

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2010/89

Karar Sayısı : 2011/179

Karar Günü : 29.12.2011

R.G. Tarih-Sayı : 05.04.2012-28225

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanvekilleri M. Akif HAMZAÇEBİ ile Muharrem İNCE

İPTAL DAVASININ KONUSU: 7.7.2010 günlü, 6004 sayılı Dışışleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan " ve Hükümeti" sözcüklerinin, Anayasa'nın Başlangıcının ikinci paragrafı ile 2., 6. ve 104. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

7.7.2010 günlü, 6004 sayılı Kanun'un, iptali istenen sözcüklerin de yer aldığı 12. maddesinin (2) numaralı fıkrası şöyledir:

'MADDE 12- (2) Büyükelçi unvanına ilişkin esaslar şunlardır:

a) Büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ve akredite edildiği ülkelerde Türkiye Cumhuriyeti Devletini, Cumhurbaşkanını ve **Hükümeti** temsil eder.

b) Büyükelçi, görev yaptığı ülkede büyükelçiliğe bağlı tüm birimlerin amiridir.

c) Büyükelçiliğe hiyerarşik olarak bağlı bulunmamakla birlikte, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışındaki temsilcileri veya birimleri de yürüttükleri faaliyetler bağlamında büyükelçinin gözetimine tabi olup, bu faaliyetler hakkında büyükelçiyi bilgilendirir.

ç) Meslek memurlarının 14 üncü maddenin beşinci fıkrasına göre belirlenen dış temsilcilik gruplandırması gözetilmeksizin büyükelçi olarak atanabilmeleri için, merkez teşkilatında elçi veya yurtdışı teşkilatında elçi, elçi-müsteşar, elçi-daimi temsilci yardımcısı ve birinci sınıf başkonsolos unvanlarından biriyle, başarılı şekilde en az bir yıl görev yapmış olmaları gerekir. Bu unvanları henüz almamış birinci unvan grubundaki meslek memurları ile ikinci ve üçüncü derece kadrodaki meslek memurları dış temsilcilik gruplandırmasında sondaki üç grupta yer alan temsilciliklere büyükelçi olarak atanabilir.

d) 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi çerçevesinde büyükelçi olarak atananelardan diğer kamu kurum veya kuruluşlarına mensup olanlar, merkeze döndüklerinde, hizmetlerine ihtiyaç duyulması halinde, Bakanlıkta çalışmaya ve bu görevleri süresince büyükelçi unvanını kullanmaya devam ederler. Bunlardan hizmetlerine ihtiyaç duyulmayanlar, Bakanlık ile ilişkileri kesilerek daha önceden bağlı bulundukları kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına iade edilir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın Başlangıcının ikinci paragrafı ile 2., 6. ve 104. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ ve Engin YILDIRIM'ın katılımlarıyla 22.9.2010 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde özetle, hukuk devleti bağlamında iptali istenen kuralın evrensel hukuk ilkelerine uygun olmadığı, egemenliğin kullanılmasının hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamayacağı, hiçbir kimse veya organın da kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ni ve Cumhurbaşkanı'nı temsilen, aynı zamanda devlet politikalarını temsil anlamına geldiği, büyükelçilerin hükümeti de temsil etmesi halinde, devlet politikalarını temsil eden büyükelçilerin, hükümet politikaları ile sınırlandırılması ve bağlanması söz konusu olacağı, büyükelçilerin hükümeti değil de Türkiye Cumhuriyeti Devleti ve Cumhurbaşkanı'nı temsilindeki amacın bu temsilde iç siyasi etkiden uzak kalınması olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın Başlangıcının ikinci paragrafı ile 2., 6. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 6. maddesinde, *'Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.'* denilmiştir.

Anayasa'nın 104. maddesine göre, Cumhurbaşkanı Devletin başı olup, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder. Aynı maddede yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, Cumhurbaşkanı'nın yürütme ile ilgili görev ve yetkileri arasında sayılmıştır

7.7.2010 günlü, 6004 sayılı Kanunla Dışişleri Bakanlığı'nın kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin esaslar yeniden düzenlenmektedir. 24.6.1994 günlü ve 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 6004 sayılı Kanun ile yürürlükten

kaldırılmıştır. Bakanlık teşkilatı açısından ve meslek memurlarının mesleğe başlarken ve daha sonraki meslek içi eğitimleri yönünden bazı yenilikler getirilmiş bulunmaktadır.

4009 sayılı Kanun'da büyükelçi, nezdinde görevli bulunduğu ülke veya ülkelerde '*Türkiye Cumhuriyeti Devletini ve Cumhurbaşkanı*' temsil edeceği belirtilmişken, 6004 sayılı Kanun'la buna '*Hükümet*' de eklenmiştir.

Uluslararası ilişkilerin hükümetler tarafından yürütülmesi asıldır. Evrensel hukuk ilkelerine saygılı bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyeti de dış ilişkilerini diplomatik teamüllere ve uluslararası hukuk sisteminin gereklerine uygun olarak yürütmektedir.

Günümüzde uluslararası ilişkiler, diplomasi alanında önemli sonuçlar doğuran ve yaptırım gücü olan, egemen devletlerin uluslararası sözleşmelerle oluşturdukları ve uluslararası hukuk tüzelkişiliğine sahip Birleşmiş Milletler, NATO, AGİT, Avrupa Birliği, OECD gibi kuruluşların forumlarında taraf devletlerin hükümetlerinin aldığı kararlara göre şekillenmektedir. Bu gibi uluslararası forumlarda kararlar zaman zaman devlet veya hükümet başkanları veya dışişleri bakanları ya da konusuna göre ilgili bakanların katılımı ile alınmakta ve uygulanmaktadır.

İkili çerçevede ülkeler arası ilişkilerin, her iki ülkenin hükümetleri tarafından dışişleri bakanlıkları veya yerine göre teknik konularda ilgili icracı (enerji, sağlık, maliye) bakanlıkların doğrudan işbirliği ile yürütüldüğü açıktır. Devlet başkanlarının ülkelerini temsildeki rolü ise daha çok diplomatik teamüllerden kaynaklanmakta ve protokoller nitelik taşımaktadır.

Türkiye'de büyükelçiler, 23.4.1981 günlü ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un 2. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu kararnamesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadırlar.

Uluslararası hukukun teamüllerine göre Cumhurbaşkanı devlet başkanı sıfatıyla yabancı devletlere gönderilen büyükelçi ile birlikte güven mektubu gönderir. Bu mektup, kabul eden ülkenin devlet başkanına hitaben yazılmış, yeni büyükelçiye kendi temsilcisi olarak takdim eden belgedir. Mektubun kabulünden sonra büyükelçi göreve başlamış kabul edilir. Aynı şekilde ülkemizde görevlendirilen yabancı büyükelçilerin güven mektuplarını da Cumhurbaşkanı kabul eder. Ülkemizde görevlendirilen yabancı büyükelçiler de göreve başlayıp, bundan sonraki temaslarını dışişleri bakanlığı ile yürütür.

Anayasa'nın 105. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, başbakan ve ilgili bakanlarla birlikte imzaladığı kararlardan dolayı sorumlu değildir. Bu kurala göre dış politika ile ilgili olarak da Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğu yoktur, sorumluluk hükümettedir. Dolayısıyla dış politika da sorumluluğu taşıyan hükümeti büyükelçilerin temsil etmesi doğal karşılanmalıdır.

Cumhurbaşkanı Milli Güvenlik Kurulu ile gerektiğinde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmektedir. Bu kurullarda dış politika ile ilgili önemli kararlar alınmakta, Cumhurbaşkanı bu suretle dış politikaya etki edebilmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanı büyükelçiler ile doğrudan bağlantı kurmamaktadır. Büyükelçilerin hiyerarşik olarak amirleri dışişleri bakanları ve dolayısıyla başbakandır.

Büyükelçiler, Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında devletin, asli ve sürekli görevlerinden olan dış ilişkilerini yürütmekte olan üst düzey devlet görevlileridir. Doğrudan yürütmeye bağlı olup, bunun emir ve talimatları doğrultusunda hareket ederler. Hükümetten

bağımsız olarak hareket edememesi yurtdışında hükümeti temsil görevinin gereğidir. 6004 Sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerle uluslararası teamüllere ve Anayasa'ya uygun olan bir duruma açıklık kazandırılmak istendiği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın Başlangıcının ikinci paragrafı ile Anayasa'nın 2., 6., 104. maddelerine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.

V- SONUÇ

7.7.2010 günlü, 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 12. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan " ve Hükümeti" sözcüklerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, 29.12.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Mehmet ERTEN

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Üye

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Zehra Ayla PERKTAŞ

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Üye

Üye

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Nuri NECİPOĞLU

Esas Sayısı : 2010/89
Karar Sayısı : 2011/179

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN