

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1993/38

Karar Sayısı : 1993/36

Karar Günü : 6.10.1993

R.G. Tarih-Sayı :24.11.1993-21768

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Anavatan) Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına Grup Başkanı A. Mesut YILMAZ.

İPTAL DAVASININ KONUSU :

Resmi Gazetenin 24.8.1993 günlü ve 21678 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 493 Sayılı "Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasanın temel ilkeleri ile 7., 9., 10., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

II- YASA METİNLERİ :

A. İptali İstenilen Kurallar:

493 sayılı "Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"

Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda değişiklik yapılması; 24/6/1993 tarihli ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 3/8/1993 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 10 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Ancak, Adalet Bakanı, adaylık süresini bir yıla indirmeye yetkilidir. İki yıldan az hakim adaylığı yapanların kısaltma sebebiyle tamamlayamadıkları adaylık süresi, hakim ve savcı olarak atandıkları derecedeki yükselme sürelerine eklenir."

Madde 2- 6/6/1985 tarihli ve 3221 sayılı Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 8 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Adaylık süresinin bir yıla indirilmesi halinde, meslek öncesi eğitim süresi de bir yıla inmiş olur. Bu durumda, Eğitim Merkezinde hazırlık eğitimi dönemi yapılmaz. Staj döneminin nerelerde ve ne kadar süre ile yapılacağı yönetmelikte gösterilir."

Madde 3- 3221 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"Geçici Madde 5- Meslek öncesi eğitim süresi bir yıla indirildiği tarihte:

a) Hazırlık eğitimi döneminde bulunan adaylar, derhal staj dönemine alınırlar.

b) Staj döneminde bulunan adaylar, kısaltılan staj süresine göre staj dönemini tamamlarlar."

Madde 4- 13/5/1981 tarihli ve 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununun 8 inci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Kurul yedek üyelerinin kıdemlerinin tesbitinde Yargıtay ve Danıştay üyeliklerindeki kıdem esas alınır."

Geçici Madde- Bu Kanun Hükmünde Kararnamede sözü edilen yönetmelik, Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içinde Adalet Bakanlığınca hazırlanarak yürürlüğe konur.

Madde 5- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 6- Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "BAŞLANGIÇ

Ebedi Türk vatan ve milletin bütünlüğüne ve kutsal Türk Devletinin varlığına karşı, Cumhuriyet devrinde benzeri görülmemiş bölücü ve yıkıcı kanlı bir iç savaşın gerçekleşme noktasına yaklaştığı sırada;

Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekâtı sonucunda, Türk Milletinin meşrû temsilcileri olan Danışma Meclisince hazırlanıp, Milli Güvenlik Konseyince son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolunan bu ANAYASA:

- Türkiye Cumhuriyetinin Kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılâp ve ilkeleri doğrultusunda;

- Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak; Türkiye Cumhuriyetinin ilelebet varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde;

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

- Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı;

- Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

- Topluca Türk vatandaşlarının millî gurur ve iftiharlarda, millî sevinç ve kederlerde, millî varlığa karşı hak ve ödevlerde, nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu, birbirinin hak ve hürriyetine kesin saygı, karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla ve "Yurtta sulh, cihanda sulh" arzu ve inancı içinde, huzurlu bir hayat talebine hakları bulunduğ;

FİKİR, İNANÇ VE KARARIYLA anlaşılacak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşik Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

2. "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Meclisindir. Bu yetki devredilemez."

3. "MADDE 9.- Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

4. "MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

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

5. "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.

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, Resmî 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 Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer."

6. "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir.

İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

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

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

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

İptal kararları geriye yürümez.

