

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ:

Dava dilekçesinin gerekçe bölümü özetle şöyledir:

Yasa yapma yetkisi, ulusal iradenin temsilcisi olan TBMM'ne ait bir yetkidir. Demokratik ülkelerde olduğu gibi bizde de 1961 ve 1982 Anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkeye uygun olarak yasama, yürütme ve yargı görevleriyle ilgili Anayasa maddelerinde, yasama yetkisinin devredilemeyeceği yürütme görevinin Anayasa'ya ve yasalara uygun kullanılacağı, yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerde olduğu belirtilerek yetkili organlara verilmiş, ayrıca Anayasa'nın 87. maddesiyle, TBMM'ne yasa yapmak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisi tanınmıştır. Başlangıç'ının altıncı paragrafında da kuvvetler ayrımının devlet organları arasında belli yetkilerin kullanılması ve bununla sınırlı uygun bir işbölümü ve işbirliği olduğu, üstünlüğün ancak Anayasa ve yasalarda bulunduğu vurgulanmıştır.

TBMM, iktidarı ve muhalefetiyle, partili-partisiz, tüm ulus temsilcilerinin birlikte yer aldığı bir organdır. Yürütme organı, genelde, çoğunluk partisi mensuplarından oluştuğundan iktidar partisinin görüş ve politikaları doğrultusunda hizmet üretir. Bakanlar Kurulu ise bir ya da birkaç partinin kadrolarıyla kurulduğu için objektif ve genel kuralları içeren yasalar, tüm ulus temsilcilerinin bulunduğu TBMM'nce yapılmaktadır.

Devletin temel yapısı böyleyken ve her organın görevi ayrı ayrı belirlenmişken, Anayasa'nın 91. maddesinde TBMM'nce, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilebileceği öngörülmüştür. KHK çıkarılamayacak konuların da belirtildiği bu maddede yetki yasasında bulunması zorunlu hususlar açıkça gösterilmiştir. Bu düzenleme, yetki yasasının olabildiğince somut konulara ilişkin bulunması zorunluluğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Kullanma süresinin belirlenmesi, yetkinin sınırlı bir zaman diliminde mutlaka kullanılmasını amaçlamaktadır. Yasadaki süreyi uygunlukla kullanmayıp yeniden süre istenmesi KHK çıkarma yetkisinin kötüye kullanılması biçimidir. KHK'lerin Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ne sunulacağına ilişkin hüküm de KHK'nin ivedi, beklenmesi olanaksız ve zorunlu durumlarda kullanılacağı anlamındadır. Anlaşılmaktadır ki KHK çıkarma yetkisi olağan bir yol ve tümüyle TBMM iradesinin yerine geçecek bir uygulama olarak düşünülmemiştir. Anayasa'nın 91. maddesinin sekizinci fıkrası da bu kanıyı doğrulamaktadır. Bu durumlardan çıkan sonuçlar şunlardır:

a) Yasa yapma, yasayı değiştirme ya da kaldırma yetkisi TBMM'nindir.

b) Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi, yasama çalışmalarında ayırık (istisnai) bir yetki olduğundan ancak ayırık durumlarda kullanılır. Ayırık nitelik taşımayan durumda kullanılan ayırık yetki, ayırık olmaktan çıkar, genel kurala dönüşür. Ayırıklıklar, hukukun ilkelerini, kurallarını, hukukun kendisini geride tutarak, uygulamada çıkacak güçlükleri gidermek için hukukça kabul edilmiş, tanınmış durumların, eylemli zorunlulukların ürünü olmakla hukukun kendisi değildir, genel kural yerine geçemez.

c) KHK çıkarma yetkisinin konusu somut olmalıdır.

d) KHK çıkarma yetkisi, belli bir zaman diliminde kullanılmalıdır.

e) KHK çıkarma yetkisi, Anayasa'nın 91. maddesiyle yetki alanı dışında tutulan konulara ilişkin olmamalıdır.

İktidar, KHK konusunda yukarıda sıralanan anayasal gereklere uymamaktadır. TBMM'ndeki iktidar çoğunluğu, KHK konusunda Bakanlar Kurulu'nun tüm isteklerini bağımsız-koşulsuz yerine getirmekte, bu konudaki yetkisini kötüye kullanmaktadır. Bunun sonucunda ayırık yetki, uygulamada ayırık olmaktan çıkıp ana kural durumuna dönüşmekte, böylece yasama yetkisi, KHK yoluyla yürütmeye devredilmektedir, iktidarın 1983 yılından bu yana çıkardığı yaklaşık 200 KHK bu devrin karinesidir. 200 KHK'nin çok azının yıllar geçtikten sonra TBMM'nden geçtiği gözetilirse sorunun anlamı daha iyi saptanacaktır.

Anayasa Mahkemesi, KHK çıkarma yetkisinin kötüye kullanımı konusunu genelde dikkate almamaktadır. Uygulamada tek tek çıkarılan yetki yasaları ve bunlara dayanarak yürürlüğe konulan KHK'ler toplu olarak dikkate alındığında, sonuç bakımından 91. maddenin Anayasa'ya konulması amacını tümüyle aşan bir nitelik kazandığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi, KHK konusuna bir açıklık getirmeli, 91. Maddenin koyduğu ilkelerin yorumuna dayanan bir tanım yaparak kötüye kullanmayı sınırlandırmalıdır. Kaldığı, Sağlık Hizmetleri Temel Yasası'na ilişkin kararında olduğu gibi Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda örnek belirlemeleri de vardır.

Yetki Yasası'nın 1., 2., 3. ve 4. maddeleri Anayasa'ya aykırı olup aykırılık gerekçeleri de aşağıdadır :

A. Anayasa'nın 91. Maddesine Aykırılık :

a) Yasanın 1. ve 2. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarıyla kişiler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi amaçlanmaktadır. Kamu hizmetlerinin bir yanında devletin, öbür yanında genellikle yurttaşın olduğu gözetilirse kamu kurum ve kuruluşlarıyla yurttaşlar arasındaki ilişkilerin yurttaşların hak ve yükümlülüklerini kapsadığı anlaşılır. Bunlar, Anayasa'nın 91. maddesinin KHK ile düzenlenemeyeceğini bildirdiği temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasal haklar ve ödevlerdir, iptali istenen Yasa'nın 3. maddesinin içeriği, Yasa'nın KHK konusu olmayacak hususları düzenlediğini göstermektedir. Bu durum Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır.

b) 3481 sayılı Yetki Yasası, hangi konuda KHK çıkarılacağını somut olarak belirlememektedir. Yasanın 1. maddesinden tüm kamu hizmetleri alanının KHK ile düzenlenebileceği sonucu çıkmaktadır. 2. maddesinin anlatımından da tüm idari usûl ve işlemlerin yeniden düzenleneceği, bu nedenle yürürlükteki yasalardan istenilenlerin tümünden yürürlükten kaldırılabilirliği gibi kimi hükümlerinin kaldırılıp değiştirilebileceği de anlaşılabilir. Görülmektedir ki hangi yasadaki yöntem ve işlemlerin yeniden düzenleneceği, hangi yasada değişiklik yapılacağı ya da hangi yasanın tümünden yürürlükten kaldırılacağı belirtilmemiştir. Ayrıca, Yetki Yasası'nın amaç, kapsam ve ilkeleri, genel içeriği her türlü yoruma elverişli kavramlarla düzenlenmiştir. Oysa Anayasa'nın 91. maddesi bu hususların açıkça belirtilmesini gerekli kılmaktadır. Bu tür genel kavramlarla, içeriği belli olmayan ibarelerle düzenleme, TBMM görüşmelerinde Hükümet adına yapılan konuşmada Bakanlar Kurulu'nun da hangi konuların KHK ile düzenleneceğini, hangi yasaların değiştirilip kaldırılacağını bilmediği açıklandığından, KHK konularının Anayasa'ya göre değil de, kendi koyduğu Anayasa dışı ilkelere göre seçeceğini ortaya koymaktadır. Statik olmayan, dinamik konularda yasal düzenlemeyi TBMM'nin değil, Hükümetin yapması gerektiğini, yeri geldiğinde ya da gerekli gördüğünde elindeki yetkiyi Hükümetin kullanmasını isteyen Hükümet

görüşü, yalnız halkın tepkisine göre düzenleme yapmanın meşru olacağını yansıtmakla, hukuk tanımayan bir anlayışın ürünüdür. Bu nedenlerle Yetki Yasası'nın 1., 2. ve 3. maddeleri, Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır.

c) Anayasa'nın 91. maddesinin KHK konusunda öngördüğü ayırık yetki, zorunlu durumlarda kullanılmalıdır. Oysa, iptali istenilen Yasa hemen hemen tüm kamu hizmetleri alanını kapsamakta olup bu konuda istenilen her türlü düzenlemenin yapılmasına olanak verecek genişliktedir. Ayırıklık niteliğini yitirerek genel yetki niteliğine dönüşme durumuna yolaçan Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddeleri bu nedenle de Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır.

d) Tutanakların incelenmesinden de anlaşılacağı üzere bu Yetki Yasası, önceden çıkarılmış ve süresi önce 8.8.1986'ya 3207 sayılı Yasa ile, daha sonra 8.8.1988'e 3296 sayılı Yasa ile uzatılan, 2.2.1984 de süresi başlayan 2977 sayılı Yetki Yasası'nın anlam bakımından devamı niteliğindedir. Şimdi, aynı yetkiler iki yıl süreyle Bakanlar Kurulu'na yeniden verilmekle, yetkiyi yaklaşık 7 yıl süreyle kullanma olanağı yaratılmaktadır. Bu kadar geniş kapsamlı yetkiyi Bakanlar Kurulu'nun 7 yıl kullanması hukukça hoş görülecek bir iyi niyet kuralıyla bağdaşmaz. Ayırık durumun sürüp gitmesi, sürenin hep uzatılması en azından yetkinin kötüye kullanılması olup Yasa'nın 4. maddesi de bu nedenle Anayasa'ya aykırıdır.

B. Anayasa'nın 7. Maddesine Aykırılık :

Yukarıda (A) bölümünde açıklanan nedenle de Bakanlar Kurulu'na, önceden belirlenmeyen, ayırık olmayan, zorunlu bulunmayan, Anayasa'nın 91. maddesinin KHK ile düzenlenemeyeceğini belirttiği konularda dilediği sürece yasa yerine geçecek düzenleme yapma yetkisini veren Yasa, yetki yasası olmayıp bir yasama yetkisinin devri yasası niteliğini taşıdığından, 1, 2., 3. ve 4. maddeleri, Anayasa'nın bu durumu yasaklayan 7. maddesine aykırıdır.

C. Anayasa'nın 87. Maddesine Aykırılık :

Yukarıda (B) bölümünde açıklanan nedenlerle TBMM'nin olan yetkiyi Bakanlar Kurulu'na veren Yetki Yasası'nın 1, 2., 3. ve 4. maddeleri Anayasa'nın 87. maddesine de aykırıdır.

D. Anayasa'nın Başlangıç'ına Aykırılık :

İptali istenilen Yetki Yasası'nın, yürütme organına, yetkilerine ek olarak geniş bir alanda yasa gücünde düzenleme yetkisi vermesi yürütme organına üstünlük sağlamak anlamındadır. Bu durumda Yasa'nın 1., 2., 3. ve 4. maddeleri, kuvvetler ayrımını değerlendiren Anayasa'nın Başlangıç'ının altıncı paragrafına aykırıdır.

E. Anayasa'nın 2. Maddesine Aykırılık :

a) Yukarıdaki bölümlerde ayrıntılı biçimde açıklanan nedenler karşısında Yetki Yasası'nın 1., 2. ve 3. maddeleri, Anayasa'nın Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğunu da belirten 2. maddesine aykırıdır.

b) Yukarıda, Anayasa'nın 91. maddesine aykırılığa ilişkin (A) bölümünün (d) kesiminde genişçe belirtildiği gibi, süre uzatımı, hakkın kötüye kullanılması niteliğindedir ve hukuk bu tutumu korumaz. Bu nedenle Yasa'nın 4. maddesi de Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Esas Sayısı: 1988/62

Karar Sayısı: 1990/3

F. Anayasa'nın 5. Maddesine Aykırılık:

İptal gerekçesinin (A) ve (B) bölümlerinde açıklanan nedenler karşısında Yetki Yasası'nın 1., 2., 3. ve 4. maddeleri, Anayasa'nın devleti, cumhuriyeti ve demokrasiyi korumakla görevlendiren 5. maddesine aykırıdır.

G. Anayasa'nın 6. Maddesine Aykırılık :

Anayasa'ya göre, TBMM'nin olan yasama yetkisini Bakanlar Kurulu'na devreden Yetki Yasası'nın 1., 2., 3. ve 4. maddeleri, yukarda (A) ve (B) bölümlerinde açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 6. maddesine aykırıdır.

H. Anayasa'nın 128. Maddesine Aykırılık:

Dava konusu Yetki Yasası'nın 1, 2. ve 3. maddelerinde düzenlenen memurların görev ve yetkileri gibi konular ancak yasa ile düzenlenebilir. Bu yüzden Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddeleri Anayasa'nın 128. maddesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle 3481 sayılı Yasa'nın 1, 2., 3. ve 4. maddeleri iptal edilmelidir."