

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1996/55

Karar Sayısı:1997/33

Karar Günü:27.2.1997

R.G. Tarih-Sayı:24.03.2001-24352

İPTAL DAVASINI AÇAN: O. Mümtaz SOYSAL, Oya ARASLI ve yüzsekiz Milletvekili.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 3.8.1996 günlü, 4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"un 1. maddesinin sonundaki "... derpiş olunmak ..." sözcükleri ile Andlaşmanın çekince konulmayan hükümlerinin onaylanmasına ilişkin kısmının iptaline, verilecek iptal kararı sonucu diğer hükümler de uygulanamaz hale geleceğinden tümünün Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 4., 7. ve 174. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptaline ve yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

3.8.1996 günlü, 4163 sayılı Yasa'nın iptali istenilen maddeleri şöyledir :

1- "MADDE 1.- İslam Konferansı Teşkilatı Ekonomik ve Ticari İşbirliği Daimi Komitesi (İSEDAK) tarafından alınan karar uyarınca, İslam Kalkınma Bankası (İKB) bünyesinde oluşturulan ve Türkiye tarafından 4.7.1992 tarihinde Cidde'de imzalanan "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşması"nın onaylanması; Anlaşma'nın giriş bölümünün iki, dört ve beşinci paragrafları ile 5 inci maddesinin 2 ve 3 numaralı fıkralarına ve 57 nci maddesinin 4 numaralı fıkrasına "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümlerinin saklı olduğu" şeklinde ihtirazi kayıt derpiş olunmak üzere, uygun bulunmuştur."

2- "MADDE 2.- İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu'na Türkiye Cumhuriyeti'nin 2 500 000 İslam Dinarı ile katılması kararlaştırılmıştır.

Katılma paylarının karşılanmasına ait ödenekler, Hazine Müsteşarlığı'nın ilgili yıl bütçesine konulur. Bakanlar Kurulu, bu miktarı gerektiğinde beş katına kadar artırmaya yetkilidir."

3- "MADDE 3.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer."

4- "MADDE 4.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B-Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır :

1- "Başlangıç

Türk Vatanı ve Milletinin ebedî varlığını ve Yüce Türk Devletinin bölünmez bütünlüğünü belirleyen bu Anayasa, Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılap ve ilkeleri doğrultusunda;

Dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak, Türkiye Cumhuriyetinin ebedî varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde;

Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;

Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği olarak kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı;

Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

Topluca Türk vatandaşlarının millî gurur ve ıftiharlarda, millî sevinç ve kederlerde, millî varlığa karşı hak ve ödevlerde, nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu, birbirinin hak ve hürriyetlerine kesin saygı, karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla ve "Yurtta sulh, cihanda sulh" arzu ve inancı içinde, huzurlu bir hayat talebine hakları bulunduğu;

FİKİR, İNANÇ VE KARARIYLA anlaşılmak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

2- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3-"MADDE 4.- Anayasanın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez."

4-"MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

5-"MADDE 174.- Anayasanın hiçbir hükmü, Türk toplumunu çağdaş uygarlık seviyesinin üstüne çıkarma ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden, aşağıda gösterilen inkılâp kanunlarının, Anayasanın halkoyu ile kabul edildiği tarihte yürürlükte bulunan hükümlerinin, Anayasaya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamaz ve yorumlanamaz :

1. 3 Mart 1340 tarihli ve 430 sayılı Tevhidi Tedrisat Kanunu;
2. 25 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 671 sayılı Şapka İktisâsı Hakkında Kanun;

3. 30 Teşrinisâni 1341 tarihli ve 677 sayılı Tekke ve Zaviyelerle Türbelerin Seddine ve Türbedarlıklar ile Bir Takım Unvanların Men ve İlgasına Dair Kanun;

4. 17 Şubat 1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisiyle kabul edilen, evlenme akdinin evlendirme memuru önünde yapılacağına dair medenî nikâh esası ile aynı kanunun 110 uncu maddesi hükmü;

5. 20 Mayıs 1928 tarihli ve 1288 sayılı Beynelmilel Erkamın Kabulü Hakkında Kanun;

