

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

Karar Günü: 12.12.1991

R.G. Tarih-Sayı :29.01.1992-21126

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti)
TBMM Grubu adına Grup Başkanvekili Hasan Fehmi GÜNEŞ.

İPTAL DAVASININ KONUSU: 9.6.1991 günlü, 20896 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6.6.1991 günlü, 3755 sayılı Kamu "Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nın TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesi için ANAP Grup Başkanvekili tarafından verilen önerenin Kabulüne ilişkin 6.6.1991 günlü TBMM kararının Anayasa'nın 88. ve Yasa'nın tümüyle ayrı ayrı maddelerinin biçim ve öz yönünden yine Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle 2., 7., 8., 11., 87., 88., 91., 113., 123. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. İptali istenilen 3755 sayılı Yasa aynen şöyledir:

"Amaç

Madde 1- Bu Kanunun amacı, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin çalışmalarında etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere bunların mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak; yürütme organ' bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının (Genelkurmay Başkanlığı hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak amacıyla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektir.

Kapsam

Madde 2. - Bu Kanuna göre çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler ;

a) Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda ve kefalet sandıklarında istihdam edilen memurlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri veya iktisadi Devlet Teşekkülleri ile G57 sayılı Devlet Memurları Kanununun geçici ve ek geçici maddelerine göre aylık ödeyen kuruluşlarda çalışanların mali ve sosyal haklarını düzenleyen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin münhasıran özlük haklarına ilişkin hükümleriyle özel kanunlarında veya teşkilat kanunlarında mevcut mali ve sosyal haklara dair olan hükümlerinde,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin olarak, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, bakanlık ve bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, Sosyal Sigortalar Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız

Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumunun teşkilatlan dışında özel hukuk hükümlerine göre yönetilenler hariç olmak üzere mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bunların görev, yetki ve teşkilatlarında,

Yapılacak değişiklik ve düzenlemeleri kapsar.

İlkeler

Madde 3.- Bakanlar Kurulu l inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

a) Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak ücret sistemini adil bir şekilde geliştirmeyi; memurlar ve diğer personelin mali ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmayı,

b) Başbakanlık, bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını; bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,

c) Teşkilatların, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar farklı kalmak kaydı ile, hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini,

Göz önünde bulundurur. Ayrıca;

d) Bu Kanunun 2 nci maddesinin (b) bendinde yazılı yetkiler kullanılırken, sadece mer'i mevzuatta mevcut yetkilerin yeniden dağılımı, toplanması veya kaldırılması esastır.

e) Bu Yetki Kanunu ile ancak bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun veya kanun hükmünde kararnameler ile bunların ilgili maddelerinde düzenleme yapılabilir.

f) Bu Yetki Kanununun uygulanmasında biri diğerinden ilişkisiz konular aynı kanun hükmünde kararname metninde yer alamaz.

Yetki Süresi

Madde 4.- Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, Kanunun yayımından itibaren on ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkartabilir.

Yürürlük

Madde 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

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

B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

iptal gerekçesinde dayanan Anayasa kuralları da şöyledir:

1- Anayasa'nın Başlangıç bölümünden:

"- Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

- Kuvvetler ayırımının, Devlet 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;"

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

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

4- "Madde 11.-- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

5- "Madde 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

6- "Madde 88.- Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir."

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 siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

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

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin 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 bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

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

Kanun hükmünde kararnameler, 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 113.- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir bakan birden fazlasına vekillik edemez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana şevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır.

Herhangi bir sebeple boşalan bakanlığa en geç onbeş gün içinde atama yapılır."

9. "Madde 123.- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur."

10. "Madde 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir, iptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

iptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU, Haşim KILIÇ ve Yalçın ACARGÜN'ün katılmalarıyla 19.7.1991 günü yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, biçim yönünden yapılan başvuruya ilişkin koşulların gerçekleşip gerçekleşmediğinin esas inceleme evresinde ele alınmasına oybirliği ile karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

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

A. Davanın Kapsamı:

Dava dilekçesinde, 3755 sayılı Yasa'nın görüşülmesine ilişkin TBMM kararının yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğundan Anayasa'nın 88. maddesine aykırı düştüğü belirtildikten sonra, "... kararın ve yasanın iptali gerekir," denilerek önce kararın sonra da buna bağlı olarak Yasa'nın iptali istenilmektedir.

Bir yasa tasarısının TBMM'nde görüşülme yöntemine ilişkin bir kural, o yasanın "biçim" ögesi ile ilgilidir. Bu nedenle davacının ortaya koyduğu yasaya yönelik iptal istemi, yasanın "biçim" yönünden de denetimini gerektirmektedir.

Ayrıca, dava dilekçesinde, 3755 sayılı Yasa'nın "esas yönünden" Anayasa'nın Başlangıç Bölümü ile 2., 7., 8., 11., 87., 88., 91., 113., 123. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Anayasa'nın Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkilerini belirleyen 148. maddesinin birinci fıkrasında, yasaların biçim ve esas yönünden denetlenmesinin Anayasa Mahkemesi'nin görevi içinde olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında biçim yönünden denetimin, son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı hususu ile sınırlı olduğu hükme bağlanmıştır. Aynı sınırlama 2949 sayılı Yasa'nın 21. maddesinde de getirtmiş bulunmaktadır.

Dava dilekçesinde, 3755 sayılı Yasa'nın son oylama nedeniyle değil, Yasa'nın TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesini sağlayan karar nedeniyle biçim yönünden anayasal denetim yapılması istenilmektedir.

Bu durumda Anayasa'ya biçim ve esas yönünden uygunluk denetiminin öncelikle 3755 sayılı Yasa'nın görüşülmesine ilişkin TBMM karar, sonra da yasa ile ilgili olarak yapılması gerekmektedir.

1- TBMM Kararı Yönünden inceleme:

1. Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri genel olarak Anayasa'ın 148. maddesinde gösterilmiştir. Bu maddeye göre Anayasa Mahkemesi, yasalar ve KHK'ler yanında TBMM içtüzüğü'nün de Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektedir. Anayasa'nın 85. maddesi uyarınca, TBMM üyelerinin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ya da üyeliklerinin düşmesine ilişkin kararlar Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına girmekle, TBMM kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı olmama kuralına aykırılık oluştururlar.

Dava dilekçesinde 6.6.1991 günlü TBMM kararının iptali istenildiğine ve bu karar dokunulmazlığın kaldırılması ya da üyeliğin düşürülmesiyle ilgili olmadığına göre, iş bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde ise kuşkusuz Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir. Bu durumda, anılan kararın içeriğinin içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir.

TBMM kararının içtüzük düzenlemesi niteliğinde sayılabilmesi için o kararın "Meclis'in çalışmasıyla ilgili yöntem ve esaslara" ilişkin olması gerekir. Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik içtihatları da bu doğrultudadır. Buna göre çalışma yöntem ve esaslarına ilişkin konuları içeren kararlar içtüzük düzenlemesi niteliğinde olup, bunun dışındakiler ise bu nitelikte değildir.

Anayasa'nın 95. maddesinde", TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük kurallarına göre yürüteceği belirtilmiş; 88. maddesinde de, yasa tasarı ve tekliflerinin TBMM'nde görüşülme yöntem ve esaslarının içtüzük' te düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu kurallar gereğince, yasa tasarı ya da tekliflerinin görüşülmesine ilişkin çalışma yöntem ve esaslarının içtüzükte yer alması zorunludur. TBMM'nin dava konusu 6.6.1991 günlü kararı, ANAP Meclis Grubu Başkanvekilinin önergesi üzerine alınmıştır. Önergenin içeriği bu yetki yasası tasarısının kırksekiz saat geçmesi beklenilmeden gündeme alınması ve hemen görüşülmesi ile ilgilidir.

TBMM içtüzüğü'ne göre, kırksekiz saatlik bekleme süresini doldurup görüşülmek üzere sıra bekleyen bir yasa tasarısının gündemdeki sırasının değiştirilmesi ile bekleme süresini doldurmamış bir yasa tasarısının gündeme alınıp görüşülmesinin sağlanması farklı konulardır.

Gündem sırasının saptanması ve bu sırada değişiklik yapılması içtüzüğün 50. ve 53. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan düzenlemelere göre görüşme sırası Başkanlıkça saptanmaktadır. Bu ana kuralın iki istisnası bulunmaktadır; birinci istisnaya göre Danışma Kurulu sıra değişikliği yapılmasını, ikinci istisnaya göre de Hükümet ya da esas komisyon bir konunun gündemin birinci sırasına alınmasını Genci Kurul'a önerebilmektedir.

Bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınması ise, yine içtüzüğün 53. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, Genel Kurul'a sevk edilen bir komisyon raporu, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülmektedir. Bir yasa tasarısının kırksekiz saat geçmeden gündeme alınması ancak Hükümet ya da esas komisyonun gerekçeli önerisi ile olanaklıdır.

Görüldüğü gibi Genel kurul'da gerek bekleme süresini doldurmayan bir konunun gündeme alınmasını, gerek bir konunun gündemin birinci sırasına alınıp hemen görüşülmesini önermeye yetkili organ hükümet ya da esas komisyondur.

TBMM'nin dava konusu 6.6.1991 günlü karar, ANAP Grup Başkanvekilinin önergesi üzerine alınmıştır. Bu önerge dava konusu yetki yasası tasarısının kırksekiz saat geçmesi beklenilmeden gündeme alınması ve hemen görüşülmesi konularını içermektedir. Önergenin, yukarıda açıklanan iki konuyu birlikte içerdiği görülmektedir. Ne var ki, öneri içtüzükte belirtilenden başka bir organca yapılmıştır.

Bunlardan Yasa tasarısının gündemin birinci sırasına alınmasına ilişkin siyasal parti grubunun istemi içtüzüğe aykırı değildir. Çünkü içtüzüğün 50. maddesinde, gündemdeki işlerin görüşme sırasının Danışma Kurulu'nca Genel Kurula önerilebileceği öngörüldüğünde koşulların oluşması durumunda 19. maddeye göre ANAP Meclis Grubu, Danışma Kurulu yerine tasarının birinci sıraya alınmasını isteyebilir, içtüzüğün 19. maddesinde siyasal parti gruplarının istemlerini doğrudan Genel Kurul'a sunabilmeleri, Danışma Kurulu'nun ilk çağrıda toplanamaması ya da toplanıp da oybirliğiyle karar alamaması koşuluna bağlanmıştır. Yetki Yasası'nın gündemin birinci sırasına alınarak hemen görüşülmesinin sağlanması, konusunun Danışma Kurulu'nun 6.6.1991 günlü toplantısında ele alınmasına karşın siyasal parti grupları arasında görüş birliği sağlanamadığı için 19. maddenin aradığı koşul gerçekleşmiş olmaktadır.

Ancak, tasarının kırksekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İchtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü, içtüzüğün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır.

İchtüzüğün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esası ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da eylemli uygulamaların yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır.

Bu karar alınırken içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin, yine 157. maddedeki yöntemle uyulmamışsa da bir kararın çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yöntemle uyulmaması kararın niceliğini değiştirmemektedir.

Öte yandan, bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, sürekli biçimde içtüzüğe bir kural getirmediği, bu nedenle içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülmeyeceği savunması ileri sürülemez.

Bu nedenlerle dava konusu 6.6.1991 günlü TBMM kararı eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğindedir.

Güven DİNÇER, Erol CANSEL ve Yavuz NAZAROĞLU bu görüşe

katılmamışlardır.

2- Dava dilekçesinde "... ANAP Grubunun önergesi üzerine tasarının görüşülme'i ile ilgili karar yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğundan Anayasa'nın 88. maddesine aykırıdır ve bu nedenle de kararın ve yasanın iptali gerekir." denilerek, TBMM kararının, Yetki Yasası'ndan ayrı ve bağımsız olarak anayasal denetime bağlı tutulması istenilmektedir.

Görüldüğü gibi dava dilekçesi, biri TBMM kararına, öbürü 3755 sayılı Yasa'ya ilişkin olmak üzere iki ayrı iptal istemini içermektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, dava dilekçesinde olduğu gibi içtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM kararının hem de Yasa'nın iptalinin istenilmesine bir engel bulunmamaktadır. 6.6.1991 günlü dava konusu TBMM kararıyla 3755 sayılı Yasa'y¹ birbirleriyle ilişkisi olmayan metinler saymaya olanak yoktur. Gerçi her iki metin birbirinden tümüyle bağımsızdır. Ancak, sözü edilen kararın yasa tasarısının aynı gün görüşülmesini ve yasalaşmasını sağladığı da bir gerçektir. Anılan TBMM kararı ile Yasa arasındaki bu sıkı ilişki, birlikte dava edilebilmelerine olanak vermektedir. Dava dilekçesinde kararın iptaline bağlı olarak yasanın iptalinin de istenilmiş olması bunu bir bakıma zorunlu da kılmaktadır.

Bu duruma göre içtüzük değişikliği konusunda açılmış bir dava bulunmaktadır.

Güven DİNÇER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ile Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

3- Eylemli bir içtüzük değişikliği niteliğinde olan 6.6.1991 günlü TBMM kararı, 3755 sayılı Yasa'nın öncelikle ve ivedilikle görüşülmesini sağlamıştır. Dava dilekçesinde kararın iptaline bağlı olarak Yasa'nın da iptali istenilmektedir, iptali istenen Yasa ile aralarındaki yakın ilgi nedeniyle ve 2. kısımda açıklanan gerekçelerle Sosyaldemokrat Halkçı Parti TBMM Grubu'nca verilen dava açma yetkisi kuşkusuz söz konusu TBMM kararını da kapsamaktadır.

Güven DİNÇER, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ve Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

4- Anayasa'nın 148. maddesinde biçim yönünden dava açmak için getirilen 10 günlük kısıtlayıcı süre sadece yasaları kapsamaktadır. Ayrıca, 2949 sayılı Yasa'nın 22. maddesinde de içtüzük konusundaki davaların 60 gün içinde açılacağı belirtilmiştir.

Bu yönden içtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM kararına yönelik dava 60 günlük yasal süresi içinde açılmıştır.

5. Anayasa'ya aykırılık sorununa gelince, dava dilekçesinde Yetki Yasası'nın öncelikle ve ivedilikle görüşülmesine neden olan TBMM kararının Anayasa'nın 88. maddesine aykırı olması nedeniyle iptali istenilmektedir.

TBMM içtüzüğü esasım ve gücünü Anayasa'dan alır ve Anayasa'ya aykırı hüküm içeremez. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi'nin denetimine bağlı tutulmuştur.

TBMM içtüzüğü ile ilgili olarak Anayasa'nın öngördüğü düzenleme henüz yapılmamıştır. Ancak, Anayasa'nın geçici 6. maddesi uyarınca 12 Eylül 1980'den önce

yürürlükte olan Millet Meclisi içtüzüğü'nün Anayasa' ya aykırı olmayan hükümlerinin uygulanması sürdürülmektedir.

Anayasa'nın 88. maddesinde, yasa tasarılarının TBMM'nde görüşülme yöntem ve esasları belirlenmemiş, bu yöntem ve esasların saptanması içtüzüğe bırakılmıştır. Anayasa'nın öbür maddelerinde de yasa tasarılarının görüşülme yöntem ve esaslarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Bir yasa tasarısının, gündemin birinci maddesine alınması (öncelikle görüşme) ile kırksekiz saatlik bekleme süresini doldurmadan görüşülmesi (ivedilikle görüşme) yöntemi İçtüzük'te belirtilmiştir. Bu yöntemle göre özellikle, ivedilikle görüşme için Genel Kurul'dan istemde bulunma yetkisi Hükümet ya da esas komisyonundur. Dava konusu TBMM kararına ise, -bu yöntemden farklı olarak ANAP Grup Başkanvekili'nin önerisi üzerine alınmıştır. Ne var ki, bu karar, yukarıda da belirtildiği üzere yeni bir "İçtüzük düzenlemesi", daha açık anlatımıyla bir içtüzük değişikliği niteliğindedir.

İçtüzükteki yöntemle uyulmadan alınan "İçtüzük değişikliği niteliğindeki" TBMM kararının, salt bu nedenle Anayasa'ya aykırılığı ve içtüzük hükümlerine uymayan her davranışın Anayasa'ya aykırılık oluşturduğu kabul edilemez.

Öte yandan, Anayasa'nın 91. maddesinde, yetki yasalarının TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği belirtilmiştir. Dava konusu TBMM kararı, Anayasa'nın bu hükmünün yerine getirilmesini sağlamıştır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle söz konusu TBMM kararı biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı değildir, iptal isteminin reddi gerekir.

Erol CANSEL bu görüşe katılmamıştır.

C. 3755 Sayılı Yasa'nın Anayasa'ya Aykırılık Sorunu:

1- Biçim Yönünden:

Bir yasa tasarısının TBMM'nde görüşülme yöntemine ilişkin bir kural o yasanın "biçim" ögesi ile ilgilidir. Bu nedenle davacının, başvuru dilekçesinde ortaya koyduğu yasaya ilişkin iptal istemi, yasanın "biçim" yönünden denetimini gerektirmektedir.

a) Görev Sorunu:

Konunun Anayasa Mahkemesinin görevi kapsamında olup olmadığı hususu (A) bölümünde açıklanmış olup bu yönden bir sorun bulunmamaktadır.

b) Yetki Sorunu:

Yasaların biçim yönünden Anayasa'ya aykırılıkları nedeniyle iptalleri isteminde bulunabileceklere ilişkin olarak Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerinde farklı hükümler bulunmaktadır. 148. maddenin ikinci fıkrasında, yasaların biçim yönünden denetlenmesinin ancak Cumhurbaşkanı'nca ya da TBMM üyelerinin beşte biri tarafından istenebileceği hükme bağlanmış ve iktidar ve anamuhalefet partileri Meclis gruplarından söz edilmemişken; 150. maddede, yasaların biçim ve esas yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa

Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açabilecekler arasında iktidar ve anamuhalefet partileri Meclis grupları da sayılmıştır.

Anayasa'nın 148. ve 150. maddelerindeki bu farklı hükümler yasaların biçim yönünden iptalleri konusunda değişik yorumlara yol açmaktadır.

Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan dava açma yetkisiyle ilgili hükmün, 150. maddeye göre daha özel içerik taşıması nedeniyle esas kabul edilmesi gerekmektedir. Nitekim, yasakoyucu da seçimini 148. madde yönünden yapmış ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 20. maddesinde, iktidar ve anamuhalefet partileri Meclis gruplarına yasaların biçim yönünden denetlenmesi için dava açma hakkını vermemiştir.

Bu durumda, 3755 sayılı Yasa'nın iptali istemini içeren dava Anamuhalefet Partisi TBMM Grubu tarafından açıldığından, iptale ilişkin istemin bu bölümünün reddedilmesinin gerektiği sonucuna varılmıştır.

c) Süre Sorunu:

Anayasa'nın 151. maddesinde, biçim ve esas ayrımı yapılmadan, doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının, iptali istenen yasanın yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceği belirtilmişken; 148. maddesinin ikinci fıkrasında, yasanın yayımlandığı günden itibaren on gün geçtikten sonra, biçim bozukluğuna dayalı iptal davası açılmayacağı hükmüne bağlanmıştır.

Yukarda yetki sorunu başlıklı bölümde yazılı gerekçelerle 148. madde hükmünün esas alınması gerektiği kanısına varılmaktadır. Nitekim 2949 sayılı Yasa'nın 22. maddesinde de bu doğrultuda düzenleme yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik görüşü de bu yoldadır. 3755 sayılı Yetki Yasası'nın biçim ve esas yönlerinden denetimine ilişkin dava, Yasa'nın Resmi Gazete'de yayımlandığı 9.6.1991 gününden başlayarak 31. günde açılmıştır. Bu durumda davanın biçim denetimine ilişkin bölümünün süre yönünden de reddedilmesi gerekir.

Yukarda açıklanan nedenlerle Anamuhalefet Partisi bu konuda dava açmaya yetkili olmadığı ve başvuru süresi içinde yapılmadığı için Yasanın tümünün biçim yönünden iptali isteminin reddi gerekir.

Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yavuz NAZAROĞLU ile Yalçın ACARGÜN bu görüşlere katılmamışlardır.

2- Öz Yönünden:

a) Anlam ve Kapsam:

Dava konusu 3755 sayılı Yetki Yasası, kısaca belirtilmek gerekirse personelin mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak ve örgütlenme konularında yürütme organına KHK'ler çıkarma yetkisi vermektedir.

Yürütme organına daha önce benzer konularda KHK çıkarma yetkisi veren 3479 sayılı Yetki Yasası ile idari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgili 3481 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 1.2.1990 günlü, Esas: 1988/64, Karar: 1990/2 sayılı ve 6.2.1990 günlü, Esas: 1988/62, Karar: 1990/3 sayılı kararlarıyla iptal edilmiştir. Söz konusu kararların gerekçelerinde belirtildiği gibi TBMM Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisini ancak somut konularda, önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda kısa süreli olarak verebilir.

Gerçekten, Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralını getirmiştir. Anayasa, egemenliğin kullanılmasında yetkili organları belirlemiş ve kuvvetler ayrımını temel ilke yapmıştır. Bu ilke Türkiye Cumhuriyeti'nin, Anayasa'nın 2. maddesinde sayılan, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de dayanağıdır. Anayasa'nın Başlangıç Bölümü'nün altıncı paragrafında belirtildiği gibi, kuvvetler ayrımı, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı Medeni bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır.

Yasama yetkisi asli bir yetki olup bu yetki TBMM'ne aittir. Anayasa'ca verilen KHK çıkarma yetkisi kendine özgü ve ayrı bir yetkidir. Bu yetki kullanılırken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır.

Nitekim, maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılabilmesi için hükümete yetki verilebilmesi-nin nedeni Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, "... çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir ..." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı'nca da, "... Kanun Hükmünde Kararname ... Yasama Meclisinin acil bir durumda, kanun yapmak için geçecek sürede çıkaracağı kanun ihtiyacı, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur." denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir. Öte yandan, Anayasa'nın 87. maddesinde, "belli konularda" KHK çıkarılacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm karşısında TBMM, Bakanlar Kurulu'na ancak somut konularda KHK çıkarma yetkisi verebilir.

Yine Anayasa'nın 91. maddesinde yetki kanunlarında,, çıkarılacak KHK'lerin amacının, kapsamının, ilkelerinin ve kullanma süresinin gösterilmesi koşulu getirilmiştir. Buna göre, yetki yasalarının amacı, kapsamı ve konusu geniş içerikli her yöne çekebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik şekillerde yorumlara elverişli olmamalıdır.

KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, yetki yasalarına kullanma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, "önemli, zorunlu ve ivedi durumlar" koşuluna uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece üç kamu erki arasındaki denge bozulur yürütme organı yasama organına karşı üstün bir duruma gelir. TBMM'ne güven gücü etkilenir. KHK çıkarma yetkisi ayrı bir durum iken asıl yetki olan yasa yetkisinin yerini alır. Bu durum Anayasa ve hukuka aykırıdır.

b) Anayasa'ya Aykırılık Sorununun, Yasa'nın Tümü Yönünden incelenmesi :

Dava dilekçesinde; Anayasa'ya aykırılığı Anayasa Mahkemesi kararları ile saptanmış yasalar, aynen ve benzeri kuralları bünyesine alarak yeniden çıkarılırsa, devletin niteliğinin "hukuk devleti" olduğunu söylemenin olanak dışında kalacağı belirtilmiş, bu yüzden dava konusu yetki yasasının tümüyle ve bütün maddeleri yönünden Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olduğu öne sürülmüştür.

Bu savın yerinde görülmesi durumunda, yetki yasasının "Anayasa Mahkemesi kararlarına uyulmaması" yönünden Anayasa'ya aykırı bulunup iptal edilmesi gerekeceğinden, içerik yönünden Anayasa'nın diğer maddelerine aykırılığın incelenmesine gerek kalmayacaktır. Bu yüzden 153. maddeye aykırılık savı davada ön sorun niteliği taşımakta ve öncelikle incelenmesi gerekmektedir.

Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme:

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı belirtilmiştir.

Yasakoyucu, yasa düzenlemelerinde hukuk ve Anayasa'nın üstün kurallarına bağlıdır. Buna göre Anayasa'ya aykırı bulunan kuralların yeniden yasalaştırılmaması gerekir. Anayasa'ya aykırılığı Anayasa Mahkemesi'nce saptanmış kuralların aynı amaç doğrultusunda yeniden yasalaştırılması, kararı etkisiz duruma düşürmek anlamına gelir.

Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarında da belirtildiği gibi bağlayıcılık, kararların sonucu kadar gerekçeleri yönünden de geçerlidir. Bu nedenle yasakoyucunun aynı konuda çıkaracağı yeni yasada Anayasa Mahkemesi kararının sonucu ile birlikte gerekçesini de gözönünde bulundurması gerekmektedir.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kuralla içeriği yönünden "aynı" ya da "benzeri" olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Burada iki kuralın özdeş olması yetmeyecek, kurallar arasında "teknik içerik ve kapsam" bakımından da benzerlik aranacaktır.

Teknik içerik ve kapsam bakımından benzerlik, iptal edilen yasa ile yeniden çıkarılan yasanın sözcüğü sözcüğüne aynı olması anlamına gelmez. Çünkü, böyle bir anlayış 153. maddenin son fıkrasındaki kuralı anlamsız ve uygulanmaz kılar. Konu ve kapsam bakımından sözcüklerde farklılıklar olsa bile ikinci yasanın aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın onu etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığının saptanması aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personele ve bu kurum ve kuruluşların örgütlenmesine ilişkin 3347 sayılı Yasayla değişik 3268 sayılı Yasa'nın süresini uzatan ve bu Yasa'da değişiklik yapan 3479 sayılı Yetki yasası ile idari Usul ve işlemlerin Yeniden Düzenlenmesine ilişkin 3481 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nce yukarıda (a) bölümünde belirtildiği üzere kapsamının çok geniş olması, genel bir düzenlemeyi amaçlayan konuların somut olarak belirlenmemiş bulunması, KHK'ler için uyulması gereken önemli, zorunlu ve ivedi durumlara özgülenmemesi ve verilen yetkinin uzun süreli olması nedeniyle iptal edilmişlerdir.

Dava konusu Yetki Yasası da iptal edilen yasalarda olduğu gibi, kamu personeline ve kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır.

Bu Yasa'da öncekilerden farklı olarak kapsama giren personel ayrıntılı biçimde belirtilmiştir. Bunun nedeni yetki çerçevesinde değişiklik yapılacak yasa ya da KHK'lerin tek tek sayılmamış olmasıdır. Sonuçta söz konusu yasalarda kapsama giren kamu görevlilerinin çerçevesi eş düzeydedir. Tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır. Düzenleniş biçimindeki fark sonuca etkili değildir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesi ile ilgili olarak verilen yetki biraz daraltılsa bile, özde benzerliğini sürdürmektedir. Çünkü verilen yetki ile;

- Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşü yemden yapılabilecek,
- Bakanlık ve bağlı ya da ilgili kuruluşlar kurulabilecek,
- Mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının birleştirilmesine ya da kaldırılmasına, bunların görev, yetki ve örgütlerine ilişkin hükümlerde değişiklik ya da yeni düzenleme yapılabilecektir.

Görüldüğü gibi iptal edilen yetki yasası ile dava konusu yetki yasası konu, kapsam ve özellikle amaç bakımından benzer niteliktedir. Çünkü söz konusu yetki yasalarında amaç, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin çalışmalarında etkinliği arttırmak ve kamu hizmetinin düzenli, hızlı ve verimli biçimde yürütülmesini sağlamak olarak belirtilmiştir. Mevcut kimi farklılıklar, değişik anlatımlar genelde tesbit edilen bu benzerliği kaldıracak nitelikte değildir.

Bu durum, söz konusu yetki yasaların içerik olarak aynı nitelikte olduğunu göstermektedir. Yasalar arasındaki ayniyet yetki yasasının TBMM Genel Kurul görüşmeleri sırasında da dile getirilmiştir.

Hükümeti temsile yetkili Devlet Bakanı'nca TBMM Genel Kurulu'nda yapılan konuşmada şöyle denilmektedir:

"Anayasakoyucunun, teferruatlı bir şekilde düzenlediği söz konusu maddeye, gerek yetki süresini kısıtlayan ve gerekse kanun hükmünde kararname çıkarmayı ivedi ve zorunlu hallerde kullanabileceğine dair hüküm konmamış olmasını, bu hususları düşünmediği veya unuttuğu ve bu suretle de bu konularda ortada boşluk bulunduğu tarzında yorumlamak isabetli bir yaklaşım değildir."

Bu yorumdan sonra aynı Bakan tarafından şu eleştiride bulunulmuştur:

"... Bakanlar Kurulu'na tanınacak olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinde, yetki süresinin kısıtlanmaması ve ivedi ve zorunlu hallere bağlanmaması keyfiyeti, Anayasakoyucu tarafından, bu hükmün işlerliğine mani olmamak bakımından, bilinçli olarak kural haline getirilmiştir. Aksine düşünce tarzının ise bu maddeyi işlemez hale getireceği bir vakıadır ki, bu durum, Anayasakoyucunun iradesine ters düşmektedir."

Bu açıklamalar, Yasa'nın Anayasa Mahkemesi kararlarına karşın, önceki yetki yasalarıyla aynı amaç, konu ve kapsamda Bakanlar Kurulu'na yeniden yetki vermek düşüncesiyle çıkarıldığını ortaya koymaktadır. Gerçekten, 3755 sayılı Yetki Yasası'nda da,

daha önce Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasalarının iptal gerekçelerine uyulmamış ; konular somut olarak belirlenmeden ve önemli, zorunlu ve ivedi durumlar, kısa süreli olma koşulu dikkate alınmadan aynı amacı sağlamak üzere Bakanlar Kurulu'na yeniden bir yetki verilmiştir.

Bu durum, Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı davranıldığına ilişkin yeterli bir gerekçedir. Çünkü, Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği bir yasa ile verilen KHK çıkarma yetkisi, aynı amaç ve içerikle bu kez dava konusu yasa ile yinelenmektedir. Böylece, yasama organı KHK çıkarma konusundaki yetkisini, kendini de bağlayan Anayasa Mahkemesi kararını etkisiz kılmak için kullanmış olmaktadır.

Kuşkusuz, Anayasa'nın 91. maddesine göre TBMM'ne yetki yasasıyla Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verebilir. Ne var ki, TBMM bu yetkisini ancak anayasal sınırlar içinde kullanabilir. Anayasa'nın 153. maddesindeki kural da, bu "anayasal sınır" kapsamındadır. Başka bir anlatımla, eğer Anayasa Mahkemesi, KHK çıkarma yetkisini kimi anayasal sınırlar içinde bulmazsa, artık yasama organının aynı biçimde ve içerikte yeniden yetki yasası çıkarmaması gerekir. Tersine tutum Anayasa'nın 153. maddesindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırı olur.

Yukarıdaki açıklamalar karşısında, dava konusu Yetki Yasası Anayasa' nın 153. maddesinin son fıkrasındaki kuralla bağdaşmamaktadır. Bu nedenle anılan Yasa'nın iptal edilmesi gerekir.

Güven DİNÇER, Servet TÜZÜN ile Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamışlardır.

V- SONUÇ:

6.6.1991 günlü, 3755 sayılı "Kamu Kurum, ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun;

A- Tasarı evresinde:

1- Plân ve Bütçe Komisyonu'nca gönderilmesi üzerine, Anavatan Partisi TBMM Grubu Önergesi benimsenerek, dağıtımından başlayarak kırk-sekiz saat geçmeden aynı gün gündeme alınıp görüşülmesine olanak veren 6.6.1991 günlü TBMM Kararı'nın eylemli bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olduğuna, Güven DİNÇER, Erol CANSEL ile Yavuz NAZAROĞLU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- İçtüzük değişikliğinin iptali konusunda açılmış bir dava bulunduğuna Güven DİNÇER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Sosyaldemokrat Halkçı Parti TBMM Grup Başkanvekili'ne verilen dâva açma yetkisinin TBMM Kararı'nı da kapsadığına, Güven DİNÇER, Ahmet N. SEZER, Erol CANSEL, Yavuz NAZAROĞLU ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- içtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM Kararı'na yönelik davanın 60 günlük yasal süresi içinde açıldığına, OYNIRLIĞIYLA,

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

5- Söz konusu TBMM Kararı'nın biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Erol CANSEL'in karşı-oyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. Yasalaşmasından Sonra:

1- Tümünün biçim yönünden iptali isteminin yasal süresi içinde olmadığına ve başvuran Anamuhalefet Partisi'nin bu konuda dava açmaya yetkili bulunmadığına Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yavuz NAZAROĞLU ile Yalçın ACARGÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Tümünün öz yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER, Servet TÜZÜN ile Haşim KILIÇ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUGUYLA,

12.12.1991 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

Esas Sayısı : 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

Genelde katıldığımız sonuçlarda ayrışık oyda kaldığımız bölüm, yasaların biçim yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptal davalarını kimlerin ve kaç günlük sürede açabileceklerine ilişkin karar maddesidir.

Çoğunluğun bu konudaki görüşü, yasaların biçim yönünden iptali istemiyle Anamuhalefet Partisi'nin başvuramayacağı ve biçim yönünden başvuruların ancak yasanın Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra on gün içinde yapılabileceğidir.

Bu görüş, Anayasa'nın ilgili 148. ve 150. maddeleri karşısında doyurucu gerekçeye dayanmamakta, Anayasa kuralları arasında bir ayrımı, özellikle Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Yasa'nın konuyla ilgili 22. maddesinin Anayasa'nın yukarıda gözü edilen maddelerine yeğlenmesini yansıtmaktadır.

Paylaşılmasını olanaksız bulduğumuz çoğunluk görüşüne karşı kullandığımız karşıoylarımızın ortak gerekçesini şöyle açıklıyoruz:

1. Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasında, yasaların biçim' yönünden denetlenmesinin ancak Cumhurbaşkanınca ya da TBMM üyelerinin beşte birince yayım gününden başlayarak on gün içinde istenebileceği Öngörülmüştür.

2. Yine Anayasa'nın "İptal davası" başlıklı 150. maddesinde, yasaların, KHK'lerin, TBMM İçtüzüğü'nün ya da bunların belirli madde ve hükümlerinin biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan iptal davası açabilme hakkı Cumhurbaşkanına, iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri sayısındaki milletvekillerine tanınmıştır.

3. Bu iki kuralın karşılaştırılmasından çıkan sonuçlar şöyle özetlenebilir :

A. Anayasa değişikliğine ilişkin olanlar da içinde, tüm yasaların biçim yönünden denetlenmesini Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte biri isteyebilir.

B. Bu istem, yasanın yayımından başlayarak on gün içinde yapılabilir.

C. Yasaların, KHK'lerin, TBMM İçtüzüğü'nün biçim ve öz yönünden Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptalini ise, 148. maddedeki Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin beşte birine ek olarak iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları da isteyebilir.

D. Bu başvuru, Anayasa'nın 151. maddesi gereğince adları belirtilen düzenlemelerin Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altmış gün içinde yapılabilir.

4- Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrasının salt biçim yönünden iptali düzenlediğinde, bunun için de on günlük süre tanındığında tartışmaya yer yoktur. Tartışılan konu, Anayasa'nın 150. maddesindeki "... şekil ve esas bakımından..." sözcüklerinin anlamı, amacı ve kapsamıdır. Kanımızca, Anayasa'nın 148. maddesi bağımsız salt biçim yönünden iptal isteminin, 150. maddesi de özle birlikte olmak koşuluyla biçim yönünden ve öz yönünden iptal isteminin yöntemini düzenlemektedir. Biçim hiç söz konusu olmasaydı, özle birlikte biçim yönünden de iptal isteminde bulunma hakkı tanınmasaydı 150. maddede "şekil" sözcüğü hiç kullanılmazdı. 150. maddede yasa, KHK, TBMM içtüzüğü ayrımı yapılmamıştır ki 2949 sayılı Yasa'nın 22. maddesindeki KHK'lerle TBMM içtüzüğü için biçim ve öz, yasalar için "sadece" denilerek yalnız öz yönünden denetim ayrımı uygun olabilsin. Açıkça ortadadır ki Kuruluş Yasası, Anayasa'ya aykırı bir düzenleme getirmiştir. Uygunluk denetiminde yasaların yasalara göre denetlenemeyeceğinden daha ağır durum, Anayasa'nın bir yasaya göre yorumlanamayacağıdır. Bu nedenle 2949 sayılı Yasa'nın 22. maddesi üzerinde durmayı ve Anayasa'nın açıklığı karşısında bu kuralı tartışmayı gereksiz buluyoruz.

5- Anayasa'nın 150. maddesi, "şekil ve esas" sözcükleriyle biçim ve özü ayrı ayrı değil, birlikte amaçlamıştır. Maddedeki "ve" bağlacı "veya" yani "ya da" anlamında değildir. Öze birlikte olmak koşuluyla biçim yönünden de denetim ve iptal isteminde bulunulabilir. Yalnızca öz yönünden denetim ve iptal istemek yetkilerinin en doğal hakkıdır. 148. maddede sayılmayan KHK'lerle, TBMM İçtüzüğü 150. maddede sayılmıştır. Bunların biçim ve öz yönünden iptali olanağı benimsenirken, yasalar için 150. maddeye karşın 2949 sayılı Yasa'nın 22. maddesiyle bu olanağı tanımamak çelişki olmaktadır. Üstelik, TBMM üyelerinin beşte birinden daha fazla olacak iktidar ya da daha fazla olabilecek anamuhalefet partisine bu hakkı vermemek çelişkisine düşerek. Daha küçük bir sayıya 148. maddeyle tanınan biçim yönünden dava hakkı, hem de yasa olmayıp bu düzeyde sayılan KHK ile TBMM İçtüzüğü için, daha büyük gruplardan, iktidar ve anamuhalefet partilerinin Meclis gruplarından esirgenmektedir. Neden ve niçin' bu sorular karşılıksız kalmasa da, yanıtları, doyurucu biçimde verilememektedir.

Öğretideki görüşlerin çoğunluğu, 148. maddenin özellikle yasaların biçim yönünden denetimine ilişkin olduğunu doğrulamakla birlikte 150. maddenin öze birlikte biçim yönünden denetimi de öngördüğünü açıklamaktadır. 150. maddenin uzun ilk tümcesiyle yasa, KHK ve TBMM İçtüzüğü ayrımı yapılmadan konu düzenlenmiştir. Kuruluş Yasası'nın bu tümceyi bölerek ayrıma gitmesi yanlış ve anlamsızdır. Nitekim Anayasa'nın 151. maddesi hepsi için 60 günlük süreyi öngörmüştür. 2949 sayılı Yasa'nın 20. maddesinin son fıkrasında, iktidar ve anamuhalefet partilerinin Anayasa değişiklikleriyle yasaların biçim bozuklukları nedeniyle iptal davası açamayacaklarının belirtilmesi de salt biçimle sınırlı istemler için anlaşılmak gerekir. Anlatım zayıflığı, anlaşılmayı güçleştirmiştir. Anayasa'nın 148. maddesine dayanan Yasa'nın bu maddesi, Anayasa değişikliğini fazladan yazmaktadır. Çünkü Anayasa değişikliği de bir yasayla yapılır. Yalnız biçim yönünden denetimi iktidar ve anamuhalefet partileri isteyemezler. Bu açıktır. Anayasa değişikliği de öz yönünden dava edilemez. Bu durum, iptalle ilgili yasa maddesinde belirtilebilirdi. Demek ki 20. madde yalnızca biçim yönünden denetim istemine ilişkin olarak anlaşılmak, yasaların hiçbir zaman biçim yönünden iktidar ve anamuhalefet partilerince iptallerinin istenemeyeceği çelişkisine dayanak yapılmayacaktır. Çoğunluk görüşü, bu iki büyük Meclis Grubu için yasaların biçim yönünden iptal istemiyle denetim başvurusuna olanak tanımamaktadır. KHK ile TBMM İçtüzüğünden daha önemli iki düzenleme için bu yolu kapamayı devingen, çağdaş, usçu ve hukuku üstün tutan anlayışla bağdaştırmak güçtür. Anayasa'nın tanıdığı bir hak, yasa ile iktidar ve anamuhalefet partileri Meclis gruplarından alınamaz.

6- Anayasa'nın 148. maddesinde süresi belirtilerek Cumhurbaşkanına ve TBMM üyelerinin beşte birine tanınan hak, öze birlikte iktidar ve ana-muhalefet partileri Meclis Gruplarına da tanınmıştır. Bu yolu kapatmak demokratik gelişimleri Anayasa'ya aykırılıkları giderme girişimlerini önlemek olur. Biçim yönünden denetim süresini geçirenin bundan yararlanması düşünülemez. Çünkü, 148. maddede iktidar ve anamuhalefet partilerine salt biçim yönünden dava hakkı tanınmamıştır. 150. madde ile bu hak, öze birlikte verilmiştir. Cumhurbaşkanı ile TBMM'nin beşte biri sayısındaki üyesine ise KHK'lerle TBMM İçtüzüğü için 148. maddede verilmeyen hak, ilgili 150. maddede öze birlikte verilmiştir. Yani 148. maddede Cumhurbaşkanı ile TBMM üyelerine verilmeyen KHK ve İçtüzük için başvuru 150. maddeyle, aynı biçimde iktidar ve anamuhalefet partisine 148. maddede verilmeyen yasa için başvuru da yine 150. maddeyle verilmiştir. Başka bir anlatımla 150. madde, 148. maddenin yalnız biçim nedeniyle tanıdığı denetim isteme hakkını, her yetkili için ve her düzenleme bakımından öngörerek birleştirilmiş, deneyi kurmuştur. Bu bir genişletme değil, amaca uygun yapının doğal sonucudur. Kuruluş Yasası'nın 22. maddesi "şekil ve esas"ın kapsamından "yasa"yı çıkarmış, yasayı yalnız öz yönünde denetim ayırımına almıştır. Oysa Anayasa'nın 150. maddesinin ilk tümcesi "Kanunların. ..." sözcüğüyle başlayarak "şekil ve esas bakımından"

sözcükleriyle denetimi düzenleyip tamamlamaktadır. Yasa'nın "kanun" adını "şekil ve esas" yönünden denetim dışında tutması acık bir yanlışlık ya da yanılıdır.

7. Tersine bir anlayış geçerli olsa idi 150. maddenin 148. maddeden önce yazılması, iptal kurumunun genelde düzenlenmesinden sonra ayrık durumun düzenlenmesi gerekirdi. Ya da 150. madde yalnızca öz yönünden denetimi düzenlerdi. Kaldıki KHK ile TBMM İçtüzüğü için biçim ve öz yönünden başvuru süresini bir tutmak da, Yasa'nın 22. maddesinde olduğu gibi, gerekmezdi. Anayasa'nın 151. maddesi de böyle bir ayırım yapmamış, yasayı, KHK'yi ve TBMM İçtüzüğünü birarada saymıştır.

8. Yasa yeğlenirse, "Cumhurbaşkanı ya da beşte bir milletvekili on günlük süreyi kaçırınca bir daha biçim yönünü ileri sürçmesinler" diye, siyasal parti gruplarından biçim yönünde davacı olmak hakkı yasa ile alınmış olmaktadır. Tanınmış bir hakkı süreyi kaçırana yeniden kullanma olanağı vererek tanımak hatâ ise (ki burda 148 deki davacılar nedeniyle yasa sözcüğü kaldırılıyor), tanınmamış bir hakkı (148. maddede KHK. ve içtüzük için hak yok) başka nedenlerle 148. maddedeki davacılara 150 de tanımak da hatâ olur. Anayasa'nın hatâ yaptığı söylenemez. Bu nedenle 150. madde tekrar sayılmaz. Çünkü 150. maddeye 148 de olmayan yeni iki davacı grup katılmıştır.

150. madde "şekil ve esas" demiştir. "Hem şekil, hem esas" dememiştir. Bundan "Esasla birlikte şekil" anlaşılmak gerekir. Çünkü, biçim bağımsız olarak ayrı davacılar, ayrı süre koşulu ve ayrı metin (yalnızca Anayasa değişikliğiyle yasa) için ayrı maddede (148) düzenlenmiştir. Özel koşullara bağlıdır, davacıları da sınırlıdır. Kaldıki, "hem şekil, hem esas" ayrı ayrı anlaşılrsa, o zaman özü dava etmeyip istediğini seçer, yalnız biçimi altmış gün içinde dava edebilir. Amaç bu değil, özü dava nedeni yapmaktır. Biçim, yalnızca altmış gün içinde dava edilebilseydi ayrı bir maddede düzenlenmezdi. 148. maddede öz düzenlenmiş olsaydı, 150. maddede biçimle birlikte özün dava edilebilirliği düşünülürdü. Demek ki, öz dava edilirken özle birlikte olmak koşuluyla biçim de dava edilebilecektir. Sakıncası yoktur. Tekrar da olmaz. Çünkü, davacıları değişik ve fazladır. Bu yeni iki gruba da biçim yönünü dava etmek hakkı, koşulu olarak (özle birlikte) tanınmıştır. Böyle olmasa idi, KHK ve İçtüzük için tanınan hak yasa için engellenir, "yasa" sözcüğü Anayasa'da olmazdı. KHK. ve İçtüzük için özle birlikte biçimin de dava edilebilirliği, bu yöntem kabul edilince yasa için önlenmesinin anlamı da yoktur. Anayasa hakları genişletir, daraltmaz. Anayasa'ya, "Cumhurbaşkanı ve beşte bir sayıda milletvekili yasa için öz yönünden dava açarken, önce biçim yönünden dava açmamışsa bir daha biçimi öne süremez" demek fazla olurdu. Bunlar için önlenirken parti gruplarını haktan yoksun kılmak, hukuksal düzenlemeye de uygun düşmemektedir.

2949 nolu Yasa'nın "yasa" sözcüğü Anayasa'nın 150. maddesinde yokmuş gibi düzenleme yapması bu sonucu getirmektedir.

9. Biçim çok belirgin koşulları matematiksel açıklıkta olduğundan 10 günlük kısa sürede Cumhurbaşkanı da dava açabilir, beşte bir imza da kısa bir çalışma için toplanabilir. Yani çalışma daha az zaman, imza işi biraz daha fazla zaman alabilir. İkisi için 10 gün yeterli görülmüştür. Biçimin incelenmesi de ivedi olacaktır. İvedi incelenebilir olduğundan. Öz, daha karışık ve ağırdır. Bunun için altmış gün verilmiştir. Ama, Anayasa değişikliğinde dava hakkı daha üstün tutulan güçlere tanınmıştır. Özü dava edilemediğinden biçimi için iki davacıya hak verilmiştir. 150. maddede özün davacıları genişletilerek Anayasa değişikliğine yalnız biçim için iptal hakkı verdiğinden bu maddeye alınmamıştır. Ayrıca önce biçim için dava hakkı verilmeyen iki yeni düzenleme buraya konulmuştur (KHK. ve İçtüzük). Bu seçim, Anayasakoyucunun istencidir. Anayasa maddesi "Kanun" sözcüğüyle başladığına, KHK ve

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

İçtüzük için kabul edildiğine göre, öze birlikte biçim yönünden de yasalar için dava hakkı bulunduğunu kabul etmek Anayasa'nın hem ruhuna hem de amaca uygun düşecektir. Böylece "tekrar, yanlış, fazla" yakıştırmasından da Anayasa kurtarılacaktır. Nasıl 148. maddede KHK ile İçtüzük olmadığından 150. madde ile Cumhurbaşkanına ve beşte bir milletvekiline bunlar için hak tanınmışsa, 148. maddeye alınmayan parti grupları 150. maddeye alınarak bunlara da yasa için biçim yönünden dava hakkı verilmiştir.

Öz yönünden dava açanın daha az önemli olan biçim yönüne değinmesinin sakıncası yoktur. Kimi durumlarda iki aykırılık nedeni içiçedir, birbirine bağlıdır ve ayrılması da güçtür. Öz yönünden iptal isteminde bulunurken biçim yönünü ileri sürmenin gereksizliği de savunulamaz. Daha ağır ve kapsamlı bir istemde bulunanın daha az ve dar bir istekte bulunması, hakkına karşı çıkılamaz. Olayda süresi içinde öz yönünden denetim isteyen anamuhalefet partisi, bununla birlikte biçim yönünden de denetim isteyebilir. Anamuhalefet partisi yasaların biçim yönünden denetimini isteyebileceği gibi, öz yönünden denetimle birlikte ve aynı sürede bu nedenle başvurabilir. Anayasa'da bu istemi engelleyen bir kural bulunmamakta, tersine bu hakkı doğrulayan açıklık yer almaktadır. Belirginlik karşısında Kuruluş Yasası'na dayanılmaz.

Açıkladığımız nedenlerle, kararın B/1 maddesindeki çoğunluk görüşüne katılamıyoruz.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN
Üye
Yavuz NAZAROĞLU

Başkanvekili
Güven DİNÇER
Üye
Yalçın ACARGÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

A. İçtüzük:

1- Anayasa'nın 148. maddesinde, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre; Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün şekil ve esas bakımından Anayasaya uygunluğunu denetler.

Anayasa'nın 95. maddesi, TBMM'nin çalışmalarını kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürüteceğini öngörmüştür.

Anayasa'nın 148. maddesi, TBMM İçtüzüğünü yasal bir düzenleme olarak kanunlar gibi Anayasal denetime tabi tutmuştur. Denetime tâbi tutulan, TBMM de kanunlar gibi kabul edilen ve başkaca hiçbir işleme tâbi olmaksızın yayınlanıp yürürlüğe giren içtüzük metinleridir. Anayasa Mahkemesi'nin süregelen yorumları ile içtüzük hükmü mahiyetinde olan ve TBMM komisyon, Kurul ve Genel Kurulunca kabul edilen değişik şekil ve isimler altındaki metinler de içtüzük sayılmakta ve içtüzük gibi Anayasa Mahkemesi'nce Anayasaya uygunluk denetimine tâbi tutulmaktadır.

Bir kuruluş olarak TBMM'nin kendi iç yönetimi ile ilgili içtüzük uygulamaları, hukuksal niteliği bakımından idaridir. TBMM nin yasama erki ile ilgili olarak yaptığı çalışmalar ise siyasidir. Bu yüzden de komisyonlar ve genel kurulda yapılan içtüzük uygulamalarının yaptırımı genelde siyasidir. Kanunların ve içtüzük metinlerinin yasalaşması yöntemi ile ilgili olarak sınırlı bir hukuksal denetim yolu mevcuttur. Bu da şekil yönünden Anayasa Mahkemesi'nce yapılan Anayasa'ya uygunluk denetimidir. Bu denetim TBMM'nin öz iradesinin yasalara yansımaları sağlama yönünden yapılan sınırlı bir denetim yoludur.

Mahkememiz, kararında, Hükümetçe ve komisyonca verilmesi gerekli bir önergenin bir parti grubunca verilerek görüşmelerin öne alınması suretiyle yapılan hatalı uygulamayı içtüzük değişikliği olarak kabul etmiştir.

İçtüzüğün uygulanmasında kurallara aykırılık varsa bunun çözümü siyasidir ve TBMM içindedir. Oturum yöneten başkanvekilinin usul tartışmaları sebebiyle açıkladığı gibi uygulamanın hatalı bulunması halinde konunun Danışma Kuruluna götürülerek düzenleme tartışması (İçtüzük tartışması) haline getirilebilmesi mümkündür. Yoksa içtüzüğe aykırı bir uygulamanın, herhangi bir içtüzük düzenlemesiymiş gibi Anayasa Mahkemesi'ne getirilebilmesi mümkün değildir.

İçtüzük uygulamalarındaki içtüzük kurallarına aykırılık ancak Anayasa'nın 148. maddesinin ikinci fıkrası ile sınırlı konularda yapılabilir.

İçtüzük hükümlerinin yanlış yorumlanması ve uygulanması içtüzük değişikliği ve yeni içtüzük kuralı konulması şeklinde değerlendirilemez.

İçtüzük uygulamalarının Anayasa Mahkemesi'nce denetimi, Anayasal denetim yetkisi dışında kalan bir alanın denetimi anlamına gelir.

2- Anayasa'da, Anayasa'ya uygunluk denetiminde başvuru "itiraz" ve "dava" biçiminde olması öngörülmüştür. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davalarında, dava ile ilgili genel kabul gören anlayış ve yorumları benimsemek gerekir. "Dava", istemle sınırlıdır. Bu sınırın mahkemece genişletilmesi düşünülemez. Dava dilekçesinin, davanın "özet" bölümü ile "sonuç" bölümünde davanın açık olarak yetki kanununa karşı açıldığı anlaşılmaktadır. Gerekçe bölümündeki açıklamaları istem kabul etmek mümkün değildir.

Bu nedenlerle içtüzük değişikliği yapıldığı ve bunun aleyhine de dava açıldığı yolundaki karara karşıyım.

B. Yetki Yasası:

1- Anayasa'nın 87. maddesi TBMM'nce belli konularla sınırlı olmak üzere Bakanlar Kuruluna, KHK çıkarmak yetkisinin verilebileceğini öngörmüştür. Anayasa'nın 91. maddesi ise KHK çıkarma yetkisinin sınırlarını ve kullanım şeklini belirlemiştir.

KHK ile ilgili olarak Bakanlar Kuruluna verilecek görev ve Bakanlar Kurulunca kullanılacak yetkinin esasları ve sınırları Anayasa maddelerinde gösterilmiştir. Konunun temellerini ve sınırlamalarını Anayasa maddelerinde aramak gerekir.

Mahkememizin yetki kanunları ile ilgili iki iptal kararında getirilen "önemli, zorunlu ve ivedi olma" ölçütleri Anayasa'da mevcut değildir. Anayasa'da yer almayan yeni yeni ölçütlerin Anayasa Mahkemesi kararları ile getirilmesi Anayasa Mahkemesi'nin yetkisi dışındadır.

2- Aynı konuda çıkarılan ve sürekli uzatılan yetki kanunları, Mahkememizi daha önceki kararlarında belirtildiği gibi TBMM yetkilerinin yürütme organına devri niteliğindedir, İptal kararlarının gerekçesinin bu bölümüne katılmakla beraber dava konusu 3755 sayılı Yetki Kanunu için böyle bir gerekçe ileri sürülemez; Zira 3755 sayılı Kanun iptal kararlarının gerekçelerine uygun olarak hazırlanmış aynı konuyu düzenleyen fakat kapsamı ve sınırları farklı olan bir kanundur.

3- Anayasa'nın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu hükmün yasama organı yönünden anlamı, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları üzerine aynı konunun TBMM'nce yeniden yasalaştırılması sırasında yasama organının kararın gerekçesi ile hüküm fıkrasına uygun bir düzenleme yapma zorunluluğudur. Yasama organının buna aykırı davranışı Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ve Anayasa kurallarının üstünlüğü ilkesine aykırıdır.

3755 sayılı Yetki Kanunu şüphesiz iptal edilen yetki kanunlarıyla düzenlenen "personel" ve "idari yetki" alanlarını düzenlemektedir. Ancak, yeni düzenlemenin kapsam ve boyutları iptal edilen yasalardan farklıdır. 3755 sayılı Yetki Kanunu daha önce verilen iptal kararları gözönünde tutularak düzenlenmiştir, itamın hükmünde kararname çıkarılması için yetki verilen konuların kapsamı daraltılmış, sınırı daha açık bir şekilde belirlenmiş ve verilen yetkinin süresi de kısaltılmıştır.

Bu nedenlerle dava konusu yetki kanunu ile Anayasa'nın 153. maddesine aykırı hareket edilmemiştir.

4- Yetki kanunlarının Anayasaya uygunluk denetimi diğer yasaların denetimine göre daha biçimsel bir denetimdir. Genelde bu denetim, yetkinin Anayasal sınırlar ve ölçüler içinde verilip verilmediği yönünden yapılmaktadır. Bu denetimin biçimsel yönden yapılan bütün denetimler gibi öze etkisi ile sınırlı bir anlayış içinde yapılması gerekir. Zira önemli olan yetki kanununa göre çıkarılan KHK'lerin Anayasaya uygunluğudur. Bu konuda ise geniş denetim imkanı mevcuttur.

Yetki kanununun denetimi, maksadı aşan bir duyarlılıkta yapılmıştır. Aşırı bir biçimsel denetime Anayasal gerek ve ihtiyaç yoktur.

Yukarıda açıklanan nedenlerle iptal kararma karşıyım.

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde müessiriyeti artırmak, kamu görevlilerine yeterli ve adil bir ücret seviyesi saptayarak mali ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileşmeler yapmak ve kamu kurum ve kuruluşlarına kuruluş ve teşkilatlanmalarında gerekli düzenlemelere gitmek üzere hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren 3268 ve 3347 sayılı Kanunlarda değişiklik yapılması hakkındaki 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddelerinin iptali için Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) Meclis Grubunca açılan dava sonunda, Anayasa Mahkemesi'nce anılan Yasa'nın bu iki maddesi Anayasa'ya aykırı bulunarak 1.2.1990 günlü, Esas: 1988/64, Karar: 1990/2 sayılı kararla iptal edilmiştir.

Yine 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı "İdari Usul ve İşlemelerin Yeniden Düzenlenmeleri ile ilgili Yetki Kanunu" yukarıda sözü edilen Anamuhalefet Partisi Meclis Grubunca açılan iptal davası üzerine denetlenmiş ve Anayasa'ya aykırı bulunarak 6.2.1990 günlü, Esas: 1988/62, Karar: 1990/3 sayılı kararla iptal edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce yeniden aynı amaç doğrultusunda kabul edilen 3755 sayılı Kanuna ilişkin olarak dava dilekçesinde; bu Yetki Yasasının önceki Yetki Yasalarıyla aynı olduğu, yasama organının Anayasa'ya aykırılığı saptanmış hükümlerin yeniden yasalaştığı, bu suretle Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarını geçersiz kıldığı ve ortadan kaldırdığı ileri sürülerek 3755 sayılı Yasa'nın öncelikle bu bakımdan ve Anayasa'nın Başlangıç bölümü ile 2., 7., 8., 11., 87., 88., 91., 113., 125. ve 153. maddelerine aykırı düşmesi nedeniyle iptali istenmiştir.

Mahkemece, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık sorununun, ön sorun niteliği taşıdığı kabul edilerek, öncelikle bu husus üzerinde durulmuş ve dava konusu Yetki Yasası'nın, Anayasa'nın 153. maddesi son fıkrasındaki kuralla bağdaşmadığı sonucuna varılarak, bu nedenle iptaline karar verilmiştir.

ileri sürülen iddiaların yerinde olup olmadığını saptayabilmek için evvelce iptal edilen 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasaları ile bu defa iptali istenen, 3755 sayılı Yetki Yasası'nın birbirinin aynı veya benzeri olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Zira, Anayasa Mahkemesi'nin 20.4. 1971 günlü, Esas: 1970/31, Karar: 1971/44 sayılı kararında da vurgulandığı üzere Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı nedeniyle Yasama Meclisinin bu kararlara aykırı işlem yaparak yasa çıkarmış olmalarının söz konusu edilebilmesi için Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği yasa ile sonradan kabul edilen yasanın içeriği

bakımından aynı nitelikte bulunması zorunludur. Böyle bir durum gerçekleşmedikçe Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık gerekçeleriyle iptal kararı verilmesi düşünülemez.

iptal edilen önceki sözü edilen yasalar ile dava konusu 3755 sayılı Yasa'nın düzenledikleri konular bakımından özdeş oldukları sonucuna varılabilmek için, öncelikle "Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme" müessesesinin mahiyet ve niteliğinin gözönünde tutularak, işbu yasaların kapsam, ilke ve Bakanlar Kuruluna tanınan yetkiler yönünden incelenmesi gerekir.

Gerek değişik 1961, gerek 1982 Anayasalarına göre KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu'nundur. Yürütme Organının başka herhangi bir unsuru KHK çıkaramaz ve Yetki Kanunuyla kendisine böyle bir yetki verilemez. Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi "Sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri" istisna edilirse doğrudan doğruya Anayasa'dan değil, Bakanlar Kurulu'na bu yetkiyi veren Yetki Kanunundan doğar. Önceden bir Yetki Kanunuyla yetkilendirilmedikçe, Bakanlar Kurulu kendiliğinden KHK çıkaramaz.

Anayasa'nın KHK'lerle ilgili hükümleri arasında yer alan 87. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri; ... Bakanlar Kuruluna belli konularda, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; ..." biçiminde belirtilmiş, 91. maddesinde de "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 bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

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

Sözü edilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme ile ilgili Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerindeki hükümler birlikte incelendiğinde; Anayasa Koyucunun Anayasa'nın 91. maddesinde yer alan koşullar ile KHK'nin sınırlarını oluşturduğu anlaşılmaktadır. Anayasa'ya göre, KHK, yetki kanununun koyduğu amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı olarak çıkarılabilecektir. Yetki Kanunu, çıkarılacak KHK'lerin sınırlarını oluşturmak bakımından bir çerçeve kanunu niteliğindedir. Anayasa'nın 91. maddesinde "yetki yasasında çıkarılacak kararnamenin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterileceği" belirtildiğine göre, KHK'ler belli bir amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı olmak zorundadır. Anayasa'da öngörülen ve yukarıda açıklanan konu ile ilgili bu sınırlamalar dışında ek koşullar aranmamalıdır.

Daha önce Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasaları ile dava konusu 3755 sayılı Yetki Yasası amaç bakımından özdeş oldukları halde, kapsam, ilke, kullanma süresi ve netice itibarıyla Bakanlar Kuruluna tanınan yetkiler bakımından önemli farklılıklar içermektedirler.

Şöyle ki:

1- 3479 sayılı Yetki Yasası ile 3268 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin (A) fıkrasının (K) bendine 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararname dahil edilmekte, (B) fıkrasının (a) bendine ise

"Yeni Bakanlık" kurulması ilavesi yapılmaktadır, işbu düzenleme ile genelde, 3268 sayılı Yetki Yasası'na bazı yeni ilaveler yapılması suretiyle kapsamı genişletilip, yetki süresi uzatılmaktadır.

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

2- 3268, 3347, 3479 ve 3481 sayılı Yetki Kanunlarında, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin mali ve sosyal haklarında düzenleme yapılmasına ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna tanınan yetkiler, 3755 sayılı Yetki Kanunu'nun 2. maddesi (a) fıkrasında "... kuruluşlarda çalışanların mali ve sosyal haklarını düzenleyen kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin münhasıran özlük haklarına ilişkin hükümleriyle özel kanunlarında veya teşkilat kanunlarında mevcut mali ve sosyal haklara dair olan hükümleri" koşullarına bağlanmıştır. İşbu fıkra göre, Bakanlar Kurulu sözü edilen personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenleme yaparken, bu koşulların varlığını arayacaktır.

3755 sayılı Yasanın 2. maddesi (b) fıkrasında da iptal edilen yetki yasalarında Bakanlar Kuruluna kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerini düzenleme konusunda verilen yetki kapsamı, getirilen yeni koşullarla değiştirilmekte ve bazı kısıtlamalara gidilmektedir.

Dava konusu Yetki Yasası'nın ilkeler bölümünü düzenleyen 3. maddesi (d), (e) ve (f) fıkralarında iptal edilen yetki yasalarında bulunmayan "Bu Kanunun 2 nci maddesinin (b) bendinde yazılı yetkiler kullanılırken sadece mer'i mevzuatta mevcut yetkilerin yeniden dağıtımı, toplanması veya kaldırılması esastır.", "Bu yetki Kanunu ile ancak bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun veya kanun hükmünde kararnameler ile bunların ilgili maddelerinde düzenleme yapılabilir.", "Bu Yetki Kanununun uygulanmasında biri diğerinden ilişkisiz konular aynı kanun hükmünde kararname metninde yer alamaz." biçimindeki kurallar ile Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin kullanılması sınırları daraltılmıştır. Ayrıca iptal edilen her iki Kanun Hükmünde Kararnamede kullanma süreleri üç sene gibi uzun bir süre olarak belirlendiği halde, dava konusu işbu kararnamede ise kullanma süresi, iptal gerekçeleri arasında yer alan kullanma süresinin fazlalığı gözönünde tutularak on ay gibi kısa bir süre olarak gösterilmiştir.

Görüldüğü gibi 3755 sayılı Kanun konuyu, iptal edilen 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasalarından farklı biçimde düzenlemiştir. Bu durumda Yasama Organının Anayasa Mahkemesi iptal kararlarına aykırı davrandığından söz edilemez. Aksine bir görüşün kabulü halinde ise; 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasaları Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiği için, işbu iki yetki yasalarından içeriği bakımından farklı ve aynı nitelikte bulunmayan "Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarına" ve ayrıca "Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına" ilişkin olarak Yasama Meclisince yeni bir yetki yasası çıkarılamayacaktır.

Bu durumda da, Anayasa'nın 91. maddesi birinci fıkrası ile getirilen ve Yetki Yasalarını konu yönünden sınırlayan koşullar dışında, bir yetki yasasının Anayasa Mahkemesi'nce herhangi bir nedenle iptal edilmesi halinde, amaç bakımından özdeş olan fakat kapsam ve Bakanlar Kuruluna tanınan yetkiler bakımından önemli farklılıklar içeren yeni bir yetki

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

yasasının Yasama Meclisince çıkarılamayacağına dair Anayasa'nın sözü edilen maddesinde mevcut olmayan KHK için ek sınırlama koşulu getirilmiş olacaktır.

Çoğunluğun 12/12/1991 günlü, 3755 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu'nun Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı olduğuna ilişkin görüşüne yukarıda açıklanan nedenlerle katılmıyorum.

Üye

Servet TÜZÜN

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/27

Karar Sayısı : 1991/50

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 26. maddesinde, "Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde veya hükümlerinin Anayasaya aykırılığı sebebiyle açılacak iptal davası 20 nci maddenin (2) numaralı bendinde yazılı siyasî parti gruplarının genel kurullarının, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alacakları karar üzerine, grup başkanları veya vekilleri tarafından açılır." denilmekte; 27. maddesi ikinci fıkrasında ise "Dava, ... siyasî parti grupları tara-dan açılmakta ise grup genel kurulu kararının tasdikli örnekleri ile dava dilekçesinde imzası olanların grup başkanı veya vekili olduklarını belirleyen onaylı belge örneklerini dava dilekçesi ile birlikte Genel Sekreterliğe verilmeleri zorunludur." denilmektedir.

9.7.1991 günlü dava dilekçesinde, 3755 sayılı Yasa'nın TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesiyle ilgili önerenin kabulüne ilişkin 6.6. 1991 günlü İçtüzük değişikliği niteliğinde olduğu ileri sürülen TBMM karar ile 3755 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılıkları nedeniyle iptalleri istenilmekte ve böylece başvuru iki davayı içermektedir.

5.7.1991 günlü SHP Grup Genel Kurulu'nun 43. birleşiminde alınan karar yalnızca 3755 sayılı Yasa hakkında Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmasına ve bu konuda Genel Başkan'a yetki verilmesine ilişkindir. Nitekim SHP Genel Başkanı da Grup Genel Kurulu'nun bu kararma uygun olarak yalnızca 3755 sayılı Yasa'nın iptali konusunda Anayasa Mahkemesi'ne dava açmak üzere Grup Başkanvekilini görevli ve yetkili kılmıştır. Oysa, yukarıda sözü edilen 26. madde hükmü gereğince TBMM İçtüzüğü'nün iptali istemiyle dava açılabilmesi için Parti Grup Genel Kurulu' nün kararı zorunludur. Şu durumda, 6.6.1991 günlü, TBMM kararının iptali için Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmasına ilişkin SHP Grup Genel Kurulu'nun bir kararı bulunmamaktadır. Bu nedenle 6.6.1991 günlü, TBMM kararının iptaline

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

ilişkin davanın yetkisizlik nedeniyle reddine karar verilmesi gerekir. Bu gerekçelerle çoğunluğun görüşüne katılmıyorum.

Üye

Ahmet N. SEZER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

1- 6.6.1991 günlü, 3755 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nın tasan evresinde Bütçe Komisyonu tarafından gönderilmesi üzerine, Anavatan Partisi TBMM Grubu Önergesi benimsenerek, dağıtımından başlayarak kırksekiz saat geçmeden aynı gün gündeme alınıp görüşülmesine olanak veren 6.6.1991 günlü TBMM Kararının eylemli bir İçtüzük değişikliği niteliğinde olduğu biçimindeki çoğunluk görüşüne aşağıdaki gerekçelerle katılmıyorum:

İçtüzüğün 53. maddesine göre Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtımı tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmedikçe görüşülemez. Bu süre geçmeden gündeme alınması, gündemdeki kanun tasan ve teklifleri ile, komisyonlardan gelen diğer işlerden birine öncelik verilerek bu kısmın ilk sırasına geçirilmesi, Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli olarak Genel Kuruldan istenebilir. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.

Olayda tasarının kırksekiz saat geçmeden gündeme alınarak görüşülmesi teklifi Anavatan Partisi TBMM Grubunun önerisi, üzerine gerçekleşmiştir, içtüzüğün 53. maddesine aykırı olan bu işlemin, salt Anayasa'nın 148. maddesi gereği, içtüzüğün Anayasa'ya aykırılığı denetimini gerçekleştirmek için bir içtüzük değişikliği olarak kabul edilmesini mümkün göremiyorum. Zira Millet Meclisi içtüzüğü'nün değiştirilmesi yöntemi, 157 ve sonraki maddelerde gösterilmiştir. Değişiklik teklifleri milletvekillerince (f. 1) veya Anayasa Komisyonunun içtüzükte öngördüğü boşluk ve aksaklıkların giderilmeleri için önerilerini rapor halinde Meclis Başkanlığına vermesi ve görüşlerin Başkanlık Divanınca benimsenmesi ve Meclis Başkanının içtüzükte gerekli değişiklik tekliflerinin yapılması için Genel Kurulu uyarması üzerine yine milletvekillerinin verecekleri tekliflerle gerçekleştirilir, (f. 2) Teklifler Millet Meclisince kabul edilirse Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Olayda bu prosedür işletilmemiştir. Şu halde kurallarına uygun bir tüzük değişikliği söz konusu değildir.

İçtüzüğe aykırı olan bu uygulamanın, teamüllere uygun olduğu savı da geçerli olamaz. Önce, teamüli hukukun (örf ve âdet hukukunun) oluşa-" bilmesi için, ilgililerin tutumlarının

belli bir olay karşısında sürekli olarak aynı biçimde tekrarlanmış olması; ayrıca, sürekli hale gelen bu tekrarın artık gelenek haline geldiğine ve uyulması gerektiğine inanılması lâzımdır. Olayda bu durum açıkça bilinmediği gibi; böyle olduğu anlaşılsa bile, parlamento hukuku kurallarını ayrıntılı biçimde düzenleyen bir Anayasa ve içtüzük hükümleri varken teamülün içtüzük hükmünü değiştirdiğini ve hattâ yeni bir içtüzük hükmünü oluşturduğunu kabul etmek ve bu hükmü anayasal denetimin bir ölçüsü olarak almak mümkün değildir (Bkz. Teziç, E. Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları, 1980, İstanbul, s. 72-73; Eroğul, C. Anayasayı Değiştirme Sorunu, SBF Yayını, 1974, s. 13; Aksi Fikir, Özbudun, E. Türk Anayasa Hukuku, 1990, s. 196). Olayda Millet Meclisi İchtüzüğü'ne aykırı olarak alınmış bir TBMM kararı söz konusudur. Bu tür kararlar ise Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışındadır (Anayasa'nın 85. maddesi hariç). Ancak, denetim dışı kalan bu tür kararlarla içtüzük hükümlerinin devamlı saptırılması olasılığı da doğabileceğinden, sorunun, bir Anayasa boşluğu olarak nitelendirilip, Anayasa Mahkemesi'ne, usulsüz olarak verilen ve içtüzüğe aykırılık oluşturan eylemli kararların da denetlenmesi yetkisi veren Anayasa değişikliği getirilmesi yerinde olacaktır.

2- Kararı bir içtüzük değişikliği olarak kabule imkân olmadığına göre, bu konuda açılmış bir iptal davası da söz konusu olamaz.

3- Sosyaldemokrat Halkçı Parti TBMM Grup Başkanvekili'ne verilen dava açma yetkisi, TBMM Kararı'nı kapsamamaktadır. Zira ortada bir içtüzük değişikliği yoktur. İchtüzüğe aykırı olarak verilmiş bir TBMM Kararı vardır. Bu tür kararların Anayasa Mahkemesi'nce denetlenmesini öngören anayasal hükümler getirilmedikçe, kararın Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle dava açma yetkisinin söz konusu olmaması gerekir.

4- Söz konusu TBMM Kararı gerek biçim, gerekse öz yönünden Anayasa'ya aykırıdır. Zira, Anayasa'nın 95. maddesi, TBMM çalışmalarını, kendi yaptığı İchtüzük hükümlerine göre yürütür, demektedir ve 88. maddenin ikinci fıkrası da, kanun tasan ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usûl ve esaslarının içtüzükle düzenleneceğini hükme bağlamaktadır. Şu halde, halde, Anayasa'nın buyruğuna göre hazırlanmış Meclis İchtüzüğü'nde belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmemiş bir yasama tasarrufu Anayasa' nın 88. maddesinin ikinci fıkrasına ve 95. maddeye aykırı olur. Ancak, bu aykırılığın Anayasa Mahkemesi'nce bir iptal sebebi yapılması yukarıda da belirttiğim gibi, Anayasa Mahkemesi'ne bu konuda da yetki veren Anayasa değişikliği ile mümkündür. Aksi halde, TBMM Kararı'nın içtüzüğü değiştirip değiştirmediği ve bu kararın tüzük değişikliği olarak kabulü halinde Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tâbi olup olmayacağı konularında Anayasa Mahkemesi de sınırsız bir takdir hakkı kullanımına mecbur bırakılmaktadır.

Üye

Erol CANSEL

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

AYRIK GEREKÇE

Esas Sayısı: 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

Kararın IV, C, 2, b bendinde, KHK'nin ancak ivedi, zorunlu ve önemli durumlarda çıkarılabileceği biçimindeki çoğunluk görüşüne katılmıyorum. Bu konudaki görüşümü R.G.'nin 21 Nisan 1990 tarih, 20499 sayısında yayımlanmış olan Anayasa Mahkemesi'nin E: 1988/64, K: 1990/2 sayılı kararındaki karşıoy yazımda belirttiğim için (s. 38 vd.), bu yazıma yollama yapmakla yetiniyorum.

Üye

Erol CANSEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1991/27

Karar Sayısı: 1991/50

1- 9.7.1991 günlü dava dilekçesinde, 3755 sayılı Yasa'nın TBMM Genel Kurulu'nda ivedilikle görüşülmesiyle ilgili önerenin kabulüne ilişkin 6.6.1991 günlü İçtüzük değişikliği niteliğindeki TBMM Kararı ile ilgili A. Necdet SEZER'in karşıoyuna katılıyorum.

2- Çoğunluk gerekçesinde; Anayasa Mahkemesi'nin daha önce 3479 ve 3481 sayılı Yetki Yasalarının iptal gerekçesinde belirttiği anayasal aykırılıklar dava konusu 3755 sayılı Yetki Yasası'nın iptal gerekçesi olarak da tekrarlanmış olduğundan bu konudaki aksi görüşüm aşağıdadır.

Mahkememiz yukarıda belirtilen Yetki Yasalarını iptal ederken KHK çıkarma yetkisinin ancak;

Zorunlu, önemli ve ivedi durumlarda kullanılması gereken bir yetki olduğunu

- TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na verdiği bu yetkinin "yaygınlaştırılması" veya "sürekli" hale getirilmesinin, Anayasa'nın 7. maddesinde belirtilen "Yasama Yetkisinin" devri anlamına geldiğini bunun da Anayasa'ya aykırılık oluşturduğunu belirtmiştir.

TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermesi çeşitli ihtiyaçlardan doğmuştur. Ekonomik ve sosyal yapıdaki hızlı değişikliklere karşı etkili ve süratli kararlar almak, kanun tasarı ve teklifleri görüşülürken Parlamento'da gereksiz ilave çıkarmaları önlemek suretiyle Yürütme Organı'nın ihtiyaç duyduğu konularda düzenlemeler yapmak, yürütme organını güçlü hale getirmek gibi hedefler Anayasa'daki bu düzenlemeyi zorunlu kılmıştır.

Anayasa'nın 87. maddesi TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi verebileceğini belirttiikten sonra 91. maddesinde de bu yetkinin kapsamını ve KHK'lerin nasıl çıkarılacağını açıklamıştır. Anayasakoyucu, ülkenin varlığını ve bütünlüğünü ilgilendiren önemli konularda ivedi kararlar alabilmesi için TBMM'nden yetki alınmasına dahi gerek kalmadan 121. ve 122. maddelerde belirtilen olağanüstü ve sıkıyönetim durumlarında KHK çıkarma yetkisini doğrudan Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Mahkememizce yukarıda belirtilen iptal gerekçesindeki ölçütleri Anayasakoyucu düşünmüş ivedi önemli ve zorunlu durumları belirten 119., 120., 121. ve 122. maddelerdeki olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince KHK çıkarma yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir.

Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen KHK çıkarma yetkisi olağan durumlardaki düzenlemelerle ilgilidir. Bu madde gereğince çıkarılacak KHK'ler ancak bir Yetki Kanunu'na dayanır. Bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak KHK'ler için iki şart getirilmiştir.

A. 91. maddenin birinci fıkrasında belirtilen temel haklarla, siyasî ve kişi hakları konusunda KHK çıkarılamaz.

B. Yetki Kanunu'nda çıkarılacak KHK'nin

- Amacı

- Kapsamı

- İlkeleri

- Kullanma Süresi

- Birden çok KHK çıkarılıp çıkarılmayacağı mutlaka belirtilmelidir. Bu şartlar keyfi uygulamalara yol açacak belirsizlikleri ortadan kaldıran bir çerçeve çizmektedir. Eğer yetki kanununda bu şartlar yoksa Anayasa'ya aykırılık oluşturacaktır. Anayasakoyucu bu iki şık'ta sayılan şartlar dışında herhangi bir sınırlama getirmemiştir. Yorum yapmak suretiyle Anayasakoyucunun arzu etmediği ölçütler getirmek de mümkün değildir.

Anayasa'nın 91. maddesi gereğince çıkarılarak TBMM'ne sevkedilen KHK'lerin burada görüşülmemesi durumunda ne yapılacağı konusunda anayasal bir düzenleme yapılmamıştır. Bu uygulamayı düzenleme TBMM' nin İçtüzüğü'ne bırakılmıştır. Bugüne kadar İçtüzük'te bu konuda gerekli düzenlemenin yapılmamış olması, ivedi önemli-zorunlu gibi ölçütler getirerek, Anayasa Mahkemesi'ni uygulamadaki kötü yönleri düzeltici ve Yasama Organının görevlerine

al atma anlamındaki gerekçeler yazmayı haklı kılacak duruma getiremez. Çoğunluk görüşünde belirtilen bu ölçütler Anayasakoyucu'nun arzu etmediği bilinçli olarak getirmek istemediği adeta Anayasa'ya yapılan eklemelerdir.

Yetki Kanunu'nda; çıkarılacak KHK'lerin kapsamının ve süresinin belirtileceği Anayasa hükmüdür. Kapsam konusunda getirilmiş tek sınırlama 91. maddenin birinci fıkrasında belirtilen "haklar"la ilgili yasaklamadır. Yani temel, siyasi ve kişi hakları, konusunda KHK çıkarılamaz. Bunun dışında TBMM isterse her konuda Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verebilir. Kapsam konusunda "haklar" dışında hiçbir sınırlama getirilmemişken, ivedi zorunlu - önemli gibi herkese göre değişebilecek çeşitli yorumlar yapılmamasına yol açacak soyut ölçütler getirilmesi KHK çıkarına yolunun kapatılması demektir.

Yasama Organınca; belirtilen kapsam içinde Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesi "Yasama Yetkisi'nin" devri anlamına da gelemmez. Yetki Kanunu'nda belirtilen "süre"nin uzunluğunu sebep göstererek böyle bir yetkinin "süreklilik" kazandığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olduğunu söylemek de mümkün değildir. Haklar konusunda getirilen sınır dışında Yasakoyucu Yetki Kanununun "kapsamı"nı serbestçe belirleyebileceğine göre, kapsamdaki konuların gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan sürenin "kapsama uygun" biçimde verilmesi gerekir. Bu süre uzun da olsa kısa da olsa Yasama Organının yetkilerini mutlak anlamda devrettiği biçimde yorumlanamaz. Yasama Organı bu yetkiyi istediği zaman geri alabileceği gibi buna dayanılarak çıkarılan KHK'leri TBMM'nde kanunlaşma aşamasında değiştirebilir, kaldırabilir veya reddedebilir.

3- Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılıktan söz edilebilmesi için daha önce iptal edilen yasa kuralları ile dava konusu yasa hükümlerinin aynı ya da benzeri olup olmadığının tesbit edilmesi gerekir. Çünkü Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının bağlayıcılığı bir ölçüde gerekçede belirtilen aykırılıkları Yasakoyucunun ne ölçüde düzelttiğinin denetimi ile sağlanabilir.

Dava konusu Yasa'nın "kapsam" maddesi daha önce iptal edilen Yasa hükmüne göre oldukça daraltılmış, özellikle 3. maddesinin (d), (e) ve (f) fıkralarında sınırlı yetkiler verilmiştir. Önceki yasalara göre daraltılmış ve sınırlandırılmış bu yetkiye uygun olmak üzere "süre" oldukça kısa tutulmuştur. Teknik içerik açısından belirtilen farklılıklar arzeden dava konusu Yasa'nın daha önce iptal edilen Yasa metni ile aynı olduğunu söylemek de mümkün değildir. Yasakoyucu iptal gerekçesinde belirtilen ölçütlere uygun olarak kendi yorum ve takdiri ölçüsünde ivedi-zorunlu ve önemli gördüğü konuları tesbit ederek Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermiştir.

Belirtilen bu gerekçelerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Haşim KILIÇ