, değişmezlik ilkesiyle çatışmıyorsa, Anayasa'da gösterilen şekil şartlarına uygun olarak yöntemi içinde yürüyecek ve şayet çatışıyorsa, hiç yapılamayacak, yapılmış ise yöntemi içinde yürütülemeyecek, yürütülmüş ise kabul edilip kanunlaşamayacaktır..."

demektedir (10). Bu kararda da belirtildiği gibi, Anayasaca yapılması yasaklandığı halde yapılmış olan bir Anayasa değişikliği teklifinin, yöntemi içinde yürütülemeyeceğinde kuşku yoktur. Bu nedenle Meclis Başkanlığının, kendisine sunulan bu tür Anayasa değişikliği teklifini işleme koymaması ve sahiplerine iade etmesi gerekir (11). Bunun T.B.M.M. İçtüzüğünde de açıkça belirtilmesi, sanırız yerinde olacaktır.

(8) 4. maddenin "...2. maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri" derken, bu kenar başlıklı maddenin tümünü yasaklama kapsamına almış olup olmadığının tartışması için, bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s.13 vd.

Anayasanın bu maddelerine yönelik değiştirme yasağının, onlarda belirtilenleri olumsuz etkilemeyen yeni eklemeleri de kapsayıp kapsamadığı hakkında, bkz. yine yukarıda, Birinci Bölüm s.17 vd.

(9) YAYLA'nın da işaret ettiği gibi, burada "hak" yerine "yetki" sözcüğünün kullanılması gerekirdi (YAYLA-1979-: s. 983). Bu iki terime ilişkin açıklama için bkz. ÖZYÖRÜK, Mukbil: İdare Hukuku Dersleri, Teksir, Ankara 1972-73, s. 18.

(10) Anayasa Mahkemesinin 12.10.1976 günlü E. 1976/38, K.1976/46 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 14, s. 264.

(11) Nitekim T.B.M.M. Başkanı CİDORUK da, Anayasaya aykırı gördüğü bir dokunulmazlığın kaldırılması istemini iade ediş sebebini açıklarken böyle bir örnek vermekte ve

Ancak, Anayasanın ilk üç maddesi hükümleri için geçerli olan bu söylediklerimizi, aynı kesinlikte "Başlangıç" metni için de ileri sürebilmemiz, bize pek kolay görülmemektedir. Bilindiği gibi, 2. maddedeki niteliklerden biri, "Başlangıçta belirtilen temel ilkeler" dir. Bu nedenle, daha önce de değindiğimiz gibi (12), bu maddeye yönelik değiştirme yasağı, Başlangıç metni üzerinde de etkili olacak, ancak bu yasak, metnin tümünü değil, ondaki temel ilkeleri kapsayacaktır. Durum böyle olunca, Başlangıç metnine yönelik, usulüne göre yapılmış bir değişiklik önerisinin, bu metnin uzunluğu ve geniş içeriği dikkate alındığında, ondaki temel ilkeleri etkileyip, etkilemeyeceği her zaman kolaylıkla saptanamaz. Bu yüzden, Başlangıç metnine yönelik değişiklik önerileri usulüne göre yapılmışsa, ilk üç madde için söylediklerimizin aksine, Meclis Başkanlığınca işleme konulmalı ve böylece değişiklik isteminin temel ilkeleri etkileyip etkilemediğinin belirlenmesi, T.B.M.M. Genel Kurulunun takdirine bırakılmalıdır.

Aynı şekilde, doğrudan değiştirilmesi yasaklanmış maddelere yönelmediği halde, o maddelerdeki hükümlere aykırı olduğu için onları dolaylı bir şekilde değiştirdiği düşünülen teklifler üzerinde de Meclis Başkanının bir yetkisinin olmaması gerekir. Örneğin, 2. maddedeki nitelikler Anayasanın diğer maddelerinde yer alan ayrıntılı düzenlemelerle somutlaştırılmıştır. Anayasada, Cumhuriyetin "insan haklarına saygılı", "demokratik", "laik" veya "sosyal bir hukuk devleti" gibi niteliklerini gerçekleştirmeye çalışan, bu soyut kavramları somutlaştıran bir çok kural vardır. Yetersayıda milletvekilince yapılmış ise, bu kurallardan herhangi birisine yönelik değişiklik teklifini, Meclis Başkanlığının, değiştirilmesi

"...biz bunu yok saymazsak bir grup milletvekili de kalkıp Cumhuriyet yerine krallığı öngören bir yasa teklifi verir. Böyle bir teklif gelirse ben komisyona mı havale edeceğim? Elbette hayır"

demektedir, (Milliyet Gazetesi, 20 Ocak 1992, s. 16).

Değiştirilmesi yasaklanmış maddelere yönelik bir değişiklik teklifi yapılırsa, Meclis başkanının izlemesi gereken yol ile ilgili olarak, KIRCA'nın da --

"...Anayasa'ya göre, Cumhuriyet'in niteliklerini değiştirmek mümkün olamaz.

Şu halde, en hafif ölçüde basireti varsa, Sayın TBMM Başkanı, böyle bir teklifi işleme koymamakla yükümlüdür..."

dediğini görüyoruz (KIRCA, Coşkun: "Gericilik Azıyor", Milliyet Gazetesi, 22 Ocak 1989, s. 9).

(12) Bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s.15 vd.

yasaklanmış maddeler üzerinde dolaylı etkide bulunuyor gerekçesi ile işleme koymaktan kaçınması sözkonusu olamaz. Bu nedenle, Başkanlığın işleme koyamayacağı değişiklik tekliflerinin, sadece doğrudan değiştirilmesi yasaklanmış maddelere yönelik olanlarla sınırlı tutulması gerekir.

Ayrıca, eklemeliyiz ki, bu söylediklerimizden değiştirilmesi yasaklanmış maddelere yönelik değişiklik tekliflerinin her durumda işleme konmayacağı anlamı çıkarılmamalıdır. Daha önce de değindiğimiz gibi, değiştirme yasağı denince, bu maddelerde belirtilenleri kısmen veya tamamen Anayasadan çıkaran, onları etkisiz kılacak olan değişiklik istemlerinin önlenmesi anlaşılacağına göre (13); bu maddelere yönelik olsalar bile, onlarda belirtilenleri çıkarmayan, içeriklerinin anlamını olumsuz yönde etkilemeyen değişiklik teklifleri, yöntemine göre sürdürülmelidir.

3. Değişiklik teklifinin şekli

Anayasanın 175. maddesinde "Anayasa'nın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazılı teklif edilebilir" dendiğine göre, değişiklik önerisinin Meclis Başkanlığına yazılı bir önerge halinde sunulması ve bu önergede öneri sahibi milletvekillerinin tümünün imzasının bulunması gerekir. Meclis Başkanlığı, bir Anayasa değişikliği teklifinin yetersayıda milletvekilince yapıлып yapılmadığını belirlerken, kanımızca teklif sahiplerinin imzalarının aynı önergede toplanmış olmasını aramalıdır. Bir başka deyişle, Anayasanın aynı maddesi üzerinde yapılması istenen değişiklik teklifleri, birbirlerinden bağımsız ve tek başlarına yetersayıya sahip olmayan ayrı ayrı önergeler halinde Meclis Başkanlığına sunulduğunda, tümündeki imzaların toplamının yetersayıya ulaştığı görülse dahi, Meclis Başkanlığının bunları geçerli bir değişiklik önergesi olarak değerlendirmesi beklenemez. Anayasanın belirli bir maddesi veya maddeleri üzerinde değişiklik yapılmasını isteyen ve ayrı ayrı önergeler halinde sunulan tekliflerin, birbirlerinin aynı mı, yoksa benzerleri mi olduklarını veya aralarında ciddî farklar mı bulunduğunu saptama yetkisi Meclis Başkanlığına ait değildir. Birbirleriyle ilgili teklifleri birleştirme yetkisi, İçtüzüğü'nün 36. maddesi uyarınca komisyonlara tanınmış bulunmaktadır (14). Bir an için sadece birbirlerinin aynı olan önergelerdeki

(13) Bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s.17 vd.

(14) TBMM, henüz yeni İçtüzüğü'nü hazırlayamadığı için, Anayasanın Geçici 6. maddesine göre halen Millet Meclisininin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü uygulanmaktadır.

Bu İçtüzüğü'nün 36. maddesinde,

toplam imza sayısının Meclis Başkanlığınca dikkate alınabileceği düşünülse bile, bu durumda da en fazla kaç önerenin değerlendirilebileceği sorun doğurabilir. Spekülatif bir örnek verecek olursak, kiminde tek, kiminde iki-üç imza bulunan ve aynı maddede değişiklik isteyen 100 ayrı önergedeki imzalar toplamı yetersayıya ulaşıyorsa, Meclis Başkanlığı ne yapacaktır? Bu soruya olumlu bir cevap verip, Anayasanın aradığı yeter sayıya ulaşıldığına göre, Başkanlığın bunları işleme koyması gerekir dersek, o zaman da bazı önergeler verildikten sonra, aynı konuda verilecek farklı önergelerle yetersayıya ulaşılması için ne süre bekleneceği sorulabilir. Bu nedenle, bu tür birleştirmelerin Meclis Başkanlığınca yapılamaması gerekir. İhtiyaç duyulduğunda bu birleştirmenin yapılabileceği yer komisyondur. Ancak değişiklik önergelerinin komisyona havale edilebilmeleri için bunların Meclis Başkanlığına hukuken geçerli bir önerge halinde sunulması, yani herşeyden önce, her bir önergenin üye tam sayısının en az üçte birinin imzasını taşıması gerekecektir. Meclis Başkanlığı, bu niteliği taşımayan önergeler üzerinde değişiklik sürecini işletmemeli ve bunları sahiplerine iade etmelidir (15).

Yetersayıda milletvekiline verilen bir Anayasa değişikliği önergesindeki imzalarda, bu önerge Meclis Başkanlığınca henüz ilgili komisyona havale edilmeden eksilme olması ve böylece yetersayının altına düşülmesi bir başka sorun doğurabilir. Bu imzalar, sahiplerince çeşitli nedenlerle geri alınmışsa (16), bir başka deyişle, değişiklik teklifinden iradî

"Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler, birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler..."

denilmektedir.

(15) KIRCA, bu konuda farklı bir görüş ileri sürmekte ve

"...Aynı metin, farklı gerekçelerle, ayrı kanun teklifleri halinde verilse, bu teklifler komisyonda birleştirilmiyor mu? Böyle olunca belli bir Anayasa değişikliği metni, ayrı kanun teklifleri halinde ve farklı gerekçelerle verilince, tekliflerdeki imza toplamı 134'ü buluyorsa (o tarihte TBMM üye tam sayısı 400 olduğu için, Anayasa değişikliği önerisinde 134 imza yetiyordu), Anayasa'nın değişiklik teklifinin dikkate alınabilmesi için aradığı şart yerine gelmiş olmayacak mı? Hukuk oyunbazı olmadıkça, bütün bu soruların cevabı olumludur..."

demektedir (KIRCA, Coşkun: "Tatsız Oyunlar", Hürriyet Gazetesi, 29 Kasım 1986, s. 12).

(16) Yapılan bir Anayasa değişikliği teklifinden, parlamenterlerin zaman zaman çeşitli nedenlerle imzalarını geri almalarına, hatta, teklifteki imzanın kendilerine ait

bir vazgeçme olmuşsa ve bu nedenle üye tam sayısının üçte birinin altına düşülmüşse, Meclis Başkanlığının önergeyi komisyona havale edememesi ve sahiplerine geri vermesi gerekir. Buna karşılık, Meclis Başkanlığına sunulduktan sonra imza sahiplerinden birinin ölmesi veya herhangi bir nedenle milletvekilliğini kaybetmesi, önergenin geçerliliğini etkilememeli ve değişiklik süreci yöntemine göre devam etmelidir. Çünkü, bu durumda ortada yapıldığı zaman geçerli olan bir Anayasa değişikliği teklifi vardır ve bu teklifteki imzalar daha sonra da geri alınmış değildir (17).

olmadığını ileri sürmelerine tanık olunmaktadır.

Örneğin, 25 Kasım 1986 tarihinde 139 üyeye 1982 Anayasasının Geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin yapılan değişiklik önerisinden 5 üye imzalarını geri almış, ancak yine de değişiklik istemi için gereken 134 imza korunduğundan (o tarihte Meclis üye tam sayısı 400 idi), teklif Başkanlıkça Komisyona havale edilmiştir (TBMMD, Dönem 17, C. 37, s. 22-24).

1961 Anayasasının T.B.M.M. üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 82. maddesinde değişiklik yapılması için 1971 yılında verilen önergeden, bazı üyeler, daha sonra madde metninin "makale şamil" olduğunu farkettilerinden imzalarını geri aldıklarını bildirmişler; kimi üyeler de, bu teklife hiç imza koymadıkları halde, isimlerinin yer aldığını "hayretle" gördüklerini belirtmişlerdir (Millet Meclisinin 11.6.1971 tarihli 112. Birleşim tutanağı, MMTD, Dönem 3, C.14, s. 193).

- (17) Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına yönelik olup, 25 Kasım 1986 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulan değişiklik önergesini imzalayan milletvekillerinden Kemal Özer'in, teklif henüz Komisyona havale edilmeden vefatı üzerine; bu önergedeki teklif yetersayısının hesabında, vefat eden adı geçen üyenin imzasının dikkate alınıp alınmayacağı sorununun Anayasa Komisyonunda çözümlenmesi gerektiğini ileri süren dönemin T.B.M.M. Başkanı Karaduman, söz konusu önergeyi 1 Aralık 1986 tarihinde Anayasa Komisyonuna havale etmiştir (Hürriyet Gazetesi, 2 Aralık 1986, s. 15). Ancak, daha sonra bazı üyelerin de imzalarını geri çekmeleri yüzünden yetersayısının altına düşülünce, Komisyon Başkanı bu önergeyi Meclis Başkanlığına iade etmişti (bkz. aşağıda dipnot 28 ve 30).

T.B.M.M.'nin 24.2.1987 tarihli 68. Birleşimindeki bir usul görüşmesinde de, vefat halinin bir önergenin geçerliliğini etkilememesi gerektiğini savunan Balıkesir Milletvekili Cahit Tutum, geçmiş bir uygulamayı örnek vererek,

"...Sanki, ölüm halinde kanun teklifi yürümezmiş gibi. Biz burada, rahmetli milletvekili Mahmut Akkılıç arkadaşımızın kanun teklifini yürüttük..."

demekteydi (TBMMD, Dönem 17, C.37, s. 24).

Gerçekten, İzmir Milletvekili Mahmut Akkılıç ve 14 arkadaşınca hazırlanan ve 9.4.1984 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulan "Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu" teklifi, Akkılıç'ın 6.1.1985 tarihinde vefatına rağmen yöntemine göre sürdürülmüş ve kabul edilerek kanunlaşmıştı (T.B.M.M.'nin 8.5.1986 tarihli 103. Birleşim tutanağı sonuna ekli S.Sayı 114, TBMMD, Dönem 17, C.28; TBMMD, Dönem 17, C. 12, s. 72; C. 28, s. 506). Söz konusu teklifin Genel

Anayasa değişikliği tekliflerinin gerekçeli olması gerekir. Anayasanın 175. maddesi, "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, birinci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir" dediğinden; İktüzüğün 75. maddesinde yer alan "Kanun teklifleri de, gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilir" kuralının Anayasa değişikliği önermeleri için de geçerli olacağına kuşku yoktur. Bu nedenle, Meclis Başkanlığına gerekçesiz olarak sunulmuş bir Anayasa değişikliği önermesini, Başkanlık, sahiplerine iade etmeli ve bu eksikliği gidermelerini istemelidir (18). Her ne kadar, İktüzüğün 75. maddesi, "Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlamaya yetkilidirler" demektedir ise de; bundan, Meclis Başkanının böyle bir yetkisinin olmadığı anlamını çıkarmamız gerekir. Gerçekten, İktüzükteki söz konusu kuralın geçmişine baktığımızda, İktüzük Teklifinde yer alan "...şartlara uymayan tasarı ve teklifleri, Başkan, sahiplerine tamamlanmak üzere geri verir" şeklindeki düzenlemenin, Anayasa Komisyonunda "Şartlarına uymayan teklifleri, sahiplerine tamamlamak, ilgili komisyonların hakkıdır" haline dönüştürüldüğünü ve ilk başta böyle kabul edildiğini görmekteyiz (19). Düzenleme bu şekilde kalsaydı, belki maddenin bu yetkiyi sadece komisyona tanımış olduğu anlamını içeren görünümünden hareketle, Başkanın böyle bir yetkisi olmadığı yargısına ulaşılabilirdi. Ancak, daha sonra Anayasa Komisyonu, "...ibare, üslup, tertip ve tensik yönünden noksan veya iltibasa mahal verilmemesini teminen" düzeltme istemiş ve bu istek kabul edilerek, madde bugünkü "Komisyonlar şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlamaya yetkilidirler" şekline dönüşmüştür (20). Biz, maddenin geçirdiği aşamaları da dikkate alıp, bundan, Başkanın böyle bir eksikliğin giderilmesini teklif sahiplerinden isteme yetkisinin olmadığını değil; bu eksikliğe rağmen teklifin komisyona havale edildiği hallerde, komisyonun da, Başkanın aracılığına başvurmadan

Kurulda 8.5.1986 tarihindeki görüşülmesine başlandığında, SHP Grubu adına konuşan Bilecik Milletvekili Yılmaz Demir'in sözlerine "...Merhum Mahmut Akkılıç'ın yasa teklifini savunmak bana düştüğü için de haz duyuyor, merhumu saygıyla anıyor, ruhu şad olsun diyorum..." diye başladığını görüyoruz (TBMMD, Dönem 17, C. 28, s. 476).

- (18) TEZİÇ, (1972): s. 58.
(19) Millet Meclisi'nin 4.12.1972 tarihli 13. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 763, s. 73, MMTD Dönem 3, C. 29; Millet Meclisi'nin 13.12.1972 tarihli 19. Birleşimi, MMTD, Dönem 3, C. 29, s. 173-174.
(20) Millet Meclisi'nin 5.3.1973 tarihli 72. Birleşimi, MMTD Dönem 3, C. 35, s. 653-656.

eksikliği doğrudan teklif sahiplerine tamamlama yetkisinin bulunduğunu anlıyoruz. Çünkü, teklifin sunulduğu ve İçtüzüğü'nü bunu ilgili komisyona havale etmek yetkisini kendisine verdiği Meclis Başkanının, böyle bir eksikliği gördüğü halde hiçbir şey yapamaması herhalde düşünülemez. Bu nedenle, sonuçta, bu tür eksikliklerin teklif sahipleri tarafından tamamlanmasını, Meclis Başkanı veya böyle bir eksikliğe rağmen kendisine havale edilmiş olduğu hallerde de, doğrudan komisyon talep edebilir diyebiliriz (21).

Anayasa değişikliği tekliflerinin gerekçeli olması, kanımızca imza sahiplerinin tümünün aynı gerekçe üzerinde anlaşmalarını zorunlu kılmaz. Belirli bir değişiklik metni üzerinde görüş birliğine varmış milletvekilleri, bu sonuca farklı nedenlerle ulaşmış olabilirler. Önemli olan değişiklik metni üzerinde birleşmesidir. Değişiklik metni üzerinde bu birleşmeyi sağlayan, fakat çoğunluğun ileri sürdüğü gerekçeye katılmayanların, aynı önergede çekince koyup, farklı bir gerekçe belirleyebilmelerinin mümkün olması gerekir (22). Öneri aynen kabul edilirse, çoğunluğun benimsediği gerekçe,

-
- (21) Komisyonun, bir kanun teklifinde gerekçe olmaması halinde, bu eksikliğin giderilmesini doğrudan teklif sahiplerinden isteyebileceği, İçtüzük üzerindeki görüşmeler sırasında, bir soru üzerine Anayasa Komisyonu Başkanınca açıkça belirtilmiştir (MMTD, Dönem 3, C. 30, s. 173).

Aynı görüş, T.B.M.M.'in 21.2.1987 tarihli 68. Birleşiminde bir usul görüşmesi sırasında da ileri sürülmüştür. Bu görüşmede söz alan ÇERÇİ'nin şöyle dediğine tanık oluyoruz:

"...Komisyonun eksikliği tamamlattırma...yetkisi vardır. O da, bilfarz... bir teklifte gerekçe noksanıdır, milletvekiline, imza sahibine der ki, 'Senin teklifinde gerekçe yoktur, git bunu tamamla getir arkadaş' diyebilir, onu getirtebilir..." (TBMMD, Dönem 17, C.37, s. 32).

- (22) KIRCA (1986).

Uygulamada da böyle çekince konmuş değişiklik önergeleriyle karşılaşmaktayız. Örneğin, Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin olup, 25 Kasım 1986 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sunulan İzmir Milletvekili Erdal İnönü ve arkadaşlarınınca hazırlanmış bulunan Teklifi, Hür Demokrat Partili bazı milletvekilleri, gerekçesine çekince koyarak imzalamışlardı (Milliyet Gazetesi, 26 Kasım 1986, s.8). Anayasanın, 12 Eylül öncesindeki bazı politikacıların belirli bir süre siyasal haklardan yasaklanmasını düzenleyen Geçici 4. maddenin kaldırılmasını isteyen bu Teklifin gerekçesinde, siyasal haklarla ilgili yasağın niçin kaldırılması gerektiği açıklandıktan sonra 1982 Anayasanın genel bir eleştirisi de yapılmakta ve

"...1982 Anayasası hazırlandığı dönemin izlerini taşımaktadır. Temel Felsefesi, genel tercihleri ve kurumsal düzenlemeleriyle geçmişe karşı

kanunun gerekçesi olarak görülebilir. Zaten bir kanunun gerekçesinin bağlayıcı değil, sadece aydınlatıcı olduğunu da dikkate aldığımızda (23), belirli bir değişiklik metni üzerinde anlaşmış öneri sahiplerinin tümünün, aynı gerekçe üzerinde birleşmemelerini ve bir kısmının çekince koymalarını, kanımızca çok da önemsemek gerekir.

bir tepki niteliğindedir. Bu Anayasa'nın değiştirilmesi ve düzeltilmesi gereken bir çok yönlerinin bulunduğu inaniyoruz.

Anayasa'nın 'temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması', 'yürütmenin konumu', 'yürütme-yasama dengesi', 'sendikal haklar', 'YÖK', 'yargı denetimi ve güvencesi' 'siyasal partiler', 'olağanüstü yönetim usulleri', gibi bir çok hükümlerinin düzeltilmesine gerek vardır"

denmekteydi (Kaynak: T.B.M.M. Arşivi).

Teklifi imzalayan Hür Demokrat Partili bazı milletvekilleri, bu eleştirileri kastederek,

"Gerekçenin geçici 4. madde dışında kalan kısmına katılmıyorum" şeklinde çekince koymuşlardı (Hürriyet Gazetesi, 25 Kasım 1986, s. 17). Gerekçeye çekince koyanlardan Sakarya Milletvekili Ayhan Reyhan Sakallıoğlu, bir gazete muhabirine bu konuda,

"....Millet Anayasa'daki yasak süresinin kısıtlanmasını istiyor. Buna 'evet' derim. Ancak ben bu Anayasa'ya göre milletvekili seçildim. Onun için gerekçedeki öteki temel hükümlerin kaldırılması temennisine katılmam mümkün değildir"

demekteydi (Hürriyet Gazetesi, 20 Kasım 1986, s. 12).

DYP'nin o tarihteki Genel Başkanı Cindoruk'un da söz konusu çekincelerle ilgili olarak,

"Bu önemli değildir. Aynı şeyi Anayasa Komisyonu'nda sözlü olarak da dile getirebilirler, buna hakları vardır. Mühim olan, nisabı bulmaktır ve bu bulunmuştur"

dediğini görmekteyiz (Hürriyet Gazetesi, 22 Kasım 1986, s. 15).

Buna karşılık SHP Grup Başkanvekili Seyfi Oktay, bir gazetecinin sorusunu yanıtlarken,

"Şerhli olmaz, teklif gerekçesiyle bir bütündür"

görüşünü ileri sürmekteydi (Milliyet Gazetesi, 25 Kasım 1986, s. 8).

(23) TEZİÇ (1972): s. 57-58.

II. DEĞİŞİKLİK TEKLİFİNİN GÖRÜŞÜLMESİ VE KARARA BAĞLANMASI

1. Teklifin komisyonda görüşülmesi

A. Komisyon incelemesinin gerekliliği

Daha önce değinildiği gibi, Anayasada değişiklik sürecini düzenleyen 175. madde, değişiklik tekliflerinin, söz konusu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbi olacağını belirtmektedir. Bu nedenle, Meclis Başkanlığının, Anayasa değişikliği tekliflerinde de kanunlar için izlediği yolu sürdürmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, İçtüzüğün 75. maddesinin son fıkrasında, kanun tekliflerinin Başkanlıkça komisyonlara havale edileceği öngörülmekte; 23. maddesinde de, raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon deneceği ve esas komisyonun hangisi olacağını, işin komisyonlara havalesi sırasında kanun ve İçtüzük hükümlerine göre Başkanlıkça belirleneceği hükme bağlanmaktadır. Bu iki madde uyarınca T.B.M.M. Başkanı, bir Anayasa değişikliği teklifini, İçtüzüğün 20. maddesinde gösterilen komisyonlardan Anayasa Komisyonuna gönderecek ve değişiklik önergesi önce bu komisyonda incelenecek demektir.

Burada akla, teklifin komisyonda incelenmesinin zorunlu olup olmadığı sorusu gelebilir. Bu konuda Anayasada açık bir düzenleme yoktur (24). Ancak, Anayasanın 95. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür" kuralı yer aldığı, 88. maddesinde de "kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir" dendiği için, soruna İçtüzük kuralları açısından bakılmalıdır. İçtüzüğün 75. ve 23. maddelerinde de, hemen yukarıda değindiğimiz gibi, komisyon aşaması şart koşulduğundan, bu soruya olumlu cevap verilmesi gerekmektedir (25). Her

(24) Tasarı ve tekliflerin mutlaka ilgili komisyonlarda inceleneceğine ilişkin bir düzenleme, Bütçe Kanunu Tasarısı ile Kesin Hesap Kanunu Tasarısı için bu zorunluluğu getiren 162. maddenin ikinci fıkrası ile 164. maddenin ikinci fıkrası hariç tutulacak olursa Anayasada yer almamıştır. Komisyonlarla ilgili dolaylı bir ifadeyi 91. maddenin sekizinci fıkrasındaki "Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür" hükmünde buluyoruz. Bu konuda bkz. TEZİÇ (1991): s. 36.

(25) TEZİÇ (1991): s. 36; TEZİÇ (1972): s. 57-62.

Anayasa Mahkemesi, şekil denetimini daha geniş ölçüde yapabildiği 1961 Anayasası döneminde, komisyon incelemesini, önceleri kanun tasarı ve teklifleri

ne kadar, İttüzüğün 38. maddesinde, tasarı ve tekliflerin en çok kırkbeş gün içinde komisyonca sonuçlandırılıp, Genel Kurula gönderileceği belirtilmekte

için zorunlu bulurken; daha sonra bir içtihat değişikliğine gitmiş ve komisyon aşamasını zorunlu görmemeye başlamıştır. Gerçekten, Yüce Mahkeme, ilk eğilimini yansıtan 13 Ocak 1966 günlü ve E. 1964/26, K. 1966/1 sayılı Kararında,

"...Anayasa'da her kanun tasarısı ve teklifinin mutlaka bir komisyon incelemesinden geçmesi gerektiği yolunda bir kuralı doğrudan doğruya koyan hüküm yoktur. Ancak iki durumda; Millet Meclisinin Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimse(n)memesi halinde; bir de bütçe tasarılarının incelenmesinde karma komisyon kurulması açıkça emredilmektedir... Bununla birlikte yasama meclislerinde komisyonlar bulunacağına ve kanun tasarısı ve tekliflerinin bu komisyonlarda görüşüleceğine işaret eden dolaylı hükümler Anayasa'da yer almıştır... Bu hükümlerin yasama meclisleri komisyonlarına ve kanun tasarılarının komisyonlarda görüşülmesi usulüne bir Anayasa müessesesi niteliği verdiğinde şüphe yoktur.

Öte yandan Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve meclislerin çalışmalarını kendi yaptıkları İttüzüklerin hükümlerine göre yürütmeleri kuralını da koymuştur... Yasama meclislerinin İttüzüklerinde... komisyonlara, komisyon çalışmalarına, kanun tasarısı ve teklifleri(ni)n komisyonlara havalesine ve buralarda görüşülmelerine önemli yer verilmektedir...

Yukarıdan beri kısaca değinilen hususlar gözönünde tutulursa, yetkili komisyonlardan geçmeksizin... kabul edilmiş kanun tasarısının, iptal nedeni olacak bir şekil eksikliği ile málül sayılması gerektiği sonucuna varılır..."

derken (AMKD, Sayı 4, s. 24-25); daha sonra bu içtihatını değiştirmiş ve 3,4 ve 6 Mayıs 1968 günlü, E 1968/15, K. 1968/13 sayılı Kararında,

"Anayasa'da kimi hallerde kurulması öngörülen karma komisyonlar dışında, kanun tasarısı veya tekliflerinin önce komisyonlarda sonra meclisler genel kurullarında inceleneceği hakkında zorunluk koyan bir kural yoktur.

Her ne kadar Anayasa'nın kimi maddelerinde.... meclislerin ilgili komisyonlarından söz edilmekte ise de bunlar kanun tasarısı ve tekliflerinin mutlak surette komisyonlardan geçirilmesi zorunluğunu koyan birer Anayasa kuralı niteliğinde değildirler ve genellikle yasama meclislerinde var oldukları bilinen komisyonlardan, o maddelerde öngörülen hallere münhasır olmak üzere, ne biçimde yararlanılacağını belirtmekten öteye bir anlam taşımamaktadırlar.

Komisyon çalışmalarının kanun tasarısı ve tekliflerini, meclislerin genel

ve aksi halde sözkonusu tasarı veya teklifin doğrudan doğruya gündeme alınmasını Hükümet veya teklif sahipleri isteyebilirler denmekte ise de, komisyon incelemesini zorunlu olmaktan çıkaran bu istisnaf kuralı dar yorumlamamız ve bundan bu tür bir gecikme olmasa bile, bazen komisyon aşamasından kaçınılabilir anlamını çıkarmamamız gerekir (26).

kurulları adına inceleyerek düşüncelerini bildirmekten başka bir anlamı bulunmadığı; sonunda konuya meclislerin tüm hâkim oldukları ve kendi iradelerine göre tam bir serbestlik içinde işi karara bağladıkları bilenen bir gerçek olup bir kanun tasarısı veya teklifinin ilgili komisyonda incelenmesinin veya hiç incelenmemesinin meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engellik edeceğinin düşünülmesi de mümkün değildir...

Şu sonuca göre birer içtüzük düzenlemesi olan ve meclislerce kabul edilen kanunların sıhhati bakımından da şart bulunmayan komisyonların çalışmalarına veya kuruluşlarına ilişkin olarak işlenen hatalar veya usulsüzlükler kanunların Anayasa'ya aykırı sayılabilmeleri için yeter sebep değildir..."

görüşünü savunmuştur (AMKD, Sayı 6, s. 162-163). Anayasa Mahkemesi, komisyon aşamasını zorunlu bulmadığı bu içtihatını daha sonra başka kararlarında da korumuştur (Bkz. 3 Aralık 1968 günlü, E. 1967/32, K. 1968/57 sayılı Karar, AMKD, Sayı 7, s. 95; 23, 24 ve 25 Ekim 1969 günlü, E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı Karar, AMKD, Sayı 8, s.33-34; 14 Ekim 1975 günlü, E. 1975/145, K. 1975/198 sayılı Karar, AMKD, Sayı 13, s. 563-564).

Anayasa Mahkemesinin komisyon aşamasına ilişkin bu farklı iki yaklaşımı için, ayrıca bkz. TEZİÇ, Erdoğan: **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul 1980, s. 102-105.

(26) TEZİÇ (1972): s. 61-62.

Anayasa Mahkemesi de, 1961 Anayasası döneminde, Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde yer alan benzer bir düzenlemenin anlamına değindiği 13 Ocak 1966 günlü E. 1964/26, K. 1966/1 sayılı Kararında,

"Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü ancak tek istisnai durumda hükümetin veya teklif sahibinin isteği ve genel kurulun kararı üzerine kanun tasarısı veya teklifinin komisyonda görüşülmesi tamamlanmadan doğrudan doğruya gündeme alınmasına imkan tanımıştır. Bu da, tasarı veya teklifin içtüzükte yazılı süre içinde komisyonda sonuçlandırılmamış bulunması durumudur... Ne gibi bir düşünce ile konulduğu belli olan böyle bir hükmün, ancak kendi kapsamı içinde, ereği ile sınırlı olarak ele alınması gerekir"

demekteydi (AMKD, sayı 4, s. 25).

Buna karşılık, Yüce Mahkeme, daha sonraki bir kararında, Cumhuriyet Senatosu

B. Komisyon incelemesi sırasında önergedeki imzalarda eksilme olması

Bir Anayasa değişikliği önergesi, gerek Anayasa Komisyonuna havale edildiğinde, gerek komisyonda görüşüldüğü sırada T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte birinin imzasını taşıyor olmalıdır. Bir başka deyişle, önergede, komisyona geldiği zaman bulunması gereken asgari sayıdaki imzanın, önergenin komisyonda görüşüldüğü sırada da korunması gerekmektedir. Yetersayıda imzayı taşımadığı halde Meclis Başkanlığınca Anayasa Komisyonuna havale edilen bir Anayasa değişikliği önergesi üzerinde, komisyon elbette incelemeye başlayamayacak ve bu önergeyi Meclis Başkanlığına geri gönderecektir. Değişiklik yöntemine ilişkin Anayasa kuralının, komisyonu da bağlayacağında bir kuşku olmamak gerekir. Buna karşılık, önerge Anayasa Komisyonuna geldiği zaman yetersayıda imzayı taşıdığı halde, komisyondaki inceleme sırasında bazı milletvekillerinin imzalarını geri almalarından ötürü yetersayının altına düşülmesi, daha tartışmalı bir durum doğurabilir. Böyle bir halde, komisyon incelemeye devam mı edecek, yoksa önergeyi Meclis Başkanlığına iade mi edecektir? İçtüzüğün 76. maddesinde,

"Hükümet veya teklif sahibi verilen kanun tasarısı veya tekliflerini gündeme alınmadan evvel Genel Kurula bilgi verilmek şartıyla geri alabilirler.

İçtüzüğünde yer alan ve komisyonun belli bir süre içinde karara ulaşmadığı hallerde Hükümetin veya teklif sahibinin isteği ve Genel Kurulun kararı ile kanun tasarısı veya teklifinin doğrudan Genel Kurulca ele alınmasına imkân sağlayan bu kuralı, kanun tasarısı ve tekliflerinin komisyondaki görüşülmesinin zorunlu olmadığına bir kanıt olarak görmekteydi. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi 3, 4 ve 6 Mayıs 1968 günlü, E. 1968/15, K. 1968/13 sayılı Kararında,

"...Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Anayasa'nın kurulmasını buyurduğu komisyonlar dışında kalan komisyonlar birer içtüzük düzenlemesidir. Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 36. maddesinde belirtildiği gibi kimi hallerde komisyon çalışmalarından vazgeçilmesi ve konunun doğrudan Senato Genel Kurulunda görüşülerek sonuçlandırılabilmesi de bunu göstermektedir. Zira komisyon çalışmaları anayasa kuralının gereği bulunsaydı, herhangi bir zorunluluk yüzünden dahi bu yoldan vazgeçilmesi mümkün olamazdı"

diyordu (AMKD, Sayı 6, s. 162). Anayasa Mahkemesinin aynı doğrultuda daha sonraki yaklaşımı için bkz. yukarıda dipnot 25'te künyeleri verilen Kararlar.

Şu kadar ki, bu tasarı veya kanun tekliflerini diğer bir üye veya esas komisyon üzerlerine alırlarsa görüşmeye devam olunur.

Bu tasarı veya teklifler gündeme alınmışlarsa geri alınmaları için Genel Kurulun karar vermesi gerekir"

dendiğine göre, bir kanun teklifindeki imzanın, teklif, Genel Kurul gündemine girene kadar, geri alınabileceği açıktır. Anayasada belirtilen özel koşullar hariç, Anayasa değişiklikleri de kanunların görüşülmesi yöntemine tâbi olacağından; komisyonda bulunan bir Anayasa değişikliği önergesinden de isteyen milletvekili imzasını geri çekebilmelidir (27). Ancak, Anayasa değişikliği önerisi, sadece T.B.M.M. üye tamsayısının en az üçte biri tutarında milletvekilince yapılabileceğinden, eksilen imzalar yüzünden

(27) 1987 yılında, böyle bir durumla karşılaşılması üzerine T.B.M.M.'nde açılan bir usul görüşmesi sırasında bazı milletvekillerinin, önergedeki imzaların geri alınamayacağını savunduklarını görüyoruz. Örneğin, Kahramanmaraş Milletvekili M.Turan Bayazıt,

"...Bir milletvekilinin bir kanun teklifinin altına attığı imza, o gün o bilinciyle atılan imzadır, inancıyla atılan imzadır ve kendisini bağlar. Milletvekili komisyona, Başkanlığa sunduğu tekliften imzasını çekemez...Genel Kurulda veya komisyonda oylanırken, haklı gerekçesiyle oyunu değiştirebilir, ama imza çekilemez"

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 37, s. 26-27).

Aynı şekilde, Balıkesir Milletvekili Cahit Tutum'un da,

"...Biz yasama işlevini Yüce Başkanlığa sunduğumuz anda başlattık; artık onun sonu burada alınır... bu şekilde, bir takım imza eksiklikleri bahane edilerek hiçbir şekilde, teklifin yürütmesine engel olmayan bahanelerle bu kadar geciktirilmesi, aslında siyasi bir tavidir... Yapılacak iş, komisyonunun vaziyete hâkim olması, gündemine hâkim olması; işin esasına girerek kanun teklifini incelemesi, bir rapora bağlaması ve Yüce Meclise indirmesidir. Eğer imzasını çekmiş olanlar varsa, gelirler burada tersini söylerler ve de oylarını da o şekilde kullanırlar..."

dediğine tanık olmaktadır (TBMMTD, Dönem 17, C. 37, s. 24-25).

Buna karşılık, İzmir Milletvekili Vural Arıkan, farklı bir görüş ileri sürmekte ve

"...76 ıncı maddede kanunu teklif eden bir milletvekilinin geri almaya hakkı varsa, Anayasada değişiklik isteyen bir kanun teklifini de geri almaya hakkı vardır..."

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 37, s. 36).

geçersiz hale düşen bir önergeye, sıradan kanun tekliflerinin aksine, komisyon sahip çıkamayacaktır. İttüzüğün 76. maddesinin, geri alınan bir teklifi diğer bir üyenin üstlenmesi halinde görüşmeye devam edileceğini belirten 2. fıkrası hükmüne gelince, maddenin ifadesinden daha çok tek bir milletvekilinin üstlenmesi ile sürdürülebilen sıradan kanunlar anlaşılmakta ise de, bu kuralın Anayasa değişikliği önermeleri için de uygulanabileceği düşünülebilir. Fakat, böyle bir uygulamanın geçerliği, ancak, geri alınan imzalardan ötürü önce kaybolan yetersayının, öneriyi üzerlerine alan yeni milletvekilleriyle yine sağlandığı hallerde savunulabilir. Teklifteki imzalardan bazılarının geri alınmasından ötürü Anayasa değişikliği önergesinin geçerliğini kaybettiği hakkında Genel Kurula bilgi verilmesi, bu bilgi üzerine teklife yeni üyelerin sahip çıkmasıyla yetersayı yine sağlanıyorsa bunların Anayasa Komisyonuna iletilmesi işlemlerinin, Meclis Başkanlığınca yapılması gerekir. Her ne kadar İttüzüğün 75. maddesinde, "Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler" denmekte ise de, bu kuralın kanımızca yukarıdaki ihtimalde uygulanabilme şansı yoktur. Çünkü, burada muhatabı belli bir eksiklik söz konusu değildir. Komisyondan, mevcut değişiklik önergesinde imzası olmayan bütün milletvekilleriyle teker teker temasa geçip, eksilen imzalar yerine teklifi üstlenip üstlenmeyeceklerini sorması, herhalde beklenemez. Bu nedenle, İttüzükteki bu kural, ancak önceden sunulmamış bir gerekçenin verilmesi veya unutulmuş bir imzasının atılması gibi, eksikliğin tamamlanmasının kimden isteneceğinin belli olduğu hallerde uygulanabilir. Sonuç olarak diyebiliriz ki, bir Anayasa değişikliği önergesi, komisyonda görüşülürken bazı milletvekillerinin imzalarını geri almaları yüzünden Anayasanın aradığı yetersayının altına düşmüşse, Komisyonun bu önergeyi Meclis Başkanlığına iade etmesi, Başkanlığın da durumdan Genel Kurula bilgi vermesi gerekir (28). Kuşkusuz ki, böyle bir iade gereği,

(28) Bu iadeye, Anayasa Komisyonunun mu, yoksa re'sen Komisyon Başkanının mı karar vereceği, bir sorun doğurabilir. Nitekim, 1986 yılı sonlarında Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına yönelik değişiklik önergesi, yetersayının kaybolmasından ötürü Anayasa Komisyonu Başkanlığınca re'sen Meclis Başkanlığına iade edilmiş; ancak Meclis Başkanlığı, buna Komisyonun karar vermesi gerektiğini bildirerek, önergeyi tekrar Komisyona göndermişti. Ne var ki, Komisyon Başkanı ilk kararında direndiğinden; sorun, Meclis Başkanlığınca bir usul görüşmesi olarak T.B.M.M. Genel Kuruluna sunulmuş ve Genel Kurul uzun

ancak, imzaların iradî bir şekilde geri alınmasından ötürü yetersayının altına düşülmesi halinde söz konusu olabilir. Yoksa, daha önce, önerenin Meclis Başkanlığına sunulmasıyla ilgili açıklamalarımızda değindiğimiz gibi (29), komisyon aşamasında da imza sahiplerinden bazılarının ölmesi veya milletvekilliği sıfatını kaybetmesinden ötürü yetersayının altına düşüle bile, bir iadede bahsedilemez. Böyle bir durumda süreç, yöntemine göre devam etmelidir (30).

tartışmalardan sonra Komisyon Başkanının tutumunu benimsemişti (Bkz. T.B.M.M.'nin 24.2.1987 tarihli 68. Birleşimi; TBMTD, Dönem 17, C. 37, s. 22-36).

Kanımızca, bir Anayasa değişikliği önergesi Komisyona geldiğinde gereken sayıda imza taşımıyorsa, Komisyon gündemine alınması mümkün olmadığından, Komisyon Başkanınca re'sen Meclis Başkanlığına iade edilmelidir. Buna karşılık, imzalardaki eksiklik önerenin Komisyon gündemine alınmasından sonra meydana gelirse, bu durumda gündemine sahip çıkacak olan Komisyondur ve önerenin Meclis Başkanlığına iadesine Komisyonun karar vermesi gerekir.

(29) Bkz. yukarıda s.31 vd.

(30) Yukarıda dipnot 28'de belirtilen değişiklik önergesinin Anayasa Komisyonunca Meclis Başkanlığına iade gerekçesi içinde "İmza sahibi bir üyenin vefat etmesi"nin de yer aldığı, Meclis Başkanlığının Genel Kurula sunuş yazısından anlaşılmaktadır (TBMMTD, Dönem 17, C. 37, s. 23). İmzasını geri çekenlerle zaten yetersayı altında düşüldüğünden, sonuç üzerinde etkisi olmasa bile, bunun yine de iade nedenleri arasında yer almaması gerekirdi. Nitekim, usul görüşmesi sırasında bu konuya da değinen İzmir Milletvekili Vural Arıkan,

"...dikkat ederseniz İchtüzükte ölüm haline temas etmez; çünkü ölünceye kadar izhar edilen irade geri alınmadığı müddetçe, onun devamı var sayılır... Milletvekili attığı zaman imza vardır; ama -Allah emesin- arkadaşlarımızın bir kaç kazaya uğrasaydı, devam ederdi..."

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 37, s. 36).

İmza sahiplerinden birinin daha sonra herhangi bir nedenle milletvekilliği sıfatını kaybettiği halde, önerenin yöntemine göre sürdürülmesine bir örnek olarak "İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 155 arkadaşının; T.C. Anayasasının 87 inci Maddesinin Değiştirilmesi, 138 inci Maddesine Bir Fıkra ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi" gösterilebilir. İlk imza sahibi olduğu için Turgut Özal'ın adıyla anılan ve 16 Ekim 1989 tarihinde Meclis Başkanlığına sunulan bu değişiklik teklifi, Özal'ın 31 Ekim 1989 tarihinde Cumhurbaşkanı seçilmesinden ötürü Milletvekilliği sona erdiği halde, 20 Ekim 1991 tarihindeki Milletvekili Genel Seçimlerinde 18. Dönemin bitmesi nedeniyle kadük olan kadar Anayasa Komisyonunun gündeminde kalarak geçerliliğini korumuştur (TBMMTD, Dönem 18, C. 32, s. 468; C. 33, s. 128-129; C. 63 sonuna ekli TBMM Komisyonlar Bülteni, VII, s. 73).

C. Değişiklik tekliflerinin komisyonda birleştirilmesi

İçtüzüğün 36. maddesi, komisyonların kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini, birbirleriyle ilgili gördükleri takdirde birleştirerek görüşebileceklerini öngörmektedir. Bu nedenle, Anayasa Komisyonu da, bu yetkiyi kullanıp, kendisine havale edilmiş Anayasa değişikliği teklifleri üzerinde birleştirmeye gidebilir. Ancak bu söylediğimiz, farklı tarihlerde, Anayasanın farklı maddeleri için, muhtemelen de farklı parlamenterlerce yapılmış değişiklik tekliflerinin hepsinin Anayasaya yönelik olmalarından ötürü, mutlaka birbirleriyle ilgili görülmeleri ve bu nedenle birleştirilerek görüşülmeleri gerektiği anlamına gelmez. Gerçekten, Anayasa kurallarının birbirlerinden çok farklı alanlarda düzenlemeler getirdiği dikkate alınır, bir Anayasa değişikliği teklifinin, daha önce yapılmış bir başkasıyla mutlaka ilgisinin olması beklenemez. Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden birini, örneğin konut dokunulmazlığını düzenleyen maddeyi değiştirmek isteyen bir teklif ile, Sayıştay'ın yetkilerini düzenleyen maddeye yönelik bir başka değişiklik teklifi arasında, ikisinin de Anayasa değişikliği teklifi olmaları dışında bir ilgi kurulması herhalde mümkün değildir. Birbirleriyle böyle ilgisiz değişiklik istemlerinin birleştirilmesi, özellikle tekliflerden birinin daha zor benimsenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda, birleştirilmiş teklifin tümü üzerinde yapılacak görüşmelerde maddelere geçilmesinin kararlaştırılmasını olumsuz yönde etkileyebilir. Bu nedenle, ayrı önergeler halinde sunulmuş olan değişiklik tekliflerinin birleştirilmesi; bunlar, Anayasanın aynı kuralına ait bulunuyorlarsa veya başka kurallara ait olsalar bile aralarında bir ilgi kurulabiliyorsa düşünülebilir. Bunun takdirini de Anayasa Komisyonuna bırakmak gerekir (31).

(31) Uygulamada, aralarında bu tür bir ilgi kurulmasının söz konusu olmadığı tekliflerin de birleştirildiği görülmektedir. Örneğin, 1961 Anayasasının T.B.M.M. üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 82. maddesine ilişkin "Cumhuriyet Senatosu İdare Amirleri ve 301 arkadaşının teklifi"nin, siyasal partilere devletçe yardım yapılması için 1961 Anayasasının siyasal partileri düzenleyen 56. maddesinde değişiklik yapılmasına ilişkin "T.B.M.M.'nin 220 üyesi tarafından hazırlanmış teklif"le birleştirilmesi; Anayasa Komisyonunca, "Anayasa değişikliği tekliflerinin Mecliste müzakeresinde daha kolaylık ve çabukluk sağlanacağı" gerekçesi ile kabul edilmiştir (Millet Meclisinin 11.6.1971 tarihli 112. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 341'e 1 nci ek, s. 6, MMTD, Dönem 3, C. 14). Ancak bu uygulama, birleştirilmiş teklifler Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunda görüşülürken eleştirilere konu olmuştur. Örneğin, üyelerden Kasım Gülek'in,

D. Komisyonun bir Anayasa değişikliği teklifi üzerinde yapabileceği değiştirmelerin sınırı

Yasama meclisi komisyonları, bilindiği gibi kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurula gitmeden önce olgunlaştırıldığı; varsa, aksayan yönlerinin, konunun uzmanı gözüyle değerlendirilip, düzeltildiği birimlerdir (32). Komisyonların bu işlevi, kuşkusuz Anayasa değişikliği teklifleri için de geçerlidir. Ancak, Anayasa değişikliği tekliflerinde T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte biri tutarında milletvekilinin imzasının bulunması zorunluluğu; akla,

"...Evvvelâ şunu ifade etmek isterim ki, önümüze getirilen Anayasa tadili ilki ayrı konuyu ihtiva eder. Bunların bir arada getirilmiş olması katıyen doğru değildir... Bu iki konu tamamiyle ayrıdır ve ayrı gelmek gerekirdi..."

dediğini görüyoruz (CSTD, Toplantı 10, C. 65, s. 486).

Buna karşılık, uygulamada, aynı tarihlerde yapılmış olsalar dahi, farklı maddelerle ilgili olduklarından birleştirilmeyen ve Anayasa Komisyonunca ayrı ayrı rapora bağlanıp, Millet Meclisinin aynı birleşiminde birbirlerinden bağımsız iki ayrı teklif halinde görüşülen Anayasa değişikliği önergeleriyle de karşılaşılıyor. Örneğin, Cumhuriyet Senatosu yenileme seçimleriyle, Millet Meclisi genel seçimlerinin aynı tarihte yapılmasını sağlamak amacıyla T.B.M.M.'nin 354 üyesi tarafından 1961 Anayasasının 73. maddesinin değiştirilmesi için hazırlanan teklifle, Anayasanın ormanları düzenleyen 131. maddesinin değiştirilmesini isteyen ve T.B.M.M.'nin 346 üyesi tarafından hazırlanan teklif, Meclis Başkanlığına birbirlerinin peşi sıra verilmelerine rağmen, Anayasa Komisyonunda birleştirilmeleri yönüne gidilmemiş ve 2/318 numara ile işlem gören ilk teklif ayrı, 2/319 numara ile işlem gören ikinci teklif te (aynı konuda daha önce verilmiş bir önerge ile birleştirildikten sonra) ayrı bir raporla Genel Kurula gönderilmiş ve Millet Meclisinin 13.4.1970 tarihli 68. Birleşiminde iki ayrı teklif olarak görüşülerek karara bağlanmışlardır (Millet Meclisinin 13.4.1970 tarihli 68. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 116 ve S. Sayısı 118; MMTD, Dönem 3, C. 4, s. 238-275).

Aynı şekilde, T.B.M.M.'nin 397 üyesince yapılan ve 1961 Anayasasının beş maddesinin değiştirilmesini ve iki geçici madde eklenmesini isteyen teklifin, Millet Meclisi Anayasa Komisyonundaki görüşülmesi sırasında, Anayasanın 68. maddesinin değiştirilmesi ve Geçici 11. maddesinin kaldırılması hakkında İzmir Milletvekili Şükrü Akkan ve 223 arkadaşının 1970 yılında, Isparta Milletvekili Süleyman Demirel ve 218 arkadaşının 1971 yılında yaptıkları tekliflerle birleştirilmesi istenmişse de, bu istem, Komisyonca 30.1.1973 tarihinde reddedilmiştir (MMTD, Dönem, 3, C. 33, s. 149).

- (32) KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer: **Yasama Meclisinde Komisyonlar**, Ankara 1965, s. 8-9; ÖZBUDUN (1989): s. 265.

komisyonun bu teklifler üzerinde değişiklik yapıp yapamayacağı, yapabilecekse bu değişikliklerin ne kapsamda olabileceği sorusunu getirebilir. Örneğin komisyon, incelediği teklif üzerinde, teklif sahiplerinin iradesinden büyük ölçüde uzaklaşmaya yol açacak bir değiştirmede bulunabilecek midir? Herşeyden önce belirtmeliyiz ki, söz konusu yetersayı, bir Anayasa değişikliği sürecini başlatabilmek için aranmaktadır. Bu süreç bir kez başlayıp, yöntemine göre sürerken, değişiklik teklifi üzerinde, gerek komisyon aşamasında, gerek Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında yapılması istenen bazı değiştirmelerde aynı sayının aranmayacağı doğaldır (33). Ancak, bu söylediğimiz, sadece teklifte bulunanların amaçlarını aşmayacak türdeki değiştirmeler için geçerlidir. Ne var ki, bu sınırın çizilmesinin kolay olmadığı açıktır. Gerçekten, komisyonda yapılan hangi değiştirmenin teklif sahiplerinin amaçlarını aştığı, hangisinin aşmadığının ölçütü ne olacaktır? Akla, komisyonda yapılacak değiştirmenin sadece teklifte yer alan maddeler üzerinde olmasını bir ölçüt olarak kabul etmek gelebilir (34). Ancak, böyle bir ölçütün sorunu tümüyle çözebileceği söylenemez.

(33) ÖZBUDUN (1989): s. 123; HAMZAOĞLU (1989): s. 60-61.

(34) Uygulamada zaman zaman bu ölçütün savunulduğunu görüyoruz: Örneğin, mahalli idareler seçimlerini, T.B.M.M.'nin gerektiğinde 1 yıl öne alabilmesi amacıyla hazırlanan "İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 175 Arkadaşının Anayasanın 127 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifi"ne, Anayasa Komisyonundaki görüşmeler sırasında, bu değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonraki ilk mahallî idareler seçiminin 13 Kasım 1988 Pazar günü yapılacağını belirten ve bu sebeple Yüksek Seçim Kuruluna kanunlardaki süreleri kısaltarak uygulama yetkisi veren bir "Geçici Madde" eklenmesi (Bkz. T.B.M.M'nin 3.8.1988 tarihli Olağanüstü 76. Birleşimi tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 82, TBMMTD, Dönem 18, C. 13); Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında, bu maddenin değişiklik teklifinde yer almayan yepyeni bir kural olduğu, bu nedenle komisyonda eklenemeyeceği yolunda eleştiriler almıştı. Bu bağlamda, İzmir Milletvekili M. Turan Bayazıt,

"Arkadaşlarım, bu geçici madde, müstakil maddedir; herhangi bir maddenin değişikliği değildir. Komisyona havale edilen ve Anayasanın amir hükmünün öngördüğü sayıyı taşıyan teklifte bu madde yoktur... Onun için bu madde, Anayasanın amir hükmünün öngördüğü şartları taşımadığı için müzakere edilemez..."

demekteydi (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 148). Sinop Milletvekili Yaşar Topçu da, komisyonda böyle bir ekleme yapılmasını,

"...fevkalade yanlış bir metod"

olarak değerlendiriyordu (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 136).

Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası döneminde verdiği bir kararındaki karşıoy yazısında da benzer görüşlerin ileri sürüldüğüne; üstelik, komisyonca yapılabilecek değiştirmelerin, aynı madde üzerinde olsa bile redaksiyon

Çünkü sadece teklifte yer alan maddeler üzerinde yapılmış olsa dahi, bazı değiştirmelerin yine de teklif sahiplerinin amaçlarını aştığı ileri sürülebilir (35).

düzeltilmelerinden ibaret bulunması gerektiğinin savunulduğuna tanık oluyoruz. Gerçekten, Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı çoğunluk Kararına karşı, üyelerden Kâni Vrana, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil'in ortak Karşoy Yazılarında,

"...Anayasanın 155. maddesinde, değiştirme tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte biri tarafından yazılı olarak yapılması gereğinden söz edilmektedir. Şu halde bu yöntem dışında bir değişiklik teklifinin yasama organına getirilmesi olanaksızdır. Komisyonlarda ve genel kurullardaki görüşmeler sırasında teklifin tüm olarak kabulü veya reddi ya da bir bölümünün kabulü veya reddi mümkündür. Redaksiyon düzeltmeleri dışında teklifin değiştirilmesi veya buna kimi hükümler eklenmesi, yukarıda açıklandığı üzere, teklif sahiplerinin iradelerinin dışına taşırılmış bir işlem olur ve bu yönü ile 155. madde hükmüne aykırı bir davranış ortaya çıkar. Çünkü yöntemince teklif bulunmadığı halde, bu davranış yolu ile Anayasa değişikliği yapma yolu açılmış olacaktır"

denilmektedir (AMKD, Sayı 13, s. 464).

(35) Örneğin, 1961 Anayasasının 68. maddesinde yer alan ve belli suçlardan hüküm giymiş olanların affedilseler dahi milletvekili seçilemeyeceklerine ilişkin kurala istisna getirmek için bu maddeye İzmir Milletvekili Şükrü Akkan ve İzmir Cumhuriyet Senatosu Üyesi Belir ve 227 arkadaşınca,

"Ancak 12 Haziran 1960 tarih ve 1 numaralı kanuna göre kurulmuş olan Yüksek Adalet Divanıca mahkûm edilip de affedilmiş olanlarla 38 sayılı Tedbirler Kanunu ile mahkûm edilip affedilmiş olanlara yukarıdaki fıkrada yazılı milletvekili seçilme yasağı tatbik olunmaz"

şeklinde bir fıkra eklenmesi teklifini Anayasa Komisyonu değiştirmiş ve sadece bazı mahkûmiyetler için böyle bir istisna fıkrası eklenmesi yerine, Anayasasının 68. maddesinde yer alan "affa uğramış olsalar da" ibaresinin çıkarılmasını önermişti (Bkz. Millet Meclisinin 14.5.1969 tarihli 93. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 900, MMTD, Dönem 2, C. 36). Böylece, seçilme yasağı getiren suçlar arasında fark kalmamakta ve hangi tür suçtan mahkûm olurlarsa olsunlar, affedilmeleri halinde kişilerin milletvekili seçilebilmeleri mümkün olmaktadır.

Komisyonun yaptığı bu değişiklik, Millet Meclisindeki görüşmeler sırasında Güven Partisi Grubu adına konuşan Kayseri Milletvekili Turhan Feyzioğlu'na eleştirilmiş ve bu değiştirme ile teklif sahiplerinin amacının aşıldığı ileri sürülmüştü (MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 444-449).

Yine aynı maddeye ilişkin olup, daha ileri bir tarihte yapılmış değişiklik teklifleri ile komisyonun önerisi arasındaki farklar ve Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmeler sırasında Anayasa Komisyonunun raporunu geri çekip, teklifin ilk şekline uygun görüş bildirmesi ile ilgili olarak, bkz. Millet Meclisinin 26.3.1974 tarihli 57. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 19, MMTD, Dönem 4, C. 2; ayrıca 57. Birleşimdeki görüşmeler, MMTD, Dönem 4, C.2, s. 301-302, 313-315.

Kimi zaman da, tam aksine, teklifte yer almayan bazı maddeler üzerinde değiştirmeler yapılması gerekebilir ve bu değiştirmelerin, teklif sahiplerinin amaçlarını açması söz konusu olmayabilir. Gerçekten, teklifin önerdiği yeni düzenleme, onun hiç ele almadığı başka bir kuralla açık bir çelişki yaratıyorsa, bu kural üzerinde komisyonca yapılan ve teklifin getirdiği yeni düzenlemeye uyumunu sağlayacak olan bir değiştirmenin, teklif sahiplerinin amaçlarını aşacağı söylenemez (36). Bu nedenle, soruna biraz daha esnek yaklaşılması ve komisyonca yapılabilecek değiştirmelerin sınırının, "değişiklik teklif edilmiş kurullarla ilgili olup olmaması"nda aranması gerekir. Arada böyle bir ilgi kurulabiliyorsa, komisyonca yapılan ekleme veya çıkarmalar, orjinal teklifin daha rasyonel hale getirilmesi, olgunlaştırılması olarak görülmeli ve bu nedenle komisyonun yetkisi içinde sayılmalıdır. Böyle bir ilginin kurulamadığı durumlarda ise, komisyonun bir değiştirmeye gidememesi gerekir. Kuşkusuz ki, bu yaklaşımın da sorunu tam olarak çözebileceği söylenemez. Gerçekten, komisyonca yapılan değiştirmeler için, kimileri görüşülmekte olan değişiklik teklifi ile ilgisi yok derken; kimileri böyle bir ilginin bulunduğunu savunabilir. Bir başka deyişle, "değişiklik teklif edilmiş kurullarla ilgili olup olmamak"; objektif, her zaman tartışmasız uygulanabilecek bir ölçüt değildir. Ancak, komisyonca yapılacak değiştirmeleri sadece değişiklik teklifinde yer alan maddelerle sınırlı tutmanın da sorunu çözmeyeceği görüldüğüne göre; bir takım subjektif değerlendirmelere yol açma ihtimali olsa bile, komisyonun yapabileceği değiştirmelerin sınırını belirlerken, kanımızca bu tür daha geniş bir ölçütü benimsemekten başka çare kalmamaktadır.

E. Teklifin komisyonda rapora bağlanması ve Genel Kurul gündemine alınması

Anayasa Komisyonu, kendisine havale edilen bir değişiklik teklifini inceledikten sonra vardığı sonuçları bir rapora bağlayacak ve Genel Kurula sunulması için Meclis Başkanlığına gönderecektir. İçtüzüğün 38. maddesi uyarınca komisyonun kendisine havale edilen bir teklif üzerindeki incelemesini en

(36) Örneğin, 1987 yılında Anayasanın değiştirilmesi sürecini düzenleyen 175. maddesinde yapılan değişiklik sırasında, maddenin birinci fıkrasında yer alan "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez" hükmünde, komisyon terim değişikliğine gitmiş ve bunu "iki defa görüşülür" şekline dönüştürmüştür. şayet, komisyon aynı terim değiştirmesini, üzerinde herhangi bir değişiklik teklif edilmemiş olan 148. maddenin ikinci fıkrasında da yapıp, oradaki "ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır" cümlesini, "iki defa görüşme şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır" haline dönüştürseydi; terim birliğini sağlamak amacıyla yapılan bu değiştirmeyi, teklifte yer almayan bir maddeye ilişkin olmasına rağmen, yine de değişiklik teklifi ile ilgili görmek gerekirdi.

fazla 45 gün içinde sonuçlandırması ve hazırlayacağı raporu Genel Kurula göndermesi gerekmektedir. Komisyonun bu süre içinde incelemesini tamamlayamaması halinde, İçtüzüğü'nün aynı maddesinin ikinci fıkrasına göre, teklif sahipleri, teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını isteyebilirler. Meclis Başkanlığına yöneltilen bu istemin Genel Kurulca kabulü halinde, teklif doğrudan Genel Kurul gündemine alınmış olacaktır (37). Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi, 45 günlük süre sonunda komisyonun yetkisi kendiliğinden sona ermeyecektir. Teklif sahiplerinden teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasına dair bir talep gelmez veya böyle bir talep Genel Kurulca kabul edilmezse, sürenin dolmasına rağmen komisyonun inceleme yetkisi devam edecektir (38).

2. Teklifin Genel Kurulda görüşülmesi

A. İki defa görüşme gereği

a) İki defa görüşme terimi

1982 Anayasasının 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilmiş olan 175. maddesinde, "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür" denmektedir. Bu ilke, maddenin değiştirilmeden önceki şeklinde ve 1961 Anayasasında, "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez" diye ifade edilmekteydi. Ancak, "ivedilikle görüşme" terimi, bir kanun tasarısı veya

(37) Örneğin, Anayasanın 68. ve Geçici 11. maddelerinin değiştirilmesi hakkında İzmir Milletvekili Şükrü Akkan ve 223 arkadaşının 1970 yılında Isparta Milletvekili Süleyman Demirel ve 218 arkadaşının 1971 yılında verdikleri ve Anayasa Komisyonunda incelenmekte olan tekliflerinin, o tarihte yürürlükte olan 1927 tarihli içtüzüğü'nün 36. maddesi uyarınca doğrudan Genel Kurul gündemine alınması, bu tekliflerde imzaları bulunan 4 milletvekilince Millet Meclisinin 12.2.1973 günlü 55. Birleşiminde Başkanlıktan istenmiş ve bu istem Genel Kurulca kabul edildiğinden, söz konusu iki teklif Genel Kurul gündemine alınmıştır (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 448-452, 614).

(38) Örneğin, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 155 arkadaşının 16 Ekim 1989 tarihinde T.B.M.M. Başkanlığına sundukları "T.C. Anayasasının 87 nci Maddesinin Değiştirilmesi, 138 inci Maddesine Bir Fıkra ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Teklifi", 20 Ekim 1991 tarihindeki Milletvekili Genel Seçimleriyle 18. Dönemin sona ermesinden ötürü kadük olana kadar Anayasa Komisyonunda kalmıştır (TBMMTD, Dönem 18, C. 32, s. 468; TBMMTD, Dönem 18, C. 63 sonuna ekli TBMM Komisyonlar Bülteni VII, s. 73).

teklifinin iki defa yerine bir defa görüşülmesi anlamına geldiğine göre (39), Anayasadaki yeni düzenleme, bu açıdan eskisinden farklı bir sonuç doğurmamıştır. Fakat yine de bu değişikliğin yerinde olduğu söylenebilir. Çünkü, 1982 Anayasasının Geçici 6. maddesi uyarınca halen yürürlükte olan 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü, zaten sıradan kanun tasarı ve tekliflerinde iki defa görüşme yöntemine son verdiği ve artık kanunların hepsi bir defa görüşüldüğü için, "ivedilikle görüşme" terimi, bir bakıma anlamını yitirmişti. Nitekim, söz konusu İçtüzüğün Anayasa değişikliklerini düzenleyen 91. maddesinde de "Anayasa değişikliği teklifleri ivedilikle görüşülemez" denmemiş; bu ilke, "bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür" şeklinde ifade edilmiştir.

-
- (39) Esasında ivedilik teriminin, iki görüşme yerine tek görüşme anlamına geldiğini, 1961 Anayasasının Geçici 3. maddesinin Meclislerin yeni İçtüzükleri yapıncaya kadar yürürlükte tuttuğu ve bu nedenle 1973 tarihli İçtüzük yürürlüğe girene kadar Millet Meclisinde uygulanmış olan, T.B.M.M.'nin 27 Ekim 1957 tarihinden önceki İçtüzüğünden çıkarıyoruz. Bu İçtüzüğün 99. maddesi, kanun teklif ve tasarılarının iki defa görüşülmesi gerektiğini belirtmekte, buna karşılık 72. maddesinde, "Müstaceliyetine karar verilen layiha veya teklifler yalnız bir defa müzakere olunur" denmekteydi. 1961 Anayasasını hazırlayan kurucu iktidarın, atıfta bulunduğu İçtüzükteki kuralları ve bunların getirdiği düzenlemeleri bilmeyeceği düşünülmemeyeceğine göre; bu Anayasadaki Türkçe "ivedilik" teriminin, söz konusu İçtüzükte aynı anlama gelen Arapça "Müstaceliyet" sözcüğünü karşılamak için kullanıldığında da kuşku olmamak gerekir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında aynı görüşü belirtmiştir (Anayasa Mahkemesinin, 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı ve 23.3.1976 günlü E. 1975/167, K.1976/19 sayılı Kararları; AMKD, Sayı 9, s. 422-426; AMKD, Sayı 14, s. 138-140). Ayrıca, 1963 tarihli Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünün 71. maddesinde de ivedilikle görüşülmesine karar verilen tasarı veya tekliflerin bir defa görüşüleceğine işaret edilmiştir. Açıklanan bütün bu nedenlerden ötürü, ivedilikle görüşme yasağı, bu tekliflerin iki defa görüşülmesinin gerektiği anlamına gelmektedir (ÖZBUDUN-1989-: s. 125; EROĞUL-1974-: s. 147; TEZİÇ-1972-: s. 68-69; HAMZAOĞLU-1989-: s. 42-43; Türk Hukuk Lûgatı, 3. Baskı, Ankara 1991, s. 259).

Buna karşılık, "ivedilik" terimine, kanun tasarı ve tekliflerinde iki defa yerine tek görüşme yapılmasından daha geniş anlam verip, bunun görüşmelerdeki çabuklaştırıcı yolların hepsini içerdiğini ileri sürenler de vardır. Bkz. Millet Meclisininin 14.5.1969 günlü 93. Birleşiminde Diyarbakır Milletvekili Tarık Ziya Ekinci ve Konya Milletvekili Yunus Koçak'ın konuşmaları (MMFD, Dönem 2, C. 36, s. 429-432).

Anayasa Mahkemesinin 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı çoğunluk Kararına katılmayan üyelerden Avni Givda ile Ahmet Akar'ın ve Muhittin Gürün'ün Karşılıklı Yazıları (AMKD Sayı 9, s. 432-434, 443-444).

Böylece, Anayasada 1987 yılında yapılan bu değişiklikle, Anayasa ve İçtüzük kuralları arasında bir terim birliği de sağlanmış olmaktadır (40).

b) İki defa görüşmenin yöntemi

Bir Anayasa değişikliği teklifinin iki defa görüşülmesi, İçtüzükteki kurallara göre sürdürülecektir. Bunun yöntemini belirleyen İçtüzüğün 91. maddesinde,

"Anayasa değişiklik teklifleri, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tabidir. Ancak, bu teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür.

İkinci görüşmeye, birinci görüşmenin bitiminden kırksekiz saat geçmeden başlanamaz.

İkinci görüşmede, sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önerileri görüşülür"

denilmektedir. Bu kural gereğince, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesindeki usule tâbi olan birinci görüşmede, İçtüzüğün 82. maddesi uyarınca, önce Anayasa değişikliği teklifinin tümünün ele alınması gerekir. Bu görüşme sonunda maddelere geçilip geçilmemesi kararlaştırılacaktır. Maddelere geçilmesi kabul edilmezse, Anayasa değişikliği teklifi reddedilmiş olacağından, sonraki işlemlere gerek kalmayacaktır. Gerçekten, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra bir Anayasa değişikliği teklifinin maddelerine geçilmesinin reddedilmesi, bırakınız bu maddelerin daha sonra kabul edilip edilmemelerini, onların görüşülmeye dahi değer bulunmadığı anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, yasama organı, söz konusu Anayasa değişikliği istemini benimsemediğini, onu tartışmayı dahi gereksiz gördüğünü açıklamış

(40) TEZİÇ (1991): s. 37-38; ÖZBUDUN (1989): s. 125.

Anayasanın 175. maddesinde yapılan bu değişiklikten sonra İçtüzükteki düzenlemeyle bir terim birliği sağlanmıştır; ancak, bu sefer de Anayasanın 175. maddesi ile 148. maddesi arasında bir terim farkı doğmuştur. Gerçekten, 148. maddede Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerini şekil bakımından denetleyebilme sebepleri belirtilirken, "ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı"ndan söz edilmektedir. Bu maddede de değişiklik yapıp, bu ifadenin "iki defa görüşülme şartına uyulup uyulmadığı" şekline dönüştürülmesi yerinde olurdu.

olmaktadır (41). Maddelere geçilmesinin kabul edilmesi halinde ise, sıra bunların her birinin görüşülüp oylanmasına gelecek ve bu işlemin teker teker bütün maddeler için yapılmasıyla, değişiklik teklifinin birinci görüşmesi sonuçlanmış olacaktır. En az kırksekiz saat geçtikten sonra başlanabilecek ikinci görüşmede, artık tekrar bütün maddeler için görüşme açılmayacak, sadece bunlar üzerinde verilmiş olan değişiklik önerileri tartışılıp oylanacaktır. İkinci görüşmede hiç değişiklik önergesi verilmemişse, o zaman yalnız maddelerin ikinci oylamasıyla yetinileceği doğaldır (42). Bütün bunların sonunda, teklifin tümü üzerinde yapılacak oylamayla Genel Kuruldaki süreç tamamlanmış olacaktır.

İçtüzüğün 87. maddesi, sıradan kanunlarla ilgili olarak, "son konuşmalar" kenar başlığı altında, bir tasarı veya teklifin tümünün kesin olarak oylanmasından önce, milletvekillerinin ne yönde oy kullanacaklarını nedenleriyle belirtmek istemeleri durumunda; Başkanın, lehte ve aleyhte birer kişiye söz vereceğini öngörmektedir. İçtüzüğün bu düzenlemesinin, Anayasa değişikliği tekliflerinin görüşülmesinde de geçerli olması ve değişiklik teklifinin tümü üzerinde son oylamaya geçilmeden önce, bu oylamada ne yönde oy kullanacağını belirtmek isteyen milletvekilleri olursa, Başkanın lehte ve aleyhte birer kişiye söz vermesi gerekir. Ancak, aşağıda görüleceği gibi Anayasanın 175. maddesine göre Anayasa değişikliğine ilişkin oylamalar gizli olduğundan; burada akla, gizli oylamanın, bir milletvekilinin teklifin tümü üzerindeki son oylamadan önce oyunu ne şekilde kullanacağını belirten bir konuşma yapmasını engelleyip engellemeyeceği sorusu gelebilir. Kanımızca böyle bir engellemeden söz edilemez (43). Herşeyden önce, değişiklik teklifi üzerinde daha önceki

(41) Nitekim, uygulamada da, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelere geçilmesi kabul edilmeyen Anayasa değişikliği teklifleri için başka bir görüşmeye gidilmemekte ve teklifin düştüğüne karar verilmektedir. Örneğin, 1961 Anayasa döneminde, T.B.M.M.'nin 303 üyesince yapılan ve Cumhurbaşkanı seçiminin iki yıl ertelenmesi, mevcut Cumhurbaşkanının görev süresinin de iki yıl uzatılması hakkındaki Anayasa değişikliği teklifinin maddelerine geçilmesi, Millet Meclisinin 22.3.1973 tarihli 80. Birleşiminde reddedilince, üzerinde başka bir görüşme yapılmamış (MMTD, Dönem 3, C. 36, s. 295-337); Cumhuriyet Senatosunda da yine tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesi kabul edilmeyince, bu teklifin düşmüş olduğuna karar verilmiştir (CSTD, Toplantı 12, C. 10, s. 455).

(42) HAMZAOĞLU (1989): s. 62.

(43) Nitekim, gizli oylamanın uygulandığı ilk Anayasa değişikliği istemi olan "İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 175 Arkadaşının; T.C. Anayasasının 127 nci Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu" nun T.B.M.M.'nin 6.8.1988 tarihli 77. Birleşiminde

aşamalarda söz alan milletvekillerinin konuşmalarından da, teklifin lehinde veya aleyhinde oldukları anlaşılabilir. Son oylama öncesindeki konuşmada milletvekili sadece oyunun kabul veya red olacağını açıklamakla kalmayıp, niçin bu yönde oy kullanacağını gerekçelerini de belirttiğinden, bu konuşmaların da oylama öncesinde diğer milletvekillerinin kanaatlerinin oluşmasına yardımcı olacağına kuşku yoktur. Bu nedenle, önceki aşamalarda yapılan konuşmalarla son oylama öncesindeki konuşmalar arasında işlevsel açıdan büyük bir fark olmadığı açıktır. Oylamanın gizliliği, daha önceki konuşmaları engellemediğine göre, işlevsel yönden onlardan pek farkı olmayan, bir milletvekilinin oyunun yönünü belirtici konuşmasını da engellememesi gerekir. Ayrıca, oylamanın gizliliği, oyunu belli etmek istemeyen milletvekilini korumaya, onun parti disiplininden uzak, vicdanı ile başbaşa kalmasını sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Söz konusu durumda ise ilgili milletvekili oyunun türünü açıklamaya zorlanmakta, bu açıklamayı kendi isteği ile yapmaktadır.

c) Birinci görüşmede reddedilen bir teklifin ikinci görüşmesinin yapılıp yapılamayacağı

Anayasa değişikliği tekliflerinde iki görüşme yapılmasının zorunluluğu, akla, teklifin birinci görüşmede reddedilen bir maddesinin veya maddelerinin de ikinci defa görüşülüp görüşülmeyeceği sorusunu getirebilir. Gerçekten, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesi kabul edilen bir Anayasa değişikliği teklifinin birinci görüşmede kimi maddelerinin kabul, kimi maddelerinin reddedilmesi, tartışmalı bir durum doğuracaktır. Bu bağlamda, ilk görüşmede reddedilen maddeler, değişiklik metninden çıkarılacak ve ikinci görüşme sadece kabul edilen maddeler için mi yapılacaktır; yoksa, ilk görüşmede ister kabul, ister reddedilsinler teklifin bütün maddeleri ikinci görüşmeye tâbi tutulacak ve kabul veya reddedildikleri hakkındaki esas karar bu görüşmede mi verilecektir? Uygulamada, ikinci ihtimalin benimsendiğine ve ilk görüşmede reddedilen maddelerin ikinci görüşmelerinin yapıldığına ve bu aşamada kabul edildiklerine tanık olmaktadır. Gerçekten, 1973 yılında, sekiz maddelik bir

yapılan ikinci görüşmesinde, tümü üzerinde oya geçilmeden önce, Başkanın, oyunun rengini belirtmeleri için lehte ve aleyhte birer milletvekiline söz verdiğini ve bu sırada bir milletvekili tarafından sorulan, bu uygulamanın gizli oylamayla bağdaşıp bağdaşmadığı sorusunu,

"...konuşma, fikirlerini açıklama yetkisi, bize göre vardır; oyunu nasıl kullanacağını bilemeyiz efendim; gizli olacak o"

diye cevaplandığını görmekteyiz (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 187-188).

Anayasa değişikliği teklifinin ilk görüşmede reddedilen iki maddesinin, ikinci görüşmede ele alınıp alınmayacağına ilişkin bir usul görüşmesinde (44), Millet Meclisi, bunun mümkün olduğuna karar vermektedir (45) ve Anayasa Mahkemesi de birinci görüşmede reddedilen bu iki maddenin, ikinci görüşmede

(44) T.B.M.M.'nin 397 üyesince yapılan ve T.C. Anayasasının beş maddesinin değiştirilmesine ve iki geçici madde eklenmesine dair sekiz maddelik teklifin 3. maddesi ve 6. maddesi, Millet Meclisinin 9.2.1973 tarihli 54. Birleşimindeki birinci görüşmede kabul için gerekli oyu alamayıp reddedilmiş (MMTD, Dönem 3, C. 33, s. 382, 417, 419); ancak Millet Meclisinin 15.2.1973 tarihli 58. Birleşiminde yapılan ikinci görüşmede, Başkan, bu maddelere ilişkin değişiklik önermeleri olduğunu söyleyip, bunların görüşülmesine geçmek istemişti. Başkanın bu tutumu hakkında Sivas Milletvekili Ahmet Durakoğlu'nun istemi üzerine, birinci görüşmede reddedilen bir maddenin ikinci görüşmesinin yapılp yapılamayacağına açıklık getirmek için usul görüşmesine gidilmişti (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 622).

(45) MMTD, Dönem 3, C.33, s. 622-634.

Bu usul görüşmesinde Başkanın, sıradan bir kanunla ilgili 1940 yılındaki benzer uygulamadan söz ettiğini ve

"...birinci müzakerede metinden çıkarılmış veya kabul edilmemiş herhangi bir madde hakkında ikinci müzakerede tekrar değişiklik önermesi verileceği sarıhtır. Başkanlığın görüşü de bu yoldadır. Değişiklik önermesi üzerinde işlem yapılacaktır..."

dediğini görüyoruz (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 622).

Buna karşılık, Sivas Milletvekili Ahmet Durakoğlu, bir madde üzerinde verilen değişiklik önermesinin ikinci görüşmede ele alınabilmesi için, o maddenin birinci görüşmede kabul edilmiş olması gerektiğini, aksi halde ikinci görüşmenin yapılamayacağını ileri sürmekteydi (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 622-625).

Adalet Partisi Grubu adına konuşan Çanakkale Milletvekili Kemal Bağcıoğlu ise, "...birinci müzakerede vermiş olduğumuz oyların eğer o kanun iki müzakereye tâbi ise, o derece ehemmiyeti yoktur; çünkü asıl kati kabul, ikinci müzakerenin sonunda verilen oylarla tahassul eder... Birinci müzakerede kabul ettiğimiz bir hükmü ikinci müzakerede reddedebiliyoruz, ama birinci müzakerede reddetmiş olduğumuz daha doğru bir tabirle 2/3 oy vermemiş olduğumuz bir konuyu niye ikinci müzakerede eleştirip oylamayalım..."

demekteydi (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 626-627). Ancak İçel Milletvekili Turhan Özgüner bu görüşe,

"...bazı arkadaşlarım der ki, bu red değildir, bu sadece Anayasanın emrettiği nisabı, üçte iki oy nisabını bulamamaktır... Bunun hukuktaki adı nedir? Anayasa değiştirilmesi bahis konusu olduğu zaman bunun adı rettir... Sayın Bağcıoğlu'nun söylediği gibi ikinci oylamadaki oylar mühimdir esas alırsak; kendilerine sorarım, birinci oylamanın gereği ne

yeniden ele alınıp bu kez kabul edilmesini, Anayasaya aykırı bulmamıştı (46). Ancak yasama organının bu uygulamasının ve Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararının isabetli olduğunu söyleyebilmek kanımızca güçtür (47). Herşeyden önce, bir Anayasa değişikliği teklifinin iki defa görüşülmesindeki zorunluluğun, Anayasa değişikliğini güçleştiren ve o Anayasayı "katı anayasa" haline getiren özelliklerden biri olduğunda kuşku yoktur. Millet Meclisinin 1973 yılındaki bu uygulaması sırasında yürürlükte olan T.B.M.M.'nin 1927 tarihli

idi o halde?

diyerek karşı çıkmaktaydı (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 629).

Demokratik Parti adına konuşan İstanbul Milletvekili Ferruh Bozbeyli ise,

"...Hepinizin dikkatlerine sunarım, iki kabul esası getirilmemiştir, iki müzakere esası geliştirilmiştir. Öyle ise kanunlar iki defa müzakere edilecektir. Fakat iki kabul değil. Ancak, iki müzakereye tabi olan bir kanun birinci müzakere kabul edilir, ikinci müzakere reddedilirse, son ve nihai irade bakımından reddedilmiş sayılır. Ama, birinci müzakere reddedilmiş olan herhangi bir madde ikinci müzakere kabul edilirse, Millet Meclisinin son iradesi kabul istikametindedir..."

görüşünü ileri sürmekteydi (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 632-633).

Konu, bu Anayasa değişikliğinin Cumhuriyet Senatosundaki görüşülmesinde de tartışmalara yol açmış ve Kars Üyesi Sırrı Atalay ve Tabii Üye Ahmet Yıldız, birinci görüşmede reddedilen bir maddenin, ikinci görüşmede yeniden ele alınamayacağını ileri sürmüşlerdi (CSTD, Toplantı 12, C.10, s.23-25, 28-29).

Buna karşılık, dönemin Adalet Bakanı Fehmi Alpaslan, Cumhuriyet Senatosu üyesi sıfatıyla yaptığı konuşmada,

"...son ve kesin olarak yapılacak ikinci görüşmenin sonundaki oylamayı dikkate almak lâzım gelir"

demekteydi (CSTD, Toplantı 12, C.10, s. 28).

- (46) Anayasa Mahkemesi, 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararında, "...kimi oylamaların bitirici ve kesin olmasına karşın, maddelerin birinci görüşmeleri sonunda yapılan oylama böyle bir sonuç ortaya koymaz. Yani bu oylama sonunda madde kesin olarak kabul veya reddedilmiş olmaz. Çünkü o madde ister kabul edilmiş, ister kabul edilmemiş olsun, mutlaka ikinci oylamadan geçecek ve bu oylamada beliricek haliyle tasarı veya teklifin tümü açık oya sunulacaktır. Başka bir deyimle ikinci oylama, birinciye nazaran bitirici bir sonuç ortaya koyar. Yani birinci ve ikinci görüşmede kabul edilmeyen yahut birinci görüşmede kabul edildiği halde ikinci görüşmede kabul edilmeyen madde teklif metninden kesin olarak düşecek ve teklifin tümü bu haliyle açık oylamaya sunulacaktır..." demekteydi (AMKD, Sayı 13, s. 460-462).

- (47) Bkz. Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı çoğunluk Kararında üyelerden Kâni Vrana, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil'in Karşılıklı Yazıları ile üyelerden Ahmet Akar'ın Karşılıklı Yazısı (AMKD, Sayı 13, s. 464-467, 470-471).

İçtüzüğüne göre, her ne kadar sıradan kanunların da iki defa görüşülmesi gerekiyor idiyse de, onlar için ivedilik kararı alabilmek ve bir görüşme ile yetinebilmek mümkündür. Böyle bir karar alınıp bir görüşmeye tâbi tutulan sıradan bir kanunun bu tek görüşme sonunda reddedilen maddeleri, elbette ki metinden çıkarılacaktı. Buna karşılık, aynı şey, ivedilik kararı alınamayan Anayasa değişikliği teklifinin birinci görüşmesinde bir madde için söz konusu olduğunda, bunun aksini ileri sürmek ve o maddeyi ikinci görüşmeye tâbi tutup orada kabul edilmesini yeterli bulmak; iki defa görüşme zorunluluğunu, birinci görüşmede reddedilen bir maddenin ikinci görüşmede kabulüne imkân sağlayan bir kolaylık olarak değerlendirmek anlamına gelir ki, böyle bir düşüncüyü savunabilmek her halde mümkün değildir. Halen yürürlükte olan Millet Meclisinin 1973 tarihli İçtüzüğü uyarınca artık bütün kanunların bir defa görüşüldüğünü dikkate aldığımızda, yukarıda ileri sürdüğümüz düşünce daha da kuvvet kazanmış olur. Gerçekten, şimdi herhangi bir kanunun maddeleri üzerinde zaten bir görüşme yapıldığına göre, sonucu o görüşme belirleyecek ve reddedilen bir madde, metinden çıkarılacaktır. Anayasa değişikliği tekliflerinde de aynı şekilde düşünülmesi ve birinci görüşmede reddedilen bir maddenin metinden çıkarılması gerekir. Çünkü, sıradan kanunlar için artık mümkün olmayan ikinci görüşme, Anayasa değişikliği teklifinde reddedilen maddeler için getirilmiş bir ek imkân değildir. Bunun aksini ileri sürmek, Anayasa değiştirmeyi bu açıdan sıradan kanunlara göre daha kolay hale getirir ki, bunu "katı anayasa" kavramı ile bağdaştırabilmemiz mümkün olamaz. Öyleyse, ikinci görüşmenin sadece birinci görüşmede kabul edilen maddeler için yapılabilmesi gerekir (48).

Ayrıca, unutmamak gerekir ki, yukarıda da değinildiği gibi (49), İçtüzüğün 91. maddesinin son fıkrasında, ikinci görüşmede sadece maddeler üzerinde verilmiş olan değişiklik önergelerinin görüşüleceği öngörülmektedir. Bu durumda, Anayasa Mahkemesinin anılan 15.4.1975 günlü ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararındaki bir Karşıoy Yazısında da savunulduğu gibi, "...Birinci görüşme sonunda red edilmiş... teklif maddelerinin ikinci görüşmede değiştirilmesinin, elde değiştirilebilecek bir madde bulunmadığı için, söz konusu olamayacağı..."

da ileri sürülebilir (50).

(48) EROĞUL (1974): s. 148, dipnot 52.

(49) Bkz, yukarıda, s. 50.

(50) Üyelerden Ahmet Akar'ın Karşıoy Yazısı, AMKD, Sayı 13, s. 471.

B. Teklifin öncelikle görüşülebilmesi

Genel Kurula gönderilen bir Anayasa değişikliği teklifi, tıpkı diğer kanun tasarı veya teklifleri gibi, gündeme alınacak ve gündemdeki sırasına göre görüşülmesine başlanacaktır. Ancak, İktüzüğün 53. maddesindeki,

"Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmedikçe görüşülemez"

hükmü uyarınca, bir Anayasa değişikliği teklifinin de üyelere dağıtımının üzerinden kırksekiz saat geçmeden görüşülememesi gerekir. Ancak, İktüzüğün söz konusu 53. maddesinin ikinci fıkrası, bu kurala bir istisna getirmekte ve

"Bu süre geçmeden gündeme alınması, gündemdeki kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, Hükûmet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Bu takdirde, Genel Kurul, işaret oyuyla karar verir"

demektedir. Gerek 1961, gerek 1982 Anayasasında Anayasa değişiklikleriyle ilgili düzenleme, yukarıda açıkladığımız gibi bunların iki defa görüşülmeleri (eski deyişle ivedilikle görüşülemeyecekleri)nden ibaret olduğuna ve İktüzükteki öncelikle görüşmeyle ilgili kurala bir istisna getirilmediğine göre; karar verildiğinde, Anayasa değişikliği tekliflerinin de kırksekiz saat geçmeden gündeme alınabilmesi ve gündemdeki diğer işlerden önce görüşülebilmesi gerekir (51). Nitekim, Anayasa Mahkemesi de 1961 Anayasası döneminde verdiği çeşitli kararlarında, Anayasada yasaklanan şeyin "ivedilik" olduğuna işaret etmiş ve bu sözcükten kanunların görüşülmesinde çabuklaştırmayı öngören tüm hükümlerin değil, yalnızca iki defa yerine tek görüşme ile yetinmenin anlaşılması gerektiğini saptayarak, Anayasa değişikliklerini "öncelikle" görüşmenin Anayasaya aykırı düşmeyeceğini belirtmiştir (52). Uygulamada da, hemen bütün Anayasa değişikliği tekliflerinin öncelikle görüşülmesinin kararlaştırıldığına tanık

(51) EROĞUL (1974): s. 147-148; ÖZBUDUN (1989): s. 125; HAMZAOĞLU (1989): s. 63-64.

(52) Anayasa Mahkemesinin, 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 9, s. 424-425; 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 13, s. 452-454; 23.3.1976 günlü, E. 1975/167, K. 1976/19 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 14, s. 138-140. Bu konuda ayrıca bkz. TEZİÇ (1980): s. 191-192.

olmaktayız (53). Zaten, 1982 Anayasasının 175. maddesinde yer alan "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez" hükmü, 17.5.1987 tarihli 3361 sayılı Kanunla değiştirilip "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür" şekline dönüştürüldüğü için, artık "ivedilik" sözcüğünün geniş yorumlanması ve "öncelikle"yi de içermesi gerektiğine ilişkin bazı görüşler (54), anlamını yitirmiş bulunmaktadır (55).

(53) Her ne kadar 1961 Anayasası dönemindeki ilk Anayasa değişikliği örneği olan, "İzmir Milletvekili Şükrü Akkan ve İzmir Cumhuriyet Senatosu Üyesi Beliş Beler ve 227 arkadaşının Anayasasının 68. maddesinin değiştirilmesine ve geçici 11. maddesinin kaldırılmasına dair kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu"nun Millet Meclisinde derhal gündeme alınıp, öncelikle görüşülmesi istemi tartışmalara yol açmış ve kimi milletvekilleri, Anayasada yasaklanan ivedilikle görüşmenin geniş yorumlanıp, öncelikle görüşmeyi de içermesi gerektiğini ileri sürmüşlerse de; sonunda, bu teklifin 48 saat beklenmeden, öncelikle görüşülmesine karar verilmiştir (MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 429-433). Daha sonraki yıllarda yapılan Anayasa değişikliklerinde aynı konu için aşağıdaki örnekler verilebilir:

- i) T.B.M.M.'nin 354 üyesi tarafından verilen ve T.C. Anayasasının 73. maddesinin değiştirilmesine ve Anayasaya geçici bir madde eklenmesine dair kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu raporunun öncelikle görüşülmesi hakkında Millet Meclisi Kararı (MMTD, Dönem 3, C. 4, s. 238).
- ii) T.B.M.M.'nin 346 üyesi tarafından verilen ve T.C. Anayasasının 131. maddesinin değiştirilmesine dair kanun teklifi ve Anayasa Komisyonu raporunun dağıtımından itibaren 48 saat geçmeden ve öncelikle görüşülmesi hakkında Millet Meclisi Kararı (MMTD, Dönem 3, C.4, s. 248).
- iii) İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 172 arkadaşının T.C. Anayasasının 127. maddesinin değiştirilmesine dair kanun teklifini görüşmek için olağanüstü toplanan T.B.M.M.'nin, bu teklifin 48 saat geçmeden görüşülmesine ilişkin Kararı (TBMMD, Dönem 18, C.13, s. 31). Ancak, Genel Kurul bu kararı, Anayasa Komisyonu raporu gelmeden ve ne zaman geleceği henüz belli değilken alıp, görüşme gününü de belirlemiştir ki, kanımızca bu tutum, İçtüzükteki düzenlemeye uygun düşmemektedir (TBMMD, Dönem 18, C. 13, s. 20).

(54) Anayasa Mahkemesinin 13.4.1971 günlü E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı Kararında üyelerden Avni Givda ile Ahmet Akar'ın, Şahap Arıç'ın, Muhittin Gürün'ün "Karşioy Yazıları", AMKD, Sayı 9, s. 432-433, 433-434, 443-444. Ayrıca bkz. çoğunluk kararını doğru bulmayan ve anılan Karşioy Yazılarına katıldığını belirten AKSOY'un görüşü (AKSOY -1975-: s. 1237, dipnot 56).

Anayasa Mahkemesinin 23.3.1976 günlü, E. 1975/167, K. 1976/19 sayılı Kararında üyelerden Ahmet Akar ve Muhittin Gürün'ün "Karşioy Yazıları", AMKD, Sayı 14, s. 148-149, 159-160.

(55) Bu konuda ayrıca bkz. aşağıda, Üçüncü Bölüm, s. 153.

İçtüzüğün anılan 53. maddesinin ikinci fıkrası, her ne kadar kanun tasarı ve teklifleri hakkında öncelikle görüşme istemini gerekçeli olarak hükûmetin veya esas komisyonun yapabileceğini belirtmekte ise de; hükûmetin, Anayasa değişikliği teklif etme yetkisi olmadığından, bu konuda da istemde bulunamaması ve bu nedenle Anayasa değişikliklerinin öncelikle görüşülmesini isteme yetkisinin Anayasa Komisyonuna ait olması gerekir. Ayrıca, İçtüzüğün 19. maddesine göre oluşan Danışma Kurulunun da (56) bu tür bir öncelikle görüşme isteminde bulunma yetkisinin olduğu ileri sürülebilir. Gerçekten, bu Kurul, İçtüzüğün 50. maddesi uyarınca, Başkanlıkça lüzum görülen hallerde gündemdeki kanun tasarı ve tekliflerinin görüşme sırası için Genel Kurula öneri sunabileceğine göre (57), aynı şeyi Anayasa değişikliği teklifleri için de yapabilir (58).

Anayasa değişikliği tekliflerinin görüşülmesinde uyulması gereken sürelerle ilgili özel bir düzenleme, İçtüzüğün 91. maddesinde yer almakta ve ikinci görüşmeye, birinci görüşmenin bitiminden kırksekiz saat geçmeden başlanamayacağı belirtilmektedir. Bu kurala, birinci görüşmeye başlanması için geçmesi gerekli süreyi belirleyen 53. maddede olduğu gibi bir istisna getirilmediğine göre (59), burada söz konusu sürenin tamamlanmasının gerekeceği açıktır. İki görüşme arasına böyle bir süre konulmakla,

-
- (56) 5.3.1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile, daha önce mevcut olmayan bir "Danışma Kurulu" oluşturulmuştur. Bu Kurul, İçtüzüğün 19. maddesi uyarınca, Meclis Başkanının başkanlığında, siyasal parti grup başkanları veya onların yazılı olarak görevlendirecekleri birer milletvekilinden meydana gelmektedir.
- (57) Genel Kurulun gündemini düzenleyen İçtüzüğün 50. maddesi, "Kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler"e, 7 nci bentte yer vermekte ve yine bu maddede, "Başkanlıkça lüzum görülen hallerde, 7 nci bentteki işlerin sırası Danışma Kurulunca Genel Kurula teklif olunabilir..." denilmektedir.
- (58) Nitekim, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşının, T.C. Anayasasının 67., 75., 104. ve 175. maddelerinin değiştirilmesine ilişkin teklifi, Danışma Kurulunun önerisi ile gündemin birinci sırasına alınmıştır (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 277-278).
- (59) Bkz. yukarıda s. 56.
Bu İçtüzükten önce yürürlükte olan 1927 tarihli İçtüzüğe göre, ivedilik kararı alınmadıkça bütün kanun tasarı ve teklifleri iki defa görüşülüyor ve ikinci görüşmeye 106. madde uyarınca birinci görüşmenin bitmesinden beş gün sonra başlanabiliyordu. Ancak, 76. madde, hükûmete ve ilgili komisyona beş gün geçmeden ikinci görüşmeye başlanmasını isteme yetkisi verdiği için, Anayasa değişikliklerinde de bu yolun işletildiği ve Anayasa Komisyonunun istemi üzerine bu süre beklenmeden ikinci görüşmeye geçildiği oluyordu. Örnek için bkz. MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 509-511.

milletvekillerinin birinci görüşmenin etkisinden kısmen uzaklaşmaları ve o görüşmede kabul edilen maddeler üzerinde bir kez daha düşünmeleri mümkün olmaktadır (60).

C. Görüşmeler sırasında teklif üzerinde değişiklik önerilmesi

Bir Anayasa değişikliği teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler sırasında, bu maddelere ilişkin değişiklik önerilebileceği doğaldır. Ancak, bu değişiklik önerilerinde de T.B.M.M. üye tam sayısının üçte birinin imzasının aranıp aranmayacağı, bir sorun doğurabilir (61). Daha önce, bir değişiklik teklifinde komisyonun yapabileceği değiştirmeleri incelerken de değindiğimiz gibi (62), üye tam sayısının üçte biri tutarındaki imza, bir Anayasa değişikliği

(60) ÖZBUDUN, iki görüşme arasına böyle bir süre konmasının bir amacının da "...kamu oyunun çeşitli yollardan ifade bulabilmesini sağlamak..." olduğunu ileri sürmektedir (ÖZBUDUN-1989-: s. 123). Ancak, HAMZAOĞLU'nun da değindiği gibi, bu kadar kısa bir süre içinde etkili bir kamuoyunun oluşabilmesi tartışma götürür (HAMZAOĞLU-1989-: s. 64).

(61) Örneğin, 1961 Anayasasının 56. ve 82. maddelerinin değiştirilmesine dair teklifin görüşüldüğü Millet Meclisinin 11.6.1971 tarihli 112. Birleşiminde, maddeler üzerinde verilen değişiklik önerilerinde kaç imza bulunması gerektiği tartışmalara yol açmış ve bu konuda Anayasada boşluk olduğu ileri sürülmüştü (MMTD, Dönem 3, C. 14, s. 214-225).

1961 Anayasasının beş maddesinin değiştirilmesi ve iki geçici madde eklenmesine dair teklifin maddeleri üzerinde verilen değişiklik önerilerinde bulunması gereken imza sayısı için de yine farklı görüşler belirmişti. İçel Milletvekili Turhan Özgüner bu önerilerde 150 imza bulunması gerektiğini savunurken, Demokratik Parti Grubu adına konuşan İstanbul Milletvekili Ferruh Bozbeyli, değişiklik önerilerinde 1/3 tutarında üyenin imzasının aranmayacağını, bunun ilk teklif için gerektiğini ileri sürmekteydi (MMTD, Dönem 3, C.33, s. 630-631).

Benzer tartışmalara, 1982 Anayasasının dört maddesinin değiştirilmesine dair teklifin maddeleri üzerinde verilen değişiklik önerilerinin görüşülmesi sırasında da tanık oluyoruz. Teklifin 1. maddesi seçmen yaşını 20 olarak belirlemişken, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında bu madde için verilen bir değişiklik önerisiyle bunun 18'e düşürülmesi istenmişti. Bu önerenin görüşülebilmesi için, bazı üyeler en az 134 imza taşıması gerektiğini ileri sürmekteydiler (o tarihte T.B.M.M. üye tam sayısı 400 olduğu için, 1/3'ü 134 ediyordu). Örneğin, Anayasa Komisyonu Başkanı Kâmil Coşkunoglu,

"...Sayın Başkan, yeni bir tekliftir. Anayasanın değiştirilmesi hakkında yapılan teklifin değiştirilmesi hakkında yeni bir tekliftir. Binaenaleyh bunda 134 imza gerekir. Var mı 134 imza?"

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C.40, s. 321).

(62) Bkz. yukarıda, s. 44 vd.

sürecini başlatabilmek için aranmaktadır. Bu süreç bir kez başladıktan sonra, görüşülmekte olan maddeler üzerinde verilecek değişiklik önermelerinde artık üye tam sayısının üçte biri tutarında imzanın aranmaması gerekir. Çünkü, söz konusu önermelerle milletvekilleri, teklif sahiplerinin amaçlarını aşan yepyeni bir Anayasa değişikliği istememekte; yetersayıda milletvekilince yapılmış ve yöntemine göre sürmekte olan bir Anayasa değişikliği teklifi üzerinde ve bu teklifle ilgili olarak sadece bazı düzeltmeler, bazı eklemeler veya çıkartmalar önermektedirler (63). Bu nedenle, bir Anayasa değişikliği teklifindeki maddeler üzerinde Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında verilecek değişiklik önermelerinin de, diğer kanun teklif ve tasarıları hakkındaki değişiklik önermeleri gibi, İttüzdükteki kurallara tâbi olması gerekir ve bu bağlamda, 88. madde uyarınca, en az beş milletvekilinin imzasını taşıması yeterlidir (64). Nitekim, uygulamada da bu yolun benimsendiği görülmektedir (65).

(63) Kanımızca, bu değişiklik önermelerinin Anayasa Mahkemesinin bir kararındaki karşıoy yazısında ileri sürüldüğü gibi sadece "redaksiyon düzeltmeleri"nden ibaret olması beklenemez (Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararında üyelerden Kâni Vrana, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil'in Karşıoy Yazıları, AMKD, Sayı 13, s. 464-465). Görüşülmekte olan konu ile ilgisinin bulunması koşuluyla, yeni bir düzenleme de önerilebilir. Buna karşılık, teklif sahiplerinin amacını aşan türde bir değişiklik önergesinin verilememesi gerekir. Nitekim, seçmen yaşının 20'ye indirilmesine ilişkin bir Anayasa değişikliği teklifinin görüşülmesi sırasında, bazı milletvekillerce milletvekili seçilme yaşının da 25'e düşürülmesini isteyen bir önerge, Başkanlıkça işleme konulmamıştır (TBMMD, Dönem 17, C.40, s. 351). Her ne kadar Başkanlık, bu tutumun gerekçesi olarak, milletvekili seçilme yaşının teklifte yer almayan başka bir maddede düzenlenmiş olmasını göstermişse de; kanımızca teklif sahiplerinin amacının aşıp aşılmadığının ölçütünü aynı veya farklı maddelerde düzenlenmiş olmalarından çok, teklifin konusu ile değişiklik önergesinin konusu arasındaki ilişkide aramak gerekirdi. Bu konuda, bkz. yukarıda, s. 47.

(64) ÖZBUDUN (1989): s. 123; HAMZAOĞLU (1989): s. 60-61.

(65) Örneğin, 1961 Anayasasının 131. maddesinin değiştirilmesine dair teklifin görüşülmesi sırasında verilen değişiklik önermelerinde, üye tam sayısının 1/3'ünün imzası aranmamıştır (MMTD, Dönem 3, C.4, s. 272-274, 293-294).

1961 Anayasasının 56. ve 82. maddelerinin değiştirilmesine dair teklifin maddeleri üzerinde verilen değişiklik önermelerinde de söz konusu yetersayısının arandığını görmüyoruz (MMTD, Dönem 3, C.14, s. 211-212).

1961 Anayasasının beş maddesinin değiştirilmesi ve iki geçici madde eklenmesine dair teklifin maddeleri üzerinde verilen değişiklik önermelerinde de üye tam sayısının 1/3'ünün imzası yoktur (MMTD, Dönem 3, C. 33, s. 637-646).

Bu konuda, 1982 Anayasası döneminden de örnek getirilebilir. Gerçekten, 1982 Anayasasının 67., 75., 104. ve 175. maddelerinin değiştirilmesi hakkında, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşınca hazırlanan teklifin maddeleri üzerinde verilen değişiklik önermelerinde aranması gereken imza sayısı ile ilgili olarak, T.B.M.M.'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşiminde bir "Usul Görüşmesi" açıldığını ve bu görüşme sonunda da değişiklik önermelerinin işleme konulması için üye tam sayısının 1/3'ünün imzasının aranmaması gerektiği yolundaki eski uygulamanın sürdürüldüğünü görmekteyiz (TBMMD, Dönem 17, C. 40, s. 300-327).

İçtüzüğün, konuyu düzenleyen 88. maddesi, değişiklik önermelerini, milletvekillerinin, esas komisyonun ve Hükümetin verebileceğini öngörmektedir.

Buna karşılık, daha sonra farklı bir uygulamaya da tanık oluyoruz: İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 175 arkadaşınca verilen ve Anayasanın 127. maddesinde değişiklik yapılarak mahallî idarelerin seçimlerini T.B.M.M.'nin gerektiğinde bir yıl öne alınabilmesine imkân sağlayan teklife, daha önce değindiğimiz gibi, Anayasa Komisyonunda bir geçici madde eklenerek, ilk mahallî idareler genel seçimlerinin tarihini belirleyen bir düzenleme getirilmiş; ancak, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında, Komisyonun böyle bir ekleme yapmayı yapamayacağı tartışmalara konu olmuştu (bkz. yukarıda, s. 45, dipnot 34). Bu tartışmalar sürerken, Komisyonunda eklenen metnin aynısının bu kez 170 parlamenter tarafından imzalanan bir önerge halinde sunulduğunu görmekteyiz (TBMMTD, Dönem 18, C.13, s. 150-154). Bu önergenin T.B.M.M. Genel Kurulunda benimsenmesiyle, söz konusu geçici madde, yasama organının kabul ettiği Anayasa değişikliği içinde yer almış bulunuyordu (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 155-156, 185). SOYSAL, T.B.M.M.'nin gündemindeki Anayasa değişikliği teklifiyle ilgili bulmadığı böyle bir eklemenin görüşmeler sırasında yapılamayacağını savunmakta ve önergeyi üye tam sayısının 1/3'ünden fazla milletvekilinin imzalamış olmasının sakatlığı gidermeyeceğini; çünkü bu durumda, bu önergenin yepyeni bir değişiklik teklifiymiş gibi, işleme tabi tutularak, Anayasayı değiştirme sürecine en baştan başlanması gerektiğini ileri sürmektedir (SOYSAL, Mümtaz: "Kaka", Milliyet Gazetesi, 9 Ağustos 1988, s.2). Gerçekten, görüşülmekte olan Anayasa değişikliği teklifiyle ilgisi bulunmayan bir değiştirme, komisyon aşamasında yapılamayacağı gibi, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında milletvekillerince verilen önergelerle de istenemez. Bu nedenle, görüşülmekte olan Anayasa değişikliği teklifiyle ilgisi olmayan değiştirmeler isteyen önergelerde, Meclis üye tam sayısının 1/3'ünün imzasının bulunması durumu değiştirmeyecektir. Teklif ile ilgisi olmayan bir değiştirme önergesinin, yepyeni bir değişiklik teklifi gibi işlem görmesi gerekir. Ancak, kanımızca söz konusu somut olaydaki bu eklemenin, görüşülmekte olan değişiklik teklifiyle ilgisi bulunmamaktadır. Çünkü, teklif, mahallî idareler seçimlerinin gerektiğinde yasama organınca bir yıl öne alınabilmesine imkân tanıırken; söz konusu geçici madde ile de bu doğrultuda yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerinin tarihi belirlenmektedir. Dolayısıyla, geçici madde ile, görüşülmekte olan Anayasa değişikliği teklifinin konusu arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu nedenle, her ne kadar geçici bir madde ile seçim tarihi saptamak, Anayasa kurallarının niteliğine uygun düşmese de; soruna, değişiklik önermelerinin verilisinde izlenecek yöntem açısından baktığımızda, görüşülmekte olan teklif ile ilgili olduğundan, böyle bir ekleme, komisyon aşamasında yapılabileceği gibi, görüşmeler sırasında, en az beş milletvekilince verilecek bir önerge ile de istenebilirdi, diyebiliriz. Nitekim, bu önerge için beş milletvekilinin imzasının yeterli olduğuna, oturumu yöneten Başkan da,

"..Sayın Milletvekilleri, burada 150-160 imza var. Bizim görüşümüze göre 5 imza kâfidir. Bu bakımdan, isterseniz imzaların hepsini okutmayabiliriz..."

sözleriyle dikkat çekmekteydi (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 152).

Ancak, sıradan kanunlar için öngörülen bu düzenlemenin Anayasa değişikliklerinde farklı yorumlanması gerektiği ve bu bağlamda, Anayasa değişikliği teklif etmeye yetkisi olmayan Hükûmetin, teklifin görüşülmesi sırasında maddeler üzerinde değişiklik de öneremeyeceği söylenebilir (66). İçtüzüğün, Hükûmetin herhangi bir sebeple çekilmesi halinde yeni Bakanlar Kurulu güven oyu alıncaya kadar kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülmesinin erteleneceğini belirten 79. maddesinin Anayasa ve İçtüzük değişikliklerini bu erteleme dışında tutması da, yukarıdaki düşüncemizi destekler nitelikte görülebilir (67). Öte yandan, Anayasa değişikliği teklifinin maddeleri üzerinde değişiklik öneremeyecek olan Hükûmete, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında Başkanlığın, milletvekillerce yapılan değişiklik önerilerine katılıp katılmadığını sormasına da gerek yoktur (68).

(66) HAMZAOĞLU, "Acaba dolaylı da olsa hükümetin Anayasa değişikliklerinde değişiklik önermeleri vasıtasıyla teklif safhasında etkili olabileceğinden söz edilebilir mi?" sorusuyla, bu konudaki kuşkusunu dile getirmektedir (HAMZAOĞLU-1989-: s. 70).

(67) İçtüzüğün 79. maddesi,
"Bakanlar Kurulunun herhangi bir sebeple çekilmesi halinde yeni Bakanlar Kurulu güven oyu alıncaya kadar, Anayasa ve İçtüzük değişiklikleri hariç, kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda ve Genel Kurulda görüşülmesi ertelenir..."
demektedir.

(68) Nitekim 1973 yılında bir Anayasa değişikliği teklifi üzerinde Cumhuriyet Senatosundaki görüşmelerde söz isteyen, zamanın Adalet Bakanı Fehmi Alpaslan,
"...Bakan olarak arz etmiyorum; esasen Anayasa değişikliğinde Hükûmetin herhangi bir vaziyet alması söz konusu değildir. Cumhuriyet Senatosunun naçiz bir üyesi sıfatıyla... maruzatta bulunmak istiyorum..."
demekteydi (CSTD, Toplantı 12, C. 10, s. 27).

1974 yılındaki bir başka Anayasa değişikliği sırasında da Millet Meclisi Başkanının,

"... Müzakere konumuz Anayasa değişikliğiyle ilgili bulunduğu için Hükûmetin temsiline gerek bulunmadığını tavzihen açıklarım..."
dediğine tanık oluyoruz (MMTD, Dönem 4, C.2, s. 297).

Buna karşılık, uygulamada zaman zaman Başkanlığın, Hükûmete, değişiklik teklifi üzerinde verilen önergelere katılıp katılmadığını sorduğunu da görmekteyiz (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 325, 326, 350, 368, 371, 372, 373; TBMMTD, Dönem 18, C.13, s. 132, 155, 156, 180, 183).

3 . Değişiklik teklifinin karara bağlanması

A.Kabul yetersayısı

Bir Anayasa değişikliği teklifi üzerindeki görüşmeler sona erdikten sonra, T.B.M.M. Genel Kurulu bu teklifi karara bağlayacak, yani onu kabul veya reddedecektir. Türk Anayasalarında kabul için aranan yetersayının, Anayasa değişikliklerini zorlaştırma isteğinin bir sonucu olarak, sıradan kanunların kabulünde aranan yetersayından daha yüksek olduğunu görüyoruz. Gerçekten, eski Anayasalarımızda, bir Anayasa değişikliği teklifinin kabulü için, yasama organının üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu gerekmektedir (69). 1982 Anayasasında da ilk başka aynı yetersayı

(69) 1876 Anayasasının 116. maddesi uyarınca, bir Anayasa değişikliği teklifinin önce Meclis-i Mebusan'da, sonra Meclis-i Ayan'da üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekiyordu.

1924 Anayasasının 102. maddesi de, değişiklik teklifinin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilebileceğini öngörmekteydi.

1961 Anayasasının 155. maddesi ise, değişiklik teklifinin kabulünün, hem Millet Meclisinin hem Cumhuriyet Senatosunun üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğunun oyuyla mümkün olabileceğini belirtmekteydi.

1921 Anayasasına gelince, siyasal tarihimizin bu tek yumuşak Anayasasında, Anayasa değişikliği tekliflerinin yapılması, görüşülmesi ve kabulüne ilişkin hiç bir özel düzenleme görmüyoruz. Nitekim, bu Anayanın kabulünde de özel bir yetersayı aranmamıştı. Gerçekten, 1921 Anayasasının tümünün kabulü, T.B.M.M.'nin 20.1.1921 tarihli 135. Birleşiminde bazı üyelerin açık oylama istemelerine rağmen, işaret oylamasıyla yapılmıştır ve bu nedenle Anayasayı toplam kaç milletvekilinin kabul etmiş olduğu belli değildir (TBMMZC, 1. Devre, C.7, yeni harflerle bası, Ankara 1944, s. 339; ÖZBUDUN, Ergun: 1921 Anayasası, Ankara 1992, s. 47-49; TANÖR, Bülent: Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul 1992, s. 201). ÖZBUDUN'un da belirttiği gibi, her ne kadar Meclisin 24.1.1921 tarihli 137. Birleşimi tutanağından, bu Anayasaya üyelerden sadece Tunalı Hilmi Bey'in muhalif kaldığı anlaşılmakta ise de (ÖZBUDUN -1992-: s. 49; TBMMZC, 1. Devre, C.7, yeni harflerle bası, Ankara 1944, s. 362-363); Anayasanın kabulü işaret oylaması ile sağlandığından, geriye kalan ve olumlu oy veren diğer üyelerin toplam sayısını belirleyebilmek yine de mümkün olamamaktadır. 1921 Anayasasında 29 Ekim 1923 tarihinde yapılan değişiklikler de, üyelerin el kaldırma şeklinde belirttikleri işaret oyuyla kabul edilmişti (TBMMZC, 2. Devre, C.3, yeni harflerle bası, Ankara, tarihsiz, s. 96-98). Bu nedenle, kabul edenlerin sayısını belirleyebilmek mümkün değildir. T.B.M.M.'nin 29 Ekim 1923 tarihli 43. Birleşiminde, bu Kanunun, tümü üzerindeki son oylamada oybirliği ile kabul edildiği bildirilmekte ise de, bu sonuç işaret oylamasıyla alındığından, kabul edenlerin kesin sayısı yine de saptanamamaktadır (TBMMZC, 2. Devre, C.3, yeni harflerle bası, Ankara, tarihsiz, s. 98).

aranırken, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra bu konuda farklı bir düzenleme getirilmiştir. Gerçekten, yeni düzenlemeyle, Anayasa değişikliklerinde kabul yetersayısı, T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçüne düşürülmüş bulunmaktadır. Ancak, aşağıda görüleceği gibi (70), üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca bir defa daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmemesi halinde, halkoyuna sunulması zorunludur. Buna karşılık, üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilmiş Anayasa değişikliklerinde ise, halkoylaması Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Böylece, daha sonra izlenecek yöntemden doğan bu farktan ötürü, 1982 Anayasasının şimdiki durumunda, birisi üye tam sayısının beşte üçü, diğeri üçte ikisi olmak üzere, iki ayrı kabul yetersayısının bulunduğu söylenebilir. Bu yeni yetersayısının eskisine oranla daha kolay sağlanabileceğinde kuşku bulunmamasına rağmen, sıradan kanunların kabulü için gereken çoğunlukla karşılaştırıldığında, yine de nitelikli bir sayı olduğu görülür. Gerçekten, Anayasanın 96. maddesinde yer alan

"Anayasada, başkaca bir hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz"

hükmü uyarınca, T.B.M.M., 150 milletvekili ile toplanabilecek ve böyle bir oturumda sıradan bir kanunun kabulü için 114 üyenin oyu yeterli olacaktır. Oysa, bir Anayasa değişikliği teklifinin kabulü için en az 270 milletvekilinin olumlu oyu gerekmektedir. Bu durumda, Anayasa değişikliği tekliflerinin kabulü için aranan yetersayının eskisine oranla bir miktar düşürülmüş olmasına rağmen, 1982 Anayasasının bu şekliyle de hâlâ katı bir Anayasa olduğu söylenebilir.

175. maddenin yeni şeklinin, yasama organında üçte iki çoğunluğun kabul oyunu sağlayamayan, ama beşte üç çoğunluğu elde edebilen bir Anayasa değişikliği isteminin, halkoylaması ile gerçekleşmesini mümkün kılabilme amacına dayandığı açıktır. Hatta bunun için ilk başta daha da

(70) Bkz. aşağıda, s. 94 vd.

düşük bir yetersayı düşünülmüş, bu bağlamda üye tam sayısının salt çoğunluğunu yeterli bulan ve kabul edilecek Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasını zorunlu tutan görüşler ileri sürülmüşse de; daha sonra, beşte üç çoğunluk üzerinde karar kılınmıştır (71). Bu doğrultuda, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşınca hazırlanıp, Anayasa

(71) Bu görüş, dönemin Başbakanı Özal tarafından savunulmaktaydı (Bkz. *Milliyet Gazetesi*, 29 Ocak 1987, s. 8; EVREN Kenan: *Kenan Evren'in Anıları*, C. 6, Milliyet Yayınları, Mart 1992, s. 101; Başbakan Özal'ın T.B.M.M.'ndeki konuşması, TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 304; SOYSAL, Mümtaz; "Yokuş", *Milliyet Gazetesi*, 14 Ekim 1986, s. 2; SOYSAL, Mümtaz: "Çoğunluk", *Milliyet Gazetesi*, 17 Mart 1987, s.2).

Daha sonra, Özal'ın "... salt çoğunluk biraz artabilir. Onda ısrarlı değiliz" dediğine tanık oluyoruz (*Milliyet Gazetesi*, 22 Nisan 1987, s. 8). Nitekim, Özal tarafından dönemin Cumhurbaşkanı Evren'in görüşüne sunulan bir taslakta, Anayasa değişikliği için iki ayrı seçenek getirilmekte ve birinci seçenek, değişiklik yönteminde mevcut durumu korurken; ikincisi, değişikliğin Meclis üye tam sayısının dokuzda beşinden fazlasının kabulünden sonra halkoylamasına sunulmasını öngörmekteydi. Söz konusu taslağın metni şöyleydi:

"Madde 175- Anayasa'nın değiştirilmesi, TBMM üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yazılı olarak teklif edilebilir. Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez. Anayasa'nın değiştirilmesi, aşağıdaki iki usulden ancak biri ile yapılabilir.

a) Anayasa'nın TBMM tarafından değiştirilmesi:

Değiştirme teklifinin kabulü meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla mümkündür.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini TBMM'ne geri gönderdikten sonra, meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halk oyuna sunabilir.

b) Anayasanın halk oyuyla değiştirilmesi:

Anayasa değişikliğin halkoyuna sunulabilmesi, değiştirme teklifinin Meclis üye tam sayısının dokuzda beşinden fazla oyla kabulü ile mümkündür.

Cumhurbaşkanı değişiklik teklifini geri gönderdiği takdirde, değiştirme teklifinin aynen halkoyuna sunulabilmesi, teklifin meclis üye tam sayısının beşte üçünden fazla oyla kabulü ile mümkündür.

Anayasa'nın halkoyuyla değiştirilmesi için halkoylamasında geçerli oyların yarıdan fazlasının kabulü gerekir.

Anayasa'nın hangi usulde değiştirileceği değiştirme teklifinde belirtilir.

Anayasa'nın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, birinci fıkradaki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tabidir" (EVREN -1992-: s. 102).

Evren'in anılarından, kendisinin bu taslağı benimsemediğini ve daha sonra Özal ile

değişikliği istemlerinin yasama organı üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla kabulüne olanak sağlayan ve bu şekilde kabul edilecek Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasını öngören teklifin T.B.M.M.'nde görüşülmesi sırasında Hükümet adına konuşan dönemin Başbakanı Turgut Özal yeni düzenlemeyi savunurken;

"... şunu çok iyi biliyorum, çok önemli konularda Türkiye Büyük Millet Meclisinde partiler anlaşmamıştır. Anlaşabilmiş olsalardı, belki 12 Mart, 12 Eylül olmazdı; ama, anlaşamadıkları zaman, Millet'in hakemliğine gidilme müessesesinin getirilmesi lâzım. Bu, Anayasa için geçerlidir... Bunu yapabildiğimiz takdirde, inanıyorum ki, birçok kriz dönemlerini çok rahatlıkla atlatırız. Bizim, 175 inci maddede esas getirmek istediğimiz budur..."

demekteydi (72). Kabul yetersayısının beşte üçe düşürülmesinden sonra, 1988 yılında T.B.M.M.'nde bir Anayasa değişikliği teklifinin görüşülmesinde de, Başbakan Turgut Özal, 175. maddenin bu yeni şeklinin getirdiği imkânla ilgili olarak şöyle diyordu:

"...Anayasa değişikliği, Türkiye'de bir gün gelecek, elzem olacaktır. Ama, tarih onu göstermiştir ki, ne iktidar partisi, ne muhalefet partileri, Anayasa değişikliğinde(n) daha tam manasıyla, beraber hareket edebilir bir durumda değildiler. Bakınız, en basiti, şu söylediğimiz mahallî seçimlerin bir sene öne alınabilmesi konusunda dahi birlikte değiliz. Bu çok basit bir konu. Yani ideolojik, fikrî bir konu da değil. Burada beraber olamadıktan sonra, yarı Anayasanın çok daha önemli maddelerinde nasıl beraber olabiliriz... O vakit, Anayasa bakımından değişiklik icap ediyorsa, bu millete götürülmeli, millete götürülme imkânı verilmeli dedik..." (73).

"... Nisbeten anlaşılması bu kadar kolay bir madde bu aykırılık çıkınca, gayet tabiatıyla, temelde fikrî meselelerin olduğu. Anayasa maddelerinde anlaşma fevkalade zor olur; bunu da tabii kabul etmemiz lazım. O takdirde hakem millettir; millete gidilir. Burada ekseriyeti olan

aralarında Anayasa değişikliklerinin kabulü için Meclis üye tam sayısının beşte üçünün yeterli olması üzerinde görüş birliğinin sağlandığını öğreniyoruz (EVREN-1992-: s. 104-105).

(72) TBMMTD, Dönem 17, C.40, s. 302.

(73) TBMMTD, Dönem 18, C.13, s. 99.

siyasî parti veya siyasî parti grupları millete giderler, milletin hakemliği neticesinde Anayasa değiştirilir..." (74).

