

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:**Esas Sayısı : 2018/126****Karar Sayısı : 2020/32****Karar Tarihi: 25/6/2020**

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 138 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (9) numaralı Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 4. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasında yer alan “*İkinci fıkrada belirtilenlerin dışında kalan...*” ibaresinin,

2. (2) numaralı fıkrasının,

B. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

Anayasa’nın 2., 6., 7., 88., 90. ve 104. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALLARI

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin (CBK) iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 4. maddesi şöyledir:

“Yayın

MADDE 4- (1) İkinci fıkrada belirtilenlerin dışında kalan milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararı ile andlaşmanın Türkçe metni ve andlaşmada belirtilen muteber dil veya dillerden biri ile yazılmış metni Resmî Gazete’de yayımlanır.

(2) Milletlerarası bir andlaşmaya veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanınca yapılan teknik veya idari nitelikteki andlaşmalar;

a) İktisadi veya ticari nitelikte olmamak,

b) Özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ilgilendirmemek,

c) Türk kanunlarına değişiklik getirmemek,

kaydıyla Resmî Gazete’de yayımlanmayabilir. Bu fıkrada belirtilen andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanî kararları da Resmî Gazete’de yayımlanmayabilir.”

2. 6. maddesi şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilecek andlaşmalar

MADDE 6- (1) Onaylanmanın veya katılmanın Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunlu olan andlaşmalar, Cumhurbaşkanî tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilir.

(2) Cumhurbaşkanî kararı ile doğrudan onaylanan andlaşmalardan yayımlanması zorunlu olanlar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in katılımlarıyla 17/10/2018 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu CBK kuralları, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüştülüp düşünöldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Anayasa’nın bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle yeni bir hükümet sistemine geçilmiş ve buna bağılı olarak Cumhurbaşkanî’nin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Anayasa’nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanî ve Bakanlar Kuruluna ait olduğı ifade edilmekte iken maddede yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetkisi ve görevi tek başına Cumhurbaşkanî’na verilmiştir. Anayasa’da Bakanlar Kuruluna verilen görev ve yetkilere ilişkin maddelerde de aynı doğrultuda değişiklik yapılarak daha önce Bakanlar Kuruluna ait olan görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanî tarafından yerine getirilmesi öngörölmüştür.

4. Yeni hükümet sisteminin en önemli özelliklerinden biri Cumhurbaşkanî’na “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adı altında düzenleme yapma yetkisinin tanınmasıdır. CBK’ların en belirgin özelliğı ise Cumhurbaşkanî’na belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Yürütmenin diğere düzenleyici işlemlerinden farklı olarak

Cumhurbaşkanı Anayasa'da belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan CBK'lar yoluyla düzenleme yapabilecektir.

5. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabileceği hüküm altına alınmıştır. Düzenlemeyle *yürütme yetkisine ilişkin* olmak kaydıyla CBK çıkarma konusunda Cumhurbaşkanı'na genel bir yetki verilmiştir. Maddenin gerekçesinde, yeni hükümet sistemi gözetilerek Cumhurbaşkanı'nın genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarabilmesine imkân tanımak amacıyla ilk elden düzenleme yapma yetkisinin tanıdığı ifade edilmiştir.

6. Yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisinin genel olarak verilmesinin yanı sıra Anayasa'nın diğer bazı maddelerinde belirtilen kimi konuların CBK ile düzenleneceği ayrıca ifade edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların; 106. maddesinin on birinci fıkrasında bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının; 108. maddesinin dördüncü fıkrasında Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin; 118. maddesinin altıncı fıkrasında Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin CBK'larla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın 123. maddesinin üçüncü fıkrasında ise kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya CBK ile kurulacağı belirtilmiştir.

7. Anayasa'nın 148. maddesinde CBK'ların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, yargısal denetim görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesine verilmiştir.

8. Anayasa'da Cumhurbaşkanı'na CBK çıkarma yetkisi verilmekle birlikte bu yetki sınırsız değildir. Kanunlardan farklı olarak Anayasa'da CBK'yla düzenlenecek konular sınırlandırılmıştır. Konu bakımından yetki yönünden getirilen bu sınırlamalar Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ilk dört cümlesinde düzenlenmiştir.

9. Anılan fıkranın birinci cümlesinde Cumhurbaşkanı'nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* CBK çıkarabileceği ifade edilmiştir. Buna göre yürütme yetkisine ilişkin konular dışında CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir.

10. Fıkranın ikinci cümlesinde "*Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin*" CBK'yla düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamaz.

11. Fıkranın üçüncü cümlesinde de Anayasa'da *münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda* CBK çıkarılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Anayasa'da hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin özel bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiği kabul edilmektedir (AYM, E.2016/150, K.2017/179, 28/12/2017, § 57; E.2016/180, K.2018/4, 18/1/2018, § 17; E.2017/51, K.2017/163, 29/11/2017, § 13; E.2016/139,

K.2016/188, 14/12/2016, § 9; E.2013/47, K.2013/72, 6/6/2013). Buna göre Anayasa'da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

12. Fıkranın dördüncü cümlesinde ise *kanunda açıkça düzenlenen konularda* CBK çıkarılmayacağı ifade edilmiştir. Anılan hükme göre Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarılması için CBK'yla düzenlenecek konunun kanunlarda açıkça düzenlenmemiş olması gerekir.

13. CBK'ların yukarıda belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygun olarak çıkarılması gerekmektedir. Aksi takdirde içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile bu düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez. Dolayısıyla CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır.

B. CBK'nın 4. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasında Yer Alan "İkinci fıkrada belirtilenlerin dışında kalan..." İbaresine İle (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

14. (9) numaralı CBK'da milletlerarası anlaşmaların onaylanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

15. CBK'nın 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasında milletlerarası anlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması, nota teatisine konu teşkil etmesi veya bu anlaşmalara katılma bildirimlerinin yapılması için atanacak Türkiye Cumhuriyeti temsilcilerinin ve bu temsilcilerin yetkilerinin Cumhurbaşkanının kararıyla belirlenmesi öngörülmüştür.

16. CBK'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların Cumhurbaşkanının kararı ile onaylanacağı hüküm altına alınmış; ikinci cümlesinde ise bir milletlerarası anlaşmanın onaylanmasının veya bunlara katılmanın -aynı maddenin (2) ve (3) numaralı fıkralarında belirtilen hâller dışında- Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından bir kanunla uygun bulunmasına bağlı olduğu belirtilmiştir.

17. Anılan maddenin (2) ve (3) numaralı fıkralarında, uygun bulma kanununa gerek olmaksızın doğrudan Cumhurbaşkanının tarafından onaylanacak milletlerarası anlaşmalar sayılmıştır. Söz konusu fıkralara göre milletlerarası bir anlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama anlaşmaları, kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari veya teknik anlaşmalar ile ekonomik, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan anlaşmalardan; devlet maliyesi bakımından yüklenme gerektirmeyen, kişi hâllerine ve Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmayan anlaşmalar Cumhurbaşkanınca doğrudan onaylanacaktır.

18. CBK'nın dava konusu kuralları da yer aldığı 4. maddesinde anlaşmaların yayımlanmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Maddenin (1) numaralı fıkrasında,

aynı maddenin (2) numaralı fıkrasında belirtilenlerin dışında kalan milletlerarası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararı ile andlaşmanın Türkçe metninin ve andlaşmada belirtilen muteber dil veya dillerden biri ile yazılmış metninin Resmî Gazete’de yayımlanacağı belirtilmiştir.

19. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasında ise milletlerarası bir andlaşmaya veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanınca yapılan teknik veya idari nitelikteki andlaşmaların iktisadi veya ticari nitelikte olmamak, özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ilgilendirmemek ve Türk kanunlarına değişiklik getirmemek kaydıyla Resmî Gazete’de yayımlanmayabileceği, bu fıkra belirtilen andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanmayabileceği hüküm altına alınmıştır.

20. Dava konusu kurallar, CBK’nın 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan “*İkinci fıkra belirtilenlerin dışında kalan...*” ibaresi ile (2) numaralı fıkrasıdır. Buna göre CBK’nın 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasında sayılan nitelikteki andlaşmalar ve andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmî Gazete’de yayımlanması zorunlu değildir. Belirtilen andlaşmalar ve andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararlarının yayımlanmasına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanlığına aittir.

2. İptal Talebinin Gerekçesi

21. Dava dilekçesinde özetle; milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olması nedeniyle Anayasa’nın 89. maddesi uyarınca yayımlanmalarının zorunlu olduğu, bireyler için bağlayıcı olabilmesi için yayımlanmaları gerektiği, Anayasa’da bazı andlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe girebileceğine ilişkin herhangi bir düzenlemenin yer almadığı, dava konusu kurallarla bazı andlaşmaların Resmî Gazete’de yayımlanmadan yürürlüğe girmesine imkân tanınmasının andlaşmaların siyasi denetimden kaçırılmasına sebebiyet verdiği, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlal edildiği belirtilerek kurallardan Anayasa’nın 2., 7. ve 90. maddelerine aykırılık olduğu ileri sürülmüştür.

3. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralların Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

22. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 43. maddesi uyarınca kurallar, ilgisi nedeniyle Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrası yönünden incelenmiştir

23. Anayasa’nın anılan maddesinin on birinci fıkrasında milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisinin Cumhurbaşkanlığına ait olduğu belirtilerek milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetki yürütme organına verilmiştir. Bu kapsamda, andlaşma metinlerinin hazırlanması, imzalanması, son aşamada onaylanarak yürürlüğe konması gibi hususlar yürütme organı tarafından yerine getirilmektedir. Yasama organının andlaşmalara ilişkin yetkisi ise andlaşmanın onaylanmasını bir kanunla uygun bulmaktan ibarettir. Dolayısıyla Resmî Gazete’de yayımlanmadan yürürlüğe girebilecek andlaşmaların CBK ile düzenlenmesinin Cumhurbaşkanlığı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisi kapsamında kaldığı anlaşılmaktadır.

24. Kurallarda, özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ilgilendirmemek kaydıyla bazı andlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe girmesine imkân tanınmaktadır. Bu nedenle kurallar; Anayasa'nın İkinci Kısmının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevleri düzenlememektedir.

25. Anayasa'da andlaşmaların yayımlanmasına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla bazı andlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe girmesine imkân tanıyan kurallar Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan değildir.

26. Andlaşmaların yayımlanmasına yönelik yürürlükte olan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilemediğinden kuralların bu yönüyle de CBK ile düzenlenmesine bir engel bulunmamaktadır.

27. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

b. Kuralların İçerik Yönünden İncelenmesi

28. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

29. Hukuk devleti ilkesi gereği kanunlar kamu yararı amacıyla çıkarılır. Bu durum CBK'lar için de geçerlidir. Diğer bir ifadeyle hukuk devletinde kanunlar gibi CBK'lar da kamu yararı amacıyla çıkarılır. Anayasa Mahkemesi kararlarına göre kamu yararı genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun veya CBK'nın amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemesi gerekir.

30. Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğu hüküm altına alınmıştır. Anılan maddenin ikinci fıkrasında; ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmaların -devlet maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hâllerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla- yayımlanma ile yürürlüğe konabileceği belirtilmiştir.

31. Maddenin üçüncü fıkrasında ise milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunmasına gerek olmadığı ifade edildikten sonra bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe konulamayacağı hüküm altına alınmıştır. Fıkranın karşıt anlamından -*argumentum a contrario*- milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan teknik veya idari andlaşmaların;

ekonomik ve ticari nitelikte olmaması veya özel kişilerin haklarını ilgilendirmemesi durumunda yayımlanmadan yürürlüğe girebileceği sonucu ortaya çıkmaktadır.

32. Maddenin gerekçesinde “...uygulamada iyi işlediği ve ihtiyaca cevap verdiği için...” 1961 Anayasası’nda yer alan andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kuralın aynen alındığı belirtilmiştir. 1961 Anayasası’nın andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen 65. maddesinin gerekçesinde bazı andlaşmaların ülke savunması için gizlilik içinde yürütülmesi gerektiğinden yayımlanmasının zorunlu olmadığı ifade edilmiştir. Maddenin gerekçesinden, anayasa koyucunun milletlerarası andlaşmaların tamamının yayımlanması konusunda bir zorunluluk öngörmediği anlaşılmaktadır.

33. Dava konusu kurallarda; milletlerarası bir andlaşmaya veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanınca yapılan teknik veya idari nitelikteki andlaşmaların iktisadi veya ticari nitelikte olmamak, özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ilgilendirmemek ve Türk kanunlarına değişiklik getirmemek kaydıyla Resmî Gazete’de yayımlanmayabileceği, bu andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanî kararlarının da Resmî Gazete’de yayımlanmayabileceği hüküm altına alınmıştır.

34. Kurallarda belirtilen andlaşmalar, TBMM tarafından uygun bulma kanununa gerek olmaksızın, doğrudan Cumhurbaşkanı’nın onayına tabi olup Anayasa’nın 90. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında yayımlanması zorunlu andlaşmalar kapsamında değildir. Dolayısıyla kurallarda sayılan andlaşmaların yayımlanmasına yönelik olarak anayasal bir zorunluluk bulunmamaktadır.

35. Kuralların, millî menfaatler gereği yayımlanması uygun olmayan andlaşmaların yayımlanmadan yürürlüğe girmesini sağlamak amacıyla ihdas edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralların kamu yararı dışında başka bir amaç güttüğü söylenemeyeceğinden hukuk devleti ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

36. Anayasa’nın 90. maddesinin beşinci fıkrasının birinci cümlesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtilmekle birlikte andlaşmaların onaylanması, uygun bulunması ve yayımlanması gibi hususlar özel olarak Anayasa’nın 90. maddesinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanunların yayımlanmasını düzenleyen Anayasa’nın 89. maddesinin, usulüne göre yürürlüğe konmuş andlaşmalar yönünden uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

37. Açıklanan nedenlerle kurallar Anayasa’nın 2. ve 90. maddelerine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

Kuralların Anayasa’nın 7. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

C. CBK’nın 6. Maddesinin (1) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

38. Dava dilekçesinde özetle; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasının bir yasama işlemi konusu olduğu, bu nedenle onaylanmanın uygun bulunmasına ilişkin konuların CBK ile düzenlenemeyeceği, Anayasa uyarınca kanun teklif etme yetkisinin

milletvekillere ait olduğu, bu itibarla Cumhurbaşkanı'nın kanun teklifinde bulunmasının ya da böyle bir teklifi harekete geçirmek için TBMM'ye bildirimde bulunmasının söz konusu olamayacağı, dava konusu kurala Cumhurbaşkanı'na kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin tanındığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 6., 88., 90. ve 104. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

39. Dava konusu kuralda, onaylanmanın veya katılmanın TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

40. Daha önce de ifade edildiği üzere Anayasa'nın 104. maddesinin on birinci fıkrasında milletlerarası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisinin Cumhurbaşkanı'na ait olduğu belirtilerek milletlerarası andlaşmalara ilişkin yetki yürütme organına verilmiştir. Yasama organının andlaşmalara ilişkin yetkisi ise andlaşmanın onaylanmasını bir kanunla uygun bulmaktan ibarettir. Bu bağlamda andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmesine ilişkin kural, Cumhurbaşkanı'nın *yürütme yetkisine ilişkin konularda* kararname düzenleme yetkisi kapsamındadır.

41. Kural; Anayasa'nın İkinci Kısımının Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlere ilişkin herhangi bir düzenleme öngörmemektedir.

42. Anayasa'da TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların TBMM'ye gönderilmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla kural, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardan değildir.

43. Andlaşmaların TBMM'ye sunulmasına yönelik yürürlükte olan herhangi bir kanuni düzenleme tespit edilememiştir. Bu itibarla kuralın bu yönden de CBK ile düzenlenmesine herhangi bir engel bulunmamaktadır.

44. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

45. Anayasa'nın 6. maddesine göre egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir. Türk milleti, egemenliğini Anayasa'nın koyduğu esaslara göre yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.

46. Anayasa'nın 90. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanmasının TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan hükme göre andlaşmaların onaylanması, kural olarak TBMM'nin onaylamayı bir kanun ile uygun bulmasına bağlıdır.

47. Anayasa'da uygun bulma kanunlarının TBMM'ye sevk edilmesi ve görüşülmesine yönelik herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun tekliflerinin de diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre yapılması gerekmektedir.

48. Anayasa'nın kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesini düzenleyen 88. maddesinin birinci fıkrasında kanun teklif etmeye milletvekillerinin yetkili olduğu belirtilmiş, ikinci fıkrasında kanun tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının TBMM İçtüzüğünde düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

49. Andlaşmalara ilişkin kanunların teklifi ve görüşülmesine ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddenin birinci fıkrasında Anayasa gereğince TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmaların Cumhurbaşkanınca TBMM Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulacağı belirtilmiş; ikinci fıkrasında da TBMM Başkanı'nın bu andlaşmaları gelen kâğıtlar listesinde yayımlayacağı, andlaşmaların gelen kâğıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanun teklifi verilebileceği, bu teklifin diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem göreceği hüküm altına alınmıştır.

50. Belirtilen düzenlemeye göre andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifleri de milletvekilleri tarafından verilmekte ve diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem görmektedir. Bu açıdan bakıldığında andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifi ile diğer kanun teklifleri arasında herhangi bir farkın bulunmadığı görülmektedir.

51. Dava konusu kuralda ise onaylanmanın veya katılmanın TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmesi düzenlenmektedir. Kuralla Cumhurbaşkanı'na kanun teklif etme yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Kural sadece andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmasını öngörmektedir.

52. Andlaşma metni TBMM'ye gönderildikten sonra andlaşmanın bir kanunla uygun bulunmasına ilişkin süreç tamamen TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre yürütülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesi gereğince andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifleri milletvekilleri tarafından verilmekte ve teklifler diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre Meclis Komisyonları ve Genel Kurulunda görüşülerek kanunlaşmaktadır. Dolayısıyla dava konusu kuralla Cumhurbaşkanı'na kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin tanınması söz konusu değildir.

53. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 6. ve 88. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

54. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanmaları hâlinde telifisi güç veya imkânsız zararların doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (9) numaralı Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 4. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasında yer alan “*İkinci fıkrada belirtilenlerin dışında kalan...*” ibaresine,

2. (2) numaralı fıkrasına,

B. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasına,

yönelik iptal talepleri 25/6/2020 tarihli ve E.2018/126, K.2020/32 sayılı kararla reddedildiğinden bu ibareye ve fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 25/6/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (9) numaralı Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin;

A. 4. maddesinin;

1. (1) numaralı fıkrasında yer alan “*İkinci fıkrada belirtilenlerin dışında kalan...*” ibaresinin,

2. (2) numaralı fıkrasının,

B. 6. maddesinin (1) numaralı fıkrasının,

konu bakımından yetki ve içerikleri itibarıyla Anayasa’ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE 25/6/2020 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Burhan ÜSTÜN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI