

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1988/62

Karar Sayısı: 1990/3

Karar Günü : 6.2.1990

R.G. Tarih-Sayı :12.10.1990-20663

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti)
TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Erdal İNÖNÜ.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu" nun, Anayasa'nın Başlangıç'ıyla 2., 5., 6., 7., 87., 91. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülen 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenilen Yasa Kuralları:

20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu"nun iptali istenilen 1, 2., 3. ve 4. maddelerini de içeren tam metni şudur:

"Amaç

Madde 1.- Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için aşağıda belirtilen çerçeve içinde Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kapsam

Madde 2.- Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler;

Kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının da birbirleriyle olan ilişkilerini kolaylaştırmak maksadıyla bu konulan düzenleyen idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi için ihtiyaca cevap vermeyen kanunların veya bazı hükümlerinin kaldırılmasını veya değiştirilmesini kapsar.

İlkeler

Madde 3.- Bakanlar Kurulu bu Kanuna göre verilen yetkiyi kullanırken aşağıdaki ilkeleri gözönünde bulundurur.

a) Zaman ve kaynak kaybının önlenmesi,

b) Beyanın yeterli sayılması; ancak, zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi,

c) İşlemlerin tek kuruluş içinde tamamlanması, buna imkân olmadığı takdirde görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması,

d) Görev ve yetki dağıtımının hizmetin en iyi yapılabileceği şekilde yeniden düzenlenmesi.

Yetki süresi

Madde 4.- Bakanlar Kuruluna verilen yetki, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl için geçerlidir. Bakanlar Kurulu bu süre içinde birden çok kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Yürürlük

Madde 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları da şunlardır:

1- "Başlangıç (altıncı fıkra)

- Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

2. "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3. "Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

4. "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."

5. "Madde 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

6. "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, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, 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."

7. "Madde 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim e olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci e ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin itmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle e ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

8. "Madde 128.- Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev s yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."

III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mahmut C. CUHRUK, Yekta Güngör ÖZDEN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa GÖNÜ1, Mustafa ŞAHİN, Oğuz AKDOĞANLI, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Erol CANSEL'in katılmalarıyla 28.12.1988 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenilen Yasa kurallarıyla dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. TBMM Tarafından Bakanlar Kuruluna KHK Çıkarabilmesi İçin Verilen Yetki Konusunda Anayasal İnceleme:

1- Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesinin Nedenleri:

1961 Anayasası'nın ilk şeklinde bulunmayan KHK kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1488 sayılı Yasa ile Anayasa'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuzda girmiştir. Bu değişikliği!) gerekçesinde, parlamenter rejimlerde yasa yapmanın belli usullere uyulmasını gerektirdiği, bunun zaman aldığı ileri sürülerek "değişen ekonomik ve sosyal koşulların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır" denilmiştir. KHK'ler, 1982 Anayasası'nda temelde 1961' Anayasası'ndan çok farklı olmamakla birlikte kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle 91. maddede düzenlenmiştir. Ve böylece hem yürütme organını güçlendirmek hem de değişen ekonomik ve sosyal konuların ortaya çıkardığı sorunlara ivedi çözümler bulmak amacına ulaşmak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve ögeleri de Anayasa'nın 91. maddesinde saptanmıştır. 87. madde ise Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi vermeyi TBMM'nin görev ve yetkileri içerisinde saymıştır.

2- Bakanlar Kurulu'na Verilen Yetkinin Niteliği:

Bakanlar Kurulu'nun belli bir konuda KHK çıkarabilmesi için öncelikle TBMM tarafından kendisine bu konuda bir yetkinin verilmiş olması gerekir. Bu yetki de ancak bir yasa ile gerçekleşir. Bakanlar Kurulu, bir yasa ile önceden yetkilendirilmedikçe kendiliğinden KHK çıkartamaz. Yasanın verdiği yetkiye dayanarak çıkartılan KHK, yürürlükteki yasa hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmekte, başka bir anlatımla yasanın hukukî gücüne sahip bulunmaktadır. Yasama yetkisinin, "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" ögelerini içerdiği kuşkusuzdur. KHK, yürürlükteki yasa hükümlerinin kaldırabilmekte ve değiştirebilmektedir.

Bu nedenle öğretilde KHK çıkarma yetkisini, yasama yetkisinin devri olarak niteleyen görüşlere de rastlanmaktadır. Danışma Meclisince kabul edilen Anayasa tasarısının "Yasama

Yetkisi" başlığını taşıyan 7. maddesinde yasama yetkisinin devredilmeyeceği belirtildikten sonra "Anayasa ile Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır" denilmiştir. Buna dayanılarak Danışma Meclisinin KHK çıkarma yetkisinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Her ne kadar, tümce Millî Güvenlik Konseyince metinden çıkarılmış ise de Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun gerekçesinde "... bu değişikliğin KHK'lerin mahiyeti üzerinde bir görüş ayrılığından ileri gelmediği sadece yetkinin amaç ve kapsamı Anayasa'nın bu konularla ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş ..." bulunduğundan bu hususun ayrıca tekrarına gerek olmadığı açıklanmıştır. Bu durum, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarabilme konusunda verilen yetkinin yasama yetkisinin devri olarak nitelenmesinin nedenidir. Bu yetkinin yasada öngörülen koşullar ve süre ile sınırlı olup Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellik kazanan bir görüş değildir. Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararlarında da vurgulandığı gibi TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır.

3- Yetki Yasası'nın Koşulları ve İçeriği:

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkartabilmesine yetki veren yasada yer alacak öğeler Anayasa'nın bu konuya ilişkin 91. maddesinin, ikinci fıkrasında gösterilmiştir. Bu fıkra hükmüne göre:

"Yetki Kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir." Bundan anlaşılacağı gibi yetki yasası, yürürlüğe konulacak KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve bu süre içinde birden çok kararname yürürlüğe konulup konulamayacağını belirtmek zorundadır. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, Yasada öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı bir yetkidir. O halde, yetki yasasının Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması gerekir.

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin "belli konularda" verilebileceği 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde açıkça belirtildiği halde, 1982 Anayasası'nın yetki yasasının sahip olması gereken öğelerini gösteren 91. maddesinde bu koşul yer almamaktadır. Ancak, 1982 Anayasası'nın TBMM'nin görev ve yetkilerini belirleyen 87. maddesinde "... Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek ..." kuralı bulunmaktadır. Bu nedenle 91. maddede "belli konularda" ifadesinin yer almaması bir noksanlık sayılamaz. 91. maddede bu sözcüklerin bulunmaması, yasama organının Bakanlar kuruluna herhangi bir boyutta bir yetki devrine olanak vermez. Çünkü, 87. madde, Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceğini çok açık göstermektedir. Bu durumda TBMM Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak şekilde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'lerin yetki yasası kapsamı içerisinde kalıp kalmadıklarının hem yargısal hem de siyasal denetimlerinin yapılması bakımından da çok büyük önemi vardır. Yetki Yasası'nın kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla yasanın öngörmediği bir konuda düzenleme yapan bir KHK'nin Anayasa'ya aykırılığı kuşkusuzdur.

Anayasa, bazı konuların da KHK'lerle düzenlenmesini yasaklamaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasına göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde

kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez."

Demek ki Anayasa'nın KHK'lerle düzenlenemeyeceğini belirlediği konularda TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na düzenlemeye bulunması için bir yetki verilmesi de olanaksızdır. Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki yetki verilemeyecek konulan da kapsayıp kapsamadığının incelenebilmesi yönünden de önemi büyüktür.

Bu nedenlerle, Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkça belirtilmeli ve verilen yetki konu açısından mutlaka belirgin olmalıdır.

Anayasa'nın 91. maddesi Yetki Yasası'nda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin "amacı", "kapsamı" ve "ilkelerini"nin de belirtilmesini zorunlu kılmıştır. Amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesi gerektiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK'nin amacı da somut olarak belirtilmelidir. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Çünkü KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa veya yetkinin kapsamını aşıyorsa bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı kılar.

Anayasa'ya göre yetki yasası, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresini de göstermek zorundadır. Bu zorunluluk TBMM'nin yetkilerini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır. Ancak bu sürenin ne kadar olacağı Anayasa'da belirtilmemiştir. Fakat sürenin, KHK kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş gerekçesine uygun olarak kısa olması gerekir. Bakanlar Kurulu'na çok uzun süreli yetki verilmesi, koşullu ve süreli bir yetki verilmesine olanak tanıyan Anayasa'nın aşılıarak yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir. Bakanlar Kurulu'na uzun süreli bir yetki verilmesi istisnanın olağan duruma dönüşmesine ve yasama yetkisinin devrine yol açar ki, Anayasa'nın 7. maddesi ise buna olanak vermez.

B. 3481 Sayılı Yetki Yasası'nın Getirdiği Düzenleme; 1- Yasa'nın Gerekçesi:

3481 sayılı Yetki Yasası, daha önce çıkarılmış ve süresi iki kez uzatılmış olan 2977 sayılı Yasa'nın devamı niteliğindedir.

2977 sayılı Yetki Yasası, 8.2.1984 gününde yürürlüğe girmiş, bu yasa ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki süresi 3207 sayılı Yasa ile önce bir yıl, 3296 sayılı Yasa ile de iki yıl uzatıldıktan sonra yetki süresi 8.8.1988-gününde sona ermiştir.

25.10.1988 gününde yürürlüğe giren 3481 sayılı Yasa 2977 sayılı Yasa'daki yetkileri yeniden iki yıl süre ile Bakanlar Kurulu'na vermektedir.

3481 sayılı Yetki Yasası'nın çıkarılmasındaki amaç, Yasa tasarısının gerekçesinde aynen şöyle belirtilmektedir:

"Bürokratik usul ve işlemlerin kırtasiyeciliği artırdığı, kamu hizmetlerini aksattığı, işlerin zamanında görülmesini engellediği ve vatandaşlara gereksiz külfetler yüklediği görülerek, bu engellerin tesbiti ile çarelerinin bulunmasına gayret sarf edilmiştir.

Zaman ve kaynak israfının önlenmesi, beyanın yeterli sayılması, işlemlerin tek kuruluş içinde tamamlanması, hizmetin en iyi şekilde yürütülmesinin temini ve görev-yetki dağılımının günün ihtiyaçlarına göre yeniden organize edilmesini sağlamak maksadıyla, idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin 2977 sayılı Yetki Kanunu çıkarılmıştır.

Bu Kanuna istinaden tanzim olunan bir dizi kanun hükmünde kararname ile; trafik, nüfus, pasaport, tapu, veraset, özellikle evlenme gibi çeşitli konularda reform niteliğinde yeni düzenlemelere gidilmek suretiyle, gittikçe girift hale gelmiş bulunan vatandaş ve Devlet ile kamu kuruluşları arasındaki ilişkilere basitlik getirilmeye çalışılmış ise de, bürokratik engeller taşıyan mevzuatın çok ve dağınık olması sebebiyle kırtasiyeciliğin tamamen önünün alınması mümkün olmamıştır.

Nitekim, gerek mevzuatın önceden öngörülemez derecede çok oluşu ve gerekse idarî usul ve işlemlerle ilgili bürokratik yükün azaltılması için yapılan çalışmaların devamlılık arz etmesi sebebiyle, 2977 sayılı Kanun'un yetki süresinin; 3207 sayılı Kanun'la 8 Ağustos 1985 tarihinden itibaren bir yıl, 3296 sayılı Kanun'la da 8 Ağustos 1986 tarihinden geçerli olmak üzere iki yıl daha uzatılması gerekmiştir.

Takdir olunacağı üzere, halen yürürlükte olan binlerce kanunda yer alan hükümlerin uygulamada husule getirdiği bürokratik engellerin kaldırılarak bunların sadeleştirilmesi suretiyle belirli bir sisteme oturulması, uzun bir araştırmaya ve büyük ölçüde uygulama sonuçlarının izlenmesine bağlı bulunan bir keyfiyettir.

Bu sebeplerle, süresi 8 Ağustos 1988 tarihinde sona eren Yetki Kanunu ile aynı mahiyette olmak üzere bu Kanun Tasarısı hazırlanmıştır."

3481 sayılı Yetki Yasası'nın kaynağı olan 2977 sayılı Yetki Yasası'nın gerekçesinde de özetle; mevzuatta yer alan bazı bürokratik kurallar ve kırtasiyecilik idarenin fertlere götürdüğü hizmetlerin gecikmesine sebep olduğundan devlet ile¹ vatandaş ilişkilerindeki karmaşıklığı gidermek için mevzuatı sadeleştirme ve kırtasiyeciliği azaltma yönünden araştırmalar ve çalışmalar yapılarak bütün yasalarda değişiklik yapılması suretiyle idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesinin hedeflendiği açıklanmıştır.

Devlet ile vatandaş ilişkilerini düzenleyen yasaların çok çeşitli olduğu bunları düzenleme çalışmalarının yıllar alacağı da gerekçede vurgulanmaktadır.

Görüldüğü gibi her iki yetki yasasının gerekçesinde güdülen amacın, Bakanlar Kurulu'nun ivedi çözümler getirmesi ya da kısa sürede etkin önlemler alması için yetkilendirilmesi olmayıp uzun ve yoğun çalışmaları gerektiren bir alanda yürütme organına kolaylık sağlamak olduğu belirtilmektedir.

Ancak, anayasal bir sorun doğurmamakla birlikte, bu gerekçe ile madde metinleri karşılaştırıldığında birbiriyle uyumlu olmadıkları, yasanın gerekçeyi aştığı görülmektedir. Çünkü yasa, idarî işlemlerin yapılmasında uyulacak usul ve şekle ilişkin kurallarda değişiklik yapılmasının ötesinde idarî usul ve işlemlerin içeriğini de değiştirme veya yeniden düzenleme yetkisi vermektedir. Şöyle ki, Yasa'nın 2. maddesinde "... idarî usul ve işlemlerin yeniden

düzenlenmesinden" söz edilmekte, gerekçede ise idarî işlemlerin tamamlanması için gereken usule ve şekle yönelik sürecin kısaltılması istenmektedir.

2- Yasa ile Bakanlar Kurulu'na Verilen Yetkiler:

3481 sayılı Yasa'nın Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin hangi amaç için, ne kapsamda olduğunu gösteren 1. ve 2. maddelerinde yetkinin "Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik yürütülebilmesi için, kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurum ve kuruluşlarının da birbirleriyle olan ilişkilerini kolaylaştırmak maksadıyla bu konulan düzenleyen idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi için ihtiyaca cevap vermeyen kanunların veya bazı hükümlerinin kaldırılmasını veya değiştirilmesini kapsadığı" belirtilmektedir.

Yasa'nın 3. maddesinde Bakanlar Kurulu'nun yürürlüğe koyacağı KHK'lerde gözetileceği ilkeler sıralanmakta, 4. madde ise Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresini göstermektedir.

3- Yetki Yasaları'na Dayanılarak Yürürlüğe Konulan KHK'ler:

2977 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak 28 KHK çıkarılmış, bunun 16 tanesi yasalasmıştır. 3481 sayılı Yetki Yasası zamanında ise 31.12.1989 tarihi itibarıyla 2 KHK yürürlüğe konulmuştur.

Gerek 2977 ve gerekse 3481 sayılı Yetki Yasaları'na onların uygulayıcısı olan Bakanlar Kurulu'nun konu ve kapsam açısından verdiği anlamı belirleyebilmek için bu yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan KHK'lere kısaca değinmek gerekmektedir.

192 sayılı KHK, 2644 sayılı Tapu Yasası'nın 26. maddesine bir fıkra ekleyerek kamu kurum ve kuruluşlarınca açılacak kredilere karşılık teminat gösterilen taşınmazların ipotek işlemlerini, resmî senet düzenlenmeksizin kredi sözleşmesine dayanılarak tapuya tesciline olanak vermektedir.

194 sayılı KHK, 7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Yasası'nın değişik 19. maddesinin ikinci fıkrasını! değiştirmiş ve intikal eden taşınmazların tescil işleminin veraset ve intikal vergisinin tahakkuku beklenmeksizin yapılacağı kuralını getirmiştir.

196 sayılı KHK, 6085 sayılı Karayolları Trafik Yasası'nın kimi maddelerinde değişiklik yaparak iki madde eklemekte ve özellikle sürücü ehliyetnamelerinin verilmesine, vize edilmesine ve ehliyetnamenin geri alınmamasına ilişkin hükümler taşımaktadır. Ek maddeler hükümleri ile ehliyetname alınmasında bazı yöntem kuralları getirilmektedir.

239 sayılı KHK, 1587 sayılı Nüfus Yasası'nın kimi maddelerinde değişiklik yapmış, bu Yasa'ya kimi maddeler ekleyerek, doğum, ölüm, evlenme ve yer değiştirme işlemleri konularında yeni düzenlemeler getirmiştir.

240 sayılı KHK, 5682 sayılı Pasaport Yasası'nın kimi maddelerinde değişiklikle iki ek madde ekleyerek; giriş ve çıkış kapılarının tesbiti, pasaport ve pasaport yerine geçecek vesikaların türlerine, bunların koşullarına ilişkin hükümler taşımaktadır.

242 sayılı KHK, yaz saati uygulaması için Bakanlar Kurulu'nun yetkili kılınmasını öngörmektedir.

245 sayılı KHK, 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasası'nın kimi maddelerinde değişiklik yaparak Millî Eğitim Gençlik ve Spor, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı ve Belediyenin görev ve yetkilerine ilişkin hükümler getirmekte ve il ve ilçe trafik komisyonlarının kuruluşu, Belediye sınırları içinde bulunan karayolu kenarındaki yapı ve tesislerin yapımı için izin alınması, izin almayanlar hakkında uygulanacak para ve hapis cezasının miktarı, tescil süresi ve bildirim mecburiyeti, satış ve devirlerde noterlerin sorumluluğu (ki burada para ve hapis cezası öngörülmektedir), araçların karayoluna uygunluğunu ve teknik esasların tespitine yetkili kuruluşlar, sürücü belgesi için asgari yaştan tespitine, sürücü kursları sınavları ve sürücü belgesi verilmesi esaslarına ve suç ve cezada tutanak tutmaya yetkili kuruluşlar ile cezanın tahsil usulüne ilişkin hükümler yer almaktadır.

346 sayılı KHK, 2644 sayılı Tapu Yasası'na bir fıkra ekleyerek tarımsal kredilerde bankalara veya kamu kuruluşlarına teminat gösterilen taşınmazların ipotek işlemlerini düzenlemektedir.

247 ve 250 sayılı KHK'ler de, 755 sayılı Gecekondu Yasası'nda değişiklik yaparak bu kanun ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na tanınan hak, yetki ve görevler Belediye veya Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devir edilmektedir.

248 sayılı KHK ile, TRT Kurum Gelirleri Yasası'nda değişiklik yapılarak ücret ödeme tarihi ileri bir tarihe alınmaktadır.

249 sayılı KHK ile, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nda değişiklik yapılarak kurumca akdedilecek sözleşmelerde veya yapılacak işlerde yönetim kurulunun karar verme yetkisi genişletilmektedir.

251 sayılı KHK ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'nın bir maddesinde değişiklik yapılarak sigortalılara sosyal yardım aylığı bağlanmaktadır.

252 sayılı KHK, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası'nın bir maddesinde değişiklik yaparak kuruma borçlu bulunan sigortalıların birikmiş borçlarını ödemeleri durumunda gecikme zammı ve faizden doğan borçların erteleneceğine ilişkin hükümler getirmektedir.

253 sayılı KHK ile, 5682 sayılı Pasaport Yasası'nda yapılan bir değişiklikle "Ancak, yabancı memleketlere gitmeleri mahkemelerce yasaklananlar dışında kalan sanıklara zaruri hallerde İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Baş-bakan'ın onayı ile pasaport veya pasaport yerine geçen seyahat belgesi verilebilir." hükmü getirilmektedir.

254 sayılı KHK ile, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları ve 222 sayılı İlk Öğretim ve Eğitim Yasası'nın kimi hükümlerinde değişiklik yapılarak okul binası yapılacak yerlerin ve çevrelerin özellikleri hüküm altına alınmaktadır.

257 sayılı KHK ile, tescil edilmemiş lastik tekerlekli traktörlerin tescili için bir yıllık süre verilmektedir.

262 sayılı KHK ile, 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Yasa'nın kimi maddeleri değiştirilmiştir.

273 sayılı KHK ile, 2022 sayılı 65 yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa'da değişiklik yapılarak tam teşekküllü hastahaneinin sağlık kurulu raporu yerine, resmî sağlık kurumlarında görevli bir hekimin vereceği raporun yeterli olacağı hükmü getirilmiştir.

277 sayılı KHK ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'na üç geçici madde eklenerek işverenlerden kuruma borçlu olanların belli sürede borçlarını faizsiz olarak ödemelerine olanak sağlamaktadır.

278 sayılı KHK ile, BAĞ-KUR'a borçlu olanların belli sürede borçlarını faizsiz olarak ödemelerine olanak verilmektedir.

284 sayılı KHK, 3096 sayılı TEK Dışındaki Kuruluşların Elektrik

Üretimi, İletimi, Dağıtım ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Yasa'da değişiklik yaparak, tesislerin işletilmesi ve devri ile ilgili hususlarda Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na yönetmelik çıkarma yetkisi vermektedir.

291 sayılı KHK, kimi yasaların madde no.larını değiştirmiştir.

316 sayılı KHK, muhafazasına lüzum kalmayan evrak ve malzemelerin yok edilmesini öngörmektedir.

323 sayılı KHK ile, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasası'na geçici madde eklenerek prim borcunun ödenmesi için ek süre tanınmaktadır.

326 sayılı KHK ile, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Yasası'nda değişiklik yapılarak özel öğretim kurumlarının ücretlerinin her yıl Mayıs ayında tesbit ve ilân edileceği hüküm altına alınmıştır.

330 sayılı KHK ile, 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasası'nda değişiklik yapılarak Emniyet Genel Müdürlüğü'nün trafik kuruluşlarına verilmiş olan denetim, yönetim ve düzenleme görevlerinin bazı koşullarda belediyeye verilebilmesi öngörülmekte ve sigorta yükümlülüğü ile ilgili hükümler getirilmektedir.

334 sayılı KHK, 3167 sayılı Kara Avcılığı Yasası'nda değişiklik yaparak av tezkeresinin süresini beş yıla sınırlamaktadır.

336 sayılı KHK ile, kimi yasaların Bakanlar Kurulu'na yetki veren hükümlerinde değişiklik yapılmaktadır ki, bu değişiklik 41 yasanın 52 maddesini kapsamaktadır.

Dava konusu 3481 sayılı Yetki Yasası'na göre çıkarılan 353 sayılı KHK, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına dair hususları yeniden düzenlemekte, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili mercileri saymakta, bu husus için çıkarılacak yönetmeliğe esas olacak kriterleri belirlemektedir.

394 sayılı KHK, 3093 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Yasası'nın bir maddesinde değişiklik yapmaktadır.

Yukarıda özetlenen KHK'lerden pek çoğunun idarî usul ve işlemde çok konunun kendisini ve içeriğini düzenlediği, kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişinden çok yapılarına, görev ve yetkilerine ve kişilerin temel haklarına yönelik düzenlemeler getirdiği açıktır.

C. 3481 Sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Dava dilekçesinde özetle 3481 sayılı Yetki Yasası'nın; TBMM'ne ait olan yasama yetkisini yürütmeye devretmesi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesine, Bakanlar Kurulu'na verilen KHK çıkarma yetkisinin belli konuları kapsamaması nedeniyle Anayasa'nın 87. maddesine, geniş ve sınırsız bir yetki vermesi nedeniyle Anayasa'nın 91. maddesine, ayrıca yürütmeye üstünlük sağlaması nedeniyle de Anayasa'nın Başlangıç'ına, hukukun üstünlüğünü zedelemesi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesine, cumhuriyetin ve demokrasinin temel ilkelerine aykırılık oluşturması nedeniyle Anayasa'nın 5. maddesine, egemenliğin Anayasa'nın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanılmaması ve kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanma olanağını tanıması nedeniyle Anayasa'nın 6. maddesine, Yasa ile düzenlenmesi gereken konuları da kapsamaması nedeniyle Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bulunduğu ileri sürülmektedir.

İleri sürülen aykırılık nedenlerinden 87. ve 91. maddelere ilişkin olanı konu ile doğrudan ilgisi bulunduğundan öncelikle ele alınmıştır.

1- Anayasa'nın 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme:

TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na verilebilecek olan KHK çıkarma yetkisinin Anayasa'nın 87. maddesi hükmü uyarınca ancak "belli konularda" olması zorunlu iken 3481 sayılı Yasa'da verilen yetkinin konusu belirtilmemiştir. Her ne kadar, Yasa'nın yürürlüğe konulacak KHK'nin amacını gösteren 1. maddesi ile kapsamını belirleyen 2. maddesinin birlikte değerlendirilmesinden yetkinin konusunun saptanabileceği düşünülebilirse de aşağıda değinileceği gibi 2. maddedeki kapsam genelliği ve belirsizliği karşısında yetki konusunun somutlaştırılması olanaksız duruma gelmektedir.

Yasa'nın 1. ve 2. maddesinin içeriğine göre, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin amaç ve kapsamı, "Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının da birbirleriyle olan ilişkilerini kolaylaştırmak maksadıyla bu konulan düzenleyen idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi bakımından ihtiyaca cevap vermeyen kanunların veya bazı hükümlerinin kaldırılması veya değiştirilmesi" olarak gösterilmiştir.

Yetkinin kapsamı, özetle "idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi" olduğuna göre, öncelikle söz konusu işlemlerin ne olduğunu saptamak gerekir. Kişilerin kamu kurum ve kuruluşları ile kısaca idare ile olan ilişkileri hukukî işlemlerle meydana gelir. Yasada sözü edilen ilişkiden amaçlananında hukukî sonuç doğuran ilişkiler olduğu kuşkusuzdur. Bu duruma göre, idarenin yaptığı hukukî işlemler sonucu kişilerle idare arasındaki ilişkiler öncelikle kural-ışlemlerle başlar. Kişilerin kamu kurum ve kuruluşları ile sübjektif hukukî durum yaratan ilişkisi ise ya idarenin ya da kişinin irade açıklaması ile meydana gelen sübjektif hukukî işlemlerle olur. Kişilerin idare ile olan ve idarenin kural-ışlemleri sonucu ortaya çıkan ilişkileri ile kişilerin idare ile sübjektif işlemler sonucu meydana gelen ilişkilerini saymak ve

sınıflandırmak olanağı yoktur. Çünkü bu ilişkiler, hem kişi hem de idare yönünden çok çeşitli olduğu gibi kişiye ve hattâ idarenin iş bölümü sonucu ortaya çıkan hizmet birimlerine göre de çok değişiktir. Şu durumda kişilerin kamu kürüm ve kuruluşlarıyla olan ilişkileri, içerikleri ve nitelikleri bakımından sınırsız olup kapsamlarının saptanması olanaksızdır.

Yasa, kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle olan ilişkilerindeki idarî usul ve işlemlerin de KHK'lerle yeniden düzenlenebilmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirleriyle olan ilişkileri, kamu hizmetlerinin daha düzenli ve verimli yürütülebilmesi amacıyla ve kuruluş yasalarının verdiği yetki ve görev çerçevesinde oluşmaktadır. İdarenin gereksinme duyduğu usûl ve işlemlerin kurallarını düzenleyen genel bir "idarî usûl" yasasının bulunmaması bu konu ile ilgili kuralların dağınıklığına neden olmaktadır. Bir idarî işlemin yapılması için uyulması gereken biçim ve izlenmesi gereken yöntem kuralları ise genellikle o kamu kurum ve kuruluşu ile ilgili yasa, tüzük, yönetmelik, genelge gibi çeşitli metinler içinde yer almaktadır. İşte bu tür ilişkilerin kapsamı ise tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve yapılan ile kuruluş yasaları ve bunlara dayalı olarak yürürlüğe konulan tüzük, yönetmelik ve genelgelerin birbirleriyle karşılaştırılması ile saptanabilir. Ancak bunun güçlüğü hattâ olanaksızlığı da ortadadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin kapsamının bu yönden de belirli ve sınırlı olduğu söylenemez.

Şu durumda, idarî usûl ve işlemler, ister kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla, isterse kamu kurum ve kuruluşlarının birbiriyle olan ilişkilerini düzenlesin, işlemin konusuna, taraflarına ve içeriğine göre çok çeşitli bulunduğundan bunların yeniden düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu'na genel bir yetki veren yasanın kapsamının belirgin ve sınırlı olduğunu söylemek ve bunun doğal sonucu olarak yetkinin konu ve kapsamının somutlaştırıldığını kabul etmek olası değildir.

Yasa'nın 2. maddesiyle "... idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi için ihtiyaca cevap vermeyen kanunların veya bazı hükümlerinin kaldırılması veya değiştirilmesi ..." için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmektedir. Yasa'nın gerekçesinde de açıkça ifade edildiği gibi bu konulan düzenleyen yasaların çokluğu, karışıklığı ve yürürlükteki yasaların veya anılan bazı hükümlerinin gereksinimi karşılayıp karşılamadığının takdir yetkisinin Bakanlar Kurulu'na ait olması yetki kapsamının belirsizliği ve dolayısıyla sınırsızlığı konusunda kuşku bırakmamaktadır.

Yetkinin sınırlarını oluşturması gereken ilkeler Yasa'nın 3. maddesinde belirlenmektedir:

- "a) Zaman ve kaynak kaybının önlenmesi,
- b) Beyanın yeterli sayılması; ancak, zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi,
- c) İşlemlerin tek kuruluş için de tamamlanması, buna imkân olmadığı takdirde görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması,
- d) Görev ve yetki dağıtımının hizmetin en iyi yapılabileceği şekilde yeniden düzenlenmesi."

Bu ilkelerden ilk ikisi genel kavramlarla anlatıldığı, son ikisi ise idarî kuruluşların görev ve yetkileri ilgilendirdiği, başka bir deyişle, yasadaki ilkelerin, yetkinin somutlaştırılmasına yeterli olmadığı ortadadır.

Oysa. Anayasa'nın 91. maddesi, yetki yasasında çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacının, kapsamının ve ilkelerinin gösterilmesini zorunlu saymıştır. 3481 sayılı Yasa'nın 1, 2. ve 3. maddeleri başlıklarında amaç, kapsam ve ilkeler sözcükleri yazılmıştır. Ancak bunlar Yasa'-da sadece Anayasa'nın öngördüğü koşullara şeklen uygunluğu sağlamak için soyut bir biçimde belirtilmiş, belli bir içerik kazandırılarak somutlaştırılmamıştır. Verilen yetkinin amaç, kapsam ve ilkeler açısından sınırlan kesin çizelgelerle gösterilmemiştir. Amaç ve kapsam çok geniş ve genel anlatımlarla belirtildiğinden verilen yetki, amaç ve kapsam bakımından sınırsız gözükmemektedir. 3481 sayılı Yasa'da hangi konu veya konularda, ne tür idari usûl ve işlemlerde ve ne kapsamda değişiklik yapılacağı belirtilmediği için KHK'lerle yeniden düzenlenecek idarî usul ve işlemlerin kişilerin temel hak ve özgürlüklerine doğrudan sınırlama getirip getirmediğinin, başka bir anlatımla, verilen, yetkinin 91. maddede öngörülen KHK'lerle düzenlenemeyecek yasak alanlar kapsamına girip girmediğinin önceden saptanması da olanaksızdır. Ayrıca konusunun belirsizliği karşısında verilen yetkinin KHK kurumunun Anayasa hukukuna getiriliş amacına uygun olarak zorunlu, önemli ve ivedi durumlara ilişkin bulunup bulunmadığı yönünden de bir inceleme olanağı da bulunamamıştır.

Yasa'nın bu belirsizliği karşısında Bakanlar Kurulu, yürürlüğe koyduğu KHK'ler gözönüne getirildiğinde dilediği her konuyu bu yetki yasaları kapsamı içerisine sokarak KHK'lerle düzenleme yolunu seçmiştir. Hattâ, Yasa'nın verdiği yetki konu ve kapsamında kaldığı kabul edilerek Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan KHK'lerden kimilerinin kişilerin temel hak ve özgürlüklerini doğrudan ilgilendirmeleri nedeniyle Anayasa'nın 91. maddesindeki yasak alana girdikleri, kimilerinin de KHK kurumunun Anayasa'ya getiriliş amacına uygun olmayarak zorunlu, önemli ve ivedi durumlara ilişkin bulunmadığı da söylenebilir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3481 sayılı Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddeleri, çıkarılacak KHK'nin amaç, kapsam ve ilkelerini açık ve somut olarak göstermediğinden Anayasa'nın 91. maddesine; verilen yetkinin konusu belirli olmadığından başka bir anlatımla Bakanlar Kurulu'na hemen her konuda KHK çıkarabilmesi için sınırsız yetki verildiğinden Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır. Bu nedenlerle iptalleri gerekir.

Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ve Erol CANSEL bu görüşe katılmamışlardır.

2- Anayasa'nın Başlangıç'ı ve 2. Maddesi Yönünden İnceleme:

Anayasa'nın 176. maddesi hükmü uyarınca Anayasa metni sayılan Başlangıç'ının 6. paragrafında, "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir iş bölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" belirtilmiştir. Anayasa bu kuralı ile kamu erkleri arasında dengeyi düzenlemiştir.

Ancak, TBMM'nin yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek nitelikte 3481 sayılı Yasa'yla belirli olmayan konularda ve sınırsız bir kapsamda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarabilmesi için yetki vermesi bu iki kamu erki arasındaki dengeyi bozmakta ve yasama organına karşı yürütme organının üstünlük sağlamasına neden olmaktadır. Bu durum ise parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ilkesi ve Anayasa'nın 2. maddesindeki "demokratik hukuk Devleti" ilkesi ile çelişmektedir. Bu nedenle Yasa'nın 1., 2.,

3. ve 4. maddeleri Anayasa'nın Başlangıç'ının 6. paragrafına aykırı olduklarından iptalleri gerekir.

Necdet DARICIOĞLU, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN ve Erol CANSEL bu görüşe katılmamışlardır.

3- Anayasa'nın 7. Maddesi Yönünden İnceleme:

Anayasa'nın 7. maddesi "Yasama Yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez." kuralını koymakta ve bununla yürütme organının yasamaya ait bir yetkiyi kullanmasını kesin bir biçimde yasaklamaktadır. Öte yandan Anayasa'nın 87. maddesi "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma itkisi" verilmesini TBMM'nin görev ve yetkileri arasında göstermekte, 1. maddesinde de yetki yasasının koşulları ve içeriği ile Bakanlar Kurulu'na yetki verilemeyecek konular belirtilmektedir. Yukarıda Bakanlar Kurulu'na irilen yetkinin niteliği konusunda yapılan açıklamalarda da değinildiği bi yürütme organına KHK çıkarma yetkisinin verilmesi sınırlar aşıldığında yasama yetkisinin devri niteliğindedir.

Yetki Yasası, Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri gereğince yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkelerini somut olarak belirlemediği; ayrıca yetki, HK kurumunun Anayasa'ya getiriliş amacına uygun olarak önemli, zorunlu ve ivedi durumlara ilişkin bulunmadığı ve uzun süreli olduğu takdirde 7. madde ile çelişir ve yasama yetkisinin devri sonucunu doğurur.

3481 sayılı Yetki Yasası, yukarıda Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri ününden yapılan inceleme sırasında da değinildiği gibi konu ve kapsam ısından belirsizdir. Bu belirsizlik, sonuçta konu ve kapsam sınırsızlığına kadar varmakta ve böylece yürütme organı sınırsız yetkilerle TBMM'ne ait olan yasama yetkisini kullanarak bu işleri üstlenmektedir. Bu durum e açıkça yasama yetkisinin devri niteliğindedir ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

Diğer yönden 3481 sayılı Yasa 2977 sayılı Yasa'nın aynısı olup onun devamıdır. 2977 sayılı Yasa 8.2.1984 gününde yürürlüğe girmiş ve yetki iresi 3207 ve 3296 sayılı Yasalarla, 8.8.1988 gününe kadar uzatılmıştır. 25.10.1988 gününde yürürlüğe giren 3481 sayılı Yasa'nın 4. maddesi yetki süresini iki yıl olarak belirlemektedir.

Görüldüğü gibi Bakanlar Kurulu'na idarî usûl ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi için çok kısa bir kesinti dikkate alınmadığında altı yıldan fazla ir yetki verilmiştir. Bu süre TBMM'nin bir yasama döneminden fazladır, "asanın diğer öğeleri Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile Bakanlar Kurulu'na bu adar uzun bir süre için yetki verilmesi, yasama yetkisinin devri niteliğindedir. Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 4. maddesi hükmü Anayasa'nın 7. maddesine uygun düşmez, iptali gerekir.

Necdet DARICIOĞLU, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN ve Erol CANSEL bu görüşe de katılmamışlardır.

4- Anayasa'nın 5., 6. ve 128 Maddeleri Yönünden İnceleme :

Dava dilekçesinde 3481 sayılı Yasa'nın Anayasa'nın 5., 6. ve 128. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiş ise de Yasa'nın 1, 2., 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'nın bu maddeleriyle doğrudan ilgisi görülemez.

5- Dava konusu maddelerin iptal edilmesi 3481 sayılı Yasa'nın yürürlüğe ilişkin 5. ve yürütmeye ilişkin 6. maddelerinin uygulanmaması sonucunu doğurduğundan 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca bu iki madde de iptal edilmelidir.

V- SONUÇ:

20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu'nun;

A) 1, 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Necdet DARICIOĞLU, Servet TÜZÜN ve Erol CANSEL'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

B) 4. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Necdet DARICIOĞLU, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN ve Erol CANSEL'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

C) Dava konusu maddelerin iptali 3481 sayılı Yasa'nın "yürürlük"le ilgili 5. ve "yürütmeye" ilişkin 6. maddelerinin uygulanmaması sonucunu doğurduğundan 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesi uyarınca, sözü edilen bu maddelerin İPTALİNE, oybirliğiyle,

6.2.1990 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Necdet DARICIOĞLU	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU
Üye	Üye	Üye
Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye		Üye
Ahmet N. SEZER		Erol CANSEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/62

Karar Sayısı: 1990/3

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 121. maddesi, olağanüstü hal süresince, "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda"; 122. maddesi de, sıkıyönetim süresinde, "sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda" kanun hükmünde kararname çıkarılabileceğini öngörmektedir. 91. maddesinde ise; sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı tutularak, temel hakların, işi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi engellenmektedir. 91. maddede söz konusu yasaklamalar dışında herhangi bir sınırlamaya gidilmemekte, özellikle, ivedilik ve zorunluluk yönünden açık ya da dolaylı bir kayıtlamaya yer verilmemektedir.

Belirtilen doğrultuda kayıtlamalara yer verilmemiş olmasının, Bakanlar Kurulu'nu sınırsız yetki kullanma eğilimine itebileceği düşünülse bile, duyulan endişe, Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinin açık ifadeleri karşısında, sadece bir eleştiri ve ancak Anayasa değişikliğine yönelik bir öneri konusu yapılabilir.

Anayasa Mahkemesi'nin 16.5.1989 günlü, 1989/4-23 sayılı kararının, camın hükmünde kararname çıkarma yetkisinin ancak önemli, zorunlu 'e ivedi durumlarda verilmesini, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ta da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamasını Anayasa Koyucu'nun amacına daha uygun bulan ifadesi bir ergiyi değil, sadece bir tavsiyeyi, temenniyi dile getirmektedir. Söz konusu kavramların değişik yorumlara elverişli son derece esnek anlam ve içerikleri, buyurucu bir hükmün dolaylı ögesini bile oluşturmamaları, Anayasa'nın 91. maddesinin sekizinci fıkrasında, kanun hükmünde kararnamelerin salt, ivedi ve zorunlu durumlarda çıkarılabileceğinden kesinlikle söz edilmemekte olması çoğunluk görüşü doğrultusunda değerlendirme yapılmasını engellemektedir.

İnceleme konusu 3481 sayılı Yasa'nın 1, 2. ve 3. maddeleri bu neden-erle kanun hükmünde kararnameyle düzenleme yasağını ihlal etmemektedir. Anılan Yasa'yla Bakanlar Kurulu'na verilen ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağlı olarak kullanılması gereken sınırlı ve süreli kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, belirtilen nitelikleri itibarıyla özel, istisnai ve nev'i şahsına münhasır bir yetki devri anlamını taşımakta, yasama 'etkisinin topyekûn devrini kapsamamaktadır.

Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri, yetki yasalarının sürelerini başka 'etki yasalarıyla uzatma ya da aynı alanın yeni yetki yasalarıyla düzenlenmesine olanak tanıma yönünden de engelleyici bir hüküm içermediğine, ersine 91. maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları, koşullar zorunlu aldığında, yetki süresinin uzatılmasına yahut aynı konuda yeni yetki 'asalarının yürürlüğe konmasına gerek duyulabileceğini üstü kapalı olarak belirlediğine göre, 3481 sayılı Yasa'nın 4. maddesinin de Anayasa ile çelişen ve çatışan bir yanı yoktur. Gerçekten, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesi ve çok boyutlu önemli bir sorunun çözülmesi çerçevesinde, yetki yasalarına dayanılarak yapılması plânlanan düzenlemelerin belli süre içinde

Esas Sayısı: 1988/62
Karar Sayısı: 1990/3

tamamlanamaması durumunda, işin vüs'at ve önemi gözetilerek süre uzatımına gidilmesi ya da yeni bir yetki yasasına ihtiyaç duyulması gerekebilecektir. Bu zorunluluğun gözardı edilmesi, başlatılan ve sürdürülmekte olan çok yararlı hizmetlerden beklenen olumlu sonuçların elde edilmesini de engelleyecektir.

3481 sayılı Yasa'nın 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline ilişkin olarak oyçokluğuyla verilen karara bu nedenlerle katılmamaktayım.

Üye

Necdet DARICIOĞLU

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesi'nin 21.7.1990 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 1.2.1990 tarihli ve Esas: 1988/64, Karar: 1990/2 sayılı kararı dolayısıyla kaleme aldığım karşıoy yazısında belirttiğim gerekçelerle, 3481 sayılı Kanun'un 4. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını düşündüğümden, bu maddeye ilişkin iptal kararna katılmıyorum.

Üye

Mehmet ÇINARLI

KARŞIOY YAZISI

Dava konusu 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu"nun: 1., 2., 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına dair görüşümüz, aynı nitelikte olan 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı "3268 sayılı Kanun ile 3347 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması, 2954 sayılı Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun"un; 1. ve 2. maddelerine ilişkin olarak 1.2.1990 günlü. Esas: 1988/64, Karar: 1990/2 sayılı ve Resmî Gazete'nin 21.4.1990 günlü, 20499 sayılı nüshasında yayımlanan karara ekli karşıoy yazısında ayrıntılı olarak açıklandığı cihetle, burada yinelenmesine gerek görmüyorum.

Üye

Servet TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Anamuhalefet Partisi (SHP) tarafından 3481 sayılı "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu'nun, Anayasa'nın Başlangıç Bölümüyle 2, 5, 6, 7, 87, 91 ve 128. maddelerine^aykırılığı iddiasıyla açılmış olan iptal davası ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararına aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum:

1- Anayasa'nın 91. maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceğini bunun da yetki kanunu ile sağlanacağını öngörmüştür. Aynı maddenin ikinci fıkrası da Yetki Kanunu'nun çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını belirtmesi gereğini düzenlemiştir.

20.10.1988 günlü, 3481 sayılı Yetki Kanunu 1. maddesinde, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerle "kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu kurum ve kuruluşların da birbirleriyle olan ilişkilerini kolaylaştırmak maksadıyla bu konuları düzenleyen idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi için ihtiyaca cevap vermeyen kanunların veya bazı hükümlerin kaldırılmasını veya değiştirilmesini" amaç olarak göstermiştir. Anayasa'nın 87.

maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkilerini sayarken "belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermeyi" de düzenlemiştir. Gerçi Anayasa'nın 92. maddesi "belli konu" deyimini kullanmamıştır. Bununla beraber 87. madde belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarılması gereğini açıkça belirtmektedir. Ancak bütün sorun, "belli konu"nun ne olduğudur. Bu kavramın gerek yabancı devletlerde gerekse ülkemizde, bazan çok somut fakat bazan da sınırı oldukça geniş bir uygulaması vardır. Örneğin İsviçre Parlamentosu 30.9.1939 tarihinde kabul ettiği yetki kanunu ile hükümete "ülkenin güvenliğini ve tarafsızlığını sağlama" yetkisi verdi. Fransa'da Birinci Dünya Savaşı sırasında 10 Şubat 1918 tarihli yetki kanunu ile Meclis, Hükümete "milli ihtiyaçları temin etmek" yetkisi vermiş; 22 Mart 1924 ve 3 Ağustos 1926 tarihli yetki kanunlarıyla "maliyeyi düzetme ve bütçeyi denkleştirme"; 30 Haziran 1937 tarihli kanunla da "Devlet kredilerine karşı hücumların önlenmesi, spekülasyonlara karşı mücadele, ekonominin düzeltilmesi, fiyatların kontrolü, devlet hazinesinin ve bütçenin denkleştirilmesi" yetkileri hükümete tanınmıştır. Gerek sınır, gerek kapsam bakımından hükümete geniş yetkiler veren bu tür kanun hükmünde kararnamelerin yetki aşımı, yetki devri gibi tartışmaları genellikle Jürisprudans tarafından bertaraf edilerek bunların geçerli sayılması için gayret sarf edilmiştir (Bkz. Kuzu, B. Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, 1985, İstanbul, s. 325 vd. 329 not 126).

Bununla beraber, özellikle Weimar Anayasası döneminde Birinci Dünya Savaşının yıkıcı sonuçlarını gidermek için 17 Nisan 1919 da hükümete verilen geniş yetkiler, 1933 de iktidara gelen nasyonal sosyalistler tarafından hükümete biçimsel olarak kanun yapmasını sağlayan tam yetkiye dönüştü. Hatta 30 Ocak 1934 yılında hükümete Anayasa yapma ve tadil yetkileri de verildi. Nazi Almanyasının yıkılmasından sonra 1949 Bonn Anayasası hükümete verilen bu tür yetkileri çok kısıtlamakla beraber 1960 yılında Anayasa'nın 80. maddesinde yapılan değişikliklerle hükümetin, bir bakanın veya eyalet meclisinin, konu, kapsam ve süre belirtilerek hukukî kararnameler-Rechtsverordnungen-çıkarma yetkisi kabul edildi. Bunlar doktrinde KHK olarak nitelendirilmekte ve uygulamada, hükümet meclisten aldığı yetkiyle yürürlükteki kanunları değiştirebilmekte, yürürlükten kaldırabilmekte, tamamlamakta, boşlukları doldurabilmektedir.

1876 Kanun-u Esasi'si 36. maddesi ile bazı şartlarla Bakanlar Kurulu'na Kanun-u muvakkat çıkarma yetkisi vermişti. 1924 Anayasasının 7. maddesinde "meclis, icra salâhiyetini kendi tarafından müntehap Reis-i Cumhur ve onun tayin edeceği bir icra vekilleri marifetiyle istimal eder" hükmüyle bazı olağanüstü hallerde, Anayasa'nın 74. ve 78. maddeleri kapsamında çıkarılan kanunlarla olağanüstü yetkiler verilmiştir. Meselâ 20 Şubat 1930 tarih ve 1567 sayılı Türk Parasını Koruma Kanunu ile, "Türk parası üzerinde yapılan spekülasyonu önlemek" için İcra Vekilleri Heyeti'ne gerekli kararları alma yetkisi tanınmıştır. Kanunun 1. maddesine göre Bakanlar Kurulu Kambiyo, nukut, esham ve tahvilât alım ve satımının ve bunlarla kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk Parasının Korunması zemininde kararlar ittihazına İcra Vekilleri Heyeti salâhiyetlidir.

Bu yetkinin sınırları kanunda gösterilmiş olmakla beraber bu sınırlar içinde Bakanlar Kurulu'na çok geniş bir düzenleme alanı bıraktığı açıktır. Bu yüzden doktrinde kanununun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetki devri niteliğinde olup olmadığı tartışmaları yoğunluk kazandı (Bkz. Kuzu, BA.Y. Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, s. 261 vd.). Sorun, Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiş ve Yüksek Mahkeme, verdiği E. 1963/4, K. 1963/71, KT. 28.3.1963, (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı I, S. 161 vd.) kararında, "1961 Anayasasının kuvvetler ayrılığı prensibini kabul ettiğini, kanun yapma yetkisinin başka ellere

bırakılamayacağını, ancak yasama organının yapısı olarak ağır işlemesi yüzünden günlük olayları izleyerek zamanında güçlü tedbirler almasının güç olması dolayısıyla, kanun koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tekniğine taallük eden hususları düzenlemesi için Hükümete yetki vermesi yasama yetkisinin kullanımından başka bir şey değildir. Şu halde bu durumu yasama yetkisinin yürütme organına bırakıldığı anlamına almak doğru olmaz. Kanun koyucu düzenleme alanının esaslarını tesbit ve amacı tayin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğunu sağlamak üzere yürütme organını görevlendirmiş ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunma yetkisini vermek suretiyle yetkisini bu yolla kullanmayı uygun bulmuştur" demektedir.

Kararın verildiği tarihte 1961 Anayasası'nda henüz KHK yoktu. Bununla beraber Yüksek Mahkeme'nin özellikle Yetki Kanunu'nun koyduğu ilke ve sınırlar içinde, Bakanlar Kurulu'nun geniş bir alanda yeni düzenlemeler yapabileceği görüşü ilgi çekicidir. Ayrıca bu Yetki Kanunu'nun süresi 6. maddesinde 3 yıl olarak belirtilmişken, yürürlüğe girdiği 3.1.1930 tarihinden, 1224 sayılı kanunla süresiz olarak uzatıldığı 3.2.1970 tarihine kadar 2100, 2686, 3336, 3974, 4512, 5014, 5540, 6060, 6258, 10.2.1964 tarih ve 402 sayılı kanunla ve 723 ve 990 sayılı kanunlarla defalarca uzatılmıştır.

1982 Anayasası'nda hükümete KHK çıkarma yetkisi veren 91. madde, 1961 Anayasası'nın 64. maddesiyle düzenlenmiş olan KHK kavramından bir noktada ayrılmaktadır. Nitekim 64. maddenin ikinci fıkrasına göre Yetki Kanunu'nda çıkarılacak kararnamede "yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi" gerekmekte idi. 1982 Anayasası'nın 87. ve 91. maddelerinde bu zorunluluk yer almamıştır. Bu nedenle uygulamada yetki kanununun iki biçimde düzenlendiği görülmektedir: Bazan hangi kanunların değiştirileceği veya hangi kanunun düzenleneceği açıkça belirtilmektedir: Nitekim 12.3.1986 tarih, 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" bu tür bir düzenlemeyi içermekte ve gerek amaç maddesi, gerekse kapsam maddesi somut ve belirli konulara ilişkin bulunmaktadır. Bazan da yetki kanununun amaç ve kapsam maddeleri, yetki kanunun kapsamı içinde bulunmadıkları iddialarını davet edecek genişlikte ve soyut bir düzenlemeyi içermektedir. Bu riske rağmen, yukarıda yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, yabancı ülkelerde ve Türkiye'de yetki kanunlarının ekseriye kapsamı ve amacı, soyut niteliği belirgin olarak düzenlendikleri görülmektedir. Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası yetki kanununun süresi içinde birden ziyade kararname çıkarılmasına da elvermektedir. Bir de, yetki kanununun süresi birkaç defa uzatılmak suretiyle aynı yetki kanununa dayanan çok sayıda kararname' çıkarılmaktadır. Aslında Anayasa'nın 91. maddesi bu tür uygulamaya elvermektedir. Nitekim, Prof. Dr. Erdoğan Teziç'inde belirttiği gibi, "Anayasa'ya göre KHK yetki kanununun koyduğu amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı olarak çıkarılacaktır. Yetki kanunu çıkarılacak KHK'lerin sınırlarını oluşturması bakımından bir çerçeve kanunu niteliğindedir. Yetki kanununun bu çerçeveyi Anayasa'ya uygun olarak oluşturup oluşturmadığı ortaya bir Anayasa sorununu çıkarabileceği düşünülebilir. Ancak, Anayasa'da öngörülen konu sınırlamaları (Md. 91 / 1, 163) dışında, çıkarılacak yetki kanununda kanun hükmünde kararnameler için ayrıca "belli konu" sınırlaması ya da koşulu aranmamaktadır. Kaldı ki, Anayasa Mahkemesi'nin E. 1979/ 18, K. 1979/26, KT. 5.6.1979 (AMKD 17, S. 188) sayılı kararında da belirtildiği gibi, yetki kanununda yer alacak unsurların, KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na hangi amaçla, hangi ilke gereği ve ne kapsamda verildiğinin önceden açıkça belirlenmesi içindir. Bu unsurların İÇERİĞİNİN, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin sınırlanması amacı ile ilgili olmayıp, yetki kanununda yer almasına gerek yoktur. Bu bakımdan, yetki kanununun içeriği tamamen siyasî tercihle ilgili olup, Anayasa'ya uygunluğunun denetimi bir Anayasa sorunu yatmayacaktır" (Anayasa Hukuku, 1986, İstanbul, s. 30).

İptali istenen 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu:

- Amaç maddesi : Kamu hizmetlerinin süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için, aşağıda belirtilen çerçeve içinde Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermekle geniş kapsamlı, soyut fakat sınırları açıkça belli, anlaşılabilir bir amacı düzenlemiştir.

2. maddesi ise yetkinin kapsamını belirlemek üzere "bu kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler kişilerin kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurum ve kuruluşların da birbirleriyle olan ilişkilerini kolaylaştırmak maksadıyla, bu konulan düzenleyen idarî usul ve işlemlerin yeniden düzenlemesi için ihtiyaca cevap veremeye kanunların veya bazı hükümlerin kaldırılmasını ve değiştirilmesini kapsar" hükmünü koymuştur.

Bu kapsam maddesi de, soyut ve genel bir kapsam çerçevesi çizmekle beraber, hangi tür kanunların veya hükümlerin kaldırılacağı veya değiştirileceği konusunda açık bir direktif vermektedir. Ayrıca bu amaç ve kapsam sınırları içine hangi kanunların girdiğini tek tek belirleme zorunluluğu yoktur. Belirlenmesi de mümkün olmakla beraber amacın ve kapsamın soyut ve genel biçimde gösterilmiş olması, icraya bütün mevzuatta toptan bir araştırma yaparak, gösterilen sınırlar ve amaç çerçevesinde iyileştirme ve düzeltmeler yapmasını sağlamak içindir. Kaldırılan veya değiştirilen kanunların içeriği sorunu ise Anayasa'ya aykırılık iddiaları dışında siyasal bir tercih sorunu olup, Anayasal denetim dışında tutulmalı ve "yerindelik denetimi" yapılmamalıdır. Bununla beraber yetki kanununun amacı ve kapsamı dışında kalan KHK iddiaları da uygunluk denetimine tabidir.

Soyut ve geniş kapsamlı bir yetki kanunu, Meclis'in yetkilerinin tamamen icraya devredilerek Anayasa'nın 7. maddesine aykırılık oluşturduğu iddiasına yer veremez. Zira bu tür yetki devirleri şartlı ve süreli olarak Bakanlar Kurulu'na verilmektedir. Meclis'in bu KHK. yi ancak ivedi, zorunlu ve lüzumlu hallerde çıkarabileceği savına katılmak da mümkün değildir. Bu konudaki görüşlerimi RG. nin 21 Nisan 1990 gün ve 20499 sayısında E. 1988/64, K. 1990/2 numaralı iptal kararı dolayısıyla açıkladığım karşı-oyumda ayrıntılarıyla belirttim.

Bu gerekçelerle 20.10.1988 günlü ve 3481 sayılı KHK. nin Anayasa'nın 2., 7., 87, 91. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal kararına katılmıyorum.

Üye

Erol CANSEL