

## YÜKSEK SEÇİM KURULU VE TOPLANTI/KARAR NİSAPLARI (THE HIGHER ELECTORAL COUNCIL AND ITS QUORUM)

**Tolga Şirin\***

Yüksek Seçim Kurulu (YSK), yeni değildir. 1950 yılında kurulan Kurul, ilkin 6 asıl ve 4 yedek üyeden oluşurken, 1954'te yapılan bir değişiklikle 1 başkan, 10 üye ve 6 yedek üyeden müteşekkil kılınmıştır.<sup>1</sup>

Kurul, 1961 Anayasası'nda, anayasal statüye kavuşmuş ve üye kompozisyonu konusunda ilk duruma dönmüştür. 1961 Anayasası'nda YSK'yı düzenleyen hüküm (md. 75), hemen hemen aynı cümleler ve üye kurgusuyla 1982 Anayasası'nın 79'uncu maddesine konmuştur. Mahkemenin üye yapısı, iki Anayasa'da da benzer şekilde ifade edilmiştir:

“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.

Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştaydan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılır. Yüksek Seçim Kurulu Başkanı ve Başkanvekili ad çekmeye girmezler.”

Anayasa, YSK'nın üye yapısını aktardığımız şekilde kurgulamış olmasına rağmen; Kurul bir süredir, asıl ve yedek üye ayrımı yapılmaksızın bütün üyelerinin katılımıyla toplantılar yapmaktadır. Hatta yedek üyeler oy bile kullanmaktadır. Bu durum, yakın zaman önce, özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi seçimleri yönünden tartışma yarattı. 4'e

---

\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Anayasa Hukuku Anabilim Dalı.

<sup>1</sup> YSK'nın 1950'de üye yapısının düzenlenmesi konusunda bkz. 16/02/1950 tarihli ve 5545 sayılı Kanun, md. 120. Kanun metni için bkz. <https://tinyurl.com/y4w2wlug> 1954'te yapılan değişiklikten sonraki durum için bkz. 17/02/1954 tarihli 6272 sayılı Kanun. Değişiklik kanunu metni için bkz. <https://tinyurl.com/y5o8o363>

karşı 7 oyla iptal edilen belediye başkanlığı seçiminde, yedek üyelerin de oy kullanmasına karşı çıkıldı, hatta karara bu yönden itiraz edildi.<sup>2</sup>

Acaba YSK'nın toplantılarına yedek üyeler de katılabilir ve oy kullanabilir miydi? Bu yazıda bu soruya yanıt vermeye çalışacağım.

\*\*\*

Türkiye'deki seçim mevzuatında YSK'nın karar nisabı nispeten açıktır. Örneğin 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmek Kütükleri Hakkında Kanun'un, 2017'de ilga edilen 12'nci maddesinde, karar nisabı açıkça düzenlenmişti:

“Yüksek Seçim Kurulu, kararlarını salt çoğunlukla verir; oyların eşitliği halinde başkanın katıldığı taraf üstün tutulur.”<sup>3</sup>

Bu hüküm, yürürlükten kaldırılmış olsa da Kanun'un 113'üncü maddesi hâlâ yürürlüktedir. Toplantı ve karar nisabına ilişkin 113'üncü madde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Kurullar kararlarını salt çoğunlukla verirler. Oyların eşitliği halinde, başkanın katıldığı taraf tercih olunur.

Yüksek Seçim Kurulu, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesinde, tam sayısı ile toplanır.

Diğer hususlarda kurulun mürettep adedinin çoğunluğu ile toplanabilir. Her iki halde de salt çoğunlukla karar verir.

Oyların eşitliği halinde Başkanın bulunduğu taraf tercih olunur.”

Görüldüğü gibi Kanun, genel toplantı nisabı konusunda “mürettep adedinin çoğunluğu”nu, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesinde ise “tam sayı” nisabını öngörmektedir.

Yukarıdaki soruya yanıt vermek için bu kavramların anlamının netleştirilmesi gerekiyor.

#### **a. "Mürettep Adet" ve "Tam Sayı" Kavramlarının Objektif Anlamı**

Kanun'un 113'üncü maddesinde toplantı nisabı konusunda “mürettep adet” ve “tam sayı” kavramları kullanılmıştır. Doktrinde, bu soru-

<sup>2</sup> İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin iptal edildiği karar için bkz. YSK, 2019/4219, 06/05/2019.

