

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1996/21

Karar Sayısı:1996/15

Karar Günü:14.5.1996

R.G. Tarih-Sayı:19.06.1996-22671

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Refah Partisi) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Necmettin ERBAKAN.

İPTAL DAVASININ KONUSU : Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 28.3.1996 günlü, 409 sayılı "Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin" kararının bir İçtüzük değişikliği niteliğinde ve Anayasa'nın 96. maddesine aykırı olduğu savıyla iptali ile yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- METİNLER

A- İptali İstenen TBMM Kararı

30.3.1996 günlü, 22596 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan dava konusu karar şöyledir:

"Körfez savaşını takiben Kuzey Irak'da meydana gelen olaylar sonucunda ülkemize yönelen ve sınırlarımızın fiziki güvenliğini tehdit etmekle kalmayıp, aynı zamanda ekonomik ve sosyal düzenimizi de zorlayacak boyutlara erişen toplu göç hareketinin tekrarına yol açabilecek gelişmeleri, Irak'ın toprak bütünlüğünü koruyarak caydırmak, gerekirse bu gelişmelere mani olmak, Kuzey Irak'da bölge halkının insani ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için Birleşmiş Milletler bağlı kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin güvenlik içinde devamını sağlamak amacıyla, ancak, şimdiye kadar yapılmış olan uygulamalarla ve Irak'ın fiilen bölünmüş olmasıyla, Kuzey Irak'da yaşayanlara da Türkiye'ye de huzur getirilmemiş olduğu, Kuzey Irak'daki otorite boşluğundan yararlanan terör örgütünün Türkiye'ye kitlesel sızma olanağını elde ettiği ve o yüzden ülkemizdeki bölücü terör eylemlerinin tırmanışa geçmiş bulunduğu, Kuzey Irak'daki otorite boşluğunun aynı zamanda bölge halkının ezilmesine ve iç çatışmalardan büyük zarar görmesine neden olduğu göz önünde tutularak Bakanlar Kurulu'nun bu uzatma dönemini, Irak'ın yeniden bütünleşmesi, bütünleşme sürecinde Irak'daki Kürt ve Türkmen kökenli Irak yurttaşlarının huzurunun ve güvenliğinin ve insanlık haklarının etkili kurallara dayandırılması ve Türkiye'nin sınır güvenliğinin kesin olarak sağlanması için kararlı ve etkin girişimlerde bulunmak üzere değerlendirmesi koşuluyla, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 688 sayılı kararı da göz önünde tutularak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17.1.1991 tarih ve 126 sayılı Kararı'na dayanılarak başlatılan "Provide Comfort II" huzur harekâtı çerçevesinde ülkemizde konuşlandırılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 28.10.1995 tarihli 386 sayılı Kararı ile görev süresi uzatılan çokuluslu gücün görev süresinin 31 Mart 1996 tarihinden itibaren 3 ay süreyle uzatılmasına; çokuluslu gücün yapısı, güce bağlı yabancı ülke silahlı kuvvetleri personelinin ülkemizde tabi olacakları statünün tayini, Türkiye'nin güce katkısı ve bu gücün amaçlarına uygun biçimde kullanılmasıyla ilgili bütün kararları almaya ve gerektiğinde harekâtı sona erdirmeye Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınmasına; Anayasanın 92 nci maddesine göre izin verilmesi, Genel Kurulun 28.3.1996 tarihli 30 uncu birleşimde kararlaştırılmıştır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "MADDE 96.- 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. Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılmadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir."

2- "MADDE 148.- Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla da ileri sürülemez.

Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar.

Yüce Divanda, savcılık görevini Cumhuriyet Başsavcısı veya Cumhuriyet Başsavcivekili yapar.

Yüce Divan kararları kesindir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa ile verilen diğer görevleri de yerine getirir."

3- "GEÇİCİ MADDE 6.- Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplantı ve çalışmaları için kendi içtüzükleri yapılmaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır."

C- İçtüzük Kuralı

5.3.1973 günlü, 584 sayılı Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 122. maddesinin konuyla ilgili ilk fıkrası şöyledir:

"Oya konulan bütün hususlar, Anayasada, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılır. Salt çoğunluk belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluktur."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütü F. TUNCEL ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılmalarıyla 25.4.1996 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dâvanın, dosyadaki eksiklik giderilerek yasa kurallarına uygun olarak açıldığı saptandıktan sonra iptali istenen 28.3.1996

günlü, 409 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Anayasa Mahkemesi'nce denetlenip denetlenemeyeceği sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasa'nın 148. maddesinde görev ve yetkileri belirlenen Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ayrıca, Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve üyeliğin düşmesine ilişkin TBMM kararları da Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı içindedir. Yasama Organınca bu isimler altında ve Anayasa'da gösterilen yöntemlerine uygun olarak yapılan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olduğu kuşkusuzdur. Ancak, yasama organınca Anayasa'da öngörülenlerden başka isimler altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan yasama işlemlerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığının saptanmasında bu işlemlerin nitelik ve içeriklerinin gözetileceği açıktır. Bu nitelikteki bir işlemin denetiminin Anayasa Mahkemesi'nin görev alanına girip girmediği belirlenirken, meydana getirilen metnin oluşturulmasında uygulanan yöntem kadar içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin ortaya konulması ve bu metnin denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ise denetiminin yapılması zorunludur.

Anayasa Mahkemesi, öteden beri konuyu bu yönden değerlendirmiştir. Nitekim, 27.2.1968 günlü, Esas 1967/6, Karar 1968/9 sayılı kararla, adı "İçtüzük değiştirilmesi" olmadığı ve içtüzüklerin değiştirilmesindeki yöntemler uygulanmadığı halde, değer ve etki bakımından birer içtüzük düzenlemesi niteliğinde olan Millet Meclisi kararlarının denetim alanına gireceği kabul edilmiştir.

İçtüzüğün bir kuralını değiştirme ya da İçtüzüğe yeni bir kural koyma niteliğinde olan TBMM uygulamaları ve kararları, İçtüzük kuralı sayılır.

Dâva konusu karar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 28.10.1995 tarihli, 386 sayılı kararı ile görev süresi uzatılan çokuluslu gücün görev süresinin 31 Mart 1996 tarihinden itibaren 3 ay süreyle uzatılmasına; çokuluslu gücün yapısı, güce bağlı yabancı ülke silahlı kuvvetleri personelinin ülkemizde tabi olacakları statünün tayini, Türkiye'nin güce katkısı ve bu gücün amaçlarına uygun biçimde kullanılmasıyla ilgili bütün kararları almaya ve gerektiğinde harekâtı sona erdirmeye Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınmasına; Anayasa'nın 92. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 28.3.1996 günlü 30 uncu Birleşiminde toplantıya katılan 516 milletvekilinin 196 ret, 69 çekimser, 21 geçersiz oyuna karşı 230 kabul oyu ile izin verilmesine ilişkindir.

Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürüteceği; geçici 6. maddesinde ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve çalışmaları için kendi İçtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisi'nin 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan İçtüzüğü'nün, Anayasa'ya aykırı olmayan kurallarının uygulanacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 96. maddesinde de, karar yetersayısının, hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağına ilişkin kurala uymak koşulu ile kararların toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınacağı ilkesi benimsenmiştir.

Anayasa'nın yaşama geçirilmesi yönünden Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve karar yeter sayılarının belirlenmesinin bir İçtüzük konusu olduğu açıktır. 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte bulunan 5.3.1973 günlü İçtüzüğün 122. maddesinin ilk fıkrasında oya konulan bütün hususların, Anayasa'da, kanunlarda veya İçtüzükte ayrıca hüküm yoksa, toplantıya katılan

milletvekillerinin salt çoğunluğuyla kararlaştırılacağı; salt çoğunluğun belli bir sayının yarısından az olmayan çoğunluk olduğu öngörülmüştür.

Ancak dâva konusu karar toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu sağlanmadan alındığından eylemli bir İçtüzük değişikliği niteliğindedir.

Açıklanan nedenlerle, dâva konusu 28.3.1996 günlü, 409 sayılı TBMM kararının bir içtüzük kuralı niteliğinde olduğuna ve işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

TBMM'nin dâva konusu kararının uygulanmasıyla doğacak, sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zarar sözkonusu olmadığından, yürürlüğün durdurulması istemi, oybirliğiyle reddedilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dâvanın esasına ilişkin rapor, dâva dilekçesi ve ekleri, iptali istenen TBMM kararı, dayanan Anayasa kuralları ile gerekçeleri ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dâva dilekçesinde, Anayasa'nın 96. maddesine uyulmayarak Geçici 6. maddesi uyarınca Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle uygulanma olanağı bulunmayan 12 Eylül 1980'den önceki İçtüzüğün 105. maddesine göre oluşturulan dâva konusu TBMM kararı ile eylemli bir İçtüzük uygulaması yapıldığı ileri sürülmüştür.

Dâva konusu kararla oluşan içtüzük kuralının, karardan ayrılmasının olanaksızlığı karşısında, karar bir bütün olarak ele alınıp yargıya varılmıştır.

Anayasa'nın 96. maddesinin ilk fıkrasında, Anayasa'da başkaca hüküm yoksa, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanacağı ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar vereceği; ancak karar yetersayısının hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağı öngörülmüştür.

Yukarıda değinildiği gibi, Anayasa'nın Geçici 6. maddesine göre uygulanmakta olan 5.3.1973 günlü Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 122. maddesinde de karar yeter sayısı konusunda "salt çoğunluk" esası benimsenmiştir.

İçtüzüğün 115. maddesinde ancak bir oy türü olarak anılan "çekimser oy"un Anayasa'nın 96. maddesindeki kabul ya da red oylarına ekleneceği konusunda bir açıklık bulunmaması karşısında, karar oluşumunda dikkate alınmayacağı doğaldır.

Ülkemizde konuşlandırılan çokuluslu gücün görev süresinin uzatılmasına ilişkin oylama hakkında Anayasa'da ve İçtüzük'te özel bir düzenlemeye yer verilmemiş olması nedeniyle bu konudaki oylamanın da toplantıya katılanların salt çoğunluğu esas alınarak yapılması gerektiği açıktır.

Oysa, çokuluslu gücün görev süresinin 31 Mart 1996 tarihinden itibaren 3 ay süre ile uzatılmasına; çokuluslu gücün yapısı, güce bağlı yabancı ülke silâhlı kuvvetleri personelinin ülkemizde tabi olacakları statünün tayini, Türkiye'nin güce katkısı ve bu gücün amaçlarına uygun biçimde kullanılmasıyla ilgili bütün kararları almaya ve gerektiğinde harekâtı sona erdirmeye Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınmasına Anayasa'nın 92. maddesine göre izin verilmesine ilişkin 28.3.1996 günlü, 409 sayılı dâva konusu TBMM kararı, toplantıya katılan 516 milletvekilinin

salt çoğunluğunu sağlayamayan 196 red, 69 çekimser, 21 geçersiz oya karşı 230 kabul oyu ile alınmıştır.

Yeni bir içtüzük kuralı niteliğindeki bu karar Anayasa'nın 96. maddesine aykırıdır. Bu nedenle, iptal edilmelidir.

VI- SONUÇ

Yeni bir içtüzük kuralı niteliğinde olan 28.3.1996 günlü, 409 sayılı "Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin" TBMM kararının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ve Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

14.5.1996 gününde karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Ahmet N. SEZER

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı:1996/21

Karar Sayısı:1996/15

Anayasa Mahkemesi'nin 14.5.1996 günlü, Esas 1996/21, Karar 1996/15 sayılı kararı ile, yeni bir İçtüzük kuralı niteliğinde olan 28.3.1996 günlü, 409 sayılı "Ülkemizde Konuşlandırılan Çokuluslu Gücün Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin" Türkiye Büyük Millet Meclisi kararının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oyçokluğuyla karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 14.5.1996 günlü, Esas 1996/19, Karar 1996/13 sayılı kararı ile ilgili karşıoyumuzun I. ve III. bölümlerinde belirttiğimiz gerekçelerle bu karara karşıyız.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

DEĞİŞİK GEREKÇE

Esas Sayısı:1996/21
Karar Sayısı:1996/15

Anayasa'nın 148. maddesinde kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemek Anayasa Mahkemesi'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Adı İçtüzük olmasa da, dava konusu kararla yapılan uygulama, içerik olarak bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde görülerek Anayasal denetiminin yapılabileceği kabul edilmiştir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nce denetlenen, çokuluslu gücün görev süresinin uzatılmasına ilişkin kararın esası değil, bu kararla gerçekleştirilen İçtüzük değişikliği niteliğindeki uygulamadır. Başka bir anlatımla eylemli olarak oluşturulan İçtüzük düzenlemesidir. Dava konusu karar ve bu kararla yapılan uygulamanın birbirinden ayrılması olanağı bulunmadığından kararın iptali yoluna gidilmiştir. Ancak oylama sonucu oluşan kuralla oylamanın ayrı düşünülmesi, iptal kararlarının sonuçları özellikle geriye yürümeme özelliği bakımından büyük önem taşımaktadır.

Açıklanan nedenlerle karar gerekçesinde, dava konusu kararla yapılan uygulama sonucu oluşan eylemli kuralla, çokuluslu gücün görev süresinin uzatılmasına karar verilmesi olgusu arasındaki ayırımı işaret edilerek konuya bu yönden açıklık getirilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına ek gerekçe ile karşıyız.

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU