

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2010/92**

**Karar Sayısı : 2012/86**

**Karar Günü : 31.5.2012**

**R.G. Tarih-Sayı : 22.11.2013-28829**

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

**İPTAL DAVASININ KONUSU** : 15.7.2010 günlü, 6007 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinde Akkuyu Sahasında Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun'un 1. maddesinin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 7., 43., 56., 90. ve 166. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

### II- YASA METİNLERİ

#### A- İptali İstenilen Yasa Kuralı

6007 sayılı Kanun'un dava konusu 1. maddesi şöyledir:

*'MADDE 1- (1) 12 Mayıs 2010 tarihinde Ankara'da imzalanan 'Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti'nde Akkuyu Sahası'nda Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşma'nın onaylanması uygun bulunmuştur.'*

#### B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 7., 43., 56., 90. ve 166. maddelerine dayanılmıştır.

### III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN ve Celal Mümtaz AKINCI'nın katılımlarıyla 7.12.2010 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- 7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkemenin çalışıp çalışmayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkemenin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet

ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, OYBİRLİĞİYLE,

3- Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, OYBİRLİĞİYLE,

karar verilmiştir.

#### **IV- ESASIN İNCELENMESİ**

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

Dava konusu kuralı da içeren Kanun'un milletlerarası andlaşmanın onaylanmasını uygun bulma kanunu olması, Kanun'un iptali istenen 1. maddesinin söz konusu Anlaşma maddelerini tekrar etmeksizin sadece Anlaşma'nın onaylanmasının uygun bulunduğunu belirtmekle yetinmesi ve Anayasa'nın 90. maddesiyle milletlerarası andlaşmaların Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulmasının yasaklanması karşısında; Anayasa'ya aykırılık sorununu incelemeden önce milletlerarası andlaşmaların ve onların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanunların yargısal denetimi konusunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

#### **A- Milletlerarası Andlaşmaların Yargısal Denetimi**

Milletlerarası andlaşmaların Türk hukuk düzenindeki yeri ve Anayasal denetimi, Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasında, *'Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.'* biçiminde düzenlenmiştir. Bu hükümde yer alan *'başvurulamaz'* ibaresi, kesin bir önerme olup andlaşmalara karşı Anayasa Mahkemesine başvuru yolunu kapatmaktadır. Anayasa, andlaşmaların denetimine ilişkin istisnai düzenlemelere de yer vermemiş olduğundan bu hükmün aksine bir uygulamanın da yorum yoluyla yapılabilmesi mümkün değildir. Ayrıca, anayasanın bütünlüğü ilkesi açısından bakıldığında, milletlerarası ilişkilerin niteliği gereği andlaşmalar üzerindeki tek denetimin onların onaylanmasını uygun bulmaya dair kanunun görüşülmesi sırasında TBMM'nin yapabileceği siyasal denetim olduğu açıktır.

Anayasa'nın 90. maddesinin gerekçesinde, *'uygulamada iyi işlediği ve ihtiyaca cevap verdiği için'* 1961 Anayasası'nda yer alan andlaşmaların denetimine ilişkin kuralın aynen alındığı belirtilmiştir. Bu nedenle, 1961 Anayasası'nın kabulü süreci incelenerek 1982 Anayasası'nın 90. maddesinin kabulünü gerektiren gerekçeleri saptamak gerekmektedir.

1961 Anayasası'nın hazırlık sürecinde Kurucu Meclis tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonunca hazırlanan metinde, andlaşmaların, Anayasa'ya aykırılığının bunların onaylanması öncesinde ileri sürülebilmesi ve incelenmesi öngörülmüş (önleyici denetim); bunun gerekçesi olarak da *'... 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. Ancak, Millî Birlik Komitesi tarafından, önleyici denetime ilişkin 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. Buna göre, milletlerarası ilişkilerin siyasî yönünün ağır basması nedeniyle dış ilişkilerin sürekliliği bakımından doğabilecek sakıncaların önlenmesi amacıyla milletlerarası andlaşmaların iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasının engellendiği anlaşılmaktadır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş bir milletlerarası andlaşmanın, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmesi, Devletin o andlaşmayla kabul ettiği yükümlülüklerini yerine getirememesi neticesini ortaya çıkaracaktır. Bu hâl tartışmasız olarak Devleti, uluslararası hukuk karşısında zor durumda bırakacak, Devlet andlaşmanın niteliğine ve kapsamına göre birtakım yaptırımlara maruz kalabilecek ve uluslararası alandaki saygınlığının zarar görmesi söz konusu olabilecektir. Bu nedenle, anayasa koyucu, milletlerarası andlaşmaların onaylanmalarının ardından iptale konu olabilmesinin uluslararası hukuk açısından Devleti bir takım ciddi sorumluluklar altına sokabileceğini düşünmüş ve onları Anayasal denetimin dışında tutmuştur.