6. 1 Teşrinisâni 1928 tarihli ve 1353 sayılı Türk Harflerinin Kabul ve Tatbiki Hakkında Kanun;

7. 26 Teşrinisâni 1934 tarihli ve 2590 sayılı Efendi, Bey, Paşa Gibi Lâkap ve Unvanların Kaldırıldığına Dair Kanun;

8. 3 Kânunuevvel 1934 tarihli ve 2596 sayılı Bazı Kisvelerin Giyilemeyeceğine Dair Kanun."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Ahmet N. SEZER, Samia AKBULUT, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Mustafa YAKUPOĞLU, Nurettin TURAN ve Fulya KANTARCIOĞLU'nun katılımlarıyla 3.9.1996 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin de bu konuda rapor geldiğinde ele alınmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kanunu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"un Anayasa'ya aykırılık olasılığı konusunda güçlü belirtiler saptanamadığından yürürlüğün durdurulması isteminin reddine 26.2.1997 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenilen Yasa kuralları, Anayasa'ya aykırılık savına dayanak yapılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

A- Uluslararası Andlaşmaların Uygun Bulunmasına İlişkin Yasaların Anayasal Denetimi Sorunu

Anayasa'nın "Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma" başlığını taşıyan 90. maddesinin birinci fıkrasında, "...andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır" denilmekte, maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında da, kimi durumlarda önceden bir yasa ile uygun bulma zorunluluğu olmaksızın andlaşmaları yürürlüğe koyma yetkisi yürütme organına verilmektedir. Maddenin dördüncü fıkrasında da, "Türk Kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır" denilerek onaydan önce bir yasayla uygun bulma koşulu aranmayan andlaşmalar, yasalarda değişiklik gerektiriyorsa bunlar için de onaylamadan önce TBMM'nden "uygun bulma" yasasının çıkarılması öngörülmektedir.

Anayasa'nın 90. maddesinin gerekçesinde, uygulamada iyi işlediği ve ihtiyacı karşıladığı için 1961 Anayasası'ndaki kuralın aynen alındığı belirtilmiştir. Bu nedenle, 1961 Anayasası'nın yasalaşma evresine bakılarak 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin kabulünü gerektiren gerekçeleri saptamak olanaklıdır.

Kurucu Meclis tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu'nca hazırlanan metinde, andlaşmaların Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülmesini önleyici bir usul benimsenmiş; madde gerekçesinde de, "... Milletlerarası andlaşmaların Anayasaya uygunluğunun murakabesi konusunda, kanunlarla ilgili murakabeye nazaran farklı bir usul getirilmektedir. Gerçekten bir anlaşmanın yürürlüğe girmesinden sonra Anayasaya aykırılığı dolayısıyla iptalinin Devletin milletlerarası sorumluluğunu doğurmaması için, bu murakabenin teşri organın tasvibinden geçmeden önce tahkik edilmesi ve sonuçlandırılması zaruridir" denilmiştir.

Millî Birlik Komitesi tarafından yapılan incelemede, tasarının ikinci fıkrasında yer alan, yukarıda sözü edilen hüküm maddeden çıkarılmış ve maddenin son fıkrası, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" biçiminde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 90. maddesinin aynı olan 1961 Anayasası'nın 65. maddesinin gerekçesinden, milletlerarası ilişkilerin siyasî yönünün ağır basması nedeniyle dış ilişkilerin sürekliliği bakımından doğabilecek sakıncaların önlenmesi amacıyla milletlerarası andlaşmaların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasının engellendiği anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında, "usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" denilmektedir. Uluslararası ilişkilerde sürekliliği sağlama amacı gözeterek getirilen "andlaşmaların yargı denetimi dışında tutulması"na ilişkin bu kuralla anayasal denetimin dışında tutulmak istenen, yöntemince yürürlüğe konulmuş olan "uluslararası andlaşmalar"dır. Bu nedenle, andlaşmadan bağımsız olarak onay yasalarına karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Onay Yasası'nın 1. Maddesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Onay Yasası'nın 1. maddesinin, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 4., 7. ve 174. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir.

a- Maddenin Çekince Konulan Bölümü Yönünden

Dava dilekçesinde özetle, Anlaşmanın çekince konulan maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu, Anlaşmanın 57. maddesinin dördüncü fıkrasında, "Kurumun şer'i hükümlerine göre faaliyet göstermesini engelleyecek hiç bir değişiklik yapılamaz" denildiği, çekincenin anlaşma metninde görülmemesi nedeniyle taraf devletler bakımından bağlayıcı bulunmadığı ve Anayasa'ya aykırı olan anlaşma metnine anayasal güvence sağlayamadığı, bu durumda anlaşmanın, Anayasa'nın 2. maddesindeki "lâik devlet" ilkesine ve dolayısıyla 4. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek maddenin bu bölümünün iptali istenilmiştir.

İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşması'nın giriş bölümünün iki, dört ve beşinci paragrafları ile 5. maddenin 2 ve 3 numaralı fıkraları ve 57. maddenin 4 numaralı fıkrası, "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümlerinin saklı olduğu" biçiminde çekince konulmak üzere uygun bulunmuştur.

Anlaşmaya konulan çekinceyle, Anayasa ve bağlı olunan Anlaşma kurallarına aykırı olan kuralların uygulanmayacağı kabul edilmiş, böylece Anlaşma'nın lâiklik ilkesine aykırı olan kurallarının Türkiye için yaşama geçirilmesi engellenmiştir.

1969 yılında Viyana'da kabul edilen Milletlerarası Anlaşmalar Hukuku Hakkında Sözleşme'nin 2. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre çekince, bir devletin anlaşmayı imza, onaylama, kabul ve uygun bulunması durumunda anlaşmanın kimi kurallarının hukuksal etkisini kendisi hakkında kaldırmak veya değiştirmek amacıyla tek taraflı yaptığı bir bildirimdir.

İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Ana Sözleşmesi'nin 61. maddesinde, Banka'nın, sözleşmenin onaylı kopyalarını imza eden ülkelere ve Kurumun üyesi olan diğer ülkelere göndereceği öngörüldüğünden, görüşmeler sırasında ileri sürülen ve Türkiye tarafından konulan çekinceye diğer taraf devletlerin bilgisi olacağı kuşkusuzdur.

Türkiye, "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümlerinin saklı olduğu" biçiminde ihtirazi kayıt koyarak "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşması"nı onayladığına göre, Anlaşma'nın Anayasa ile çelişen kurallarının Türkiye için uygulanması söz konusu olamaz. Bu koşullar altında, söz konusu Anlaşma'nın uygulanabilirliğini yitirmesi olasılığı da bu sonucu değiştirmez.

Açıklanan nedenlerle, Anlaşmaya konulan ihtirazi kaydın anayasal güvenceyi sağlayamayacağı yolundaki sav'da isabet görülmemiştir.

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtilmiş ve bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı kurala bağlanmıştır. Kimi ülkelerde, uluslararası andlaşmaların yasaüstü ve hattâ Anayasaüstü normlar olduğunun kabul edilmiş olmasına ve doktrinde de bu görüşün savunulmasına karşın, Anayasa'nın 90. maddesinden bu sonucu çıkarmak olanaklı değildir. Anayasa'da çıkarılacak bir yasanın yürürlükte bulunan bir andlaşmaya aykırı olamayacağı yolunda bir kurala yer verilmemiştir. Bu nedenle, anlaşma kuralına aykırı bir yasa çıkarılması olanaklıdır. Böyle bir yasanın, uluslararası sorumluluğu gerektirse dahi, iç hukuk bakımından geçerli olacağı da kuşkusuzdur.

İç hukuk yönünden; anlaşmalar ile yasalar arasında herhangi bir çatışma olması ve yorum yoluyla çözüm bulunamaması durumunda iç hukuka ait iki yasa arasındaki çatışmada uygulanacak kurallarla sorunun çözümü gerekir.

Uyuşmazlığın dış hukuka ilişkin kısmına gelince:

İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Ana Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesinden sonra, ana sözleşmeye dayanılarak çeşitli sözleşmeler yapılacaktır. Bu sözleşmelerde yer alacak kurallar bakımından kurum ile üye devletler arasında çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde uygulanacak kurallar ise, Anlaşmanın 59. maddesinde düzenlenmiştir.

59. maddenin "Hakem" başlığını taşıyan (1) nolu bendinde, Kurum ile üye devletler arasında çıkan anlaşmazlıkların öncelikle iyi niyet çerçevesinde çözüleceği, çözüme ulaşılamaması durumunda da uyuşmazlığın üç hakemden oluşan bir tahkim kurulu tarafından çözümleneceği belirtilmiştir.

Bu tür bir uyuşmazlığın çözümünde iç hukuk bakımından uygulanacak kurallar ise, 2675 sayılı "Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun"da düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 5. maddesinde, "yetkili yabancı hukukun belirli bir olaya uygulanan hükmünün Türk

kamu düzenine açıkça aykırı olması halinde, bu hüküm uygulanmaz; gerekli görülen hallerde Türk hukuku uygulanır" denilmektedir.

Açıklanan nedenlerle, sözleşmeden doğacak bir uyuşmazlığın çözümünde, 2675 sayılı Kanun'a göre, Türk kamu düzenini bozacak nitelikte görülen bir hüküm uygulanamayacağı gibi, anlaşmaya konulan ve iptali istenilen çekince de bu amacın gerçekleşmesini sağlamaya yönelik olduğundan, söz konusu çekincenin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 4., 7. ve 174. maddelerine aykırı olduğu yolundaki davacı savında uygunluk görülmemiştir.

b- Maddenin Çekince Konulmayan Kimi Bölümleri Yönünden

"İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşması", giriş bölümünün ikinci, dördüncü ve beşinci paragrafları ile 5. maddesinin iki ve üç numaralı fıkralarına ve 57. maddesinin dört numaralı fıkrasına "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümlerinin saklı olduğu" biçiminde ihtirazî kayıt konularak 4163 sayılı Yasa'nın birinci maddesiyle uygun bulunmuştur.

Onay Yasası'nın birinci maddesinin çekince konulmayan bölümünün anlaşma maddelerine bakılarak incelenmesi olanaklı değildir. Anlaşma kuralları gözetilerek yapılacak bir inceleme, anlaşma kurallarının dolaylı olarak denetlenmesi anlamına gelir. Oysa, Anayasa'nın 90. maddesi böyle bir incelemeye engeldir. Çekince konulmadığı için Anlaşma hükümlerinden bağımsız olarak incelenebilen birinci maddenin kalan bölümlerinde ise "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşması"nın onaylanması öngörüldüğünden bu haliyle Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

2- Anlaşmanın 2., 3. ve 4. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde Anlaşmanın 2., 3. ve 4. maddeleri yönünden Anayasa'ya aykırılık gerekçesine yer verilmemiş, 1. maddenin iptali durumunda, uygulanma olanağını yitireceği savıyla bu maddelerin de iptali istenilmiştir.

Anlaşmanın 2. maddesinde, Kurum'a katılmak için Türkiye'nin ödeyeceği İslam Dinarının miktarı ile katılma paylarının karşılanmasına ait ödeneklerin Hazine Müsteşarlığınca ilgili yıl bütçesine konulacağı ve Bakanlar Kurulu'nun da gerektiğinde bu miktarı beş katına kadar arttırmaya yetkili olduğu açıklanmış; 3. maddesinde, onay yasasının yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği, 4. maddesinden de, bu yasa kurallarını Bakanlar Kurulu'nun yürüteceği belirtilmiştir.

Anlaşma'nın kuruma katılma payını ve yöntemini gösteren 2. maddesiyle, yürürlüğüne ilişkin ayrıntıları düzenleyen 3. ve 4. maddelerinde Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 4., 7. ve 174. maddelerine aykırılık görülmemiştir. Bu maddelere yönelik iptal isteminin reddi gerekir.

VI-SONUÇ

3.8.1996 günlü, 4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un :

A- 1. maddesinin ;

1- Sonundaki "...derpiş olunmak..." sözcüklerinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Anlaşmanın çekince konulmayan hükümlerinin onaylanmasına ilişkin kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Yalçın ACARGÜN ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- Diğer maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal istemini REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE, 27.2.1997 gününde karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Ahmet N. SEZER

Üye
Samia AKBULUT

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

Uluslararası anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğuna ilişkin günü, no.su ve adı yazılı Yasa'ya yönelik iptal istemini sonuçlandıran Anayasa Mahkemesi kararının katılmadığım bölümüyle sınırlı karşıoy gerekçemi açıklıyorum:

Dâvacılar, özetle, Yasa'daki koşul ve imzalanan Anlaşmanın 52. maddesine çekince konulmaması nedenlerine dayanmışlardır. Yasa'nın 1. maddesinde belirtilen Anlaşma maddelerinin öngörülen koşulla uygun bulunmasının aykırılığı gideremeyeceği, özellikle Anlaşma'nın 52. maddesini bu koşul dışında bırakmanın Anayasa'ya aykırılığı belirgin kıldığı savında yoğunlaşan iptal istemi, kanımca bu yönüyle haklıdır.

Mahkemenin yargısını oluşturan çoğunluk görüşü, uygun bulmaya ilişkin, gerçekte imzalamayı onaylayan Yasa'nın çekince getirmeyen Anlaşma kuralını içermemesini aykırı saymamıştır. Anlaşma kuralına değinmeyen Yasa kuralını Anlaşma'daki aykırılık nedeniyle inceleme, Anayasa'nın ilgili 90. maddesinin son fıkrası kapsamında olanaksız bulunmuştur.

Yasa'yı yer vermediği bir Anlaşma kuralı nedeniyle incelemenin Anlaşmayı incelemek anlamına geleceği, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasındaki yasak alana dolaylı yolla girileceği değerlendirilmesi yapılmıştır. Anayasa'nın incelenmesine olanak tanıdığı onaylamayı uygun bulma yasalarının, temelde ve özde kapsamına aldığı Anlaşmanın aykırılığı nedeniyle dâva edilmelerine bir engel yoktur. Anlaşmada bir aykırılık varsa onun imzalanmasını uygun bulan Yasa, o aykırılığı benimsemiş, bu yolla o aykırılığı yinelemiş olur. Hukuku içinde çözüm, aykırılığı bile bile yasak kapsamında sayıp onu korumak ve yürürlükte tutmak değil, uygun bulması yasası üzerinden gidermektir. Doğrudan Anlaşmanın iptali doğal olarak istenemez. Uygun bulma yasaları için de aynı yol izlenirse Anlaşmalar aykırılıklarla amaçlı biçimde doldurulabilir. Uygun bulmanın bir anlamı da Anlaşmada aykırılık varsa onu önlemektir. Önlenemeyen aykırılık da yasanın Anayasa'ya uygunluk denetimi yoluyla ortadan kaldırılır. Tersine düşünceler, Andlaşmaların yasalardan üstün tutulduğu anlayışını egemen kılar. Oysa yöntemince yürürlüğe konulan uluslararası andlaşmalar yasayla eşdeğerdir. Uygun bulma yasasının değinerek ya da değinmeyerek neden olduğu, taşıdığı aykırılık Anayasa Mahkemesi'nin denetimiyle sonuca ulaşır. Çekince konulması - koşul getirilmesi gereken bir hususun uygun bulma yasasında yer almaması iptal nedenidir. Belirgin bir aykırılığı sürdürme doğrultusunda olur verme sayılacak yasa kuralı yürürlükte kalmaz. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın lâik niteliğe verdiği önemin yaşamsal değeri yadsınamaz. Başlangıç'ta, 2., 10., 14., 24., 42., 68., 81., 103. ve 174. maddelerinde uygarlık kurumu olarak anlamı ve amacını vurgulayan açıklıklar dâva konusu Yasa'nın uygun bulduğu Anlaşma içinde geçerlidir, gözetilmesi zorunludur. Lâik, demokratik ve sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti'nin bu nitelikleriyle yapısının korunup güçlenmesi her durumda, her zaman, her koşulda özen ve duyarlılıkla davranılmasını gerekli kılar. Siyasal, ekonomik ya da başka bir nedenle bu ilkelerden ödün vermek, Anayasa'nın öngördüğü niteliklere aykırı oluşumlara yol açacağı için yukarıda belirttiğim Anayasa maddelerine, bu arada 11. maddeye de aykırılığı gündeme getirir. Çekince konulan kuralları ele alıp çekince konulmayanları dışlamak, denetimi işlevini anlamsız kılar. Yasa bir tümdür. Kuralları arasında yeğlemeye gitmek sakıncalı olduğu gibi olanaksızdır. Anlaşmanın lâiklik ilkesiyle bağdaşmayan kurallarını uygun bulan Yasa kurallarının iptali gerekirken tersine verilen kararın özümselemeyeceği inancındayım. Anlaşmanın 26., 54 ve 55. maddelerinin açık aykırılığı karşısında dâvacıların istemini reddeden Mahkememiz kararının 2. maddesine katılamıyorum. Çekincelerin hiç değilse Anlaşma'nın bu maddelerini kapsamaması gerekirdi. Sonucun somut görünümü nedeniyle Anayasa'nın 90., ilgili maddeleri ve konuya değinen öbür yasa kuralları yönünden ayrıntılı irdeleme ve değerlendirmeye girmiyorum.

Başkan
Yekta Güngör
ÖZDEN

KARŞIOY GEREKÇESİ

4163 sayılı İslâm Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un dava konusu 1. maddesinde, Anlaşma'nın, giriş bölümünün iki, dört ve beşinci paragrafları ile 5 inci maddesinin 2 ve 3 numaralı fıkralarına ve 57 nci maddesinin 4 numaralı fıkrasına "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümlerinin saklı olduğu" şeklinde çekince konularak onaylanması uygun bulunmuştur.

Anlaşma'nın, özellikle üye ülkeler arasındaki ekonomik ilişkilerde ortak hedefleri belirleyen giriş bölümüyle ilgili çekinceler, bütünü etkileyecek nitelikte olduğundan bunların sadece ilgili oldukları hükümlerle sınırlı bir uygulama alanına sahip oldukları düşünülemez. Bu doğrultuda, "Anayasamız ve bağlı olduğumuz anlaşmalar hükümleri"nin, giriş bölümündeki genel ilkelerin çerçevelediği tüm maddelerin uygulanmasında gözönüne alınması gerekeceğinden Yasa'nın 1. maddesinin Anlaşma'nın çekince konulan hükümleri dışında kalan bölümünün onaylanmasına ilişkin kısmı için ayrı bir inceleme yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Yasa'nın 1. maddesinin Anlaşma'nın çekince konulan ve konulmayan hükümleri yönünden ikili bir ayrıma bağlı tutularak incelenmesine ilişkin gerekçeye katılmıyoruz.

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

3.8.1996 günlü, 4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"un dava konusu 1. maddesinde, Anlaşmanın, kimi madde ve kuralları için "çekince" konularak, diğer bölümleri ise çekince konulmadan onaylanması uygun bulunmuştur.

Çoğunluk görüşünde "onay yasaları"nın anayasal denetiminin yapılabileceği kabul edilmekte; ancak, bu denetimin yapılabilmesi için uluslararası anlaşmanın yalnızca "çekince" konulan madde ya da kurallarının incelenebileceği belirtilmektedir.

Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir yasayla uygun bulmasına bağlı olduğu; son fıkrasında da yöntemine göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar hakkında Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı kurala bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi, Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacak hukuksal normlar, yabancı devletlerle ya da uluslararası kuruluşlarla yapılan andlaşmalardır.

Anayasa'nın 2. maddesinde "hukuk devleti" ilkesi, Türkiye Cumhuriyeti'nin nitelikleri arasında sayılmıştır. Hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğü hukuk devleti ilkesinin özünü oluşturur. Anayasa'nın 11. maddesinde, Anayasa'nın üstün ve bağlayıcı temel kurallardan oluştuğu belirtilmiştir. Hukuk devletinde, devlet organlarının eylem ve işlemleri denetim dışı tutulamaz. Yasaların denetimi de bu kapsamdadır. Hukukun ve Anayasa'nın üstünlüğünün yaşama geçirilmesi, Anayasa'nın 148. maddesinde öngörülen Anayasa Mahkemesi'nin denetimi ile olanaklıdır.

Anayasa'nın yukarıda açıklanan 2., 11. ve 148. maddeleri arasında, birbirini bütünleyici ve tamamlayıcı nitelikte bir bağ vardır. Bu bağ, Anayasa'da ayırık tutulmadıkça, yasaların denetim dışı tutulmasını önler.

Anayasa'nın hiçbir maddesinde, uluslararası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin yasaların anayasal denetime bağlı tutulmayacağı ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulan yasa kurallarının, bir ayırım yapılmadan Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı tutulması anayasal zorunluluktur.

Anayasal kural ve ilkeler, etki ve değer yönünden eşittir. İlk üç madde dışında, hangi nedenle olursa olsun bir kuralın diğerine üstün tutulmasına olanak yoktur. Bu yargıya göre, yasalara ilişkin genel denetim yetkisi veren 148. madde ile yöntemince yürürlüğe konulan uluslararası andlaşmaları denetim dışı bırakan 90. madde arasında etki ve değer yönünden ayırım yoktur. Bu sonuç da, onay yasalarının, içerdiği kuralları ayırarak kimilerinin denetimden ayrık tutulmasını engellemektedir. Uluslararası andlaşmaların denetime bağlı olmaması nedeniyle, onaylamayı uygun bulan yasanın kimi kurallarının denetim dışı bırakılması "usulün saptırılması" yoluyla bu kuralların denetlenmemesi sonucunu doğurur ki, bu durum Anayasa'nın 2., 11. ve 148. maddeleriyle bağdaşmaz.

Uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulma yasaları genellikle üç maddeden oluşmaktadır. Birinci maddede, andlaşmanın adı anılıp, kimi kurallar için çekince konularak ya da çoğunlukla hiç çekince konulmadan bu andlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu belirtilmektedir. İkinci ve üçüncü maddeler yürürlük ve yürütmeye ilişkindir.

Dolayısıyla, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulan yasalarda denetimi olanaklı kılacak hukuksal bir düzenleme bulunmamaktadır. Hukuksal düzenleme, onaylanması uygun bulunan uluslararası andlaşmalarda yer almaktadır. Bu nedenle, onaylamayı uygun bulan yasanın, Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılabilmesi, ancak, uluslararası andlaşmanın incelenmesiyle olanaklıdır. Çünkü, ancak bu yöntemle yasaya içerik ve anlam kazandırılabilir.

Bu nedenle, onaylamayı uygun bulan yasaların Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılabilmesi için, o yasanın onaylanmasını uygun bulduğu andlaşmanın incelenmesi, andlaşma kurallarında Anayasa'ya aykırılık bulunması durumunda, onay yasasının iptali yoluna gidilmesi gerekir.

Bu incelemenin, andlaşmaların yalnızca onay yasasıyla çekince konulan düzenlemeleri yönünden yapılması, Anayasa'da denetimden ayrık tutulacağı öngörülmesine karşın, uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulan yasaların kimi kurallarının dolaylı yoldan denetim dışı bırakılmasına neden olur ki; bu durum, Anayasa ile bağdaştırılamaz.

Öte yandan, uluslararası andlaşmaların yalnızca onay yasalarında çekince konulan kuralları yönünden incelenmesi hukuksal bir sonuç doğurmayacaktır. Çünkü, uluslararası andlaşmaların çekince konulan düzenlemeleri "yasa hükmü" kazanamayacak ve iç hukukumuzda bir etkisi olamayacaktır. Asıl önemli ve anlamlı olan uluslararası andlaşmaların çekince konulmayıp iç hukukumuzda kazandırılan madde ve kuralları yönünden incelenmesidir.

Bu nedenle, dava konusu 3.8.1996 günlü, 4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"un 1. maddesinde, Anlaşmanın çekince konulmayan madde ve kurallarının da onaylanması uygun bulunduğu göre, bu madde ve kuralların Anayasa'ya uygunluklarının incelenmesi gerekir.

Yapılan incelemede, Anlaşmanın 26. maddesinin ikinci bendi ile 54. ve 55. maddelerinin Anayasa'nın 2. maddesinde öngörülen "lâiklik ilkesi" ile 174. maddesine aykırı olduğu saptanmıştır.

Dava konusu 4163 sayılı Yasa'da bu madde ve kurallar için de çekince konulması gerekirken bu yapılmadığı için Yasa'nın 1. maddesinin iptal edilmesi gerektiğini düşünüyor ve çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Ahmet Necdet
SEZER

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasına göre, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz." Anayasa'nın bu kuralından, yürürlüğe girmesi, TBMM'nin bir onay yasasıyla uygun görmesi koşuluna bağlı olan milletlerarası andlaşmaların, böyle bir yasa ile yürürlüğe konulmasından sonra Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı anlaşılmaktadır. Ancak, andlaşmanın yasama organınca uygun görülmesine dair Yasa'nın veya kimi kurallarının iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne Anayasa'da belirtilen usuller içinde başvurulabileceği doğaldır.

Anayasa Mahkemesi'nin görevlerini belirleyen Anayasa'nın 148. maddesine göre, "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..." Anayasa'nın bu açık kuralı karşısında, milletlerarası andlaşmaların esas ve şekil yönünden Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebileceği anlaşılmaktadır. Anayasakoyucu milletlerarası andlaşmaları onaylayan yasaların Anayasa Mahkemesi'nce sadece şekil yönünden denetlenmesini isteseydi, bunun da maddede açıkça belirtilmesi gerekirdi. Oysaki, sadece Anayasa'nın şekil yönünden inceleneceği belirtilmekle yetinilmiş diğer kanunlar için böyle bir sınırlama öngörülmemiştir.

Bu durumda, anılan yasaların esas yönünden nasıl denetleneceği bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma yasaları genellikle üç maddeden ibarettir. Birinci maddesiyle ekteki andlaşmanın uygun bulunduğu, diğer maddeleriyle de yürürlük tarihi ve kim tarafından yürütüleceği düzenlenmektedir. Böyle bir yasa karşısında uygun bulma yasasının Anayasa'ya uygunluğunu denetleme durumunda bulunan Anayasa Mahkemesi'nin, uygun görülen milletlerarası andlaşmanın içeriğine girip, gerekli anayasal denetimi yapmadan bir karar verebilmesi olanaksızdır. Andlaşmanın içeriğine girilmeden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılamaz. Aksi düşüncenin kabulü halinde ise, Anayasa'nın 4. maddesine göre değiştirilmesi dahi teklif edilemeyecek Devlet şeklinin "cumhuriyet" olduğu ve bu cumhuriyetin temel niteliklerini belirleyen kurallara aykırı andlaşmaların onay yasasıyla yürürlüğe konulması gibi asla kabul edilemeyecek bir sonuca ulaşılabilir. Yasama organının değiştirilmesi dahi teklif edilemeyecek bir ilkeyi bırakınız Anayasa değişikliği ile sıradan bir kanunla hayata geçilmesi tehlikesi gözardı edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3.8.1996 günlü, 4163 sayılı "İslam Ülkeleri Arası Yatırım ve İhracat Kredi Sigortası Kurumu Kuruluş Andlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un gerek ihtirazi kayıt konulmuş, gerekse konulmamış tüm hükümlerinin incelenerek varsa Anayasamıza aykırılıklarının saptanması ve iptallerine karar verilmesi gerekirken, ihtirazi kayıt konulmamış hükümlerin incelenerek bir karar verilmesinin

Esas Sayısı:1996/55

Karar Sayısı:1997/33

olanaklı olmadığını belirterek Anayasal denetim yapılamayacağı sonucuna varan çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Yalçın
ACARGÜN