

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/424

Karar Sayısı : 2001/354

Karar Günü : 22.11.2001

R.G. Tarih-Sayı :04.02.2003-25014

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Mehmet Recai KUTAN, Yasin HATİBOĞLU ve 111 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU : Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 12.10.2001 günlü, 24551 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 10.10.2001 günlü, 722 sayılı "Anayasanın 92 nci ve 117 nci maddeleri uyarınca Hükümete İzin Verilmesine Dair Karar"ının son fıkrasının bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olduğu ileri sürülerek, Anayasa'nın 6., 87., 92. ve 104. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- METİNLER

A- İptali İstenilen TBMM Kararı

TBMM Genel Kurulu'nun iptali istenilen son fıkrasının da yar aldığı 10.10.2001 günlü, 722 sayılı kararı şöyledir:

"Dostumuz ve müttefikimiz Amerika Birleşik Devletleri'ne 11 Eylül günü yöneltilen ve büyük can ve mal kaybına neden olan terörist saldırısı, dünyanın en güçlü devletinin bile terörizm tehdidi altında bulunduğunu göstermiştir.

Yıllardır terörizmin acısını duyan Türkiye Cumhuriyeti Devleti bu tehdidi azımsa-yan hatta görmezden gelen ülkeleri terörizmin tehlikeleri konusunda öteden beri uyarmakta idi.

Amerika Birleşik Devletleri'nin uğradığı ağır saldırı karşısında, şimdi, birçok ülke, terörizm afeti karşısında uluslararası dayanışmanın gerekliliğini kavramaya başlamıştır.

Bu bağlamda NATO Anlaşması'nın 5 inci maddesine işlerlik kazandırılmıştır.

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nce alınan 1368 ve 1373 sayılı kararlar da dünyada terörizme karşı yaygın bir bilinçlenme sürecinin başladığını göstermiştir.

Terörizm karşısında Türkiye'yi her zaman desteklemiş olan Amerika Birleşik Devletleri'nin çağdışı terörist Taleban yönetimine karşı açtığı savaşta, Türkiye'yi yanında bulması doğaldır.

Amerika Birleşik Devletleri'nin terörizme karşı başlattığı "Sürekli Özgürlük Harekâtı"nın başarıya ulaşması tüm insanlığın yararınadır.

Bu harekâtı İslama karşı bir eylem gibi göstermeye kalkışanlar, barış dini olan İslâmın yüce değerleriyle çelişmektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, başlatılan mücadelenin kısa sürede ve yaygınlaşmadan başarıya ulaşması için, kendi olanaklarının elverdiği ölçü ve biçimde, her katkıyı yapmalıdır.

Bu nedenle ve bu bağlamda, Hükümet, Anayasanın 92 nci ve 117 nci maddeleri uyarınca, gereği, kapsamı, sınırı, zamanı ve süresi Hükümetçe belirlenmek üzere, terörizme karşı başlatılan sürekli özgürlük harekâtı ve devamının icrası kapsamında Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesi, yabancı silahlı kuvvetler unsurlarının Türkiye'de bulunması ve Hükümetçe verilecek izin ve belirlenecek esaslar çerçevesinde bu kuvvetlerin kullanılması için Hükümete izin verilmesi, Genel Kurulun 10/10/2001 tarihli 5 inci Birleşiminde kararlaştırılmıştır."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şöyledir:

1- "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

2- "MADDE 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

3- "MADDE 92.- Milletlerarası hukukun meşrû saydığı hallerde savaş hali ilânına ve Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin verme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir."

4- "MADDE 104.- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır :

a) Yasama ile ilgili olanlar :

...

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar :

...

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

..."

C- İlgili İçtüzük Kuralları

TBMM İçtüzüğü'nün dayanan kuralları şöyledir:

1- "MADDE 129.- *Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrası gereğince, yabancı bir devlete karşı veyahut belli bir devleti hedef tutmayıp Türkiye için savaş hukukunun yürürlüğe girmesini gerektiren hallerde savaş hali ilanına, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilir. Bu kararı Cumhurbaşkanı uygular.*

Ancak, Anayasanın 92 nci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen hallerde Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir ve derhal Türkiye Büyük Millet Meclisini toplantıya çağırır."

2- "MADDE 130.- *Anayasanın 92 nci maddesinin birinci fıkrası gereğince Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına belli bir süre için, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce izin verilir. Bu kararı Cumhurbaşkanı uygular."*

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Rüştü SÖNMEZ, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 22.11.2001 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dava dilekçesi ve ekleri, ilk incelemeye ilişkin rapor, iptali istenilen TBMM kararı ile dayanan Anayasa, yasa ve içtüzük kurallarıyla bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

TBMM'nin 10.10.2001 günlü, 722 sayılı kararına yönelik iptal istemini içeren dilekçedeki Anayasa'ya aykırılık savlarının incelenmesine geçmeden önce, bu konuda Anayasa Mahkemesi'nin görevli olup olmadığının bir önsorun olarak çözülmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin "Görev ve yetkileri" Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasında belirtilmiştir. Buna 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. Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dâva açılamaz."

Yine Anayasa'nın 85. maddesinde, *"Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar."* biçiminde ayrı bir hüküm öngörülmüştür.

Anılan hükümlerden de anlaşılacağı gibi, Anayasa'nın 85. maddesinde sözü edilen yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düşmesine ilişkin ayrı kural dışında, Anayasa'da, TBMM "kararlarını" anayasal yargı denetimine tâbi tutan, dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'ne bu alanda görev veren açık bir düzenleme yoktur.

Bir yasama metnine verilen ad, o metnin anayasal yargı denetimine tâbi olup olamayacağı konusunda tek ve yeterli ölçüt değildir. Yasama metninin içeriğinin ve özünün de gözönünde bulundurulması zorunludur. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarında benimsendiği gibi, Yasama Meclisi'nce Anayasa'da öngörülenler dışındaki adlar altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan işlemlerin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığı saptanırken, uygulanan yöntem kadar o metin veya belgenin içeriğinin niteliği üzerinde de durulup değer ve etkisinin belirlenmesi gerekir. Bu açıdan yapılan değerlendirme, sözkonusu metin veya belgenin, Anayasa'ca denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte olduğunu ortaya koyuyorsa, onun da denetime bağlı tutulması gerekir.

Bu durumda, Anayasa Mahkemesi'nin bu davada görevli olup olmadığının belirlenmesi için, Anayasa'ya uygunluk denetiminden geçirilmesi istenen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 722 sayılı kararının dava dilekçesinde iddia edildiği gibi bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olup olmadığının saptanması gereklidir.

Anayasa'nın 95. maddesinin birinci fıkrasında, *"Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür."*, Geçici 6. maddesinde de, *"Anayasaya göre kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplantı ve çalışmaları için kendi İçtüzükleri yapıncaya kadar, Millet Meclisinin 12 Eylül 1980 tarihinden önce yürürlükte olan İçtüzüğünün, Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uygulanır."* denilmektedir.

TBMM çalışmalarıyla ilgili olarak Anayasa'nın 95. maddesinde öngörülen İçtüzük düzenlemesi henüz yapılamamıştır. Bu nedenle, Anayasa'nın Geçici 6. maddesi uyarınca 12 Eylül 1980'den önce yürürlükte olan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırı olmayan hükümleri uygulanmaktadır.

Başvuru dilekçesinde, TBMM'nin 10.10.2001 tarih ve 722 sayılı kararının son fıkrasıyla, TBMM İçtüzüğü'nün 129. ve 130. maddelerinde öngörülen kurallara aykırı biçimde, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin, zamanı ve süresi Hükümet'çe belirlenmek üzere yabancı ülkelere gönderilmesi ve bu kuvvetlerin kullanılması için Hükümet'e izin verildiği, böylece eylemli İçtüzük değişikliği yapıldığı ileri sürülmektedir.

Anayasa'nın 95. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarının, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütüleceği belirtilmiş, TBMM İçtüzüğü'nün 181. maddesinde de İçtüzük değişikliği yapılmasında izlenecek yöntem gösterilmiştir.

İptali istenilen TBMM kararında, İçtüzüğün değiştirilmesi yönünde prosedürüne uygun bir teklif, istem veya irade bulunmadığı gibi, içeriği de gözetildiğinde kararın, açık veya eylemli bir İçtüzük düzenlemesi veya değişikliği olarak kabulü ile anayasal denetime tabi kılınması mümkün görülmemiştir.

Dava konusu kararın, İçtüzüğün 129. ve 130. maddelerinde öngörülen kurallara aykırılığı nedeniyle, nitelik yönünden TBMM'nin anayasal denetimine tabi olan kararları ile eşdeğerde olduğunun kabulü halinde, Anayasa'nın 85. maddesinde belirtilenler dışında kalan kimi kararlar da Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı içine alınmış olur. Oysa Anayasa'nın 85. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine tabi olan TBMM kararları sayılmış olup, bu tür yorumla bu sayılanlara ilave yapılmasında Anayasa'ya uyarlık yoktur.

İptal başvurusunun görevsizlik nedeniyle reddi gerekir.

Bu görüşlere Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI ile Ali HÜNER katılmamışlardır.

IV- SONUÇ

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 10.10.2001 günlü, 722 sayılı "Anayasanın 92 nci ve 117 nci Maddeleri Uyarınca Hükümete İzin Verilmesine Dair Karar"ının son fıkrasına ilişkin iptal isteminin GÖREVSİZLİK NEDENİYLE REDDİNE, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.11.2001 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşım KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU
Üye		Üye
Ahmet AKYALÇIN		Enis TUNGA

KARŞIOY GEREKÇESİ

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 10.10.2001 günlü ve 722 sayılı Kararının Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına giren bir yasama kararı olmadığına ilişkin çoğunluk görüşüne aşağıdaki nedenlerle katılmıyoruz.

