

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı: 1991/6**

**Karar Sayısı: 1991/20**

**Karar Günü: 3.7.1991**

**R.G. Tarih-Sayı :08.03.1992-21165**

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

**İPTAL DAVASININ KONUSU :** 15.12.1990 günlü, 430 Sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. ve 9. maddelerinin Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 10., 38., 91., 120. ve 121. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

### II- YASA METİNLERİ:

#### A. İptali İstenilen Kurallar:

15.12.1990 günlü, 430 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin iptali istenilen 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. ve 9. maddeleri şöyledir:

1. "Madde L- 10.7.1987 tarihli ve 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve olağanüstü halin devamı süresince; Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren illerde, 25.10.1983 tarihli ve 2935 sayılı Kanunla il valilerine verilen yetkilerle İl İdaresi Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ve diğer kanunların valilere verdiği görev ve yetkilerden 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesinde belirtilen hususlarla ilgili olanların\* kullanır ve görevleri yerine getirir.

Genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve şiddet olaylarının yaygınlaşmasını önlemek amacıyla aşağıdaki ilave tedbirler de alınabilir:

a) Olağanüstü Hal Bölge Valisi veya olağanüstü hal bölgesindeki il valisi bölgedeki faaliyetleri yanlış aksettirmek veya gerçek dışı haber ve yayınlar yapmak suretiyle bölgedeki kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına veya bölge halkının heyecanlanmasına neden olacak veya güvenlik kuvvetlerinin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini engelleyecek şekilde yayınlanan her türlü basılmış eserin; kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuanın basılmasını, çoğaltılmasını, yayınlanmasını ve dağıtılmasını, bunlardan olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış veya çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklar veya izne bağlar; basılması ve neşri yasaklanan kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuayı toplatmakla beraber bu gibi tedbirlerin yetersiz kalması halinde, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin teklifi üzerine veya görüşünü almak suretiyle İçişleri Bakanı; bu yayınların bölge içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın, yayınlarının durdurulması veya yayından kaldırılması için sahip ve/veya yayın sorumlularına yazılı ihtarlar bulunur; buna rağmen yayına ve dağıtımına devam edilmesi halinde, basılmalarını, çoğaltılmalarını, yayınlanmalarını veya dağıtılmalarını süreli veya süresiz yasaklayabilir, gerektiğinde bunları basan matbaaları on güne kadar, tekerrüründe ise bir aya kadar kapatabilir.

b) Olağanüstü hal ilân edilen illerde genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından, yer değiştirmek talebinde bulunanlar ile isteyerek veya zor ve baskı sonucu zararlı faaliyetlerde bulunanlar veyahut kamu düzenini bozan veya kamu düzenini bozacağı kanısını uyandıran kişi veya topluluklardan gerekli görülenler, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin takdirine göre, olağanüstü hal süresini aşmamak üzere bölge dışına çıkarılır. Gerekliğinde bunlara İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek esaslara göre, belli bir yerde ikamet etmeleri şartıyla Geliştirme ve Destekleme Fonundan mali destek sağlanır.

c) Olağanüstü Hal Bölge Valisinin, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (h) bendinde yazılı yetkileri kullandığı yerlerde ikamet edenler veya bu gibi yerlerde ikamet etmekte olup da can ve mal güvenliği gerekçeleriyle yerlerini daha önce terketmek zorunda kalanlar ile yaptırılan inceleme sonucu işe yerleştirilmelerinde zaruret görülenler diledikleri takdirde, olağanüstü hal bölgesi içinde veya dışında ikamete tabi tutulabilirler. Bunlara yerleşmeleri için Geliştirme ve Destekleme Fonundan mali destek sağlanabilir veya kendilerine iş temin edilebilir. Bu maksatla ekli cetvelde yer alan kadrolar ihdas edilerek İçişleri Bakanlığı'nın emrine tahsis edilmiştir. Bu kadroların sayısını % 25'ine kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Gerekli hallerde İçişleri Bakanlığı'nca bu kadroların hiyerarşik yapıyı bozmamak kaydıyla sınıf, unvan ve dereceleri değiştirilmek suretiyle sözkonusu kişilerin müşterek kararlar bu kadrolara atanmaları sağlanır. Bu kişiler görevlendirildikleri kamu kurum ve kuruluşlarına kadroları ve/veya pozisyonları ile birlikte devredilirler. Bunların ücret ve her türlü özlük hakları bu kuruluşlarca karşılanır.

Bu gibi kişilerden işçi statüsünde olanlar için ise en çok kırkbin adet işçi pozisyonu ihdas edilmesi hususunda İçişleri Bakanı yetkili kılınmıştır.

Bu kadroların ve pozisyonların kullanma şartları, personelin niteliği, sınav yapılıp yapılmayacağı, kadroların ve pozisyonların herhangi bir nedenle boşalması halinde İçişleri Bakanlığına iadesi ve diğer hususlar adı geçen Bakanlıkça tespit edilir.

İkamet konusunda ve ilgililerin talepleri halinde 14.6.1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu hükümleri uygulanabilir."

2. "Madde 2.- Olağanüstü Hal Bölge Valisi; 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede sayılan ve olağanüstü hal ilan edilen illerde ve olağanüstü halin devamı süresince grev, lokavt yetkisinin kullanılması, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri durdurabilir veya izne bağlar; tahrip, yağma, işgal, fiili durum, boykot, iş yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve işyerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklar, önler veya gerekli göreceği başkaca önleyici tedbirleri de alabilir."

3. "Madde 3.- Olağanüstü hal ilan edilen illerde ve olağanüstü halin devamı-sû resince Olağanüstü Hal Bölge Valisi;

a) Görev alanı içindeki illerde güvenlik, asayiş ve kamu düzeni bakımından çalışmalarında sakınca görülen ve hizmetlerinden yararlanılmayan kamu personelinin yer değiştirmesini veya görev alanı dışında geçici veya sürekli olarak görevlendirilmesini ilgili kurum veya kuruluşlardan isteyebilir. Bu istekleri derhal yerine getirilir. Bu personel hakkında kendi özel kanunlarındaki hükümler uygulanır.

b) Olağanüstü hal ilanına neden olan olaylara ilişkin, suç dosyalarının dava açılmak üzere mahalli Cumhuriyet Başsavcılığından, Devlet Güvenlik Mahkemesinin görevine gören

suçlarda dava açılmasını da Devlet Güvenlik Mahkemesi nezdindeki Cumhuriyet Başsavcısından isteyebilir ve bu istekler yerine getirilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine giren suçları ihbar edenlerin hüviyetleri, rızaları olmadıkça veya ihbarı mahiyeti kendi haklarında suç teşkil etmedikçe açıklanmaz.

c) Hükümlü veya tutuklulardan, olağanüstü hal ilanına neden olan suçların soruşturmasında ifadelerine başvurulması gerekenler, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin teklifi üzerine yetkili Cumhuriyet Başsavcısının talebi ve hakim kararına ile, her defasında on günü geçmemek üzere ceza infaz kurumu veya tutukevinden alınabilir. Bu süre hükümlülük veya tutuklulukta geçmiş sayılır. Hükümlü veya tutuklu, ceza infaz kurumu veya tutukevinden ayrılış ve dönüşlerinde sağlık durumunun doktor raporu ile tespitini talep edebilir.

Bu süre içinde tutuklama kararının kaldırılması ya da hükümlülük sürelerinin sona ermesi durumunda, keyfiyet derhal bulundurulduğu yer Cumhuriyet Başsavcılığına bildirilir.

d) Gecikmesinde sakınca görülen hallerde zabitanın talebi üzerine veya gerek gördüğünde, yollarda, meskun mahallerde genel aramalar, özel ve tüzel kişilere ait ev, işyeri ve eklentileri ile umuma açık olmayan mahallerde aramalar yaptırabilir.

e) Bölge illerinin iktisadi, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına ve görevinin ifasına ilişkin yatırım tekliflerinde bulunabilir.

f) Olağanüstü hal bölgesine dahil illerle ilgili veya bu bölgeyi etkileyecek yayınlarda Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ile koordinasyon ve işbirliği yapmakla yükümlüdür.

g) Görev alanında yürütülen çalışmalar konusunda Bölge Valiliğince hazırlanan bildiri, bülten ve açıklamaların TRT Kurumundan aynen yayınlanmasını isteyebilir."

4- "Madde 4.- 285 sayılı K'nün Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin son iki fıkrasında yer alan "yetki devri" ile İçişleri Bakanına tanınan diğer yetkilerin ilgili hükümleri, bu Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen ilave tedbirlere ilişkin yetkiler için de geçerlidir."

5. "Madde 5.- 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve olağanüstü halin devamı süresince; olağanüstü hal bölgesi ve mücavir illerde ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnameler gereğince alınan tedbirler, yapılan uygulamalar, kullanılan yetkiler ve bu maksatla alınan kararlar neden gösterilerek, görevli ve yetkililer hakkında olağanüstü hal bölgesi ile mücavir iller içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın yapılan yayınlara sebebiyle kişisel haklarına saldırıda bulunulan görevli ve yetkililerin Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanununun hükümlerine dayanan manevi tazminat talepleri sonucunda tazminata hükmedilmesine karar verildiği takdirde, tazminatın miktarı; yayının mevkuteler ile yapılması halinde, mevkute aylık veya bir aydan fazla süreli ise bir önceki fiili satış miktarının toplam satış bedeli tutarının; mevkute bir aydan az süreli ise bir önceki fiili satış miktarının toplam satış bedeli tutarının; mevkute niteliğinde bulunmayan basılı eserler ile yeni yayına giren mevkuteler hakkında ise, en yüksek tirajlı günlük mevkutenin bir önceki ay ortalama satış tutarının yüzde yetmişbeşinden az olamaz."

6. "Madde 6.- Olağanüstü hal bölgesine dahil illerde ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnameler gereğince alınan tedbirler, yapılan uygulamalar, kullanılan yetkiler ve bu

maksatla alınan kararlar neden gösterilerek görevli ve yetkililer hakkında, olağanüstü hal bölgesindeki iller içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın Türk Ceza Kanununun 480 inci maddesinde yazılı hakaret suçlarının gerçeğe aykırı yazı, haber, havadis, fotoğraf veya vesikaların neşredilmesi veya her türlü olay ve vesikaların tahrif edilerek yayınlanması suretiyle işlenmesi halinde, faillere ilgili maddelerde yazılı cezalara ilave olarak yüz milyon liradan ikiyüz milyon liraya kadar ağır para cezası verilir.

Bu fiillerin 15.7.1950 tarihli ve 5680 sayılı Basın Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen mevkateler vasıtasıyla işlenmesi halinde, sahiplerine de aynı cezalar verilir. Ancak, hükmedilecek ağır para cezası yüz milyon liradan az olamaz. Bu mevkatelerin sorumlu müdürlerine, sahiplerine verilecek cezanın yarısı uygulanır.

Bu maddenin tatbiki, bu hususta ayrıca şikayette bulunulmasına bağlıdır. Şikayet dilekçesi verilmediği takdirde gerçeğe aykırılık re'sen araştırılmaz. Bu husustaki şikayetin Türk Ceza Kanununun 490 inci maddesindeki süre içinde yapılması gerekir.

Türk Ceza Kanununun 158, 159 ve 268 inci maddelerinde yazılı hakaret suçlarının, birinci ve ikinci fıkrada yazılı şekilde işlenmesi halinde, bu maddelerde gösterilen suçları işleyen failler de, yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanmak suretiyle cezalandırılır.

Türk Ceza Kanununun 481 inci maddesinin uygulandığı hallerde bu madde hükümleri tatbik edilmez."

7. "Madde 7.- 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede sayılan illerde ve olağanüstü halin devamı süresince; Türk Ceza Kanununun 125 inci maddesindeki suç işleyenler ile ilgili olarak, aynı Kanunun 169 uncu maddesindeki eylemlerde bulunanlar hakkında, 169 uncu maddeye göre verilecek cezalar, bir kat artırılarak hükmolunur."

8. "Madde 8.- Bu Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine ve olağanüstü hal bölgesi dahilindeki il valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili her türlü karar ve tasarruflarından dolayı bunlar hakkında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz. Kişilerin sebepsiz uğradıkları zararlardan dolayı Devlettten tazminat talep etme hakları saklıdır."

9. "Madde 9.- Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmaya, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmeye, temel hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik eylemlerin mücavir illerde de genişleme istidadı göstermesi hallerinde, bu Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine verilen görev ve yetkiler bu kişilerce mücavir illere de münhasır olmak üzere kullanılır."

#### B- Dayanılan Anayasa Kuralları:

İptal isteminin gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

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

2. "Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

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 maddi ve Manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

3. "Madde 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanılır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

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

5. "Madde 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. .

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

6. "Madde 38.- Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçun işlendiği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

Suç ve ceza zamanaşımı ile ceza mahkûmiyetinin sonuçları konusunda da yukarıdaki fıkra uygulanır.

Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.

Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.

Ceza sorumluluğu şahsidir. Genel müsadere cezası verilemez.

İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz. Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından bu hükme kanunla istisnalar getirilebilir.

Vatandaş, suç sebebiyle yabancı bir ülkeye geri verilemez."

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

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

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

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, 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 bulduğu 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, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe" girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmi 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 ve ivedilikle görüşülür.

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

8. "Madde 120.- Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilân edebilir."

9. "Madde 121.- Anayasanın 119 ve 120 nci maddeleri uyarınca olağanüstü hal ilânına karar verilmesi durumunda, bu karar Resmi Gazetede yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir, Bakanlar Kurulunun istemi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

119 uncu madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasanın 15 inci maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl, ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir."

### III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Necdet DARICIOĞLU, Yekta Güngör ÖZDEN, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU, Güven DİNCER ve Haşim KILIÇ'ın katılmalarıyla 21.2.1991 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında 15.12.1990 günlü, 430 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin dava konusu 1-9. maddelerinin, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağı öngörülen kanun hükmünde kararname kuralları niteliğinde olup olmadığının saptanabilmesi bakımından işin esasının incelenmesine, Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ'ın "430 sayılı KHK'nin Anayasa'nın 91. ve 121. maddelerine uygun olarak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda düzenlenmiş olması nedeniyle Anayasa'nın 148. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 19. maddelerine göre davanın yetkisizlik yönünden reddi gerektiği" yolunda karşıoyları ve oyçokluğuyla karar verilmiştir.

### IV- ESASIN İNCELENMESİ:

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, iptali istenen Kanun Hükmünde Kararname kuralları ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve öteki belgeler okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

#### A. Olağanüstü Yönetimlerin Özellikle Olağanüstü Hallerin Anayasal İncelenmesi:

##### 1- Olağanüstü Yönetim Usulleri

Olağanüstü yönetim usullerine, iç karışıklık, ayaklanma, savaş tehlikesinin baş göstermesi, savaş hali, doğal afet, ağır ekonomik bunalım ve bunlara benzer nedenlerle devletin ve toplumun güvenliğini büyük ölçüde sarsan durumlarla karşılaşıldığında başvurulur. Bu durumların, devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği bakımından büyük bir tehlike oluşturduğu kuşkusuzdur. Olağan yönetimlerin bu tehlikelerin giderilmesinde yetersiz kalması nedeniyle tüm hukuk sistemlerinde olağanüstü yönetim biçimleri ortaya çıkmıştır.

Ancak, demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim anlamına gelmez. Olağanüstü yönetimler kaynağını Anayasa'da bulan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren rejimlerdir. Ayrıca, olağanüstü hal yönetimlerinin amacı, anayasal düzeni korumak ve savunmak olmalıdır. Bu nedenle olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına önemli yetkiler vermesine, hak ve özgürlükleri de önemli ölçüde sınırlandırmasına karşın, demokrasilerde sonuçta bir "hukuk rejimi"dir.

Anayasa, olağanüstü yönetim usullerini ayrıntılı bir biçimde düzenlemiş ve 119. ve 120. maddelerinde "Olağanüstü haller", 122. maddesinde ise "sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali" olmak üzere iki tür olağanüstü yönetim biçimi öngörmüştür. Bunlardan, 119. madde "Tabii afet

ve ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilânı", 120. maddede "şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilânı" düzenlenmiştir. 122. madde ise, "Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali"ni düzenlemektedir.

Anayasa'nın gerek 119. ve 120. maddelerinde düzenlenen olağanüstü haller gerekse 122. maddesinde düzenlenen sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali birer olağanüstü yönetim biçimleri olmaları nedeniyle ortak özelliklere sahiptirler. Öncelikle, bütün bu olağanüstü yönetimlerde yürütme organının karar alma ve uygulama yetkileri genişlemekte, buna karşın kişilerin hak ve özgürlükleri daralmaktadır. Yine yetki, yöntem, biçim ve ögeler bakımından da bu yönetimler arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır. Olağanüstü yönetimlerde, olağanüstü hal ya da sıkıyönetim, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nca, yurdun bir ya da birden fazla bölgesinde veya bütününde altı ay aşmamak üzere ilân edilir. Karar Resmi Gazete'de yayımlanır ve hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur. Sıkıyönetime ilişkin 122. maddede 121. maddedeki "hemen" sözcüğü yerine "aynı gün" sözcükleri kullanılmaktadır. Ayrıca, Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağrılır. Meclis olağanüstü hal veya sıkıyönetimin süresini değiştirebilir veya kaldırabilir. Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine her defasında dört ay geçmemek üzere, bu süreyi uzatabilir. Yöntem ve biçim yönünden, gözlenen bir ayırım, şiddet olaylarının yaygınlaşması nedeniyle ilân edilen olağanüstü halde ve sıkıyönetimde, Bakanlar Kurulu'nun karar almadan önce Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşüne başvurmak zorunda olması; doğal afet ve ekonomik bunalım nedeniyle ilân edilen olağanüstü halde ise buna gerek bulunmamasıdır. Yine bunların her birinde, Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü yönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır.

Olağanüstü yönetim usulleri arasındaki temel ayırım bunların ilân nedenlerinde yatmaktadır. Anayasa'nın 119. maddesindeki olağanüstü hale "tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde"; 120. maddesindeki olağanüstü hale ise, "Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde" başvurulabilir. Sıkıyönetim (m. 122) ilânı ise "olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle" olabilir. Demek ki, sıkıyönetim ülkenin iç ve dış güvenliğinin çok daha ciddi tehlikelerle karşılaşması durumunda başvurulabilecek bir olağanüstü yönetim biçimi olmaktadır. Bunun doğal sonucu da, sıkıyönetimde, yürütme organının sahip olacağı yetkiler ile kişilerin hak ve özgürlüklerine getirilecek kısıtlamalar olağanüstü hallerdekinden daha fazla olabilmektedir.

Olağanüstü yönetim usulleri arasında bir diğer ayırım, bu yönetimlerde yetkili ve görevli organlar yönündendir. Sıkıyönetim ilânı ile birlikte kolluk görev ve yetkileri askeri makamlara geçmesine karşın, olağanüstü hallerde sivil makam ve mercilerin yetkileri artmaktadır.

Yetkili organlar bakımından olağanüstü hallerde sıkıyönetim arasında bir diğer ayırım da yargı yetkisine ilişkindir. Sıkıyönetim de kimi suçların sanıklarının yargılanması askeri mahkemeler tarafından yapılır. Olağanüstü Hal Yasası'nın 24. maddesine göre ise, "Olağanüstü hal ilân edilen yerlerde, devlet güvenlik mahkemeleri ile askeri mahkemelerin görevlerine giren suçlar dışında davalara adli yargıda bakılır". Başka bir deyişle, olağanüstü halde yargı görevi adliye mahkemelerindedir.



Anayasa'ya göre, olağanüstü yönetim usullerinin tümünde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında, toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarabilecektir. Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine uygun olarak olağanüstü halin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda çıkarılan kanun hükmünde kararnameler (KHK) Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrası ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 19. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'nin uygunluk denetiminin dışındadırlar. Anayasa'ya göre, sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri üzerinde tek denetim, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimidir. Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine göre bu kararnameler Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur; bunların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmasına ilişkin süre ve usul İÇTÜZÜKLE belirlenir. Buna karşın Anayasa'nın 91. maddesine göre çıkarılacak olağan KHK'ler için sadece TBMM'ne sunulması söz konusudur. Böylece, Anayasakoyucu olağanüstü hal KHK'lerinin daha çabuk bir yöntemle incelenmesini amaçlamaktadır. Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek gerekli görürse değiştirecek ve bu kararnameler onaylanmış biçimi eriyle diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşecektir. Bu yasalar ise Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir. Anayasa, denetim yasağım olağanüstü hal KHK'lerinin yasallaşmadan önceki evresi için koymuştur.

## 2- Olağanüstü Yönetimlerde Hak ve Özgürlüklerin Sınırlandırılması:

Olağanüstü yönetimlere neden olan tehlikelerin devletin ve toplumun güvenliği için savuşturulması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için de olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içersinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılması zorunludur. Bu nedenle, alınacak önlemler de genellikle kişi hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı hattâ gerekirse geçici bir süre büsbütün durdurucu nitelikte olabilir.

Anayasa, genel olarak temel hak ve özgürlüklerin, sınırlandırılmasını 13. maddesinde düzenlemiştir. Ancak, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasını ve hattâ durdurulmasını özel olarak düzenleyen madde 1-5. maddedir. "Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması" başlığını taşıyan 15. madde şöyledir:

"Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde, temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir.

Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile, ölüm cezalarının infazı dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve Manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz."

Maddede, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulabileceği veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabileceği öngörülmektedir.

Olağanüstü yönetimlerde, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının sınırlandırılması ve durdurulması Anayasa'nın 15. maddesine göre yapılabilecektir. Ancak, 15. madde bu konuda sınırsız bir yetki tanınamakta, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına üç ölçüt

getirmektedir. Buna göre sınırlandırma: a- Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler aykırı olmamalı, b- Durumun gerektirdiği ölçüde olmalı, c- Maddenin ikinci fıkrasında sayılan hak ve özgürlüklere dokunmamalıdır.

a. Sınırlandırma, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler aykırı olmamalıdır.

Anayasa'nın 15. maddesinin birinci fıkrasına göre, olağanüstü yönetimlerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının durdurulması veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı önlemler alınabilmesi, bunların milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler aykırı olmaması koşulu ile olanaklıdır. Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler içine öncelikle milletlerarası hukukun genel ilkeleri, sonra da Devletin taraf olduğu sözleşmelerden doğan yükümlülüklerin girdiği kabul edilmektedir. Şu durumda, olağanüstü yönetimlerde kişi hak ve özgürlüklerine getirilebilecek sınırlandırmaların önce milletlerarası hukukun genel ilkelerine sonra da Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu sözleşmelere aykırı olmaması gerekir.

İnsan hakları alanında Türkiye'nin taraf olduğu en önemli sözleşme "İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşme"dir. Türkiye, 10.3.1954 tarihinde kabul edilen 6366 sayılı Yasa ile bu sözleşmeyi onaylamıştır. Sözleşmenin olağanüstü hallerde hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılabilceğini gösteren 15. maddesi şöyledir:

"Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşen Taraf ancak durumun gerektirdiği ölçüde ve devletler hukukundan doğan başka yükümlülükler ters düşmemek koşuluyla bu Sözleşmede öngörülen yükümlülükler aykırı önlemler alabilir.

Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm olayları dışında, ikinci ve üçüncü maddeler ile dördüncü maddenin birinci fıkrasını ve yedinci maddeyi hiçbir suretle bozmaya yetki veremez."

Sözleşmenin maddede sözü edilen 2, 3, 4 ve 7. maddeleri de şöyledir:

"Madde 2

1. Herkesin yaşama hakkı yasanın koruması altındadır. Yasanın ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın yerine getirilmesi dışında hiç kimse kasten öldürülemez."

"Madde 3

Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işleme tabi tutulamaz."

"Madde 4

Hiç kimse köle ve kul halinde tutulamaz."

"Madde 7

1. Hiç kimse işlendiği zaman ulusal ve uluslararası hukuka göre suç sayılmayan bir eylem veya ihmalden dolayı cezalandırılmaz. Yine hiç kimseye, suçun işlendiği zaman verilebilecek cezadan daha ağır bir ceza verilemez."

Görüldüğü gibi, Anayasa'nın 15. maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesinin hemen hemen bir yinelenmesidir. Bu nedenle, olağanüstü yönetime ilişkin bir düzenleme ile hak ve özgürlüklere getirilen bir sınırlandırma Anayasa'nın 15. maddesine uygun görüldüğünde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne de uygun olacağı kuşkusuzdur.

b. Sınırlandırma, durumun gerektirdiği ölçüde olmalıdır.

Öğretide "ölçülülük ilkesi" olarak adlandırılan bu ölçüte yer veren Anayasa'nın 15. maddesinin birinci fıkrasında olağanüstü yönetimlerde temel hak ve özgürlüklerin ancak "durumun gerektirdiği ölçüde" sınırlandırılabilmesi öngörülmüştür. Bununla, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının sınırlandırılması veya durdurulması için başvuru aracının, amacı gerçekleştirmeye elverişli, gerekli olması ve araçla amacın ölçülü bir oran içinde bulunması anlatılmak istenmektedir.

c. Sınırlandırma, 15. maddenin ikinci fıkrasında sayılan temel hak, özgürlük ve ilkelere dokunmamalıdır:

Anayasa'nın 15. maddesinin ikinci fıkrasına göre mutlak olarak korunması gereken ve olağanüstü hallerde bile dokunulamayan hak, özgürlük ve ilkeler şunlardır: a) Savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler ile ölüm cezalarının yerine getirilmesi dışında kişinin yaşama hakkına, maddi ve Manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; b) Kimse vicdan, din, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; c) Suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; d) Suçluluğu mahkeme kararıyla saptanana kadar kimse suçlu sayılamaz.

Şu durumda olağanüstü yönetimlerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerle aykırı olmamak ve ölçülülük ilkesine uyulmak koşuluyla, yukarıda sayılan hak ve özgürlüklerin dışında kalan hak ve özgürlükler, sınırlandırılabilir, hatta bu hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilecektir.

Olağanüstü Hal Yasası, Sıkıyönetim Yasası ile Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin TBMM'nce onaylanıp yasalasmalarından sonra Anayasa'ya uygunluk denetimleri söz konusu olduğundan Anayasa'nın 15. maddesinde getirilen ölçütler uygulanacak, 13. maddede belirtilen güvenceler geçerli olmayacaktır.

3- Olağanüstü Hallerde Çıkarılabilecek Kanun Hükmünde Kararnameler:

Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü, 122. maddesinin ikinci fıkrasında olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun, olağanüstü halin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname (KHK) ler çıkarılabileceği öngörülmektedir.

Bu nedenle olağanüstü hallerde ve sıkıyönetimde KHK çıkarabilmek için bir yetki yasasına gerek bulunmamaktadır. Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleri bu durumlarda çıkarılacak KHK'lerin anayasal dayanağını oluşturur.

Ancak, olağanüstü hal KHK'si çıkarabilmek için öncelikle Anayasa'nın 119. veya 120. maddelerine göre ilân edilmiş bir olağanüstü hal olmalıdır. Olağanüstü hal KHK'leriyle getirilen düzenlemeler olağanüstü halin amacını ve sınırlarını aşmamalıdır.

a. Olağanüstü Hal KHK'lerinin Konusu:

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim KHK'leri olağan KHK'ler için Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan konu sınırlandırmalarına bağlı değildirler. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler de bu tür KHK'lerle düzenlenebilir. Ancak, Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında "119. madde uyarınca ilân edilen olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere, Anayasa'nın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri, Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararname, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükle belirlenir." denilmektedir.

Buna göre Anayasa, ikinci fıkrada sayılan belirli konuların Olağanüstü Hal Yasasında düzenlenmesini zorunlu görmektedir. Başka bir anlatımla ikinci fıkrada sayılan konular KHK'lerle düzenlenemeyecektir. Olağanüstü hal KHK'leri Olağanüstü Hal Yasası ile saptanan sistem içerisinde "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" uygulamaya yönelik olarak çıkartılabilir. Bu tür KHK'lerle yalnızca olağanüstü hal ilânını gerektiren nedenler gözetilerek bu nedenlerin ortadan kaldırılması için o duruma özgü kimi önlemler alınabilir.

Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkartılabilecek KHK'lere Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları birlikte incelendiğinde başkaca işlevler yüklenemez. Bunun tersi bir anlayış; Anayasa ve Olağanüstü Hal Yasası dışında yeni bir olağanüstü hal yönetimi yaratmaya neden olur. Oysa, Anayasa, olağan anayasal düzenden ayrı ne gibi olağanüstü yönetimler kurulabileceğini saptamış ve bunların statülerinin de yasayla düzenlenmesini öngörmüştür. Olağanüstü yönetim usulleri; olağanüstü haller ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinden ibarettir. Anayasa, bu olağanüstü yönetimlerin hangi ilkelere göre düzenleneceğini açıkça göstermiştir. O halde, bu sayılanlar dışında farklı bir olağanüstü yönetim usulü, yasayla dahi düzenlenemez.

Ayrıca, tersi bir düzenleme Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" hükmüne ve 7. maddedeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olacaktır. Çünkü, bu durumda Anayasa'ya göre yasama organının yapması gereken bir hukuksal işlem yürütme organı tarafından yapılmış olmaktadır. Yine böyle bir düzenleme, Anayasa'nın Başlangıç'ında belirtilen "Kuvvetler ayrımının. Devler organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet Yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı Medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" temel ilkesine ve 11. maddedeki Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine aykırılık oluşturacağı açıktır.

Olağanüstü hallerde Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre çıkarılabilecek KHK'lerde konu sınırlaması yoktur. Ancak bu, olağanüstü KHK'lerin düzenleme alanının sınırsız olduğu anlamında değildir. Bu tür KHK'lerin düzenleme alanları, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü ve 122. maddesinin ikinci fıkraları gereğince "olağanüstü halin veya sıkıyönetim halini gerekli "kıldığı konular"la sınırlıdır.

Olağanüstü halin gerekli kılmadığı konuların olağanüstü hal KHK'leriyle düzenlenmesi olanaksızdır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular, olağanüstü halin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır. İlân edilmiş olan olağanüstü halin nedeni, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin bozulmasıdır. Olağanüstü halin amacı, neden öğesiyle kaynaşmış bir durumdadır. Başka bir anlatımla, olağanüstü halin varlığını gerektiren nedenler saptandığında amaç öğesi de gerçekleşmiş demektir. Şu durumda olağanüstü hal KHK'lerinin "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" olağanüstü halin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir.

Anayasa'nın 148. maddesinin biçim ve öz yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında tuttuğu KHK'ler "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" çıkartılan KHK'lerdir. Anayasa Mahkemesi'nin çıkartılan bir olağanüstü hal KHK'sinin bu niteliği taşıyıp taşımadığını belirlemesi ve eğer bu niteliği taşıyorsa uygunluk denetimini yapması zorunludur.

**b) Olağanüstü Hal KHK'lerinin Uygulanacağı Yer ve Zaman:**

Anayasa'nın 119., 120. ve 122. maddelerinde düzenlenmiş bulunan olağanüstü yönetimlerin tümü süre ve yer bakımından sınırlıdır. 120. madde gereğince şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması durumunda Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu'nun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde olağanüstü hal ilân edebilir. Buna göre, olağanüstü hal ülkenin tümü için değil yalnızca bir bölgesi için de ilân edilebilir. Bu durumda, 121. maddeye göre yürürlüğe konulacak KHK ile getirilen önlemlerin sadece olağanüstü hal ilân edilen bölge için geçerli olması bölge dışına taşırılmaması gerekir. Olağanüstü hal KHK'lerinin uygulanacağı yer olağanüstü hal ilân edilen bölge veya bölgelerdir, ülkenin bir bölgesi için ilan edilen olağanüstü hal nedeniyle olağanüstü hal edilmeyen yerlerde olağanüstü hal KHK'lerine geçerlilik tanınmaz. Olağanüstü hal ilân edilmeyen bir bölgede olağanüstü hal KHK'leri ile kişi hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması veya durdurulması dolayısıyla olağanüstü hal yönetimi uygulamasına Anayasa olanak vermez. Bir bölge için ilân edilen olağanüstü hal ülkenin tümünde olağanüstü yönetimin uygulanmasının nedeni olamaz. Olağanüstü hal ilân edilmeyen bölgelerde kişi hak ve özgürlükleri olağanüstü hal KHK'leri ile kısıtlanamaz.

Olağanüstü yönetimler belirli bir süreyle de sınırlıdır. Her iki olağanüstü hal (m. 119, m. 120) ile sıkıyönetim (m. 122) Bakanlar Kurulu'nca en fazla altı ay süreli ilân edilebilir. TBMM, olağanüstü hal ile sıkıyönetim sürelerini değiştirebileceği gibi Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Olağanüstü Hal Yasası ile Sıkıyönetim Yasası, olağanüstü halin veya sıkıyönetimin ilân edildiği bölge veya bölgelerde olağanüstü halin veya sıkıyönetimin devamı süresince uygulanırlar. Bu hallerin kaldırılmasına karar verildiğinde bu yasaların o bölge veya bölgelerde uygulamaları sona erer. Olağanüstü halin veya sıkıyönetimin, gerekli kıldığı konularda çıkartılan KHK'ler, bu hallerin ilân edildiği bölgelerde ve ancak bunların devamı süresince uygulanabilirler. Olağanüstü halin sona ermesine karşın, olağanüstü hal KHK'sindeki kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır. Bu nedenle, olağanüstü hal KHK'leri ile, yasalarda değişiklik yapılamaz.

Olağanüstü hal KHK'leri ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona etmesinden sonra da uygulanmalarının devamı isleniyorsa bu konudaki düzenlemenin yasa ile yapılması zorunludur. Çünkü olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarına devam edilmesi istenilen kuralların içerdiği konular "olağanüstü halin -gerekli kıldığı konular" olamazlar.

Olağanüstü hal KHK'si çıkarma yetkisi olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır. KHK ile getirilen kuralların nasıl olağanüstü hal öncesine uygulanmaları olanaksız ise olağanüstü hal sonrasında da uygulanmaları veya başka bir zamanda veya yerde olağanüstü hal ilân durumunda uygulanmak üzere geçerliklerini korumaları olanaksızdır.

Bu nedenle, Anayasa'nın 148. maddesiyle Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmayan olağanüstü hal KHK'leri, yalnızca olağanüstü hal süresince olağanüstü hal ilân edilen yerlerde uygulanmak üzere ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan KHK'lerdir. Bu koşulları taşımayan kurallar olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde sayılamazlar ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdırlar.

#### c) Olağanüstü Hal KHK'lerinin Denetimi

Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında; "Bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur: bunların meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul içtüzükte belirlenir." denilmektedir. TBMM, onayına sunulan olağanüstü hal KHK'lerini aynen kabul edebileceği veya red edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebilir. Ancak, 121. maddede "olağanüstü hal KHK'lerinin meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, içtüzükte belirlenir." denilmesine karşın bu konuda bir içtüzük düzenlemesi yapılmamıştır. Bu durumda olağanüstü hal KHK'lerinin TBMM'de ne zaman görüşülecekleri belirsizdir.

Anayasa'nın 148. maddesi birinci fıkrası hükmüne göre, "... Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesine dava açılmaz."

Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal niteliğini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi "olağanüstü hal KHK'si" adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir "olağanüstü hal KHK'si" niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır. Anayasa'nın 148. maddesi yalnızca olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olan düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutulmalarına engel oluşturur.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSAL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşlere katılmamışlardır.

#### B. 430 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname:

Anayasa'nın 121. maddesinde olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere,

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

Anayasa'nın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve özgürlüklerin nasıl sınırlandırılacağı veya nasıl durdurulacağı, durumun gerektirdiği önlemlerin nasıl ve ne biçimde alınacağı, kamu hizmeti görevlilerinin ne gibi yetkiler kullanacağı, görevlilerin durumunda ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü hallerde uygulanacak yönetim usullerinin nelerden oluşacağı konularını düzenleyen bir olağanüstü hal yasası öngörülmektedir. Anayasa'da yer alan bu hükme uygun olarak 25.10.1983 tarihinde 2935 sayılı "Olağanüstü Hal Kanunu" kabul edilmiştir. Ayrıca, 10.7.1987 günlü ve 285 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" de çıkarılmıştır.

Bu hükümler çerçevesinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan 8 ilde 10.7.1987 tarihinden itibaren olağanüstü hal uygulaması sürerken, bu düzenlemeler yeterli görülmemekle yeni düzenlemelere gidilmiş, 413 ve 421 sayılı KHK'ler çıkarılmıştır. Her iki kararname de 9.5.1990 tarihinde çıkarılan 424 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. "Şiddet Olaylarının Yaygınlaşması ve Kamu Düzeninin Ciddi Şekilde Bozulması Sebebine Dayalı Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" adını taşıyan 424 sayılı KHK'de 413 sayılı KHK'deki düzenlemeler küçük değişiklik dışında yinelenmiştir. "2935 Sayılı Kanun ile 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" adını taşıyan aynı günlü 425 sayılı KHK'ye de 413 ve 421 sayılı KHK'lerde yer alan kimi hükümler alınmıştır. Daha sonra 426 sayılı KHK çıkarılarak 285 sayılı KHK'nin 1. maddesinde sayılan iller arasına Batman ve Şırnak' illeri de katılmıştır.

"Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirlere Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" adını taşıyan, 16.12.1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 430 sayılı Kararname hakkında daha önce iptal davası açılan 420 sayılı KHK'yi yürürlükten kaldırmıştır. 430 sayılı KHK'nin "Genel Gerekeçesi"nde, "Ancak, söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan bazı hükümlerin, olağanüstü hal bölgesiyle ve süresiyle sınırlı olmamak üzere uygulanabileceği yönünde oluşan tereddütleri gidermek amacıyla bu konuda geçmişte yaşadığımız ve halen devam etmekte olan acı tecrübeleri de dikkate almak suretiyle yeni bir düzenleme ihtiyacı duyulmuştur." denilmektedir.

Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasında "Ancak, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz." denilmektedir.

Fakat, Anayasa Mahkemesi bir metnin Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı olup olmadığını incelerken veya Anayasa'ya uygunluğunu denetlerken o metni meydana getiren yasama veya yürütme organının o metni şu veya bu nitelikte kabul etmesiyle bağlı tutulamaz. Anayasa denetiminin amacı, Anayasa Mahkemesi'ni incelemesi için önüne getirilen metni nitelendirmesini zorunlu kılar; tersi durumda yasama veya yürütme organının nitelemede yanılığa düştükleri bir metnin denetim dışında kalması kabul edilmiş olur ki bu da Anayasakoyucu'nun Anayasa'ya uygunluk denetimi koymakla güttüğü amaca aykırı olur.

Bu nedenler, ilk incelemede 430 sayılı KHK'nin dava konusu 1-9. maddelerinin, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden dava açılmayacağı öngörülen kanun hükmünde kararname kuralları niteliğinde olup olmadığının saptanabilmesi bakımından işin esasına girilmesi kararlaştırılmıştır. Bu durumda 430 sayılı KHK'nin maddelerinin olağanüstü hal KHK kuralları niteliğinde olup olmadığının saptanması zorunludur.

Yukarıda açıklandığı gibi bir KHK'nin olağanüstü hal KHK'si niteliğini taşıyabilmesi için "olağanüstü hal ilân edilen yerlerde", "olağanüstü hal süresince uygulanmak üzere" ve "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" düzenlemelere<sup>1</sup> e bulunması gerekir. Olağanüstü hal KHK'-leri olağanüstü hal ilân edilen yerlerde ve olağanüstü hal süresince uygulanacak olmaları nedeniyle yasalarda değişiklik yapamazlar. Aksi durumda olağanüstü hal bölgesi dışına taşma söz konusu olur ve olağanüstü hal bölgesi dışında uygulanacak kurallar bir olağanüstü hal KHK kuralı değildirler.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

C- 430 Sayılı KHK Kurallarının Niteliği ve Olağanüstü Hal KHK Kuralı Niteliğinde Görülmeyenlerin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

I- 1. Madde Yönünden inceleme:

a. 1. maddenin (a) bendinde şöyle denilmektedir. "Olağanüstü Hal Bölge Valisi veya olağanüstü hal bölgesindeki il valisi bölgedeki faaliyetleri yanlış aksettirmek veya gerçek dışı haber ve yayınlar yapmak suretiyle bölgedeki kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına veya bölge halkının heyecanlanmasına neden olacak veya güvenlik kuvvetlerinin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini engelleyecek şekilde yayınlanan her türlü basılmış eserin; kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuanın basılmasını, bunlardan olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış veya çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklar veya izne bağlar; basılması ve neşri yasaklanan kitap, dergi, broşür, afiş ve benzeri matbuayı toplatmakla beraber bu gibi tedbirlerin yetersiz kalması halinde, olağanüstü hal bölge valisinin teklifi üzerine veya görüşünü almak suretiyle içişleri Bakanı; bu yayınların bölge içinde veya dışında basılmış olup olmadıklarına bakılmaksızın, yayınlarının durdurulması veya yayından kaldırılması için sahip ve/veya sorumlularına ihtar da bulunur; buna rağmen yayma ve dağıtımına devam edilmesi halinde, basılmalarını veya dağıtılmalarını süreli veya süresiz yasaklayabilir, gerektiğinde bunları basan matbaaları on güne kadar, tekerrüründe ise bir aya kadar kapatabilir."

25.10.1983 günlü ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Yasası'nın 11. maddesinin (e) bendinde; gazete, dergi, broşür, kitap, afiş, el ve duvar ilam ve benzerlerinin basılmasını, çoğaltılmasını, yayımlanmasını ve dağıtılmasını, bunlardan olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış ve çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklamak veya izne bağlamak; basılması ve neşri yasakları an kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuatı toplatmak, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Görüldüğü gibi, 430 sayılı KHK ile getirilen yeni düzenleme temelde 2935 sayılı Olağanüstü Hal Yasası'nda yer almaktadır. Yeni düzenleme, belirli koşullarda Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin yetkisini olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış olan yayınları da kapsamına izin vermektedir.

Gerekçede, bölücü faaliyetlerin sadece olağanüstü hal bölgesi içinde sergilenmediği, basın ve yayın yolu ile yapılan zararlı faaliyetlerin, başta büyük kentler olmak üzere diğer yörelerde de sürdürüldüğü ve bu nedenle bu tür zararlı yayınların olağanüstü hal bölgesi içinde veya dışında basılıp basılmadığına bakılmaksızın aynı önlemlerin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. İletişim araçlarının son derece geliştiği ve basılı yayınların kısa bir sürede



yurdun her bir köşesine rahatlıkla girebildiği ve bu nedenle de zararlı yayınlara karşı bu tür önlemlerin gerekli olduğu açıklanmaktadır.

Maddenin (a) bendi ile kimi koşullar altında da olsa işleri Bakanı, "bölge içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın" her türlü yayın hakkında yasaklama ve gerektiğinde bunları basan matbaaları kapatma yetkileriyle donatılmaktadır. Bu hüküm olağanüstü hal bölgesi dışına taşan kısmıyla bir olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde değildir. Başka bir anlatımla fa) bendinin olağanüstü hal bölgesi dışına taşan kısmı Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılık savıyla dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde değildir. Bu nedenle Anayasa'ya uygunluk denetimi kapsamı dışında tutulamaz.

Maddenin (a) bendi olağanüstü hal bölgesi dışında basılan yayınlar hakkında da bölge içinde basılmış olanlar gibi sınırlamalar ve yaptırımlar getirmektedir.

Olağanüstü hal yurdun bir bölgesinde ilân edilmişse, olağanüstü hal KHK'leri ile yapılan düzenlemelerin bu bölge dışına taşmaması gerekir. Bu koşulu taşımayan KHK'ler olağanüstü hal KHK'leri olarak kabul edilemezler. Bunlar olağan KHK sayılabilirler. Ancak, bu durumda da bu kural, bir yetki yasasına dayanmadığından iptal edilmesi gerekir. Gerçi Olağanüstü Hal Yasası'nın 4. maddesi KHK'yi düzenlemiştir. Fakat bu düzenleme yalnızca olağanüstü hallerde çıkarılacak KHK'lerle ilgilidir. Oysa, Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrasına göre "Yetki Kanunu çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma sürelerini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını" gösterir. Kaldı ki, konu bakımından da kararnamenin bu hükmü "Kişinin Hakları ve Ödevleri" bölümünden "Basın Hürriyeti"ni düzenlemektedir ki, buna Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasına göre olanak yoktur. Bu nedenler karşısında, 430 sayılı KHK'nin 1. maddesinin (a) bendi Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır.

Ülkenin, bir bölgesinde ortaya çıkan şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedeniyle ilân edilen olağanüstü halin, olağanüstü hal ilân edilmeyen bölgelere uygulanması ülkenin bütününe olağanüstü hal rejimi ile yönetme olanağına yol açar. Anayasa'nın bunu amaçladığı düşünülemez. Böyle bir yetkinin anayasal dayanağı olduğu savında da bulunulamaz. O nedenle, böyle bir düzenleme Anayasa'nın 6. maddesinin ikinci fıkrasındaki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." hükmüne aykırıdır.

Bu durum, ayrıca yasama yetkisinin devri niteliğinde de sayılabilir. Hiç kuşkusuz olağanüstü halin uygulandığı bölge olağanüstü olayların yaşandığı bölgedir. Ülkenin bir veya birçok bölgesinde veya bütününde, olağan yönetim usulleri ile çözümlenemeyecek sorunlarla karşılaşıldığında, bu bölgelerde veya ülkenin bütününde olağanüstü hal ilân edilir ve Olağanüstü Hal Yasası uygulanmaya başlar. Gerekirse bu bölgelerde uygulanmak üzere KHK'ler çıkarılabilir. Olağanüstü hale ilişkin KHK'lerin uygulanacağı yer, olağanüstü hal ilân edilen bölgelerdir. Olağanüstü hal ise KHK ile değil, bir Bakanlar Kurulu kararıyla ilân edilir. Ayrıca, Anayasa'ya göre Bakanlar Kurulu'nca ilân edilen olağanüstü halin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulması gerekir. Ülkenin bir bölgesinde ilân edilen olağanüstü hal nedeniyle olağanüstü hal ilân edilmeyen ve Meclis'in onaylamadığı bölgelerde olağanüstü hal yönetimi uygulamak ülkenin tümünü olağanüstü hal ile yönetmek demektir.

Olağanüstü hal ilân edilmeyen bölgelerde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ancak yasayla olur. Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel

haklar kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasal haklar ve ödevler olağan KHK'lerle düzenlenemez. Bu ilke temel hak ve özgürlüklerin sınıflandırılmasının sınırının en asgari ölçütünü oluşturur. O halde, özgürlükleri sınırlandırırken bu ilkeye uymamak Anayasa'ya aykırılık oluşturacaktır. Bu nedenlerle bendin olağanüstü hal bölgesi dışına taşan bölümü Anayasa'nın 7. maddesine de aykırıdır.

Olağanüstü hal ilân edilmeyen yerlerde olağanüstü hal KHK'lerini uygulamak Anayasamızın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında insan haklarına saygılı devlet ilkesine de aykırılık oluşturur.

1. maddenin (a) bendinin olağanüstü hal bölgesi dışına taşan kısmı bu yönlerden incelendiğinde Anayasa'nın 2. maddesindeki ilkelere de aykırıdır. İptali gerekir.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZA-ROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

b. 1. maddenin (b) bendinde "Olağanüstü hal ilân edilen illerde genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından, yer değiştirmek talebinde bulunanlar ile isteyerek veya zor ve baskı sonucu zararlı faaliyetlerde bulunanlar veyahut kamu düzenini bozan veya kamu düzenini bozacağı kanısını uyandıran kişi ve topluluklardan gerekli görülenler, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin takdirine göre, olağanüstü hal süresini aşmamak üzere bölge dışına çıkarılır. Gerektiğinde banlara İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek esaslara göre, belli bir yerde ikamet etmeleri şartıyla Geliştirme ve Destekleme Fonundan mali destek sağlanır." denilmektedir.

Benzer bir düzenleme 2935 sayılı Olağanüstü Hal Yasası'nın 11. maddesinin (k) bendinde yer almaktadır. Bu bende göre, Olağanüstü Hal Bölge Valisi'nin "Kamu düzenini veya kamu güvenliğini bozabileceği kanısını uyandıran kişi ve toplulukların bölgeye girişini yasaklamak, bölge dışına çıkarmak veya bölge içinde belirli yerlere girmesini veya yerleşmesini yasaklamak" yetkileri bulunmaktadır.

Maddenin (b) bendiyle yapılan düzenlemede, yer değiştirme isteminde bulunanlar ile genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından isteyerek veya zor ve baskı ile zararlı faaliyette bulunanların bölge dışına çıkarılmaları konusuna insancıl yönden yaklaşmış ve bu kişilerin çeşitli baskılardan kurtarılması ve gittikleri bölgede kendilerine gerekli desteğin sağlanması esas alınmıştır. Bunların zarar görmelerinin önlenmesi için Olağanüstü Hal Yasası'nda bulunmayan bir hüküm getirilerek, gerektiğinde bunlara İçişleri Bakanlığı'nca belirlenecek esaslara göre, belli bir yerde ikamet etmeleri koşuluyla Geliştirme ve Destekleme Fonu'ndan mali destek sağlanması yoluna gidilmiştir.

424 sayılı KHK'de benzer bir hüküm bulunmaktaydı. Ancak, anılan KHK'de Bölge Valisi'nin bu yetkileri "mücadele illerde" de geçerli idi ve ayrıca olağanüstü hal bölgesi dışında belirlenecek yerlerde oturma zorunluluğu yer almıştı. Dava konusu bent ise "olağanüstü hal süresince", "olağanüstü halin gerekli kıldığı bir konuda" ve "olağanüstü hal ilân edilen yerlerde uygulanmak" üzere çıkarılmıştır. 430 sayılı KHK'nin birinci maddesinin (b) bendi, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasına göre biçim ve öz yönünden dava açılmayacağı öngörülen bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararname kuralı niteliğinde olduğundan bu bent ile ilgili iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

c- Maddenin (c) bendinde "Olağanüstü Hal Bölge Valisinin 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının (h) bendinde yazılı yetkileri

kullandığı yerlerde ikâmet edenler veya bu gibi yerlerde ikâmet etmekte olup da can ve mal güvenliği gerekçeleriyle yerlerini daha önce terketmek zorunda kalanlar ile yaptırılan inceleme sonucu işe yerleştirilmelerinde zaruret görülenler diledikleri takdirde, olağanüstü hal bölge içinde veya dışında ikâmete tâbi tutulabilirler. Bunlara yerleşmeleri için Geliştirme ve Destekleme Fonundan mali destek sağlanabilir veya kendilerine iş temin edilebilir. Bu maksatla ekli cetvelde yer alan kadrolar ihdas edilerek İçişleri Bakanlığının emrine tahsis edilmiştir. Bu kadroların sayısını % 25'ine kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Gerekli hallerde İçişleri Bakanlığınca bu kadroların hiyerarşik yapıyı bozmamak kaydıyla sınıf, unvan ve dereceleri değiştirilmek suretiyle söz konusu kişilerin müşterek kararlar bu kadrolara atanmaları sağlanır. Bu kişiler görevlendirildikleri kamu kurum ve kuruluşlarına kadroları ve/ veya pozisyonları ile birlikte devredilir. Bunların ücret ve her türlü özlük hakları bu kuruluşlarca karşılanır.

Bu gibi kişilerden işçi statüsünde olanlar için ise en çok kırkbin adet işçi pozisyonu ihdas edilmesi hususunda İçişleri Bakanı yetkili kılınmıştır.

Bu kadroların ve pozisyonların kullanma şartları, personelin niteliği, sınav yapılıp yapılmayacağı, kadroların ve pozisyonların herhangi bir nedenle boşalması halinde İçişleri Bakanlığına iadesi ve diğer hususlar adı geçen Bakanlıkça tespit edilir.

ikâmet konusunda ve ilgililerin talepleri halinde 14.6.1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu hükümleri uygulanabilir." denilmektedir. Kısaca bu hüküm, 657, 1475 sayılı Yasalar ile diğer ilgili mevzuatta aranan koşullara bazı ayrıklıklar getirmektedir. Bu konudaki tüm yetki İçişleri Bakanlığı'na bırakılmaktadır.

Bent olağanüstü hal bölgesi dışında zorunlu ikâmet öngörmemektedir. Bu durumyla (c) bendi Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde olduğundan bu bende ilişkin davanın yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

#### 2- 2. Madde Yönünden İnceleme:

Madde şöyledir: "Olağanüstü Hal Bölge Valisi; 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede sayılan ve olağanüstü hal ilân edilen illerde ve olağanüstü halin devamı süresince grev, lokavt yetkisinin kullanılması, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri durdurabilir veya izne bağlar; tahrip, yağma, işgal, fiili durum, boykot, iş yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve işyerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklar, önler veya gerekli göreceği başkaca önleyici tedbirleri de alabilir."

424 sayılı KHK'nin 1. maddesinin (c) bendinde yer alan benzer hüküm 430 sayılı KHK'ye "mücavir iller" dışarda bırakılmak ve yalnızca olağanüstü hal ilan edilen illerde uygulanmak üzere alınmıştır. Madde bu biçimiyle olağanüstü hal KHK kuralı niteliği taşımaktadır. 2. madde Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılık savıyla dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde olduğundan bu maddeye ilişkin davanın yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

#### 3- 3. Madde Yönünden İnceleme:

a- 3. maddenin (a) bendi ile 425 sayılı KHK'nin 4. maddesi aynı konuları aynı biçimde düzenlemektedirler. KHK'nin 3. maddesinin (a) bendi şöyledir: "Olağanüstü hal ilân edilen illerde ve olağanüstü halin devamı süresince Olağanüstü Hal Bölge Valisi;

a) Görev alanı içindeki illerde güvenlik, asayiş ve kamu düzeni bakımından çalışmalarında sakınca görülen ve hizmetlerinden yararlanılamayan kamu personelinin yer değiştirmesini veya görev alanı dışında geçici veya sürekli olarak görevlendirilmesini ilgili kurum veya kuruluştan isteyebilir. Bu istekleri derhal yerine getirilir. Bu personel hakkında kendi özel kanunlarındaki hükümler uygulanır."

Buna benzer bir hüküm yürürlükten kaldırılan 424 sayılı KHK'nin 4. maddesinde de yer almaktaydı. Bu madde, 430 sayılı KHK'ye "mücavir iller" yerine sadece "olağanüstü hal ilân edilen iller" biçiminde değiştirilerek, yani uygulama alanı daraltılarak alınmıştır. Madde bu biçime döndükten sonra 425 sayılı KHK'nin 4. maddesine benzer bir duruma gelmiştir.

3. maddenin gerekçesinde "285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan bu hüküm, herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmadan bu Kanun Hükmünde Kararnameye aktarılmış ve bu suretle güvenlik, asayiş ve kamu düzeni bakımından çalışmalarında sakınca görülen veya hizmetlerinden yararlanılmayan kamu personelinin de, istenmeyen faaliyetlerinin önüne geçilmesi yoluna gidilmiştir." denilmektedir.

Maddenin (a) bendi ile getirilen kural "olağanüstü hal süresince", "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" ve "olağanüstü hal ilân edilen illerde uygulanmak üzere" çıkarılmıştır. Bu nedenle olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olduğundan bu bende yönelik istemin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

b- Maddenin (b) bendinde "Olağanüstü hal ilânına neden olan olaylara ilişkin suç dosyalarının dava açılmak üzere mahalli Cumhuriyet Başsavcılığında, Devlet Güvenlik Mahkemesinin görevine giren suçlarda dava açılmasını da Devlet Güvenlik Mahkemesi nezdindeki Cumhuriyet Başsavcısından isteyebilir ve bu istekler yerine getirilir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görevine giren suçları ihbar edenlerin hüviyetleri ve rızaları olmadıkça veya ihbarın mahiyeti kendi haklarında suç teşkil etmedikçe açıklanmaz." denilmektedir.

Bu hükümle güdülen amaç, Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin görevine giren suçlarda zaman kaybına neden olmadan davanın açılması ve sanıkların bir an önce mahkemeye çıkarılmasıdır. Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin görevine girmeyen suçlarda yine Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 148. maddesi uygulanacaktır. Diğer yandan, Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin görevine giren suçları ihbar edenlerin kimlikleri, rızaları olmadıkça ve ihbarın niteliği kendi haklarında suç oluşturmadıkça açıklanmayacağı da belirtilmektedir.

(b) bendi de olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olduğundan iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddine karar verilmesi gerekir.

c- Maddenin (c) bendinde şöyle denilmektedir: "Hükümlü veya tutuklulardan, olağanüstü hal ilânına neden olan suçların soruşturulmasında ifadelerine başvurulması gerekenler, Olağanüstü Hal Bölge Valisinin teklifi üzerine yetkili Cumhuriyet Başsavcısının talebi ve hâkimin kararı ile, her defasında on günü geçmemek üzere ceza infaz kurumu veya tutukevinden alınabilir. Bu süre hükümlülük veya tutuklulukta geçmiş sayılır. Hükümlü veya

tutuklu, ceza infaz kurum veya tutukevinden ayrılış ve dönüşlerinde sağlık durumunun doktor raporu ile tespitini talep edebilir.

Bu süre içinde tutuklama kararının kaldırılması ya da hükümlülük sürelerinin sona ermesi durumunda, keyfiyet derhal bulundurulduğu yer Cumhuriyet Başsavcılığına bildirilir."

Bent olağanüstü hal süresince, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve olağanüstü hal bölgesi içinde uygulanmak üzere verilen bir yetkiyi düzenlemektedir. Ayrıca bent, hükümlü veya tutukluların işkenceye maruz kalmalarını önlemek amacıyla infaz kurumundan ayrılış ve dönüşlerinde sağlık durumlarının doktor raporuyla saptanmalarına da olanak getirmektedir. Bent, olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olduğundan iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddine karar verilmesi gerekmektedir.

d- (d) bendinde, "Gecikmesinde sakınca görülen hallerde zabitanın talebi üzerine veya gerek görüldüğünde, yollarda, meskûn mahallerde genel aramalar, özel ve tüzelkişilere ait ev, işyeri ve eklentileri ile umuma açık olmayan mahallerde aramalar yaptırabilir." denilmektedir. Bu nedenle de "olağanüstü hal ilân edilen illerde", "olağanüstü halin devamı süresince" ve "olağanüstü halin gerektirdiği bir konuda" Bölge Valisi'ne verilen bir yetkiyi düzenlediğinden ve bu biçimiyle olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olduğundan iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddine karar verilmesi gerekmektedir.

e- (e) bendinde Bölge Valisi "Bölge illerinin iktisadi, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına ve görevinin ifasına ilişkin yatırım "tekliflerinde bulunabilir." denilmektedir. Bu bendde olağanüstü hal KHK kuralı niteliğindedir. Yetkisizlik nedeniyle iptal isteminin reddi gerekmektedir.

f- (f) bendinde "Olağanüstü hal bölgesine dahil illerle ilgili veya bu bölgeyi etkileyecek yayınlarda Türkiye Radyo -Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ile koordinasyon ve işbirliği yapmakla yükümlüdür." denilmekte ve (g) bendi ile de Bölge Valisi'nin "Görev alanında yürütülen çalışmalar konusunda Bölge Valiliğince hazırlanan bildiri, bülten ve açıklamaların TRT Kurumundan aynen yayınlanmasını isteyebilir." kuralı getirilmektedir. Her iki bent "olağanüstü hal ilân edilen illerde, olağanüstü halin devamı süresince ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" Bölge Valisi'ne verilen yetkiyi düzenlemekte olduklarından iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekmektedir.

#### 4- 4. Madde Yönünden İnceleme:

4. maddede: "285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin son iki fıkrasında yer alan "yetki devri" ile İçişleri Bakanına tanınan diğer yetkilerin ilgili hükümleri, bu Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen ilave tedbirlere ilişkin yetkiler için de geçerlidir." denilmektedir. 285 sayılı KHK'nin 4. maddesi Bölge Valisi'nin görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu maddenin son iki fıkrası Bölge Valisi'nin bu yetkilerden gerekli gördüklerini görev alanındaki İllerin valilerine ve Jandarma Asayiş Komutanı'na devredebileceğini! ve İçişleri Bakanının da bu yetkilerden gerekli gördüklerini re'sen kullanabileceği gibi bölgedeki görevli sorumlular hakkında soruşturma açabileceğini ve görevden uzaklaştırabileceğini hükme bağlamaktadır. Madde, bu biçimiyle Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde olduğundan bu maddeye ilişkin istemin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

**5- 5. Madde Yönünden İnceleme:**

5. madde 424 sayılı KHK'de de yer alan ancak verilecek tazminat miktarlarında azaltma yapan bir hüküm içermektedir. Bu madde, Olağanüstü Hal Bölgesi ile mücavir iller içinde, ya da dışında basılmış olup olmadıklarına bakılmaksızın yapılan yayınlarla "kişilik hakları"na (kararnamede "kişisel haklarına" denilmektedir) saldırıda bulunulması durumunda hükmedilecek tazminat miktarını düzenlemektedir. Beşinci maddede şöyle denilmektedir: "285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilen Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve olağanüstü halin devamı süresince; olağanüstü hal bölgesi ve mücavir illerde ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnameler gereğince alınan tedbirler, yapılan uygulamalara, kullanılan yetkiler ve bu maksatla alınan kararlar neden gösterilerek, görevli veyetkililer hakkında olağanüstü hal bölgesi ile mücavir iller içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın yapılan yayınlar sebebiyle kişisel haklarına saldırıda bulunulan görevli ve yetkililerin Türk Medeni Kanunu ve Borçlar Kanununun hükümlerine dayanan manevi tazminat talepleri sonucunda tazminata hükmedilmesine karar verildiği takdirde, tazminatın miktarı; yayının mevkuteler ile yapılması halinde, mevkute aylık veya bir aydan fazla süreli ise bir önceki fiili satış miktarının toplam satış bedeli tutarının; mevkute bir aydan az süreli ise bir önceki fiili satış miktarının toplam satış bedeli tutarının: mevkute niteliğinde bulunmayan basılı eserler ile yeni yayına giren mevkuteler hakkında ise, en yüksek tirajlı günlük mevkutenin bir önceki ay ortalama satış tutarının yüzde yetmiş beşinden az olamaz".

Madde, olağanüstü hal bölgesi ile mücavir iller içinde basılmış olup olmadığına bakılmaksızın yayın yoluyla göredildi ve yetkililerin kişilik haklarına bir saldırı olmuştusa hükmedilecek tazminat miktarlarını artırmaktadır. Madde olağanüstü hal bölgesi dışım da kapsamakta, ayrıca mücavir il kavramına da yer vermektedir. Anayasa ve Olağanüstü Hal Kanunu'nda yer almayan bu kavrama ilk olarak 285 sayılı KHK'de yer verilmiş ve daha sonra 421 ve 424 sayılı KHK'lerde yer almıştır. Ancak, mücavir il kavramı anayasal dayanaktan yoksundur. Mücavir iller Bölge Valisi'nin talebi, İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Başbakan'ın onayıyla belirlenmekte ve olağanüstü hal ilân edilmeyen bu bölgelerde olağanüstü hal kuralları uygulanabilmektedir. O halde mücavir iller gerçekte eylemli olarak olağanüstü halin uygulandığı yerler olmaktadır. 5. madde olağanüstü hal bölgesi dışına taşan hükümleri yönünden bir olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde değildir. Bu nedenle Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdır. Maddenin, olağanüstü hal bölgesi dışına taşan bölümü 1. maddenin (a) bendi için söylenen nedenlerle Anayasa'nın 2., 6., 7., 91., 120. ve 121. maddelerine aykırıdır, iptali gerekir.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSAL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

**6- 6. Madde Yönünden İnceleme:**

6. madde şöyledir: "Olağanüstü hal bölgesine dahil illerde ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnameler gereğince alınan tedbirler, yapılan uygulamalar, kullanılan yetkiler ve. bu maksatla alınan kararlar neden gösterilerek görevli ve yetkililer hakkında, olağanüstü hal bölgesindeki iller içinde veya dışında basılmış olup olmadığına bakılmaksızın Türk Ceza Kanununun 480 inci maddesinde yazılı hakaret suçlarının gerçeğe aykırı yazı, haber, havadis, fotoğraf veya vesikaların neşredilmesi veya her türlü olay ve vesikaların tahrif edilerek yayınlanması suretiyle işlenmesi halinde, faillere ilgili maddelerde yazılı cezalara ilave olarak yüz milyon liradan ikiyüz milyon liraya kadar ağır para cezası verilir.

Bu fiillerin 15.7.1950 tarihli ve 5680 sayılı Basın Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen mevkuteler vasıtasıyla işlenmesi halinde, sahiplerine de aynı cezalar verilir. Ancak, hükmedilecek ağır para cezası yüz milyon liradan az olamaz. Bu mevkutelerin sorumlu müdürlerine, sahiplerine verilecek cezanın yarısı uygulanır.

Bu maddenin tatbiki, bu hususta ayrıca şikayette bulunulmasına bağlıdır. Şikayet dilekçesi verilmediği takdirde gerçeğe aykırılık re'sen araştırılmaz. Bu husustaki şikayetin Türk Ceza Kanununun 490 inci maddesindeki süre içinde yapılması gerekir.

Türk Ceza Kanununun 158, 159 ve 268 inci maddelerinde yazılı hakaret suçlarının, birinci ve ikinci fıkrada yazılı şekilde işlenmesi halinde, bu maddelerde gösterilen suçları işleyen failler de, yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanmak suretiyle cezalandırılır.

Türk Ceza Kanununun 481 inci maddesinin uygulandığı hallerde bu madde hükümleri tatbik edilmez."

KHK'nin 6. maddesinde, Olağanüstü Hal Bölgesi görevlilerine karşı Türk Ceza Kanunu'nun 480. maddesinin son fıkrasında düzenlenen yazılı hakaret suçunun olağanüstü hal bölgesi içinde veya dışında işlenmiş olup olmadığı ayrımı gözetilmeden düzenleme yapılmıştır. Madde ile olağanüstü hal bölgesi dışında işlenen suçlar yönünden getirilen kural olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde değildir. Bu nedenle Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdır. Daha önce olağanüstü hal bölgesi dışına taşma konusundaki Anayasa'ya aykırılık gerekçeleri burada da aynen geçerlidir. Bu nedenle maddenin olağanüstü hal bölgesi dışında işlenen suçlar yönünden getirdiği düzenleme Anayasa'nın 2., 6., 7., 91., 120. ve 121. maddelerine aykırıdır. Ayrıca kararnamenin bu maddesi Türk Ceza Kanunu'nun konusuna giren hususlarda düzenlemeler yapmaktadır. Oysa, Anayasa'nın suç ve cezalara ilişkin esaslar başlığını taşıyan 38. maddesinin üçüncü fıkrasında "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ar çak kanunla konulur." denilmektedir. Bu bakımdan maddenin olağanüstü hal bölgesi dışında işlenen suçlar yönünden getirilen düzenleme Anayasa'nın 38. maddesine de aykırıdır, iptali gerekir.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEE, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

#### 7- 7. Madde Yönünden İnceleme:

7. madde şöyledir: "285 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede sayılan illerde ve olağanüstü halin devamı süresince; Türk Ceza Kanununun 125 inci maddesindeki suçları işleyenler ile ilgili olarak, aynı Kanunun 169 uncu maddesindeki eylemlerde bulunanlar hakkında, 169 uncu maddeye göre verilecek cezalar, bir kat artırılarak hükmolunur."

285 sayılı KHK'de sayılan iller olağanüstü halin ilân edildiği illerdir. Bu nedenle olağanüstü hal bölgesi dışına taşma söz konusu değildir.

Bu maddeye göre olağanüstü hal bölgesinde Türk Ceza Yasası'nın 125. maddesindeki suçları işleyenlerle ilgili olarak, aynı Yasa'nın 169. maddesindeki eylemlerde bulunanlar hakkında, 169. maddeye göre verilecek cezaların bir kat artırılacağı hükme bağlanmıştır. Böylece üç yıldan beş yıla kadar ağır hapis cezası bir kat artırılabilecektir. Bu yolla Türk Ceza Kanunu'nun 169. maddesinin kapsamına giren bir suç işleyerek, asıl faillere yardımcı olanların cezaları da bir kat artırılmıştır.

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

Bu kural "olağanüstü hal süresince", "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" ve "olağanüstü hal ilân edilen illerde uygulanmak üzere" çıkarılmıştır. Bu nedenle, Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı olmayan olağanüstü hal KHK kuralı niteliğindedir. Bu madde ile ilgili iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

8- 8. Madde Yönünden İnceleme:

Maddede; "Bu Kanun Hükmünde Kararname ile işleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine ve olağanüstü hal bölgesi dahilindeki il valilerine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili her türlü karar ve tasarruflarından dolayı bunlar hakkında cezai, mali veya hukuki sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz. Kişilerin sebepsiz uğradıkları zarardan dolayı Devlettten tazminat talep etme hakları saklıdır." denilmektedir.

Bu kural "olağanüstü hal süresince", "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" ve "olağanüstü hal ilân edilen illerde uygulanmak üzere" çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü hal KHK'lerini denetleme yetkisi bulunmamaktadır. 430 sayılı KHK, TBMM'nce onaylanmadığından henüz yasaya dönüşmemiştir. Yapılan düzenleme olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olduğundan yetkisizlik nedeniyle iptali isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Yalçın ACARGÜN bu görüşe katılmamışlardır.

9- 9. Madde Yönünden İnceleme:

Maddede şöyle denilmektedir: "Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmaya, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmeye, temel hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik eylemlerin mücavir illerde de genişleme istidadı göstermesi hallerinde, Bu Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanına, Olağanüstü Hal Bölge Valisine verilen görev ve yetkiler bu kişilerce mücavir illere de münhasır olmak üzere kullanılır."

Madde ile Anayasa'da öngörülen biçimde olağanüstü hal ilân edilmeyen mücavir illerde de olağanüstü hal yetkisinin kullanılacağı esas getirilmektedir. Bu durum, Anayasa'da yazılı ilkelere uymadan yani olağanüstü hal ilân edilmeyen yerlerde de olağanüstü hal kurallarının uygulanmasına olanak vermektedir. Bu nedenle olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde değildir. Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdır. Madde daha önce açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 2., 6., 7., 91., 120. ve 121. maddelerine aykırılık oluşturduğundan iptaline karar verilmesi gerekir.

Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSAL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

V- SONUÇ:

15.12.1990 günlü, 430 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin:



A- 1. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin "... olağanüstü hal bölgesi dışı . . .",

B- 5. maddesinin "... olağanüstü hal bölgesi dışı ..." ve "... mücavir iller ...",

C- 6. maddesinin "... olağanüstü hal bölgesi dışı . . .", yönlerinden olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olmadıklarına ve Anayasa'ya aykırı olduklarından İPTALLERİNE, Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

D- 9. maddesinin olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde olmadığına ve Anayasa'ya aykırı olduğundan İPTALİNE, Servet TÜZÜN, İhsan PEKEL, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

E- 1. maddenin ikinci fıkrasının (b) ve (c) bentleriyle 2., 3. ve 4. maddelerinin Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkartılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönlerinden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağı Öngörülen KHK kuralları niteliğinde olduklarından bunlara yönelik iptal istemlerinin yetkisizlik nedeniyle REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 7. maddesi Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkartılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönlerinden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde olduğundan iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle REDDİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

G- 8. maddesi Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkartılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönlerinden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğinde olduğundan iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER ve Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3.7.1991 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Erol CANSEL	Yavuz NAZAROĞLU
Üye		Üye
Haşim KILIÇ		Yalçın ACARGÜN

## KARŞIOY GEREKÇESİ

Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılan 430 sayılı KHK'nin 8. maddesi, bu KHK'yle İçişleri Bakanı'na, Olağanüstü Hal Bölge Valisi'ne ve olağanüstü hal bölgesi içindeki illerin valilerine tanınan yetkilerin kullanılması kapsamında her türlü karar ve işlemlerinden dolayı sanları belirtilen yöneticiler hakkında ceza, hukuk ve akçalı sorumluluk savında bulunulamayacağını ve bu amaçla herhangi bir yargı yerine başvurulamayacağını açıklamaktadır. Maddenin birinci tümcesinin olağanüstü durum bölgesi yöneticilerine getirdiği koruma, onların tüm karar ve işlemleri nedeniyle sorumlu tutulmamalarıdır. Daha kısa bir anlatımla, sorumsuz olmalarıdır. İçişleri Bakanı'na, Bölge Valisi'ne ve. olağanüstü durum bölgesi içindeki illerin valilerine, olağanüstü durum süresince ve olağanüstü durumla ilgili ve sınırlı olarak tanınan sorumsuzluk, göreve bağlı bir ayrıcalıktır. KHK'nin 8. maddesinde sayılan yöneticilerin çalışmalarında başarılı olmaları, çekinmeden görev yapmaları, ceza ve hukuk davalarıyla engellenip güçlerinin kırılmaması amacıyla yürürlüğe konulan bu madde, gerçekte yasalara uygun çalışanları her yönden korumaya yeterli kuralların varlığıyla çelişmektedir. Çalışmalarında sapma, aşırılık, aykırılık ve sakınca bulunmayan yöneticinin çekineceği hiçbir neden olamaz. Çalışmalarında kusurlu olanın özel biçimde korunmasının da gereği ve yararı yoktur. Kaldığı, haksız, gereksiz ve dayanaksız suçlamalarla davalarda yöneticilerin almaları doğa' olan olumlu sonuçlar kendilerini daha güçlü kılar. Yasal yöntemler izlenerek yürütülen kovuşturma ve soruşturmalar yöneticiler için bir güvencedir. Memurların yargılanmasına ilişkin geçici yasa Osmanlı Dönemi'nden bu yana uygulanmaktadır. Anayasa'nın 129. maddesinin beşinci ve altıncı fıkralarının sağladığı güvence de ortadadır. Anayasa'ya ve yasalara bağlı kalarak görev yapmak zorunda olanların özel korunmaya gereksinimi yoktur. Anayasal ve yasal güvenceler yeterlidir. Bunlara uygun çalışma özeninden vazgeçirecek, gelişigüzel, başına buyruk görev yapmaya itecek özel koruma zararlıdır. Üst düzey yöneticiler özel korumalarla, kendilerinin yönetim, gözetim ve denetimlerindeki görevlilerin aykırı tutum ve davranışlarını da önleyemezler. Onların verecekleri bilgiler ve kanıtlar gerçek dışı olduğunda, onlara dayanarak aldıkları kararlarla yaptıkları işlemler geçerli sayılır, sonuçları ne olursa olsun katlanılır. Oysa, görevlilerin özenle çalışmaları, sorumlu tutulacaklarını bilmeleriyle olanaklıdır. Sorumsuz kimsenin eylemine sınır getirilemez.

Görevlilerin huzur ve güven içinde çalışması için devlet yeterli düzeyde önlem alacaktır. Güvenceler sağlayacaktır. Bu olanaklar vardır. Bunlarda hukuku yadsıyıp dışlayarak aşırılığa gitmek, görevlilere karşı sakıncalı girişimlere neden olabilir. Ayrıca, görevlilerin sakıncalı eylem ve işlemlerini devlet adına yaparak devleti yıpratmalarına, devlete duyulan saygıyı ve güveni sarsmalarına, kendilerini devlet yerine koyarak ölçüsüz davranmalarına yol açabilir. Yargı güvencesi iki yanlıdır, hem yargıya başvuran davacıyı, yakmanı hem de kendisi hakkında dava açılanı, suçlananı korur. Yargı yolu kapalı, yargı güvencesi yok olursa, tehlike ve sakıncanın boyutlan büyür. Yargı kapısı herkese, her zaman her koşulda ve durumda açık kalacak en sağlıklı güvence kapısıdır.

KHK'nin 8. maddesi, belirtilen yöneticilerin eylem ve işlemlerini yargı denetimi dışında bırakmakla Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasına açıkça aykırıdır. 125. maddenin altıncı fıkrası, olağanüstü durumlarda kamu düzeni ve sağlık nedenleriyle ancak yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin sınırlanabileceğini öngörmektedir. Demek ki dava açılması engellenemez, yürütmenin durdurulması kararı bile büsbütün ortadan kaldırılamaz, iki koşulla

sınırlanabilir. Belirtilen iki koşulda bile sınır getirilebilir, tümüyle önlenemez. Anayasa'nın 120. ve 121. maddelerinde de bu değerlendirmeye ters düşen, KHK'nin 8. maddesini doğrulayan bir içerik yoktur. KHK'nin dava konusu düzenlemesi, Anayasa'nın hukuk devleti ve yasa önünde eşitlik ilkelerine de uygun düşmemektedir. Hukuk devletinin en özgün niteliği, hak arama özgürlüğünün kutsallığı ile yargı denetiminin varlığını içtenlikle benimsemesidir. Yurttaşların ve ilgililerin, kimi yöneticilerin işlem ve eylemlerine karşı dava haklarını ortadan kaldıran bir düzenleme Anayasa katında geçerli sayılamaz. Bu hakkın, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrası uyarınca olağanüstü durumlarda KHK'lerle düzenlenebileceği görüşü bile büsbütün ortadan kaldırılmasına, yasaklanmasına olanak verecek biçimde genişletilemez. Anayasa'nın 15. maddesinin birinci fıkrası da bu anlamda yorumlanamaz. Olağanüstü durum, hukuksuzluk süreci değildir.

Bu nedenlerle 8. maddeye ilişkin kararda karşıoy kullandığımızı belirtiyoruz.

Başkan	Üye	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Mustafa ŞAHİN	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER		Yalçın ACARGÜN

#### KARŞIOY YAZISI

Olağanüstü hallerde yapılacak düzenlemeler hakkında kural koyan Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci fıkrasında; Temel Hak ve Hürriyetlerin Anayasa'nın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda nasıl sınırlanabileceği veya nasıl durdurulabileceği, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınabileceği, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verilebileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılabileceği hususları ile olağanüstü yönetim usullerinin ancak kanunla düzenlenebileceği öngörülmüştür.

Bu anayasal esaslara göre 25.10.1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe konulmuştur.

Anayasamızın olağanüstü hali düzenleyen 119-121. maddelerinin düzenleniş biçiminden olağanüstü halin temel müessese ve kurallarının kanunla konulacağı esasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 121. maddesinin ikinci fıkrası, hürriyetler konusundaki temel sınırlama, durdurma ve düzenlemelerin 15. maddesindeki ilkeler çerçevesinde ve Kanunla

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

yapılabileceğini öngörmüştür. Anayasa'nın 15. 15. maddesi; temel hak ve hürriyetlerin durdurulması konusunda yürütme organına sınırsız bir düzenleme yetkisi değil, belirli sınırlar ve kurallar içinde sınırlı bir düzenleme yetkisi vermiştir.

Anayasa'nın 38. maddesi ile kabul ve teyit edilen ceza hukukunun temel ilkeleri, Anayasa'mızın yapısı ve düşüncesi gereği genelde olağanüstü hal rejiminde de geçerlidir.

Yürütme organı, olağanüstü hal KHK'leri ile olağanüstü hal ilân edilen bölge, konu ve amaçla sınırlı bir biçimde ve istisnai olarak bazı filleri suç saymaya ve bunlara cezai müeyyideler tertip etmeye yetkilidir.

Daha önce ceza kanunlarında, belirlenen suçlar ve cezalar bu tür KHK'lerle değiştirilemez. Bu tür değişiklikler kanun konusudurlar.

Kararnamenin 7. maddesi yukarda açıklanan sebeplerle Anayasa'nın 38. ve 121. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

Başkanvekili

Güven DİNÇER

#### KARŞIOY YAZISI

15.12.1990 günlü, 430 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak ilave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 8. ve 9. maddelerinin Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 10., 38., 91., 120. ve 121. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline karar verilmesi istenmektedir.

Anayasa'nın başlangıcı ile 120. ve 121. maddeler birlikte ele alındığında olağanüstü hallerde yaygın şiddet hareketlerini önlemek ve kamu düzenini sağlamak için yürütmenin etkin yetkilerle donatıldığı görülür.

Alınan tedbirlerin, ilân edilmiş olağanüstü hal bölgesi ile de sınırlandırılması fiilen mümkün değildir. Zira Anayasa'nın olağanüstü halin yapısı ile ilgili 119. ve 120. maddeleri, olağanüstü hal bölgesinden bahsettiği halde olağanüstü halde alınacak tedbirleri düzenleyen 121. maddesinde bölgeden söz etmemektedir.

Anayasa koyucu, 121/2 ile bir temel kanunu (2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu) hakların teminatı olarak öngörmüş ancak 121/3'e dayanılarak çıkarılacak, olağanüstü hal ile ilgili KHK'leri sözü edilen kanunun lafzı ile değil, temas ettiği ve gerek duyulan konularla sınırlandırmıştır.

Görülüyor ki yürütme organının, olağanüstü hal yönetim biçimlerine geçebilme, bütün önlemleri yetki yasası bile gerekmeden alabilme ve çok sınırlı bir takım istisnalar dışında bütün hak ve özgürlüklerin kullanılmasını durdurabilme yetkileri Anayasa'dan kaynaklanmaktadır.

Nitekim olağanüstü hal süresince Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak olağanüstü hal KHK'lerin konu bakımından kapsamı Anayasa'nın 121. maddesi üçüncü fıkrasında "Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular" biçiminde belirlendiğine ve olağanüstü hallerle ilgili düzenlemelerin konu bakımından neleri kapsayacağı ve ilkeleri aynı maddenin ikinci fıkrasında açıklandığına göre; bu tedvin şeklienden Anayasa koyucunun "Olağanüstü hallerle ilgili düzenlemenin Olağanüstü Hal Kanunu ile yapılmasını, ancak olağanüstü hal süresince gerektiğinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, Anayasa'nın 121. maddesi ikinci fıkrasında kapsamı ve sınırı belirlenen konulara ilişkin ve olağanüstü hal kanununda değişiklik de dahil olmak üzere olağanüstü hal KHK'leri çıkarma yetkisi vermiş olduğunun kabulü gerekir.

Olağanüstü hal ilân edilen bölgeler dışında da, olağanüstü halin ilânını gerektiren eylemlere ilişkin olarak ve aynı amaç doğrultusunda, yaygın şiddet olaylarının tırmanması ve önlenememesi için bazı kişi veya kişilerce teşvik ve tahrik edici eylemlere girilmektedir. Sözü edilen bu bölgelerde olağanüstü hal ilân edilemeyeceğine ve aksine bir davranışla işbu bölgelerde de olağanüstü hal ilân edilme yoluna gidilmesi halinde, bu gibi eylem yapanlar devamlı olarak bölge değiştireceklerinden, bu durumda da tüm yurttaki olağanüstü hal ilânı yoluna gidilmesi gerekebileceğine göre Anayasa'nın ilgili maddeleri ile bağdaşmayan ve tüm o bölgelerdeki vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılması veya durdurulması gibi bir uygulamaya sebep olur.

Bu konuda gerçekçi bir sonuca varabilmek için Anayasa'nın 121. maddesi birinci fıkrasında yer alan "olağanüstü halin gerektirdiği tedbirler" ve ikinci fıkrasında belirtilen "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" biçimindeki deyimlerin, Ceza Hukukundaki murtabit eylemlerle ilgili ilke ve esaslarla birlikte gözönünde tutulması gerekir. Diğer bir deyimle, tahrik ve teşvik edici bu eylemler olağanüstü hal bölgesi ile irtibatlı sayılacak, bu bölgelerde de olağanüstü hal ilânına gerek kalmayacaktır.

Aksi halde, olağanüstü hal bölgesiyle irtibatlı suç eylemlerini bu bölge dışına taşıran eylemciler, ülkenin her yerine çıkaracakları olaylarla gereksiz olarak olağanüstü hal uygulamasını yaygın hale getirtmeyi ve vatandaşların hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını, Devlet güçlerinin olağanüstü hal koşullarına sokulmasını amaçlayabilir. Aslında olağanüstü hal ilânını gerektirmeyen fakat olağanüstü hal bölgesiyle irtibatlı münferit fiil ve eylemler toplumun büyük bir kesimini olağanüstü hal rejiminin içine itme sonucunu yaratır.

Önemli olan, olağanüstü hal rejimlerinde, gerektiğinde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına yetki veren düzenlemeler değil, asıl olan bu yetkilerin kötü ve ızdırap verici uygulanmasına meydan verilmemesi, varsa önlenmesidir.

Sözü edilen olağanüstü hal KHK'siyle getirilen yetkiler ve alınması öngörülen tedbirler, Devletin gücünü ve caydırıcılığını sağlamayı öngörmektedir.

Gerçekten de olağanüstü hal ilân edilen bölgeye hitap eden aynı amaca yönelik yıkıcı, tahrip edici, bölücü faaliyetleri olağanüstü hal bölgesi dışında da olsa olağanüstü hal bölgesinde uygulanan hukuki düzen dışında düşünmek olanaksızdır.

**Esas Sayısı: 1991/6**  
**Karar Sayısı: 1991/20**

Kaldiki olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleri gereğince çıkarılan KHK'lere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmayacağı ve mahkemelerde Anayasa'ya aykırılık iddiasının ileri sürülemeyeceği 2949 sayılı Kanunun 19. maddesi ve Anayasa'nın 148. maddesinin, âmir hükümleri gereğidir.

Açıklanan nedenlerle 15.12.1990 günlü, 430 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine uygun biçimde olağanüstü halin gerekli kıldığı konulara ilişkin olarak çıkarıldığından, şekil ve esas bakımından iptal davasına konu olamayacağı ve mahkemelerde Anayasa'ya aykırılık iddiasının ileri sürülemeyeceği, 2949 sayılı Kanunun 19. maddesi, Anayasa'nın 148. maddesinin âmir hükümleri gereği bulunduğu cihetle, iptal davasının incelenememesi ve reddine karar verilmesi gerekirken, incelenerek 430 sayılı KHK'nin,

A- 1. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin "... olağanüstü hal bölge dışı.. ."

B- 5. maddesinin "... olağanüstü hal bölge dışı ..." ve "mücavir iller ..."

C- 6. maddesinin "... olağanüstü hal bölgesi dışı ..." maddelerinin iptali yolunda oluşan çoğunluk kararına katılmıyoruz.

Üye

Servet TÜZÜN

Üye

İhsan PEKEL

Üye

Erol CANSEL

Üye

Yavuz NAZAROĞLU

Üye

Haşim KILIÇ