Özal'ın da işaret ettiği gibi, yeni düzenleme, yasama organında eskisine göre daha kolay sağlanabilecek bir çoğunluğa, Anayasa değişikliklerini kabul edebilme imkânını yaratmaktadır. Hatta, büyük partilere prim veren mevcut seçim sistemini dikkate aldığımızda, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunu kimi zaman bir partinin tek başına bile sağlayabilmesi ve Anayasa değişikliğini gerçekleştirebilmesi mümkündür (75). Ancak, bu söylediğimiz, işin sadece yasama organındaki kısmı için geçerlidir. Sorunun bir de halk oylaması aşaması olduğu unutulmamalıdır. Gerçekten, aşağıda ele alınacağı gibi (76), yeni düzenlemeye göre T.B.M.M. üye tam sayısının üçte ikisinin altında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi istemiyle yasama organına geri gönderilmedikleri takdirde

(74) TBMMTD, Dönem 18, C.13, s. 190.

(75) Nitekim, 29 Kasım 1987 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimlerinde geçerli oyların %36,31'ini sağlayan Anavatan Partisi, T.B.M.M.'nde 292 milletvekilliği kazanmış (Resmî Gazete, 9 Aralık 1987, Sayı 19659) ve 1988 yılında yerel yönetim seçimlerinin gerektiğinde bir yıl öne alınabilmesi hakkında İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 172 Arkadaşınca hazırlanan değişiklik teklifi, T.B.M.M.'nde bu partiye mensup milletvekillerinin oylarıyla kabul edilmiştir. Her ne kadar oylama gizli ise de, T.B.M.M.'nde temsil edilen üç siyasal partiden Doğru Yol Partisi milletvekillerinin oylamaya katılmadıkları (Milliyet Gazetesi, 4 Ağustos 1988, s. 6 ve 7 Ağustos 1988, s. 8) ve SHP Grubu adına Erdal İnönü tarafından yapılan konuşmada parti olarak bu değişikliğe karşı olduklarının açıklandığı dikkate alındığında (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 81), teklifin tümü üzerinde verilen birinci görüşmedeki 283 ve ikinci görüşmedeki 284 olumlu oyun ANAP'lı milletvekillerine ait olduğu anlaşılmaktadır (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 113, 189).

Ancak, seçimlerde birinci parti ile diğerlerinin aldıkları oylar arasındaki farkın çok büyük olmadığı, daha dengeli bir oy dağılımının görüldüğü durumlarda, bir partinin Meclis üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunu tek başına sağlayabilmesi söz konusu olamaz. Nitekim, 20 Ekim 1991 tarihli Milletvekili Genel Seçimlerinde, bu tür bir sonuçla karşılaşılıyor. Söz konusu seçimlerde, birinci parti olan Doğru Yol Partisi ülke genelinde aldığı %27.03 oya karşılık 178 milletvekilliği kazanmış; onu izleyen Anavatan Partisi %24.01 oy ve 115 milletvekilliği; Sosyaldemokrat Halkçı Parti %20.75 oy ve 88 milletvekilliği; Refah Partisi %16.88 oy ve 62 milletvekilliği; Demokratik Sol Parti ise %10.75 oy ve 7 milletvekilliği elde etmişlerdir. (Resmî Gazete, 1 Kasım 1991, Sayı 21038 -mükerrer- ve 17 Kasım 1991, Sayı 21054).

(76) Bkz. aşağıda, s. 94 vd.

halkoyuna sunulmaları zorunludur. Seçimlerde ülke genelinde yüzde otuz-kırk dolayında oy aldığı halde, yasama organında beşte üç çoğunluğa ulaşabilmiş bir siyasal partinin tek başına kabul ettiği Anayasa değişikliğinin ise sunulacağı halkoylamasında seçmenlerin yüzde ellisinden fazlasının oylarını sağlayabilmesi pek kolay değildir (77). Kuşku yok ki, yasama organında bu Anayasa değişikliğine karşı çıkmış olan siyasal partiler, halkoylamasında seçmenlerinden de bu değişikliğe olumsuz oy vermelerini isteyeceklerdir (78). Bu nedenle, 175. maddenin yeni şekli, bir Anayasa değişikliğinin yapılabilmesini kolaylaştırmıştır diyebilmemiz, sanırız her zaman için geçerli olamayacaktır (79).

(77) Nitekim, dipnot 75'te belirttiğimiz Anayasa değişikliği, sunulduğu zorunlu halkoylamasında, seçmenlerin %35'inin olumlu oyuna karşı %65'inin olumsuz oyuyla reddedilmiştir (Bkz. Resmî Gazete, 1 Ekim 1988, Sayı 19946).

(78) 25.3.1987 tarihli ve 3376 sayılı "Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun"un 5. maddesi uyarınca T.B.M.M.'nde grubu bulunan siyasal partilerin ve Cumhurbaşkanının, Anayasa değişikliklerinin tanıtılması ve açıklanması amacıyla radyo ve televizyondan yararlanmaları mümkündür. Siyasal partiler, bu imkânı kullanabilecekleri gibi, gazetelere verebilecekleri ilânlar yoluyla da seçmenleri etkilemek isteyebileceklerdir. 1988 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasından önce verilen bu tür bazı ilân örnekleri için, bkz. Milliyet Gazetesi, 11,12,17 ve 18 Eylül 1988.

(79) ÖZBUDUN (1989): s. 127-128; GÖZLER, Kemal: "Halkoylamasının Değeri", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XL, 1988, Sayı 1-4, s. 106-107.

175. maddenin değiştirilmesi sırasında SHP Grubu adına konuşan Antalya Milletvekili Aydın Güven Gürkan, yeni düzenlemeyle Anayasa değişikliğinin kolaylaştırıldığını ileri sürmekteydi. Gürkan'ın,

"...Peki, sayın milletvekilleri, bir Anayasa değişikliği için Türkiye Büyük Millet Meclisinde sağlanan 3/5 çoğunluğu... ve bir halkoylamasında geçerli oyların yarısından bir fazlasını yeterli saymak gerçekten olanaklı mıdır?

...3/5 çoğunluğu,...bir Anayasa değişikliği için yeterli saymamız kesin olarak mümkün değildir...

...seçmen çoğunluğunun ancak yüzde 35'ini ve hatta daha azını arkasına almış bir milletvekili çoğunluğu, bu Anayasada her türlü değişikliği yapabilecek ve milletin yüzde %65'ini ve belki daha fazlasını temsil eden bir millet çoğunluğu -ama bir Meclis azınlığı- hiçbir değişiklik yapmayacak değişikliklerde hiçbir etkisi olmayacak, ve hiç bir değişikliği önleyemeyecek. Buna demokrasi demek ve böyle Anayasa değişikliklerini meşru saymak... mümkün değildir...

Halkoylamasında ise, halkın yüzde 50,1'i, muhalefetin propaganda olanakları kısıtlanarak ve çeşitli koşullandırma tuzaklarına düşülerek evet'e

Ayrıca, aşağıda ele alınacağı gibi (80), T.B.M.M.'nin kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini Cumhurbaşkanı bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderirse, bu metnin yeniden kabul edilebilmesi, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile mümkün olabilmektedir. Böylece, kabul yetersayısının üye tamsayısının beşte üçüne düşürülmüş olması, bu değişiklik, Cumhurbaşkanıca yasama organına geri gönderildiği takdirde anlamını yitirmekte ve bu durumda kabul için yine eskiden beri aranmakta olan üçte iki çoğunluk gerekmektedir.

B. Oylamanın türü ve aşamaları

Anayasanın 175. maddesi, Anayasa değişikliği hakkındaki tekliflerin karara bağlanmasının "gizli oy" ile yapılacağını öngörmektedir. Bu düzenleme, 175. maddenin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilmiş şeklinin getirdiği bir yeniliktir. Nitekim, daha önce İçtüzüğün

yönlendirilmiştir; ama gene de yüzde 49,9'u hayır demekte direnmektedir. Şimdi, böyle bir ülkede, böyle bir Anayasa değişikliğini, acımasız bir rejim bunalımına ve dayanılmaz bir rejim kavgasına neden olmadan yürürlüğe sokmak ve uygulamak olanaklı mıdır?"

dediğini görmekteyiz (TBMMTD, Dönem, 17, C. 40, s. 356-357).

DSP ise, bu düzenlemeyle, değişikliğin zorlaştığı görüşündeydi. DSP Grubu adına konuşan Tekirdağ Milletvekili Salih Alcan,

"...bu görüşler çerçevesinde Anayasanın 175. maddesine verilmek istenen yeni biçimi uygun bulmuyoruz. Çünkü, bunun kabulü durumunda, Anayasanın değiştirilmesi kolaylaşmak yerine zorlaşacak(ır)..."

demektedir (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 359).

Bunlara karşı Hükümet adına yapılan konuşmada, bu düzenlemeyle Anayasanın değiştirilmesinin zorlaştığı veya kolaylaştığından sözedilemeyeceği, sadece parlamentoda sağlanamayan çoğunluğun, halk arasında sağlanıp sağlanamayacağı tespit edilebileceği belirtilmekteydi. Bu konuda Adalet Bakanı Sungurlu şöyle diyordu:

"...Şimdi, bu zorlaştırdı mı, kolaylaştırdı mı? Bir grup diyor ki zorlaştırdı, bir grup diyor ki kolaylaştırdı. Şimdi bakınız 300 oy alındığı takdirde... değişen hiçbir hüküm yok. O halde neresi zorlaştı?... Getirilen nedir?... 270 ilâ 300 arasında oy alındığı takdirde, bunu halkın oyuna sunma imkânıdır.

Bu bir kolaylık mıdır, zorluk mudur? Bu meselede halkın görüşünü almak, parlamentoda temin edilmeyen ekseriyetin, halk tarafından da temin edilip edilmediğinin tesbiti durumudur" (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 361).

(80) Bkz. aşağıda, s. 83 vd.

92. maddesi uyarınca "açık oylama" yapılmaktaydı. Anayasa, kabul için belli bir yetersayı aradığından, bir Anayasa değişikliği teklifinin karara bağlanacak her kısmı için, bu sayıya ulaşıp ulaşılmadığını belirleyecek bir oylama yapılması gerekir. Ancak, 1924 Anayasası döneminde ve 1961 Anayasası döneminin ilk uygulamalarında, açık oylamanın sadece teklifin tümünün son oylamasında yapıldığını, maddelere geçilmeye ve maddelerin kabulüne ilişkin kararın ise, işaret oyu ile verildiğini görmekteyiz (81). Daha sonra, bu uygulamayı

(81) 1924 Anayasası döneminde bu uygulamaya örnek olarak şu Anayasa değişiklikleri gösterilebilir:

- Malatya Mebusu İsmet İnönü ve 191 arkadaşının Teşkilâtı Esasiye Kanununun 10 ve 11. maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki teklifi, TBMMZC, Devre IV, C. 25, s. 85, 86-88.

-Malatya Mebusu İsmet İnönü ve 153 arkadaşının Teşkilâtı Esasiye Kanununun 2, 44, 47, 48, 49, 50, 61, 74 ve 75. maddelerinin değiştirilmesi hakkındaki teklifi, TBMMZC, Devre V, C. 16, s. 72, 74-75, 81-84.

- İzmir Mebusu Şükrü Saraçoğlu ve 222 arkadaşının teklifi, TBMMTD, Devre VII, C. 15, s. 47-55, 56-59.

- İzmir Milletvekili Zühtü Hilmi Velibeşe ve 185 arkadaşının 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun yeniden meriyete konulmasına dair teklifi, TBMMTD, Dönem IX, C. 18, s. 409-410, 412, 424-427.

1961 Anayasası döneminden verilebilecek örnekler ise şunlardır:

- İzmir Milletvekili Şükrü Akkan ve İzmir Cumhuriyet Senatosu Üyesi Beliş Beler ve 227 arkadaşının Anayasanın 68. maddesinin değiştirilmesine ve Geçici 11. maddesinin kaldırılmasına dair teklifi, MMTD, Dönem 2, C.36, s. 464-465, 518. Ancak, bu teklifin görüşülmesinde uygulanan işaret oylaması çeşitli üyelerin eleştirilerine konu olmuştur. Örneğin, Giresun Milletvekili İbrahim Etem Kılıçoğlu'nun,

"Sayın Başkan, zabta geçmesini temin bakımından maddelere geçilmesinin kaç oyla kabul edildiğinin ifade edilmesi mümkün olur mu efendim?"

diye sorduğunu ve bu soruya Başkanın,

"Anayasadaki nisap dairesinde maddelere geçilmesi kabul edilmiştir"

cevabını verdiğini görüyoruz (MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 464). Ayrıca bkz. üyelerden Fakih Özfakih'in önergesi üzerinde Başkanın açıklaması (MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 519).

- T.B.M.M.nin 354 üyesi tarafından verilen, Anayasanın 73. maddesinin değiştirilmesi hakkındaki teklif, MMTD, Dönem 3, C. 4, s. 247, 292. Eleştiriler için bkz. Erzurum Milletvekili Cevat Önder'in konuşması (MMTD, Dönem 3, C. 4, s. 292).

- T.B.M.M.nin 346 üyesi ve Kastamonu Milletvekili Sabri Keskin ve 224 arkadaşının Anayasanın 131. maddesinin değiştirilmesi hakkındaki teklifleri (MMTD, Dönem 3, C. 4, s. 267, 274-275).

Anayasaya aykırı bulan Anayasa Mahkemesinin bir kararı üzerine (82), artık her aşamada açık oya başvurulmaya başlanmış (83) ve bu durum, 1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü ile kurala bağlanmıştır. Gerçekten, İçtüzüğün 92. maddesi,

"Anayasa değişiklik tekliflerinin görüşülmesinde, önergeler

(82) Anayasa Mahkemesi 16.6.1970 günlü, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararıyla, maddelere geçilmesi ve maddeleri işaret oyuyla kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliğini iptal etmiştir. Bu kararında Anayasa Mahkemesi,

"...Bir kanun teklifinin, tüm maddeleriyle birlikte bir bütün teşkil ettiğinde kuşku yoktur. Anayasa'nın, bir kanunun kabulü için... özel bir yetersayı öngörmesi hallerinde kanunun maddeleri arasında bir ayırım yaparak bir kısmı hakkında genel nitelikteki yetersayının diğer bir kısmı hakkında da özel nitelikteki yetersayının uygulanması nasıl söz konusu olamazsa, kanunun tümünün görüşülmesi ve kabulü ile maddelerin görüşülmesi ve kabulünde değişik yetersayıların aranması da düşünülemez.

...bir kanun teklifinin kabulü için Anayasa'da özel bir yetersayının öngörülmesi hallerinde, teklifinin kabulü işlemi oluşturan ve sonunda kanun niteliğini kazanmada vazgeçilmez bir unsur olan her oylamada söz konusu özel yetersayı(sı)nın aranmasının zorunlu olduğu üzerinde en küçük bir kuşkuya bile düşmek mümkün değildir..."

demektedir (AMKD, Sayı 8, s. 330-331).

Buna karşılık, Anayasa Mahkemesinin 13.4.1971 günlü ve E.1970/41 K. 1971/37 sayılı Kararında ise, bir Anayasa değişikliğinin maddelere geçilmesinde ve maddelerinin kabulünde işaret oyuna gidilmesini Anayasaya aykırı bulmadığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, bu Kararında,

"...Oylamaya geçmeden önce başkan bir açıklama yaparak, gerek maddelere geçilmesi oylanırken gerekse tümü oylanırken Anayasa'nın aradığı üçte iki çoğunluğun, açık oylama istenmediği takdirde, işâri oyla hesaplanacağını ve Başkanlığın 'kabul edildi' veya 'kabul edilmedi' biçimindeki sözlerinin Anayasa'nın öngördüğü üçte iki çoğunluk oluştu veya oluşmadı anlamına geleceğini belirtmiştir... Yapılan işâri oylamalarda başkanın sonucu açıklayan sözlerine karşı milletvekillerince herhangi bir itiraz ileri sürülmemiştir. Bu durumda Millet Meclisindeki oylamanın Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırı bir biçimde yapıldığı ve üçte iki çoğunluğun meydana geldiğinin belirtilmediği yolunda ileri sürülen neden dayanaksız kalmıştır"

diyordu (AMKD, Sayı 9, s. 427).

Bu konuda ayrıca bkz. TEZİÇ (1980): s. 225-226.

(83) Bkz. Millet Meclisinin 11.6.1971 tarihli 112. Birleşiminde, Başkanın, Anayasa değişikliği teklifi Genel Kurulda görüşülürken, her aşamada açık oylama yapılacağı ve kabul için gerekli yetersayının aranacağına ilişkin açıklaması (MMTD, Dönem 3, C. 14, s. 194).

işaret oyuyla, maddelerin kabulü açık oylama ile olur. Ancak, verilmiş olan bir önerge kabul edilmişse, kabul için gerekli üçte iki çoğunluk bulunup bulunmadığını tespit için, önerenin oylaması açık oylama suretiyle tekrarlanır"

demektedir. Ancak, Anayasanın 175. maddesinin yeni şekli, Anayasa değişikliklerinin gizli oyla karara bağlanacağını öngördüğünden, İçtüzükteki "açık oylama"yı, bundan böyle "gizli oylama" olarak okumak gerekecektir (84). Buna karşılık, İçtüzüğün söz konusu 92. maddesinden anlaşılacağı gibi, maddelerin görüşülmesi sırasında verilecek değişiklik önermeleri önce işaret oyuna sunulacak, bunda kabul edildikleri görülürse, kabul oylarının beşte üç çoğunluğa ulaşip ulaşmadığının belirlenmesi için ayrıca gizli oylamaya gidilecektir. İşaret oylamasında reddedilen değişiklik önermeleri için haliyle başka bir işlem yapılmasına gerek kalmayacaktır. Bu düzenlemeyle, maddelerin birinci veya ikinci görüşmesinde verilen ve kabul edilip edilmeyecekleri henüz belli olmayan değişiklik önermeleri üzerinde gidilecek gizli (eski uygulamaya göre açık) oylamanın yol açacağı gereksiz zaman kaybının önlenmesi amaçlanmış olmalıdır. Gerçekten, eğer her önerge, zaman alan gizli (veya açık) oylamaya tâbi tutulsaydı, yasama organında Anayasa teklifine karşı olan azınlığın, bu maddeler için verecekleri çok sayıda değişiklik önermeleriyle, esas teklif üzerinde karara ulaşmayı engellemeleri veya en azından geciktirmeleri mümkün olabilirdi. Oysa, bu önermelerin gizli oylamaya sunulabilmeleri için, çok kısa bir zaman içinde tamamlanabilen işaret oyuyla kabul edilmeleri şartının getirilmesiyle, bu tür bir engellemenin ve zaman kaybının büyük ölçüde önüne geçilmiş olmaktadır.

Bu duruma göre, daha önce değinildiği gibi (85), Genel Kurulda bir Anayasa değişikliği teklifinin önce tümü görüşülüp gizli oyla karara bağlanacak ve maddelere geçilmesi kabul edilirse, sıra, her bir maddenin teker teker görüşülüp, yine gizli oyla kabul veya reddine gelecektir. Kabul edilen maddeler için ikinci görüşmeye gidilecek, reddedilenler ise teklif

(84) Nitekim, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 175 arkadaşınca verilen Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesi hakkındaki teklifin, maddelerine geçilmesi, maddeleri ve tümü gizli oylama ile karara bağlanmıştır (TBMMTD, Dönem 18, C. 13, s. 113, 134, 155, 157, 182, 185, 189).

(85) Bkz. yukarıda, s. 50 vd.

metninden çıkarılacaktır (86). İttüzüğün 91. maddesinin son fıkrası uyarınca, ikinci görüşmede sadece maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önermeleri ele alınacağından, bu aşamada verilecek değişiklik önermelerinin de tıpkı birinci görüşmedekiler gibi önce işaret oyuna sunulması ve kabul edilenler için, yetersayıya ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesi amacıyla gizli oylamaya gidilmesi gerekecektir. Şayet değişiklik önermesi verilmemişse, o zaman birinci görüşmede kabul edilen maddelerin yeniden gizli oylamaya sunulmasıyla yetinilecek ve bunda da yetersayıyı sağlayanlar kabul edilmiş olacaktır. Bu aşamada yetersayıyı sağlayamayan maddeler ise, teklif metninden çıkarılacaktır. Maddeler üzerindeki ikinci oylama bitince, İttüzüğün 87. maddesi uyarınca teklifin tümü oya sunulacak ve bunda da yetersayı sağlanırsa değişiklik istemi kabul edilmiş olacaktır.

Burada, söz konusu son oylamanın, teklifin birinci görüşmesinden sonra da gerekip gerekmediği sorusu akla gelebilir. Bir başka deyişle, iki defa görüşülmesi gereken Anayasa değişikliği teklifleri, her görüşmede sıradan kanunların tâbi olduğu bütün aşamalardan geçecek ve bu nedenle teklifin tümü üzerindeki son oylama hem birinci, hem ikinci görüşmeden sonra mı yapılacaktır, yoksa birinci görüşme sonunda henüz süreç tamamlanmadığı için son oylamaya gidilmeyecek ve bu işleme sadece teklif üzerindeki görüşmelerin tamamlandığı ikinci görüşmeden sonra mı başvurulacaktır? Bu sorun, 1974 yılında Millet Meclisinde bir Anayasa değişikliği sırasında dile getirilmiş ve konu üzerinde açılan bir usul görüşmesinden sonra, söz konusu son oylamanın sadece ikinci görüşmenin bitiminde yapılmasına karar verilmiştir (87). Kanımızca bu kararın isabetli olduğu söylenebilir. Çünkü belirtilen usul görüşmesinde de ileri sürüldüğü gibi, teklifin tümü üzerinde en başta yapılan oylamanın hukukî sonucu, maddelere geçilmeyi sağlamak; en sonda yapılanın ise, teklifin, varsa uğradığı değişikliklerle kesin olarak kabul edildiğini göstermektir (88). Bu

(86) Bkz. yukarıda, s. 52 vd.

(87) MMTD, Dönem 4, C. 2, s. 318-322, 351.

(88) Nitekim, Millet Meclisinin 26.3.1974 tarihli 57. Birleşiminde Sivas Milletvekili Ahmet Durakoğlu,

"...Kanun teklif veya tasarıları Genel Kurula geldiği zaman, tümü üzerinde müzakere yapılacaktır. Tümü üzerinde müzakereler hitama erdikten sonra, maddelere geçiş hukukî sonucunu doğuran tümü üzerinde bir oylama yapılacaktır. Bu oylamanın anlamı budur. Yani, birinci defa tümü üzerinde yapılan oylamanın anlamı, münhasıran maddelere geçişi temin etmektir. Doğuracağı hukukî sonuç da budur. Son defa yapılan

nedenle, son oylamanın bir anlam ifade edebilmesi için, teklif üzerinde olabilecek bütün değişikliklerin tamamlanması, bu yüzden de ikinci görüşmeden sonra yapılması gerekir. Nitekim, uygulamada da tüm Anayasa değişikliği görüşmelerinde bu yolun benimsendiği görülmektedir.

17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişmiş olan 175. maddenin yeni şekli, Anayasa değişikliği tekliflerinin gizli oyla karara bağlanacağını öngörmekle, milletvekillerinin bu konuda parti disiplininden uzak, kendi düşünceleri doğrultusunda karar vermelerini sağlamak istemiştir. Ancak günümüz partiler demokrasisinde, hemen her siyasal partinin, ülkenin Anayasal düzenine ilişkin düşünceleri olduğunu, bunlara programlarında yer verdiğini unutmamak gerekir. Böyle olunca, bir Anayasa değişikliği için belirli bir tavır takınmış ve belki de seçim propagandalarında sürekli bu konuyu işlemiş olan bir siyasal partinin, seçimden sonra yeterli bir çoğunluğu kazanabildiği yasama organında, bu değişiklik istemi oylanırken kendi mensubu milletvekilleri üzerinde etkili olamamasını, söz konusu partiler demokrasisi ile bağdaştırılabilmek kolay değildir (89). Ayrıca seçmenlerin Anayasa değişikliği gibi önemli bir siyasal tercihte temsilcilerin nasıl oy kullandıklarını bilmek haklarını da dikkate almak gerekir (90). Bu nedenlerle, kanımızca 175. maddenin yeni şeklinde gizli oylamanın şart koşulması yerinde

tümü üzerindeki oylamanın anlamı; yapılan değişikliklerle birlikte, kesin surette yapılan oylamadır. Yani, 'bütün değişiklikleri kabul ediyorum, teklif veya tasarımı böylece uygun buluyorum' anlamına gelir. Doğuracağı sonuç da, Meclis tarafından kabul edilmesi şeklinde tecelli eder..."

demektedir (MMTD, Dönem 4, C. 2, s. 320).

- (89) Nitekim, 175. maddede 1987 yılında yapılan değişiklik teklifinin T.B.M.M.'nde görüşülmesi sırasında DYP Grubu adına konuşan İstanbul Milletvekili Doğan Kasaroğlu, gizli oylamayla ilgili olarak şöyle demektedir:

"...Getirilen teklifte, Anayasa değişikliklerinin gizli oyla yapılacağına dair hüküm var. Unutmayalım ki, sistemimiz partiler demokrasisi. Partiler ortaya koydukları ana ilkelerle, seçim beyannameleriyle bağladılar; partileri temsilen buraya gelen milletvekilleri de, o ilkelerle, o beyanlarla bağlıdır. Anayasada yapılacak bir değişiklik, başka bir husus değildir; doğrudan doğruya devletin temel nizamıdır. Liberal ekonomiyi uygulamayı taahhüt etmiş bir siyasî parti iktidara gelecek, onun içinden herhangi bir milletvekili bu liberal sisteme karşı oy mu kullanacak? Bunu anlamak mümkün değildir..." (TBMMTD, Dönem 17, C.40, s. 355).

Bu konuda ayrıca bkz. HAMZAOĞLU (1989): s. 71.

- (90) Bu görüş, 175. madde değişikliğinin T.B.M.M.'nde ele alındığı sırada, Kayseri Milletvekili Muzaffer Yıldırım tarafından ileri sürülmüştür. Bu düzenleme ile ilgili olarak, Yıldırım,

olmamıştır. Hepsinin ötesinde, gizli oylamada milletvekillerinin vicdanlarıyla başbaşa kalabilmeleri ve ona göre oy verebilmeleri, ancak üyesi buldukları partinin, oylanan Anayasa değişikliği teklifini benimsediği hallerde mümkün olabilecektir. Gerçekten, böyle bir durumda, partisinin görüşünü benimsemeyen bir milletvekilinin gizli oylamaya katılıp, söz konusu değişiklik teklifine ret oyu verebilme imkânı vardır. Buna karşılık, bir siyasal partinin, görüşülmekte olan Anayasa değişikliği istemini benimsemediği hallerde, kendi milletvekillerinin oylamanın yapılacağı toplantıya katılmalarını bir şekilde engelleyebileceğini ve böylece onlardan bazılarının gizli oylamada olumlu oy verebilmeleri ihtimalinin önüne geçebileceğini unutmamak gerekir.

C. Karar yetersayısı ve toplantı yetersayısı ilişkisi

Bir Anayasa değişikliği teklifinin kabulü için nitelikli bir çoğunluğun gerekiyor olması, yasama organında bu teklifin görüşüldüğü sıradaki toplantı yetersayısında da aynı nitelikli çoğunluğun aranıp aranmayacağı sorusunu akla getirebilir. Bir başka deyişle toplantıda hazır bulunanların hepsi olumlu oy verseler dahi, kabul yetersayısına ulaşamayacak bir durumda, değişiklik teklifinin görüşülmesi yine yapılacak mıdır?

Uygulamada ve doktrinde, Anayasanın kabulü için nitelikli bir çoğunluk arandığından, aynı çoğunluğun toplantı için de gerektiğini ileri sürenler bulunmaktaysa da (91); biz bu gibi durumlarda da Anayasadaki

"...Teklifteki öneri, Meclisteki Anayasa değişikliği oylamalarının gizli olmasını gerektiriyor; oysa, demokrasi açıklık rejimidir; toplumu ve devleti büyük ölçüde etkileyen Anayasa konusunda milletvekillerinin oyları, millettan gizli tutulamaz..."

demektedir (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 371).

- (91) Örneğin, 1924 Anayasası döneminde, "İstanbul Milletvekili Fuad Köprülü ve 203 arkadaşının Anayasa teklifi ve Anayasa raporu", T.B.M.M.nin 12.12.1952 tarihli 16. Birleşiminde üye tam sayısının salt çoğunluğu olduğu halde, Anayasa değişikliklerinin kabulünde aranan üçte iki çoğunluk bulunmadığı için görüşülmemiştir. Teklifin görüşülmesine başlanmamasının nedenini, Birleşimi yöneten Başkanvekili Celâl Yardımcı şöyle açıklamaktaydı:

"...İlk yoklama mutlak ekseriyetin tesbiti merkezindedir. Yani mürettep âzanın yarısından bir fazlasının mevcut olması halinde Meclis açılır. Bu kaide, konuşma ve karar nisabı yarıdan bir fazlaya müteallik bulunan meseleler içindir.

İkinci yoklamaya gelince;

...Anayasa değişikliği icabettiren mevzularda karar nisabı, mürettep âzanın üçte iki ekseriyetiyle mukayyettir... Bu husustaki içtihatlar ve geçmiş

genel toplantı yetersayısının geçerli olacağı kanısındayız. Bu nedenle, Anayasa değişikliği teklifinin görüşülmesinde de, toplantı yetersayısına ilişkin genel kuralın uygulanması gerekir. Anayasanın 175. maddesinde "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbidir" dendiğine ve maddede toplantı yetersayısına ilişkin özel bir düzenleme de yer almadığına göre; Anayasa değişikliği teklifinin görüşüldüğü sırada da, Anayasanın toplantı yetersayısını düzenleyen 96. maddesi uyarınca üye tam sayısının üçte birinin hazır bulunması yeterli

emsal kararlar dahi, karar nisabının üçte iki ekseriyete mâuf bulunduğu ahvalde, müzakere nisabının da üçte iki ekseriyete mâuf bulunduğu merkezindedir... Halen üçte iki ekseriyet hazır bulunmadığı için, Anayasaya ait bu teklifin görüşülmesi mümkün görülmemektedir..." (TBMMTD, Dönem, IX, C. 18, s. 201-202).

Ancak, daha sonra bu uygulamanın değiştirildiğini ve T.B.M.M.'nin, Başkanvekili Muzaffer Kurbanoğlu başkanlığındaki 17.12.1952 tarihli 18. Birleşiminde, Anayasa değişikliği teklifinin görüşülmesi sırasında üye tam sayısının salt çoğunluğunun yeterli bulunduğuna tanık oluyoruz. Bu konuda 18. Birleşimi yöneten Başkanvekili Muzaffer Kurbanoğlu, T.B.M.M. Genel Kuruluna şu açıklamayı yapmaktaydı:

"...Riyaset Divanının bir noktai nazarı var, onu arzedeceğim: Geçen hafta Meclise riyaset eden arkadaşımız Celâl Yardımcı'nın bu mesele hakkındaki noktai nazarını gördükten sonra Divanı Riyaset Pazartesi günü bir toplantı yaptı, bu meseleyi evvelki tatbikiyle teemmül etti ve Anayasanın 102. maddesinin, İctüzüğün 146. maddesinin sadece Anayasanın değişikliklerinin kabulü veya reddi hakkındaki hususata maksur olduğunu, vâzın kanununun ihmali ile amel etmek icabettiği, binaenaleyh diğer hususlarda, değişiklik mahiyetini tazammun etmeyen kararlarda üçte iki nisabın aranmayacağı, müzakere nisabının kâfi olduğu noktai nazarına vardı. Bunu heyeti celilenize arzetmiş oluyorum. Bu suretle müzakereye devam ediyoruz" (TBMMTD, Dönem IX, C. 18, s. 284).

1961 Anayasası döneminde de, bir Anayasa değişikliği teklifi Cumhuriyet Senatosunda görüşülürken, Bitlis üyesi Orhan Kürümoğlu, görüşmelere başlanabilmesi için kabul yetersayısı kadar üyenin Genel Kurulda hazır bulunması gerektiğine dikkat çekmekte; ancak, bu görüşe Başkanlıkça itibar edilmemekteydi (CSTD, Toplantı 12, C.10, s.171).

TEZİÇ de, karar için nitelikli çoğunluğun gerektiği hallerde, aynı çoğunluğun toplantı yetersayısında da ister istemez aranacağı görüşündedir (Bkz. TEZİÇ, -1980-: s. 162 dipnot 12, s. 167-168).

olacaktır (92). Ayrıca, toplantı başladığında bulunmayan üyelerin daha sonra gelebileceklerini ve oylamaya katılabileceklerini de dikkate almak gerekir. Öyleyse, kabul yetersayısında aranan çoğunluk yok diye teklifin görüşülmesi ertelenmemeli; aksine, toplantı yetersayısı varsa, görüşme sürdürülerek oylamaya geçilmelidir.

Burada, oylama sonunda oylamaya katılanların sayısının, değişiklik teklifinin kabulü için gereken yetersayının altında kaldığının anlaşılması halinde ne olacağı sorusu da akla gelebilir. Böyle bir durumda, oylamaya katılanların hepsi olumlu oy verseydi bile yine de kabul yetersayısına ulaşamayacağından karar alınamamış mı sayılacak; yoksa kabul için aranan 270 olumlu oy sağlanamadığı için, teklif reddedilmiş mi olacaktır? Uygulamada her iki görüşü de savunanlar bulunmaktaysa da (93), kanımızca teklifin reddedilmiş olduğuna karar verilmelidir. Anayasanın 175.

(92) Nitekim Anayasa Mahkemesi de, 1961 Anayasası döneminde verdiği 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararında,

"Anayasa'nın 86. maddesindeki 'Her Meclis üye tamsayılarının salt çoğunluğuyla toplanır ve Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir' kuralı da Anayasa'nın 155. maddesiyle birlikte uygulanacaktır. Başka bir deyimle Anayasa değişikliği konusundaki tekliflerin görüşülmesin(de) üye tamsayısının salt çoğunluğunun bulunması yeterli olduğu halde karar üçte iki çoğunlukla, usul konularındaki kararlar da toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyuyla alınabilecek(tir)..."

demektedir (AMKD, Sayı 13, s. 459).

Uygulamada da, Anayasa değişikliği teklifinin görüşüleceği oturumlarda toplantı için özel bir yetersayının aranmadığını görüyoruz (Bkz. MMTD, Dönem 2, C. 36, s. 524; CSTD, Toplantı 12, C. 10, s. 171).

(93) Örneğin, 1924 Anayasası döneminde, Ağrı Milletvekili Celâl Yardımcı, bir Anayasa değişikliği teklifinin oya sunulacağı an, kabul için aranan üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun hazır bulunması gerektiğini ileri sürmekteydi. Bu konuya ilişkin olarak Yardımcı'nın aynen,

"...Anayasanın teminatı babında yer alan meselelerden birisi de rakam keyfiyetidir. Şimdi İçtüzüğü'nün 146. maddesi ve Anayasanın 102. maddesi karar nisabı hakkında hüküm koymuştur... Mezkûr maddelerin işleyiş tarzlarına ve içtihatlarına göre 326 milletvekili Mecliste hazır bulunmadıkça (o tarihteki üye tam sayısının 2/3'ü 326 idi) Anayasaya ait hiçbir mesele oya arz edilemez ve karara bağlanamaz..."

Anayasaya ait olan bir meselede 244 milletvekili arkadaşla celse açılmış, müzakere yapılmıştır. Yarım saat, bir saat sonra müzakere bitmiştir. Karara arzedeceksiniz fakat, 326 milletvekili hazır bulunmadıkça, bu işi

maddesinde öngörülen üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu, oylamaya geçilmesi için değil, oylama sonrasında teklifin kabul edilmiş sayılması için aranmaktadır. Bu nedenle, ister o kadar üye katılmadığı için, ister katıldığı halde kabul oyu vermedikleri için, değişiklik teklifi üzerindeki oylamada üye tam sayısının en az beşte üçü tutarında kabul oyu çıkmazsa, bunu teklifin reddedildiği anlamına almak gerekir. Daha somut bir anlatımla, bir Anayasa değişikliği teklifinin oylamasına 269 üyenin katılıp, tümünün kabul oyu vermiş olmasıyla; 270 üyenin katılıp 269'unun kabul, 1'inin red oyu vermiş olması arasında sonuç açısından herhangi bir fark yoktur. Her iki durumda da kabul için gereken sayıda olumlu oy çıkmadığı için, teklif reddedilmiş sayılmalıdır.

Buna karşılık, oylamaya katılanların sayısının, Anayasanın 96. maddesinin aradığı toplantı yetersayısının da altına düşmesi, farklı bir sonuç doğurur. Bu durumda, toplantı için aranan "üye tam sayısının üçte biri"nin bulunmadığı ortaya çıkacağı için (94), teklifin karara bağlanabilmesinin

yapamayacaksınız..." dediğini görüyoruz (TBMMTD, Dönem IX, C. 18, s. 283-284.

1961 Anayasası dönemindeki bir Anayasa değişikliği sırasında Sivas Milletvekili Cevad Odyakmaz da benzer görüşü savunarak,

"...kararın verilebilmesi için mutlaka 300 kişinin bulunması lâzımdır. 290 kişi bulunur da, 290 kabul oyu verildiği takdirde yine red mi saymış olacaksınız? Ret sayılmasına imkân yoktur. En az, oylamanın tekrar edilmesi icabeder..."

diyordu (MMTD, Dönem, 2, C. 36, s. 524).

Buna karşılık, Cevad Odyakmaz'ın bu görüşü ileri sürdüğü Millet Meclisinin 15.5.1969 tarihli 94. Birleşiminde, Başkan'ın tam aksi fikirde olduğunu ve

"...bu teklifin kabulü, 300 kabul oyunun tekevvününe bağlıdır. 300 tane beyaz oy çıkması iktiza eder. Bundan daha az çıkması halinde kabul edilmemiş sayılır.

Ayrıca, eğer iştirak 300 den daha az olursa, burada müzakere nisabı vardır, fakat kabul nisabı yoktur, yine kabul edilmemiş sayılır...

...Kabul veya ret şeklinde reye iştirak edenlerin tamamı 300'ü bulmadığı takdirde, yine reddedilmiş sayılır..."

dediğini görmekteyiz (MMTD, Dönem 2, C.36, s. 524).

(94) Oylama sonunda üye tam sayısının üçte birinin bulunup bulunmadığını belirlerken, oturumu yöneten Başkanın konumunu da dikkate almak gerekir. Meclis Başkanı, oy kullanamayacak ama, toplantı yeter sayısına dahil edilecektir.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, 13.1.1966 günlü ve E. 1964/26, K. 1966/1 sayılı Kararında,

"...Oturuma Başkanlık eden ve oylamaya katılması yasaklanmış

mümkün olmayacağı ve oylamanın bir başka oturumda tekrarlanmasının gerekeceği söylenebilir. Ancak, burada oylama sonucunun, toplantıya katılanların sayısını da gösterip göstermeyeceği sorusu akla gelebilir. Bir başka deyişle, toplantıda hazır bulunduğu halde oylamaya katılmayan milletvekilleri olabilir mi? Varsa, bunlar toplantı yetersayısında dikkate alınacaklar mıdır? İÇTÜZÜĞÜN 122. maddesinin böyle bir durumu düzenlediğini görüyoruz. Gerçekten, söz konusu maddenin birinci fıkrasında, aksine hüküm olmayan hallerde karar yetersayısının toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğu olduğu belirtildikten sonra, ikinci fıkrasında,

"İşaretle oylamada olumlu oylar, olumsuz oylardan fazlaysa, oya konan husus kabul edilmiş; aksi halde, reddedilmiş olur. Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yetersayıya dahil edilirler"

denilmektedir. Bu fıkranın son cümlesinden anlaşılacağı gibi, Genel Kurulda bulunup da oylamaya katılmayanlar varsa, bunlar da toplantıda mevcut sayılacakları için, karar yetersayısında dikkate alınacaklardır. Ancak, kanımızca bu söylediğimizin, sadece işaretle oylama için geçerli olması gerekir. Gerçekten, İÇTÜZÜĞÜN 117. maddesi uyarınca, işaretle oylamada Başkan, sadece kabul edenlerle, etmeyenlerin el kaldırmalarını istemektedir. Bu oylama türünde çekimser olanların yapabileceği birşey olmadığından, oylamaya katılmamaları doğaldır. Bu durumda, oylamanın sonucu, sadece kabul veya reddedenleri gösterip çekimserleri içermeyeceği için, toplantıda bulunanların gerçek sayısını yansıtmayacaktır. Buna karşılık, İÇTÜZÜĞÜN 115. maddesi uyarınca, açık veya gizli oylamada, kabul ve red oylarından başka, çekimser oy vermek imkanı da olduğuna göre, toplantıda hazır bulunan bir üyenin oyunu kullanmaması için bir sebep kalmayacaktır. Bu nedenle, oylama sonucunun, oylama anında toplantıda bulunanların sayısını da göstereceği söylenebilir. TEZİÇ'in de belirttiği gibi "Karar, belli bir konu üzerinde irade açıklaması olduğuna göre, bu irade ancak oy kullananlar sayesinde oluşmaktadır. Meclis genel kurullarında mevcut olup da, bu irade

bulduğu için oy vermeyen üyenin, yeter sayının hesabında var sayılması gereklidir..."

demektedir (AMKD, Sayı 4, s. 26).

Bu nedenle, oylama sonunda toplantı yetersayısının bulunmadığına karar verebilmek için, üye tam sayısının üçte birinin iki eksiği kadar oy çıkması gerekir.

oluşmasına katılmamakla, genel kurulda mevcut olmamak arasında bir fark yoktur" (95). Ne var ki, Anayasa Mahkemesi, İçtüzüğü'nün söz konusu 122. maddesi hükmünün sadece işaretle oylamada değil, diğer oylamalarda da uygulanacağı görüşündedir. Gerçekten, Yüce Mahkeme bir kararında,

"122. maddenin son tümcesi de Genel kurulda bulunup da oya katılmayanları, toplantı yetersayısında değil karar yetersayısında yok kabul etmiştir. Demek ki, oylamada çıkan oy pusulaları sadece karar yetersayısını yansıtmakta, toplantı yetersayısını yansıtmamaktadır.

Açık oylamanın yapıldığı sırada Genel Kurul salonunda hazır bulunan kimi milletvekillerinin herhangi bir nedenle oylarını kullanmamış, ya da kullanamamış olmaları olasılığı gözden uzak tutulmamalıdır"

demektedir (96). Ancak, kanımızca 122. maddenin ilgili hükmünün işaretle oylama dışındaki oylamalarda uygulanabilmesi söz konusu olamaz. Herşeyden önce, bu hüküm, yukarıda görüldüğü gibi, işaretle oylamada oyların değerlendirilişini düzenleyen fıkrada yer aldığı için, sadece o tür oylamadaki değerlendirmelerde dikkate alınmalıdır. Nitekim, İçtüzüğü'nün son anda başka maddelerinin yanısıra 122. maddesinde de yapılan bir yazım düzeltilmesinden önce (97), maddenin kabul edilen şeklinde,

(95) TEZİÇ (1972): s. 75. Ayrıca bkz. ÖZBUDUN (1989): s. 381.

(96) 18 ve 22.11.1976 günlü, E. 1976/27, K. 1976/51 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 353.

Buna karşılık, Anayasa Mahkemesi, Millet Meclisinin söz konusu 1973 tarihli İçtüzüğü'nden önceki 2 Mayıs 1927 tarihli T.B.M.M. İçtüzüğü'nün yürürlükte olduğu dönemde verdiği daha eski bir kararında, oylama sonucunun, oylamaya geçildiği anda toplantı yetersayısının bulunup bulunmadığını da göstereceğini belirtmekteydi. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi, 3.2.1972 günlü ve E. 1971/52, K. 1972/1 sayılı Kararında,

"...Genel Kurul salonunda bulunup da oylamaya girmeyen milletvekillerini, böyleleri varsa, yetersayıya katmanın olanağı yoktur. Çünkü milletvekillerinin toplantıya katılımı ancak oylamaya girmesiyle hukukî etki ve değer kazanır"

demekteydi (AMKD, Sayı 10, s. 94).

(97) 5.3.1973 tarihli Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, Millet Meclisinde bütün maddeleri kabul edildikten sonra, sıra tümünün oylanmasına geldiğinde, önce "ibare, üslup,

"Genel Kurulda bulunup da işaretle oylamada oya katılmayanlar yetersayıya dahil edilirler"

denilerek, bu kuralın sadece işaretle oylamada geçerli olacağı belirtilmekteydi (98). Ayrıca, İçtüzüğü'nün 127. maddesinde

"Genel kurulda... yapılan... açık oylamalarda... bulunmayan milletvekili o birleşimde yok sayılır..."

dendiğine göre, oylamaya katılmadığı için o birleşimde yok sayılan bir milletvekilinin, yine de toplantıda hazır bulunduğunu ileri sürebilmek mümkün olmasa gerekir (99). Nihayet, İçtüzüğü'nün 58. maddesi, işaretle oylamaya geçilirken, on milletvekilinin yoklama yapılmasını isteyebileceğini öngörmektedir. Açık veya gizli oylama öncesinde böyle bir istemden söz etmemekle, bu oylamaların sonucunda toplantı çoğunluğunun bulunup bulunmadığının ortaya çıkacağını İçtüzüğü'nün de kabul etmiş olduğu savunulabilir. Bütün bu nedenlerle, biz, oylamaya katılmadığı halde toplantıda hazır bulunabilecek üyelerin olabileceği ihtimalinin sadece işaretle oylama için düşünülmesi; buna karşılık, açık veya gizli oylamalarda, oy verenlerin sayısının, o anda toplantıda bulunanların sayısını da göstereceğinin kabul edilmesi gerektiği kanısındayız. Nitekim, uygulamada bir açık oylamada, olumlu, olumsuz veya çekimser oy verenlerin toplamı, toplantı yetersayısının altında kalıyorsa, yeterli çoğunluğun bulunmaması nedeniyle, oylanın konu karara bağlanamamış sayılmakta ve oylanın bir başka birleşimde

tertip ve tensik yönünden noksan veya iltibasa mahal verilmemesini teminen" bazı maddeleri üzerinde Anayasa Komisyonunca yapılan düzeltmeler oya sunulmuş ve kabul edilmiştir (MMTD, Dönem 3, C. 35, s 653-657).

(98) MMTD, Dönem 3, C. 30, s. 285-287.

(99) Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 18 ve 22.11.1976 günlü, E. 1976/27, K.1976/51 sayılı çoğunluk kararına karşı, üyelerden Hasan Gürsel de "Karşioy Yazısı"nda,

"...Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 127. maddesinin birinci fıkrasındaki 'Genel Kurulda veya Komisyonlarda yapılan yoklama veya açık oylamlarda özürsüz ve izinsiz olarak bulunmayan milletvekili o birleşimde yok sayılır' kuralı kaşısında, milletvekillerini Genel Kurulda bulunmuş ve fakat açık oylamaya katılmamış saymak da olanaksızdır" demektedir (AMKD, Sayı, 14, s. 379).

tekrarlanmasına gidilmektedir (100). Ancak, oylama sonucu, yalnız **oylama anındaki** toplantı yetersayısının bulunmadığını göstereceğinden, yöntemine göre başlamış bir oturumda, daha önce aksi belirlenmediğine göre, oylamaya kadar yapılan diğer işlemler sırasında çoğunluğun bulunduğu varsayılmalıdır (101). Bu nedenle, oylama öncesinde yapılan işlemlerin geçerliğini koruması ve bir başka oturumda, teklifin yeniden görüşülmesine gidilmeyip, sadece oylamanın tekrarlanması ile yetinilmesi gerekir.

(100) Örnek için bkz. MMTD, Dönem 4, C. 23, s. 327, 375; MMTD, Dönem 5, C. 8, s. 721. Ancak, bu kitabın basımı sırasında, T.B.M.M. Başkanlığının daha farklı bir uygulamasına tanık olmaktadır. T.B.M.M.'nin 20 Ocak 1993 tarihli Birleşiminde, "9/5 sayılı Meclis Soruşturma Komisyonu Raporu"nun oylamasında, 48 kabul, 89 red ve 2 çekimser oy kullanılmıştır. Sonuçta, oylamaya katılan milletvekillerinin toplam sayısı olan 139, toplantı yetersayısının altında kaldığı halde; Anayasanın 100. maddesinde Yüce Divana sevk için aranan Meclis üye tam sayısının en az salt çoğunluğu kadar kabul oyu sağlanamadığı için, ilginin Yüce Divana sevk isteminin T.B.M.M.'nce reddedildiğine karar verilmiştir. Böylece bu uygulama, oylama sonucunun, toplantı yetersayısını göstermeyeceği şeklinde bir anlayışa yol açmaktadır(Kaynak: T.B.M.M. Başkanı Hüsamettin CİNDORUK'un, DYP Grup Başkanlığı'nın 21 Ocak 1993 tarih ve 2/225 sayılı yazısına verdiği 26 Ocak 1993 tarihli cevabı yazı).

Toplantı ve karar yetersayılarıyla ilgili olarak, ayrıca bkz. TEZİÇ (1991): s. 38-40; TEZİÇ (1980): s. 167-170; TEZİÇ (1972): s. 74-76; GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: **Anayasa Hukuku**, Ankara 1991, s. 192-194.

(101) Nitekim, Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında, bir birleşimde çoğunluğun bulunmadığının saptandığı ana kadar yapılan işlemlerin geçerli olacağını belirtmektedir. Örneğin, 21.5.1974 günlü E. 1974/8, K. 1974/19 sayılı Kararında Yüce Mahkeme,

"...Kimi üyelerin çoğunluk bulunmadığını ileri sürerek istemde bulunmaları dolayısıyla yapılan yoklama ancak yapıldığı andaki durumu saptar. Daha önce... çoğunluk bulunmadığına kanıtlık edemez. Kimi üyelerin yetersayı üzerinde titizlikle durarak çoğunluk kalmadığı kanısına varır varmaz yoklama istemelerine bakılırsa baştan böyle bir durum olsaydı daha önergenin okunmasına girilirden yoklama isteneceğini düşünmek yerinde olur. Üyelerin bu türlü bir girişimde bulunmamaları önerge okunurken yetersayının korunmakta olduğunu anlatacak bir davranış sayılmalıdır. Tersine saptanmadığına göre önergenin okunduğu sırada Genel Kurulda çoğunluğun bulunduğunu kabul gerekir"

demektedir (AMKD, Sayı 12, s. 191). Aynı doğrultuda, bkz. 14.11.1968 günlü, E. 1968/58, K. 1968/53 sayılı Karar, AMKD Sayı 6, s. 325; 8.5.1973 günlü, E. 1972/24, K. 1973/21 sayılı Karar, AMKD, Sayı 11, s. 241.

III. YASAMA ORGANINCA KABUL EDİLEN BİR ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİNİN ONAYLANMASI

1982 Anayasasında, Anayasayı değiştirme süreci 1961 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi değişiklik teklifinin T.B.M.M.'nce kabul edilmesiyle tamamlanmamakta, buna bir de onay aşaması eklenmiş bulunmaktadır. Gerçekten, yasama organının kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini, Cumhurbaşkanı, Anayasanın 175. maddesi uyarınca, ya bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderecek, ya onay için halkoyuna sunacak, ya da -Anayasa değişikliği üzerinde yasama organında sağlanan oylama çoğunluğunun izin verdiği durumlarda- doğrudan kendisi onaylayıp Resmî Gazetede yayımlayacaktır. Bu nedenle, Anayasa değişikliklerine ilişkin onay yetkisinin Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırılmış olduğu söylenebilir (102). Şimdi sırasıyla bu üç ihtimali inceleyelim.

1. Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun Cumhurbaşkanınca yasama organına geri gönderilmesi

A. Geri göndermenin niteliği

1982 Anayasası, Cumhurbaşkanına sıradan kanunların yanısıra, Anayasa değişikliklerini de bir kez daha görüşülmek üzere T.B.M.M.'ne geri gönderme yetkisini tanımış bulunmaktadır. Oysa, 1924 ve 1961 Anayasalarında Cumhurbaşkanının söz konusu geri gönderme imkânı, bilindiği gibi sadece sıradan kanunlar için öngörülmekteydi (103).

Her ne kadar, 1982 Anayasasının hazırlanışı sırasında Danışma Meclisince kabul edilen metinde de bu konuda 1924 ve 1961 Anayasalarındaki düzenleme benimsenmekte ve Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliklerini yasama organına geri gönderme yetkisi kural olarak verilmeyip, sadece geçici bir süre için tanınmakta idiyse de (104); Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, Millî

(102) ÖZBUDUN (1989): s. 126; TEZİÇ (1991): s. 163-164.

(103) Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini düzenleyen 1924 Anayasasının 35. maddesi ve 1961 Anayasasının 93. maddesi, Anayasa değişikliklerinde bu yetkinin kullanılmayacağını açıkça belirtmekteydi.

(104) Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninin, kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen 97. maddesinde,

"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on gün içinde yayımlar.

Yayımlanmasını uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte, aynı süre içinde,

Güvenlik Konseyince yapılan değişiklikler sırasında bu yetki sürekli hale getirilmiş (105) ve böylece 1982 Anayasasının 175. maddesinin son fıkrasında,

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderdikten sonra, meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir"

hükmü yer almıştı. Bu maddede 1987 yılında 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra da Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisinin korunduğunu görmekteyiz. Gerçekten, 175. maddenin yeni şeklinin üçüncü fıkrasında,

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye

Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Bütçe kanunları ve Anayasa, bu hükme tâbi değildir..." denilmekteydi (Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, DMTD, C. 10). Buna karşılık Geçici 9. maddede,

"Bu Anayasanın kabul edilmesinden itibaren yedi yıllık bir süre içinde yapılacak Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Bu takdirde Türkiye Büyük Millet Meclisinin geri gönderilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanunu, aynen kabul edip yayımlanması için tekrar Cumhurbaşkanına gönderebilmesi, ancak üye tamsayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olabilir"

hükmü yer almaktaydı (Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, DMTD, C. 10). Bu süre dolunca, Cumhurbaşkanının böyle bir yetkisi haliyle kalmayacaktı. Böylece, Danışma Meclisi, Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliklerini yasama organına geri gönderme imkânını sadece belirli bir süre için tanımakla, bir geçiş dönemi öngörmüş bulunmaktaydı.

- (105) Millî Güvenlik Konseyi, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninin 97. maddesini, 89. madde olarak yeniden düzenlemiş ve bu düzenleme sırasında, Anayasa değişikliklerini, Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmek üzere T.B.M.M.'ne geri gönderme yetkisinin dışında tutan hükmü maddeden çıkarmıştır (MGKTD, C. 7, s. 367-368; M.G.K. Anayasa Komisyonu Raporu, Millî Güvenlik Konseyinin 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 450, s. 79, MGKTD, C. 7). Buna karşılık, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninin Geçici 9. maddesindeki hükmü korumuş; ancak, maddenin uygulanma süresini 6 yıla indirip, ilk genel seçimler sonucu toplanacak olan T.B.M.M.'nin Başkanlık Divanının kuruluşunu da, bu sürenin başlangıç tarihi olarak belirlemiştir (MGKTD, C. 7, s. 412-413).

tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse
Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir"

denilmektedir.

Bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, 175. maddenin yeni şeklinde, bir yandan Anayasa değişikliği tekliflerinin kabulü için gereken yetersayı T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçüne düşürülmekte; öte yandan, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir Anayasa değişikliğini yasama organının aynen kabulü için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun aranacağı öngörülmektedir. Bu durumda, söz konusu geri göndermenin bir "geciktirici veto" olduğu söylenebilir (106). Ancak TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi, düşük yeter sayının sınırında kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanınca yasama organına geri gönderildiğinde ilkinden daha nitelikli çoğunluğu sağlayabilmesi bir bakıma imkânsız olduğuna göre; geri gönderme yetkisi, kimi durumlarda teknik anlamda olmasa bile, fiilen "mutlak veto" niteliğine de bürünebilir (107).

(106) Bilindiği gibi, devlet başkanının yasama organınca kabul edilen ve onay için kendisine sunulan bir kanun tasarısını onaylamayıp onun kanunlaşmasını engellemesine "mutlak veto" denilmektedir. I. Meşrutiyet döneminde 1876 Anayasasının 54. maddesinde Padişaha böyle bir veto yetkisi tanınmış bulunuyordu.

Buna karşılık, Devlet başkanının kendisine sunulan bir kanun metnini geri göndermesinden sonra, yasama organının aynı metni nitelikli bir çoğunlukla yine kabul edebilme yetkisi varsa, bu durumda "geciktirici veto" dan söz edilebilir. (TEZİÇ-1991-: s. 41-42; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 21, Sayı 1, Mart 1988, s. 5-8).

Mutlak vetoda kanunun yürürlüğe girişi önlediği için, buna "önleyici veto" da denilebilir. Geciktirici vetoyu ise, burada nitelikli bir çoğunluk gerektiği ve bu nedenle kanunun yasama organınca yeniden kabulü sadece gecikmeyip, aynı zamanda güçleştiği için, "güçleştirici veto" olarak adlandırabilmek de mümkündür. Buna karşılık, geri gönderilen kanunun tekrar kabulünde nitelikli çoğunluğun aranmadığı, basit çoğunluğun yeterli görüldüğü bir sistemde, kanunun yürürlüğe girişi sadece gecikeceğinden, buna "geciktirici veto" diyen düşünürler de vardır (ÖZBUDUN-1989-: s. 129-130, 274; HAMZAOĞLU-1989-: s. 72-74). ERDOĞAN da, yeniden kabul edilebilmeleri için yasama organında daha nitelikleri bir çoğunluk gerektiğinden, Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesini "güçleştirici veto" olarak adlandırmaktadır (ERDOĞAN, Mustafa: 1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukukî Durumu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara 1987, s. 73).

(107) TEZİÇ, Erdoğan: "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi" *Anayasa Yargısı*, 3, Ankara 1987, s. 92 (Anayasa Mahkemesinin 24. kuruluş

Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrası, Anayasa değişikliklerinin bir daha görüşülmesi için Cumhurbaşkanınca T.B.M.M.'ne geri gönderilmesini düzenlerken kabul çoğunluğuna göre bir ayırım yapmadığı için, Cumhurbaşkanı, dilerse yasama organının doğrudan üçte iki veya daha büyük çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini de bir daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderebilecek demektir (108). Böyle bir durumda ise, Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanınca T.B.M.M.'ne geri gönderilmesi üzerine aranacak olan nitelikli çoğunluk, zaten ilk başta da sağlanmış olduğu için, geri gönderme yetkisinin, güçleştirici değil, sadece geciktirici bir işlevi olacağı söylenebilir.

B. Geri göndermenin yöntemi

Anayasanın 175. maddesi Cumhurbaşkanınca Anayasa değişikliklerinin yasama organına geri gönderilmesinin yöntemine ilişkin bir düzenleme getirmediğine göre, bu konuda sıradan kanunların geri gönderilmesine ilişkin 89. maddedeki yöntemin uygulanması gerekir. Bu bağlamda, geri gönderme onbeş gün içinde yapılmalı ve gerekçeli olmalıdır (109). Cumhurbaşkanı, söz konusu değişikliği, tümüne veya bir kısmına karşı olduğu için veya üzerinde bazı düzeltmeler yapılmasını istediği için geri gönderebilir. Kuşkusuz ki, bu son

yıldönümü nedeniyle düzenlenen sempozyumda sunulan bu tebliğ, daha sonra "Ord. Prof. Dr. Sulhi Dönmezer'e Armağan" olarak çıkarılan **İ. Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. LII, 1986-1987, Sayı 1-4, s. 101-116'da da yayımlanmıştır. Aynı doğrultuda, ayrıca bkz. ERDOĞAN (1987): s. 73.

- (108) ÖZBUDUN (1989): s. 126, 129-130; HAMZAOĞLU (1989): s. 72-74. ERDOĞAN, bu konuda farklı bir düşünce ileri sürmekte ve yasama organının doğrudan üçte iki çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini, Cumhurbaşkanının bir daha görüşülmesi için geri gönderemeyeceğini; bu yetkinin sadece Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerine karşı kullanılabileceğini savunmaktadır (ERDOĞAN - 1987- : s. 79-80). Ancak, 175. maddenin üçüncü fıkrasının "Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir" diyen ve kabul çoğunluğunun ulaştığı sayıya göre bir ayırım yapmayan ifadesi karşısında, bu düşünceye katılabilmek bizce mümkün görülmemektedir. Maddenin dördüncü ve beşinci fıkralarındaki beşte üç ve üçte iki ayırımı, kanımızca Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca yasama organına geri gönderilmesinde değil; sadece, bu değişikliklerin, aşağıda görüleceği gibi, halkoylamasına sunulmasının zorunlu mu, yoksa ihtiyarî mi olduğunun belirlenmesinde dikkate alınmalıdır (Bkz. aşağıda, s. 94 vd.).
- (109) ÖZBUDUN (1989): s. 129; ALİEFENDİOĞLU (1988): s. 20-21; ERDOĞAN (1987): s. 73-74.

halde, Cumhurbaşkanınca yapılacak düzeltme isteminin, kendisine sunulmuş metinle hiç ilgisi olmayan yepyeni bir değişiklik teklifi niteliğine dönüşmemesi gerekir. Aksi halde, bu tür yepyeni bir değişiklik teklifi niteliğindeki istemin, Anayasa değişikliği tekliflerinin T.B.M.M. üye tam sayısının üçte biri tarafından yapılacağını öngören 175. maddeye aykırı olacağı ileri sürülebilir (110).

Anayasanın hem 175., hem 89. maddesinde "kanun"un geri gönderilmesinden ve "kanun"un aynen kabul edilmesinden söz edilmektedir. Bu nedenle, birden fazla maddeden oluşan bir Anayasa değişikliğinin sadece bir maddesine karşı çıkmış olsa bile, Cumhurbaşkanının, değişiklik yapan kanunun tümünü geri göndermesi gerekecektir (111).

(110) Cumhurbaşkanının kanunları bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderme yetkisinin, dolaylı bir kanun teklifi sayılıp sayılmayacağı hakkında, bkz. TEZİÇ (1991): s. 46; TEZİÇ (1987): s. 91, 96, 103; ALİEFENDİOĞLU (1988): s. 12-13; ERDOĞAN (1987): s. 70-71; NALBANT, Atilla: "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidarı Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul 1992, s. 176-177.

(111) Anayasa Mahkemesi de, 1961 Anayasası döneminde kanunların geri gönderilmesiyle ilgili 18.2.1979 günlü, E.1979/22, K.1979/45 sayılı Kararında,

"... Cumhurbaşkanının... bir yasa hakkında geri gönderme yetkisini kullanması, bir değişiklik tasarı veya teklifi yapılmışçasına Yasama Meclislerinin o yasaı yeniden görüşme durumunu ortaya çıkarır. Anayasa... Cumhurbaşkanının kısmi geri çevirme yetkisi tanımamıştır. Daha açık anlatmak ve örneklemek gerekirse, bir yasanın yalnızca bir maddesi, fıkrası ya da bendi hükmünün Cumhurbaşkanınca uygun bulunmaması nedeniyle bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi ancak yasanın tümünün geri çevrilmesi koşulu ile olanak içine girer. Bu durumda geri gönderme gerekçesinde sözü edilenler dışındaki maddelerin kesinleştiği ve yasalaştığı, yasama meclislerinde, yalnızca gerekçede açıklanan hükümler üzerinde görüşme açılması gerektiği, yolundaki düşünce ve görüşler Anayasanın... sözüne ve özüne uygun düşmez... Yasama Meclislerince kabul edilerek yasalaşan ve yayımlanması gereken metinler, Cumhurbaşkanınca... geri gönderilmişse, o metnin artık yasa niteliğini koruduğundan söz edilemez. Böylece o yasama belgesi, yasa olma niteliğini yitirmekte, upkı yasa tasarıları ve tekliflerinde olduğu gibi, yeniden görüşülmesi gereken bir belge durumuna dönüşmektedir...

... Yukarıda da değinildiği gibi, hangi gerekçe ile geri (gönderilirse) gönderilsin, Yasama Meclisleri yasanın tümünü görüşmek durumundadır. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi dışında

Anayasada Cumhurbaşkanının geri gönderme yetkisini tek başına mı kullanacağı, yoksa bu konuda karşı-imza mı gerekeceği hususunda bir açıklık yoktur. Her ne kadar, Anayasanın 105. maddesinden Cumhurbaşkanının bazı işlemleri tek başına yapabileceği anlaşılmakta ise de, bunların hangileri olduğu teker teker sayılmamıştır (112). Bu nedenle, Cumhurbaşkanının yetkilerini gösteren ve aralarında "kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderme"nin de bulunduğu 104. maddede yer alan işlemlerden hangilerinin tek başına yapılabileceğine, hangilerinde karşı - imza gerektiğine, ÖZBUDUN'un da işaret ettiği gibi, Anayasadaki hükümleri ve işlemin niteliğini dikkate alarak karar vermek gerekir (113). Bu bağlamda, Cumhurbaşkanının, yürütme organının bir kanadı olarak değil de "Devletin başı" olarak yaptığı işlemlerde, karşı-imzanın aranmayacağı söylenebilir (114). Nitekim,

kalan metin kısmının kesinleştiğinden ve bunların yeni bir değişiklik tasarısı veya teklifi olmadıkça ele alınamayacağından söz edilemez..."

demektedir (AMKD, Sayı 17, s. 374-376).

Ayrıca bkz. ALİEFENDİOĞLU (1988): s. 12.

- (112) Oysa, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninde, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler açıkça belirlenmiş bulunmaktaydı (Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metni, Madde 113, Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, DMTD, C. 10). Ancak, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metnine son şeklini veren Millî Güvenlik Konseyi, sadece Cumhurbaşkanının imzasının yeterli olduğu işlemlerin teker teker sayılmasına gerek görmediği için, bu hükmü değiştirmiş ve maddeye bugünkü şeklini vermiştir. Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninin 113. maddesi ile 114. maddesini, 105. madde olarak birleştiren Millî Güvenlik Konseyinin gerekçesinde,

"Bu düzenlemede, Cumhurbaşkanının tek başına imzalayacağı kararların ayrıca sayılmasında zorunluluk görülmemiştir"

denmektedir (M.G.K. Anayasa Komisyonu Raporu, Millî Güvenlik Konseyinin 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 450, s. 81, MGKTD, C. 7).

KUZU, bu işlemlerin neler olduğunun tek tek sayılmasının gerektiği görüşündedir (KUZU - 1990-: s. 80-85).

- (113) ÖZBUDUN (1989): s. 294-295.

- (114) 1961 Anayasası döneminde de, bu görüşten hareketle Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini kullanırken karşı-imza aranmayacağını ileri süren düşünürler vardır. Örneğin, SAVCI, Bahri: "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XVIII, No. 3-4, 1963. s. 325-327; ONAR, Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 2, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 754-755; ÖZBUDUN (1989): s. 293-294; EROĞUL, Cem: "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", A.Ü.

Cumhurbaşkanının bazı işlemleri tek başına yapabileceğinden hiç söz etmeyen, aksine 98. maddesinde "Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır" hükmü yer alan 1961 Anayasası döneminde bile, Anayasa Mahkemesi bu gerekçe ile, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme işlemini tek başına yapabileceğine karar vermiştir (115). Ayrıca, kanunların yapılmasında yasama çoğunluğunun ve o çoğunluğa dayalı olan Hükûmetin etkisi tartışılmayacağına göre, bu çoğunluğun kabul ettiği bir kanuna karşı, o çoğunluğa dayalı Hükûmetin başkanının geri gönderme kararına imza koymasını beklemek, siyasal gerçeklikle de bağdaşmaz. Bu nedenle, ister sıradan

Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XXXIII, No. 1-2, 1978, s. 41-43.

Buna karşılık, kimi düşünürler de karşı-imzanın aranması gerektiğini savunmaktaydılar. Örneğin, GÜNEŞ Turan: "Devlet Başkanı-Meclis Çatışması", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XIX, No. 2, 1964, s. 175-192; SOYSAL (1977): s. 261-263; ALDIKAÇTI (1982): s. 316-322; ALDIKAÇTI, Orhan: "1961 Anayasasında Devlet Başkanı Kararnamelerinin İmzalanması", Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, Yıl 1, 1967, No. 2, s. 42-43; KERSE, Ahmet: Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı, İstanbul 1973, s. 93.

1961 Anayasası döneminde bu konudaki tartışmalarla ilgili olarak, ayrıca bkz. KUZU, Burhan: "Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", İ. Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LIII, 1988-1990, Sayı 1-4, s. 47-55.

(115) Anayasa Mahkemesi, 18.12.1979 günlü ve E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı Kararında,

"...Anayasanın 6. maddesi, yürütme görevinin, yasalar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceğini kurala bağlamış ve Anayasa, Cumhurbaşkanına bu sıfatla kimi görevler yüklemiştir. Buna karşın Anayasanın 97. maddesi, Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğunu ve bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Millet'in birliğini temsil ettiğini belirtmek gereğini de duymuştur... Anayasa, Cumhurbaşkanını Devletin başı olması nedeniyle bir takım görev ve yetkilerle donatmıştır. Cumhurbaşkanına bu yönden tanınan yetkilerden birisinin de, Anayasanın 93. maddesiyle düzenlenen ve yasaları bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermeyi içeren yetki olduğunda kuşku duymamak gerekir..."

demektedir (AMKD, Sayı 17, s. 373).

kanunlardaki, ister Anayasa değişikliğindeki geri gönderme yetkisini, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabilmesi gerekir (116).

C. Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir Anayasa değişikliğinin yasama organınca aynen kabul edilmesi

Anayasa değişikliklerinin bir kez daha görüşülmesi amacıyla Cumhurbaşkanınca gerekçeli olarak geri gönderilmelerinden sonra, yasama organında aynen kabul edilebilmeleri için sıradan kanunların aksine daha nitelikli bir çoğunluğun aranıyor olması, akla bazı soruları getirebilir. Gerçekten, geri gönderilen bir Anayasa değişikliği için Anayasanın 175. maddesinin üçüncü fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun şart koşulduğu "aynen kabul"den ne anlaşılacaktır? Herşeyden önce, yasama organının Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine katılmayıp, kendi ilk metninde ısrar etmesinin "aynen kabul" olduğunda ve yasama organının böyle bir karara ulaşabilmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun gerekeceğinde kuşku yoktur. Buna karşılık, yasama organı, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyar ve bu doğrultuda yaptığı düzeltmelerle Anayasa değişikliğini yine kabul ederse, bu da "aynen kabul" sayılacak ve üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranacak mıdır? "Aynen kabul" deyiminin anlamına, geri gönderilme durumunda yeniden kabul için daha nitelikli bir çoğunluğun gerekmediği sıradan kanunlar açısından baktığımızda, bunu düzenleyen Anayasanın 89. maddesinin "Türkiye Büyük Millet Meclisi,

(116) ÖZBUDUN (1989): s. 291-295; SOYSAL (1990): s. 333-334; DAL (1984): s. 269; GÜNDAY, Metin: *İdare Hukuku Dersleri II, İdare Teşkilâtı*, Teksir, Ankara 1991, s. 45-46; TURHAN, Mehmet: *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır 1989, s. 119.

Buna karşılık TEZİÇ ve ALİEFENDİOĞLU, 1982 Anayasasına göre, Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullanacağını belirtmekte iseler de (TEZİÇ - 1987-: s. 88, dipnot 4; ALİEFENDİOĞLU - 1988-: s. 14-15); TEZİÇ bu durumu parlamenter sistemle bağdaşmaz görmekte (TEZİÇ - 1987- : s. 93-94), ALİEFENDİOĞLU ise bu yetkinin tek başına kullanılabilir olmasının parlamenter sisteme uygunluğunu tartışmaya açık tutmaktadır (ALİEFENDİOĞLU - 1988- : s. 15).

ERDOĞAN, uygulamada Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisini tek başına kullandığına dikkat çekmekte; ancak, bunun 1982 Anayasasına aykırı olduğunu ileri sürmektedir (ERDOĞAN - 1987- : s. 76-79).

KUZU ise, bu yetkinin Cumhurbaşkanı tarafından tek başına mı kullanılacağı hususunda kuşku bulduğunu belirtmekte ve konunun tartışmalı olduğuna işaret etmektedir. Bkz. KUZU (1988-1990): s. 79-81.

geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır" demekle, aynen kabul edilmeyi, geri gönderilmiş kanunun Cumhurbaşkanınca yayımlanması mecburiyetinin bir koşulu olarak belirlediğini görürüz. Böyle olunca, "aynen kabul" deyiminin, sıradan kanunlarda, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesi doğrultusunda yapılan değişiklikleri de içermesi doğaldır. Aksi düşünce, yasama organının, geri gönderme gerekçesine aynen uyup bu doğrultuda düzelttiği bir kanunu, Cumhurbaşkanının yayımlamayıp yeniden geri gönderme yetkisinin olacağı anlamına gelir ki, bunun geri gönderme kurumunun amacına uygun düşmeyeceği açıktır (117). Ayrıca, sıradan kanunların aynen kabulü için yasama organında daha nitelikli bir çoğunluğun aranmıyor olması da bu düşünceye ulaşmamızı kolaylaştırmaktadır. Bu nedenle, sıradan kanunların geri gönderilmesi durumunda, yasama organının, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini dikkate almayıp, kendi ilk metninde ısrar etmesi de; Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uyup, o doğrultuda düzeltmeler yapması da kanunu "aynen kabul" anlamına gelecektir (118). Ancak, aynı şeyi kanımızca, geri gönderilen Anayasa değişiklikleri için söyleyebilmemiz mümkün değildir. Cumhurbaşkanınca geri gönderilen Anayasa değişikliklerinin yasama organında "aynen kabul"ü için daha

(117) TEZİÇ (1991): s. 46; TEZİÇ (1987): s. 89-91; ALİFENDİOĞLU (1988): s. 16-17.

(118) Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, "aynen kabul" yerine "yine kabul" deyiminin yer aldığı 1961 Anayasası döneminde verdiği 18.12.1979 günlü ve E. 1979/22, K. 1979/45 sayılı Kararında,

"... Cumhurbaşkanı, Anayasa'da belirtilen ayrık durumlar dışında, Anayasa'ya uygun olmama durumu da içinde olmak üzere, ülkenin ve ulusun yararlarına ters düştüğü kanısına vardığı yasalar hakkında geri gönderme yetkisini, gerekçesini göstermek koşuluyla kullanabilecektir. Burada, Cumhurbaşkanınca uygun bulma(ma)nın 'gerekçe'si önem kazanmaktadır... Yasama Meclislerinin, geri gönderme gerekçesiyle hiç bir ilişkisi olmayan ve bunların tümüyle dışında kalan kimi değişiklikler yaparak yeni yasa koymakla eşdeğerde bir metin oluşturması durumunda da yasanın yine kabulünden söz edilemeyeceği açıktır. Anayasanın 93. maddesindeki 'yine kabul' deyiminin, Cumhurbaşkanının gerekçesinde belirttiği görüşlerin bir bölümünün veya tümünün benimsenmesi ya da geri gönderme gerekçesine karşın geri çevrilen metnin yasalaştırılması suretiyle bir yasa metni oluşturulması anlamına geldiği ortadadır. Geri gönderme gerekçesiyle ilgisi ve ilişkisi olmayan yeni hükümlerin yasalaştırılmasında yasanın 'yine kabul' ünden değil, yeni bir yasa yapmaktan söz edilebilir"

demektedir (AMKD, Sayı 17, s. 376).

nitelikli bir çoğunluğun aranıyor olması, bizi bu konuda sıradan kanunlardakinden farklı bir düşünceye götürecektir. Gerçekten, Anayasanın 175. maddesine göre, yasama organında üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunca kabul edilen bir Anayasa değişikliğini Cumhurbaşkanı geri gönderirse, yasama organının geri gönderilen bu kanunu "aynen kabul" etmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Böyle olunca, buradaki "aynen kabul"ü, yalnızca yasama organının, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemeyip, kendi ilk metninde ısrar etmesi anlamına almak gerekir. Cumhurbaşkanı ile yasama organı arasında böyle bir görüş ayrılığında, yasama organının kendi metninde ısrar edebilmesi için üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun gerekmesi, anlaşılabilir bir güçleştirme olarak görülebilir. Fakat, yasama organının, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimseyip bu doğrultuda yapacağı düzeltmelerde de üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuna ulaşmasını beklemek, yasama organıyla Cumhurbaşkanı arasında görüş ayrılığının olmadığı durumlarda da ilkinden daha nitelikli bir çoğunluğun aranmasının gerektiği anlamına gelecektir ki, böyle bir düşünceyi savunabilmek sanırım kolay değildir. Bu yüzden, Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmesi için geri gönderilmesi durumunda, yasama organı, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsiyor ve bu doğrultuda yaptığı düzeltmelerle Anayasa değişikliğini yeniden kabul ediyorsa, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu yeterli olabilmelidir. Buna karşılık, yasama organı Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemiyor ve kendi ilk metninde ısrar ediyorsa, o metnin yeniden kabulü için üçte iki çoğunluğun sağlanması şarttır. Ancak, kuşku yok ki, ilk örnekte kabul eden milletvekillerinin sayısı, T.B.M.M. üye tam sayısının üçte ikisinin altında kaldığından, bu Anayasa değişikliği için zorunlu halkoylamasına gitmek gerekecektir.

Ayrıca, Anayasanın 89. maddesinde,

"Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclis'e gönderebilir"

dendiğine göre, aynı yetkinin, geri gönderilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar için de geçerli olması gerekir (119). Bu bağlamda, yasama organı, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesine uymamış veya kendi ilk metnini aynen kabul etmemiş ve farklı bir düzenleme getirmişse, Cumhurbaşkanı dilerse bu Anayasa değişikliğini yasama organına yeniden geri gönderebilecektir.

(119) ÖZBUDUN (1989): s. 129; ERDOĞAN (1987): s. 74; ALİFENDİOĞLU (1988): s. 20-21.

Cumhurbaşkanının, birden fazla maddeden oluşan bir Anayasa değişikliği kanununu, onun sadece bir maddesine karşı çıkıp yasama organına geri göndermesi de akla bazı soruları getirebilir. Gerçekten, böyle bir durumda yasama organı, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemese ve söz konusu kanunu aynen kabul etmek istese, bu kanunun Cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerini görüşüp kabul ederken hangi yetersayı aranacaktır? Bir başka deyişle, Cumhurbaşkanı, hemen yukarıda değindiğimiz gibi, sadece bir maddesini benimsemese bile, Anayasada değişiklik yapan bir kanunun tümünü geri göndereceğine göre; bu kanunun yeniden ele alındığı yasama organında, tümü üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesinde ve Cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin kabulünde de üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu mu aranacaktır, yoksa bunlar için beşte üç çoğunluk yeterli olacak mıdır? Kanımızca, kanunun tümü üzerinde yapılan ilk görüşmeden sonra maddelerine geçilmesinde ve Cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı maddelerinin kabulünde üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu yeterli görülmelidir. Gerçekten, bir Anayasada yer alan maddelerin, birbirlerinden çok farklı alanları düzenliyor olmasını unutmamak gerekir. Böyle olunca, bunların bir kısmını değiştirmiş olan bir kanunun, Cumhurbaşkanı sadece bir maddesine karşı çıkmışsa; onun geri gönderme gerekçesini benimsemeyen yasama organının, kendi ilk metninde ısrar ederken daha nitelikli bir çoğunluğa ulaşmasının beklenmesindeki mantığı anlamak kolaydır. Ancak, aynı şeyi, sırf kanunun tümü geri gönderildiği için yeniden görüşülmesi gereken ve Cumhurbaşkanı ile yasama organının üzerlerinde hiçbir görüş ayrılığının söz konusu olmadığı öteki maddeleri için de söyleyebilmemiz mümkün değildir. Gerçekten, örneğin 1. maddesiyle, Anayasadaki basın hürriyetini düzenleyen 28. maddeyi; 2. maddesiyle, yasama meclisi üyeliğinin düşmesini düzenleyen 84. maddeyi; 3. maddesiyle, askerî yargıyı düzenleyen 145. maddeyi ve 4. maddesiyle de kooperatifçiliğin geliştirilmesini düzenleyen 171. maddeyi değiştirmiş olan bir kanunu, Cumhurbaşkanı askerî yargıya ilişkin değişikliği düzenleyen 3. maddesini benimsemediğinden bir daha görüşülmesi için geri gönderse, bu gerekçeye katılmayıp, maddeyi aynen kabul etmek isteyen yasama organının, kanunun Cumhurbaşkanının hiç değinmediği 1., 2. ve 4. maddelerini kabul ederken de, 3. maddede olduğu gibi üçte iki çoğunluğu sağlamasının gerekeceğini düşünebilmemiz için, sanırsanız bir neden yoktur. Bu yüzden, Anayasa değişikliklerinin geri gönderilmesi durumunda, üçte iki çoğunluğun sadece Cumhurbaşkanının karşı çıkmış olduğu maddelerin aynen kabulünde aranması, öteki maddeler için beşte üç çoğunluğun yeterli görülmesi gerekir. Maddelerin kabulünden sonra kanunun tümü üzerinde yapılacak son oylamaya gelince;

kanımızca bunda da üçte iki çoğunluk aranmalıdır. Çünkü, bu oylama, kanunun tümünün kesin kabulünü gösterdiğine göre; yasama organının bu kabul iradesi, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemediği maddeyi de içermektedir. Öyleyse, içinde yasama organının aynen kabulde ısrar ettiği maddenin de bulunduğu kanun metninin tümünün son oylamasında da, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun olumlu oyu gerekecektir diyebiliriz. Söz konusu maddede veya kanunun tümünün son oylamasında, kabul eden milletvekillerinin sayısı T.B.M.M. üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuna ulaşamazsa, bu maddenin metinden çıkarılması ve kanunun diğer maddelerinin kabul edilmiş sayılması gerekir. Kuşkusuz ki, bu karara varabilmek için, kanunun tümü üzerindeki son oylamada, kabul edenlerin sayısı, T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçünden aşağı düşmemelidir. Aksi halde, kanunun tümü reddedilmiş olacaktır.

2. Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması

A. Halkoyulamasının zorunlu veya ihtiyari oluşu

1982 Anayasası, Anayasayı değiştirme sürecine önceki Anayasalarda yer almayan (120) halkoyulamasını da eklemiştir bulunmaktadır. 175. maddenin ilk şeklinde, uygulanması daha güç koşulların gerçekleşmesine bağlanmış olan bu kurum, 175. maddede 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra farklı bir boyut kazanmış bulunmaktadır. Gerçekten, 175. maddenin ilk şeklinde,

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir"

denmekteydi. Bu hükümden anlaşılacağı gibi, 1987'den önceki düzenlemeye göre, bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştı. Ancak, Cumhurbaşkanının bu yetkisini kullanabilmesi için, önce söz konusu Anayasa değişikliğini bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri göndermesi ve yasama organının geri gönderilen kanunu aynen kabul etmesi gerekirdi (121). Aksi halde, Cumhurbaşkanı bu Anayasa değişikliğini halkoyuna sunamayacaktı.

(120) Her ne kadar 13 Aralık 1960 tarihli 157 sayılı "Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun"un 2. maddesi ve 28 Mart 1961 tarihli 283 sayılı "Anayasanın Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun"un hükümleri uyarınca, 1961 Anayasası da halkoyuna sunulup kabul edilmişse de; bu, sadece yürürlüğe giriş şartı olarak öngörülmüş, yoksa, bu Anayasada halkoyulaması sürekli bir düzenleme olarak yer almamıştır.

(121) 1982 Anayasasının Geçici 9. maddesi, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı kurulduktan sonra altı yıllık süre içinde yapılacak Anayasa değişikliklerini Cumhurbaşkanının Türkiye

Anayasanın 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişik yeni şeklinin 3., 4. ve 5. fıkralarında ise;

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisçe üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoyulamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazete'de yayımlanır"

denmektedir. Bu üç fıkra birlikte ele alındığında, 1982 Anayasasının yeni şeklinin, Anayasa değişikliklerinde biri "zorunlu", diğeri "ihtiyar" olmak üzere iki tür halkoyulamasını öngördüğü anlaşılmaktadır (122). Gerçekten, Cumhurbaşkanı, T.B.M.M.'nde üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla (yani 270-299) kabul edilmiş olan bir Anayasa

Büyük Millet Meclisine geri göndermesi durumunda, Meclisin bunu aynen kabul edip tekrar Cumhurbaşkanına sunmasının, üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğunun oyu ile mümkün olabileceğini öngörürken, halkoyulamasından söz etmemekteydi. Buna rağmen, bu madde sadece geri gönderme kurumuna ilişkin geçici bir düzenleme getirdiğinden, buna göre yapılan bir geri göndermeden sonra da Cumhurbaşkanının dilerse 175. madde uyarınca halkoyulamasına gidebilmesi mümkün olabilirdi (ÖZBUDUN - 1989-: s. 130; ALİEFENDİOĞLU - 1988-: s. 19; TEZİÇ - 1987-: s. 92).

- (122) Anayasanın 175. maddesini değiştirip, bugünkü şekline dönüştüren 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanun, İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşınca teklif edilmişti. Bu teklifin ilk şeklinde, kabul yeter sayısı açısından hiçbir ayırım yapılmadan, tüm Anayasa değişikliklerinin mutlaka halkoyulamasına sunulması öngörülmüyordu. Ancak, bu teklifte değişiklik yapan T.B.M.M.' Anayasa Komisyonu, zorunlu halkoyulamasını sadece Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişiklikleri için önermiş; üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilen değişiklikler içinse, halkoyulamasını Cumhurbaşkanının takdirine

değişikliğini, eğer bir kere daha görüşülmesi için Meclise geri göndermiyorsa, halkoyuna sunmak zorundadır. Buna karşılık, yasama organının, ister doğrudan, ister geri gönderilmesi üzerine, üye tam sayısının üçte ikisi veya daha fazlası bir çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini ise (yani 300 ≤); Cumhurbaşkanı, dilerse halkoyuna sunacak, dilerse Resmî Gazetede yayımlayıp yürürlüğe girmesini sağlayacaktır (123).

Görüldüğü gibi, 175. maddenin yeni şekline göre, yasama organının beşte üç çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderilmemesi halinde, halkoyuna sunulması zorunludur; fakat, yasama organının üye tam sayısının üçte iki veya daha büyük bir çoğunluğuyla -ister Cumhurbaşkanının geri göndermesi üzerine, ister doğrudan- kabul ettiği Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması, tamamiyle Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Özellikle, bir kez daha görüşülmesi için geri gönderdiği bir Anayasa değişikliğini yasama organının aynen kabul etmesi üzerine, Cumhurbaşkanının bunu bir de halkoyuna sunabilmesi, Anayasa değişikliklerinde kendisine geniş bir yetki tanınmış olduğunu gösterir (124). Bu son durumda, halkoylaması, TEZİÇ'in de işaret

bırakmıştı (T.B.M.M.'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 564, TBMMTD, Dönem 17, C. 40). T.B.M.M.'nin de Anayasa Komisyonunun bu metnini kabul etmesiyle, maddenin bugünkü şekli ortaya çıkmış oluyordu. Kanımızca, Komisyonun yaptığı bu değişiklik bir bakıma yerinde olmuştur. Çünkü, yasama organında Anayasa değişikliğini kabul eden çoğunluk ne kadar büyük olursa olsun, halkoylamasının her durumda şart koşulması, Anayasayı değiştirme sürecini fazlasıyla zorlaştırmaktaydı.

(123) Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Cumhurbaşkanı, yasama organının doğrudan üye tam sayısının üçte iki veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini, dilerse bir defa daha görüşülmesi için yasama organına geri de gönderebilir. Bkz. yukarıda, s. 86.

(124) Hemen yukarıda işaret edildiği gibi, geri gönderdiği bir Anayasa değişikliğini, yasama organının aynen kabul etmesi durumunda, Cumhurbaşkanının bunu bir de halkoyuna sunabilme yetkisi, 175. maddenin ilk şeklinde de öngörülmekteydi. O dönemde yazılan bir eserinde, TANÖR, Cumhurbaşkanına tanınan söz konusu geri gönderme ve sonrasında bir de halk oyuna sunma yetkilerine karşı,

"Katılığın 'görünen' kesimiyle ilgili bir başka aşırılık da, Anayasa değişiklikleri konusunda Cumhurbaşkanına tanınan yeni yetkilerdir. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini bir defa daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisine sahiptir. Ayrıca, Meclis kendisine geri gönderilen değişiklik kanununu aynen kabul ederse, Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir (md. 175/3).

ettiği gibi, yasama organının en az üçte iki çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının birbirlerine ters düştükleri bir Anayasa değişikliği üzerinde, bir tür "hakemlik" işlevi görecektir (125). Kuşkusuz ki, Cumhurbaşkanı, ihtiyar halkoylaması yetkisini, sadece yasama organıyla ters düştüğü Anayasa değişiklikleri için kullanabilecek değildir. Bazen bir Anayasa değişikliğini, ona karşı olduğu için değil, -özellikle değişikliğin kamu oyununda tartışmalı olduğu hallerde- onay yetkisini halka bırakmak istediği için de halkoyuna sunabilir (126).

Görülüyor ki, TBMM üçte iki çoğunluğunun iki defa ısrarı bile bir anayasa değişikliğinin gerçekleşmesine yetmemektedir... Millî iradeyi temsil eden organ karşısında Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler aşındır..."

demekteydi (TANÖR - 1986-: s. 168).

PARLA'nın da, bu düzenlemenin, Anayasayı "son derece" katılaştırdığını ileri sürerken, şöyle dediğini görüyoruz:

"... 1982 Anayasası Cumhurbaşkanı'na anayasa değişikliği kanununun yasama meclisine geri gönderme yetkisini tanımakla kalmıyor; Meclis'in kendi metninde ısrar etmesi halinde, yasama meclisinin üstüne basıp geçerek kişisel iradesiyle halkoyuna başvurma yetkisini veriyordu. Bu 'süper-veto' hakkıyla 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı anayasasının nihai bekçisi haline getiriyor ve bu anayasayı, değiştirilme yöntemi bakımından son derece katılaştırıyordu... 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı kanunla bu maddede yapılan değişiklikle... 1982 hükmünün esası pek değişmemiş; üstelik iş daha karmaşık, hatta karışık hale getirilmiştir" (PARLA -1991-: s. 120-121).

1982 Anayasasının, Anayasa değişiklikleri üzerinde Cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilere EROĞUL da karşı çıkmakta ve

"... bizim cumhuriyet geleneğimizde, devlet başkanına anayasa değişikliklerinde söz hakkı verilmez. Bu tutum, imparatorluk anayasalarında son sözlü padişaha verme yöntemine karşı, sağlıklı bir tepki olarak gelişmiştir. Anayasa toplumun tümünü ilgilendiren temel bir düzenleme olduğuna göre, bunda, sadece toplumu doğrudan doğruya temsil edenlerin söz hakkı olması gerekir. Ne yazık ki, birçok demokratik geleneğimiz gibi, bu geleneğimiz de 1982 Anayasası tarafından yıkılmıştır. Bu büyük yanlışın dönülmesi, hiç kuşku yok ki, son derece yararlı olacaktır"

demekteydi (EROĞUL, Cem: "Anayasa Değişikliği, Esası Unutturmayı Amaçlayan Usul Tartışması", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Nisan 1987, Sayı 86, s. 27).

Ayrıca, bkz. TURHAN (1989): 119, dipnot 73.

(125) TEZİÇ (1987): s. 93; NALBANT (1992): s. 174-175.

(126) ALİFENDİOĞLU (1988): s. 20.

Anayasanın 175. maddesinin, Anayasa değişikliklerinde, bunların T.B.M.M.'nde kabul edilmeleri sırasında elde ettikleri çoğunluğa göre, biri zorunlu, diğeri ihtiyarî olmak üzere iki tür halkoylamasını öngörmesi; akla, bir Anayasa değişikliğinde Cumhurbaşkanının, halkoylamasına gitmesinin zorunlu mu, yoksa ihtiyarî mi olduğunu belirlerken, değişiklik hakkındaki bu kanunun hangi aşamasındaki oylama çoğunluğunu dikkate alacağı sorusunu getirebilir. Gerçekten, bu belirleme sırasında, Cumhurbaşkanı, kanunun *i)* sadece maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğuna mı, *ii)* sadece tümü üzerindeki son oylama çoğunluğuna mı bakacaktır; yoksa *iii)* hem tek tek maddelerinin kabulündeki çoğunluğu, hem de tümü üzerindeki son oylama çoğunluğunu birlikte mi ele alacaktır ? Kanunun sadece maddelerinin kabulündeki çoğunluğu dikkate almak ve buna göre, kimi maddeler için zorunlu, kimileri için ihtiyarî halkoylamasının gerekeceğini düşünmek, kanunun tümü üzerindeki son oylamayı işlevsiz kılacağından, kanımızca savunulamaz. Bunun tam aksini ileri sürüp, sadece son oylamadaki çoğunlukla yetinilmesi yolunda bir düşünceyi benimsemek de, bu kez maddeler için yapılan oylamayı işlevsiz bırakacaktır. Gerçekten, bu durumda, maddelerin kabulündeki çoğunluğun, bu maddelerin hangi tür halkoylamasına sunulacağını belirlenmesinde hiçbir önemi kalmamaktadır. Oysa, daha önce değinmiş olduğumuz bir Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği gibi (127), bir kanun teklifi, tüm maddeleriyle bir bütün oluşturur ve bu nedenle, kanunun kabulü için özel bir yetersayının öngörüldüğü hallerde, bu yetersayının, kanunun hem tümünün, hem de maddelerinin kabulünde aranması gerekir. Nitekim, Anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerde, teklifin sadece tümü değil, maddeleri de teker teker kabul yetersayısını sağladıklarını gösterecek şekilde oylanmaktadır (128). Madem ki Anayasa değişikliği tekliflerinin kabulünde, yetersayının sadece teklifin tümü üzerindeki son oylamada elde edilmiş olması ile yetinilmemekte ve teklifin maddelerinin kabulünde de bu yetersayının sağlanıp sağlanmadığına tek tek bakılmaktadır; o zaman, kabul çoğunluğunun ulaştığı sayıya göre, Anayasa değişikliğinin tâbi tutulacağı rejimin ne olacağını belirlerken de, kanunun tümü üzerindeki son oylamayla birlikte, her bir maddesinin kabul çoğunluğunun da ayrıca dikkate alınması gerekecektir (129). Bu nedenle, kanımızca sorudaki üçüncü ihtimal

(127) Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 günlü ve E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararı için bkz. yukarıda, s. 71, dipnot 82.

(128) Bkz. yukarıda, s. 69 vd.

(129) Kanımızca, 1982 Anayasasında kanunlarla Anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasa Mahkemesince denetlenmelerinin düzenlenişindeki farklılık

benimsenmeli ve Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun halkoyuna sunulup sunulmayacağıının belirlenmesinde, hem tümünün, hem de maddelerinin kabulündeki oylama çoğunluğu birlikte ele alınmalıdır. Bir örnek vermek gerekirse, 1. maddesiyle Anayasanın T.B.M.M. üyeliğinin düşmesini düzenleyen 84. maddesini, 2. maddesiyle Anayasanının Cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102. maddesini ve 3. maddesiyle de Anayasanın Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunu düzenleyen 159. maddesini değiştiren bir kanun, tümü üzerindeki son oylamada T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilirse, maddelerinin bir kısmı üçte iki veya daha büyük bir çoğunluk sağlamış olsa bile, son oylamada bu çoğunluk elde edilemediği için, tamamının zorunlu halkoylamasına sunulması gerekir. Buna karşılık, son oylamada üçte iki veya daha büyük bir çoğunluk sağlanmışsa, kanunun maddelerine bakılmalı ve bunlardan üçte iki çoğunluğu sağlayanlar için ihtiyarî halkoylaması, beşte üç ile üçte iki arasında bir çoğunluğu sağlayabilenler içinse zorunlu halkoylaması söz konusu olmalıdır. Ayrıca, unutulmamalıdır ki, hangi tür halkoylamasına gidileceğinin belirlenmesinde, eğer sadece son oylamada elde edilen çoğunluk dikkate alınmış olsaydı, bu Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, örneğin yalnız 1. maddesine karşı karşı çıkmış olan milletvekilleri, maddeler üzerindeki oylama sonunda, bu maddenin kabul edildiğini, fakat üçte iki çoğunluğu sağlayamadığını, diğer maddelerin ise sağladığını gördüklerinde; sırf karşı çıktıkları madde zorunlu halkoylamasına sunulsun diye, bu davranışlarının karşı olmadıkları maddeleri de olumsuz etkileyeceğini bile bile, son oylamada yine ret oyu kullanmak zorunda kalabilirlerdi. Oysa, kanunun hem maddeleri, hem de tümü üzerindeki oylama çoğunluğu birlikte ele alınırsa, karşı oldukları 1. maddenin üçte iki çoğunluğu sağlayamadığını ve bu nedenle kanunun tümü üzerindeki son oylamada üçte iki çoğunluk sağlansa bile bu maddenin zorunlu halkoylamasına tâbi olacağını gören milletvekilleri, karşı olmadıkları ve olumlu oy vermiş buldukları diğer maddeleri zorunlu halkoylamasına göndermemek için, kanunun tümü üzerindeki

da, bu görüşü destekler niteliktedir. Gerçekten, aşağıda görüleceği gibi (bkz. aşağıda, Üçüncü Bölüm, s. 152), Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasında, kanunların şekil bakımından denetlenmesinde sadece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığının dikkate alınacağı belirtilirken; Anayasa değişikliklerinde son oylamadan söz edilmeyip, daha genel bir ifade kullanılmakta ve oylama çoğunluğuna bakılacağı önörülmektedir. Böyle olunca, Anayasa değişikliklerinde, gereken kabul çoğunluğunun sağlanmış olması, her bir madde için ayrı ayrı aranacak demektir. Bu da, Anayasa değişikliklerinde, kanunun sadece tümünün değil, maddelerinin de kabul yeter sayısını sağlayıp sağlamadığına Anayasanın verdiği önemi göstermektedir.

oynamada, çekinmeden kabul oyu verebileceklerdir. Böyle bir durumda, son oylamada verilen kabul oylarını, "maddelerin oylanması sırasında reddettiğim 1. maddeyi şimdi kabul ediyorum" anlamına değil, "sadece reddettiğim 1. maddesinin zorunlu halkoylamasına sunulacağını gördüğüm bu kanunu kabul ediyorum" anlamına almak gerekir.

Örnekte de görüldüğü gibi, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun her bir maddesi, ötekileriyle hiç ilgisi olmayan bambaşka bir alanı düzenleyebileceğinden (130), maddelerin bu tür bir ayrım tâbi tutulması ve kimi zorunlu halkoylamasına sunulurken, kiminin halkoylamasına sunulup sunulmayacağına takdirinin Cumhurbaşkanıya bırakılması, kanunun bütünlüğünün bozulması gibi bir sakıncaya da yol açmayacaktır. Nitekim, 175. maddenin beşinci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, T.B.M.M. üye tamsayısının en az üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin de dilerse sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabilmekte, öteki maddelerini ise Resmî Gazetede yayımlayıp yürürlüğe sokabilmektedir. Gerçekten, 175. maddenin anılan fıkrası uyarınca, Cumhurbaşkanı, en az üçte iki çoğunlukla kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğini halkoylamasına sunmak isterse, bu takdirini kanunun tümü için kullanmak zorunda değildir. Dilerse, bir ayırım yapıp, bu kanunun sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabilecek, ötekilerini ise Resmî Gazetede yayımlayıp yürürlüğe sokabilecektir. İhtiyarî halkoylamasında Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun maddeleri üzerinde böyle bir ayırım yapma yetkisi Cumhurbaşkanıya tanındığına ve bu uygulama kanunun bütünlüğünü bozmadığına göre, kimi maddelerin kabul yetersayı nedeniyle zorunlu halkoylamasına sunulması durumunda da bütünlük bozulmayacaktır. Böyle olunca, Cumhurbaşkanının bir Anayasa değişikliğini halkoyuna sunmasının zorunlu mu, yoksa ihtiyarî mi olduğunu belirlerken, kanunun tümü üzerindeki son oylamada ulaşılan çoğunluğun yanısıra, maddelerinin kabulündeki sayının da dikkate alınması gerektiği ve buna göre,

(130) Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü ve E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararında, üyelerden Kâni Vrana, Hasan Gürsel ve Şevket Müftügil'in Karşı Oy yazılarında da

"... Değişiklik teklifinin, Anayasa'nın bir kaç maddesine ilişkin olması, bunun bir bütün olduğunu göstermez. Her madde için yapılan teklif, kendi kapsamı içinde bağımsız bir teklif gibi kabul edilmek gerekir. Bu itibarla Anayasa değişiklikleri tekliflerinin bir Kanun tasarısı veya teklifi gibi alınıp değerlendirilme olanağı yoktur..."

denilerek, Anayasa kurallarının her birinin farklı konuları düzenliyor olma niteliğine işaret edilmektedir (AMKD, Sayı 13, s. 466-467).

halkoylamasının, kimi maddeler için ihtiyarî, kimi maddeler içinse zorunlu olacağı söylenebilir. Ancak, bu sefer de maddelerin hangi oylamadaki sonuçlarına bakılacağı sorusu akla gelebilir. Gerçekten, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun maddeleri iki defa görüşülüp oylandığına göre, bu belirlemede, bunlardan hangisi dikkate alınacaktır? Kanımızca, bu konuda ikinci oylamaya göre hareket etmek gerekir. Her ne kadar, ikinci görüşmenin yapılabilmesi için maddenin birinci görüşmede kabul edilmesi şart ise de (131), daha sonra izlenecek yolun belirlenmesinde, ikinci görüşme sonundaki oylamanın esas alınması gerekir. Çünkü, ikinci görüşmede bir takım değişikliklerin de yapılabileceği düşünülürse, T.B.M.M. Genel Kurulunun birinci görüşmede kabul ettiği olduğu bir madde üzerindeki son ve kesin iradesi, bu ikinci oylamada ortaya çıkacaktır. Böyle olunca, örneğin, tümü üzerindeki son oylamada üye tam sayısının en az üçte ikisince kabul edilmiş bir Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, ilk görüşmede beşte üç, ikinci görüşmede üçte iki çoğunluk alan bir maddesinin halkoyuna sunulup sunulmaması hususunda Cumhurbaşkanı takdirini kullanabilecektir. Tam aksi durumda ise, zorunlu halkoylaması gerekecektir.

B. Halkoylamasının yöntemi

Bir Anayasa değişikliğinin halkoylamasına sunulmasında izlenecek yöntemle ilişkin kimi kurallar doğrudan Anayasada, kimi kurallar da 23 Mayıs 1987 tarih ve 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun"da yer almaktadır (132). Bu kuralları birlikte değerlendirdiğimizde, halkoylamasının yöntemiyle ilgili olarak şunlar söylenebilir:

(131) Bkz. yukarıda, s. 69 vd.

(132) Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması ile ilgili olarak 3376 sayılı Kanundan önceki düzenleme, 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunda yer almaktaydı. Bu Kanunun 21. maddesi, 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un 1. maddesinde değişiklik yapıp, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulmasında da söz konusu 298 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmekteydi. Ayrıca 25. maddesiyle de, yine 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"a bir "Ek Madde" eklenmekteydi. Bu "Ek Madde 5"de,

"Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halk oyuna sunulmasında kullanılacak olan oy pusulalarının şekli, oy verme, oyların sayım ve dökümü, geçersiz oyların tesbiti, sonuçların tutanağa geçirilmesi, ilçe, il ve Yüksek Seçim Kurulunca yapılacak birleştirme işlemleri, halk oyuna sunulan kanunla ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisindeki çoğunluk ve azınlık görüşleri ile Cumhurbaşkanının görüşünün ve

a) Halkoyuna sunulacak Anayasa değişikliğinin Resmî Gazetede yayımlanması

Anayasanın 175. maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca, halkoyuna sunulacak olan Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun, Cumhurbaşkanınca Resmî Gazetede yayımlanması gerekmektedir (133). Cumhurbaşkanı, T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen bir Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun, dilerse sadece bazı maddelerini halkoyuna sunabileceğine göre, böyle bir durumda yalnız o maddelerin halkoyuna sunulmak için Resmî Gazetede yayımlanacakları doğaldır. Bilindiği gibi, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunmayıp, bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderebileceği gibi, Meclis üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmişse, onu yürürlüğe de sokabilir. Anayasa, geri gönderme yetkisini kullanabilmesi için Cumhurbaşkanına onbeş günlük bir süre

halk oyu sonuçlarının Türkiye Radyo ve Televizyonları aracılığı ile seçmenlere açıklanması ilkeleri bu Kanunda yer alan benzer hükümler dikkate alınarak Yüksek Seçim Kurulunca tespit ve ilân edilir”

denmekteydi (3270 sayılı Kanun için, bkz. Resmî Gazete, 15 Nisan 1986, Sayı 19079 -Mükerrer-). ERDOĞAN'ın da işaret ettiği gibi, bu düzenlemenin yeterli olduğu söylenemez (ERDOĞAN -1987-: s. 83, dipnot 99). Gerçekten, söz konusu "Ek Madde 5", halkoylamasının yöntemine ilişkin hemen herşeyi Yüksek Seçim Kurulunun takdirine bırakmaktaydı.

Her ne kadar 23 Mayıs 1987 tarih ve 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun", 298 sayılı Kanundaki bu "Ek Madde 5"i açıkça yürürlükten kaldırmamışsa da; "Ek Madde 5" de Yüksek Seçim Kurulunun belirlemesine bırakılan, örneğin, oy pusulalarının şekli, T.B.M.M.'ndeki çoğunluk ve azınlık görüşleri ile Cumhurbaşkanının görüşünün T.R.T. aracılığıyla seçmenlere açıklanmasının ilkeleri, daha sonra, anılan 3376 sayılı Kanunla ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu durumda, halkoylamalarında, haliyle 3376 sayılı Kanun uygulanacaktır (*Lex posterior derogat priori*). Nitekim, Yüksek Seçim Kurulu da, halkoylamasında, mevzuatta halen yürürlükte gözükten "Ek Madde 5"i değil (bkz. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, C. 3, s. 3678); 3376 sayılı Kanunun hükümlerini esas almaktadır (bkz. Yüksek Seçim Kurulunun 18.8.1988 günlü 244 sayılı Kararı, Resmî Gazete, 24 Ağustos 1988, Sayı 19909).

- (133) Uygulamada, Resmî Gazetede yayımlanan metinde, bu yayımlamanın halkoyuna sunulma amacıyla yapıldığına ilişkin bir açıklama yer almamaktadır (bkz. Resmî Gazete, 13 Ağustos 1988, Sayı 19898). Halkoylamasının zorunlu olduğu hallerde belki buna gerek duyulmayabilir. Ancak, ihtiyarî halkoylamasında, özellikle Anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun, Cumhurbaşkanı tamamını değil de, sadece bazı maddelerini halkoyuna sunuyorsa, Resmî Gazetede yer alan metnin yürürlük için değil, halkoylaması için yayımlandığının açıkça gösterilmesi uygun olacaktır.

verdiğine göre (134); Cumhurbaşkanının bir Anayasa değişikliğini T.B.M.M.'ne geri mi göndereceğine, kabul yetersayısı elverişliyse yürürlüğe mi sokacağına, yoksa halkoyuna mı sunacağına, haliyle bu onbeş günlük süre içinde karar vermesi gerekecektir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı, halkoyuna sunacağı Anayasa değişikliklerini, kendisine geliş tarihinden itibaren en geç onbeş gün içinde Resmî Gazetede yayımlamalıdır. Cumhurbaşkanının, bu yetkisini kullanırken yürütme organının bir kanadı olarak değil, Devletin başı olarak hareket ettiği dikkate alınır, halkoyuna sunma kararında, kanımızca "karşı-imza" aranmaması gerekir (135).

b) Halkoyulamasının Yüksek Seçim Kurulunun yönetimi ve denetimi altında yapılması

Anayasanın 67. maddesi, halkoyulamasının da seçimler gibi yargı yönetimi ve denetimi altında yapılacağını öngörmektedir. 79. maddeden de bu yönetim ve denetim işlevinin Yüksek Seçim Kurulunca yerine getirileceği anlaşılmaktadır. Gerçekten, Anayasanın 79. maddesinin birinci, ikinci ve altıncı fıkralarında,

"Seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır.

Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme görevi Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.

. . . .

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halkoyuna sunulması işlemlerinin genel yönetim ve denetimi de milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre olur"

(134) Bkz. yukarıda, s. 86.

(135) ÖZBUDUN (1989): s. 127; GÜNDAY (1991): s. 45-46; SOYSAL (1990): s. 333-334; DAL (1984): s. 269; NALBANT (1992): s. 174-175; TURHAN (1989): s. 119. Cumhurbaşkanının kanunları bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderme yetkisini kullanırken "karşı imza" aranması gerektiğini savunan ERDOĞAN da (bkz. yukarıda, s. 9, dipnot 116), Anayasa değişikliklerini halkoyuna sunma yetkisini, Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği görüşündedir (ERDOĞAN -1987- : s. 81-82).

denilmektedir. Aynı husus, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun"un 3. maddesinde de ayrıca hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bu maddede,

"Halkoyuna sunulma işlemleri, Yüksek Seçim Kurulunun yönetim ve denetiminde seçim kurullarınca yürütülür.

Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması için bütün tedbirleri alır ve hazırlıkları yapar. Kurul, halkoylamasının sağlıklı ve düzenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli ilke kararlarını almaya yetkilidir"

dendiğini görüyoruz. Söz konusu 3376 sayılı Kanununun 1. maddesinde yer alan

"Anayasa gereğince yapılacak olan halkoylamalarında bu Kanunun hükümleri uygulanır. Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri tatbik edilir"

düzenlemesi uyarınca, 3376 sayılı Kanunun özel bir hüküm öngörmediği hallerde, Yüksek Seçim Kurulu, halkoylamasının yönetim ve denetiminde 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"u da uygulayacaktır. Nitekim, bu husus, 298 sayılı Kanunun, 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanununun 21. maddesi ile değiştirilmiş olan 1. maddesinde de

"... ve Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halk oyuna sunulmasında bu Kanun hükümleri uygulanır"

denerek, ayrıca belirtilmektedir.

Bu duruma göre, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun halkoyuna sunulmak üzere Cumhurbaşkanınca Resmî Gazetede yayımlanması ile birlikte, oy verme gününe kadar 3376 ve 298 sayılı Kanunlar uyarınca yapılması gereken işler, Yüksek Seçim Kurulunca bir takvim halinde belirlenecektir (136).

(136) Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesi ve Anayasaya bir geçici madde eklenmesi hakkındaki 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun 25.9.1988 tarihinde sunulduğu halkoylaması ile ilgili olarak Yüksek Seçim Kurulunca hazırlanıp, Kurulun 17.8.1988 günlü 242 sayılı Kararı ile yayımlanan "Anayasa Değişikliğinin Halkoylaması Nedeniyle Uygulanacak Takvim" için, bkz. Resmî Gazete, 22 Ağustos 1988, Sayı 19907.

c) Halkoylamasının zamanı

Anayasa değişikliği hakkındaki bir kanun veya onun bazı maddeleri üzerindeki halkoylamasının ne zaman yapılacağı 3376 sayılı Kanunda hükme bağlanmıştır. Bu Kanunun 2. maddesi halkoylamasının, ilgili Anayasa değişikliği kanununun Resmî Gazetede yayımını izleyen yüzyirminci günden sonraki ilk pazar günü yapılacağını öngörmektedir (137). Böylece, 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un, "Sandık Seçmen Listesi" kenar başlıklı 43. maddesiyle bir paralellik sağlanmış bulunmaktadır. Gerçekten, bu maddenin ikinci fıkrasında,

"Sandık seçmen listeleri, oy verme gününden 120 gün önce seçmen kütüğünde kesinleşmiş mevcut bilgilere dayanılarak çıkarılır"

denmektedir. Hemen yukarıda değindiğimiz gibi, gerek 3376 sayılı Kanunun 1. maddesi, gerek 3270 sayılı Kanunun 21. maddesi, 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasında da uygulanacağını öngördüğünden, halkoylamasında kullanılacak sandık seçmen listeleri bu Kanunun hükümlerine göre hazırlanacaktır. Bu durumda, 3376 sayılı Kanun, Anayasa değişikliğinin Resmî Gazete'de yayımını takibeden 120 günden sonraki ilk pazar günü halkoyuna sunulacağını hükme bağladığına göre, 298 sayılı Kanunun sandık seçmen

(137) Bu Kanunun T.B.M.M.'ne sunulmuş olan tasarısında daha kısa bir süre saptanmakta ve

"Anayasa değişikliğinin halkoylaması, ilgili Anayasa değişikliği Kanununun Resmî Gazete'de yayımını takip eden 60'ıncı günden sonraki ilk pazar günü yapılır"

denmekteydi (Bkz. T.B.M.M.'nin 23.5.1987 tarihli 111. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 576, s. 5, TBMMTD, Dönem 17, C. 41). Ancak, Anayasa Komisyonunda yapılan değişikliklerle bu sürenin 120 güne çıkarıldığını görüyoruz. Komisyonun değişiklik gerekçesinde, yurdun iklim koşullarının ve Yüksek Seçim Kurulunun hazırlanabilmesinin gözönüne alındığı ve bu nedenle böyle bir uzatmaya gidildiği belirtilmekteydi (bkz. yukarıda künyesi verilen S. Sayısı 576, s. 3). Ancak, bu tür genel bir kuralla süre belirlerken, iklim koşullarının dikkate alınmasının isabetli bir gerekçe olduğu kanımızca söylenemez. Gerçekten, bu süre uzatımıyla gündemdeki halkoylaması belki daha uygun bir tarihte yapılmış olacaktır, ama aynı şeyi ileride yapılacak tüm halkoylamaları için savunabilmek, kuşkusuz ki mümkün değildir. Örneğin, T.B.M.M.'nde Ekim ayında kabul edilecek ve Cumhurbaşkanınca onbeş gün içinde Resmî Gazetede yayımlanacak olan bir Anayasa değişikliği için, ülkenin büyük bir kısmında ağır kış şartlarının yaşandığı Şubat ayında halkoylamasına gitmek gerekecektir.

listelerinin çıkarılması için 120 günlük bir süre saptamış olması, bir sorun doğurmayacaktır (138).

d) Anayasa değişikliklerinin halka tanıtılması

Bir Anayasa değişikliği, Resmi Gazetede yayımlandıktan 120 gün sonraki ilk pazar günü halkoyuna sunulacağına göre, bu oldukça uzun sürenin sadece yetkili seçim kurullarınca sürdürülecek hazırlık çalışmaları için kullanılmayacağı; aynı zamanda değişiklik üzerinde oy verecek vatandaşa, fikrinin sorulduğu Anayasa değişikliğinin ne olduğunun tanıtılabilmesi için de değerlendirilmek isteneceği doğaldır. 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun"a bu açıdan baktığımızda, konunun düzenlendiği 5. maddesinde,

"Anayasa değişikliklerinin halka anlatılmasında;

a) 298 sayılı Kanunun propaganda serbestliğine ilişkin hükümleri, halkoylaması gününden önceki yedinci günden başlayarak uygulanır.

(138) Ancak, 3376 sayılı Kanunun getirdiği 120 günlük sürenin, uygulandığı ikinci (ve son) halkoylaması için 40 güne indirildiğini ve bu halkoylamasında kanunlardaki diğer sürelerin gerektiğinde kısaltılarak uygulanması yetkisinin Yüksek Seçim Kuruluna verildiğini görmekteyiz. Gerçekten, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127. maddesinin 3. fıkrasında değişiklik öngören ve Anayasaya bir geçici madde ekleyen 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun, 120 gün beklenmeden halkoyuna sunulabilmesi için 3376 sayılı Kanuna 7.8.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunla bir geçici madde eklenerek, söz konusu değişiklik için bu süre 40 güne indirilmişti. Anılan 7.8.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunun 2. maddesinde,

"23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

GEÇİCİ MADDE 5- Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra yapılacak ilk Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasında;

a) Bu Kanunun ikinci maddesindeki 120 günlük süre 40 gün... olarak uygulanır.

b) Halkoylamasıyla ilgili olarak kanunlarda yer alan diğer bütün süreleri, gerektiğinde kısaltarak tespit ve ilâna Yüksek Seçim Kurulu yetkilidir...."

denilmektedir. (Resmî Gazete, 13 Ağustos 1988, Sayı 19898).

3376 sayılı Kanunun kendisi de, ilk uygulanacağı Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin halkoylaması için, 2. maddesindeki genel kuraldan ayrılmış ve Geçici Madde 2'de bu halkoylamasının 6.9.1987 Pazar günü yapılacağını hükme bağlamıştı. Oysa, anılan halkoylaması, 2. maddedeki genel kurala göre Kanunun Resmî Gazetede yayımını takibeden 120. günden sonraki ilk pazar günü yapılmış olsaydı, bu Kanun 18 Mayıs 1987 tarihli 19464-Mükerrer-sayılı Resmî Gazetede yayımlandığından, 20.9.1987'ye kadar beklemek gerekecekti.

b) Anayasa değişikliklerinin açıklanması ve tanıtılması amacıyla, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partiler ve Cumhurbaşkanını halkoylaması gününden önceki yedinci günden itibaren, halkoylamasından önceki gün saat 18.00'e kadar radyo ve televizyonla aşağıdaki esaslara göre propaganda yapabilirler:

1. Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan partilere 10'ar dakikalık ikişer konuşma,

2. İktidar partisine veya partilerine 10'ar dakikalık birer, iktidar ortağı partilerden büyük olanına ilaveten 10 dakikalık bir konuşma (iktidar partisinin konuşması siyasi partilerin konuşmalarının tamamlanmasından sonra yapılır. İktidar ortağı partiler bulunuyor ise son konuşma en büyük iktidar ortağı partiye aittir),

3. Cumhurbaşkanına, dilerse birisi en sonda olmak üzere 10'ar dakikalık iki konuşma,

Hakkı verilir.

c) Anayasa değişikliğine dair Kanun Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra TRT'de, (b) fıkrasında belirtilenler dışında bu konuya ilişkin başka yayın yapılamaz"

dendiğini görmekteyiz.

Bu düzenlemeden anlaşılacağı gibi, 3376 sayılı Kanun, kimlerin radyo ve televizyonla propaganda yapabileceğini kendisi düzenlemiş, buna karşılık diğer propaganda yolları için 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"a yollama yapmıştır. Ancak 298 sayılı Kanunun 49. maddesi, propagandanın oy verme gününden önceki onuncu günün sabahı başlayacağını belirtirken; 3376 sayılı Kanun bunu yedi güne indirmiştir. Bu nedenle, 298 sayılı Kanunun 50., 51., 56. ve 57. maddelerinde düzenlenen açık ve kapalı yerlerde propaganda, hoparlörle propaganda ve el ilânı dağıtımı, bu yedi günlük süre içinde yapılacaktır. 3376 sayılı Kanunun Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasındaki propaganda süresini, 298 sayılı Kanundaki on günlük süreye göre niçin üç gün daha kısa tutmuş olduğu anlaşılammaktadır. Bu konuda Kanunun gerekçesinde de herhangi bir açıklama yer almamaktadır (139). Kanımızca, halkın Anayasa değişikliği üzerinde

(139) Bkz. T.B.M.M.'nin 23.5.1987 tarihli 111. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 576, TBMMTD, Dönem 17, C. 41.

yeterince aydınlatılabilmesi için on günden daha bile uzun bir propaganda süresi gerektiği halde, tam aksine daha kısa bir sürenin tanınması isabetli olmamıştır (140). Anayasa değişikliği üzerindeki halk oylaması, değişiklik kanununun Resmî Gazetede yayımlanmasını izleyen yüzyirminci günden sonraki ilk pazar günü yapılacağına ve anılan yollarla propaganda imkânı sadece oylamadan önceki yedi gün içinde kullanılabileceğine göre, geri kalan sürede Anayasa değişikliğinin tanıtılması işlevi büyük ölçüde yazılı basın tarafından yerine getirilecek demektir. Bu bağlamda, köşe yazarlarının veya konunun uzmanlarının yazılarının yayımlanmasının yanısıra, çeşitli siyasal partilerin gazetelere Anayasaya değişikliği ile ilgili ilânlar vermeleri de mümkündür (141).

Anayasa değişikliğine ilişkin radyo ve televizyon yoluyla yapılacak tanıtıma gelince; Kanun, bu imkanı sadece T.B.M.M.'nde grubu bulunan siyasal partilerle, Cumhurbaşkanına tanımaktadır.

Kanunun, bu partilerden her birine onar dakikalık iki, iktidar partisine ayrıca on dakikalık ek bir konuşma hakkı verdiğini görmekteyiz. Kanun, iktidarda birden çok parti varsa, on dakikalık ek konuşma imkânını bunlara ayrı ayrı tanımakta ve bu durumda, iktidardaki büyük partiye on dakikalık ek bir konuşma hakkı daha öngörmektedir. Ayrıca, iktidar partisinin konuşmasının, öteki siyasal partilerin konuşmalarından sonra yapılacağı belirtilmekte, böylece

(140) Nitekim, bu husus Kanunun Mecliste görüşülmesi sırasında bazı parlamenterler tarafından da ifade edilmiştir. Örneğin, DYP Grubu adına konuşan Mardin Milletvekili Süleyman Çelebi,

"... Tasarının 5. maddesinin (a) fıkrasına göre, 7 günlük bir propaganda süresi getirilmiş bulunmaktadır. Referandumun halka tanıtılması için 7 günlük süreyi çok az bir süre olarak kabul ediyoruz. Bu sürenin asgari 15 güne çıkarılmasını istiyoruz..."

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 41, s. 291). DSP Grubu adına konuşan Samsun Milletvekili Hasan Altay'ın da,

"... halkoylamalarının sağlıklı bir sonuca ulaşabilmesi için, kamuoyunun yeterince aydınlatılması, bu konuda gerekli araçların sağlanması zorunludur. Oysa, bu yasaya baktığımızda, bu yasayla getirilen 7 günlük propaganda süresinin çok kısıtlı ve yetersiz olduğu açıktır..."

dediğini görüyoruz (TBMMTD, Dönem 17, C. 41, s. 288).

(141) Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesi ve bir geçici madde eklenmesi hakkında 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun sunulduğu halkoylaması öncesinde, siyasal partilerce verilen bu tür bazı ilân örnekleri için, bkz. *Milliyet Gazetesi*, 4 Eylül 1988, s. 7; *Milliyet Gazetesi*, 7 Eylül 1988, s. 6, 11; *Milliyet Gazetesi*, 23 Eylül 1988, s. 13; *Milliyet Gazetesi*, 24 Eylül 1988, s. 6.

partiler arasında son sözü söyleme imkânı iktidarda bulunan partiye verilmektedir. Kanununun iktidar partisine bir üstünlük tanıdığı açıktır. Kanımızca bunu anlayışla karşılamak gerekir. Her ne kadar Hükümet Anayasa değişikliği öneremiyor ve bir değişiklik teklifi üzerindeki karar gizli oyla alındığından, kimin ret, kimin kabul oyu verdiği belli olmuyorsa da; T.B.M.M. üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğunun olumlu oyunun gerektiği bir Anayasa değişikliğinin kabulünde, iktidar partisinin en önemli rolü oynayacağına kuşku yoktur. Böyle olunca, niçin bu Anayasa değişikliğine gitmiş olduklarını radyo ve televizyon aracılığıyla halka anlatırlarken, iktidar partisine (veya partilerine) daha uzun zaman tanınmasını yerinde görmek gerekir (142).

Anayasanın 175. maddesi uyarınca, Anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanı da önemli yetkilere sahiptir. Bu bağlamda, çeşitli nedenlerle uygun bulmadığı bir Anayasa değişikliğini bir defa daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderebileceği gibi, yasama organının bu değişiklik üzerinde ısrar etmesi halinde, onu dilerse bir de halkoyuna sunabilir. Cumhurbaşkanı, bazen de tam aksine yasama organının kabul ettiği bir Anayasa değişikliğine karşı olmayabilir. Ancak, bu değişiklik T.B.M.M. üye tamsayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmişse, Cumhurbaşkanı benimsediği halde bunu onaylayamayacak ve 175. madde gereği zorunlu halkoyuna sunacaktır. İşte bütün bu durumlarda Cumhurbaşkanı, niçin Anayasa değişikliğine karşı olduğunu veya niçin benimsediğini açıklamak ve bu değişikliğin halkoylamasında kabul veya reddedilmesini istemek ihtiyacını duyabilir. Bu nedenle, Anayasanın 175. maddesinin, Anayasa değişikliklerinde Cumhurbaşkanıya tanıdığı yetkiler karşısında, 3376 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanıya da radyo ve televizyon konuşması yapma yetkisi vermiş olmasını yerinde görmek gerekir (143). Kuşku yok ki, Cumhurbaşkanı bir

(142) Ancak, Kanunun T.B.M.M.'nde görüşülmesi sırasında iktidar partisine daha uzun süre tanıyan bu düzenlemeye karşı çıkanlar da bulunmaktaydı. Örneğin , DYP Grubu adına konuşan Mardin Milletvekili Süleyman Çelebi ,

"...Tasarıyla iktidara, grubu bulunan siyasî partilerden 10 dakikalık fazla son konuşma hakkının verilmesi ise, iktidar için imtiyazlı bir durum yaratmıştır. Bu imtiyazın nereden kaynaklandığını sormak isteriz; doğrusu bunu çok merak ediyoruz..."

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 41, s. 291).

(143) Ancak, Kanunun Mecliste görüşülmesi sırasında, Cumhurbaşkanıya bu konuda konuşma yapma yetkisi verilmesine karşı çıkanlar bulunmaktaydı. Örneğin DYP Grubu adına konuşan Mardin Milletvekili Süleyman Çelebi,

"... Sayın Cumhurbaşkanı, Türkiye'nin birlik ve beraberliğini temsil etmektedir. Anayasada belirtildiği üzere, tarafsız olan Sayın

Anayasa değişikliği üzerinde olumlu veya olumsuz bir tavır takınmak istemiyorsa, bu yetkisini kullanmayabilecektir (144).

Kanımızca 3376 sayılı Kanun, Anayasa değişikliği üzerinde radyo ve televizyonla propaganda yapmak yetkisini sadece Cumhurbaşkanına ve T.B.M.M.'de grubu bulunan siyasal partilere tanımakla, halkın radyo ve televizyon aracılığıyla Anayasa değişikliğine ilişkin bilgilendirilme imkânını çok daraltmış olmaktadır. Gerçekten, Anayasa değişikliği gibi önemli bir konuda, diğer siyasal partilerin de seçmenlerini yönlendirmek için radyo ve televizyondan yararlanabilmeleri gerekirdi. Ancak, bu sefer de, mevcut bütün siyasal partilerin bu imkândan yararlanıp yararlanamayacakları sorusu akla gelecektir. Kanımıza, bu konuda 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"un getirdiği ölçütün benimsenmesi ve bu imkânın sadece o sırada bir seçim yapılmış olsaydı bu seçime katılabilecek olan siyasal partilere tanınması uygun olurdu (145). Bu nedenle, 3376 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak 298 sayılı Kanunun radyo ve televizyonda propaganda için getirdiği ölçütün Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasında da aynen uygulanması yerinde olacaktır kanısındayız. Anılan 298 sayılı Kanunun 23.5.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla değişik 52. maddesine göre, seçime katılabilecek siyasal partilere onar dakikalık iki propaganda, ayrıca Mecliste grubu bulunan siyasal partilerin herbirine onar dakikalık, iktidar partisine ve iktidar partilerinden büyük olanına da yirmi dakikalık ek bir propaganda imkânı tanınmaktadır.

Cumhurbaşkanının, makamının zedelenmemesi için, bu kavganın dışında bırakılması gerekir... Sayın Cumhurbaşkanının konuşmasıyla ilgili metnin bu sebeple tasarıdan çıkarılmasının gerektiği kanaatindeyiz..."

demekteydi (TBMMD, Dönem 17, C. 41, s. 291).

(144) Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin Anayasa değişikliğinin 6.9.1987 tarihinde sunulduğu halkoylamasında, dönemin Cumhurbaşkanı Evren, bu hakkını kullanmamıştı (EVREN -1992-: s. 156).

Aynı şekilde Anayasanın 127. maddesinin değiştirilmesi ve bir geçici madde eklenmesi hakkında 6.8.1988 tarih ve 3467 sayılı Kanunun sunulduğu halkoylamasında da Evren, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığına gerekirse sadece sondaki konuşma hakkını kullanabileceğini bildirmiş, ancak daha sonra buna da gerek duymamıştır (Bkz. Cumhurbaşkanlığı Basın Danışmanlığının açıklaması, Milliyet Gazetesi, 24 Eylül 1988, s. 6).

(145) 22.4.1983 tarih ve 2820 sayılı "Siyasî Partiler Kanunu"nun 31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanunla değiştirilmiş 36. maddesi uyarınca, bir siyasal partinin seçimlere katılabilmesi için, illerin en az yarısında, oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilât kurmuş ve büyük kongresini yapmış olması veya T.B.M.M.'nde grubu bulunması gerekir.

Bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması için Resmî Gazetede yayımlanmasından sonra, T.B.M.M.'nde grubu bulunan siyasal partilerin ve Cumhurbaşkanının dışında TRT'de bu konuya ilişkin başka yayın yapılmasını yasaklayan 3376 sayılı Kanunun madde 5/c hükmü de, kanımızca halkoyuna sunulan Anayasa değişiklikleri üzerinde halkın yeterince aydınlatılmasını engeller niteliktedir. Bu hüküm, bir bakıma 11.11.1983 tarih ve 2450 sayılı "Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu" ile de çelişmektedir. Gerçekten, 2450 sayılı Kanunun Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun yayın esaslarını belirleyen Madde 5/m hükmü, TRT'ye "Kamuoyunun sağlıklı ve serbestçe oluşabilmesi için kamuoyunu ilgilendirecek konularda yeterli yayın yapmak" görevini yüklemektedir. Halkoyuna sunulan bir Anayasa değişikliğinin "kamuoyunu ilgilendirecek" bir konu olduğundan herhalde kuşku duymamak gerekir. Bu nedenle, Anayasa değişikliği gibi çok önemli bir konuda onay için kendisine başvuru halkın görüşünün "sağlıklı ve serbestçe oluşabilmesi için", Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun Resmî Gazetede yayımlanmasını izleyen 120 gün gibi uzun bir süre içinde TRT'de çeşitli açık oturumların düzenlenmesi, başka tanıtıcı programların yapılması, kısaca radyo ve televizyondan daha geniş bir şekilde yararlanılması beklenirdi (146). Ancak 3376 sayılı Kanunun Madde 5/c hükmü, TRT'ye bu tür yayınlar yapmayı yasaklamaktadır. Bu yasaklama ile, TRT'nin Anayasa değişikliği konusunda tarafsızlığını bozmasından korkulup, bunun önüne geçilmesi amaçlanıyorsa, bunun yolu herhalde bu konudaki yayınları toptan yasaklamak olmamalıdır. Unutmamalıdır ki, 2450 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun Madde 5/m hükmü, TRT'ye "...tek yönlü, taraf tutan yayın yapmamak ve bir siyasî partinin, grubun, çıkar çevresinin, inanç ve düşüncenin menfaatlerine alet olmamak" görevini yüklediğine göre, bu kurumun diğer bütün programlarında olduğu gibi, yasaklanmasaydı yapacağı halkoyuna sunulacak Anayasa değişikliğine ilişkin yayınlarda da, tarafsızlığa kendi sorumluluğu altında özen göstermesi gerekecekti (147). Nitekim, aynı Kanun, TRT'nin bütün

(146) Aynı beklenti, Kanunun Mecliste görüşülmesi sırasında bazı parlamenterlerce de dile getirilmekteydi. Örneğin, İzmir Milletvekili Vural Arıkan,

"... Anayasacılar var, üniversitelerimiz var, Barolar Birliği gibi bu konuyla ilgili mesleki kuruluşlar var; bunlar TRT'de kamuoyunu oluşturabilmek için, neden bir açık oturum düzenleyemesin, neden müesseseyi tartışmasın?"

diyordu (TBMMTD, Dönem 17, C. 41, s. 295).

(147) 20.10.1991 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimleri öncesinde Cumhurbaşkanının gezilerindeki konuşma ve açıklamalarının yayınlanıp yayınlanamayacağı, yayınlanacaksa hangi ölçüde yayınlanacağı hususunda kuşkuyla

yayınlarda tarafsızlığını korumasının denetlenmesi için Radyo ve Televizyon Yüksek Kuruluna da görev vermektedir. Gerçekten, bu Kanunun Madde 7/c hükmü uyarınca, Radyo ve Televizyon Yüksek Kurulunun görevleri arasında,

"Bu kanunla verilen yayın görevlerinin yerine getirilmediği, tarafsızlığın ihlal edildiği veya yayın esaslarına aykırı yayınlar yapıldığı hallerde idarî veya kanunî işlem için ilgili mercilere duyuruda bulunmak"

da yer almaktadır.

Kanımızca, bütün bu hususlar dikkate alındığında, 3376 sayılı Kanunun Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulmasıyla ilgili olarak TRT yayınlara getirdiği bu yasağın kaldırılması ve TRT'ye yayın esaslarında belirlenen tarafsızlığını gözeterek, bu konuda da kamuoyunun sağlıklı ve serbestçe oluşabilmesi için yeterli yayında bulunabilme imkânının tanınması gerekir. Ayrıca, unutulmamalıdır ki, 3376 sayılı Kanundaki bu yasak, sadece TRT için getirilmiş bulunmaktadır. Bu durumda, özel radyo ve televizyonlar, sözkonusu yasağın kapsamı dışında kalmaktadırlar. Böyle olunca 3376 sayılı Kanunun yapıldığı zaman mevcut olmayan, fakat bugün sayıları giderek artan özel radyo ve televizyonların varlığını dikkate aldığımızda, onların yayını kapsamayan bu yasağının ne kadar anlamlı olabileceği de, sanırım ayrıca sorulmaya değer (148).

düşen TRT'nin bu konunun aydınlatılması için yaptığı başvuruya karşı Yüksek Seçim Kurulunun 11.10.1991 gün ve 314 sayılı Kararında da,

"... TRT, yapacağı yayınları kendi kuruluşuna ilişkin yasa hükümlerinin getirdiği ilkeler ile 298 sayılı Kanunun herkesi kapsar biçimde düzenlediği yasakları dikkate alarak kendi sorumluluğu altında düzenlemek durumundadır..."

denildiğini görüyoruz (Resmî Gazete, 13 Ekim 1991, Sayı 21020, s. 35).

(148) 20 Ekim 1991 tarihinde yapılan Milletvekili Genel Seçimi öncesinde, "STAR 1" adlı özel televizyon kuruluşunun yayınları ve bu yayınları ülke içinde aktaran PTT için yapılan bir şikayet üzerine Yüksek Seçim Kurulunun verdiği 8.10.1991 gün ve 308 sayılı Kararı için, bkz Resmî Gazete, 10 Ekim 1991, Sayı 21017, s. 13-14.

e) Halkoylamasına katılım

aa- Halkoylamasına katılabilecek olanlar

Anayasanın 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilmiş olan 67. maddesinin üçüncü fıkrasında;

"Seçimlerin ve halkoylamasının yapıldığı yılda, ay ve gün hesaba katılmaksızın 20 yaşına giren her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir"

denilmektedir. Görüldüğü gibi, 1982 Anayasası, halkoylamasına katılabilmek için Türk vatandaşı olmayı ve 20 yaşına girmiş bulunmayı şart koşturmuştur. Böylece, daha önce "seçme ve halkoylamasına katılma hakkı"nın kullanılabilmesi için 21 yaşın dolması gerekirken (149), 1987 yılında yapılan değişiklik, bunu bir miktar düşürmüştür. Ancak, kanımızca yeni düzenlemenin yeterli olduğu söylenemez. Çünkü, siyasî rüştü yaşı, yine de Medeni Kanunun belirlediği rüştü yaşı olan 18'den yüksek tutulmuştur. Bizce, böyle bir farka son vermek ve yapılacak bir Anayasa değişikliği ile, 18 yaşını doldurmuş olan vatandaşlara "seçme ve halkoylamasına katılma hakkı"nu tanımak daha uygun olacaktır (150). Yeni düzenlemeye göre, 20 yaşına girmiş

(149) 1982 Anayasasında, 67. maddenin üçüncü fıkrasının ilk şekli, "Yirmibir yaşını dolduran her Türk vatandaşı, seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir" demektedir. Böylece, 1961 Anayasası döneminde Anayasayla değil, kanunla düzenlenmiş olan seçmen yaşı, 1982 Anayasasında, halkoylamasına katılma hakkını da içererek, bir Anayasal norm haline gelmiş olmaktadır. Gerçekten, 1961 Anayasası seçmen yaşını belirlememiş, bu husus, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda ele alınmıştır. Anılan Kanunun 6. maddesi, "21 yaşını bitiren her türk seçmendir" demektedir. 1924 Anayasası döneminde ise, seçmen yaşı doğrudan Anayasada belirlenmişti. Bu Anayasanın 10. maddesi uyarınca, siyasal haklar sadece erkeklere tanınırken 18 olan seçmen yaşı, 1934 değişikliğiyle kadınlara da siyasal hakların tanınması ile birlikte, 22'ye çıkarılmış bulunmaktaydı.

(150) Nitekim, günümüzde çoğu ülkede seçmen yaşı 18 olarak belirlenmiş bulunmaktadır (Bkz. TEZİÇ -1991-: s. 244; SOYSAL -1990-: s. 276-277). Seçmen yaşı ile ilgili olarak ayrıntılı bilgi için bkz. KARAMUSTAFAOĞLU, Tunçer: Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri, Ankara 1970, s. 170-181).

1987 yılındaki söz konusu Anayasa değişikliğiyle seçme ve halkoylamasına katılma yaşı 20'ye düşürülürken, SHP Grubu adına konuşan Denizli Milletvekili Halil İbrahim Şahin, DSP Grubu adına konuşan İçel Milletvekili Edip Özgenç ve kişisel görüşlerini açıklayan Ağrı Milletvekili Paşa Sarıoğlu ile İstanbul Milletvekili İbrahim Ural, bunun 18 olmasını savunmuşlar ve daha sonra İbrahim Ural ve arkadaşları bu yönde bir önerge vermişlerse de, Genel Kurul bu önergeyi kabul etmemiştir (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 312-318, 320-322, 325-326).

1992 yılında, DYP ile SHP'nin üzerinde anlaştıkları duyurulan Anayasa

olmanın belirlenmesinde, ay ve gün hesaba katılmaksızın sadece yıl dikkate alınacağına göre, oy verme durumunda olan kişiler, o yılın ilk günü doğmuş sayılacaklardır. Nitekim, halkoylamasında da uygulanmakta olan 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 23.5.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla değişik 34. maddesinde,

"298 sayılı Kanunun uygulanmasında, herkes, nüfus kütüğünde doğduğu ay ve güne bakılmaksızın, nüfus kütüğünde gösterilen doğum yılının ilk günü doğmuş gibi işleme tabi tutulur"

denerek, bu husus açıkça belirtilmektedir.

Anayasanın 67. maddesinin son fıkrası, silah altında bulunan er ve erbaşılarla, askerî öğrencilerin, ceza ve tevkif evlerinde bulunan tutuklular ve hükümlülerin oy kullanamayacaklarını öngörmektedir. Bunlardan silah altında bulunan er veya erbaşılarla, askerî öğrenciler, 1961 Anayasası döneminde de seçimlerde oy kullanmak hakkından yoksun kılınmışlardı. Ancak, bu sınırlama Anayasayla değil, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 7. maddesi ile getirilmişti (151). Askerlik hizmetinin kendine özgü niteliği ve SOYSAL'ın da işaret ettiği gibi, bu hizmetin sürekli olmadığı dikkate alınır, söz konusu sınırlamayı "demokratik devlet" niteliğiyle çatışır görmemek gerekir (152). Aynı şey, bir ölçüde, askerî öğrenciler için de savunulabilir. Ceza ve tutukevlerinde bulunan tutuklu ve hükümlülere gelince;

değişikliği taslağında, seçme ve halkoylamasına katılma yaşı, 18 olarak benimsenmiştir (*Hürriyet Gazetesi*, 16 Haziran 1992, s. 18).

22 Şubat 1993 tarihinde T.B.M.M. Başkanı Hüsamettin Cindoruk'un çağrısı üzerine, T.B.M.M.'nde temsil edilen siyasî partiler liderlerinin katılımıyla toplanan "Anayasa Zirvesi"nde de, başka konuların yanısıra, seçme ve halkoylamasına katılma yaşının 18'e düşürülmesi ağırlıklı olarak ele alınmıştır (*Milliyet Gazetesi*, 23 Şubat 1993, s. 9).

(151) 298 sayılı Kanunun 7. maddesinde,

"Aşağıda yazılı olanlar oy kullanamazlar:

1. Silah altında bulunan erler, onbaşılar ve kıt'a çavuşları (her ne sebeple olursa olsun izinli bulunanlar da bu hükme tâbidir),

2. Askerî öğrenciler"

denilmekteydi.

(152) SOYSAL (1990): s. 277.

1961 Anayasası döneminde, bu kişilerin oy vermesi ile ilgili bir sınırlama, ne Anayasa'da ne de 298 sayılı Kanunda yer alıyordu. Ancak, 298 sayılı Kanunun 8. maddesi "kısıtlı olanlar"la, "kamu hizmetinden yasaklı olanlar"ın seçmen olamayacaklarını belirtmekteydi. Hemen aşağıda değinileceği gibi, Medeni Kanunun 357. maddesi, 1 yıl veya daha fazla hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkûm olmayı kısıtlılık sebebi saydığına; bazı hükümlüler de, yine aşağıda görüleceği gibi (153) kamu hizmetlerinden yasaklı olacaklarına göre, bu tür cezaları kesinleşmiş bulunan mahkûmlar, bu nedenlerle oy kullanamayacaklardı. Buna karşılık, tutuklular ve 1 yıldan az mahkûmiyeti olup, kamu hizmetinden yasaklanmamışlar için bir sınırlama söz konusu değildi (154). 1982 Anayasası ise, hiç bir ayırım yapmadan tüm tutuklu ve mahkûmları seçimlerde ve halkoylamasında oy verme hakkından yoksun bırakmaktadır. Aynı sınırlama, 298 sayılı Kanunun oy kullanamayacak olanları belirleyen 7. maddesine, 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Kanunla eklenen üçüncü bentte de görülmektedir (155). 1982 Anayasasının hiç bir ayırım yapmaksızın ceza ve tutukevinde bulunanları oy verme hakkından yoksun bırakmış olmasının yerindeliği tartışma götürür. Kanımızca, tutuklularla, kamu hizmetinden

(153) Bkz. aşağıda, s. 117.

(154) Nitekim, 1961 Anayasası döneminde Yüksek Seçim Kurulunun çeşitli kararlarında da, hükümlü ve tutukluların oy kullanabilecekleri belirtilmekteydi. Örneğin, 2.6.1961 tarih ve 50 sayılı Kararında, Yüksek Seçim Kurulu,

"298 sayılı kanunda, seçme yeterliğine sahip tutuklu ve hükümlülerin oy kullanmalarını yasak eden herhangi bir hüküm sevk edilmiş olmadığından, kanunun tesbit ettiği şartların gerçekleşmiş olması halinde, bu kimselerin dahi seçmen kütüklerine yazılmaları ve diledikleri takdirde oylarını kullanmaları lâzım gelir..."

demekteydi (Resmî Gazete, 8 Haziran 1961, sayı 10823, s. 4297). Yüksek Seçim Kurulu, aynı doğrultuda verdiği 20.6.1961 tarih ve 76 sayılı Kararında da,

"... hükümlü ve tutukluların, ceza evinin uygun bir yerine sandık konulmak ve bu sandığa göre sandık seçmen listesi düzenlenmek yoluyla oylarını bu sandıkta kullanmaları sağlanır..."

diyordu (Resmî Gazete, 23 Haziran 1961, Sayı 10836, s. 4437).

Bu konuda ayrıca bkz. KARAMUSTAFAOĞLU (1970): s. 194-195.

(155) 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun,

"Aşağıda yazılı olanlar oy kullanamazlar"

diye başlayan 7. maddesine 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Kanunla eklenen üçüncü bentte,

"Ceza infaz kurumlarında hükümlü ve tutuklu olarak bulunanlar"

denmektedir (bkz. yukarıda, dipnot 151).

yasaklanmamış hükümlüler için oy kullanma imkânının tanınması ve bunu sağlayacak bir yöntemin getirilmesi uygun olurdu.

Halkoylamasında oy kullanacaklara yönelik son bir sınırlama, 298 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun"da yer almaktadır. Bu Kanunun 8. maddesi, "kısıtlı" veya "kamu hizmetinden yasaklı" olanların, seçmen olamayacaklarını öngörmektedir. 298 sayılı Kanun, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulduğunda da uygulanacağına göre, burada yer alan "seçmen olamama"yı, halkoylamasında oy kullanamamayı da içerir bir terim olarak görmemiz gerekir. Bu durumda, kısıtlı olanlarla, kamu hizmetinden yasaklı bulunanlar halkoylamasına da katılamayacaklardır. 298 sayılı Kanun, kısıtlılığın ne olduğunu belirtmemektedir. Böyle olunca, bu kavramın anlamı için Medenî Kanundan yararlanmamız gerekecektir (156). Medeni Kanunun "Hacir" başlığı altında yer alan 355-358. maddelerinde, kısıtlılığa yol açan hallerin düzenlendiğini görmekteyiz (157). Bu düzenlemede, "akıl hastalığı veya akıl zayıflığı", israf, ayyaşlık, suiihal ve suiidare", "bir sene veya daha fazla hapis cezası" kısıtlılık nedenleri arasında sayılmış; ayrıca, "ihtiyarlığı, malûliyeti veya tecrübesizliği sebebiyle işlerini gereği gibi görmekten âciz olduğunu isbat eden her reşid, vesayet altına alınmasını talep edebilir" denerek, ihtiyarî bir kısıtlılık kurumuna da yer verilmiştir. Görüldüğü gibi, burada yer alan bazı kısıtlılık nedenleri, temyiz kudretinin yokluğunu gerektirmemektedir. Bu bağlamda, "ihtiyarî kısıtlılık"ta veya "hapis cezası"nın, "israf, ayyaşlık, suiihal ve suiidare"nin yol açtığı kısıtlılık hallerinde, kişinin temyiz kudretinin bulunmadığını

(156) KARAMUSTAFAOĞLU (1970): s. 189.

(157) Her ne kadar, Medeni Kanun "kısıtlılık" değil, "hacir" terimini kullanmakta ise de, bunun günümüz Türkçesindeki karşılığının kısıtlılık olduğunda kuşku yoktur. Nitekim, 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında, Komisyon sözcüsü Ödül Auf'ın konuşmasında da bu noktaya değinilmekteydi. Komisyon sözcüsü,

"Kısıtlı tâbirinden maksat, mahcur bulunmaktadır. Tamamiyle bunun mukabilinde kullanılmıştır. Hacir altına alınmış olmak, tereddüde yer vermeyecek bir şekilde belirtilmiş bulunmaktadır... Buradaki kısıtlı tâbiri mutlak surette mahcurluğun karşılığıdır..."

diyordu (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, s. 13). Ayrıca, VELİDEDEOĞLU da, "Türkçeleştirilmiş metinleriyle birlikte Türk Medenî Kanunu" adlı eserinde "Hacir" karşılığında "Kısıtlılık" terimini kullanmaktadır (VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet: **Türk Medenî Kanunu**, 4. Bası, İstanbul 1988, s. 188-189).

söyleyemeyiz. Böyle olunca, hakkında kısıtlılık kararı verilecek kişiyi koruma amacıyla getirilmiş bu kısıtlılık hallerinin, o kişinin siyasal haklarını kullanmasını da engelliyor olmasının nedenlerini açıklayabilmek, sanırım kolay değildir. Kanımızca, 298 sayılı Kanunda, "kısıtlı olmamak" gibi Medeni Kanundaki bütün bu halleri içeren genel bir kavram yerine, temyiz kudretinin yokluğuna yol açan akıl hastalığı veya akıl zayıflığı gibi daha özgün bir terim kullanılması gerekirdi.

Kamu hizmetinden yasaklı olmaya gelince; bu kurum, hukuk sistemimizde kimi cezaların kanunî sonucu veya özel surette öngörülmüş fer'i bir ceza olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Gerçekten, Türk Ceza Kanununun 31. maddesi uyarınca, beş seneden fazla ağır hapis cezasına mahkûmiyet, müebbeten; üç seneden beş seneye kadar ağır hapis cezasına mahkûmiyet de, hükmolunan cezaya eşit sürede kamu hizmetlerinden yasaklı olma sonucunu doğurur. Türk Ceza Kanununun 21.11.1990 tarih ve 3679 sayılı Kanunla değişik 20. maddesinde, kamu hizmetlerinden yasaklanma cezasının müebbet veya geçici olduğu belirtilmekte ve geçici olarak kamu hizmetlerinden yasaklama cezasının, üç aydan üç yıla kadar olacağı öngörülmektedir. Yine 20. maddede, bu cezanın kişiyi hangi kamu hizmetlerinden yoksun bırakacağı gösterilirken, seçilme, seçme ve tüm siyasal haklardan yasaklanmaya en başta yer verilmektedir. Kuşkusuz ki, "af" veya Türk Ceza Kanununun 121-124. maddeleri uyarınca sağlanacak "memnu hakların iadesi" durumunda, kamu hizmetlerinden yasaklılık sona ereceğinden, kişinin halkoylamasına katılabilmesi de mümkün olacaktır.

Gördüğümüz bu sınırlandırmalar dışında, 20 yaşına girmiş Türk vatandaşlarının halkoylamasına katılabilmeleri için, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun uyarınca seçmen kütüğünde yer almaları gerekir. Gerçekten anılan Kanunun 2234 sayılı kanunla değişik 34. maddesi,

"Seçmenlik sıfatının tayininde esas seçmen kütüğüdür"

demektedir. Daha sonra, kütükteki bilgiler doğrultusunda sandık seçmen listeleri hazırlanacak ve böylece sandık seçmen listesinde kayıtlı olanlar halkoylamasında oylarını kullanabileceklerdir. 3376 sayılı Anayasa Değişikliğinin Halkoylama Sunulması Hakkında Kanunun 6. maddesi, yabancı ülkelerdeki vatandaşlarımızın da 298 sayılı Kanunun 94. maddesi uyarınca oylarını kullanabileceklerini belirtmektedir. Siyasal hayatımıza 298 sayılı Kanunun 94.

maddesine 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunun 24. maddesiyle eklenen II numaralı fıkrayla getirilmiş olan bu yeni kurum (158), seçmen kütüğüne yazılmayan ve yurt dışında altı aydan fazla ikamet eden vatandaşlara, oy verme gününden belli bir süre önce başlayıp, oy verme günü akşamı saat 17.00'ye kadar yurda giriş ve çıkışlarında Yüksek Seçim Kurulunca belirlenecek gümrük kapılarında oylarını kullanabilme hakkını tanımaktadır. 3376 sayılı Kanun, bu süreyi 40 gün olarak belirlediğine göre, halkoylamasının yapılacağı tarihin 40 gün öncesinden başlayarak, oy verme günü saat 17.00'ye kadar yurda girip çıkan vatandaşlar gümrük kapılarında oylarını kullanabilecekler demektir (159). Böylece, siyasal hayatımıza yeni giren bu kurum ile, yurtdışındaki vatandaşlarımız için bir imkân getirilmiş bulunmaktadır. Ancak, bu imkânın kullanılabilmesi için, halkoylamasından önceki 40 günlük bir süre içinde yurda gelmek veya yurttan ayrılmak gerektiğinden, özellikle yurt dışındaki işçilerin izinlerini kullandıkları yaz aylarına rastlamayan bir zamanda yapılabilecek halkoylamasında, bundan yararlanabileceklerin sayısının çok olmayacağı açıktır (160). Bu nedenle, yurt dışında bulunan vatandaşlarımız için daha geniş bir katılım imkânını sağlayacak başka yöntemler düşünülebilir. Örneğin, bu konuda TÜRK'ün önerisi benimsenerek, bu vatandaşlarımızın buldukları ülkelerdeki elçiliklerimiz veya konsolosluklarımızda oy kullanabilmeleri yolunda bir sistem oluşturulabileceği

(158) Bkz. **Resmî Gazete**, 15 Nisan 1986, Sayı 19079 -Mükerrer-.

(159) Bu süre, Anayasanın 127. maddesini değiştiren Kanunun sunulduğu 25.9.1988 tarihindeki halkoylaması için 7.8.1988 tarih ve 3468 sayılı Kanunla 10 güne düşürülmüştü. 298 sayılı Kanun, Milletvekili Genel Seçimleri için daha uzun bir süre öngörmektedir. Gerçekten, bu Kanunun 94. maddesine 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunla eklenen II numaralı fıkranın a bendi, Milletvekili Genel Seçimlerinin yapılacağı günün 70 gün öncesinden başlanarak gümrük kapılarında oy verilebileceğini belirtmekteydi. Daha sonra, bu fıkrada 23.5.1987 tarih ve 3377 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle söz konusu 70 günlük süre, 75 güne çıkarılmıştır (**Resmî Gazete**, 3 Haziran 1987, Sayı 19476).

(160) Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin Anayasa değişikliğinin, 6.9.1987 tarihinde sunulduğu halkoylamasında, 3376 sayılı Kanunun 6. maddesi uyarınca, bu tarihten 40 gün öncesinden başlayarak gümrük kapılarında oy kullananların sayısı 253.725'dir (**Resmî Gazete**, 12 Eylül 1987, Sayı 19572, s. 7). Anayasanın 127. maddesini değiştiren Kanunun 25.9.1988 tarihinde sunulduğu halkoylamasında ise, gümrük kapılarında oy verme süresi 3468 sayılı Kanunla kısaltılıp, bu tarihten önceki 10 güne indirildiği için, sadece 20709 vatandaş oy kullanmıştır (**Resmî Gazete**, 1 Ekim 1988, Sayı 19946, s. 3).

gibi, oylarını posta ile göndermeleri veya vekâlet yoluyla vermeleri de öngörülebilir (161).

bb- Halkoylamasına katılım yükümlülüğü

Anayasanın 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesinin son fıkrasında,

"Halkoylamasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahalli genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır"

denmektedir. Böylece, Anayasanın 175. maddesinde 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra, kanun koyucunun, seçimlerle, halkoylamasına katılmayanlara bir yaptırım öngörebilmesi mümkün olabilmekte (162) ve

(161) TÜRK, Hikmet Sami: "Gümrük Kapılarında Verilen Oylar", "Gümrük Kapılarında Oy Ayrımı", Cumhuriyet Gazetesi, 26-27 Kasım 1987, s. 6.

TÜRK, posta ile gönderilecek veya vekâlet yoluyla verilecek oyların, Anayasada belirtilen gizli oy ilkesine aykırı olmadığını savunarak, bizim de katıldığımız şu görüşü ileri sürüyor:

"... seçmenin postayla göndereceği içiçe konmuş iki zarfın birincisinden seçim kurulu önünde seçmen kartı alındıktan ve seçmen listesiyle karşılaştırıldıktan sonra içinde oy pusulası bulunan ikinci zarfın kapalı olarak sandığa atılmasıyla gizlilik ilkesi yeterince korunmaktadır. Vekâlet yoluyla oy kullanmada ise gizlilik, seçmenin güvendiği vekilin kişiliğinde gerçekleşir" (TÜRK, Hikmet Sami: "Gümrük Kapılarında Oy Ayrımı", Cumhuriyet Gazetesi, 27 Kasım 1987, s. 6).

(162) Halkoylaması ve seçimlere katılmayanlara bir yaptırım uygulanması ile ilgili düzenlemelere, daha önce de tanık olmaktadır. Bu tür bir yükümlülük ilk kez 1982 Anayasasının halkoyuna sunulmasında yer almaktaydı. Gerçekten, 1982 Anayasasının Geçici 16. maddesi,

"Anayasanın halkoylamasına ilişkin oy verme kütüğünde ve sandık listesinde kaydı ve oy kullanma yeterliği bulunduğu halde hukukî veya fiilî herhangi bir mazereti olmaksızın halkoylamasına katılmayanlar, Anayasanın halkoylamasını takip eden beş yıl içinde yapılacak genel ve ara seçimleri ile mahallî seçimlere ve diğer halkoylamalarına katılamazlar, seçimlerde aday olamazlar"

hükümünü getiriyordu.

Çeşitli seçim kanunlarında da, seçimlere katılmayan seçmenlere para cezası getirildiğini görmekteyiz. Bu bağlamda, 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı "Milletvekili Seçimi Kanunu"nda, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli

seçimlerle, halkoylamasına katılmak, vatandaşlar için bir yükümlülük haline getirilmektedir. Anayasa koyucunun bu hükümlerle, halkoylamasına katılımın artmasını ve böylece kabul veya ret kararının, kayıtlı seçmenlerin büyük bir kısmının katılacağı oylamada alınmasını istediği anlaşılmaktadır (163) Nitekim, katılmayanlar için para cezasının öngörüldüğü iki halkoylamasında da, gerçekten yüksek bir katılım gözlenmektedir (164). Ancak, yine de Anayasadaki bu

İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"da ilk yapılacak seçime katılmayanlar için para cezası öngörülmekteydi. Daha sonra, 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun konuyu düzenleyen 63. maddesinde 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanununla yapılan değişiklikle, bu yükümlülük sürekli hale getirilmiş ve öngörülen 10.000.- liralık para cezası 10.9.1987 tarih ve 3403 sayılı Kanunla 18. Dönem Milletvekili Genel Seçimi için 12.500.- liraya, 24.8.1991 tarih 3757 sayılı Kanunla da 19. Dönem Milletvekili Genel Seçimi için 50.000.- liraya yükseltilmişti. Aynı şekilde, 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"daki para cezası da, bu Kanuna 14.6.1989 tarih ve 3573 sayılı Kanunla eklenen "Ek Madde 1" ile sürekli hale getirilmiş ve seçimlere katılmayanlar için 30.000 lira para cezası öngörülmüştür. Ne var ki, Anayasanın 67. maddesindeki serbestlik ilkesini dikkate aldığımızda, seçim kanunlarındaki bu tür yaptırımların, 175. maddedeki değişiklikten önce Anayasaya uygun olduğunu ileri sürülebilmek çok güçtür (Bkz. TEZİÇ - 1991-: s. 249).

- (163) 175. maddedeki bu kuralın geçirdiği aşamalara baktığımızda, teklifin ilk şeklinde ve Anayasa Komisyonunda yapılan değişikliklerde böyle bir yükümlülüğün yer almadığını; buna karşılık, bir değişikliğin halkoylamasında kabul edilebilmesi için, kayıtlı seçmenlerin belli bir yüzdesinin oylamaya katılmasının şart koşulduğunu görmekteyiz (Bkz. aşağıda, s. 127).

Daha sonra, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında verilen bir değişiklik önergesiyle, maddenin bugünkü şeklinin önerildiğine tanık oluyoruz (Bkz. Zonguldak Milletvekili Pertev Aşçıoğlu ve arkadaşlarının önergesi, TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 367, 374-375). Böylece, kayıtlı seçmenlerin belli bir yüzdesinin halkoylamasına katılmasının aranmasından vazgeçilmekte; bu tür bir yaptırımla, katılımın zaten yüksek olacağı düşünülmekteydi.

Bu konuda dönemin Başbakanı ÖZAL,

"... iştiraki artırabilmek için bir fıkra daha ilave ediliyor; kanun-kanun diyorum-para cezası dahil, seçimler için ve halkoylamaları için para cezasını gösterir, o kadar... Halkın oylamaya daha fazla iştirak etmesini temin etmek bizlerin görevi değil mi?"

demekteydi (TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 305).

- (164) Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin 6.9.1987 tarihindeki halkoylamasına kayıtlı seçmenlerin %93.58'i (Resmî Gazete, 12 Eylül 1987, Sayı 19572 s. 6); Anayasanın 127. maddesinde yapılan değişiklikle ilgili 25.9.1988 tarihindeki halkoylamasına da, kayıtlı seçmenlerin %88.82'si katılmıştır (Resmî Gazete, 1 Ekim 1988 Sayı 19946, s. 8).

düzenlemenin yerinde olduğunu söyleyebilmemiz güçtür. Çünkü, "zorunlu katılma" ile halkoylamasının demokratik niteliğinin bir ölçüde de olsa zedelenmesi bir yana (165); bu kurum, Anayasanın 67. maddesinde ifadesini bulan "serbestlik ilkesi"yle de bağdaşmamaktadır (166). Gerçekten, Anayasanın 67. maddesinin ikinci fıkrası, seçimler ve halkoylamasının serbest olduğunu hükme bağlamıştır. Serbestlik ilkesi, Anayasa Mahkemesinin de işaret ettiği gibi, "seçmenin oyunu maddî ve manevî bir etki veya baskıya uğramadan kullanabilmesidir" (167). Bir başka deyişle, "oy serbestisi seçmen üzerinde her çeşit dış engelin veya baskının yokluğudur" (168). Böyle olunca, seçmenin oyunu dilediği yönde kullanabilmesi kadar, oy vermeye gidip gitmemesinin de bu ilke içinde yer alacağından kuşku duymamak gerekir (169). Bu nedenle, oy kullanmayanlara kanunla para cezası öngörülebileceğini belirten yeni düzenleme, kişileri oy kullanmaya zorlayıp, onlar üzerinde bir baskı doğuracağından, serbestlik ilkesine ters düşmektedir. Ayrıca, Anayasanın 67. maddesinin birinci fıkrası,

"Vatandaşlar.... seçme... ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir"

diyerek seçime ve halkoylamasına katılmayı açıkça bir "hak" olarak düzenlemiş bulunmaktadır (170). Bir hakkın kullanılmasının zorunlu oluşundan söz

-
- (165) HAMZAOĞLU (1989): s. 76. Ayrıca, kişilerin ilgilenmedikleri halde yaptırım korkusuyla katıldıkları bir halkoylamasında, pek de düşünmeden verecekleri oylar, sağlıklı bir sonuç alınmasını da engelleyebilecektir (Bkz. GÖZLER -1988-: s. 104).
- (166) TEZİÇ (1991): s. 249.
- (167) Anayasa Mahkemesinin 1.3.1984 günlü ve E. 1984/1, K. 1984/2 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 20, s. 186.
- (168) KARAMUSTAFAOĞLU (1970): s. 159.
- (169) KARAMUSTAFAOĞLU (1970) s. 159.
- (170) Her ne kadar, maddenin yer aldığı Dördüncü Bölümün başlığında "Siyasi Haklar ve Ödevler" denilmekteyse de, buradaki ödev sözcüğünün 67. maddede belirtilen "seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma"yı içermediği; aynı bölümde yer alıp, yükümlülük getiren "vatan hizmeti", "vergi ödevi" gibi başka maddeler için geçerli olacağından kuşku yoktur. Gerçekten, Anayasa koyucu, seçme ve halkoylamasına katılmayı aynı zamanda bir ödev olarak görseydi, bunu vatan hizmetini düzenlediği 72. maddede olduğu gibi, açıkça yapardı (Bu konuda KARAMUSTAFAOĞLU'nun 1961 Anayasasındaki benzer düzenleme için ileri sürdüğü düşünceye aynen katılıyoruz. Bkz. KARAMUSTAFAOĞLU -1970-: s. 164).

edemeyeceğimize göre, Anayasanın 175. maddesinde 1987 yılında yapılan değişiklik, bu açıdan da Anayasanın 67. maddesiyle çelişmektedir (171). Kuşkusuz, bu çelişkiye rağmen, oy kullanmama veya halkoylamasına katılmamayı yaptırıma bağlayan bir kanunun değerlendirilmesinde, Anayasanın 67. maddesi değil, böyle bir düzenlemeye imkân tanıyan 175. maddesi esas alınacak ve böyle bir kanun, bu maddenin altıncı fıkrasındaki açık hüküm nedeniyle, Anayasaya aykırı olmayacaktır (172).

Nitekim, 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun", bu tür bir düzenleme getirmektedir. Gerçekten, anılan Kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrası,

"Seçmen kütüğünde ve sandık listesinde kaydı ve oy kullanma yeterliği bulunduğu halde halkoylamasına, hukukî veya fiilî mazereti olmaksızın katılmayanlar, ilçe seçim kurulu başkanı tarafından onikibinbeşyüz lira para cezası ile cezalandırılırlar. Ancak, halkoylaması gününden itibaren üç ay içinde hukukî veya fiilî mazeretini bildiren ve mazereti ilçe seçim kurulu başkanınca geçerli görülenlerden bu para tahsil edilmez. İlçe seçim kurulu başkanınca verilen para cezası ile ilgili kararlar kesindir"

(171) SOYSAL (1990) s. 277. Ayrıca bkz. SOYSAL, Mümtaz: "Çekimser", *Milliyet Gazetesi*, 31 Ağustos 1988, s. 2.

(172) 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 63. maddesini değiştirerek, geçerli özrü olmadan seçimlere katılmayanlara onbin lira para cezası verilmesini hükme bağlayan 28.3.1986 tarih ve 3270 sayılı Kanunun 35. maddesini, Anayasa Mahkemesi bu gerekçe ile Anayasaya aykırı bulmamıştır. Anayasa Mahkemesi, 22.5.1987 günlü ve E. 1986/17, K. 1987/11 sayılı Kararında,

"Bu madde, 2839 sayılı Yasanın 63. maddesini değiştirerek geçerli özrü olmadan seçimlere katılmayanlara para cezası verilmesini getirmiştir. Ancak, davadan sonra, 18.5.1987 de yürürlüğe giren 17.5.1987 günlü, 3361 sayılı Yasa ile değişik Anayasa'nın 175. maddesinin sekizinci fıkrası seçimlere katılmayı artırmak için yasalarla para cezası verilebileceğini öngördüğünden dava konusu madde Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır"

demekteydi (AMKD, Sayı 23, s. 231).

Her ne kadar, Anayasanın 175. maddesindeki değişiklikten sonra da, bir ilçe seçim kurulu başkanlığı, seçimlere katılmayanlara para cezası öngören 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun değişik 63. maddesinin Anayasanın 67. maddesindeki serbestlik ilkesine aykırı olduğunu ileri sürerek iptal istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuşsa da; Anayasa Mahkemesi, kendisine başvuruda bulunan ilçe seçim kurulu başkanlığını mahkeme niteliğinde

demektedir. Görüldüğü gibi, halkoymasına katılmayanlara, bu madde uyarınca ilçe seçim kurulu başkanı tarafından 12.500 lira para cezası verilecektir. Kanunun öngördüğü bu ceza, kriminal değil, idarî bir cezadır. Gerçekten, bir cezanın kriminal ceza (ceza hukuku anlamında ceza, gerçek ceza) olarak görülebilmesi için, Türk Ceza Kanununun 11. maddesinde ismen sayılan cezalar arasında bulunması gerekir (173). 11. maddede ise, "para cezası" değil, "ağır para cezası" ve "hafif para cezası" yer almaktadır. Buna karşılık, 3376 sayılı Kanun, ağır veya hafif ayrımı yapmayı, sadece para cezası dediğinden; bu cezanın, Ceza Kanununun 11. maddesinde sayılan cezalardan olmadığı açıktır. Ayrıca, kriminal cezanın, bir ceza mahkemesince ve ceza yargılaması usulüne göre verilmesi gerekir. Oysa, ilçe seçim kurulu başkanlığı bir ceza mahkemesi olmadığı gibi (174); bu cezanın verilmesinde, ceza yargılaması usulü de uygulanmamaktadır. Bütün bu nedenlerden ötürü, söz konusu cezanın kriminal değil, idarî bir ceza olduğunda kuşku yoktur (175). Böyle olunca bu cezanın infazında 13.7.1965 tarih ve 647 sayılı "Cezaların İnfazı Hakkında Kanun"un uygulanabilmesi de mümkün değildir. Bu durumda, halkoymasına katılmadığı için hakkında verilen cezayı ödemeyen kişi, Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun 5. maddesi uyarınca Cumhuriyet savcısının kararıyla hapsedilemeyecek ve söz konusu para cezasının tahsili, 21.7.1953 tarih ve 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun"a göre yapılacak demektir.

Burada, Anayasanın 175. maddesinin son fıkrasında "kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır" hükmündeki "her türlü tedbir" in içine nelerin girebileceği; bir başka deyişle, katılımı artırmak için kanun koyucunun başka ne gibi tedbirler alabileceği sorusu da akla gelebilir. Her şeyden önce, kanun

görmediği için, bu istemi, esasa girmeden ilk inceleme evresinde reddetmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 18.2.1992 günlü, E. 1992/12 K. 1992/7 sayılı Kararı, Resmî Gazete, 13 Mayıs 1992, Sayı 21227. .

(173) EREM, Faruk: Türk Ceza Hukuku, Cilt II, Genel Hükümler, Ankara 1974, s. 170.

(174) Nitekim, Anayasa Mahkemesi de,

"... İlçe Seçim Kurulu başkanlarının yargıç olmaları... ilçe seçim kurulu başkanının bazı cezai yaptırımlar uygulamaya yetkili olması... bu kurul başkanlığının mahkeme sayılmasını gerektirmez"

demektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 18.2.1992 günlü ve E. 1992/12, K. 1992/7 sayılı Kararı, Resmî Gazete, 13 Mayıs 1992, Sayı 21227, s. 21.

(175) Kriminal ceza ile idarî ceza ayrımı için, bkz. HAFIZOĞULLARI, Zeki: Ceza Normu, Ankara 1987, s. 219-228. İdarî ceza için ayrıca bkz. TOROSLU, Nevzat: "Suçların Tasnifi Sorunu ve Taksirli Suçlar İle Kabahatler Konusunda

koyucunun düşünebileceği kurumun "tedbir" niteliğinde olması gerekeceğine göre, kriminal anlamda bir ceza öngörülemediği açıktır. "Tedbir"in ne olacağına gelince, her ne kadar, "her türlü" sözcüğünün varlığından, ilk bakışta kanun koyucuya çok geniş bir takdir yetkisi tanındığı izlenimi edinilebilirse de, kanımızca böyle bir izlenim yanıltıcı olacaktır. Gerçekten, kanun koyucu, oylamaya katılmayı artırmak için, katılmayanlara halen olduğu gibi para cezası öngörmek dışında başka ne yapabilir? Bu soruya, seçimlere veya halkoylamasına katılmayanlara ilk seçim veya ilk halkoylamasında oy hakkı tanımamak, ya da aday olmalarını yasaklamak gibi bir yaptırım uygulanabilir şeklinde cevap verilebilirse de (176); seçime ve halkoylamasına katılmanın ve aday olmanın Anayasada açıkça güvenceye kavuşturulmuş bir hak olduğu dikkate alındığında, vatandaşların bu anayasal haklarından yoksun kılınabilmeleri için, yine açık bir anayasal kuralın mevcut olması gerekir. Bu nedenle, "her türlü tedbir" gibi, ne olduğu tam belirlenemeyen bir deyimden yorumlanması yoluyla kişilerin seçme, seçilme ve halkoylamasına katılma haklarının kısıtlanabilmesi bize göre mümkün değildir. Bu durumda, halkoylamasına katılmayı artırmak için, akla, para cezası dışında öngörülebilecek başka bir yaptırım veya önlem gelmemektedir, denilebilir.

f) Anayasayı değiştiren bir kanunun maddelerinin birlikte veya ayrı ayrı halkoyuna sunulması

Anayasanın 175. maddesinin, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla eklenen yedinci fıkrasında,

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar"

denmektedir.

Bazı Eğilimler", TCK'nın 50 Yılı ve Geleceği, İstanbul 1977. s. 142-144.

(176) 1982 Anayasasının Geçici 16. maddesi, 1982 Anayasası için düzenlenen halkoylamasına katılmayanlara bu tür bir yaptırım öngörmekteydi. Söz konusu Geçici 16. maddede,

"Anayasanın halkoylamasına ilişkin oy verme kütüğünde ve sandık listesinde kaydı ve oy kullanma yeterliği bulunduğu halde hukukî veya fiilî herhangi bir mazereti olmaksızın halkoylamasına katılmayanlar, Anayasanın halkoylamasını takip eden beş yıl içinde yapılacak genel ve ara seçimleri ile mahallî seçimlere ve diğer halkoylamalarına katılamazlar, seçimlerde aday olamazlar"

denildiğini görüyoruz.

Bu hükümden anlaşılacağı gibi, yasama organı, Anayasayı değiştiren bir kanunun maddelerinin

i) hepsinin aynı sandıkta

ii) birinin (veya bir kısmının) bir, diğerlerinin başka sandıkta veya sandıklarda

iii) herbirinin ayrı bir sandıkta

halkoyuna sunulmasına karar verebilecektir. Böylece, Anayasanın birden fazla maddesini değiştirmiş olan bir kanunun halkoyuna sunulması durumunda, ikinci ve özellikle üçüncü ihtimalde; seçmenlerin, beğendikleri bir değişiklik uğruna, beğenmediklerini de kabul etmek veya beğenmedikleri bir değişiklik için, beğendiklerine de hayır demek zorunda kalmalarının önüne geçilebilecek ve oylamaya katılanlara iradelerini daha hür kullanabilmeleri imkânı sağlanmış olacaktır (177).

Kuşkusuz ki, yasama organının bu belirlemesi, kanunun tümünün halkoyuna sunulması halinde geçerli olacaktır. Gerçekten, T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen bir Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanıca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmezse, zorunlu halkoylamasına sunulacak ve bu halkoylamasında, yasama organının belirlediği doğrultuda değişikliğe ilişkin kanunun maddeleri aynı veya farklı sandıklarda oylanacaktır. Aynı şey, T.B.M.M.'nde üye tam sayısının üçte ikisi veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilen bir Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanıca tümünün halkoyuna sunulması halinde de geçerli olacaktır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı, T.B.M.M.'nde üçte iki veya

(177) 175. maddeye ilişkin değişiklik teklifinde yer almayıp, daha sonra Anayasa Komisyonunda eklenen bu fıkra için, Komisyon raporunda şu gerekçe ileri sürülmekteydi:

"Maddede yapılan diğer bir değişiklikle, Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, ileride halkoylamasına sunulması ihtimaline karşılık, Anayasanın değiştirilen hükümlerinin birlikte mi yoksa ayrı ayrı mı oylanacağı hususunun da kanuna ilave edilecek bir hükümle kararlaştırılması esası getirilmiştir. Halkoyuna sunulmasının Anayasanın değiştirilen her hükmü için ayrı ayrı yapılması kararlaştırıldığı takdirde, oylama sonunda bazı hükümlerin benimsenmesi, bazılarının ise reddi mümkün olabilecek, böylece halkoylamasının daha sağlıklı şekilde sonuçlanması ve bazı hükümler reddedilmiş olsa bile hiç olmazsa benimsenen değişikliklerin yürürlüğe girmesi sağlanmış olacaktır" (T.B.M.M.'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim Tutanağı sonuna ekli, S. Sayısı 564, s. 6. TBMMTD, Dönem 17, C. 40).

daha büyük bir çoğunlukla kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliğinin tümünü değil de, 175. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca sadece bazı maddelerini halkoyuna sunmuş, diğerlerini onaylamışsa; yasama organının belirlemesi, bu Anayasa değişikliğinin tüm maddeleri için değil, sadece, halkoyuna sunulan maddeleri için dikkate alınacaktır (178). Örneğin, Anayasanın 50., 60., 70., ve 80. maddelerini değiştiren bir kanunun, T.B.M.M.'nde üçte iki çoğunlukla kabul edildiğini ve yasama organının, bu kanun halkoyuna sunulursa, 50. ve 80. maddelerinin bir sandıkta, 60. ve 70. maddelerinin de başka bir sandıkta oylanmasını kararlaştırdığını varsayalım. Cumhurbaşkanı, bu kanunun tümünü halkoyuna sunarsa, oylamanın, yasama organının öngördüğü şekilde yapılacağına kuşku yoktur. Ancak, Cumhurbaşkanı sadece 70. ve 80. maddelerdeki değişikliği halkoyuna sunmuş, 50. ve 60. maddelerdeki değişikliği onaylayıp Resmî Gazetede yayımlamışsa; bu durumda, 70. madde yasama organının belirlediği gibi 60. maddeyle, 80. madde de 50. maddeyle birlikte değil, tek başlarına halkoyuna sunulacaktır. Böylece yasama organının belirlemesi sadece 70. maddenin ve 80. maddenin ayrı sandıklarda oylanmasında etkili olacak; 50. ve 60. maddeler halkoyuna sunulmadığı için, yasama organının bunlara ilişkin olarak yaptığı belirleme, halkoylaması sırasında dikkate alınmayacaktır.

g) Halkoylamasının sonuçlanması

Anayasanın 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesinin altıncı fıkrası, halkoyuna sunulan bir Anayasa değişikliğinin kabul edilebilmesi için, geçerli oyların salt çoğunluğunu yeterli görmüştür. Gerçekten, anılan hükme göre,

"Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir."

3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunda da, aynı doğrultuda bir düzenleme getirilmekte ve bu Kanunun 8. maddesinin son fıkrasında,

"Geçerli oyların yarısından çoğu "Evet" ise, Anayasa değişikliği Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur"

denilmektedir.

Böylece, kabul kararında, seçmen kütüğüne kayıtlı olanların veya oylamaya katılanların sayısı dikkate alınmamakta, sadece geçerli oylara bakılıp,

(178) HAMZAOĞLU (1989): s. 74-75.

bunların yarısından çoğunun "Evet" olması, Anayasa değişikliğinin kabulü için yeterli görülmektedir. Oysa, 175. maddeyi değiştiren 3361 sayılı Kanunun teklifinde daha farklı bir düzenleme öngörülmekte ve

"Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ait Kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasına ilişkin oy verme kütüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan, oy verme hakkına sahip seçmenlerin en az yüzde altmışının halkoylamasına katılması ve katılanların yarısından çoğunun kabul oyu kullanmış olması gerekir"

denmekteydi (179). Bu teklifi inceleyen Anayasa Komisyonu ise, söz konusu düzenlemeyi değiştirmiş ve daha farklı bir hüküm önermişti. Komisyonun benimsediği metin,

"Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun 'kabul' oyu olması ve bu kabul oylarının halkoylamasına ilişkin oy verme kütüklerinde ve sandık listelerinde kayıtlı bulunan, oy verme hakkına sahip seçmenlerin üçte birinden az olmaması gerekir"

şeklindeydi (180).

Görüldüğü gibi, gerek teklifte önerilen şekle, gerek bu öneriyi değiştiren Komisyon metnine göre, bir Anayasa değişikliğinin kabul edilebilmesi için halkoylamasındaki geçerli oyların yarısından fazlasının olumlu olması yetmemekte; bu çoğunluğun, oy verme kütüklerinde kayıtlı bulunan seçmenlerin en az yüzde altmışının katıldığı bir oylamada elde edilmesi veya kabul oylarının sayısının aynı zamanda oy verme kütüğünde kayıtlı bulunan seçmenlerin üçte birinden az olmaması gibi başka nitelikler de aranmaktaydı. Ancak, daha sonra, Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında verilen bir önerenin kabulü ile (181), bu ek niteliklerden vazgeçilmiş; buna karşılık, yukarıda

(179) İstanbul Milletvekili Turgut Özal ve 199 arkadaşının teklifi için bkz. T.B.M.M.'nin 13.5.1987 tarihli 102. Birleşim tutanağı sonuna ekli, S. Sayısı 564, s. 9, TBMMTD, Dönem 17, C. 40.

(180) Dipnot 179'da künyesi verilen S. Sayısı 564, s. 9.

(181) Zonguldak Milletvekili Pertev Aşçıoğlu ve arkadaşlarının önerisi, TBMMTD, Dönem 17, C. 40, s. 361, 374-375.

gördüğümüz gibi (182), katılımı çoğaltmak için, katılmayanlara yaptırım öngören bugünkü düzenleme ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Böylece, halkoylamasına katılanların sayısı ne olursa olsun, geçerli oyların yarısından fazlası "Evet" ise, Anayasa değişikliği kabul edilmiş (183), aksi halde reddedilmiş (184) olacaktır (185). 3376 sayılı Kanununun 8. maddesi uyarınca, İl Seçim Kurullarından gelen sonuçları birleştirip, Anayasa değişikliğinin kabul veya reddedildiğini ilân etme görevi Yüksek Seçim Kuruluna ait bulunmaktadır.

Teklifin ilk şekliyle ve Anayasa Komisyonunda benimsenen metinle karşılaştığımızda, şimdiki düzenlemenin, katılma oranının düşük olduğu bir halkoylamasında Anayasa değişikliğinin kabulünü kolaylaştırdığı açıktır. Buna karşılık, katılma oranının yüksek olduğu zamanlar, daha önce aranması önerilen koşullar da zaten sağlanmış olacağı için, bir kolaylaştırmadan söz etmenin anlamı kalmayacaktır (186).

3. Anayasa değişikliklerinin Cumhurbaşkanınca onaylanması

Anayasanın 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değişik 175. maddesi, Cumhurbaşkanına Anayasa değişikliklerini dilerse halkoyuna sunmayı, onaylama yetkisini de tanımaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanının bu

(182) Bkz. yukarıda s. 119 vd.

(183) Örneğin, Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılmasına ilişkin Anayasa değişikliği; 6.9.1987 tarihinde sunulduğu halk oylamasında "Evet" oyları, geçerli oyların %50.16'sını sağladığı için kabul edilmiştir (Resmî Gazete, 12 Eylül 1987, Sayı 19572).

(184) Anayasanın 127. maddesini değiştiren Kanun; 25.9.1988 tarihinde sunulduğu halkoylamasında, "Evet" oyları, geçerli oyların yarısını geçemeyip %35'inde kaldığı için reddedilmiştir (Resmî Gazete, 1 Ekim 1988, Sayı 19946).

(185) Bu hukukî sonucunun yanısıra, halkoylamasının bazı siyasal yansımaları da olabilir. Bu bağlamda, geri gönderdiği bir Anayasa değişikliğini yasama organının aynen kabul etmesi üzerine ortaya çıkan görüş ayrılığının giderilebilmesi için Cumhurbaşkanı halkoylamasına başvurmuş ve söz konusu Anayasa değişikliği bu halkoylamasında da kabul edilmişse, ülkenin siyasal gündeminde, Cumhurbaşkanının istifa etmesinin gerekip gerekmediği tartışmaları başlayabilir. Benzer tartışmalar, yasama organında kabul edilen bir Anayasa değişikliğinin, halkoylamasında büyük bir çoğunlukla reddedilmesi halinde, bir erken seçimin gerekip gerekmediği konusunda da ortaya çıkabilir (bkz. TEZİÇ-1987-: s. 94).

(186) Nitekim, Anayasanın Geçici 4. maddesinin kaldırılması, 6.9.1987 tarihinde, kayıtlı seçmenlerin %93.58'inin katılımıyla yapılan halkoylamasında geçerli oyların %50.16'sına ulaşan "Evet" oylarıyla kabul edilmişti. Bu marjinal

yetkisini kullanabilmesi için, söz konusu Anayasa değişikliğinin, yasama organında, ya doğrudan, ya da bir kez daha görüşülmesi istemiyle geri gönderilmesi üzerine, üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğuyla kabul edilmiş olması gerekir. Bir başka deyişle, yasama organının üye tam sayısının üçte ikisinden daha az çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini Cumhurbaşkanının onaylama yetkisi yoktur. Bunları sadece meclise geri gönderebilecek veya halkoylamasına sunabilecektir.

175. maddenin beşinci fıkrası uyarınca, Cumhurbaşkanı, Meclis üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun tümünü onaylayabileceği gibi, dilerse bu yetkisini söz konusu kanunun sadece bazı maddeleri için kullanabilecek, geri kalanlarını ise halkoyuna sunabilecektir.

Kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanmasını düzenleyen Anayasanın 89. maddesinin birinci fıkrasında,

"Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlar"

dendiğine göre, Anayasa değişikliklerinde de aynı sürenin geçerli olacağına kuşku yoktur. Bu nedenle, Cumhurbaşkanı, Anayasada değişiklik yapan bir kanunun tümünü veya bazı maddelerini onaylayacaksa, bu yetkisini, anılan onbeş gün içinde kullanabilecek demektir. Daha önce de değindiğimiz gibi (187), bu sürenin hesabında, söz konusu değişikliğin yasama organında kabul edildiği tarihin değil, onun Cumhurbaşkanına sunulduğu tarihin dikkate alınması gerekir.

Cumhurbaşkanı, onaylama yetkisinin olduğu bir Anayasa değişikliğini, onbeş günlük sürede onaylamaz, halkoyuna sunmaz veya yasama organına geri gönderme yetkisi olduğu halde (188) bu yetkisini de kullanmaz ise, kanımızca bu

çoğunluğa rağmen, katılım oranı yüksek olduğu için, teklifin ilk şeklindeki veya Anayasa Komisyonunun metnindeki şartlar aransaydı bile, bu değişiklik yine kabul edilmiş olacaktı. Gerçekten, halkoylamasına, kayıtlı seçmenlerin %60'ından çok daha fazla seçmen katıldığı gibi, kabul oylarının toplam sayısı olan 11.497.531, kayıtlı seçmenlerin sayısı olan 25.841.915'in üçte birinden de fazlaydı. Bkz. Resmî Gazete, 12 Eylül 1987, Sayı 19572, s. 6.

(187) Bkz. yukarıda, s. 103.

(188) Cumhurbaşkanının, yasama organınca doğrudan üçte iki veya daha büyük bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişikliklerini de bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderebileceği hakkında, bkz. yukarıda, s. 86.

durumda TEZİÇ'in diğer kanunlar için önerdiği yol benimsenebilir ve Anayasa değişikliğinin onaylanmış sayılıp Resmî Gazetede yayımlanması için T.B.M.M.'nin bir karar alabileceği savunulabilir (189). Meclis Başkanı, bu parlamento kararını 23 Mayıs 1928 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5. maddesine dayanarak (190), Resmî Gazetede yayımlanması için Başbakanlığa gönderebilecek; böylece, Cumhurbaşkanının hareketsiz kalmasının doğurduğu sorun çözümlenmiş olacaktır (191).

(189) TEZİÇ (1987): s. 88-89; ayrıca bkz. ERDOĞAN (1987): s. 69. ARSEL, Cumhurbaşkanının bir kanunu süresi içinde yayımlayamaması durumunda,

"Devlet Başkanının yapması gereken bir işi yapmamasından veya yapmaması gereken bir işi yapmasından mütevellit bütün sorumluluk Bakanlara aittir"

diyerek, Hükümetin siyasal sorumluluğunun doğacağını ileri sürmektedir (ARSEL -1965-: s. 378).

(190) 23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun"un 5. maddesinde,

"Kanunlar ile nizamnameler Reiscumhur tarafından ve kanunî tefsir ile Heyeti Umumiye kararları Büyük Millet Meclisi Reisi tarafından takımıyla Başvekâlete tevdi olunur. Müdevvanat Müdiriyetince... Resmî Gazete ile neşir ve ilân ettirilir"

denilmektedir.

(191) Cumhurbaşkanı, bu tür bir hareketsizliği yasama organı üye tam sayısının üçte ikisinden daha az çoğunlukla kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliğine karşı gösterirse; bu Anayasa değişikliğinin, zorunlu halkoymasına sunulması için yine Meclis kararıyla Resmî Gazetede yayımlanması düşünülebileceği gibi, bu durumda halkoymasına sunulması kararının Yüksek Seçim Kurulunca verilebileceği de savunulabilir. Gerçekten, Meclis üye tam sayısının üçte ikisinden az bir çoğunlukta kabul edilmiş olan Anayasa değişikliğini, Cumhurbaşkanı ya yasama organına geri gönderecek, ya da zorunlu halkoymasına sunacaktır. Cumhurbaşkanı onbeş günlük süre içinde geri gönderme yetkisini kullanmamış olduğuna göre, bu Anayasa değişikliğinin halkoymasına sunulması dışında başka bir seçenek kalmamaktadır. Halkoymasının yönetim ve denetimi yetkisi de Anayasanın 79. maddesi uyarınca Yüksek Seçim Kuruluna ait olduğuna göre, zorunlu halkoyması sürecini başlatmak için, söz konusu Anayasa değişikliğini Resmî Gazetede yayımlamak yetkisinin de, bu özel durumda Yüksek Seçim Kurulunca yerine getirilebileceği ileri sürülebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

I. GENEL OLARAK

Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetiminin mümkün olduğu ülkelerde, Anayasa değişikliklerinin de bu denetime tâbi olup olmayacağı hususu bir takım sorunlara yol açmaktadır. Gerçekten, kanunların denetiminde hiyerarşik bakımdan onlara göre daha üstün durumda olan Anayasa kuralları ölçüt alınacağına göre, bu denetimin mantığını anlamanın fazla zor olmayacağı açıktır (1). Anayasa değişikliklerine gelince, bunların Anayasada gösterilen yönetime göre yapılıp yapılmadığı açısından sürdürülecek olan şekil denetiminin de (2) bir sorun doğurması beklenir. Kuşkusuz ki, bir Anayasa değişikliği teklifinin

- (1) Kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi hakkında, bkz. CAPPELLETTI, Mauro: *Judicial Review in the Contemporary World*, U.S.A. 1971, s. vii-x, 25 vd.; FEYZİOĞLU, Turhan: *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi*, Ankara 1951, s. 1-77; KIRATLI, Metin: *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*, Ankara 1966, s. 1-21.
- (2) TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi, "Aslında burada, teknik açıdan şekilden çok 'usul'den söz etmek daha doğrudur. Çünkü, bir kanunun yapılışında, anayasa ve içtüzükte öngörülen kurallara uyulması bir usul sorunudur. Kanunun, yazılı bir metin halinde Resmî Gazete'de yayınlanması ise, yalnızca şekil ile ilgili bir konudur" (TEZİÇ-1991-: s. 178). Ancak, genelde bu denetim türü için "şekil" terimi kullanıldığı ve Anayasada da bu terim benimsendiği için (bkz. 1982 Anayasasının 148. maddesi, 1961 Anayasasının 20.9.1971 tarihli 1488 sayılı Kanunla değişik 147. maddesi), biz de "şekil denetimi" demeyi tercih ediyoruz. Nitekim, ARIK'da şekil denetimini, "şekli kontrolden maksat, önce bir kanunun hazırlanıp kanuniyet kesbetmesi için bizzat anayasanın koymuş olduğu şekil ve usul hükümlerine uygun hareket edilip edilmediğinin kontrolüdür" diye açıklamaktadır (ARIK, Kemal Fikret: "Yeni Anayasa Mahkememiz Hakkında" *Adalet Dergisi*, Yıl 52, Eylül-Ekim 1961, s. 841). Anayasa Mahkemesinin de, şekil denetimine (bu konuya ilk olarak değinmiş olduğu 16.11.1965 günlü, E. 1964/38, K.1965/59 sayılı Kararı ile başlayarak), yöntemi de içeren bir anlam verdiğini görüyoruz (AMKD, Sayı 3, s. 281-288). Ayrıca, hemen belirtmek gerekir ki, şekil kavramına "yetki" unsurunu da içeren daha geniş bir anlam da verilebilir. Bu konuda bkz. aşağıda, s. 146.

kabul edilip Anayasanın yeni bir kuralı haline gelebilmesi, her şeyden önce, bu değişikliğin Anayasada gösterilen yöntemle göre yapılmış olmasını gerektirir. Bu nedenle, Anayasada değişiklik öngören bir kanunun, bu değişiklik sırasında izlenmesi gereken sürece uygun olarak kabul edilip edilmediğini, değişikliğin Anayasada gösterilen biçimde gerçekleşip gerçekleşmediğini belirleyecek olan şekil denetimini Anayasa yargısının yetkisi içinde görmek gerekecektir (3). Ancak, aynı şeyi Anayasa değişikliklerinin esas açısından denetimi için

-
- (3) Nitekim, çeşitli ülkelerde, Anayasada açıkça yer almadığı halde, Anayasa değişikliklerinin şekli açısından yargısal denetimi, Anayasa yargısının yetkisi içinde görülmektedir. Örneğin, İtalyan ve Alman Anayasa Mahkemeleri, kendilerinde bu yetkiyi bulmaktadırlar (EROĞUL-1974-: s. 162; KIRATLI-1966-: s.104). Aynı şekilde Avusturya Anayasa Mahkemesi de, Anayasa değişikliklerini şekil açısından denetleyebilmektedir. Ancak, Avusturya Anayasasının Anayasa değişikliğinin türüne göre iki farklı değiştirme yöntemi öngörmesi nedeniyle, Anayasa Mahkemesi bazen şekil denetimi yaparken, değişikliğin içeriğine de girmek zorunda kalabilir. Gerçekten, Avusturya Anayasasının 44. maddesi uyarınca, Anayasa değişiklikleri, yasama organının üçte iki çoğunluğunun oyu ile gerçekleşmektedir. Ancak, Anayasasının tümünden değişmesi söz konusu olduğunda, 44. madde, değişikliğin bir de halkoyuna sunulmasını öngörmektedir. Bu durumda, bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasının gerekip gerekmediği konusunda yapılacak bir yargısal denetimde, herşeyden önce, bu değişikliğin, Anayasasının tümünden değişmesi anlamına gelip gelmediği belirlenecektir. Bu belirleme sırasında, Anayasa Mahkemesi, haliyle değişikliğin içeriğine girmek zorunda kalacaktır (MORSCHER, Siegbert: "Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Avusturya'da Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi" - Çeviren: Hasan Işın DENER-, VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C.3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No: 18, s.75-76; OBERNDORFER, Peter: "Avusturya Raporu", 7. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, 27 Nisan 1987 Lizbon, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1988, s. 8; MACHACEK, Rudolf: "Avusturya Anayasa Mahkemesi", **Anayasa Yargısı**, 4, Ankara 1987, s. 18; TURHAN-1976-: s.77-78; EROĞUL -1974- : s.162).

Amerika Birleşik Devletleri'ne gelince, Federal Yüksek Mahkemenin de zaman zaman Anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasaya uygunluğu sorunu üzerinde durduğunu ve bu konuda bazı kararlar verdiğini görüyoruz (FEYZİOĞLU -1951-: s. 233). Bu bağlamda, Yüksek Mahkeme, daha 1798 yılındaki bir kararında, Anayasa değişikliklerinin yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanının imzasına sunulmasına gerek olmadığına işaret ediyordu (DELLINGER, Walter: "The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking The Amendment Process", **Harvard Law Review**, Vol.97, December 1983, Number 2, s. 403). 1920 yılında "National Prohibition Cases" de de, Yüksek Mahkeme, Anayasa değişikliği için meclislerin üye tam sayısının 2/3'ü değil, toplanuda hazır bulunanların 2/3'ünün gerektiğine karar veriyordu (DELLINGER,

söyleyebilmemiz kolay değildir. Gerçekten, yöntemine göre yapılan bir değişiklikten sonra yürürlüğe girmiş olan yeni bir Anayasa normunun esas açısından yapılacak denetiminde ölçüt olarak ne alınacaktır? Bu yeni norm da artık Anayasanın bir parçası olduğuna göre, onun esas açısından da denetime tabi tutulmasını savunabilmek için, Anayasa üstü bazı ilkelerin varlığını kabul etmek veya Anayasanın bazı normlarının, hiyerarşik bakımdan diğerlerine göre daha üst düzeyde yer almış olduklarını benimsemek gerekir (4). Gerçekten, ancak böyle bir durumda, Anayasanın yeni kuralının getirdiği düzenlemenin, Anayasa üstü

-1983-: s.404; KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer: "Bir Anayasa Yasağının Hikayesi", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XXXV, 1978, Sayı 1-4, s. 125, dipnot 18). Buna karşılık Yüksek Mahkeme, Kongre'de kabul edilen bir Anayasa değişikliğinin federe devletlerce onanma zamanını önceleri denetlerken, daha sonra bunu denetleyemeyeceğini belirtmiştir (KARAMUSTAFAOĞLU -1981- s. 125, dipnot 18). Yüksek mahkeme, bir federe devletçe önce reddedilen bir değişikliğin sonradan onanmasını da "siyasal sorun" olarak görmüş ve bu konuyu denetim alanı dışında tutmuştur (TRIBE, Laurence H.: *American Constitutional Law*, Second Edition, Mineola, New York 1988, s. 64-65, dipnot 9).

1961 tarihli Güney Afrika Anayasası ise, şekil açısından denetimi açıkça öngörmekte, ancak bunu istisnai bir durum için kabul etmektedir. Gerçekten, EROĞUL'un işaret ettiği gibi, "Güney Afrika'da anayasa değişiklikleri, 108. ve 118. maddeleri hedef alan değişiklikler hariç adı (sıradan) kanunlarla yapılmaktadır. Anayasanın 59/2. maddesi, işte bu maddelerle ilgili olarak, bu özel usule uyulup uyulmadığını denetleme yetkisini 'mahkemelere' vermektedir. Aynı anayasanın 94/2. maddesi ise, md. 59'da sözü edilen mahkemelerin Güney Afrika Yüksek Mahkemesi olduğunu belirtmektedir" (EROĞUL-1974-: s. 161, dipnot 71). Sözü geçen maddelerin metinleri için bkz. KAHN, Ellison: "South Africa", *Constitutions of the Countries of the World* (Ed. Albert P. Blaustein and Gisbert H. Flanz), Vol. XII, Oceana Publications Inc., New York 1971, s. 43, 71, 85.

EROĞUL, Güney Afrika Anayasasının, bizim Anayasamızdan başka, incelemiş olduğu 124 yazılı Anayasa içinde Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimine açıkça yer veren tek Anayasa olduğuna dikkat çekmektedir (EROĞUL-1974-: s. 161). Hemen aşağıda ele alınacağı gibi, ülkemizde de 1961 Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla değişik şekli ve 1982 Anayasası, Anayasa değişikliklerinin şekil açısından yargısal denetimini açıkça öngörmektedirler (bkz. aşağıda, s. 142, 149).

- (4) Bu tür Anayasa üstü ilkeleri ve Anayasalardaki bazı normların diğerlerine göre daha üst düzeyde olduklarını savunan görüşlerle ilgili olarak bkz. ÇAĞLAR, Bakır: "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", *Anayasa Yargısı*, 3, Ankara 1987, s. 173-175; SAN (1974): s. 82-89, 133-134; ARMAĞAN, Servet: *Anayasa Mahkememizde Kazai Murakabe Sistemi*, İstanbul 1967, s. 122-124; FEYZİOĞLU (1951): s. 6, 231-234; SEROZAN (1972): s. 135-139; SERİM (1977): s. 36-37; ARIK (1961): s. 846; SEÇKİN (1973), s. 451.

ilkelere veya Anayasanın üstün normlarına uygunluğunun yargısal denetimi söz konusu olabilir (5). Ne var ki, bu tür üstün ilkelerin veya normların bulunup

- (5) Nitekim, Alman Anayasa Mahkemesi, böyle bir düzenleme Anayasada açıkça yer almadığı halde, Anayasa değişikliklerini, gerek Anayasanın 79. maddesinin üçüncü fıkrasıyla değiştirilmesi yasaklanmış olan kurallara, gerek bazı supra-pozitif ilkelere uygunluğu yönünden denetleyebileceğini belirtmektedir. Ancak bu görüşüne karşın, sözü geçen mahkeme bugüne kadar bir Anayasa değişikliğini iptal etmemiştir. Bu konuda bkz. HERZOG, Roman: "Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi", Alman Federal Anayasa Mahkemesi Raporu (Çeviren: Ümit ÖZDAĞ), VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C.3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No: 18, s. 16, 18-19; EROĞUL (1974): s. 162-164; ÇAĞLAR (1987): s. 174-175; KIRATLI, Metin: **Alman Anayasa Mahkemesi**, Ankara 1963, s. 54-56; MURPHY, Walter F.-TANENHAUS, Joseph: **Comparative Constitutional Law, Cases and Commentaries**, New York 1977, s. 209; KOMMERS, Donald P.: **Judicial Politics in West Germany**, Sage Publications, U.S.A. 1976, s. 210; SAN (1974): s. 83; ARMAĞAN (1967): s. 123-124; SCHEFOLD, Dian: "Anayasa Yargısı ve Yüksek Yargı" (Çeviren: İrfan YAZMAN), A.Ü. **Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXXI, 1974, Sayı 1-2, s. 107.

Hindistan'da da Federal yüksek Mahkeme, ÇAĞLAR'ın işaret ettiği gibi "sistemin 'temel yapısı' (basic structure) ile ilgili Anayasal düzenlemeleri katılaştırırken, temel hakları bu yapının bir parçası saymış ve bu alanda yapılan Anayasa değişikliklerini denetleme yetkisini kendine tanımıştır" (ÇAĞLAR-1989-: s.36, dipnot 1; ÇAĞLAR -1989 a-: s. 154).

İtalyan Anayasa Mahkemesi de, 1988 yılında verdiği bir kararda, "İtalyan Anayasasının Anayasayı değiştiren kanunla da...öz içerikleri itibarıyla ortadan kaldırılmaları veya değiştirilmeleri imkansız üstün bazı ilkeleri içerdiğini" belirtmektedir (LUCIANI, Massimo: "Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, İtalya Anayasa Mahkemesi Raporu" (Çeviren: Zeki HAFIZOĞULLARI), VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C.3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No: 18, s. 308. İtalyan Anayasa Mahkemesinin bu konuda daha önceki benzer eğilimi için bkz. ÇAĞLAR, Bakır: "Anayasa Yargısında Yorum Problemi, Karşılaştırmalı Analizin Katkıları", **Anayasa Yargısı**, 2, Ankara 1986, s. 174 ve dipnot 44.

Buna karşılık Avusturya Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerinin Anayasa üstü ilkelere uygun olup olmadığının denetlenemeyeceğini, çünkü bu tür denetim için herhangi bir ölçütün bulunmadığını belirtmiştir (TURHAN-1976-: s.77-78. Ayrıca bkz., KIRATLI -1966-: s. 104; EROĞUL-1974-: s. 162; HAMZAOĞLU -1989-: s. 88).

Amerika Birleşik Devletleri'nde de, bugüne kadar Federal Yüksek Mahkemenin kendisinde Anayasa değişikliklerini esas açısından denetleme ve gerekiyorsa

bulunmadıkları bir yana (6); buldukları kabul edilse bile, o zaman da hangi ilkelerin veya normların üstün konumda görülüp, denetimde ölçüt olarak alınacakları hususunun bir takım tartışmalara yol açacağına kuşku yoktur. Nitekim, ülkemizde Anayasa yargısına ilk kez yer vermiş olan 1961 Anayasası döneminde, Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi, bu tür tartışmalara yol açmış ve bu nedenle, konu, 1982 Anayasasında daha değişik bir biçimde düzenlenmiş bulunmaktadır. İşte biz de bu gelişmeleri dikkate alarak, Anayasa değişikliklerinin yargısal denetiminin, önce 1961 Anayasası dönemindeki durumuna değinmek sonra da bu konuda 1982 Anayasasının getirdiği düzenlemeye eğilmek istiyoruz.

II. 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDE ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

1. 1961 Anayasasının ilk şeklindeki durum

1961 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirlerken, kanunların ve T.B.M.M. İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunun denetiminden söz etmekte, Anayasa değişikliklerinin denetimine ise değinmemektedir. Gerçekten, 1961 Anayasasında Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirleyen 147. maddenin birinci fıkrasında,

bunları geçersiz kılma yetkisini bulduğunu açıkça ortaya koyan bir kararı ile karşılaşmıyoruz (TRIBE, Laurence H.: *Constitutional Choices*, Harvard University Press, U.S.A. 1985, s. 25; TRIBE, Laurence H.: "A Constitution We Are Amending: In Defence of A Restrained Judicial Role", *Harvard Law Review*, Vol. 97, December 1983, Number 2, s. 438-439). Her ne kadar, Anayasanın XV. ve XVIII. değişikliklerinin esas açısından Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüşse de, Yüksek Mahkeme bu iddiaları benimsememiş ve değişiklikleri Anayasal yönden geçerli bulmuştur (TRIBE -1985-: s. 25, 286 dipnot 22; TRIBE -1983-: s. 439, dipnot 21; FEYZİOĞLU -1951-: s. 231-234; KARAMUSTAFAOĞLU-1981-: s. 123; TURHAN-1976- s. 75-77).

- (6) Nitekim, kimi düşünürler Anayasa kuralları arasında bir derece farkı olamayacağını ileri sürmektedirler. Örneğin ÖZBUDUN'un

"...Hukuk normları hiyerarşisinde bir norm, ancak kendisinden üstün düzeyde başka bir norma aykırı düştüğü takdirde geçersiz sayılabilir. Kendi düzeyindeki normlarla ise, arasındaki aslık-üstlük ilişkisi değil, ancak zaman yönünden öncelik-sonralık, konu yönünden de genellik özellik ilişkisi söz konusu olabilir. Bu açıdan usûlüne uygun olarak meydana getirilmiş bir anayasa normunun, kendisiyle eşdeğerli olan başka bir anayasa normuna uygun olup olmadığını denetlemek, mantıken mümkün görünmemektedir"

dediğini görüyoruz (ÖZBUDUN-1989-: s. 131-132). Aynı doğrultuda ayrıca bkz. TURHAN (1976): s. 99; GÖZLER (1991): s. 142-144.

"Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetler"

hükümünün yer aldığını görüyoruz. Aynı şekilde 22.4.1962 tarih ve 44 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"da da, yine kanunların ve yasama meclisleri içtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunun denetimine yer verilmekte; Anayasa değişikliklerinin denetimine ilişkin özel bir düzenleme öngörülmemekteydi.

Ancak, bu dönemde Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerinin de bir kanun olmasından hareket ederek, kendisini bunları denetlemeye yetkili bulunduğunu ve bu denetimini hem şekil (7), hem de esas açısından sürdürdüğünü görüyoruz.

-
- (7) Esasında, 1961 Anayasasında ve 44 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"da, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunlar ve T.B.M.M. İçtüzükleri üzerinde yapılacak olan Anayasaya uygunluk denetimi düzenlenirken, "şekil" ve "esas" ayrımı öngörülmemiştir. Böyle bir ayrımla, Anayasa Mahkemesinin kararlarında karşılaşırız. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi, bu konuyu ilk kez ele almış olduğu 16.11.1965 günlü, E. 1964/38, K. 1965/59 sayılı Kararında,

"...Anayasa...kanunların yargı denetimine bağlı tutulmasını 147 nci maddesinde kabul etmiştir. Bu maddede, Anayasa Mahkemesinin, kanunların ve Türkiye B. M. Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetleyeceği açıklanmıştır. Mutlak olan bu hüküm, kanunların gerek şekli ve gerek esas bakımlarından Anayasa'ya uygunluğunun Mahkememizce denetlenmesini kapsamaktadır. Sözü geçen 147 nci maddenin Temsilciler Meclisinde görüşülmesi sırasında şekil yönü üzerinde de durulmuş ve bir üye Yasama Meclisleri dışında, bir organın herhangi bir kanunun Anayasa'ya sırf şekil bakımından uygunluğunu denetlemesinin söz konusu olmayacağı, sadece esas ve muhteva bakımından Anayasa'ya uygun olup olmadığını araştıracağı görüşünü savunmuş fakat, Anayasa Komisyonu sözcüsü verdiği cevapta, bir kanun şekil itibariyle sakat ise, yani kanunun yapılmasında uyulması gereken şekiller bakımından gerekli şartlar mevcut değilse o kanunun bu takdirde dahi Anayasa'ya aykırı olduğunu, ölü doğmuş, hatta doğmamış bir kanunun Anayasa'ya aykırılığı sorununu Anayasa Mahkemesinin inceleyeceği kanısında olduklarını söylemiştir. Komisyon adına yapılan ve aksine bir görüş ileri sürülmemekle Meclis tarafından da benimsendiği anlaşılan bu açıklama sözü geçen 147 nci maddenin mutlak olan hükmüne uygundur. Millet Meclisi Anayasa Komisyonu da, 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı kanuna ilişkin raporunda, aynı kanıya varmış ve 'kanunların Anayasa'ya uygunluğunun şekil bakımından

A. Şekil denetimi

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde önüne gelen ilk Anayasa değişikliğinin iptali isteminde,

"1961 Anayasasında yapılacak değişikliklerin, Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan usul ve şartlara uyulmak suretiyle çıkarılacak kanunlarla mümkün olabileceği ortadadır... Esasen 155. maddede Anayasa değişikliklerinin, bazı kayıt ve şartlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere uyulmak suretiyle Meclislerden geçirileceği ilkesi konulmak suretiyle bunların 'kanun' nitelikleri de ayrıca belirtilmiş bulunmaktadır.

Anayasa'da değişikliği öngören bir kanunun, böyle bir etkiye gerçekten sahip olabilmesi, yani mevcut bir Anayasa ilkesini değiştirebilmesi, kaldırabilmesi veya yeni bir Anayasa ilkesi koyabilmesi için, o kanunun Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan hükümlere uygun olarak teklif edilmiş olması ve yasama meclislerinde de yine aynı hükümlere uygun biçimde görüşülüp kabul edilmiş bulunması gerektiğinde kuşku yoktur. Bu ilkelere uygun olmayarak yürürlüğe konulan bir metnin, Anayasa'nın mevcut hükümleri üzerinde herhangi bir etki yapması söz konusu olamayacağı gibi yeni konulan bir hüküm de Anayasa kuralı niteliğinde ve gücünde sayılamaz.

Şu halde Anayasa değişikliğini öngören kanunların da teklif ve kabullerinde 155. maddedeki usul ve şartlara uyulmuş bulunulup bulunulmadığı açısından, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmaları zorunludur"

gerekçesiyle (8), Anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasaya uygun olup olmadığını denetleyebileceğini belirtmekteydi (9).

Gerçekten, Anayasa değişiklikleri, daha zor bir sürece tâbi olsa da, yine "kanun" adı altında bir işlemle gerçekleştirildiğine göre, bu kanunun yapılışında

murakabesinin, Anayasa Mahkemesi dahil, her mahkemenin ilkel yetkilerinden olduğunu' belirtmiştir.

Şu halde, Mahkememiz, dâvacının şekle ilişkin iddiasını incelemeye ve bu yönden bir karar vermeğe yetkilidir"

demektedir (AMKD, Sayı 3, s. 283-284).

- (8) Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 günlü, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 8, s. 322-323.
- (9) Anayasa Mahkemesinin, daha sonra bir başka Anayasa değişikliğinde de şekil denetimini sürdürdüğünü görüyoruz. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 9, s. 422-429.

Anayasada öngörülen usullere uyulup uyulmadığının Anayasa Mahkemesince denetlenebileceğinde kuşku yoktur (10). Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı, kanımızca yerindeydi.

B. Esas denetimi

Anayasa Mahkemesi, bu dönemde kendisini Anayasa değişikliklerinin esas açısından Anayasaya uygun olup olmadığını denetleme konusunda da yetkili bulmaktaydı. Yüce Mahkeme, daha 1965 yılında verdiği bir kararda,

"Anayasanın, değiştirilme şekli ve şartları 155 inci maddesinde gösterilmiştir. Oradaki usullere uyularak, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm hariç olmak üzere, Anayasa hükümlerinin değiştirilebileceğinden şüphe edilemez.

Ancak Anayasa'nın bu maddesinde (değiştirilme) den söz edilmesi sebepsiz değildir. Bu maddeyi hazırlayan Kurucu Meclisin ve Anayasayı kabul ve (hürriyete, adalete, fazilete aşık evlatlarının uyanık bekçiliğine emanet) etmiş bulunan Türk Milletinin Anayasa'nın ve niteliklerini belirttiği hukuk devletinin temelinden kaldırılması ile onun tam zıddı rejimlerin getirilmesini öngörmüş bulunduğu düşünülemez. 155 inci maddenin, Türk toplumunu daha ileri uygarlık düzeyine çıkarmak için, Anayasa'nın ruhuna uygun değişmelere imkan sağlamak maksadıyla kabul edilmiş olduğu söz götürmez bir gerçektir. Ancak, Türk toplumunu geriletici, temel hak ve hürriyetleri, hukuk devleti ilkesini yok edici, bir kelime ile 1961 Anayasa'sının özünü ortadan kaldırıcı ve bu niteliği ile (değişiklik) olarak kabul edilmesi caiz olmayan ve Anayasa'nın devrilmesini öngören maksatların, sözü geçen 155 inci maddenin gölgesinde gerçekleştirilebilmelerini düşünmek mümkün değildir"

diyordu (11). Böylece Anayasa Mahkemesi, bir Anayasa değişikliğinin hukuken geçerli görülebilmesi için, değiştirme yöntemine uyularak yapılmasının yeterli

(10) AZRAK (1962): s. 680; EROĞUL (1974): s. 164; KIRATLI (1966): s. 104-105; ÖZBUDUN (1989): s. 131; SEÇKİN (1973): s. 451; YAYLA (1979): s. 973-974.

(11) Anayasa Mahkemesinin 26.9.1965 günlü, E. 1963/173, K. 1965/40 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 4, s. 329.
Anayasa Mahkemesinin bu Kararını, ÇAĞLAR, "Anayasayı değiştirme yetkisini,

olmadığını; bu değişikliğin aynı zamanda "Anayasanın ruhuna uygun" bulunması, "Anayasanın özünü otadan kaldırıcı" nitelikte olmaması gerektiğine de işaret etmekteydi. Ancak, "Anayasanın ruhu", "1961 Anayasasının özü" gibi kavramların çok soyut olduklarında ve içeriklerinin tartışmalara yol açacağına kuşku yoktur. Belki de bu nedenle Yüce Mahkemenin, daha sonraki bir kararında, Anayasa değişikliklerinin esas denetimi için kullandığı ölçütleri biraz olsun netleştirdiğini görüyoruz. Gerçekten, 16.6.1970 günlü, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararında, Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasasının 9. maddesinde yer alan "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" düzenlemesinden yola çıkarak; bu maddedeki değişmezlik ilkesinin amacının Cumhuriyet sözcüğünü değil, Anayasanın 2. maddesinde nitelikleri belirtilen ve 2. maddenin gönderme yaptığı Başlangıç kısmında yer alan ilkelere dayanan Cumhuriyet rejimini korumak olduğunu belirtmekteydi. Bu kararında Anayasa Mahkemesi,

"1961 Anayasası, 9. maddesi ile bir değişmezlik ilkesi koymuştur. Bu maddeye göre (Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez).

Buradaki değişmezlik ilkesinin sadece (Cumhuriyet) sözcüğünü hedef almadığını söylemek bile fazladır. Yani Anayasa'da sadece (Cumhuriyet) sözcüğünün değişmezliğini kabul ederek onun dışındaki bütün ilke ve kuralların değişebileceğini düşünmenin Anayasa'nın bu ilkesi ile bağdaştırılması mümkün değildir. Zira 9. maddedeki değişmezlik ilkesinin amacı(nın), Anayasası'nın 1., 2. maddelerinde ve 2. maddenin gönderme yaptığı başlangıç bölümünde yer alan temel ilkelere niteliği belirtilmiş "Cumhuriyet" sözcüğü ile ifade edilen Devlet sistemidir. Bir başka deyimle, 9. madde ile değişmezlik ilkesine bağlanan "Cumhuriyet" sözcüğü değil, yukarıda gösterilen Anayasa maddelerinde nitelikleri belirtilmiş olan Cumhuriyet rejimidir. Şu halde, sadece "Cumhuriyet" sözcüğünü saklı tutup, bütün bu nitelikleri, hangi istikamette olursa olsun, tamamen veya kısmen değiştirme veya kaldırmak suretiyle 1961 Anayasasının ilkeleriyle bağdaşması mümkün olmayan bir

Anayasa esprisi içinde geliştirmeci revizyonizmle kayıtlamak) olarak değerlendirmektedir (ÇAĞLAR-1989-: s. 86, dipnot 1).

başka rejimi meydana getirecek bir anayasa değişikliğinin teklif ve kabul edilmesinin Anayasa'ya aykırı düşeceğinin, tartışmayı gerektirmeyecek derecede açık olduğu ortadadır.

Bu bakımdan bu ilkelere değişmeyi öngören veya Anayasa'nın sair maddelerinde yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bu ilkeleri değiştirme amacı güden herhangi bir kanun teklif ve kabul olunamaz. Bu esaslara aykırı olarak çıkarılmış bulunan bir kanunun Anayasa'nın mevcut hükümlerinde en küçük bir etki ve değişme yapması veya yeni bir Anayasa kuralı koyması mümkün değildir"

diyordu (12). Böylece Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerinin denetiminde ölçüt olarak, Anayasanın 1. ve 2. maddeleriyle, 2. maddenin yollama yaptığı Başlangıç kısmındaki temel ilkeleri dikkate almaktaydı.

On ay sonraki bir başka kararında ise Yüce Mahkeme, Anayasa değişikliklerinin denetimi için, daha geniş bir ölçüt getiriyordu (13). 13.4.1971 tarihli Kararında, Mahkemenin,

"Anayasalar bir devletin dayandığı hukuki yapının belkemiği niteliğindedirler. Devletin temel kuruluşlarının düzeni ile o kuruluşlara düşen görevler ve kişilerin hak ve ödevleri bu hukuki yapının bütününe oluştururlar. Ancak Anayasa düzeninin öyle temel kuruluşları, hak ve ödev kuralları vardır ki, bunların, çağdaş uygarlığın gereklerine aykırı hükümlere bağlanması düzeninin bütününe sarsabilir. Sözgelimi Anayasanın 1. maddesinde yazılı Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmün değiştirilmesi Anayasa yapısını temelinden yıkar. Bu nedenle 9. maddede bu hükmün değiştirilmesinin teklif olunamayacağı belirtilmiştir. Cumhuriyet Devlet şekli, temel kuruluşları, hak ve ödev kuralları ile bir ilkelere manzumesidir. Şu halde Cumhuriyet Devlet şeklini ortadan silecek veya onu işlemez duruma getirecek olan Anayasa değişikliklerinin yapılamayacağı Anayasamızın gerek açık hükümlerinden,

(12) Anayasa Mahkemesinin 16.6.1970 günlü, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 8, s. 323.

(13) AKAD (1979): s. 40.

gerek ruh ve felsefesinden çıkmaktadır. Bu temel düşüncenin ulaştırdığı sonuç şudur ki; Anayasa'nın Devlet şekli hükmü dışındaki hükümlerinin, hiçbir kayda tabi olmadan, yasama organınca değiştirilebileceği sanılmamalıdır...

Anayasa'nın tam bir uyum içinde birbirini tamamlayan genel hükümlerinin, Anayasa değişik(lik)leriyle sistem ve düzenin bozulması ve çelişiklikler içine düşürülmesi bir bütün teşkil eden hukuki yapıyı sarsar ve yıkar"

dediğini görüyoruz (14). Karardan anlaşılacağı gibi, Anayasa Mahkemesi kendisini Anayasa değişikliklerinin "çağdaş uygarlığın gerekleri"ne aykırı hükümler getirip, Anayasal düzenin bütünlüğünü bozup bozmadığını denetlemeye yetkili bulmaktaydı. Bu bağlamda, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmün değiştirilmesi, Anayasa Mahkemesine göre, Anayasa yapısını temelinden yıkacak değişikliklere bir örnek olarak gösterilebilirdi; ama, yapılamayacak değişiklikler bununla sınırlı tutulamazdı. Çünkü, "Cumhuriyet Devlet şekli, temel kuruluşları, hak ve ödev kuralları ile bir ilkeler manzumesi"ydi. Öyleyse, Anayasada bu bütünlüğü bozacak türde değişiklikler yapılamazdı. Bu nedenle, Yüce Mahkeme, kararında açıkça "Anayasa'nın Devlet şekli hükmü dışındaki hükümlerinin, hiçbir kayda tabi olmadan, yasama organınca değiştirilebileceği sanılmamalıdır" diyordu. Oysa, Anayasanın 9. maddesinde "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez" dendiğine göre, Anayasadaki değiştirme yasağının da, Türkiye Devletinin bir Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. madde ile sınırlı görülmesi ve bir esas denetiminin sadece bu maddeye yönelik veya bu madde hükmü ile çelişen Anayasa değişiklikleri için mümkün sayılması gerekirdi (15). Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi, Anayasada değiştirilmesi yasaklanan Cumhuriyeti,

(14) Anayasa Mahkemesinin 13.4.1971 günlü, E. 1970/41, K. 1971/37 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 9, s. 428-429.

(15) Nitekim, Anayasa Mahkemesinin anılan kararlarından önce de, doktrinde Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. maddeye yönelik bir değişikliğin Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği savunulmaktaydı (Bkz. AZRAK-1962-: s. 679-680; EROĞUL-1974-: s. 166; KIRATLI-1966-: s. 105). Buna karşılık, yine Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararlarından önce, değiştirilemeyecek hükümleri daha geniş anlayan ve Anayasa değişikliklerinin bu yönden Anayasa Mahkemesince denetlenebileceğini ileri süren düşünürler de vardı. Örneğin, ARIK,

"Anayasanın bazı maddelerinin anayasaya aykırılığı iddiası dinlenecek midir? Anayasadaki hükümlerin hepsi önemce aynı değerde değildir. Mesela devletin Cumhuriyet olduğuna ve layikliğine dair hükümler

yönetimin soydan gelim esasına dayanmadığı bir devlet sistemi olarak görmeye yetinmeyip, bu değiştirme yasağı içine 2. maddedeki nitelikleri ve Başlağıçtaki ilkeleri de dahil etmekle veya değindiğimiz son kararında görüldüğü üzere, çağdaş uygarlığın gerekleri gibi, çok farklı anlamlara çekilebilecek sübjektif kavramları ölçüt olarak almakla, kanımızca Anayasanın Anayasa değişiklikleri için öngörmediği genişlikte bir denetim yolunu açmış oluyordu (16).

2. 1971 değişikliğinden sonraki durum

1961 Anayasasında geniş ölçüde değişiklikler yapan 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun; Anayasanın, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 147. maddesini de değiştirmiş ve bu maddenin birinci fıkrasındaki

"Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetler"

hükmünü,

"Anayasa Mahkemesi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüklerinin Anayasaya, Anayasa değişikliklerinin de Anayasada gösterilen şekli şartlarına uygunluğunu denetler"

şekline dönüştürmüştü. Böylece, daha önce Anayasada açıkça yer almadığı halde, Anayasa Mahkemesinin kendisini yetkili bulduğu Anayasa değişikliklerinin denetimi, artık doğrudan Anayasada düzenlenmiş oluyordu. Ancak, bu düzenlemede, söz konusu denetimin sadece şekil açısından yapılacağı öngörülmekteydi. Böyle olunca, yeni düzenleme, Anayasa Mahkemesinin o güne kadarki içtihatlarında kendisinde gördüğü Anayasa değişikliklerini esas ve şekil açısından denetleme yetkisini daraltmakta (17) ve sadece şekil açısından

hiç bir suretle tadil edilemez. Bunları tadil eden yeni anayasa hükümlerinin anayasaya aykırılığı iddiasının bu mahkemece dikkate alınması gerektiği kanaatindeyiz"

diyordu (ARIK-1961-: s. 846).

- (16) Doktrinde Anayasa Mahkemesinin bu tutumunu benimseyen veya karşı çıkan görüşler için, bkz. yukarıda, Birinci Bölüm s. 9, dipnot 5. Ayrıca bkz. ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Anayasa Mahkemesinin İşlevsel Yönü", *Amme İdaresi Dergisi* C.19, Sayı 1, Mart 1986, s. 53.
- (17) ARMAĞAN, Servet: "1961 Anayasasının Son Değişikliğinden Sonra Anayasa Mahkemesi" *İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. XXXVII, 1972, Sayı 1-4, s. 125-126; YAYLA (1979): s. 974; PARLA (1991): s. 116. ÖZÇELİK, bu yeni düzenlemeyle, Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişiklikleri üzerinde şekil

yapılacak denetime izin vermektedir. 147. maddedeki bu değişikliğin amacının, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerini esas açısından denetleyebilmesinin önlenmesi olduğu, söz konusu değişikliğin gerekçesinden de açıkça anlaşılmaktaydı. Gerçekten, değişikliğin gerekçesinde,

"Anayasa, Türkiye Büyük Millet Meclisini hem kanun vazı, hem de Anayasa vazı olarak yetkili kılmıştır. Kanunu vazı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisinin tasarrufları Anayasada belirtilen istisnalar dışında va Anayasada gösterilen şekil, usul ve esaslara göre Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmuştur. Anayasa Mahkemesi, Yasama Meclislerinin İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu da denetlemeye yetkilidir. Ancak, Anayasa Mahkemesinin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Anayasa vazı olarak yaptığı Anayasa değişikliklerini denetlemesi söz konusu olamaz. Nitekim Anayasamız,4 ncü maddesinin 3 ncü fıkrasında, (Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almıyan bir Devlet yetkisi kullanamaz) hükmü yer almıştır. Şu halde Anayasanın sadece kanunlara ve İçtüzüklere hasrettiği bir denetleme yetkisinin, Anayasa Mahkemesince, Anayasa değişikliklerine teşmil edilemeyeceği tabiidir. Ancak, hemen gözönüne almak gerekir ki, Anayasa değişikliği, Anayasanın 155 nci maddesinde görüldüğü üzere, gerek teklif, gerekse müzakere ve kabul bakımından kanunlardan farklı şekil şartlarına bağlanmıştır. Anayasa değişikliği, bu şartlar dışında kanunların tabi olduğu müzake (re) usullerine tabi olmakla beraber bir kanun değil, bir Anayasadır. Geçmiş yıllar tatbikatında, Anayasa değişiklikleri kanun şeklinde kabul ve ilân edildiği ve bu değişikliklerden bazıları aleyhine iptal davaları açıldığı için, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerinde denetim yetkisi

bakımından denetim yetkisinin bulunup bulunmadığına ilişkin, önceden varolan bazı "şüphe ve tereddütler" in giderildiği görüşündedir (ÖZÇELİK, A. Selçuk: **Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, Birinci Cilt, Umumi Esaslar, İstanbul 1974, s. 233).**

Bu konuda ayrıca bkz., Anayasanın 147. maddesi üzerindeki söz konusu değişiklik Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosunda görüşülürken, üyelerce yapılan konuşmalar (MMTD, Dönem 3, C. 17, s. 510-512; CSTD, Toplantı 10, C. 67, s. 493-510).

bulunup bulunmadığı konusuna açıklık kazandırma ihtiyacı belirlemiştir. Bu denetim yetkisinin, Anayasa değişikliğinin, sadece teklif, müzakere ve kabul edilmesine ait Anayasa hükümlerine uygun olarak yapılmış bulunup bulunmadığı noktasına münhasır olduğu, esasa teşmil edilemeyeceği ve bu esasın Anayasa Mahkemesine yer veren bütün demokrasilerde de aynı tarzda kabul edildiği tesbit olunmuştur. Anayasanın 147 nci maddesindeki değişiklik, bu anlam dışındaki yorum ve uygulamaya yer bırakmayacaktır"

deniliyordu (18).

Ancak, 147. maddedeki bu yeni düzenlemeye karşın, Anayasa Mahkemesinin o güne kadarki uygulamasının özünde bir değişiklik olmadığını ve Yüce Mahkemenin, Anayasa değişikliklerini, Anayasanın 2. maddesinde belirtilen Cumhuriyetin niteliklerine ve Başlangıçtaki ilkelere uygunluğu açısından denetlemeye devam ettiğini görüyoruz. Anayasa Mahkemesi, bu kez sonuca farklı bir gerekçe ile yaklaşmakta ve daha önce esas denetimi olarak değerlendirdiği faaliyetini, şimdi şekil denetimi olarak ele almaktaydı (19). Yüce Mahkeme, bu yeni yaklaşımında şöyle diyordu:

"... 1961 Anayasası, 9. maddesiyle önce bir değişmezlik ilkesi koymuş ve sonra bir de teklif yasağı getirmiştir. O halde, 9. madde hükmü içeriği bakımından biçime ilişkin bulunan iki yönlü bir kuraldan oluşmaktadır.

Gerçekten, maddede yer alan değişmezlik ilkesinin sadece "Cumhuriyet" sözcüğünü amaç aldığı, yani Anayasadaki "Cumhuriyet" sözcüğünün değişmezliğini öngörerek, Cumhuriyeti oluşturan onun dışındaki ilke ve kuralların değiştirilebileceğini düşünmek, bu ilke ile bağdaştırılmaz. Çünkü 9. maddedeki değişmezlik ilkesinin asıl amacı, Anayasanın 1. maddesiyle 2. ve 2. maddenin gönderme yaptığı Başlangıç bölümünde yer alan temel ilke ve kurallarla niteliği belirtilerek "Cumhuriyet" sözcüğüyle adlandırılan Devlet sistemidir...

(18) Millet Meclisinin 27.8.1971 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, S. Sayısı 419, s. 16-17, MMTD, Dönem 3, C. 17. Bu konuda ayrıca bkz. AKAD (1979): s. 39.

(19) YAYLA (1979): s. 989; AKAD (1979): s. 40; KAPANİ (1978): s. 43, dipnot 10; TEZİÇ (1991): s.73; ÜNSAL, Artun: **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**, Ankara, 1980, s. 272.

Yukarıdaki açıklamalara göre Cumhuriyet rejiminin Anayasamızda niteliğini belirleyen ilke ve kurallarında değişmeyi öngören veya Anayasanın öteki maddelerinde yapılan değişikliklerle doğrudan doğruya veya dolaylı yollardan bu ilkeleri değiştirmeyi amaç güden herhangi bir kanun teklif ve kabul edilemez...

Kanun ve o nitelikte bulunan Anayasa değişikliklerini teklif etmeyi düzenleyen Anayasa hükümleri birer biçim kuralı olduklarına göre, bunu yasaklayan bir kuralın dahi bir biçim kuralı olduğunda hiç kuşku yoktur. Çünkü bu yasak, belli sayıdaki Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin esasında kendileri için bir hak (20) teşkil eden ve niteliği bakımından da bir yasama işlemi olan Anayasa değişikliği teklif etmelerini önlemektedir. Başka bir deyimle, değişiklik teklifi, değişmezlik ilkesiyle çatışmıyorsa, Anayasada gösterilen şekil şartlarına uygun olarak yöntemi içinde yürüyecek ve şayet çatışıyorsa, hiç yapılamayacak, yapılmış ise yöntemi içinde yürütülemez, yürütülmüş ise kabul edilip kanunlaşamayacaktır..." (21).

Böylece Anayasa Mahkemesi, Anayasanın bir hükmünün değiştirilmesinin teklif edilmesini düzenleyen kuralları bir şekil kuralı olarak görmekte ve bu nedenle değiştirilmesi yasaklanmış bir kural için yapılan değişiklik teklifini de şekil aykırılığı olarak değerlendirmekteydi. Yüce Mahkeme, Anayasanın 9. maddesindeki "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmü değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" hükmünden sadece Türkiye Devletinin bir Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. maddesinin değil, Cumhuriyetin niteliklerini gösteren 2. maddenin ve 2. maddenin yollama yaptığı Başlangıçtaki temel ilkelerin de değiştirilemeyeceğini ve değiştirilmelerinin teklif edilemeyeceğini anladığından; bu nitelik ve ilkelere doğrudan veya dolaylı yönelen bir değişikliği, bu konudaki teklif yasağına rağmen teklif edilmiş olması ve bu nedenle şekil açısından Anayasa aykırılığına yol açması nedeniyle denetleyebileceğini ileri sürüyordu. Ne var ki, Anayasada değiştirilmesi yasaklanmış bir konuda değişiklik yapılmasına kalkışıldığında, giderilmesi

(20) Daha önce de değindiğimiz gibi, burada "hak" yerine "yetki" sözcüğünün kullanılması gerekirdi. Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 28, dipnot 9.

(21) Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 13, s. 429-431.

mümkün herhangi bir şekil aykırılığından değil, konu açısından bir yetkisizlikten söz edilmesi daha doğru olacaktır (22). Bu durumda da, şekil denetimi yetkisine sahip olan Anayasa Mahkemesinin, "yokluk" ile sonuçlanacak bir sakatlığı denetleyip denetleyemeyeceği sorusu akla gelecektir (23). 147. maddedeki "şekil" kavramını dar olarak anlamayıp, YAYLA'nın ileri sürdüğü gibi, "yetki unsuru ayrımı ve denetimine, Anayasa yargısı içinde ayrıca yer verilmediği için yetki denetimini de 'şekil' incelemesinin kapsamına sokmak zorunlu olmuştur" (24), desek bile; o zaman da, Anayasa Mahkemesinin Anayasada değiştirilmesi yasaklanmış olan "Cumhuriyet"i, Anayasanın 2. maddesindeki nitelikleri ve Başlangıçtaki temel ilkeleri de içeriyor görmesi sorun doğuracaktır. Gerçekten, 2. maddede yer alan insan haklarına dayanmak, millî, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti olmak gibi niteliklerin ve Başlangıçtaki temel ilkelerin her birinin taşıdığı anlamın genişliğini dikkate aldığımızda, bu kavramlar üzerinde doğrudan veya dolaylı hiçbir etkisi olmayan bir Anayasa değişikliğini düşünebilmek güçtür. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi hemen her Anayasa değişikliğinin önce bu nitelikler ve ilkelerle çatışıp çatışmadığını denetleyecek; bir çatışma saptarsa, o zaman bu değişikliği, Anayasanın 9. maddesinde değiştirilmesi ve değiştirilmesinin teklif edilmesi yasaklanmış olan Cumhuriyete yönelik bir değişiklik teklifi olduğu için iptal edecek demektir. Böyle olunca, söz konusu denetimin ilk aşaması, ister istemez bir esas denetimine yol açacaktı (25).

(22) YAYLA (1979): s. 981-982.

(23) YAYLA (1979): s. 982.

(24) YAYLA (1979): s. 982.

Gerçekten, bir işlemin yapılması sırasında yetki unsuru bakımından doğabilecek sakatlıkların da "şekil denetimi" içinde ele alınabileceği savunulabilir. Nitekim, ÖZBUDUN "şekil" kavramını geniş olarak anlatmakta ve

"...Anayasa normların 'şekil' bakımından denetlenmesinden söz ederken, muhtemelen, buna ek olarak 'yetki' unsuru bakımından mevcut olabilecek sakatlıkların denetlenmesini de kastedmiştir. 'Yetkiden anlaşılması gereken, bir işlemin, anayasanın yetkilendirdiği organ veya organlar tarafından ve Anayasanın çizdiği görev alanı içinde yapılmasıdır'. Yetki unsuru bakımından mevcut sakatlıklar, işlemi aynı zamanda şekil bakımından da sakatlar. Çünkü yetkisiz bir organ tarafından veya Anayasanın çizdiği yetki alanı dışında yapılan bir işlem şekil bakımından sağlıklı, geçerli bir işlem olarak doğmaz. Anayasa Mahkemesinin böyle bir işlemi, daha esasa girmeden, şekil yönünden iptal etmesi gerekir"

demektedir (ÖZBUDUN-1989-:s. 375-376).

(25) Bkz. ÖZBUDUN, Ergun: Yılmaz Aliefendioğlu tarafından Anayasa Yargısı Sempozyumunda sunulan "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu" başlıklı tebliğ üzerinde yorumu, *Anayasa Yargısı*, Ankara 1984, s. 139-140.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, bu dönemde yapılan çeşitli Anayasa değişikliklerinin getirdiği yeni düzenlemelerin, Anayasanın 9. maddesindeki değişmezlik ilkesine ve dolayısıyla teklif yasağına aykırı bir yönünün bulunup bulunmadığını araştırırken; hem bu değişikliklerin, hem de değişmezlik kapsamı içinde gördüğü 2. maddedeki Cumhuriyetin niteliklerinin ve Başlangıçtaki temel ilkelerin içeriklerini uzun uzun tartışmakta ve böylece karara ulaşmaktaydı (26). YAYLA'nın da vurguladığı gibi, bu "esasa girip çıkan şekil incelemesi" yerine

(26) Anayasa Mahkemesinin, 147. maddedeki değişiklikten sonra iptal ettiği veya iptal istemini reddettiği Anayasa değişikliklerine ilişkin kararları şöyle sıralanabilir.

- i) "T.C. Anayasasının 30., 57., 136., 138. ve 148. Maddelerinin Bazı Fıkralarının Değiştirilmesi ve 2 Geçici Madde Eklenmesi Hakkında"ki 15.3.1973 tarihli ve 1699 sayılı Kanunun, Anayasanın kişi güvenliğini düzenleyen 30. maddesinin dördüncü fıkrasını değiştiren ve yakalanan bir kimsenin hakim önüne çıkarılmasını kırksekiz saate, toplu olarak işlenen suçlarda ise yedi güne çıkararak 1. maddesi, Anayasanın 136. maddesine altı yeni fıkra ekleyerek Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kurulmasını düzenleyen 3. maddesi ve Anayasaya Geçici 21. maddeyi ekleyerek, sıkıyönetim kaldırıldıktan sonra sıkıyönetim mahkemelerinin bakmakta oldukları davalar sonuçlanıncaya kadar görev ve yetkilerinin devamını öngören 6. maddesi hakkındaki iptal istemini, bu değişiklikler "Anayasasının 9. maddesindeki (Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmünün değiştirilemeyeceğine) ilişkin biçim kurallarına aykırı olmadığı" için reddeden; buna karşılık, Kanunun 4. maddesiyle Anayasanın askerî yargıyı düzenleyen 138. maddesinin "Askeri mahkemelerde üyelerin çoğunluğunun hâkimlik niteliğine sahip olması şarttır" diyen dördüncü fıkrasına eklenen "Ancak savaş halinde bu şart aranmaz" hükmünü, "Anayasa'nın Cumhuriyetin insan hak ve hürriyetlerine dayalı olduğunu belirleyen Başlangıç bölümüyle 2. maddesinde gösterilen insan haklarına ve Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayalı bir hukuk devleti olma niteliğine aykırı bulunduğundan, Anayasa'nın 9. maddesindeki değişmezlik ilkesine ve dolayısıyla teklif yasağına da ters düşmektedir" gerekçesiyle iptal eden 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K.1975/87 sayılı Karar, AMKD, Sayı 13, s. 403 vd.
 - ii) T.C. Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile değiştirilen 38. maddesinin, kamulaştırma bedelinin malikin bildirdiği vergi değerini geçemeyeceğini öngören ikinci ve üçüncü fıkralarına ilişkin iptal istemini, bu düzenlemenin "Anayasa'nın Başlangıç kısmında ve 2. maddesinde yer alan ilkelere ve dolayısıyla 9. maddesindeki Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki Anayasa hükmünün değiştirilemeyeceğine ve değiştirilmesinin teklif edilemeyeceğine ilişkin biçim kuralına aykırı bir yönü olamayacağı açıktır" gerekçesiyle reddeden 23.3.1976 günlü, E.1975/167, K. 1976/19 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 118 vd.
- Ancak, Anayasa Mahkemesi kısa bir süre sonra görüşünü değiştirmiş ve bu düzenlemeyi hemen aşağıda yer alan kararı ile iptal etmiştir.

"Anayasa Mahkemesi, bu konuda 'esas incelemesi yapıyorum' deseydi, başka ne yapabilirdi ki?" (27).

Görülmektedir ki, Yüce Mahkeme, Anayasanın 2. maddesindeki nitelikleri ve "Başlangıç"taki temel ilkeleri de değiştirilmesi yasaklanmış hüküm saymakla, "sanki 147. madde hiç değişmemiş gibi" (28), Anayasa değişikliklerinin içeriğinin yargısal denetimini sürdürmekteydi.

iii) T.C. Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile değiştirilen 38. maddesinin, kamulaştırma bedelinin malikin bildirdiği vergi değerini geçemeyeceğini öngören ikinci ve üçüncü fıkralarını, bu düzenleme Anayasanın 2. maddesindeki Cumhuriyetin niteliklerinden bir kısmını bozucu ve zedeleyici etki taşıdığından, 9. maddede yer alan teklif edilemezlik ve değiştirilemezlik ilkelerine aykırı bulunduğu ve böylece aynı maddedeki biçim kurallarına aykırı olarak yasalaştığı için iptal eden 12.10.1976 günlü, E. 1976/38, K. 1976/46 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 252 vd. Anayasa Mahkemesinin bu Kararı ile ilgili olarak bkz. ÇELEBİCAN, Gürgân: "Anayasa'nın 38.ci Maddesine İlişkin İptal Kararı Üzerine", Prof.Dr.Bülent N. Esen'e Armağan, Ankara 1977, s. 137-157; ÇAĞAN, Nami : "Anayasa Mahkemesi ve Kamulaştırmada Vergi Değeri", Prof.Dr.Osman F. Berki'ye Armağan, Ankara 1977, s. 247-256.

Anayasa Mahkemesi, aynı maddenin aynı fıkralarına ilişkin bir başka iptal istemine karşı, bu hükümler zaten iptal edilmiş olduğundan, "yeniden karar verilmesine yer kalmadığına" hükmetmiştir. Bkz. 12.10.1976 günlü, E.1976/26, K.1976/47 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 287 vd.

iv) T.C. Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile değiştirilen 144. maddesinin, Yüksek Hakimler Kurulunun, adliye mahkemeleri hakimlerinin özlük işleri hakkında kesin karar vereceğini düzenleyen birinci fıkrasında yer alan "Bu kararlar aleyhine başka mercilere başvurulamaz" hükmünü, Türkiye Cumhuriyeti niteliklerinden olan insan hakları ve hukuk devleti ilkelerini bozmakta olduğu, bu nedenle Anayasanın 9. maddesindeki "değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez" yasağının kapsamına girdiği için iptal eden, 27.1.1977 günlü, E.1976/43, K.1977/4 sayılı Karar, AMKD, Sayı 15, s. 106 vd.

v) T.C. Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanun ile değiştirilen ve Yüksek Savcılar Kurulunu düzenleyen 137. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Bu Kurulun kararları kesin olup bunlar aleyhine başka bir mercie başvurulamaz" hükmünü, Yüksek Hakimler Kurulu ile ilgili yukarıdaki Kararın gerekçesine yollama yaparak iptal eden 27.9.1971 günlü, E.1977/82, K. 1977/117 sayılı Karar, AMKD, Sayı 15, s. 444.

(27) YAYLA (1979): s. 980. Bu konuda ayrıca bkz. TEZİÇ (1991): s. 73; KUZU (1990): s. 178-184.

(28) AKAD (1979): s. 41.

III. 1982 ANAYASASINDA ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

1 .Denetimin türü ve kapsamı

A. Denetimin sadece şekil açısından yapılabilmesi

1982 Anayasası da, 1961 Anayasasının 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla değiştirilmiş şeklinde olduğu gibi, Anayasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesince sadece "şekil" açısından denetlenebileceğini öngörmektedir. Gerçekten, 1982 Anayasasının Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirleyen 148. maddesinde,

"Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde karamamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler..."

hükmü yer almış bulunmaktadır. Her ne kadar, Danışma Meclisinde Anayasa tasarıları üzerindeki görüşmeler sırasında "Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu ve bunun değiştirilemeyeceğine dair ilkenin de Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulması" yolunda bir düşünce ileri sürülmüşse de (29); bu düşüncenin Danışma Meclisi Genel Kurulunca benimsenmediğini ve böylece Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerindeki yetkisinin şekil denetimi ile sınırlı tutulduğunu görüyoruz.

1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerini sadece şekil bakımından denetleyebileceğini belirtmekle kalmamış; şekil denetiminin kapsamına bir de sınır getirmiştir. Esasen, 1982 Anayasası, sadece Anayasa değişikliklerinin değil, kanunların da Anayasa Mahkemesince şekil bakımından

(29) Görüşmeler sırasında, Danışma Meclisi üyesi Kamer Genç, ilgili hükmün

"Anayasa değişikliklerini ise sadece devlet şeklinin değişmezliği ve şekil bakımından inceler ve denetler"

şeklinde değiştirilmesini isteyen bir önerge vermiş ve önergesini,

"... devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu ve bunun değiştirilemeyeceği ilkesinin de Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulması yararlı olacaktır. Aksi halde bunun bir müeyyidesi olmaz.

Eğer, 'devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu' yolundaki hüküm değiştirilirse, o zaman kim buna mani olacaktır?"

sözleriyle savunmuşsa da; Danışma Meclisi Genel Kurulu bu önergeyi kabul etmemiştir (DMTD, C. 10, s. 185, 192-193).

denetlenebilmesinin kapsamını daraltmış bulunmaktadır. Gerçekten, Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasında,

"Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır..."

denilmektedir (30). Maddeden anlaşılacağı gibi, Anayasa Mahkemesi, kanunları şekil bakımından denetlerken, yalnız son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığını (31); Anayasa değişikliklerinde ise teklif ve oylama

-
- (30) Aynı hüküm, 10.11.1983 tarihli, 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 21. maddesinin birinci fıkrasında da yer almaktadır. Anılan fıkrada

"Anayasa Mahkemesinin şekil bakımından denetimi kanunlarda son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı, Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususlarıyla sınırlıdır"

denilmektedir.

- (31) Anayasa koyucu, bir kanunun tümü üzerindeki son oylamanın, varsa daha önceki şekil bozukluklarını gidereceği görüşündedir. Nitekim, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Tasarısının gerekçesinde, bu konuda şöyle denilmektedir:

"Getirilen ikinci bir yenilik, son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olamayacağıdır. Son oylama genel kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını genel kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır. Çünkü onun kararı, yapılan bir incelemeye, tartışmaya ve açıklamaya dayanır. Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır" (Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, 1/463, s. 100).

Ancak, TEZİÇ'in de belirttiği gibi, şekil denetiminde sadece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususunun ölçüt alınmasıyla "parlamentodaki çoğunluğun her an 'sürpriz kanunlar' koymasına" imkân tanınmış olacaktır (TEZİÇ, -1991-: s. 181). Bu konuda ayrıca bkz. SOYSAL (1990): s. 373-374.

çoğunluğu ile ivedilikle görüşülememe şartına uyulup uyulmadığını dikkate alabilecektir (32).

i- Teklif çoğunluğu

Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişikliklerini denetlerken bakabileceği hususlardan biri, değişiklik teklifinin T.B.M.M. üye tam sayısının en az üçte biri tarafından yapılıp yapılmadığıdır. Daha önce gördüğümüz gibi, söz konusu teklif yetersayısı bir Anayasa değişikliği sürecini başlatabilmek için aranmaktadır (33). Ancak, hatırlanacağı gibi, bu süreç bir kez başladıktan sonra, değişiklik teklifinin görüşülmesi yöntemine göre sürerken, gerek komisyon incelemesi sırasında, gerek Genel Kuruldaki görüşmelerde, değişiklik teklifi üzerinde yapılması önerilen bazı değiştirmeler için, artık Meclis üye tam sayısının üçte birinin imzasının aranmasına gerek yoktur (34). Ne var ki, bu değiştirme istemlerinin, görüşülmekte olan değişiklik teklifi ile ilgili olması gerekir. Şayet, komisyon aşamasında veya Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında yapılan değiştirme istemlerinin, görüşülmekte olan Anayasa değişikliği teklifi ile hiç ilgisi yoksa; bu istemlerin kabul edilmesi durumunda, söz konusu değişikliğin kanımızca teklif yetersayısı açısından Anayasaya aykırılığı ileri sürülebilir ve Anayasa

(32) Burada dikkat çeken ilginç bir husus da, 1982 Anayasasının, şekil denetiminin kapsamını sadece Anayasa değişiklikleri ve kanunlar için sınırlandırmış olmasıdır. Gerçekten, Anayasanın 148. maddesinin birinci fıkrasında, şekil ve esas bakımlarından Anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesince denetlenebileceği öngörülen kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün şekil bakımından yapılacak denetimi için bir sınır getirilmemiştir. TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi, kanun hükmünde kararname, kanunların hazırlanışındaki yonteme tâbi olmadıklarından, bunlarla ilgili olarak, "son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı" gibi bir sınırdan söz edebilmek zaten mümkün değildir (TEZİÇ -1991-: s. 182. Bu konuda ayrıca bkz. YAYLA -1983-: s. 146-147; ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 111). Buna karşılık, bir kanun hükmünde kararnamenin yasama organınca kabulü, değiştirilerek kabulü veya reddi, kanun ile yapıldığından; söz konusu kabul, değiştirerek kabul veya ret işlemlerinin, kanunların şekil denetimindeki sınırlamaya tabi olacakları açıktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğüne gelince, büyük ölçüde kanunların hazırlanışındaki yonteme uygun olarak yapıldığı halde, İçtüzüğü'nün şekil denetimi için hiç bir sınır getirilmemiş olmasının nedenini açıklayabilmemiz sanırız kolay değildir. Anayasasının ilgili maddesinin gerekçesinde de, bu konuyu aydınlayabilecek bir açıklama yer almamıştır (ALİEFENDİOĞLU -1984-: s. 111. Bu konuda ayrıca bkz. ÖZBUDUN -1989-: s. 381-382).

(33) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 23 vd.

(34) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 44 vd., 59 vd.

Mahkemesinin bu konuyu inceleyebilmesi gerekir (35). Aynı şekilde, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderilen bir Anayasa değişikliğinde, Cumhurbaşkanı, incelemiş olduğu metinle hiç ilgisi olmayan türde bazı değiştirmelerin yapılmasını istiyorsa, bu istemin kabul edilmesi durumunda da, Anayasa değişikliğinin teklif yetersayısı açısından sakat olacağı savunulabilir (36).

ii- Oylama çoğunluğu

Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişikliklerini denetlerken dikkate alabileceği ikinci bir husus, Anayasa değişikliğinin, Anayasanın 175. maddesi uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğuyla kabul edilmiş olup olmadığıdır. Bilindiği gibi, bir Anayasa değişikliği teklifinin kabulü için, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte üç çoğunluğunun olumlu oyu gerekmektedir ve bu kabul yetersayısı, değişiklik teklifinin tâbi tutulduğu her aşamadaki oylamada aranmaktadır (37). Bu nedenle Anayasa Mahkemesi de, bir Anayasa değişikliği kanununun gerek maddelerine geçilmesi sırasında, gerek maddelerinin kabulünde, gerekse kanunun tümü üzerindeki son oylamada, söz konusu yetersayının sağlanmış olup olmadığını denetleyebilecek demektir. Nitekim, Anayasanın, şekil bakımından yapılacak denetimin sınırlarını belirleyen 148. maddesinin ikinci fıkrasında, kanunların denetiminde sadece "son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı"nın dikkate alınacağı belirtilirken; Anayasa değişikliklerinde "son oylama"dan değil, "oylama çoğunluğu"ndan söz edilmektedir. Bu düzenleme de, bir Anayasa değişikliğinin kabulüne ilişkin olarak Anayasa Mahkemesince yapılacak denetlemenin, sadece son oylama ile sınırlı olmadığını, değişikliğe dair kanunun maddelerine geçilmesi ve maddelerinin kabulü aşamalarındaki oylama çoğunluğunu da kapsayacağını göstermektedir (38).

Ayrıca, eklemek gerekir ki, Cumhurbaşkanınca, bir kez daha incelenmesi için yasama organına geri gönderilen bir Anayasa değişikliğinde, yasama organının, Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesini benimsemeyip, kendi ilk metnini aynen kabul edebilmesi için Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu gerektiğine göre; Anayasa Mahkemesi de, geri gönderilmiş ve yasama

(35) Bu konuda, bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 44 vd, 59 vd.

(36) Bu konuda, bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 86-87.

(37) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 69 vd.

(38) Bu konuda, Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası dönemindeki iki kararı için, bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 71, dipnot 82.

organınca bu şekilde aynen kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliğini oylama çoğunluğu açısından denetlerken, kuşkusuz ki Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun sağlanıp sağlanmadığına bakacaktır (39).

iii- İvedilikle görüşülememe şartına uyulup uyulmadığı

Daha önce değindiğimiz gibi, 1982 Anayasasının 175. maddesinin 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki şeklinde "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler ivedilikle görüşülemez" denirken; maddede, anılan kanunla yapılan değişiklikten sonra, bu ifade "Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurul'da iki defa görüşülür" şekline dönüştürülmüştür (40). Böylece, Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerini denetlerken dikkate alabileceği son bir husus olarak belirtilen "ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı" ibaresinden, Anayasa değişikliği teklifinin T.B.M.M. Genel Kurulunda iki defa görüşülüp görüşülmediğinin denetlenmesini anlamamız gerekmektedir. Kuşku yok ki, 175. maddedeki değişiklik sırasında 148. maddedeki bu ibare de değiştirilmiş olsaydı, Anayasada aynı amaca yönelik böyle iki farklı deyim kullanılmasının önüne geçilmiş ve bu nedenle daha isabetli davranılmış olurdu (41). Burada bir kez daha belirtmeliyiz ki, kanımızca Anayasa Mahkemesinin -her ne kadar 1961 Anayasası döneminde aksi yönde karar vermişse de-, bir Anayasa değişikliği teklifinin ivedilikle görüşülüp görüşülmediğini denetlerken, teklifin ikinci görüşmesinin yapılabilmesi için, birinci görüşmede kabul edilmiş olmasını araması gerekir (42).

Görüldüğü gibi, 1982 Anayasasına göre, Anayasa Mahkemesi, bir Anayasa değişikliğini şekil açısından denetlerken, onun izlemesi gereken süreçte ortaya çıkan her türlü aksaklığı dikkate alamayacak, sadece yukarıda değinilen üç hususu incelemekle yetinecektir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, 1982 Anayasanın Geçici 4. maddesini yürürlükten kaldıran, ancak bu yürürlükten kalkmanın kesinleşmesini Anayasanın o andaki düzenlemesinde yer almayan zorunlu bir halkoylamasına sunulma ve o halkoylamasında kabul edilme şartına

(39) Bu konuda, bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 90 vd.

(40) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 48 vd.

(41) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 50, dipnot 40.

(42) Bu konu ve Anayasa Mahkemesinin değinilen Kararı için, bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 52 vd.

bağladığı için, şekil açısından Anayasaya aykırı bir durum yaratan 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanununun 4. maddesi hakkındaki iptal istemini (43); söz konusu Anayasaya aykırılık iddiası, Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen hususlardan olmadığı için, "ilk inceleme" aşamasında reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, 18.6.1987 günlü ve E. 1987/9, K. 1987/15 sayılı bu Kararında,

(43) Anayasa Mahkemesinde T.B.M.M.'nin 90 üyesi tarafından açılan iptal davasının gerekçesinde, 3361 sayılı Kanunun Anayasanın Geçici 4. maddesini yürürlükten kaldıran 4. maddesinin, Anayasanın aynı Kanunla değiştirilen 175. maddesinin bu değişiklik henüz yürürlüğe girmeden önceki şeklinde öngörülen teklif ve kabul çoğunluklarına uyularak konulmuş olduğuna ve Cumhurbaşkanı tarafından da geri gönderilmediğine göre, Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğü girmesi gerektiği belirtilmekteydi (AMKD, Sayı 23, s. 282-283).

Gerçekten, 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanununun 4. maddesi, 1982 Anayasasının bir takım eski politikacıların siyasal haklarına ilişkin bazı kısıtlamalar getiren Geçici 4. maddesini yürürlükten kaldırırken, 3. maddesi de, Anayasanın değiştirilmesini düzenleyen 175. maddeyi değiştiriyor ve T.B.M.M. üye tam sayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliklerinin -Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmediği takdirde- zorunlu olarak; Meclis üye tam sayısının üçte ikisi veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilen değişikliklerin ise Cumhurbaşkanının isteği üzerine halkoyuna sunulacağını öngörüyordu. Söz konusu Kanununun 4. maddesinde,

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Geçici 4üncü maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu hükmün onaylanarak yürürlüğe girebilmesi için halkoyuna sunulması zorunlu olup halkoylaması, Anayasanın 175 inci maddesinin bu Kanunla değişik hükümlerine göre yapılır"

denilmekteydi. Oysa, 175. maddenin o an henüz yürürlükte olan şekline göre, bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulabilmesi için, Cumhurbaşkanınca yasama organına geri gönderilmesi ve Meclisin geri gönderilen bu değişikliği aynen kabul etmesi gerekiyordu. Ancak bu durumda da halkoylaması zorunlu olmayıp, Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştı. Bu nedenle, 4. maddenin, Anayasanın o tarihte henüz yürürlükte olan 175. maddesinin eski şekline aykırı olduğu açıktı. 4. maddenin getirdiği halkoylamasına sunulma şartının, 175. maddenin henüz yürürlüğe girmemiş yeni şekline de uygun olduğu söylenemezdi. Çünkü, yeni düzenlemeye göre, zorunlu halkoylaması, sadece Meclis üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilen Anayasa değişiklikleri için öngörülmekteydi. Oysa, anılan Anayasa değişikliği, Meclis üye tam sayısının üçte ikisinden çok daha fazla bir çoğunlukla kabul edilmişti ve yeni düzenlemeye göre, böyle bir durumda halkoylaması Cumhurbaşkanının takdirine bırakılıyordu. Bu yüzden, Anayasanın Geçici 4. maddesinin yürürlükten kaldırılmasını zorunlu halkoylamasına sunulma şartına bağlayan 3361 sayılı Kanununun 4. maddesi, Anayasanın, aynı Kanununun 3. maddesi ile değiştirilmiş olan 175. maddesinin yeni şekline de uygun düşmüyordu.

"Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini belirleyen Anayasanın 148. maddesinde, Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaların esas yönünden denetimine yer verilmediği gibi, bunların biçim yönünden denetimleri de; teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlı tutulmuştur. İptal istemi bu sınırlı sebeplerden herhangi birine ilişkin bulunmadığı sürece davanın dinlenmesi olanağı yoktur. Dava dilekçesinde ileri sürülen hususlar Anayasanın 148. ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanununun 21. maddelerinde sayılı ve sınırlı olarak belirlenen şekil bozukluklarından değildir. Bu itibarla işin esasına girilmeden yetkisizlik nedeniyle davanın reddine karar verilmesi gerekir"

demekteydi (44).

(44) AMKD, Sayı 23, s. 285-286.

Anayasa Mahkemesinin bu Kararına, üyelerden sadece Yekta Güngör ÖZDEN katılmıyordu. ÖZDEN, Karşıoy gerekçesinde özetle,

"175. madde değiştirilmeden, değiştirilebilecek sürekli ya da geçici öbür maddeler bu maddeye aykırı içerikte değiştirilemezler. Değiştirme ancak yürürlükteki kaynak-dayanak-özel maddeye uygun biçimde yapılabilir... Bu maddelere aykırı değişiklikler, kanımca 'yok' sayılmalıdır... Bir yasanın yasama organında kabulü ile yasalaşma evresi tamamlanır... Anayasa'nın Geçici 4. maddesini kaldıran, incelenen 4. madde yeterli koşullarına uygun biçimde kabul edilmekle yasalaşması tamamlanmış olmalıdır. Oysa, zorunlu halkoylaması yolu açılarak yasalaşma ona bırakılmıştır... Böylece yasama organının kabul oyu, varlığını, etkinliğini yitirmiştir. Kabul oyu yasalaşmayı tamamlayıcı, bitirici öge olmaktan çıkarılmaktadır. Bu durum, Anayasa değişiklikleri için Anayasa'nın 148. maddesinin inceleme-denetleme yetkisini tanıdığı 'oylama çoğunluğu'yla doğrudan ilgilidir. Oylama çoğunluğunu değiştiren, erteleyen, kaldıran, TBMM. dışı yeni ve gereksiz bir yöntemle bağlayan, Anayasa'nın 175. ve Geçici 9. maddesine aykırı hüküm kesinkes sakattır. Bu saptama, biçim yönünden iptali gerektirir"

demekteydi (AMKD, Sayı 23, s. 286-294). Böylece ÖZDEN, bir yandan yokluğa işaret ederken, diğer yandan "oylama çoğunluğu"na daha geniş bir anlam veriyordu.

SOYSAL'ın da, Yüce Mahkemenin Kararından önce benzer görüşü savunduğuna ve oylama çoğunluğunu daha geniş değerlendirip,

B. Değiştirilmesi yasaklanmış olan maddelerin durumu

Bilindiği gibi, 1982 Anayasasının 4. maddesi, Anayasanın 1., 2., 3. maddelerinin değiştirilmesini ve değiştirilmesinin teklif edilmesini yasaklamıştır. Buna karşılık, hemen yukarıda gördüğümüz gibi, Anayasanın Anayasa

"... geçici 4. maddenin kaldırılmasını zorunlu halkoylamasına bağlayan hüküm, Anayasa'nın o zaman yürürlükte olan 'oylama çoğunluğu' kuralına aykırıdır. Çünkü o kuralın gereğini yeterli saymayıp ek bir koşul getirmektedir..."

dediğine tanık oluyoruz (SOYSAL, Mümtaz: "Ek Koşul", Milliyet Gazetesi, 9 Haziran 1987, s. 2).

KAZAN ise,

"Anayasanın 148. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkilerini sayarken, 'Anayasa değişikliklerini sadece şekil bakımından inceleyip denetler' diyor. Bu incelemeyi de 'teklif ve oylama çoğunluğu' ve 'ivedilik' yasağıyla sınırlıyor. Ama, 'teklifi' incelemek yalnız imza sayısına bakmak değildir. Nasıl, eksik imzalı bir 'teklif' geçerli sayılmıyorsa, anayasanın belirlediği yöntem aykırı 'teklif' de geçerli sayılamaz... yöntem aykırı bir 'teklif' anayasal anlamda 'teklif' olamaz"

diyordu (KAZAN, Turgut: "Referandum Anayasa Mahkemesi'nde" Cumhuriyet Gazetesi, 8 Haziran 1987, s. 2).

Buna karşılık Hikmet Sami TÜRK, yine Yüce Mahkemenin kararından önce yazdığı bir yazıda, çeşitli seçeneklere dikkat çekmekte ve sonradan çoğunluk kararında benimsenmiş olan görüşü en güçlü olasılık olarak beklemekteydi (TÜRK, Hikmet Sami: "Siyasal Yasaklar ve Anayasa Mahkemesi", Yankı Dergisi, Sayı 845, 8-14 Haziran 1987 s. 17).

Bir başka düşünür, Necip BİLGE ise, soruna farklı bir yorum getirmekte ve

"... oylama çoğunluğu kavramı üzerinde daha yakından durulduğunda, oylamaya koyma olanağının bulunup bulunmadığının araştırılması gerektiği sorunu ortaya çıkar. Sorun bu açıdan ele alınınca görülür ki, anayasa değişiklikleri, yürürlükte bulunan değiştirme yöntemine uygun olarak ele alınmalıdır. Ayrıca, anayasanın 7. maddesi TBMM'ye ait olan yasama yetkisinin devredilemeyeceğini hükme bağladığına göre, teklifin bu hükme de uygun olması gerekir... Bu durumda, teklifin bu kısmının Meclis Başkanınca anayasaya aykırılıktan ötürü oya sunulmaması gerekirdi... kurallara aykırı olarak yapılan işlemler yapılmamış sayılır..."

diyerek, bu değişikliğin yokluğunu savunmaktaydı (BİLGE, N.: "Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Kaçırılan Fırsatlar", Cumhuriyet Gazetesi, 3 Eylül 1987, s. 2).

YÜZBAŞIOĞLU da, siyasal yasakların kalkmamasına da yol açabilecek olan halkoylaması şartının, Anayasanın değiştirilmesini ve değiştirilmesinin teklif

Mahkemesinin yetkilerini belirleyen 148. maddesi ise, Anayasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesince sadece şekil açısından denetlenebileceğini öngörmekte ve bu şekil denetimini, teklif ve kabul çoğunluğu ile değişikliğin ivedilikle görüşülüp görüşülmediği hususları ile sınırlandırmaktadır. Böyle olunca, Anayasanın bu iki maddesi, çelişkili bir durum yaratmış bulunmaktadır (45). Gerçekten, teklif ve kabul yeter sayısında eksiklik olmayan ve ivedilikle de görüşülmeyen bir Anayasa değişikliği, değiştirilmesi yasaklanan maddelerden birine aykırı olan düzenleme

edilmesini yasakladığı 2. maddedeki "demokratik hukuk devleti ilkesine" aykırı olduğunu ileri sürüyor ve

"... tâli kurucu iktidar olarak Meclis, asli kurucu iktidarın koyduğu Anayasa'yı değiştirme prosedürüne uymayarak Anayasa'yı değiştirmiştir. Halkoylaması zorunluluğunu getirmekle, Anayasa'nın öngörmediği 'ek şekil' unsuru koymuştur.

Meclis tâli kurucu iktidar sıfatıyla, asli kurucu iktidarın Anayasa'da koyduğu gerek değişmezlik- teklif edilmezlik yasağına, gerekse Anayasa'yı değiştirme prosedürüne uymayarak Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesine ve Anayasa'nın 6 ncı maddesinde belirtilen 'hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz' hükmüne rağmen asli kurucu iktidarın Anayasa'yla kendisine vermediği bir yetkiyi kullanarak, yetki gasbı ile Anayasa'yı değiştirmiştir... Hukukta bunun yaptırımını ise 'yokluk' tur..."

diyordu (YÜZBAŞIOĞLU, Necmi: "Halkoylaması yargısal sonuç doğuracaktır", Milliyet Gazetesi, 30 Haziran 1987, s. 11).

Nihayet, bu konuda bizim de görüşüne katıldığımız HAMZAOĞLU, Anayasa Mahkemesinin çoğunluk kararını desteklemekte ve

"Elbette hukuken daha sağlıklı olan yöntem, T.B.M.M.'nin önce 175. maddeyi değiştirmesi, bu değişiklik yürürlüğe girdikten sonra da Geçici 4. maddeyi ona uygun olarak değiştirmesi olurdu. Ne var ki, Anayasa Mahkemesi çoğunluğunun da belirttiği gibi, buradaki şekil bozukluğunu 'oylama çoğunluğu'na ilişkin bir bozukluk saymak çok güçtür. İncelediğimiz olayda, Anayasanın 175. maddesinin aradığı üçte ikilik oylama çoğunluğu gerçekleşmiştir. T.B.M.M. nin kararının yürürlüğünün başka bir koşula bağlanmış olması, Anayasanın kastettiği anlamda oylama çokluğu ile ilgili bir konu değildir. Eğer Anayasaya göre Anayasa Mahkemesinin anayasa değişiklikleri üzerindeki şekil denetimi yetkisi, sadece Anayasada değinilen üç çeşit şekil bozukluğunu değil, tüm şekil bozukluklarını kapsamakta olsaydı, büyük ihtimalle Anayasa Mahkemesinin kararı daha değişik olabilirdi. Şimdi ise, Anayasanın açık hükmü karşısında bunun mümkün olabileceği savunulamaz"

demekteydi (HAMZAOĞLU -1989-: s. 103).

(45) TEZİÇ (1987): s. 103-104; ÖZBUDUN (1989): s. 137; HAMZAOĞLU (1989): s. 103-104.

1982 Anayasasındaki bu çelişkili durum, Danışma Meclisince kabul edilen

getiriyorsa ne olacaktır (46)? Anayasa Mahkemesi, bu değişikliği, Anayasada değiştirilmesi yasaklanmış maddelerden birini değiştirdiği için iptal edebilecek midir; yoksa, ortada denetleyebileceği bir şekil aksaklığı olmadığı için bu konuda kendisini yetkisiz mi bulacaktır?

Doktrinde bu soruna farklı iki şekilde yaklaşmaktadır:

i- Birinci görüş, teklif ve kabul edilmesi yasaklanmış bir konuda yapılan bir Anayasa değişikliğinin yok hükmünde olacağını (47), bu nedenle, Anayasa

Anayasa Tasarısı üzerinde Millî Güvenlik Konseyi tarafından yapılan değişiklikten sonra ortaya çıkmış bulunmaktadır. Gerçekten, daha önce de değindiğimiz gibi, Danışma Meclisinin kabul ettiği metin, tıpkı 1961 Anayasasındaki gibi, sadece devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmün değiştirilmesini yasaklamış bulunuyordu (bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s. 11 vd.). Böyle olunca, yine Danışma Meclisi tarafından hazırlanan metinde Anayasa değişikliklerinin Anayasa Mahkemesince sadece şekil açısından denetlenebileceğinin öngörülmesi ve bu denetimin teklif çoğunluğu, oylama çoğunluğu ve ivedilikle görüşülememe hususları ile sınırlandırılmasındaki mantığı anlamak kolaydır. Belli ki, bu düzenleme ile 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesinin Cumhuriyetin niteliklerini de değiştirilmesi yasaklanmış hüküm sayan ve bu niteliklere aykırı bulduğu Anayasa değişikliklerini, teklif yasağına rağmen teklif edilmiş olmaları nedeniyle şekil açısından iptal edebileceği yolundaki görüşüne son verilmek isteniyordu. Bu nedenle Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin bu konuda bir tutarlılığı olduğu söylenebilir. Ancak, Danışma Meclisinin hazırladığı metni inceleyen Millî Güvenlik Konseyi, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerindeki denetimini sınırlayan düzenlemeyi aynen koruduğu halde, değiştirme yasağını genişletip Anayasanın 2. ve 3. maddelerini de bu yasak içine alınca (bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s. 12-13), ortaya çelişkili bir duruma çıkmış bulunmaktadır. Gerçekten, bir yandan bu kuralların değiştirilmesini yasaklamak, fakat öte yandan söz konusu yasağına rağmen bir değişiklik yapılırsa bunun denetlenmesine izin vermemek bir çelişkidir.

(46) KANETİ, Anayasada değiştirilmesi yasaklanmış maddelerin, diğer maddelerde yapılacak değişikliklerle dolaylı olarak değiştirilebileceğine dikkat çekip, bu konuda Anayasada "örtülü bir boşluk" olduğunu ileri sürmekte ve değişmez maddelerin bu yoldan değiştirilmelerini önleyecek bir hukuksal güvenceye ihtiyaç duymaktadır. Bkz. KANETİ, Selim: "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması" Anayasa Yargısı, 8, Ankara 1991, s. 81.

(47) "Yokluk"a ilişkin genel bilgi için bkz. SARICA, Ragıp: "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", Ebül'ula Mardin'e Armağan, İstanbul 1944, s. 1191-1281; SARICA, Ragıp: İdarî Kaza, İstanbul 1949, s. 55-60; ONAR,

Mahkemesinin böyle bir Anayasa değişikliğini denetleyip, onun yokluğunu belirleyebileceğini ileri sürmektedir (48). Ancak, biz Anayasadaki mevcut düzenleme karşısında, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerinde bu açıdan bir denetim yapıp, yokluğa karar verebileceğini zannetmiyoruz. Çünkü, bir kez böyle bir denetim yetkisi kabul edilince, bunun, sadece doğrudan değiştirilmesi yasaklanmış maddeler üzerinde yapılan değişikliklerle sınırlı tutulmasının mümkün olmayacağı açıktır. Gerçekten, böyle bir durumda, Anayasanın başka maddelerinde yapılan ve değiştirilmesi yasaklanmış maddeleri dolaylı bir şekilde etkileyecek olan değişikliklerin de denetlenebileceğini ve gerekiyorsa yokluğuna karar verilebileceğini kabul etmek kaçınılmaz olacaktır. Ancak, Anayasanın özellikle 2. maddesindeki niteliklerin herbirinin kapsamının genişliğini dikkate aldığımızda, bu nitelikler üzerinde etkisi olmayacak bir

Sıddık Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. 1, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 323-335; ÖZGEN, Eralp: "İdari Tasarruflardaki Sakatlıklar", *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVII, 1960, Sayı 1-4, s. 255-289; ERKUT, Celal: "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl, 9, 1988, Sayı 1-3 (Prof. Dr. Lutfi Duran'a Armağan Özel Sayısı), s. 69-91; GÜNDAY, Metin: *İdare Hukuku Dersleri*, I, Teksir, Ankara 1990, s. 93-96.

- (48) Örneğin YAYLA, Anayasa Mahkemesinin değiştirilmesi yasaklanmış maddeler üzerinde yapılacak değişiklikleri denetleyebileceği ve varsa "yokluk benzeri sakatlık"ı, tesbit edebileceği görüşündedir. Bu konuda YAYLA'nın

"... Anayasa Mahkemesinin, 1961 Anayasası dönemindeki, teklif edilemez ve kabul edilemez değişiklikleri şekil yönünden iptal eden içtihadı bugün de geçerli olabilecektir. Esasen, oybirliğiyle bile teklif ve kabul edilemeyecek bir değişiklik metninin şekil yönünden-evleviyetle-sakat hatta ölü doğmuş sayılması zorunludur. Üstelik, Anayasanın öngördüğü şartlar, 'Anayasanın DEĞİŞTİRİLMESİ' içindir. Değiştirmenin olamayacağı bir konuda, bunun şartları dahi sözkonusu edilemez. Başka bir ifadeyle, teklif ve kabul edilemez değişiklikler, böyle olduğu Anayasa Mahkemesince belirlendiği anda, VARLIK ŞARTINI taşımadıklarından, baştan beri geçersiz kabul edilecekler ve artık bu tür metinler için, öteki şartların varlığı ya da yokluğu herhangi bir anlam ifade etmeyecektir... Anayasa Mahkemesi, yokluk benzeri sakatlığı tesbit edebilecektir. Çünkü, ortada bir 'DEĞİŞİKLİK' olmadığı anlaşılacaktır. Tekrar edelim, değişikliğin şekle uygun olup olmasını tartışmak başka şeydir, var olup olmadığını tesbit etmek başka"

dediğini görüyoruz (YAYLA -1983-: s. 145, 148). YAYLA, daha sonraki bir başka eserinde de aynı görüşü savunmaktadır (Bkz. YAYLA -1985-: s. 157-158). Aynı şekilde YÜZBAŞIOĞLU da, Anayasanın 148. maddesinde şekil

Anayasa değişikliğini dūşünebilmemiz, daha önce de değindiğimiz gibi (49), çok güçtür. Böyle olunca , Anayasa Mahkemesi, hemen her Anayasa değişikliğini, değiştirilmesi yasaklanmış maddeleri olumsuz etkileyip etkilemediği açısından denetleyebilecek demektir ki; bizi bir esas denetimine götüreceğ olan bu yolun, 1982 Anayasasının Anayasa değişikliklerinin denetimini sadece şekil açısından yapılabileceğini öngören 148. maddesi karşısında mümkün olabileceğini sanmıyoruz. Benzer sorun, doğrudan değiştirilmesi yasaklanmış maddeler için de dūşünülebilir. Gerçekten, daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Anayasada bazı maddelerin değiştirilmesinin yasaklanmış olmasından, o maddelere hiçbir şekilde dokunulamayacağını değil, onların içeriklerini olumsuz yönde etkileyecek değişikliklerin yapılamayacağını anlamamız gerekmektedir (50). Bu durumda, söz konusu maddelerin içeriklerini güçlendiren veya onlara, mevcut durumu bozmadan yeni nitelikler ekleyen değişiklikler yapılabilecek demektir. Böyle olunca, bu maddelere ilişkin bir değişikliğin, onların anlamını olumsuz mu etkilediği, yoksa bir pekiştirme mi sağladığı veya mevcut düzenlemeyi bozmayan yepyeni bir nitelik mi eklediği açısından yapılacak bir inceleme de, haliyle esas denetimine yol açacaktır. Bunun da, Anayasanın 148. maddesine göre mümkün olamaması gerekir. Ayrıca, yokluğa karar verilebileceğini kabul ettiğimiz zaman, ortaya bir takım teknik sorunlar da çıkacaktır. Gerçekten, hemen aşığıda görüleceği gibi, 1982 Anayasasına göre bir Anayasa değişikliğinin şekil açısından Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile, bu değişikliğin Resmî Gazetede yayımlanmasından itibaren on gün içinde Anayasa Mahkemesinde sadece Cumhurbaşkanı ve T.B.M.M. üye tam sayısının beşte biri tutarındaki milletvekillerce dava açılacaktır. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, şekil açısından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle bir Anayasa değişikliğinin iptaline, kanunları, kanun hükmünde karamameleri ve T.B.M.M. İctüzüünü iptal ederken olduğu gibi salt çoğunlukla değil, üçte iki çoğunlukla karar verebilecektir. Bu durumda, bir Anayasa değişikliğinin "yok" hükmünde olduğu iddiası ile yapılacak başvurularda da bu özelliklerin aranıp aranmayacağı soruları gündeme gelecektir. Gerçekten, bir işlemin yokluğuna her yargı mercii karar verebileceğine göre, "yok" hükmündeki Anayasa değişiklikleri için de bu böyle mi olacaktır ? Yoklukla sakat bir işlem için hiçbir süreye bağlı olmaksızın her

denetiminin belirli hususlarla sınırlandırılmış olmasının, Anayasa Mahkemesinin yoklukla sakat olan bir Anayasa değişikliğini tesbit edip, onu hükümsüzleştirmesini engellemeyeceği görüşündedir (YÜZBAŞIOğLU -1987-).

(49) Bkz. yukarıda, s. 146. Ayrıca bkz. YAYLA (1983): s. 138.

(50) Bkz. yukarıda, Birinci Bölüm, s. 17 vd.

zaman yargı mercilerine başvurulabilmektedir (51); "yok" olarak görülen Anayasa değişiklikleri için de aynı şey söylenebilir mi? Kanunlar, kanun hükmünde karamameler ve T.B.M.M. İçtüzüğü'nün esas açısından Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecek olan iktidar partisi meclis grubu ile anamuhalefet partisi meclis grubu, yokluk derecesinde ağır sakatlığın söz konusu olduğu bir Anayasa değişikliği için dava açamayacaklar mıdır? Yokluk iddiası, Anayasa Mahkemesinin önüne itiraz yoluyla getirilebilecek midir? Nihayet, Anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle vereceği iptal kararı dışında her konudaki kararını salt çoğunlukla verebilen Anayasa Mahkemesi için, yokluk kadar ağır bir sakatlığa karar verirken de bu çoğunluk yeterli olacak mıdır; yoksa, bu yönde bir karar verirken yine üçte iki çoğunluk mu gerekecektir? Bütün bu sorulara Anayasanın mevcut düzenlemesi ışığında kolaylıkla cevap verilebileceğini sanmıyoruz (52).

İşte, bir yandan 1982 Anayasasında Anayasa değişiklikleri için sadece sınırlı bir şekil denetimi öngörüldüğünden, hangi ad altında olursa olsun esas denetiminin yapılamaması; öte yandan yokluğu saptamaya yönelik denetimin çözümü çok güç teknik sorunlara yol açacak olması, bizi 1982 Anayasasında Anayasa değişiklikleri için bu tür bir denetimin yapılamayacağı görüşüne götürmektedir. Ayrıca, bir başka nedenle AZRAK'ın da işaret ettiği gibi, "İdare Hukuku ile paraleller kurarak oradaki yaptırımları Anayasa Yargısına aktarmağa kalkışmanın, teorik ve pratik olarak pek isabetli olmayacağı"nı da gözden uzak tutmamak gerekir (53).

-
- (51) Nitekim, Danıştay 6. Dairesi de, 25.11.1987 günlü, E. 1987/56, K. 1987/1156 sayılı Kararında, yoklukla sakat bir işlem için dava açılmasının herhangi bir süre ile sınırlanamayacağını belirtmektedir (Danıştay Dergisi, Sayı 70-71, 1987, s. 302-304). Bu konuda ayrıca bkz. GÜNDAY (1990): s. 94.
- (52) Bu soruların bir kısmını YAYLA da sormakta ve söz konusu "yokluk benzeri sakatlık saptaması"nın yalnız "belli bir uzman yargı yeri", yani Anayasa Mahkemesi tarafından yapılabileceğini (YAYLA -1979-: s. 990; YAYLA -1983-: s. 136); "... devletin özü niteliğindeki değiştirilmez hükümler değiştirilmeğe kalkışılmış ve süresi içinde doğrudan şekil denetimi davası da açılmamış ise... söz konusu değişikliğe dayalı bir uygulama ve bu uygulamadan doğan bir itiraz ya da ciddi bulunmuş bir def'i yoluyla başvuru olursa, Anayasa Mahkemesi (nin), yokluk benzeri sakatlığı tesbit edebile(ceğini)" belirtmektedir (YAYLA -1983-: s. 148).
- (53) AZRAK, Ülkü: "Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 156.
- Nitekim, Anayasa Mahkemesi de, her ne kadar 1961 Anayasası dönemindeki bazı kararlarında, YAYLA'nın da işaret ettiği üzere "Bu esaslara aykırı çıkarılmış bulunan bir kanunun Anayasa'nın mevcut hükümlerinde en küçük bir etki ve değişme yapması... mümkün değildir" gibi, akla "yokluk"u getiren ibareler

ii. Anayasada değiştirilmesi yasaklanmış kuralların denetimiyle ilgili olarak bize de daha yatkın gelen ikinci görüş, Anayasa Mahkemesinin bu kurallara yönelik değişiklikler üzerinde, 148. maddede öngörülen şekil denetimi dışında ayrı bir denetim yetkisinin olmayacağı şeklinde özetlenebilir (54). Gerçekten, Anayasanın 148. maddesi, Anayasa Mahkemesine Anayasa değişikliklerini esas

kullanmış ise de (16.6.1970 günlü, E. 1970/1, K. 1970/31 sayılı Karar, AMKD, Sayı 8, s. 323; YAYLA -1979-: s. 984-985); bugüne değin "yokluk" a açıkça hükmetmemiştir. Yüce Mahkemenin, yine 1961 Anayasası döneminde, bu konuyu ayrıntılı bir şekilde tartıştığı bir Kararında da, daha önce şekil açısından iptal edilen bir Anayasa değişikliği ile ilgili olarak, kimi üyeler, şekil aykırılığı ile sakat olan bir Anayasa değişikliği karşısında Anayasa Mahkemesince yapılan işin "tasarrufun batıl olduğunun saptanmasından ibaret" olduğunu belirtmişler; kimi üyeler, "Anayasa değişikliğinin Anayasa Mahkemesince şekil yönünden iptalinin bu değişikliğin yok sayılmasını gerektireceği (ni)" vurgulamışlar; kimi üyeler de "Anayasa'da öngörülen biçim kurallarına uyulmaması durumunda, kanun, içtüzük ve Anayasa değişikliklerinin hukukça yok sayılmalarını değil bu metinlerin Anayasa'ya aykırı olarak kabul edilmiş bulduklarını ve bu yüzden de iptal edilmeleri gerektiğini" ileri sürmüşler, ancak iptal ile birlikte, iptal edilen değişikliğin yürürlükten kaldırdığı eski normun geçerlik kazanacağını savunmuşlardı (ancak, iptalden yana olanların bir kısmı, iptalden sonra eski normun kendiliğinden geçerlik kazanamayacağı görüşünü benimsiyorlardı). Sonuçta, bu Kararda, iptalden yana olanların, diğerlerine göre sayısal bir üstünlük sağladıkları görülüyordu (bkz. Anayasa Mahkemesinin 19.10.1971 günlü, E. 1970/40, K. 1971/73 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 10, s. 43-52; YAYLA -1983-: s. 136, dipnot 5).

(54) Örneğin, bu konuda DURAN,

"... yeni rejimde, anayasa değişikliklerinin esas yönünden yargısal denetimi kabul edilmediği için, TBMM'nden geçen bu konudaki kanunların 'değiştirilemeyecek hükümler'e aykırılığının iddia edilmesi ve incelenip saptanması mümkün değildir"

demektedir (DURAN -1988-: s. 81).

ÖZBUDUN düşüncelerini,

"Ne var ki, 1982 Anayasası, anayasayı değiştirme yasağının kapsamını genişletirken, Anayasa Mahkemesinin bu konuda bir denetim yapması imkânını da ortadan kaldırmıştır. Bu durumda, değiştirme yasağının gerçek bir hukukî müeyyideden yoksun olduğu, bunun ancak Türkiye Büyük Millet Meclisine hitap eden manevî bir müeyyidesinin bulunduğu sonucuna varılabilir"

sözleriyle açıklamaktadır (ÖZBUDUN -1989-:s. 137).

ALİEFENDİOĞLU'nun da,

"T.C. Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde 'Cumhuriyetin değişmezliği' kuralına dayanarak, özellikle hukuk devleti olma niteliğini ölçme normu olarak kullanmış ve temel haklara sınırlama

açısından denetleme yetkisi vermediğine ve bu konuda değiştirilmesi yasaklanan maddeler için bir istisna da getirmediğine göre, Yüce Mahkemenin, bir Anayasa değişikliğinin değiştirilmesi yasaklanmış maddelere aykırı olup olmadığını denetleyememesi gerekir. Şekil denetimi de yukarıda gördüğümüz üç husus ile sınırlanmış olduğundan, Anayasa Mahkemesinin artık 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerden sonra benimsediği

"... Anayasa değişikliklerini teklif etmeyi düzenleyen Anayasa hükümleri birer biçim kuralı olduklarına göre, bunu yasaklayan bir kuralın dahi bir biçim kuralı olduğunda hiç kuşku yoktur" (55)

yorumundan hareketle, teklif edilmesi yasaklanmış bir değişikliğin teklif edilmiş olmasını, denetleyebileceği bir şekil aykırılığı olarak görmesine ve böylece teklif ve kabul edilemez değişikliklere yönelik denetimini sürdürebilmesine de imkân yoktur (56).

getiren kimi Anayasa değişikliklerini çıkarılışlarında biçimsel bozukluk bulunduğunu kabul ederek iptal etmiştir.

1982 Anayasası döneminde, Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa değişikliklerini inceleme yetkisinin 'teklif ve oylama çoğunluğu ve ivedilikle görüşülememe koşuluna' uyulup uyulmadığı hususu ile sınırlandırılması, Anayasa değişiklikleri açısından bu tür denetim olanağını ortadan kaldırmıştır"

dediğini görüyoruz (ALİEFENDİOĞLU -1990-:s. 30-31).

Bu konu ile ilgili olarak ayrıca bkz. ÖZBUDUN (1984): s. 139-140; DURAN, Lûtfi: "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu", Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 61-62, 66; KUZU (1990): s. 184.

- (55) Anayasa Mahkemesinin 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 13, s. 430. Bu konuda ayrıca bkz. yukarıda, s. 144 vd.
- (56) Ancak, SOYSAL'ın farklı bir görüş ileri sürdüğünü ve

"Bundan sonra da, birazcık zorlamayla, özellikle 4. maddedeki bu genişletici yaklaşıma dayanılarak, temel 'ilke'leri değiştiren Anayasa değişiklikleri de 'değiştirilemezlik' açısından biçim sakatlığıyla iptal edilebilecektir. Gerçi, 148. madde, 'Yasaların biçim bakımından denetlenmesi... Anayasa değişikliklerinde teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır' diyor ama, 'değiştirilemezlik' koşulu bütün bunları aşan, çok daha temel, her durumda mutlaka gözönünde tutulması gereken bir koşul. Yalnız 'Cumhuriyet'ten sözedilen bir durumda bile, 'Cumhuriyet demek, nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyet demektir' diye biçim yönünden iptal yolu zorlandığına göre,

Bu durumda, 1982 Anayasasındaki değiştirme yasağına yasama organının dikkat göstermesini beklemek ile yetinmek gerekecektir (57). Kuşkusuz ki, 1982 Anayasasını hazırlayan kurucu iktidar, Anayasadaki değiştirilmesi yasaklanan hükümlerin kapsamını genişletirken, bu değiştirme yasağına uymayı sadece yasama organının takdirine bırakmayıp, Anayasa Mahkemesine bu maddeler üzerinde yapılacak değişiklikleri denetleme yetkisini vererek yargısal güvence altına alsaydı veya Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisini sınırlı tuttuğuna göre, değiştirilmesi yasaklanan kuralların sayısını artırmışaydı, daha tutarlı davranmış olurdu.

bu nitelikleri doğrudan doğruya değiştirilmezlik kapsamına alan bir Anayasa düzenlemesinde bu yol haydi haydi zorlanabilir”

dediğini görüyoruz (SOYSAL -1990-: s. 397).

ÇAĞLAR da, "1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu Anayasa yargısı kısıntısı acaba mutlak bir kısıntı mıdır? Yoksa bunun ... bir çeşit gölge alanı yok mu?" diye sormakta (ÇAĞLAR -1989 a: s. 165) ve daha sonra, bir sempozyumda Anayasanın değiştirilmesi yasaklanan maddeleriyle çelişen diğer düzenlemeleriyle ilgili olarak,

"Eğer anayasalarda bu tip korunmalı üstün değerler varsa, yapılabilecek tek Şey var. Anayasanın diğer kurallarını yorumlarken anayasanın diğer düzenlemelerini yorumlarken bu temel prensipleri bir çeşit yorum prensibi olarak kullanmak. Uygun yorum tekniği, üstün değerle uygun yorum tekniği... Öyleyse anayasanın diğer kuralları yorumlanırken bu temel değerlere uygun olarak yorumlanacaktır. Çatışma çözmenin tek yolu bu”

demektedir (ÇAĞLAR, Bakır: 7-10 Mayıs 1990 tarihinde Ankara'daki VIII. Anayasa Mahkemeleri Konferansında Selim Kaneti'nin konuşmasına karşı sorulan bir soruya verdiği cevap, *Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi*, C. 5, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 20, s. 41-42).

AZRAK ise, değiştirilmesi yasaklanmış maddeleri değiştiren Anayasa değişiklikleri üzerinde Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisinin bulunup bulunmadığının "tartışılabilir" olduğunu belirtmekte (AZRAK -1984-: s. 153, dipnot 4); HAMZAOĞLU da benzer bir yargıya varmaktadır (HAMZAOĞLU -1989-: s. 103-104).

(57) ÖZBUDUN (1989): s. 137; ALİFENDİOĞLU (1990): s. 31.

Anayasa Mahkemesinin Anayasanın değiştirilmesi yasaklanmış kuralları üzerinde bir denetim yetkisinin olamayacağı Danışma Meclisinde de retorik bir biçimde ifade edilmişti. Gerçekten, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişikliklerinin denetimine ilişkin sınırlı yetkilerinin görüşülmesi sırasında, yelerden Kamer Genç,

"... Devlet Şeklinin Cumhuriyet olduğuna dair değişmezlik ilkesi değiştirilirse, o zaman kim buna engel olacak?"

2. Denetim yolları

A. İptal davası

1982 Anayasasının 148. maddesinin ikinci fıkrası, kanunlar ve Anayasa değişiklikleri için şekil bakımından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle iptal davasının, söz konusu Anayasa değişikliğinin veya kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün içinde, Cumhurbaşkanı ve T.B.M.M.'nin beşte bir tutarındaki üyelerince açılabilceğini öngörmektedir. Oysa, 1982 Anayasasında iptal davasını düzenleyen 150. madde ve dava açma süresini düzenleyen 151. madde hükümlerini dikkate aldığımızda, daha farklı bir durumla karşılaşyoruz. Gerçekten, 150. madde, kanunların, kanunu hükmünde karamamelerin ve T.B.M.M. İktüzüğünün şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açma yetkisinin, Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partileri meclis gruplarına ve T.B.M.M. üye tam sayısının beşte bir tutarındaki üyelerine ait olduğunu belirtmekte; 151. madde ise, Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının, iptali istenen kanun, kanunun hükmünde karamame veya İktüzüğün Resmî Gazetede yayımlanmasını izleyen altmış gün sonra düşeceğini öngörmektedir. Böylece, Anayasa koyucu, 148. maddenin ikinci fıkrasında getirdiği düzenlemeyle, Anayasa değişiklikleri ve kanunlar için şekil bakımından dava açabilecek olanlarla dava açma süresini, iptal davasına ilişkin genel kuraldan ayırmış bulunmaktadır. Bu bir bakıma çelişkili durum (58), SOYSAL'ın da işaret ettiği gibi, Anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırılıklarının incelenmesi için Danışma Meclisinin benimsediği bir çeşit ön denetim kurumunun, Millî Güvenlik Konseyince kabul edilmemesinden kaynaklanmaktadır (59). Gerçekten, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa Tasarısında şekil bakımından yapılacak denetim için daha farklı bir yol öngörülmüş ve

"Şekil bakımından denetleme, kanunun yayımlanma süresi içinde Cumhurbaşkanı veya Türkiye Büyük Millet Meclisi

diye sorduğunda, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Sözcüsü Şener Akyol,

"Sayın Genç arkadaşımız müsterih olsunlar, biz 45 milyon buna karşı koyarız"

diyerek, bu konuda Anayasa Mahkemesinin bir yetkisi bulunmadığına, dolaylı bir biçimde işaret etmekteydi (DMTD, C. 10, s. 192).

(58) İki madde arasındaki çelişkili duruma Anayasa Mahkemesinin 26.11.1986 günlü, E. 1985/8, K. 1986/27 sayılı Kararında da değinilmektedir. Bkz. AMKD, Sayı 22, s. 357-359.

(59) SOYSAL (1990): s. 373.

üyelerinin beşte biri tarafından talep edilebilir. Kanunun yayımlanma süresi geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; defi yolu ile de ileri sürülemez"

hükmü yer almıştı (60). Ayrıca, bu tür bir davanın açılmış olmasının, kanunun yayımını önleyeceği öngörülüyor ve

"Şekil bozukluğuna dayalı iptal davasının Anayasa Mahkemesince reddine dair karar Cumhurbaşkanlığına sunulunca söz konusu kanun derhal yayımlanır"

deniyordu (61). Bu durumda, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde ayrıca yer alan "İptal davası" ve "Dava açma süresi"ne ilişkin düzenlemelerin, kanunlar için sadece esas açısından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla yapılacak iptal istemlerinde geçerli olacağı açıktı (62). Ancak, Millî Güvenlik Konseyi, bu bir tür ön denetim kurumunu, denetim için öngörülen başvuru süresinin "uygulamada, başlangıç ve hasaplanmasının değişik yorumlara neden olabileceği, sağlıklı inceleme ve dava açma hazırlıklarına yeterli olamayacağı" gerekçesiyle (63) kabul etmeyip; onun yerine Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasındaki bugünkü düzenlemeyi getirince ve iptal davası kenar başlıklı 150. maddeye de "şekil ve esas bakımından" eklemesini yapınca, iki madde içeriği arasında söz konusu çelişkili durum ortaya çıkmış oluyordu. Bu çelişkili düzenleme karşısında

(60) Bkz. Danışma Meclisinin kabul ettiği metin, madde 157, **Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, 1/463, s. 148. Bu konuda ayrıca bkz. ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Anayasal Denetimin Kimi Sorunları", **Yargıtay Dergisi**, C. 9, Ocak-Nisan 1983, Sayı 1-2, s. 56-58.

(61) Bkz. Danışma Meclisinin kabulettiği metin, madde 158/IV, **Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, 1/463, s. 148.

(62) Nitekim, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, iptal davasını düzenleyen 159. maddede "şekil ve esas bakımından" denmeksizin, sadece "doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı"ndan söz edilmektedir. Bkz. **Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu**, 1/463, s. 148.

(63) Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, Millî Güvenlik Konseyinin 18.10.1982 tarihli 118. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 450, s. 87, MGKTD, C. 7.

Gerçekten, Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde, şekil aykırılıkları hakkında benimsenen ön denetim yoluna başvuru zamanı için öngörülen "kanunun yayımlanma süresi içinde" ibaresi, tartışmalara yol açacak nitelikteydi. Eğer Cumhurbaşkanı, bu sürenin hemen ilk gününde söz konusu kanunu yayımlarsa

yapılması gereken şey, SOYSAL'ın da belirttiği gibi, Anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle açılacak iptal davalarında, 148. maddenin ikinci fıkrasındaki özel hükmün uygulanmasıdır (64).

Bu duruma göre, bir Anayasa değişikliği hakkında şekil aykırılığı iddiasıyla sadece Cumhurbaşkanı ve T.B.M.M.'nin beşte bir tutarındaki üyeleri iptal davası açabileceklerdir. Nitekim, 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 20. maddesinin son fıkrasında,

"İktidar ve Anamuhalefet partilerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi grupları Anayasa değişikliklerinin ve kanunların şekil bozuklukları iddiasıyla iptalleri için dava açamazlar"

denerek, bu husus ayrıca hükme bağlanmış ve böylece Anayasanın 148. ve 150. maddeleri hükümleri, bir bakıma uzlaştırılmıştır (65).

ÖZBUDUN'un da belirttiği gibi, 1982 Anayasasında bir kanun hakkında esas açısından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla iptal davası açabilecek olanlarla, Anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil açısından Anayasaya aykırı olduğu için iptal davası açabilecek olanlar arasında "niçin böyle bir ayırım

ne olacaktır? Bu durumda, kanun yayımlandığı halde, T.B.M.M. üyelerinin beşte biri tarafından yine dava açılabilir miydi; yoksa, sürenin dolmamasına rağmen, kanun yayımlanmış olduğu için artık bu yetki kullanılamayacak mıydı? Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan tasarıda, "Kanunun yayımından sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz" hükmü yer aldığı halde, Danışma Meclisinde bu hüküm "Kanunun yayımlama süresi geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz" şekline dönüştürüldüğüne göre, ilk ihtimal geçerli olacaktır. Yani Cumhurbaşkanıca yayım süresinin başlarında yayımlanmış bir kanun için, sürenin geri kalan kısmı içinde şekil aykırılığı nedeniyle dava açılabilir demektir. Bu durumda da kısmen öndenetimi, kısmen düzeltici denetimi içeren ilginç bir düzenleme ile karşılaşılmaktaydı. Bu konuda Danışma Meclisinde madde metninde yapılan değişiklik için, bkz. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Tasarısı, Madde 182, Danışma Meclisinin 4.8.1982 tarihli 120. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 166, s. 45; DMTD, C. 7; Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metni, Madde 157, Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, DMTD, C. 10. Ayrıca, bu konuda Danışma Meclisindeki tartışmalar için, bkz. DMTD, C. 10, s. 189-190, 194-197.

(64) SOYSAL (1990): s. 374.

(65) 2949 sayılı Kanununun, Anayasanın 148. ve 150. maddelerini uzlaştırıcı işlevine Anayasa Mahkemesi de değinmektedir. Bkz. Anayasa Mahkemesinin 26.11.1986 günlü E. 1985/8, K. 1986/27 sayılı Kararı, AMKD, Sayı 22, s. 358.

gözetilmiş olduğunu anlamak kolay değildir" (66). Anayasa değişikliklerinin kabulü için yasama organında en az 270 olumlu oyun gerektiğini dikkate aldığımızda, iktidardaki partinin desteği olmadan bir Anayasa değişikliğinin gerçekleştirilmesi düşünülemeyeceğine ve bir partinin kendi kabul ettiği Anayasa değişikliği için iptal davası açması da söz konusu olmayacağına göre, iktidar partisi meclis grubuna böyle bir dava açma yetkisinin tanınmamış olmasının uygulamada bir sakınca doğurması pek beklenemez. Ancak, aynı şeyi anamuhalefet partisi meclis grubu için söyleyebilmemiz kolay değildir. Gerçekten, anamuhalefet partisinin karşı çıkmasına rağmen yasama organındaki çoğunluğun, bazı şekil aykırılıklarıyla bir Anayasa değişikliğini kabul etmesi pekalâ mümkün olabilir. Kuşkusuz ki, Meclis üye tam sayısının beşte birine sahip olduğunda, anamuhalefet partisinin kendi üyelerine dava açtırması ve böylece şekil aykırılığı olan bir Anayasa değişikliğini Anayasa Mahkemesinin önüne götürebilmesi düşünülebilirse de (67); özellikle en büyük iki partinin bir koalisyon hükümeti kurduğu hallerde, anamuhalefet partisinden 90 milletvekiline sahip olamama ihtimalini de gözden uzak tutmamak gerekir. Bu nedenle, kanımızca, en azından anamuhalefet partisi meclis grubuna da dava açma yetkisini tanımak gerekirdi.

Dava açma yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, bu yetkisini karşı-imza aranmaksızın tek başına kullanabilecektir (68). Gerçekten, Anayasa değişikliğinin kabul edilmesinde en önemli rolü çoğunluk partisi oynayacağına ve Bakanlar Kurulu da büyük bir ihtimalle bu parti tarafından kurulacağına göre, Başbakan ve ilgili bakanın kendi partilerinin oyuyla kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliği için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmasına izin vermeleri herhalde düşünülemez. Nitekim, 98. maddesinde "Cumhurbaşkanının *bütün* kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır" hükmünün yer aldığı 1961 Anayasası döneminde bile, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanının bu yetkisini tek başına kullanabileceğine karar vermiş bulunuyordu (69). Cumhurbaşkanının, bazı

(67) ÖZBUDUN (1989): s. 383.

(68) ÖZBUDUN (1989): s. 383; DURAN (1984): s. 85; ALİFENDİOĞLU (1984): s. 109; DAL (1984): s. 269; GÜNDAY (1991): s. 45-46; TURHAN (1989): s. 119; ATAR, Yavuz: "Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi", *S. Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 1, Ocak-Haziran 1988, Sayı 1, s. 115-119.

(69) Anayasa Mahkemesi, 16.3.1976 günlü, E. 1975/183, K. 1976/15 sayılı Kararında,

"Anayasa'nın 6. maddesinde 'Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir' kuralı getirildikten sonra 97. maddenin birinci fıkrasında 'Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin

kararları karşı-imza aranmaksızın tek başına alabilmesine imkân tanımış olan 1982 Anayasasına göre, bu konuda bir sorun olmaması gerekir. Zaten uygulamada da, Cumhurbaşkanı bu yetkisini tek başına kullanagelmektedir (70).

Bir Anayasa değişikliği hakkında şekil aykırılığı nedeniyle iptal davası açma süresine gelince; bu hususta da Anayasanın 148. maddesinin ikinci

Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve milletin birliğini temsil eder' kuralına yer verilmiş ikinci fıkrasında da Cumhurbaşkanının Yürütme ile ilgili görev ve yetkileri belirtilmiştir. Anayasa'nın 98. maddesinde yer alan 'Cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur' yolundaki ilkeyi bu tür görev ve yetkilerle sınırlı olarak ele almak gerekir. Öte yandan anayasa; Cumhurbaşkanına, yürütme organının başı olması yönünden değil, devleti ve milletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden, insan haklarına dayalı demokratik hukuk devleti ilkelerini korumak ve lâik Türkiye Cumhuriyetini yüceltmek ve kollamak görevlerini üstlenen tarafsız bir baş olması yönünden de kimi görevler vermiştir. Bunlardan biri de Anayasa'nın 149. maddesinde belirtilen iptal davası açma yetkisidir. Bu yetkinin kullanılmasını 98. madde çerçevesi içinde görmek olanaksızdır. Çünkü böyle bir durumda, bu yetki, ancak Başbakan veya ilgili Bakanca uygun görülmesi halinde kullanabilecektir. Başka bir deyimle, siyasal iktidarca yasalaştırılan bir metin hakkında Cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini, Başbakana veya ilgili Bakana devreden veya onları bu yetkiye ortak eden ters bir sonuç ortaya çıkar ki, Anayasa'nın böyle bir sonucu kabul ettiği düşünülemez. Hemen eklemek gerekir ki, Anayasa'nın 149. maddesi iptal davası açacakları göstermiş ve bunlar arasında yürütme organına yer vermemiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle Cumhurbaşkanının, Anayasa'nın 149. maddesine göre, Başbakanla herhangi bir bakanının imzalamasına gerek olmaksızın, yalnız kendi imzasıyla iptal davası açma yetkisi bulunduğu kabul edilmelidir"

demekteydi (AMKD, Sayı 14, s. 68).

- (70) 1982 Anayasası döneminde Cumhurbaşkanı tarafından ilk iptal davası, Cumhurbaşkanı Kenan Evren imzasıyla 10 Ocak 1985 günlü ve 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"a karşı açılmış olup; iptal istemine bakan Anayasa Mahkemesi, "ilk inceleme" evresinde, sorunu bu açıdan tartışmaya bile gerek görmeyerek,

"... davanın süresinde açıldığı ve dosyada eksiklik bulunmadığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir"

demektedir (Bkz. 18.6.1985 günlü, E. 1985/3, K. 1985/8, sayılı Karar, AMKD, Sayı 21, s. 197).

fıkrasındaki özel hükmün uygulanması gerekecektir. Anılan hükmün son cümlesinde,

"Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz"

dendiğine göre, Cumhurbaşkanı ve T.B.M.M. üyelerinin beşte birinin, bir Anayasa değişikliğine ilişkin iptal davasını bu değişikliğin Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak on gün içinde açmaları gerekir (71). Nitekim, bu husus, 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 22. madesinde de,

(71) Bu konuda YAYLA farklı bir görüş ileri sürmekte ve

"... anayasa, yayınlanmamış kanunların da Anayasa Mahkemesince şekil yönünden denetlenebileceğini gösteren bazı ifadeler içermektedir... Anayasa tasarısının ilk şekli ile 148. maddenin gerekçesi karşılaştırıldığında şu sonuçlar ortaya çıkıyor:

- Önce, şekil noksanlığına dayalı iptal davasının, kanunun yayımından önce incelenip tamamlanması yani ödenetime tabi tutulması istenmiş (nitekim, 149. maddedeki 'öncelikle inceleme' ödevi, bu maddenin gerekçesinde belirtildiği gibi, '... çıkarılan bir kanunun iptali için yeterli neden bulunmadığı hallerde, YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNİ FAZLA GECİKTİRMEK gereğine dayanmaktadır');

- Sonra, Millî Güvenlik Konseyi, Konsey Anayasa komisyonunun gerekçesinde açıklanan sebeplerle, bunu, yayımlanmadan itibaren on gün şeklinde belirlemiştir. Ancak, gerekçede açıklanan sebeplerden biri şudur: '... kanunun yayımlanma süresi... ile kayıtlı sürenin... sağlıklı inceleme ve dava açma hazırlıklarına YETERLİ olamayacağı...' yani, amaç, inceleme ve tabii, dava süresini kısaltmak değil, uzatmaktır. Bu nasıl olur? Kanunun yayımlanma süresi olan onbeş güne (m. 89), yayımdan itibaren On günlük zamanı ekleyerek. Demek ki, inceleme bitmişse, yayımı beklemeyi gerektiren bir zorunluluk da yoktur. Böylece, kanunu yayımlayacak olan Cumhurbaşkanı ile T.B.M.M.'nin, gelişmelerin zaten içinde bulunan üyeleri, gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kanun henüz yayımlanmadan da dava açabilecekler; Anayasa Mahkemesi de, süratli bir görüşme ve karar yolu izleyerek davayı sonuçlandırabilecektir.

Şüphesiz, bütün bu sonuçlara sadece gerekçelerle varılamaz. Ancak, yürürlükteki metnin, sözkonusu açıklamalara ters düştüğü de söylenemez. Aksine, Anayasanın, bu sonuçları açıkça öngörmediği halde, onlara giden yolları açık tuttuğu görülmektedir"

diyerek (YAYLA -1983-: s. 140-141), bir Anayasa değişikliğinin Cumhurbaşkanı veya T.B.M.M. üyelerinin beşte biri tarafından "yayımdan önce de, sonra da (on gün geçirilmemek kaydıyla)" Anayasa Mahkemesinin önüne götürülebileceğini savunmaktadır (YAYLA -1983-: s. 143). Ancak, biz

"Anayasa değişiklikleri ile kanunların Şekil yönünden Anayasaya aykırılıkları iddiası ile doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, bunların Resmî Gazetede yayımlanmalarından başlayarak on gün... sonra düşer"

denerek, ayrıca düzenlenmiş bulunmaktadırdır. Dava açmak için belirlenen on günlük süre bir hak düŐürücü süredir ve Anayasada, "yayımlandığı tarihten itibaren", 2949 sayılı Kanunda da, "Resmî Gazetede yayımlanmalarından başlayarak" dendiğine göre; söz konusu sürenin hesabında, değişikliğin Resmî Gazetede yayımlandığı günün de dikkate alınması gerekir (72). Dava açma süresinin son gününün resmî tatile rastlaması durumunda ise, tatili izleyen ilk iş gününde dava açılabilmesine imkân tanınmalıdır (73).

bu konuda YAYLA'ya katılmıyoruz. Çünkü, 148. maddenin ikinci fıkrasındaki "... kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, Şekil bozukluğuna dayalı iptal davası aılamaz" ibaresinden, böyle bir yetki açıkça verilmiş olmadığı için, kanunun yayımından önce de dava aılabılır anlamını çıkarmak bize pek mümkün görünmemektedir. Nitekim, kanunun yayımı süresi içinde olması koşuluyla, yayımdan önce de, sonra da Şekil aykırılığı nedeniyle iptal davası amaya imkân veren Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde "kanunun yayımlanma süresi içinde" denilmekle, yayımdan önce de dava aılabileceği açıkça belirtilmekteydi. (bkz. yukarıda s. 166, dipnot 63). Ayrıca, yasama organının kabul ettiği bir Anayasa değişikliğinin, yayım süresi içinde Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderilebileceğini de gözden uzak tutmamak gerekir. Böyle olunca, T.B.M.M. yelerinin beşte biri tarafından Şekil aykırılığı gerekçesiyle hakkında yayımdan önce Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmış olan bir Anayasa değişikliğinin, Cumhurbaşkanınca T.B.M.M.'ne geri gönderilmesi halinde, Anayasa Mahkemesinin, T.B.M.M.'nce yeniden görüşülmeye baŐlanan bu metin üzerinde incelemesini sürdürüp sürdüremeyeceği de ayrı bir sorun doğuracaktır. Bu nedenle, söz konusu iptal davasının, kanunun Resmî Gazetede yayımından sonra açılabilmesi gerekir.

- (72) Nitekim, 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, çeşitli kararlarında, dava açma süresinin saptanmasında, kanunun Resmî Gazetede yayımlandığı günün de hesaba katılacağını belirtmektedir. Bkz. 3.7.1964 günlü, E. 1964/22, K. 1964/54 sayılı Karar, AMKD, Sayı 2, s. 207; 26.10.1965 günlü E. 1965/39, K. 1965/56 sayılı Karar, AMKD, Sayı 3, s. 264; 8.12. 1966 günlü, E. 1964/5 K. 1966/45 sayılı Karar, AMKD, Sayı 4, s. 277-278; 10.6.1975 günlü E. 1975/146, K. 1975/162 sayılı Karar, Resmî Gazete, 24.7.1975, Sayı 15305 (AMKD'de yayımlanmamıŐtır).
- (73) Anayasa Mahkemesi de, dava açılması için belirlenen sürenin son gününün resmî tatile rastlaması durumunda, onu izleyen ilk iş günü açılan davayı, "süresi içinde" açılmış kabul etmektedir. Bkz. 15.4.1975 günlü, E. 1973/19, K. 1975/87 sayılı Karar, AMKD, Sayı 13, s. 424.

Gerek Anayasanın 148. maddesi, gerek 2949 sayılı Kanunun 22. maddesi uyarınca, iptal davası açılmasına ilişkin sürenin başlangıcı olarak Anayasa değişikliği hakkındaki kanunun yayımlandığı tarih dikkate alınacağı ve bu konuda anılan kurallarda bir ayırım da yapılmadığı için; Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun Resmî Gazetede yayımlanmasının, onun Cumhurbaşkanınca onaylanıp yürürlüğe sokulması amacıyla mı, yoksa halkoyuna sunulması nedeniyle mi yapılıyor olmasının durumu değiştirmemesi gerekir. Gerçekten, daha önce de değinildiği gibi, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunu, o kanunun yasama organında sağladığı kabul çoğunluğuna da bağlı olarak, ya onaylayıp yürürlüğe sokabilmekte, ya da takdir veya zorunlu olarak halkoyuna sunabilmektedir (74). Anayasanın 175. maddesinin değişik şekli ise, halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerini de, henüz onaylanıp yürürlüğe girmiş olmamalarına rağmen "kanun" olarak adlandırmakta ve bunların da Resmî Gazetede yayımlanacaklarını öngörmektedir. Bu durumda, Anayasa değişikliklerinin şekil açısından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılacak iptal davasının düzenlendiği Anayasanın 148. maddesi ve 2949 sayılı Kanunun 22. maddesi, bir ayırım yapmadan (75), kanunun yayımından on gün sonra dava açma hakkının sona ereceğini belirttiğinden; henüz onaylanıp yürürlüğe girmemiş olmasına rağmen, halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanun için de, kanımızca anılan süre içinde dava açılabilmesi gerekir. Böylelikle -hemen aşağıda görüleceği gibi, halkoyunda kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliğini Anayasa Mahkemesinin artık denetleyemeyeceğini de dikkate aldığımızda-, yasama çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının uyum içinde olduğu hallerde, bazı şekil aykırılıklarına rağmen bir Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulması ve bu aykırılıkların halkoylamasında sağlanacağı düşünülen kabul sonucu ile giderilmesi beklentisinin de önüne geçilebilecektir. Bu nedenle, ister yürürlüğe sokulmak, ister halkoyuna sunulmak için olsun, Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunun Resmî Gazetede yayımlanmasıyla birlikte, söz konusu dava açma süresi de başlayacak demektir (76). Anayasa Mahkemesinin, halkoyuna sunulan

(74) Bkz. yukarıda, İkinci Bölüm, s. 95-96.

(75) Anayasa Tasarısının Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında, üyelerden Kâzım ÖZTÜRK, Anayasa Mahkemesinin halkoyuna sunulmuş olan kanunları denetleyemeyeceğini öngören bir önerge vermişse de; Anayasa Komisyonunun katılmadığı bu önerge, Danışma Meclisi Genel Kurulunca da reddedilmiştir (DMTD, C. 10, s. 184, 191).

(76) ALİFENDİOĞLU, Anayasanın 175. maddesinin ilk şeklinin yürürlükte olduğu dönemde düzenlenen bir sempozyumda sunduğu bildiriye, bu konuda farklı bir görüş ileri sürmekte ve

"... Cumhurbaşkanı, Anayasa değişikliğini, ancak halkoylamasıyla

Anayasa değişikliğine ilişkin bir kanunla ilgili kararını halkoylamasının yapılmasından önce vermesi durumunda, denetlenen kanunun halkoyuna sunulmuş olması herhangi bir sorun doğurmayacaktır. Gerçekten, Anayasa Mahkemesi, denetlediği Anayasa değişikliğini iptal etmişse, halkoylamasına da gidilmeyecek; iptal istemini reddetmişse, halkoylaması yöntemine göre sürecektir. Buna karşılık, Anayasa Mahkemesinin, halkoylamasının yapıldığı tarihe kadar kararını vermemesi, bir takım tartışmalara yol açabilir. Bu bağlamda, Anayasa mahkemesinin, halkoyuna sunulmuş ve kabul edilmiş olan Anayasa değişiklikleri üzerinde denetime devam edip edemeyeceği sorulabilir. Bir başka

gerçekleşmesinden sonra yayımlayacak ve on günlük süre bu tarihten sonra işleyecektir. Halkoylaması sonucunda halkın iradesi 'Hayır' biçiminde gerçekleşirse, anayasa değişikliği gerçekleşmemiş ve Resmî Gazete'de yayımlanmamış olacağından, Anayasa Mahkemesi'nin doğal olarak anayasal denetim yapması da söz konusu olmayacaktır"

demektedir (ALİEFENDİOĞLU -1984-: s. 112).

Ancak, her ne kadar 175. maddenin ilk şeklinin son fıkrasında,

"Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerini Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderdikten sonra, Meclis geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu kanunu halkoyuna sunabilir"

denmekte ve maddede, halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğinin Resmî Gazetede yayımlanacağı, 175. maddenin yeni şeklinde olduğu gibi açıkça öngörülmemekte idiye de; 'Evet' mi, 'Hayır' mı diye görüşü sorulan halkın, oy vereceği Anayasa değişikliği metninden resmen haberdar olabilmesi için, sanırım o dönemde de halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğine ilişkin kanunların Resmî Gazetede yayımlanması gerekirdi. Bu nedenle, biz şimdiki düzenlemede olduğu gibi, 175. maddenin ilk şeklinde de, Anayasanın 89. maddesi uyarınca yürürlüğe sokulduğu için değil, 175. madde uyarınca halkoyuna sunulduğu için Resmî Gazetede yayımlanan Anayasa değişiklikleri hakkında, gerekiyorsa şekil aykırılığı nedeniyle iptal davası açılabilirdi diyoruz.

175. maddenin ilk şekliyle ilgili olarak, YAYLA da halkoyuna sunulan bir Anayasa değişikliği için,

"... Cumhurbaşkanı, halkoyuna sunma işlemlerine başvurursa, Anayasa değişikliğini yayımlamıyabilir; hattâ yayımlamamak durumundadır"

demekte (YAYLA -1983-: s. 140); ancak, hemen yukarıda dipnot 71'de değindiğimiz gibi, bir kanun hakkında şekil aykırılığı nedeniyle iptal davası açılabilmesi için onun yayımlanmasını şart görmediğinden, halkoyuna sunulan bir Anayasa değişikliğinin, yine de Anayasa Mahkemesinin önüne götürülebileceğini savunmaktadır (YAYLA -1983-: s. 141).

deyişle, teklif yetersayısı, ivedilikle görüşülüp görüşülmeme veya kabul yeter sayısından ötürü sakat olan bir Anayasa değişikliği, sunulduğu halkoylamasında kabul edilse bile, Anayasa Mahkemesince denetlenip iptal edilebilecek midir; yoksa "kurucu iktidarın aslı sahibi olan halk iradesinin onayı, anayasa değişikliğinin Türkiye Büyük Millet Meclisindeki görüşülmesi safhasında uğramış olabileceği şekil sakatlıklarını ortadan kaldırmıştır" (77) diye mi düñüşülecektir. Kanımızca, bu sorunun ikinci kısmına olumlu cevap verilmelidir. Gerçekten, bir Anayasa değişikliği için başvuru halkoylamasında milyonlarca seçmenin katılımıyla sağlanmış olan "kabul" sonucunun; varsa, önceki sakatlıkları gidermesi beklenir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin, halkoylamasında kabul edilmiş olan bir Anayasa değişikliği üzerinde, artık denetimde bulunamaması gerekir (78). Nitekim, Fransız Anayasa Konseyi de, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören ve 1962 yılında halkoylamasında kabul edilen bir Anayasa değişikliğini, "referandumla kabul edilen yasalar millî egemenliğin doğrudan ifadesidir. Anayasa Konseyi ise... Parlamentonun onayladığı yasaların Anayasaya uygunluk denetimini yapmakla görevlidir" (79) gerekçesiyle, denetlemeye yetkisi bulunmadığına karar vermiştir.

(77) ÖZBUDUN (1989): s. 138.

(78) Halkoylamasında kabul edilmiş bir Anayasa değişikliği üzerinde Anayasa Mahkemesinin denetimini sürdürüp sürdüremeyeceği ile ilgili olarak, bkz. DURAN (1984): s. 62; ÖZBUDUN (1989): s. 138; ÖZBUDUN (1984): s. 140; TEZİÇ (1987): s. 104-105; KUZU (1990): s. 184; HAMZAOĞLU (1989): s. 98-100; ALİEFENDİOĞLU (1984): s. 111-112; ALİEFENDİOĞLU (1988): s. 21-22; YAYLA (1983): s. 141-144.

(79) ÇAĞLAR (1989): s. 73. Anayasa Konseyinin 6 Kasım 1962 tarihli bu kararı için, ayrıca bkz. FAVOREU, Louis-PHILIP, Loïc: *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Paris 1984, s. 174-184; LUCHAIRE, François: *Le Conseil Constitutionnel*, Paris 1980, s. 231; TEZİÇ (1991): s. 171. Sorunu Anayasa Konseyinin önüne götürmüş olan dönemin Senato Başkanı Monnerville, Konseyin bu kararını ağır bir şekilde eleştirmekte ve "Anayasa Konseyi intihar etmiş bulunmaktadır" demektedir (FAVOREU-PHILIP-1984-: s. 175-176).

B. Defi yolu (80)

1982 Anayasasının Anayasa değişiklikleri ve kanunların şekil bakımından Anayasaya aykırılığı ile ilgili olarak getirdiği bir başka yenilik de, bu konudaki iddianın görölmekte olan bir dava sırasında mahkemelerde ileri sürülemeyeceğidir. Gerçekten, Anayasanın 148. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde,

"Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; defi yoluyla da ileri sürülemez"

denilmektedir (81). Aynı husus, daha açık bir ifade ile 10.11.1983 tarih ve 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"da da öngörülmektedir. Anılan Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrası,

"Şekil bozukluğuna dayanan Anayasaya aykırılık iddiası mahkemelerde ileri sürülemez"

hükmünü getirmiş bulunmaktadır. Oysa 1961 Anayasası döneminde, Anayasada açık bir kural bulunmamakla birlikte, uygulamada, kanunların olduğu gibi Anayasa değişikliklerinin de, şekil açısından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla,

(80) Esasında, TEZİÇ'in de işaret ettiği gibi (TEZİÇ- 1991- : s. 198), Anayasadaki düzenlemeye göre, görölmekte olan bir dava sırasında Anayasaya aykırılığın ileri sürülebilmesi yoluna "defi" değil, "itiraz" demek daha doğru olacaktır. Çünkü, Anayasamızın sistemine göre, görölmekte olan bir dava sırasında uygulanan kanunun Anayasaya aykırılığını, sadece taraflar ileri sürmemekte, dava mahkemesi de re'sen dikkate alabilmektedir. Ancak, Anayasa bu yolu "defi" olarak adlandırdığı için, biz de bu terimi kullanmayı tercih ediyoruz.

(81) TEZİÇ, bir kanunun yayımlanmasından başlayarak, on gün içinde dava mahkemelerinde şekil yönünden Anayasaya aykırılığının defi yoluyla da ileri sürebileceği görüşündedir. Bu konuda TEZİÇ'in

"Kaldı ki, bir kanunun yayımlanmasından başlayarak on gün içinde, dava mahkemesinde şekil yönünden Anayasaya aykırılığının defi yoluyla ileri sürülmesi uygulamada pek ender rastlanabilecek bir husustur. Bu durum, olsa olsa, uygulamakla tükenen (ya da hükmünü icra eden) kanunlar içindir. Örneğin, mahkemelerce kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesi, TBMM'nin çıkaracağı af kanunları gibi" (TEZİÇ, Erdoğan: "1982 Anayasasına Göre Anayasaya Uygunluğun Denetimi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 3, 1982, Sayı 1-3, -SARICA'YA ARMAĞAN- s. 205);

"Şekil denetimi ile ilgili olarak, 1982 Anayasası farklı bir düzenleme getirmektedir. Anayasaya uygunluğun yalnızca şekil bakımından

somut norm denetimi yoluyla Anayasa Mahkemesinin önüne getirilebilmesi mümkün görülmekteydi (82). Ne var ki, 1982 Anayasasının, Anayasa değişikliklerinde Anayasa Mahkemesince denetlenebilecek şekil aykırılıklarını sadece teklif ve oylama çoğunluğu ve ivedilikle görüşülememe hususları ile sınırlandırmış olduğunu dikkate aldığımızda, kanımızca bu sınırlı sayıdaki şekil aykırılıklarının somut norm denetimi yoluyla ileri sürülememesini, çok da önemli bir eksiklik olarak görmemek gerekir. Zaten, Anayasa değişiklikleri ve kanunlar hakkında şekil açısından Anayasaya aykırın olduğu gerekçesiyle iptal davası açılma süresi on gün ile sınırlandırıldığına göre; Anayasa koyucunun, şekle ilişkin

denetiminde, Anayasa değişiklikleri ve kanunlarla sınırlı olarak, Resmî Gazete'de yayımlanmalarından başlayarak on gün içinde iptal davası açabileceğini öngörmektedir. Bu süre geçtikten sonra şekil bozukluğunun defi yolu ile de mahkemelerde ileri sürülmesi mümkün değildir" (TEZİÇ-1991-: s. 179)

dediğini görüyoruz. Gerçekten, Anayasanın 148. maddesinin ifadesinden, şekil bozukluğuna dayanan Anayasaya aykırılık iddiasının, söz konusu kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçmeden defi yoluyla da ileri sürülebileceği gibi bir anlam da çıkmaktadır. Ancak, biz 148. madde metninde on gün süre ile sınırlanan hususun, sadece iptal davası açmak olduğunu sanıyoruz. Kanımızca, maddedeki "İptal davası açılmaz" hükmüyle, "defi yoluyla da ileri sürülemez" hükmü arasında ";" noktalama işareti olduğu için, defi yoluyla ileri sürülememeyi, "on gün geçtikten sonra" kaydından bağımsız, ayrı bir hüküm olarak düşünmek gerekir. Nitekim, yukarıda değindiğimiz gibi 2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 21. maddesinde

"Şekil bozukluğuna dayanan Anayasaya aykırılık iddiası mahkemelerde ileri sürülemez"

denerek, bu husus daha net bir biçimde ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de, herhangi bir süre sınırlaması getirmeksizin, somut norm denetimi yoluyla yapılan biçime yönelik itirazların dinlenemeyeceği görüşündedir (Bkz. 26.4.1983 günlü, E. 1983/1, K. 1983/5 sayılı Karar, AMKD, Sayı 20, s. 33). Kuşkusuz ki, Anayasa koyucu, 148. maddenin ilgili hükmünü kaleme alırken iki önermeyi birbirinden ayırsa ve örneğin,

"Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz. Şekil bozukluğu, defi yoluyla ileri sürülemez"

deseydi, daha isabetli davranmış olurdu.

- (82) Örneğin, Anayasa Mahkemesi 23.3.1976 günlü, E. 1975/167, K. 1976/19 sayılı Kararında, kamulaştırmada ödenecek bedelin, malikin bildirdiği vergi değeri üzerinden saptanacağına ilişkin Anayasanın değişik 38. maddesini görülmekte olan bir davada uygulayan mahkemenin, bu maddenin biçim açısından Anayasaya aykırın olduğu gerekçesiyle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabileceğini

Anayasaya aykırılık iddialarının uzun süre gündemde kalmamasını istediği de açıktır (83). Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, DURAN'ın da işaret ettiği gibi, "şekil bozukluğunun def'i yolu ile ileri sürülememesi, bu tür aykırılıkların sür'atle giderilmesi amacıyla, ancak on gün içinde iptal davasına konu olabileceği kabul edildiğine göre, süresiz olan itiraz yolu ile incelenip tartışılmaması tutarlı bir düzenlemedir" (84) denebilir.

3. İptal isteminin karara bağlanması

1982 Anayasasının, Anayasa Mahkemesinin çalışma ve yargılama usulünü düzenleyen 149. maddesinin ikinci fıkrasında

"Şekil bozukluğuna dayalı iptal davaları Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanır"

denilmektedir. Anayasa değişiklikleri hakkında sadece şekil açısından Anayasaya aykırın olduğu gerekçesiyle dava açılabilmesine göre, bir Anayasa değişikliğine ilişkin iptal isteminin de, Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanması gerekir. 1982 Anayasasındaki bu düzenleme de, şekil açısından iptal davası açma süresinin kısa tutulması ve şekil aykırılıklarının def'i yoluyla ileri

olduğu gerekçesiyle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabileceğini belirtmekteydi. Yüce Mahkeme, anılan Kararında,

"... konuya ilişkin yasal düzenleme kalmamış ve kamulaştırma karşılığının belirlenmesinden doğan anlaşmazlıkların çözümünde mahkemelerce Anayasa'nın değişik 38. maddesinin doğrudan doğruya uygulanması zorunluluğu doğmuştur. O halde Anayasa'nın ... değişik 38. maddesindeki itiraz konusu kuralların mahkemenin davada uygulayacağı hüküm niteliğinde olduğu kabul edilmelidir.

Öte yandan, Anayasa değişikliklerinin Anayasa'ya aykırılıkları konusunda, ellerindeki davaları görmek ve çözümlenmekle yükümlü mahkemelerin, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurma yetkilerinin bulunup bulunmadığı sorunu üzerinde de durulmuş; ... dava mahkemelerinin de itiraz yoluyla Anayasa değişikliklerini Anayasa'da gösterilen biçim koşullarına uygunluk denetiminden geçirilmesini sağlamak ereğiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkili oldukları sonucuna varılmıştır"

demekteydi (AMKD, Sayı 14, s. 129). Anayasa Mahkemesinin aynı doğrultuda başka kararları için, bkz. 12.10.1976 günlü, E. 1976/38, K. 1976/46 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 261-262; 12.10.1976 günlü, E. 1976/26, K.1976/47 sayılı Karar, AMKD, Sayı 14, s. 293-294; 27.1.1977 günlü, E. 1976/43, K. 1977/4 sayılı Karar, AMKD, Sayı 15, s. 110-111; 27.9.1977 günlü E. 1977/82, K. 1977/117 sayılı Karar, AMKD, Sayı 15, s. 452-456.

(83) GÖZÜBÜYÜK (1991): s. 253.

(84) DURAN (1984): s. 68.

sürülememesine ilişkin düzenlemelerde olduğu gibi, Anayasa koyucunun, şekil aykırılığına yönelik iddiaların uzun süre gündemde kalmamasını istediğini göstermektedir. Halkoylaması sonunda kabul edilen bir Anayasa değişikliği üzerinde artık Anayasa Mahkemesinin denetleme yetkisinin kalmayacağına ilişkin görüşleri dikkate aldığımızda (85); kanımızca, Anayasa Mahkemesinin, halkoyuna sunulan bir Anayasa değişikliği hakkındaki iptal isteminde, öncelikle görüşmeye ayrı bir özen göstermesi ve kararını halkoylaması tarihinden önce vermeye çalışması yerinde olacaktır.

1982 Anayasasında, Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimi ile ilgili olarak dikkat çeken bir başka husus da, Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişiklikleri hakkındaki kararını üçte iki çoğunlukla verebileceğine ilişkin düzenlemedir. Gerçekten, Anayasanın 149. maddesinin birinci fıkrasında,

"Anayasa Mahkemesi, Başkan ve on üye ile toplanır, salt çoğunluk ile karar verir. Anayasa değişikliklerinde iptale karar verebilmesi için üçte iki oy çokluğu şarttır"

denilmektedir. Böylece, 1982 Anayasası, Anayasa değişiklikleri için verilecek iptal kararını, Anayasa Mahkemesinin diğer bütün kararlarından ayırmış bulunmaktadır. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi, kanunlar, kanunun hükmünde karamameler, T.B.M.M. İçtüzüğü veya bunların belirli madde ve hükümleri hakkında şekil ve esas bakımlarından Anayasaya aykırı oldukları iddiasıyla yapılan iptal istemleriyle, yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya T.B.M.M. üyeliğinin düşmesi kararlarına karşı ileri sürülen iptal istemlerini salt çoğunlukla karara bağlayabilmekte, aynı şekilde, siyasal partilerin denetimi ile ilgili kararlarıyla, Yüce Divan sıfatıyla vereceği kararları da salt çoğunluk ile alabilmekte iken; iş, Anayasa değişikliklerinin iptaline geldiğinde, bu çoğunluk yetmemekte ve Yüce Mahkemenin üçte iki oy çoğunluğuna ulaşması şart koşulmaktadır. Esasında, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninde, bu farklı çoğunluk, sadece Anayasa değişikliklerine ilişkin iptal kararlarında değil; kanun, kanunun hükmünde kararname ve T.B.M.M. İçtüzüğü veya bunların belirli hükümleri hakkında verilecek iptal kararları için de aranmaktaydı (86) ve bu düzenlemenin gerekçesinde,

(85) Bkz, yukarıda, s. 174.

(86) Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninin 158. maddesinin birinci fıkrasında,

"Anayasa Mahkemesi, Başkan ve Başkanvekili dahil, dokuz üye ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Ancak

"Mahkemeninin, kararlarını oy çokluğuyla vermesi genel bir kuraldır. Ancak iptal kararlarının salt çoğunluğun sonucu olarak bir oy farkıyla verilebilmesi kamu oyununda tepkilere yol açmış, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasal tasarrufunun mahkemede tek oy farkıyla iptal edilebilmesi doyurucu olamamıştır. Bu nedenle iptal kararları için nitelikli çoğunluk kabul edilmiştir"

deniliyordu (87). Ancak, ÖZBUDUN'un da işaret ettiği gibi, bu gerekçenin kendisinin de "doyurucu" olduğu söylenemezdi (88). Gerçekten, bir yandan

kanun, kanun hükmünde kararname ve içtüzüğün veya bunların belli hükümlerinin iptaline karar verilebilmesi için üçte iki oy çoğunluğu şarttır"

düzenlemesi yer almaktaydı (Danışma Meclisinin 23.9.1982 tarihli 156. Birleşim tutanağı sonuna ekli, DMTD, C. 10).

Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunun hazırladığı Anayasa Tasarısında, gerek Anayasa değişiklikleri, gerek diğer normlarla ilgili olarak verilecek iptal kararlarında, böyle farklı bir çoğunluk aranmıyordu (bkz. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca hazırlanan Anayasa Tasarısı, Madde 183, Danışma Meclisinin 4.8.1982 tarihli 120. Birleşim tutanağı sonuna ekli S. Sayısı 166, s. 45, DMTD, C. 7). Ancak, Anayasa Komisyonu üyelerinden Feyzi Feyzioğlu, Tasarı ile ilgili karşıoy yazısında,

"Gerek iptal davalarında, gerek diğer mahkemelere yapılan Anayasaya aykırılık iddialarının sonucu olarak Anayasa Mahkemesince verilecek kararlarda, davaların reddi için salt çoğunluk yeterli sayılabilir. Fakat Anayasaya aykırı olduğu sonucunu benimseyen kararlarda 2/3 çoğunluk aranmalıdır. Bu hallerde aranacak mevsuf bir çoğunluk, kanunların veya ilgili kanun maddelerinin Anayasa Mahkemesince iptalini daha güçlü bir oy çoğunluğu ile mümkün kılacak ve sonuç olarak mevzuattaki istikrar ve devamlılığı daha da artıracaktır"

demekteydi (Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, 1/463, s. 30).

Tasarının, Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında da, üyelere S. Feridun Günay tarafından verilen "iptal kararında 2/3 çoğunluk aranır" şeklindeki değişiklik önergesinin dikkate alınması, Anayasa Komisyonunun karşı çıkmasına rağmen Genel Kurulda benimsenince, Danışma Meclisinin kabul ettiği Anayasa metninde, Anayasa Mahkemesince "... kanun, kanun hükmünde kararname ve içtüzüğün veya bunların belli hükümlerinin iptaline karar verilebilmesi için üçte iki oy çoğunluğu şarttır" hükmü yer almış oluyordu (DMTD, C. 10, s. 206-208, 422-423).

(87) Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, 1/463, s. 100.

(88) ÖZBUDUN (1989): s. 409.

kanunların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimini kabul etmek; öte yandan, bu denetimin etkinliğini olabildiğince azaltmak, çelişkili bir durum yaratmaktaydı (89). Danışma Meclisince hazırlanan Anayasa Tasarısının, Millî Güvenlik Konseyi tarafından incelenmesi sırasında, söz konusu bu durum bir ölçüde düzeltilmiş ve Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişiklikleri dışında kalan diğer normların iptaline, salt çoğunlukla karar verebileceği öngörülmüştür. Aynı düzeltme, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri hakkında vereceği iptal kararları için de yapılsaydı ve bu kararlarda da salt çoğunluk yeterli görülseydi, kuşku yok ki, daha isabetli davranılmış olurdu. Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerinin, Anayasada değiştirilmesi yasaklanan maddelere uygun olup olmadığını belirleyen bir esas denetimi yapabiliyordu, belki o zaman Anayasa değişiklikleri hakkındaki iptal kararını daha nitelikli bir çoğunlukla vermesi yolundaki düzenlemenin bir anlamı olabilirdi. Ancak, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerindeki denetimini sadece şekil açısından yapabildiğini ve bu denetimin teklif yetersayısı, kabul yetersayısı ve ivedilikle görüşülüp görüşülmediği hususları ile sınırlı tutulduğunu dikkate aldığımızda; söz konusu sınırlı nedenlerden ötürü verilebilecek iptal kararı için aynı şeyi söyleyebilmemiz kolay değildir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesinin, Anayasa değişikliklerine ilişkin iptal kararlarında da genel kuraldan ayrılmaması ve salt çoğunluğun yeterli bulunması yerinde olurdu.

(89) Danışma Meclisinde, Anayasa Mahkemesinin iptal kararı verebilmesini giderek daha da güçleştirme yolundaki çabalara karşı, Anayasa Komisyonu Başkanı ALDIKAÇTI da

"... Yani, mütemadiyen Anayasa Mahkemesinin Anayasaya aykırılık kararı almasını güçleştirecek formüller peşinde koşuyoruz. Eğer bunda biz samimi isek, Anayasa Mahkemesini kaldırırız arkadaşlar, mesele değil; ama..."

diyerek, tepki göstermekteydi (DMTD, C. 10, s. 209).

SONUÇ

Bu çalışmada, 1982 Anayasasında Anayasayı değiştirme sorununu, Anayasada değiştirilmesi yasak hükümler, Anayasayı değiştirme süreci ve değişikliklerin yargısal denetimi açılarından ele almış bulunuyoruz.

İncelememizde görülmektedir ki, 1982 Anayasası, gerek ilk üç maddesinin değiştirilmesi yasaklandığı, gerek diğer maddelerinin değiştirilmesi süreci sıradan kanunlara göre daha zorlaştırılmış olduğu için, katı bir Anayasadır.

1982 Anayasasındaki değiştirme yasağının, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki değiştirme yasağından daha geniş tutulmuş bulunduğunu görüyoruz. Gerçekten, 1924 ve 1961 Anayasalarında sadece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hükmün değiştirilmesi yasaklanmışken; 1982 Anayasasında, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. madde hükmünden başka, 2. maddede yer alan Cumhuriyetin nitelikleri ve Devletin bütünlüğünü, resmî dilini, bayrağını, millî marşını, başkentini düzenleyen 3. madde hükümleri de değiştirme yasağı içine alınmıştır. Ayrıca, değiştirilmesi yasaklanan 2. maddedeki Cumhuriyetin niteliklerinden biri olduğu için, 1982 Anayasasının "Başlangıç" metninde belirtilen temel ilkeler de, Anayasanın değiştirilmesi yasak hükümleri arasında bulunmaktadır. Bütün bu kuralların içeriklerini dikkate aldığımızda, 1982 Anayasasında değiştirme yasağının çok geniş tutulmuş olduğu söylenebilir. Kanımızca, 1982 Anayasasındaki değiştirme yasağının da, 1924 ve 1961 Anayasalarındaki gibi, sadece Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen hüküm ile sınırlı kalması daha isabetli olurdu.

1982 Anayasasının 175. maddesi uyarınca, Anayasada değişiklik yapılmasını teklif etme yetkisi, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte biri tutarındaki milletvekillerine tanınmıştır. Anayasa değişikliği gibi önemli bir konuda yapılmış olan teklifin ciddîliğini göstermesi açısından, böyle bir oran kanımızca yerindedir. Ancak, uygulamada bir Anayasa değişikliği istemini, kendi partisine mensup milletvekilleri aracılığıyla daha çok Hükümetin yönlendirdiğini dikkate aldığımızda, bu siyasal gerçekliğe uygun olarak, Anayasada değişiklik

yapılmasını teklif etme yetkisinin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin üçte bir üyesinin yanısıra, Hükûmete de verilmesinin yerinde olacağı söylenebilir.

Meclis üye tam sayısının en az üçte birince yapılan bir Anayasa değişikliği teklifi, önce Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Komisyonunda, sonra da Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülecektir. Bu görüşmeler sırasında, teklif üzerinde gerek Komisyon aşamasında bazı değişikliklerin yapılması, gerek Genel Kurul aşamasında bazı değişiklik önermelerinin verilmesi için, Meclis üye tam sayısının üçte birinin imzası aranmayacaktır. Çünkü, söz konusu teklif yetersayısı, sadece, bir Anayasa değişikliği sürecini başlatabilmek için gerekmektedir. Bu süreç bir kez başladıktan sonra, görüşülmekte olan teklif üzerinde yapılması istenen değişikliklerde, sıradan kanunların tâbi olduğu yöntem uygulanacaktır. Ancak, görüşmeler sırasında yapılacak bu değiştirme istemlerinin, değişiklik teklif edilmiş kurullarla ilgisinin bulunması; bir başka deyişle, teklif sahiplerinin amaçlarını aşan yepyeni bir değişiklik niteliğinde olmaması gerekir. Aksi halde, Anayasa değişikliğinin, teklif yetersayısı açısından sakatlığı ileri sürülebilir.

Anayasanın 175. maddesi uyarınca, bir Anayasa değişikliği teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda iki defa görüşülmesi gerekir. Bu düzenlemenin doğal bir sonucu olarak, değişiklik teklifi, her iki görüşme sonunda da Anayasanın öngördüğü yetersayı ile kabul edilmelidir. Bu nedenle, birinci görüşmede reddedilmiş olan bir Anayasa değişikliği teklifi için, artık ikinci görüşmenin yapılmasına gerek kalmayacaktır.

1982 Anayasanın 175. maddesinin ilk şeklinde, Anayasa değişikliklerinin kabulü için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte ikisinin olumlu oyu aranmaktaydı. Ancak, bu maddede 17.5.1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra, kabul yetersayısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçüne düşürülmüş bulunmaktadır. Bu durumda, Anayasayı değiştirmenin, eski düzenlemeye göre bir ölçüde kolaylaştırılmış olduğu söylenebilir. Ancak, Cumhurbaşkanı, yasama organınca kabul edilen bir Anayasa değişikliğini benimsemez ve bir kez daha görüşülmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderirse, Meclisin kendi ilk metninde ısrar edebilmesi için, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuna ulaşması gerekir. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında bir çoğunlukla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için yasama organına geri gönderilmemeleri halinde ise halkoyuna sunulmaları zorunludur. Halkoyuna katılanların en az yarısından bir fazlasının olumlu oyunu sağlamanın pek de kolay olmadığını dikkate aldığımızda;

Anayasayı değiştirmenin kolaylaşmış olmasından, sadece Cumhurbaşkanının karşı çıkmadığı Anayasa değişikliklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisindeki kabul aşaması için söz edilebilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması, tamamıyla Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı, bu Anayasa değişikliklerini dilerse halkoyuna sunabilecek, dilerse Resmî Gazetede yayımlayıp yürürlüğe sokabilecektir. Anayasanın birden fazla hükmünün değiştirilmiş olduğu durumlarda ise, Cumhurbaşkanına, bu takdirini değişikliğin bazı maddelerini halkoyuna sunma, bazı maddelerini de yürürlüğe sokma şeklinde farklı yönde kullanabilme yetkisi tanınmıştır. Görülmektedir ki, Cumhurbaşkanının bir Anayasa değişikliğini takdir halkoyuna sunabilmesi veya doğrudan yürürlüğe sokabilmesi için o Anayasa değişikliğinin Meclis üye tam sayısının en az üçte iki çoğunluğunca kabul edilmiş olması gerekmektedir. Kanımızca, Cumhurbaşkanının bu takdir yetkisini kullanabilmesi için, Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun hem tümünde, hem de maddelerinin kabulünde, söz konusu üçte iki çoğunluğun sağlanmış olması aranmalı; kanunun tümü bu çoğunluğu sağladığı halde bazı maddeleri sağlayamamışsa, o maddeler zorunlu halkoylamasına sunulmalıdır.

Anayasa değişikliklerini bir kez daha görüşülmesi için T.B.M.M.'ne geri gönderebilme yetkisine sahip olması ve bu durumda yasama organının kendi ilk metnini kabul edebilmesi için üye tam sayısının en az üçte ikisine ulaşması zorunluluğu; doğrudan veya geri gönderilme üzerine Meclis üye tam sayısının üçte iki veya daha büyük bir çoğunluğuyla kabul edilen Anayasa değişikliklerini veya bunların gerekli gördüğü maddelerini dilerse halkoyuna sunabilmesi, Cumhurbaşkanı, Anayasa değişiklikleri üzerinde etkili bir konumda olduğunu göstermektedir.

1982 Anayasasının 175. maddesinde 1987 yılında yapılan değişiklikten sonra, vatandaşların halkoylaması ile milletvekili ve yerel yönetim seçimlerine katılmalarını sağlamak için, kanunla para cezası dahil, gerekli her türlü tedbirin alınabileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemenin, Anayasanın 67. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan seçimlerin ve halkoylamasının serbest olduğuna ilişkin hükümle çeliştiği gözlenmektedir.

Halkoylamasının uygulanmasına ilişkin ayrıntılı düzenleme, 23.5.1987 tarih ve 3376 sayılı "Anayasa Değişikliğinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun" ile getirilmiştir. Bu Kanunun, Anayasa değişikliklerinin halka anlatılmasına ilişkin 5. maddesi, propaganda için radyo ve televizyondan

yararlanma hakkını, sadece Cumhurbaşkanına ve T.B.M.M.'nde grubu bulunan siyasal partilere tanımış ve bu konuda TRT'de başka yayın yapılmasını yasaklamıştır. Bu durumda, 3376 sayılı Kanunun, Anayasa değişikliklerinin halka tanıtılmasında TRT'den yararlanabilme imkânını aşırı derecede sınırlandırmış bulunduğu söylenebilir.

Anayasa değişikliklerinin yargısal denetimine gelince; 1982 Anayasasında da, 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerden sonraki düzenlemede olduğu gibi, Anayasa değişikliklerinin sadece şekil açısından denetlenebileceğinin hükmüne bağlandığını görüyoruz. Ancak, 1982 Anayasasında şekil denetiminin kapsamına da bir sınır getirilmiş bulunmaktadır. Gerçekten, 1982 Anayasasının 148. maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesi, bir Anayasa değişikliğini şekil açısından denetlerken, sadece teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülememe şartına bakabilecektir. Ancak, 1982 Anayasasındaki bu düzenleme, Anayasasının ilk üç maddesinin değiştirilmesini yasaklayan düzenleme ile çelişen bir durum yaratmaktadır. Gerçekten, 1982 Anayasası, bir yandan Anayasa Mahkemesinin 1961 Anayasası döneminde Anayasanın 2. maddesindeki Cumhuriyetin niteliklerini de değiştirme yasağı içinde sayan ve Anayasa değişikliklerini bu açıdan denetleyebileceği yolundaki görüşüne son vermek için şekil denetiminin kapsamını sınırlandırmakta; fakat öte yandan, Anayasanın 2. maddesinde yer alan Cumhuriyetin nitelikleriyle, 3. madde hükümlerinin de, Devlet şeklinin Cumhuriyet olduğunu belirleyen 1. madde gibi değiştirilmelerini yasaklamaktadır. Bu durumda, teklif ve oylama çoğunluğu açısından bir eksikliği bulunmayan ve ivedilikle de görüşülmeyen bir Anayasa değişikliği, Anayasanın değiştirilmesi yasaklanan maddelerinden birine aykırı bir düzenleme getiriyorsa ne olacaktır sorusu akla gelebilir. 1982 Anayasasında, Anayasa Mahkemesine Anayasa değişikliklerini esas açısından denetleme yetkisi verilmediği, bu konuda değiştirilmesi yasaklanan maddelere yönelik bir istisna da getirilmediği ve şekil denetimi sadece anılan üç hususla sınırlandırıldığı için; kanımızca bu soruya, 'Anayasa Mahkemesinin bu tür değişiklikleri denetleme yetkisi yoktur' şeklinde cevap vermek gerekecektir.

1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin Anayasa değişiklikleri üzerindeki denetim yetkisini sadece kapsam açısından sınırlandırmakla kalmamış; bu konuda dava açabilecek olanlarla, dava açma süresini de daraltan bir düzenleme getirmiştir. Gerçekten, gerek kanunlar, gerek Anayasa değişiklikleri için, şekil bakımından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla dava açma yetkisi, sadece Cumhurbaşkanına ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte birine tanınmış bulunmaktadır. Bu yetkililer, iptal davasını, değişikliğin

Resmî Gazetede yayımlanmasından başlayarak on gün içinde açmak durumundadırlar. Gerek Anayasa değişikliklerinin, gerek kanunların şekil açısından Anayasaya ayırı olduğu iddiasının defî yoluyla ileri sürülemeyeceği de, 1982 Anayasasında dikkat çeken bir başka husustur. Nihayet, 1982 Anayasasının 149. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin bir Anayasa değişikliğinin iptaline üçte iki çoğunlukla karar verebileceği öngörülmektedir ki; diğer bütün kararlarını salt çoğunlukla alabilen Yüce Mahkeme için, Anayasa değişiklikelerinin iptalinde böyle daha nitelikli bir çoğunluk aranıyor olması kanımızca isabetli değildir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

I- KİTAPLAR ve MAKALELER (*)

- AKAD, Mehmet:
(AKAD 1979) "Anayasa Yargısı Üzerine Gözlemler",
Yargı, Aylık Dergi, Mayıs 1979,
Sayı 37, s. 39-43.
- AKSOY, Muammer:
(AKSOY 1975) Devrimci Öğretmenin Kısıtı ve
Mücadelesi, C. 2, Ankara 1975.
- ALDIKAÇTI, Orhan: "1961 Anayasasında Devlet Başkanı
Kararnemelerinin İmzalanması",
Mukayeseli Hukuk Araştırmaları
Dergisi, Yıl 1, 1967, No. 2, s. 30-46.
- ALDIKAÇTI, Orhan: Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi
ve 1961 Anayasası, İstanbul 1982.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Anayasal Denetimin Kimi Sorunları",
Yargıtay Dergisi, C. 9, Ocak-Nisan
1983, Sayı 1-2, s. 51-67.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz:
(ALİEFENDİOĞLU 1984) "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve
İtiraz Yolu", Anayasa Yargısı, Ankara
1984, s. 99-137.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz: "Anayasa Mahkemesinin İşlevsel Yönü",
Amme İdaresi Dergisi, C. 19, Sayı 1,
Mart 1986, s. 23-54.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz:
(ALİEFENDİOĞLU 1988) "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri
Gönderilmesi", Amme İdaresi
Dergisi, C. 21, Sayı 1, Mart 1988, s.
5-38.

(*) Bir eserden birden çok yerde faydalandığında "kısaltma" kullanılmış olup; bu kısaltmalar yazarların adları altında, parantez içinde gösterilmiştir.

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz:
(ALİEFENDİOĞLU 1990)
- "Anayasal Normlar Hiyerarşisinin Temel Hakları Koruma İşlevi", VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C. 2, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 17, s. 27-41.
- ARIK, Kemal Fikret
(ARIK 1961)
- "Yeni Anayasa Mahkememiz Hakkında", **Adalet Dergisi**, Yıl 52, Eylül-Ekim 1961, s. 831-849.
- ARMAĞAN, Servet:
(ARMAĞAN 1967)
- Anayasa Mahkememizde Kazâî Murakabe Sistemi**, İstanbul 1967.
- ARMAĞAN, Servet:
- "1961 Anayasasının Son Değişikliğinden Sonra Anayasa Mahkemesi", **İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XXXVII, 1972, Sayı 1-4, s. 121-134.
- ARMAĞAN, Servet:
- Türk Esas Teşkilât Hukuku**, İstanbul 1979.
- ARSEL, İlhan:
- Türk Anayasa Hukuku**, Ankara 1959.
- ARSEL, İlhan:
(ARSEL 1965)
- Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları**, Ankara 1965.
- ATAR, Yavuz:
- Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi", **S.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 1, Ocak-Haziran 1988, Sayı 1, s. 113-127.
- AZRAK, A. Ülkü:
(AZRAK 1962)
- "Türk Anayasa Mahkemesi", **İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XXVIII, 1962, Sayı 3-4, s. 649-700.
- AZRAK, Ülkü:
(AZRAK 1984)
- "Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği", **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 149-168.

- BİLGE, N.:** "Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Kaçırılan Fırsatlar", **Cumhuriyet Gazetesi**, 3 Eylül 1987, s. 2.
- CANSEL, Erol:** "Anayasal Normlar Hiyerarşisi", VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C. 2, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 17, s. 15-26.
- CAPPELLETTI, Mauro:** **Judicial Review in the Contemporary World**, U.S.A. 1971.
- ÇAĞAN, Nami:** "Anayasa Mahkemesi ve Kamulaştırmada Vergi Değeri", **Prof. Dr. Osman F. Berki'ye Armağan**, Ankara 1977, s. 247-256.
- ÇAĞLAR, Bakır:** "Anayasa Yargısında Yorum Problemi, Karşılaştırmalı Analizin Katkıları", **Anayasa Yargısı**, 2, Ankara 1986, s. 161-195.
- ÇAĞLAR, Bakır:** (ÇAĞLAR 1987) "Parlamentolar ve Anayasa Mahkemeleri, Teori ve Pratikte Anayasa Yargısının Sınırları Problemi", **Anayasa Yargısı**, 3, Ankara 1987, s. 135-201. •
- ÇAĞLAR, Bakır:** (ÇAĞLAR 1989) **Anayasa Bilimi**, İstanbul 1989.
- ÇAĞLAR, Bakır:** (ÇAĞLAR 1989 a) "Anayasa Yargısı ve Normatif Devreler Karşılaştırmalı Analizi", **Anayasa Yargısı**, 6, Ankara 1989; s. 117-158.
- ÇELEBİCAN, Gürgân:** "Anayasa'nın 38. ci Maddesine İlişkin İptal Kararı Üzerine", **Prof. Dr. Bülent Nuri Esen'e Armağan**, Ankara 1977, s. 137-157.
- DAL, Kemal:** (DAL 1984) **Türk Esas Teşkilât Hukuku**, Ankara 1984.

- DE SMITH, S. A.: **Constitutional and Administrative Law, Great Britain 1978.**
- DELLINGER, Walter:
(DELLINGER 1983) "The Legitimacy of Constitutional Change: Rethinking The Amendment Process", **Harvard Law Review**, Vol. 97, December 1983, Number 2, s. 386-432.
- DURAN, Lûtfi:
(DURAN 1984) "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu", **Anayasa Yargısı**, Ankara, 1984, s. 55-87.
- DURAN, Lûtfü:
(DURAN 1988) **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul 1988.
- ERDOĞAN, Mustafa:
(ERDOĞAN 1987) **1982 T.C. Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Hukukî Durumu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara 1987.
- EREM, Faruk: **Türk Ceza Hukuku, Cilt II, Genel Hükümler**, Ankara 1974.
- ERKUT, Celal: "İdare Hukukunda Yokluk Teorisi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 9, 1988, Sayı 1-3 (Prof. Dr. Lûtfi Duran'a Armağan Özel Sayısı), s. 69-91.
- EROĞUL, Cem:
(EROĞUL 1974) **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Ankara 1974.
- EROĞUL, Cem : "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXXIII, No. 1-2, 1978, s. 35-57.
- EROĞUL, Cem:
(EROĞUL 1982) "Anayasa Mahkemesinin Yirminci Yıldönümü ve Birkaç Öneri", **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXXVII, No. 3-4, 1982, s. 131-137.

- EROĞUL, Cem** "Anayasa Değişikliği, Esası Unutturmayı Amaçlayan Usul Tartışması", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Nisan 1987, Sayı 86, s. 25-28.
- ESEN, Bülent Nuri:** **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara 1970
- EVREN, Kenan:**
(EVREN 1992) **Kenan Evren'in Anıları, C. 6**, Milliyet Yayınları, Mart 1992.
- FAVOREU, Louis-PHILIP, Loïc:**
(FAVOREU-PHILIP 1984) **Les grandes décisions du conseil constitutionnel**, Paris 1984.
- FEYZİOĞLU, Turhan:**
(FEYZİOĞLU, 1951) **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara 1951.
- FINER, Herman:**
(FINER 1949) **Theory and Practice of Modern Government**, London 1949.
- FINER, S.E.:** **Five Constitutions**, Penguin Books, Great Britain 1979.
- FRIEDRICH, Carl J.:** **Constitutional Government and Democracy**, Ginn and Company, 1950.
- GÖZLER, Kemal:**
(GÖZLER 1988) "Halkoylaşmasının Değeri", **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XL, 1988, Sayı 1-4, s. 97-113.
- GÖZLER, Kemal:**
(GÖZLER 1991) **Kurucu İktidar**, Ankara 1991.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref:**
(GÖZÜBÜYÜK 1991) **Anayasa Hukuku**, Ankara 1991.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - SEZGİN, Zekai:**
(GÖZÜBÜYÜK-SEZGİN 1957) **1924 Anayasası Hakkındaki Meclis Görüşmeleri**, Ankara 1957.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref - KİLİ, Suna:** **Türk Anayasa Metinleri 1839-1980, 2. Bası**, Ankara 1982.

- GUETZEVITCH, B. Mirkine:** **Hukuku Esasiyede Yeni Temayüller** (Çeviren: Ali Rıza TÜREL), Ankara 1938.
- GÜNDAY, Metin:** **İdare Hukuku Dersleri I, İdare Teşkilâtı, Teksir, Ankara 1990.**
(GÜNDAY 1990)
- GÜNDAY, Metin:** **İdare Hukuku Dersleri II, İdare Teşkilâtı, Teksir, Ankara 1991.**
(GÜNDAY 1991)
- GÜNEŞ, Turan:** **Parlemanter Rejimin Bugünkü Mânası ve İşleyişi, İstanbul 1956.**
- GÜNEŞ, Turan:** "Devlet Başkanı - Meclis Çatışması", **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XIX, No. 2, 1964, s. 175-192.**
- HAFIZOĞULLARI, Zeki:** **Ceza Normu, Ankara 1987.**
- HAMZAOĞLU, Serap:** **1982 Anayasasının Değiştirilmesi Sorunu, Milliyet Gazetesi 1989 Yılı Yarışma Birincisi, Yayınlanmamış Araştırma, Çoğaltma.**
(HAMZAOĞLU 1989)
- HERZOG, Roman:** "Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi", Alman Federal Anayasa Mahkemesi Raporu (Çeviren: Ümit ÖZDAĞ), VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, C. 3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 18, s. 13-22.**
- KAHN, Ellison:** "South Africa", **Constitutions of the Countries of the World** (Ed. Albert P. Blaustein and Gisbert H. Flanz), Vol. XII, Oceana Publications Inc., New York 1971, s. 1-95.

- KANETİ, Selim:** "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndaki Boşlukların Anayasa Mahkemesi Tarafından Doldurulması", *Anayasa Yargısı*, 8, Ankara 1991, s. 77-101.
- KAPANİ, Münci:** *Kamu Hürriyetleri*, Ankara 1970.
- KAPANİ, Münci:** *Politika Bilimine Giriş*, Ankara 1978.
(KAPANİ 1978)
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer:** *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ankara 1965.
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer:** *Seçme Hakkının Demokratik İlkeleri*, Ankara 1970.
(KARAMUSTAFAOĞLU 1970)
- KARAMUSTAFAOĞLU, Tuncer:** "Bir Anayasa Yasağının Hikayesi", *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XXXV, 1978, Sayı 1-4, s. 119-129.
(KARAMUSTAFAOĞLU 1981)
- KAZAN, Turgut:** "Referandum Anayasa Mahekemesi'nde", *Cumhuriyet Gazetesi*, 8 Haziran 1987, s. 2
- KERSE, Ahmet:** *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı*, İstanbul 1973.
- KIRATLI, Metin:** *Alman Anayasa Mahkemesi*, Ankara 1963.
- KIRATLI, Metin:** *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*, Ankara 1966.
(KIRATLI 1966)
- KIRCA, Coşkun:** "Tatsız Oyunlar", *Hürriyet Gazetesi*, 29 Kasım 1986, s. 12.
(KIRCA 1986)
- KIRCA, Coşkun:** "Gericilik Azıyor", *Milliyet Gazetesi*, 22 Ocak 1989, s. 9.
- KOMMERS, Donald P.:** *Judicial Politics in West Germany*, Sage Publications, U.S.A. 1976.

- KUNTER, Nurullah:** **Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Sekizinci Bası, İstanbul 1986.**
- KUZU, Burhan:** **"Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum", İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, C. LIII, 1988-1990, Sayı 1-4, s. 34-90.**
- KUZU, Burhan:** **1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990.**
- LIJPHART, Arend:** **Çağdaş Demokrasiler (Çevirenler: Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONULDURAN), Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasal İlimler Demeği Ortak Yayını.**
- LUCHAIRE, François:** **Le Conseil Constitutionnel , Paris 1980.**
- LUCIANI, Massimo:** **"Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, İtalya Anayasa Mahkemesi Raporu" (Çeviren: Zeki HAFIZOĞULLARI), VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, C. 3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 18, s. 299-315.**
- MACHACEK, Rudolf:** **"Avusturya Anayasa Mahkemesi", Anayasa Yargısı, 4, Ankara 1987 s. 17-25.**
- MARBURY, William L.:** **"The Limitation Upon the Amending Power", Harvard Law Review, Vol. 33, 1920, s. 223-235.**
- MORSCHER, Siegbert:** **"Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Avusturya'da Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi (Çeviren: Hasan**

- Işın DENER), VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, Ankara 7-10 Mayıs 1990, **Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, C. 3, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 18, s. 71-117.
- MURPHY, Walter F.
TANENHAUS, Joseph: **Comparative Constitutional Law, Cases and Commentaries**, New York 1977.
- NALBANT, Atilla:
(NALBANT 1992) "Karşılaştırmalı Olarak Gözetme İktidan Çerçevesinde, Cumhurbaşkanının 1982 Türk Anayasal Sistemi İçindeki Konumu", **Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan**, İstanbul 1992, s. 157-183.
- OBERNDORFER, Peter: "Avusturya Raporu", 7. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, 27 Nisan 1987 Lizbon, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1988, s. 1-37.
- ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, Üçüncü Bası, İstanbul 1966.
- ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 2, Üçüncü Bası, İstanbul 1966.
- ÖDEN, Merih: **Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çoğaltma, Ankara 1989.
- ÖZBUDUN, Ergun:
(ÖZBUDUN 1984) Yılmaz Aliefendioğlu Tarafından Anayasa Yargısı Sempozyumunda Sunulan "Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu" başlıklı tebliği üzerinde yorumu, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 138-147.
- ÖZBUDUN, Ergun:
(ÖZBUDUN 1989) **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara 1989.

- ÖZBUDUN, Ergun:** **1921 Anayasası, Ankara 1992.**
(ÖZBUDUN 1992)
- ÖZÇELİK, A. Selçuk:** **Esas Teşkilât Hukuku Dersleri, Birinci Cilt, Umumi Esaslar, İstanbul 1974.**
- ÖZGEN, Eralp:** "İdarî Tasarruflardaki Sakatlıklar", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, 1960, Sayı 1-4, s. 255-289.
- ÖZTÜRK, Kâzım:** **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Cilt II, Ankara 1966.**
(ÖZTÜRK 1966)
- ÖZYÖRÜK, Mukbil:** **İdare Hukuku Dersleri, Teksir, Ankara 1972-73.**
- PARLA, Taha:** **Türkiye'de Anayasalar, İstanbul 1991.**
(PARLA 1991)
- SAĞLAM, Fazıl:** **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara 1982.**
- SAN, Coşkun:** **Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri, Ankara 1974.**
(SAN 1974)
- SARICA, Ragıp:** "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", Ebül'ula Mardin'e Armağan, İstanbul 1944, s. 1191-1281.
- SARICA, Ragıp:** **İdarî Kaza, İstanbul 1949.**
- SAVCI, Bahri:** "Devlet Başkanı - Meclis Çatışması", A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XVIII, No. 3-4, 1963, s. 319-340.
- SCHEFOLD, Dian:** "Anayasa Yargısı ve Yüksek Yargı" (Çeviren: İrfan YAZMAN), A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXXI, 1974, Sayı 1-2, s. 105-148.
- SEÇKİN, A. Recai:** "Anayasaya Aykırılık Kavramının Tanımlanması Yolunda Bir Deneme",

- Prof. Dr. Kemal Fikret Arık'a**
Armağan, Ankara 1973, s. 403-462.
- SERİM, Ekrem:**
(SERİM 1977) "Anayasayı Değişirme Sorunu", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 1977, Sayı 1, s. 33-37.
- SEROZAN, Rona:**
(SEROZAN 1972) "Anayasayı Değişirme Yetkisinin Sınırları", **İ.Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. XXXVII, 1972, Sayı 1-4, s. 135-141.
- SOYSAL, Mümtaz:**
(SOYSAL 1977) **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 4. Baskı, İstanbul 1977.
- SOYSAL, Mümtaz:**
(SOYSAL 1984) Lûtfi DURAN tarafından Anayasa Yargısı Sempozyumunda Sunulan "Türkiye'de Anayasa Yargısının İşlevi ve Konumu" başlıklı tebliğ üzerine yorumu, **Anayasa Yargısı**, Ankara 1984, s. 88-97.
- SOYSAL, Mümtaz:** "Yokuş", **Milliyet Gazetesi**, 14 Ekim 1986, s. 2.
- SOYSAL, Mümtaz:** "Çoğunluk", **Milliyet Gazetesi**, 17 Mart 1987, s. 2.
- SOYSAL, Mümtaz:** "Ek Koşul", **Milliyet Gazetesi**, 9 Haziran 1987, s. 2.
- SOYSAL, Mümtaz:** "Kaka", **Milliyet Gazetesi**, 9 Ağustos 1988, s. 2.
- SOYSAL, Mümtaz:** "Çekimser", **Milliyet Gazetesi**, 31 Ağustos 1988, s. 2.
- SOYSAL, Mümtaz:**
(SOYSAL 1990) **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, İstanbul 1990.
- TANILLİ, Server:** **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul 1981.

- TANÖR, Bülent:
(TANÖR 1978) **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar, İstanbul 1978.**
- TANÖR, Bülent:
(TANÖR 1986) **İki Anayasa, İstanbul 1986.**
- TANÖR, Bülent **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, İstanbul 1992.**
- TEZİÇ, Erdoğan:
(TEZİÇ 1972) **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul 1972.**
- TEZİÇ, Erdoğan:
(TEZİÇ 1980) **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul 1980.**
- TEZİÇ, Erdoğan:
"1982 Anayasasına Göre Anayasaya Uygunluğun Denetimi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 3, 1982, Sayı 1-3, -SARICA'YA ARMAĞAN - s. 199-208.**
- TEZİÇ, Erdoğan:
(TEZİÇ 1987) **"Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", Anayasa Yargısı, 3, Ankara 1987, s. 83-105.**
- TEZİÇ, Erdoğan:
(TEZİÇ 1991) **Anayasa Hukuku, İstanbul 1991.**
- TOROSLU, Nevzat:
"Suçların Tasnifi Sorunu ve Taksirli Suçlar İle Kabahatlar Konusunda Bazı Eğilimler", **TCK'nın 50 Yılı ve Geleceği, İstanbul 1977, s. 113-154.**
- TOSUN, Öztekin:
"Anayasanın Anayasaya Aykırılığı Sorunu Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararları", **Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, C. I, 1978, Sayı 1, s. 21-31.**
- TRIBE, Laurence H.:
(TRIBE 1983) **"A Constitution We Are Amending: In Defence of A Restrained Judicial Role",**

- Harvard Law Review, Vol. 97, December 1983, Number 2, s. 433-445.**
- TRIBE, Laurence H:**
(TRIBE 1985) **Constitutional Choices, Harvard University Press, U.S.A. 1985.**
- TRIBE, Lavrence H.:** **American Constitutional Law, Second Edition, Mineola, New York 1988.**
- TUNAYA, Tank Zafer:**
(TUNAYA 1980) **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, 4. Bası, İstanbul 1980.**
- TURHAN, Mehmet:**
(TURHAN 1976) **"Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXXIII, 1976, Sayı 1-4, s. 63-104.**
- TURHAN, Mehmet:**
(TURHAN 1989) **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, Diyarbakır 1989.**
- TÜRK, Hikmet Sami:** **"Siyasal Yasaklar ve Anayasa Mahkemesi", Yankı Dergisi, Sayı 845, 8-14 Haziran 1987, s. 17.**
- TÜRK, Hikmet Sami:** **"Gümrük Kapılarında Verilen Oylar"- "Gümrük Kapılarında Oy Ayrımı", Cumhuriyet Gazetesi, 26-27 Kasım 1987, s. 6.**
- TÜRKÇAPAR, Tahsin:**
(TÜRKÇAPAR 1978) **"Anayasa Mahkemesinin Anayasada Yapılan Değişiklikleri Denetleme Yetkisi", Yargıtay Dergisi, C. 4, 1978, Sayı 1-2, s. 25-39.**
- ÜNSAL, Artun:** **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi, Ankara 1980.**
- VELİDEDEOĞLU, Hıfzı Veldet:** **Türk Medeni Kanunu, 4. Bası, İstanbul 1988.**
- WHEARE, K.C.:** **Modern Anayasalar (Çeviren: Mehmet TURHAN), İstanbul 1984.**

YAYLA, Yıldızhan:
(YAYLA 1979)

"Anayasa Mahkemesine Göre Cumhuriyetin Özü", **Hıfzı Timur'un Anısına Armağan**, İstanbul 1979, s. 973-1040.

YAYLA, Yıldızhan:
(YAYLA 1983)

"1982 Anayasasına Göre Devletin Özü" **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl 4, 1983, Sayı: 1-3, s. 133-149.

YAYLA, Yıldızhan:
(YAYLA 1985)

Anayasa Hukuku Ders Notları, İstanbul 1985.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi:
(YÜZBAŞIOĞLU 1987)

"Halkoylaması yargısal sonuç doğuracaktır", **Milliyet Gazetesi**, 30 Haziran 1987, s. 11.

II- DİĞER KAYNAKLAR

Açıklamalı Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Birleşik Devletler Tanıtma Dairesi, 1987.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (Çeşitli Sayılar).

Constitutional documents of Sweden, Published by The Swedish Riksdag, 1981.

Cumhuriyet Gazetesi (Çeşitli Sayılar)

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi (Çeşitli Ciltler).

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (Çeşitli Ciltler).

Danışma Meclisi Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu, 1/463.

Danıştay Dergisi, Sayı 70-71, 1987.

Hürriyet Gazetesi, (Çeşitli Sayılar).

Millet Meclisi Tutanak Dergisi, (Çeşitli Ciltler).

Millî Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 7.

Milliyet Gazetesi, (Çeşitli Sayılar).

Resmî Gazete, (Çeşitli Sayılar).

"VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı'nın Genel Raporu", Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, C. 1, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 16.

VIII. Avrupa Anayasa Mahkemeleri Konferansı, "Bildiriler ve Konuşmalar", Anayasal Normlar Hiyerarşisi ve Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi, C. 5, Türk Anayasa Mahkemesi Yayınları, No. 20.

Türk Hukuku Lûgatı, 3. Baskı, Ankara 1991.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (Çeşitli Ciltler).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (Çeşitli Ciltler).