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

C. İlgili Yasa Kuralları :

Dava konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin dayanağını oluşturan 24.6.1993 günlü, 3911 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"

Amaç

MADDE 1.- Bu Kanunun amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere bunların malî, sosyal ve diğer haklarında iyileştirmeler yapmak; yürütme organı bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının (Genelkurmay Başkanlığı hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak ve Genel, Katma, Özel ve Özerk bütçeli bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki yönetim ve tasarruf esaslarının tespiti; BAĞ-KUR, SSK ve TC. Emekli Sandığı Kanunlarında düzenlemelerde bulunmak; özelleştirme kapsamına giren kuruluşlarla diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki ihtilafların çözülmesi esaslarının tespiti; TC. Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu ile Sigorta Murakabe Kanununda düzenlemeler yapılması için ivedi ve zorunlu hallere münhasır olmak üzere Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektir.

Kapsam

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

a) Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin malî, sosyal ve diğer haklarıyla ilgili olan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin olarak, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bunların kuruluş biçimlerine, görev, yetki ve yükümlülüklerine ait esaslarla bu esaslar çerçevesinde teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde,

c) 28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunun Beşinci Bölümünde,

d) Genel, Katma, Özel ve Özerk bütçeli bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar üzerindeki yönetim ve tasarruf esaslarının tespiti; BAĞ-KUR, SSK ve TC. Emekli Sandığı Kanunlarında düzenlemelerde bulunmak; özelleştirme kapsamına giren kuruluşlarla diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ihtilafların çözülmesi esaslarının tespiti; TC. Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu ile Sigorta Murakabe Kanununda,

Yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsar.

İlkeler

MADDE 3.- Bakanlar Kurulu, ivedi ve zorunlu durumlara münhasır olmak kaydıyla, 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

a) Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak yeterli ve adil bir ücret seviyesini sağlamayı; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin malî, sosyal ve diğer 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;

bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulurken benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,

c) 28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunun Beşinci Bölümünde değişiklik yapılırken ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esaslarını,

Gözönünde bulundurur.

Yetki Süresi

MADDE 4.- Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, bir yıl süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkartabilir.

MADDE 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

III. İLK İNCELEME ve ESASIN İNCELENMESİ :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Güven DİNÇER, Yılmaz ALİEFENDİOĞLU, Mustafa GÖNÜL, Oğuz AKDOĞANLI, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN ve Sacit ADALI'nın katılmalarıyla 6.10.1993 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, konunun özelliği nedeniyle başka hususlar üzerinde durulmaksızın işin esasına geçilerek incelemenin sürdürülmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

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

A- Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Genel Açıklama :

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1488 sayılı Yasa ile 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuza girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde "Parlamente rejimlerde, kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu sebebiyle zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadî ve sosyal şartların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının tabii sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasa'nın 5. maddesi hükmünün prensibini bozmamak ve her halde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tesbit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla hükümete KHK'ler çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün TB.MM.nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesine eklenmesi uygun görülmüştür." denilmektedir. KHK'ler, temelde 1961 Anayasası'ndan çok farklı olmamakla birlikte 1982 Anayasası'nda kimi yeniliklerle ve fakat benzer gerekçelerle 91. maddede düzenlenmiştir. Böylece, hem yürütme organını güçlendirmek hem de değişen ekonomik ve sosyal konuların ortaya çıkardığı sorunlara ivedi çözümler bulmak amacına ulaşmak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve ögeleri de Anayasa'nın 91. maddesinde belirlenmiştir.

87. maddede ise Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi vermek TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Bakanlar Kurulu'nun belli bir konuda KHK çıkarabilmesi için öncelikle TBMM tarafından kendisine bu konuda yasa ile bir yetkinin verilmiş olması gerekir. Bakanlar Kurulu, bir yasa ile önceden yetkilendirilmedikçe, kendiliğinden KHK çıkartamaz. Yasa ile verilen yetkiye dayanılarak çıkartılan KHK, yürürlükteki yasa hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmekte, başka bir anlatımla yasanın hukuksal gücüne sahip bulunmaktadır. Yasama yetkisinin, "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" öğelerini içerdiği kuşkusuzdur. KHK, yürürlükteki yasa hükümlerini kaldırabilmekte ve değiştirebilmektedir.

Anayasa'da öngörüldüğü biçimi ile KHK'ler yapısal (organik-uzvî) bakımdan yürütme organı işlemi, işlevsel (fonksiyonel) yönden ise yasama işlemi niteliğindedirler. Ancak, Türkiye Büyük Millet Meclisi verdiği yetkiyi bir yasa ile her zaman geri alabileceği gibi kendisine sunulan KHK'leri aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlemesi gereken konuların yasama alanından çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması Anayasa'nın 7. maddesinde öngörülen "Yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesini ortadan kaldırmaz.

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarılabilmesine yetki veren yasada yer alması zorunlu öğeler Anayasa'nın bu konuya ilişkin 91. maddesinin ikinci fıkrasında gösterilmiştir. Buna göre :

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

Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin "belli konularda" verilebileceği 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde açıkça belirtildiği halde, 1982 Anayasası'nın yetki yasasının sahip olması gereken öğelerini gösteren 91. maddesinde bu koşul yer almamaktadır. Ancak, 1982 Anayasası'nın 87. maddesinde "... Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermek..." TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış bulunmaktadır. Bu nedenle, 91. maddede "belli konularda" ifadesinin yer almaması bir noksanlık sayılamaz. Çünkü, 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceği açıkça gösterilmektedir. Bu durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. KHK'nin konusunun yetki yasasında belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış ve belli bir konuda tanınmalıdır. Bakanlar Kuruluna sınırları belirsiz bir konuda KHK çıkarma yetkisi verilemez. KHK'nin konusu da yetki yasasında belirlenen çerçevenin dışına çıkamaz. KHK'nin yetki yasasında belirtilen amaç, kapsam ve ilkelere de uygun olması gerekir. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının hem yargısal hem de siyasal denetimlerinin yapılması

yönünden çok büyük bir önemi vardır. Yetki Yasası'nın kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla yasanın öngörmediği bir konuda düzenleme yapan bir KHK'nin Anayasa'ya aykırı olacağı kuşkusuzdur.

Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez." denilmektedir.

Buna göre, Anayasa'nın KHK'lerle düzenlenemeyeceğini belirlediği konularda TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na düzenlemede bulunması için bir yetki verilmesi de olanaksızdır. Verilen yetkinin konusunun belli olmasının, Anayasa'nın 91. maddesindeki "yetki verilemeyecek konular"ı da kapsayıp kapsamadığının incelenebilmesi yönünden de önemi büyüktür.

Bu nedenlerle, Bakanlar Kurulu'nun hangi konularda KHK çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkça belirtilmeli ve verilen yetki konu yönünden mutlaka belirgin olmalıdır. Anayasa'nın 91. maddesine göre Yetki Yasası'nda çıkarılacak KHK'nin "amacı", "kapsamı" ve "ilkeleri"nin de belirtilmesi gerekir. Amaç, Bakanlar Kurulu'nun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesinin istendiğini belirlediğinden yetki yasasında KHK'nin amacı da somut olarak açıklanmalıdır. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek biçimde genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik yorumlamaya elverişli olmamalıdır. KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda, verilen ilkelere uygun çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim yönünden zorunludur. KHK, yasada gösterilen amacı dışında yürürlüğe konulmuşsa ya da yetkinin kapsamını aşıyorsa veya ilkelere uygun değilse bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı düşürür.

Anayasa'ya göre yetki yasasında, Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin süresinin de gösterilmesi zorunludur. Bu zorunluluk, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkilerini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır.

Yasada öngörülen sürenin bitiminden sonra çıkarılan KHK'nin Anayasa'ya aykırı düşeceği kuşkusuzdur. Ancak, yetki süresi içerisinde çıkarılmış olan KHK'ler yasadaki sürenin bitiminden sonra da Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce onaylanmış olmasalar da geçerliliklerini korurlar.

Anayasa'nın 91. maddesinde ayrıca "Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

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

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

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

B- KHK'nin Yargısal Denetimi :

Anayasa'ya göre KHK'ler Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetimine bağılırlar. Anayasa'nın 91. maddesinde "Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşülür." denilmektedir. Öncelik ve ivedilik koşuluyla, yetki yasalarının gecikmeden çıkarılabilmesi ve çıkarıldıktan sonra da yürürlüğe konulan KHK'lerin aynı biçimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde karara bağlanması istenilmiştir.

Anayasa'da KHK'lerin siyasal denetimi yanında yargısal denetimi de öngörölmüştür. KHK'ler, işlevsel (fonksiyonel) yönden yasama işlemi niteliğinde olduklarında bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Anayasa'nın 148., 150., 151., 152. ve 153. maddeleri hükümlerine göre, KHK'lerin Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunu Anayasa Mahkemesi denetler.

KHK'nin yargısal denetiminin sözkonusu olduğunda KHK'nin dayandığı yetki yasasının öncelikle Anayasa'ya daha sonra da KHK'nin kendisinin hem yetki yasasına hemde Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Hernekadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlemesinden değil yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK'nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi girer. Çünkü, Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Yetki yasası olmazsa (Anayasa mad. 121 dışında) KHK olamaz. Bu yetkinin dışına çıkılması KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK'nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir. Nitekim, 3268, 3347 ve 3479 sayılı Yetki Yasalarına dayanılarak yürürlüğe konulan 335 ve 347 sayılı KHK'ler dayandırıldıkları Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalmaları nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin 8.2.1989 gün E.1988/38, K.1989/7 ve 16.5.1989 gün E.1989/4, K.1989/23 sayılı kararlarıyla iptal edilmiştir.

Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'lerin bir yetki yasasına dayanmaları zorunludur. KHK'ler, yasa gücünü dayandıkları yetki yasasından alırlar. Bu nedenle KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

Yetki Yasası, KHK ve KHK'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce aynen ya da değiştirilerek kabulü birbirinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörülen bir sürecin değişik aşamalarıdır. KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değiştirilerek kabul eden yasa ile kesilir. Bu yasa, KHK'yi kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştürür. Bu nedenle, KHK ile dayandığı yetki yasası arasındaki bağ KHK'nin aynen ya da

değiştirilerek yasaya dönüşmesine kadar devam etmektedir. KHK, yasa gücünü, dayandığı yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğu ve yetki yasasının da Anayasa'ya uygunluğu varsayıldığı için kazanmaktadır. Yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığının saptanması ya da bu nedenle iptaline karar verilmesi durumunda, bu varsayım gerçekleşmediğinden, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK Anayasal dayanaktan yoksun kalır. Bu durumda KHK, Anayasa'nın uygun gördüğü ölçünün ötesinde verilen bir yetkinin kullanılması sonucu çıkartılmış olması nedeniyle Anayasa'ya aykırılık oluşturur. KHK; yetki yasasına ve içeriği yönünden de Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dayandığı yetki yasası Anayasa'ya aykırı ise bu nedenle iptali gerekir.

KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması geçerliliğin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası Anayasa'ya aykırı olan bir KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaları bile, Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Öbür yönden, KHK'lerin Anayasa'ya uygunluk denetimleri yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde; "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." denilmektedir. Bu nedenle yasaların denetimde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar. Bu nedenlerle, KHK kurallarının içerikleri yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılabilmesi için öncelikle ortada Anayasa'ya uygun bir yetki yasasının varlığı gerekir.

KHK'lerin Anayasa'ya aykırılığı saptanmış ya da bu nedenle iptal edilmiş bir yetki yasasına uygun olup olmadığının incelenmesi ise denetimi anlamsız kalır. Çünkü Anayasa'ya aykırı bir yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lerin Anayasa'ya uygun görülmesi olanaksızdır.

Yetki yasasının iptalinin, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK'lere etkisinin Anayasa'nın 153. maddesi çerçevesinde değerlendirilmesi uygun değildir. Çünkü, Anayasa'nın 153. maddesindeki "İptal kararları geriye yürümez." kuralına dayanarak, yetki yasasının iptaline ilişkin kararın, Resmî Gazetede yayımı gününe kadar çıkarılan KHK'lerin etkilenmeyeceği biçiminde bir ilke de konulamaz.

Bütün bu nedenlerle dayandığı yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da iptaline karar verilen KHK'lerin, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "Hiçbir kişi ve kuruluş, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı", 2. maddesindeki "Hukuk devleti" ilkeleriyle 6. maddesindeki "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz." kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan, yetki yasasının kapsamı dışında kalan, dayandığı yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

C- 493 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Dava dilekçesinde 493 sayılı "Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın temel ilkeleri ile 7., 9., 10., 91. ve 153. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptaline karar verilmesi istenilmiştir. Ancak, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesi hükmü gereğince Anayasa Mahkemesi, Anayasa'ya aykırılık konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka bir gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir.

Dava konusu edilen 493 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 24.6.1993 gün ve 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. KHK'nin dayandığı 3911 sayılı Yetki Yasası ise bir bölümünün Anayasa'nın 153. maddesine, kalan bölümünün de Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1993 gün ve Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Böylece, 493 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

KHK'lerin yargısal denetimi bölümünde açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 493 sayılı KHK Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan egemenliği "Millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı", 2. maddesindeki "hukuk devleti", 6. maddesindeki "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.", ilkeleriyle, KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırıdır. Bu gerekçe karşısında dava dilekçesinde ileri sürülen diğer aykırılık nedenlerin üzerinde durulmaksızın KHK'nin 1. maddesinin iptali gerekir.

Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ ve Sacit ADALI bu görüşe katılmamışlardır.

D- İptal Hükmünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu:

Anayasa'nın 153. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesi hükümleri uyarınca, yasa, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü yada bunların belirli madde veya hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar. Ancak, Anayasa Mahkemesi, iptal kararı ile meydana gelecek olan hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görürse, boşluğun doldurulması için iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca kararlaştırabilir.

Dava konusu 493 sayılı KHK'nin iptaline karar verilmesi ile meydana gelen hukuksal boşluk kamu düzenini tehdit edici veya kamu yararını bozucu nitelikte olmadığından iptal hükmünün yürürlüğe gireceği günün ayrıca belirlenmesine gerek bulunmamaktadır.

Mustafa GÖNÜL, Oğuz AKDOĞANLI ve Selçuk TÜZÜN bu düşünceye katılmamışlardır.

IV- SONUÇ :

A. 3.8.1993 günlü, 493 sayılı "Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

Esas Sayısı: 1993/38
Karar Sayısı : 1993/36

Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin, dayanağını oluşturan 24.6.1993 günlü, 3911 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1993 günlü, Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararıyla iptal edilmiş bulunması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER'in "Kanun Hükmünde Kararname'nin Anayasa'nın 153. maddesindeki Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırılığı nedeniyle iptali gerekir." yolundaki gerekçede değişik oyu, Haşım KILIÇ ile Sacit ADALI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. Anayasa'nın 153. ve 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddelerine göre iptal kararının yürürlüğü ile ilgili olarak süre verilmesine gerek bulunmadığına, Mustafa GÖNÜL, Oğuz AKDOĞANLI ile Selçuk TÜZÜN'ün karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

6.10.1993 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Üye	Üye
Güven DİNÇER	Yılmaz ALİEFENDİOĞLU	Mustafa GÖNÜL
Üye	Üye	Üye
Oğuz AKDOĞANLI	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Haşım KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	
Mustafa BUMİN	Sacit ADALI	