<sup>3</sup> 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5'nci maddesinin 1'inci fıkrası aynı içerikle yürürlüktedir.

nun üzerinde duran Deniz Polat Akgün'ün de dediği gibi, aynı maddede iki farklı terime yer verilmiş olması, ilk bakışta sanki bunlar farklı anlam taşıyor izlenimi yaratmaktadır.<sup>4</sup> Fakat bu izlenim doğru değildir. Türk Hukuk Kurumunun sözlüğüne göre “mürettep adet” kavramı, bir meclisi veya heyeti oluşturan oy sahibi üyelerin, hazır olsun veya olmasın, hepsinin oluşturduğu sayıyı ifade etmektedir.<sup>5</sup> Buna göre “mürettep adet” kavramı ile “tam sayı” kavramı aynı anlama gelmektedir.<sup>6</sup> Dolayısıyla günümüzün Türkçesiyle ifade edecek olursak; YSK'nın toplantı nisabı konusunda ana kural, YSK'nın “üye tam sayısının çoğunluğu” ile toplanmasıdır. Buna karşın, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı itirazların incelenmesi yönden ise YSK'nın “üye tam sayısı” ile toplanması gerekmektedir.

Bu noktada ikinci bir soru gündeme gelmektedir: YSK'nın üye tam sayısı hesaplanırken sadece asıl üyeler mi dikkate alınacaktır, yoksa yedek üyeler de bu hesaba dahil midir? Bu sorunun yanıtı, münhasıran seçim mevzuatında açıkça düzenlenmemiştir. Bunun için farklı hukuksal kaynaklara başvurmak gerekmektedir.

### (1) Tarihsel Kaynaklar

Öncelikle, meclis tutanaklarına baktığımızda, bu konuda herhangi bir görüş bildirilmediğini görüyoruz. Dolayısıyla, tutanaklar bize yardımcı olmamaktadır.

Maddenin gerekçesine baktığımızda ise, dikkate değer bir bilgiyle karşılaşırız:

“Bu maddede kurulların karar verme nisabı da gösterilmiştir. Ancak arz eylediği ehemmiyet bakımından Yüksek Seçim Kurulunun seçim sonunda düzenlenen tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesinde tam sayısı ile toplanarak salt çoklukla karar vermesi hususunda 5545 sayılı Kanunda yer alan hüküm muhafaza edilmiştir.”<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Deniz Polat Akgün, “7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulu'nun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Üzerine Değerlendirmeler”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 1, 2018, s. 376.

<sup>5</sup> Türk Hukuk Kurumu, Türk Hukuk Lûgatı, (Ankara: Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme Yayın Genel Müdürlüğü, 1991), s. 257.

<sup>6</sup> Polat Akgün, op. cit., s. 376.

<sup>7</sup> Orijinal metinde vurgu yoktur. Gerekçe için bkz. <https://tinyurl.com/y2x2s6md>

1961 yılında hazırlanan gerekçe, o sırada yürürlükte olan 21/02/1950 tarihli 5545 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'na gönderme yapmaktadır. YSK'nın asıl üye-yedek üye biçiminde kurgulanması, bu Kanun'un yürürlük zamanında da mevcuttu. Bu nedenle, 5545 sayılı Kanun'un "üye tam sayısı" kavramına verdiği anlam, oldukça önem taşımaktadır.

5455 sayılı Kanun'un konuyla doğrudan ilgili 121'inci maddesinin 1'inci fıkrası şöyledir:

"Yüksek Seçim Kurulu'nun, bu Kanun'un 123. maddesinin 3, 4 ve 5. bentlerindeki itirazları tetkik ederek karara bağlayabilmesi için adedi mürettebi olan 11 kişi ile toplanması şarttır."<sup>8</sup>

O dönemde YSK'nın asıl üye sayısı 11, yedek üye sayısı 6'ydı. Görüldüğü gibi kanun üye tam sayısı hesabına yedek üyeleri katmamıştır. Eğer yürürlükteki 298 sayılı Kanun, bu kanunun mantığını benimsemiş ise, ki gerekçe bunun böyle olduğunu söylüyor, bu durumda üye tam sayısı/mürettep adet kavramlarının hesabında, sadece "asıl üyeler" in dikkate alınması gerekecektir.

## (2) Yargısal Kaynaklar

YSK'nın toplantı nisabının kaç olduğu veya nasıl belirleneceği kuşkusuz anayasal da bir sorundur. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili görüşü oldukça önem taşır. Mahkeme, şimdiye kadar YSK'nın toplantı ve karar nisaplarına dönük bir karar vermemişse de, farklı bir bağlamda "üye tam sayısı" kavramının anlamına ilişkin bir tespitte bulunmuştur.

Vakanın konusu Anayasa Mahkemesinin (o zamanki) yedek üyelerine, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı seçimlerinde oy kullandırılmamasıdır. Mahkeme, asıl ve yedek üye kavramlarına şöyle anlam vermiştir<sup>9</sup>:

"Anayasa koyucu tarafından aralarında nitelik farkı öngörülme-yen asıl ve yedek üyelere farklı işlevler yüklendiği, asıl üyelikle aynı niteliklere sahip olması öngörülen yedek üyeliğin, asıl üyelerin mazeretleri nedeniyle Mahkemeye iştirak edememeleri veya asıl üye sayısının onbi-

<sup>8</sup> Orijinal metinde vurgu yoktur. Kanun metni için bkz. <https://tinyurl.com/y4w2wlug>  
Değişiklik kanunu metni için bkz. <https://tinyurl.com/y5o8o363>

<sup>9</sup> 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğinden önce Anayasa Mahkemesi, 11 asıl, 4 yedek üyeden oluşuyordu.

rin altına düştüğü durumlarda, asıllara ait görevi yerine getirmek ve onlara ait yetkiyi kullanmak üzere ihdas edildiği, onbir asıl ve dört yedek üyeden oluşturulan Anayasa Mahkemesi'nin, işlevsel olarak, öncelikle Başkan ve on asıl üyeden, asıl üyelerde herhangi bir nedenle noksanlık olması durumunda ise, var olan asıllarla birlikte, noksanların yerine katılacak yedek üyelerden meydana gelmek üzere Başkan ve on üyeden oluşturulduğu, Anayasa'nın 146. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan 'Anayasa Mahkemesi' kavramının Başkan ve on üyeden oluşan kurulu; 'üye tamsayısı'nın da asıl üye sayısı olan 'onbir'i ifade ettiği sonucuna varılmaktadır."<sup>10</sup>

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesine göre de "üye tamsayısı" kavramı, sadece asıl üyeleri ifade etmektedir.

### (3) Değerlendirme

Buraya kadar aktarılan tarihsel ve anayasa yargısına dayalı kaynaklar uyarınca "üye tam sayısı" kavramının sadece asıl üyelerle sınırlı anlaşılması gerektiğini anlıyoruz. Yani yedek üyelerin bu hesapta yeri yoktur.

"Yedek üye" kontenjanı, üye tam sayısının oluşmasının zorunlu olduğu durumlarda, asıl üyelerden biri toplantıya katılamayacak olsa bile toplantı nisabının sağlanabilmesini sağlar. Eğer üye tam sayısı kavramının hesabına yedek üyeler de dahil edilecek olursa, üye tam sayısının hazır bulunmasının arandığı koşullarda, tek bir üyenin dahi katılamadığı bir toplantı, yapılamaz hâle gelir. Böyle bir durumda "yedek üye" kontenjanının varlığının bir anlamı kalmaz.

Öte yandan, bu nisapların asgari olduğu, yedek üyelerin de toplantıya katılmak ve hatta oy vermek istemeleri durumunda bunda bir sakınca olmadığı düşünülebilir. Gelgelelim böylesi bir yorum, Anayasa'nın 79'uncu maddesindeki asıl ve yedek üye ayrımını anlamsızlaştıracaktır. Zira yedek üyelerin asıl üyeler gibi toplantıya katılması ve hatta oy vermesi, yedek üyeleri fiilen asıl üye hâline getirir. Böyle bir fiili durum, Anayasa'ya aykırıdır.

<sup>10</sup> AYM, E. 2007/84, K. 2007/74, T. 30/07/2007. Vurgular orijinal metinde yoktur. Aksi yönde bir görüş için bkz. Hasan Dursun, "Yedek Üye veya Üyelerin Anayasa Mahkemesi Başkanlık ve Başkanvekilliği Seçimine Alınmamları Anayasaya Aykırıdır", Ankara Barosu Dergisi, S. 4, 2007, s. 139-147.

Sonuç itibarıyla, tüm bu aktarımlardan hareketle, YSK'nın genel toplantı nisabının en az 4 üye olduğu sonucuna ulaşıyoruz. Bu durumda, olağan karar nisabı da, "toplantıya katılanların salt çoğunluğu" olarak öngörüldüğü için, en az 3 olacaktır. Seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesi yönünden ise bu nisap en az 7 üyedir. Bu durumda ise karar nisabı, toplantıya katılanların salt çoğunluğu, yani 4 olacaktır.

