

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:**

Esas Sayısı : 2019/14
Karar Sayısı : 2019/16
Karar Tarihi: 14/3/2019

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 137 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 30/11/2017 tarihli ve 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle değiştirilen ikinci cümlesinin Anayasa'nın 67., 79. ve 138. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

7062 sayılı Kanun'un iptali talep edilen kuralın da yer aldığı geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrası şöyledir:

"(1) Mevcut Başkan ve Başkanvekili ile üyeler kalan görev sürelerini tamamlar. (Değişik cümle:27/12/2018-7159/10 md.) Kurul üyelerinden; 2019 yılında görevi sona ereceklerin yerine 2020 yılı Ocak ayında, 2022 yılında görevi sona ereceklerin yerine ise 2023 yılı Ocak ayında yenileme seçimi yapılır."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 13/2/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Taylan BARIN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüldüğü düşünülür:

A. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralla kanunî görev süreleri biten mevcut Yüksek Seçim Kurulu (YSK) başkan ve üyelerinin görev süresinin bir yıl uzatılarak 2019 yılı Mart ayında yapılacak yerel seçimlerin yönetim ve denetiminde görev almalarının sağlandığı,

söz konusu kuralın bir seçim hükmü olması dolayısıyla Anayasa'nın 67. maddesinde yer alan seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağına ilişkin hükme aykırı olduğu, herhangi bir kamu yararı amacı gözetmeyen ve objektif hiçbir nedene dayanmayan düzenlemenin YSK'nın tarafsızlığını ve bağımsızlığını zedeleyici nitelik taşıdığı, seçimlerin dürüstlük içinde yapılmasının güvencesi olan bağımsız yargı denetimini ortadan kaldırdığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 67., 79. ve 138. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. Dava konusu kuralla YSK üyelerinden 2019 yılında görevi sona ereceklerin yerine 2020 yılı Ocak ayında, 2022 yılında görevi sona ereceklerin yerine ise 2023 yılı Ocak ayında yenileme seçimi yapılacağı öngörülmektedir.

5. Anayasa'nın 67. maddesinin birinci fıkrasında, vatandaşların kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma haklarına sahip olduğu belirtilmiş; ikinci fıkrasında, seçimlerin ve halkoylamasının serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetimi ve denetimi altında yapılacağı hüküm altına alınmış, yedinci fıkrasında da seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı kuralına yer verilmiştir.

6. Anayasa'nın 79. maddesinin, seçimlerin yargı organlarının genel yönetimi ve denetimi altında yapılacağını belirten birinci fıkrasından sonra YSK'nın görev ve yetkilerini düzenleyen ikinci fıkrasında "*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, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama*" görevinin YSK'ya verildiği belirtilmiştir. Anılan maddenin dördüncü fıkrasında da YSK'nın oluşumu, üyelerinin seçimi ile başkan ve başkan vekilinin seçimi düzenlenmiş ve bu kapsamda "*Yüksek Seçim Kurulu yedi asıl ve dört yedek üyeden oluşur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir. Bu üyeler, salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir başkan ve bir başkanvekili seçerler.*" hükmüne yer verilmiştir.

7. Anayasa'nın 79. maddesinde YSK'nın oluşumu, görev ve yetkileri, kararlarının niteliği, üyeleri ile başkan ve başkan vekilinin seçilme usulü ile yedek üyelerinin hangi usule göre ayrılacağı detaylı bir şekilde düzenlenmesine rağmen üyelerin görev süresine dair bir hükme yer verilmemiştir. Anılan maddenin üçüncü fıkrasında YSK'nın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 79. maddesinin YSK'ya ilişkin detaylı düzenlemeler içermesine rağmen bu maddede üyelerin görev süresine yer verilmemesi, bu hususun anayasal ilkelere aykırı olmamak kaydıyla kanun koyucunun takdirine bırakıldığını göstermektedir.

8. 7062 sayılı Kanun'un "*Kurulun oluşumu*" kenar başlıklı 4. maddesinde üyelerin görev süresi, tekrar seçilebilmeleri, yedek üyelerin belirlenmesi ile görev süresi biten üyelerin yerine yenilerinin seçilmesi usulü ve üyelerin geldikleri kurumlarla olan ilişkileri düzenlenmiştir. Bu maddenin (1) numaralı fıkrasında üyelerin altısının Yargıtay, beşinin Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tamsayılarının salt

çoğunluğuyla seçileceği; (2) numaralı fıkrasında üyelerin görev süresinin altı yıl olduğu ve süresi biten üyelerin yeniden seçilebileceği, (5) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde de yeni üyelerin tamamının seçilmelerine kadar eski üyelerin görevlerine devam edecekleri hüküm altına alınmıştır.

9. İptali talep edilen kuralın gerekçesinde; YSK'nın bazı üyelerinin görev süresi 2019 yılı Ocak ayında sona ereceği için bu üyeler bakımından Ocak ayı içinde yenileme seçimlerinin yapılması gerektiği, 31 Mart 2019 tarihinde yapılacak mahallî idareler seçimlerinin başlangıç tarihinin 1 Ocak 2019 olması nedeniyle seçim takvimi başladıktan sonra üyelerin yarısından fazlasının değişmesinin Anayasa'nın 79. maddesinde vurgulanan seçimlerin düzen içinde yönetimi açısından sorun oluşturabileceği, YSK üyelerinin görev yaptıkları sürede seçim hukuku alanında uzmanlaştığı, mevcut üyelerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanılmasında fayda görüldüğü, geçmiş dönemlerde de mevcut üyelerin bilgi ve tecrübelerinden faydalanmak amacıyla benzeri düzenlemelerin yasalaştırılarak YSK üyelerinin görev sürelerinin uzatıldığı ifade edilmiştir. Bu itibarla kuralın kamu yararına yönelik olmadığı söylenemez.

10. Kural 28/12/2018 tarihli ve 30639 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kuralın, yürürlüğe girdiği tarihten yaklaşık üç ay sonra, 31 Mart 2019 Pazar günü yapılacak olan Mahallî İdareler Genel Seçimleri sürecinde YSK üyelerinin bir kısmının görevlerine devam etmesini sağlamak üzere düzenlendiği anlaşılmaktadır. Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrasında "*Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz*" hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrasına uygunluğunun denetiminin yapılabilmesi için öncelikle kuralın anılan Anayasa hükmünde belirtilen anlamda bir *seçim kanunu hükmü* olup olmadığının tespiti gerekmektedir.

11. Anayasa'nın "*Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları*" başlığını taşıyan 67. maddesi İkinci Kısmın "*Siyasi Haklar ve Ödevler*" başlıklı Dördüncü Bölümünde yer almaktadır. Anayasa'nın bu bölümünde yer alan diğer maddelerde ise siyasi parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma, siyasi partilerin uyacakları esaslar düzenlenmektedir. Anayasa'nın 67. maddesinde vatandaşların seçme ve seçilme, bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma haklarının, seçim usul ve esaslarının, vatandaşların oy kullanabilmesi için gerekli olan yaş koşulunun, yurt dışındaki vatandaşların oy kullanabilmesinin sağlanmasının, oy kullanma yönünden askerlerin, hükümlülerin ve tutukluların durumlarının düzenlendiği görülmektedir. Maddenin altıncı fıkrasında da "*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir*" denilmek suretiyle seçim kanunlarının genel amacı belirtilmiştir.

12. 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 67. maddeye eklenen yedinci fıkranın "*Konjonktürel değişikliklere seçim kanunları açısından yer verilmemesi amaçlanmıştır*" şeklinde açıklanan gerekçesi de anılan fıkrada ifade edilen *seçim kanunlarından* ne anlaşılması gerektiğine ilişkin anlayışı ortaya koymaktadır. Buna göre anayasa koyucunun Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran parti veya partilerin seçime bir yıl kala seçim sürecinde kendi lehlerine veya diğer parti ya da adayların aleyhine sonuç doğuracak biçimde değişiklikler yapılmasını öngören yasal düzenlemeleri Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrası bağlamında *seçim kanunu* olarak nitelediği anlaşılmaktadır.

13. Yukarıda açıklanan anayasal hükümler ve gerekçeleri gözönünde bulundurulduğunda Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrasında yer alan *seçim kanunları* ibaresi ile seçmen iradesinin seçim sonuçlarına yansımaya tesir edebilecek veya seçime katılanlardan bir kısmına herhangi bir şekilde avantaj ya da dezavantaj oluşturma sonucunu doğurabilecek veya seçim süreci ve sonucunu etkileyebilecek düzenlemelerin kastedildiği anlaşılmaktadır.

14. Bu çerçevede bir kuralın Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrası bağlamında *seçim kanunu hükmü* olup olmadığı tespit edilirken muhtevası esas alınmalı, yalnızca kanunun adında geçen seçim, seçmen, siyasi parti gibi ibarelerden hareketle niteleme yapılmamalıdır. Başka bir ifadeyle kuralın içinde yer aldığı kanunun seçimlere ilişkin bazı hususları düzenlemesi, o kanunda yer alan kuralların tamamının anılan anayasal hüküm çerçevesinde *seçim kanunu hükmü* olması sonucunu doğurmamaktadır. Aynı şekilde seçimlerle ilgisiz kanunların içeriğinde de Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrası bağlamında *seçim kanunu hükmü* niteliğinde kuralların yer alması mümkündür.

15. Dava konusu kuralın Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrası bağlamında bir *seçim kanunu hükmü* olmadığı açıktır. Zira kural YSK üyelerinin mesleki teminatları ile görev ve yetkilerinde herhangi bir değişiklik içermemektedir. Kural Anayasa'ya uygun olarak seçilen ve görevlerini hâkimlerin bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkesine göre yerine getiren mevcut YSK üyelerinin görev sürelerinin bir yıl uzatılmasından ibarettir. Bu hâliyle kuralın seçim süreci ve sonucu üzerinde etki yaratma, dolayısıyla seçmen iradesinin anayasal ilkelere uygun olarak seçim sonucuna yansımaya etkileme ya da seçime katılanların bir kısmına avantaj veya dezavantaj oluşturma gibi bir fonksiyonunun olduğu söylenemez. Bu itibarla kural Anayasa'nın 67. maddesinin yedinci fıkrası anlamında bir *seçim kanunu hükmü* olarak nitelendirilemez.

16. Anayasa'nın 138. maddesinin birinci fıkrasında, hâkimlerin görevlerinde bağımsız oldukları, Anayasa'ya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verecekleri; ikinci fıkrasında hiçbir organ, makam, merci veya kişinin yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilerek hukuk devleti olmanın zorunlu bir gereği olan yargı bağımsızlığı teminat altına alınmıştır.

17. Anayasa'nın 79. maddesine göre yedi asıl dört yedek üyeden oluşan YSK'nın üyelerinin altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu kapsamda YSK, yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı güvencelerine sahip üyelere oluşmaktadır. 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, şikâyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlamakla görevli YSK'nın, her türlü baskı ve etkiden uzak olarak görev yapmasını sağlamak üzere Anayasa'da belirtilen yargı bağımsızlığı ve hâkimlik teminatına sahip olduğu açıktır. Nitekim 7062 sayılı Kanun'un 3. maddesinde de YSK'nın görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken bağımsız ve tarafsız olduğu belirtilmiş; hiçbir organ, makam, merci veya kişinin YSK'ya emir ve talimat veremeyeceği vurgulanmıştır.

18. Dava konusu kuralın yukarıda belirtilen gerekçesi gözetildiğinde kuralın getiriliş amacının seçimlerin düzen içinde yapılması olduğu anlaşılmaktadır. Mevcut YSK üyelerinin görev sürelerinin bir yıl uzatılmasını öngörmekten ibaret olan kuralın YSK'nın yürütme erkinin etkisinde kalmasına ve tarafsız karar alamamasına neden olması söz konusu olmayacağı gibi seçimlerin dürüstlüğü ile yargı bağımsızlığı ilkelerine aykırı bir yönü de bulunmamaktadır.

19. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 67., 79. ve 138. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

20. Dava dilekçesinde özetle dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

30/11/2017 tarihli ve 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle değiştirilen ikinci cümlesine yönelik iptal talebi, 14/3/2019 tarihli ve E.2019/14, K.2019/16 sayılı kararla reddedildiğinden bu cümleye ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE 14/3/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

30/11/2017 tarihli ve 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 27/12/2018 tarihli ve 7159 sayılı Kanun'un 10. maddesiyle değiştirilen ikinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 14/3/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan Zühtü ARSLAN	Başkanvekili Burhan ÜSTÜN	Başkanvekili Engin YILDIRIM
Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Serruh KALELİ	Üye Recep KÖMÜRCÜ
Üye Hicabi DURSUN	Üye Celal Mümtaz AKINCI	Üye Muammer TOPAL
Üye M. Emin KUZ	Üye Hasan Tahsin GÖKCAN	Üye Kadir ÖZKAYA
Üye Rıdvan GÜLEÇ		Üye Recai AKYEL
Üye Yusuf Şevki HAKYEMEZ		Üye Yıldız SEFERİNOĞLU