TBMM'nin Genel Kurul çalışmaları sırasında uygulanmakta olan içtüzük hükümleri zaman zaman eylemli olarak ya değiştirilmiş ya da ihdasi nitelikte yeni kural oluşturacak şekilde uygulamalara konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi böyle durumlarda içtüzüğün nasıl değiştirileceğine ilişkin kurallara uygun davranılıp davranılmadığına bakmadan içtüzük hüküm ve etkisi doğuran bu tür eylemli uygulamaları ya içtüzük değişikliği ya da yeni bir içtüzük kuralı (ihdasi nitelikte) şeklinde kabul ederek anayasal denetimini yapmıştır.

Anayasa Mahkemesi verdiği pek çok kararında; yasama metnine verilen ismin anayasal denetimde tek ve yeterli ölçü olmadığı, yasama metninin kapsam ve özünün de gözönünde bulundurulması gerektiği, ismi meclis kararı da olsa içtüzük değerinde, niteliğinde ve etkisinde olan yasama metinlerinin de denetim konusu olacağı aksi halde içtüzük etkisi doğuran meclis kararlarının anayasal yargı denetiminden kaçırılması neticesinin doğacağını açıklıkla belirtmiştir.

Yasama organınca Anayasa'da öngörülenlerden başka isimler altında ve başka yöntemler uygulanarak oluşturulan yasama işlemlerinin Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olup olmadığına saptanmasında bu işlemlerin nitelik ve kapsamlarının gözetilmesi zorunludur. Bu nitelikteki bir işlemin denetiminin Anayasa Mahkemesi'nin görev alanına girip girmediği belirlenirken, meydana getirilen metnin oluşturulmasında uygulanacak yöntem kadar içeriğinin niteliği üzerinde durulması, değer ve etkisinin ortaya konulması denetime bağlı tutulan işlemlerle eşdeğerde ve etkinlikte ise denetiminin yapılması gerekir.

TMBB'nin çalışmasını düzenleyen İçtüzüğü'nün 130. maddesinde "...Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye de bulunmasına BELLİ BİR SÜRE için Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine, TBMM'nce izin verilir..." denilmektedir.

Görüldüğü gibi içtüzüğün bu maddesinde silahlı kuvvetlerin yabancı ülkelere gönderilmesinde veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına ancak TBMM'nce tespit edilecek BELLİ BİR SÜRE için izin verilebilir. Süresi belli olmayan bir iznin ve yetkinin verilmesi söz konusu olamaz. Verilen iznin kapsamının da somut bir şekilde kararda belirtilmesi gerekir.

TMBB'nin dava konusu 722 sayılı Kararı'na baktığımız zaman "...gereği, kapsamı, sınırı, zamanı ve süresi hükümetçe belirlenmek üzere..." denilerek hükümete süresi belirsiz bir yetki ve iznin verildiği görülmektedir. İçtüzüğün 130. maddesine göre "belli bir süre için" verilmesi gereken izin eylemli olarak değiştirilmek suretiyle "belirsiz bir süre" biçimine dönüştürülmüştür. Böyle bir uygulamanın ise İçtüzüğün 130. maddesini değiştirdiği açık ve kesindir.

Çoğunluk görüşünde, "Anayasa'nın 95. ve İçtüzüğün 181. maddelerine göre belirlenen yöntemin uygulanarak değiştirilmiş bir içtüzük kuralının bulunmadığını" belirterek kararın içtüzüğü değiştirmede sonucuna varmaktadır. İçtüzükte belirlenen yöntem uygulanmak suretiyle herhangi bir değişiklik yapılmış olsaydı Anayasa Mahkemesi'nin bunu inceleyip

Esas Sayısı : 2001/424
Karar Sayısı : 2001/354

incelemeyeceği konusunda bir tartışmanın olması zaten söz konusu olamazdı. Mahkemenin bugüne kadar verdiği kararlarda oluşan içtihat da eylemli olarak yapılan bu tür uygulamaların içtüzüğü değiştiren ya da yeni bir içtüzük ihdas eden kural niteliğinde olup olmadığını tespit ettikten sonra anayasal denetimini yapmak olmuştur. Çoğunluk, kararın içeriğine de bakıldığında içtüzük değişikliği ya da yeni bir kural olmadığı sonucuna varmakta ancak nedenini ortaya koymamakta, İçtüzüğün 130. maddesinde öngörülen "belli bir süre" ile izin verilip verilmediği tartışması karşılanmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle, İçtüzüğün 130. maddesini değiştirir nitelikteki 722 No'lu TBMM kararının anayasal denetiminin yapılması gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkanvekili

Üye

Üye

Üye

Haşim KILIÇ

Yalçın ACARGÜN

Sacit ADALI

Ali HÜNER