### **b. Mürettep Adet ve Tam Sayı Kavramlarına YSK'nın Verdiği Anlam**

Yüksek Seçim Kurulu, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerinin iptal edilmesi kararını 4'e karşı 7 oyla almıştır. Bu kararın alındığı toplantıya toplam 11 üye katılmıştır. Kurul'un 11 üyeye toplanmasına yapılan itiraz ise şu gerekçeyle reddedilmiştir:

"Anayasa, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümler ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ve 7062 sayılı Yüksek Seçim Kurulunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Yüksek Seçim Kurulunun yeni üye ile toplanacağına dair açık bir hüküm ve düzenleme bulunmamaktadır. Açık bir yasal düzenlemenin bulunmadığı hallerde Yüksek Mahkemeler kendi çalışma yöntem ve esaslarını evrensel hukuk ilkelerine aykırı olmamak üzere teamül ve içtihatları ile oluştururlar. Kararlardaki demokratik meşruiyet ve geniş katılımlı müzakereye olanak tanımak açısından Yüksek Seçim Kurulu oldukça uzun bir süredir onbir tam üye ile toplanmakta kararlarını salt çoğunlukla almaktadır (...) Kaldı ki, 298 sayılı Kanunun 113/3 maddesinde, Yüksek Seçim Kurulunun, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesinde, tam sayı ile yani onbir üye ile toplanacağı düzenlenmiştir. (...) 298 sayılı Kanunun 113. maddesinin 4. fıkrasında da; diğer hususlarda Kurulun mürettep adedinin çoğunluğu ile toplanabileceği hükmü; itirazların incelenmesi dışındaki müzakerelerde de tam sayısı ile toplanabileceğini öngörmekte, ancak zorunlu hallerde tam sayının altında bir sayı ile toplanmaya da imkan vermektedir. (...) Somut itiraz konusu olayda, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların, 298 sayılı Kanunun 113/3 maddesi uyarınca üye tam sayısı olan onbir üye ile toplanıp

karara bağlanmasında Anayasa ve diğer ilgili mevzuata aykırı bir durum bulunmamaktadır.”<sup>11</sup>

Yüksek Seçim Kurulunun bu yaklaşımı, yukarıda ifade edilen savlara karşı hiçbir yanıt sunmamaktadır. Kurul, üye tam sayısı ifadesinin ne anlama geldiğine dair açık bir düzenleme olmamasından hareketle; yedek üyelere, asıl üye gibi muamele etmektedir. Gelgelelim gerekcede, seçimin sonunda verilecek tutanaklara karşı yapılan itirazların incelenmesine ilişkin toplantılara asıl veya yedek üyelere birinin katılmaması durumunda nasıl karar alınabileceğine dair bir yanıt sunulmamıştır.

Kurul, yedek üyelerin toplantıya katılımı bağlamında “demokratik meşruiyet”e gönderme yapmıştır. Bir kurulun yedek üyelerinin toplantılara katılıp oy kullanmasının veya aksi durumun "demokratik meşruluk" kavramıyla herhangi bir alakası yoktur. Tam tersine, aktarılan hukuksal kaynakları görmezlikten gelen, Anayasa'nın asıl-yedek üye kurgusunu eylemli şekilde anlamsızlaştıran ve yeterli gerekçelendirme sunamayan bu “teamül ve içtihat”, anayasal meşruluk sorunuyla maluldür. Zira Anayasa'ya ve genel oydaşmaya aykırı teamül ve içtihat olmaz.

Son olarak, kararda geçen “geniş katılımlı müzakere” yönündeki sav da kabul edilebilir değildir. Bu sav, bir an için yedek üyelerin de müzakereye katılmasını haklı sayacak olsa bile bu üyelerin neden oy kullandıklarına yanıt vermemektedir.

Sonuç itibarıyla bu ve buna benzer nedenlerle YSK'nın yedek üyeleri müzakerelere katılamaz, katılsa bile oy kullanamazdı.

\*\*\*

Not: YSK'nın 11 üye ile karar almasının "yokluk" sonucu doğurduğu ileri sürülüyor. Bu tespiti katılmıyorum. İleri sürülen gerekçelerin de kamu hukukunun temel kabulleriyle uyumsuz olduğunu düşünüyorum. Her Anayasa'ya aykırılık, yokluk sonucu doğurmaz. Yokluk tespiti yapılabileceği hâller oldukça nadirdir.

Hâlihazırda YSK'nın bu kararına karşı BM İnsan Hakları Komitesi yolu dışında başvurulabilecek bir yol yoktur. Ulusal hukukta mutlaka bir yol arayanlar, suç duyurusu yolunu deneyebilirler.

---

<sup>11</sup> YSK, K. 2019/4399, 13/05/2019.