### **B- Milletlerarası Andlaşmayı Onaylamayı Uygun Bulma Kanununun Yargısal Denetimi**

Anayasa'nın 104. maddesine göre, milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Anayasa'nın 90. maddesi ise Cumhurbaşkanı'nın milletlerarası andlaşmayı onaylamasını, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlamıştır. Uygun bulma kanunları diğer kanunlardan temelde farklı olmayıp onlarla aynı süreci izleyerek kabul edilirler, tarih ve numara alırlar, Resmî Gazete'de yayımlanırlar. Ancak, bu kanunlar ilke olarak üç maddeliktir. İlk madde, ilgili andlaşmanın çekince konularak veya çekincesiz uygun bulunduğunu, ikinci madde, kanunun yürürlüğe giriş tarihini, üçüncü madde ise kanunun yürütülmesini düzenler.

Anayasa'nın 148. maddesinde, '*Anayasa Mahkemesi, kanunların, ' Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler.*' denilmektedir. Anayasa, kanunların Anayasaya uygunluk denetimine getirdiği istisnalara da aynı maddede ya da farklı maddelerde yer vermiştir. Kanunların şekil bakımından denetiminin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ile sınırlı olması ve Anayasa'nın 174. maddesindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin laik niteliğini koruma amacını güden inkılâp kanunlarının Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde anlaşılamayacağına dair hükümleri bunun istisnalarıdır. Ancak, Anayasa'da uygun bulma kanunun denetimini yasaklayan bir kural bulunmamaktadır. Ayrıca, ne 1982 Anayasası'nın gerekçesinde ne de onun göndermede bulunduğu 1961 Anayasası'nın gerekçesinde bunun aksini belirten bir ifadeye de yer verilmemektedir. Öte yandan, belirtilen anayasal düzenlemeler karşısında bu denetimin yapılması, devletin bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyması, işlem ve eylemlerinin bağımsız yargı denetimine tabi olması anlamına gelen hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu nedenle, andlaşmalardan bağımsız olarak uygun bulma kanunlarına karşı Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği kabul edilmelidir.

### **C- Uygun Bulma Kanununun Denetiminin Kapsamı**

Bir milletlerarası andlaşma, doğrudan denetime tabi tutulamamasına rağmen onaylanmasını uygun bulan kanunun anayasallık denetimi mümkündür. Ancak, Anayasa'nın 90. maddesindeki emredici hüküm gereği, uygun bulma kanunu denetlenirken andlaşmanın denetiminin yapılmasına izin verilmemiştir. Anayasa koyucunun milletlerarası andlaşmaların Anayasal denetimini açık bir irade ile dışarıda bırakmasına rağmen, uygun bulma kanunun denetimi yoluyla andlaşmalar hakkında değerlendirme yapmak Anayasa'nın 90. maddesindeki yasaklayıcı düzenlemeyi işlevsiz hale getirecektir.

Uygun bulma kanununun şekil bakımından denetimi, kanunun son oylamasında öngörülen çoğunlukla kabul edilip edilmediği ile sınırlıdır. Şekil denetimi kapsamında Anayasa'nın 90. maddesiyle getirilen yasağı bertaraf edici nitelikte denetim yapılması da söz konusu olamaz.

Uygun buldukları andlaşmayı tekrar etmeyen ve ilke olarak üç maddeden oluşan uygun bulma kanunlarının esas yönünden denetimini yapmayı kabul etmek, andlaşmanın içeriğine ilişkin çeşitli değerlendirmelerde bulunmayı gerektirir. Uygun bulma kanununun andlaşma kuralları gözetilerek incelenmesi, andlaşma kurallarının dolaylı olarak denetlenmesi anlamına gelir. Oysa, Anayasa'nın 90. maddesi böyle bir incelemeye engeldir.

Bununla beraber, uygun bulma kanununun bazı hükümleri, onaylanmasını uygun bulduğu andlaşmadan ayrılabilir, bağımsız olarak kendi başına hüküm ifade edebiliyor ve ondan ayrı olarak hukuk düzeninde etki yapabiliyorsa, anılan hükümlerin Anayasa'ya aykırılığı iddiasının esas bakımından incelenmesi mümkündür. Buna karşılık uygun bulma kanunun ancak andlaşma ile birlikte anlam ve etki taşıyan nitelikteki hükümlerinin esas bakımından denetlenebilmesi söz konusu değildir.

#### **D- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

Dava dilekçesinde; Anayasa Mahkemesinin E.1996/55, K.1997/33 sayılı kararında anlaşmadan bağımsız olarak onay kanunlarına karşı başvuru yapılabileceğinin hükmüne bağlandığı, Mahkemenin Anlaşma'nın içeriğine girmeden yasama organının onay kanununda anayasal sınırlar içinde kalıp kalmadığını saptamasının mümkün olmadığı, 9.11.2007 günlü, 5710 sayılı Kanun'un hükümleri dikkate alınmayarak Anlaşma ile ihale, yarışma ve rekabet kurallarına uyulmadan yapım ve işletme işinin tek şirket ve tek ülkeye ihalesiz verilmesinin kamu yararı ve güvenlik ilkesinin ihlali anlamına geldiği, Anlaşma'ya *'çekince konulmamak suretiyle Anlaşmanın Anayasaya aykırı kurallarının ayırma tabi'* tutulmadığı ve bunların yaşama geçirilmesinin önlenemediği, *'Anlaşmaya göre tanımsız ve sınırları belirsiz bir arazi topluluğunun 'yabancılar tahsis' (edildiği ve bunun da hukuki güvenliği tesis eden) hukuk devleti ve yasama yetkisini belirleyen Anayasanın 7. maddesine aykırılık'* oluşturduğu, Anayasa'nın 43. maddesinde kısıtlardan yararlanmada öncelikle kamu yararının gözetileceğinin belirtildiği, fakat *'anayasal güvence altındaki alanlarla ilgili sınırlama ve korumayı da getirmeyen kuralın kamu yararı'* ilkesini zedelediği, Anlaşma'nın çevresel etki değerlendirmesi sorunu çözümlenmeden imzalandığı ve uygun bulma kanununa da bu konuda şerh konulmadığından Anayasa'nın 56. maddesinin ihlal edildiği, arazinin kurulu olmayan bir şirkete tahsis edildiği, sorumluluklar konusunda da yeterli düzeyde olmasa da bu kurulmamış şirketin belirlendiği ve bunun da bir hukuki belirsizlik oluşturduğu, Anayasa'nın 166. maddesinin özünün *'anayasal ve ülkesel bütünlük ilkesi'* olduğu ve Anlaşma'nın getirdiği düzenlemelerle *'bütüncül planlama anlayışına uymaması'* nedeniyle Anayasa'nın 166. maddesinin de ihlal edildiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 7., 43., 56., 90. ve 166. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kanun, 12.5.2010 tarihinde Ankara'da imzalanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti'nde Akkuyu Sahası'nda Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşma'nın onaylanmasının uygun bulunduğu dairdir. Üç maddeden oluşan Kanun'un iptali istenen 1. maddesi, Anlaşma'nın onaylanmasının uygun bulunduğunu belirtmektedir. Kanun'un 2. maddesinde Kanun'un yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği, son maddesinde ise Kanun'un yürütülmesi görevinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu hükme bağlanmaktadır.

Kanun'un dava konusu kural olan 1. maddesi, uygun bulunduğu Anlaşma ile birlikte anlam taşımaktadır ve ancak onunla birlikte ele alındığında hukuk düzenimizde etki yapabilir niteliktedir. Bu nedenle, söz konusu kuralın denetiminin ancak Anlaşma kuralları gözetilerek yapılabileceği, bunun da Anayasa'nın 90. maddesinde yasaklanan andlaşma kurallarının denetlenmesi anlamına geleceği açıktır.

Açıklanan nedenlerle, Kanun'un 1. maddesine yönelik Anayasa'ya aykırılık iddiası yerinde görülmediğinden bu konudaki iptal isteminin reddi gerekir.

## **V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ**

15.7.2010 günlü, 6007 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinde Akkuyu Sahasında Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun'un 1. maddesine yönelik iptal istemi, 31.5.2012 günlü, E.2010/92, K.2012/86 sayılı kararla reddedildiğinden, bu maddeye ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin REDDİNE, 31.5.2012 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **VI- SONUÇ**

15.7.2010 günlü, 6007 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinde Akkuyu Sahasında Bir Nükleer Güç Santralinin Tesisine ve İşletimine Dair İşbirliğine İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun'un 1. maddesi ile ilgili iptal isteminin REDDİNE, 31.5.2012 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Haşim KILIÇ

Serruh KALELİ

Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Serdar ÖZGÜLDÜR

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN