

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/54
Karar Sayısı : 1994/49
Karar Günü : 8.7.1994
R.G. Tarih-Sayı :29.07.1994-22005

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Anavatan) Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu Adına Grup Başkanvekili M. Oltan SUNGURLU.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 20.5.1994 günlü Resmî Gazete'de yayımlanan "2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın 6., 7., 87., 91., 128., 138., 153. ve 163. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ :

A- İptali İstenilen Kuralları :

İptali istenilen 528 sayılı "2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" şöyledir.

2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun bazı maddelerinde ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerde değişiklik yapılması; 18.5.1994 tarihli ve 3990 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 18.5.1994 tarihinde kararlaştırılmıştır.

MADDE 1- 29.3.1984 tarihli ve 2992 sayılı Kanunun 8 inci maddesine (e) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki (f) bendi eklenmiş ve (f) bent harfi (g) olarak değiştirilmiştir.

"f) Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü"

MADDE 2- 2992 sayılı Kanuna 13 üncü maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki 13/A maddesi eklenmiş ve 13/A maddesinin numarası 13/B olara değiştirilmiştir.

"Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü"

Madde 13/A- Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğünün görevleri, 244 ve 1173 sayılı kanunlarla Dışişleri Bakanlığına verilen görev ve yetkiler saklı kalmak kaydıyla şunlardır:

a) Bakanlığın görev alanına giren konularda uluslararası andlaşmalarla ilgili olarak görüş bildirmek,

b) Bakanlığın ilgili birimlerinin temsilcileriyle birlikte, uluslararası andlaşmalarla ilgili çalışmalara ve görüşmelere katılmak,

c) Yurt dışında işlenen ve Türk yargı yetkisine giren suçları işleyenlerle ilgili olarak adli mercilere bilgi ve belge sağlanmasında yardımcı olmak,

d) Cezai konularda uluslararası adli yardımlaşma, tebligat, suçluların iadesi, hükümlülerin transferi ve kovuşturmaların aktarılması işlemlerini yapmak,

e) Cezai konularda yabancı memleketlere gönderilen veya gelen evrak hakkında gerekli işlemleri yapmak,

f) Bakanlık aracılığıyla yabancı ülkelerle yapılması gereken özel hukukla ilgili adli yardımlaşma ve tebligat işlemlerini yürütmek,

g) Ceza ve özel hukuk alanındaki uluslararası andlaşmalarla ilgili işlemleri yapmak,

h) Nafaka alacaklarının yabancı ülkelerde tahsili ile ilgili andlaşmalara ait işlemleri yerine getirmek,

i) Bakanlığın uluslararası kuruluşlarla ilgili faaliyetlerini yürütmek,

j) Uluslararası hukuk ve insan hakları konusundaki gelişmeleri izlemek, bu konularda çalışma yapan kuruluşların faaliyetlerine katılmak, Bakanlığın görev alanına giren konulardaki gelişmelerin iç hukuka yansıtılması için gerekli işlemleri yapmak,

k) Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komisyonuna ve Divanına Türkiye aleyhine yapılan başvurular dolayısıyla bilgi ve belge sağlamak; gerektiğinde Dışişleri Bakanlığı ve insan haklarından sorumlu Devlet Bakanlığıyla koordineli olarak başvuruya karşı yapılacak savunmaya oluşturmak ve gereken hallerde duruşmalara temsilci göndermek,

l) Görev alanına giren konularda personelin yurtiçi ve yurtdışı eğitimi ile ilgili işlemleri yapmak,

m) Bakanlığın görev alanına giren konulardaki ikili ve çok taraflı andlaşmalar ile uluslararası kuruluşların faaliyetleri sonucu gerçekleştirilen tavsiye, karar gibi belgeleri Türkçeye çevirmek, bunları derlemek ve arşivlemek, ilgili birimlere ve teşkilata duyurulması için gerekli işlemleri yapmak,

n) İştirak olunan yurtdışı faaliyetlere ilişkin olarak düzenlenecek raporları Bakanlığın ilgili birimlerine ve diğer ilgili kuruluşlara iletmek,

o) Görev alanına giren konularda tüzük, yönetmelik tasarılarını hazırlamak ve izlemek; yargı yetkisinin kullanılma alanına girmeyen konularda görüş bildirmek ve genelge düzenlemek,

p) Kanunlarda gösterilen ve Bakanlıkça verilen diğer görevleri yapmak."

MADDE 3- 1992 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin (h) ve (i) bentleri ile 10 uncu maddesinin (a), (e) ve (f) bentleri yürürlükten kaldırılmış ve 9 uncu maddesinin mevcut (j), (k)

ve (l) bent harfleri sırasıyla (h), (i) ve (j) olarak, 10 uncu maddesinin (b), (c), (d), (g), (h), (i) ve (j) bent harfleri ise sırasıyla (a), (b), (c), (d), (e), (f) ve (g) olarak değiştirilmiştir.

MADDE 4- 1992 sayılı Kanuna ekli (1) sayılı cetvelin "Anahizmet Birimleri" bölümünün (5) sıra numarasında kayıtlı birimden sonra gelmek üzere (6) sıra numarasıyla "Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü" ibaresi eklenmiş, "Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı" ibaresinin numarası (7) olarak değiştirilmiştir.

MADDE 5- Ekli (1) sayılı listelerde yer alan kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye bağlı (I) ve (II) sayılı cetvellerin Adalet Bakanlığına ait bölümüne eklenmiştir.

MADDE 6- 1992 sayılı Kanuna aşağıdaki madde "Ek madde 2" olarak eklenmiştir.

"EK MADDE 2- A) Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında ihtiyaç duyulan durumlarda, uzman ve uzman yardımcıları, veri hazırlama ve kontrol işletmenleri, çözümleyici ve çözümleyici yardımcıları, mühendisler, teknisyenler, programcı ve programcı yardımcıları, bilgisayar işletmenleri, istatistikçiler, anketörler, mütercimler, merkezi, bölgesel ve mahalli adli sicil teşkilatı bilgi işlem merkezlerinde görev yapan bilgi işlem müdürleri, şube müdürleri ve şefler kadrolarında karşılık gösterilmek suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Bu şekilde çalıştırılacak personelin sayısı ile yapılacak sözleşmenin usul ve esasları, ödenecek ücret miktarı ve diğer mali hakları Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.

B) Uzman yardımcılığına atanabilmek için, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılan niteliklere ilaveten aşağıdaki nitelikler aranır.

a) Uluslararası hukuk ve dış ilişkiler hizmetlerinin gerektirdiği niteliklere sahip olmak,

b) En az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak,

c) Yapılacak yarışma ve yeterlik sınavında başarılı olmak,

d) İngilizce, Fransızca veya Almanca dillerinden birinde yapılacak yabancı dil sınavında başarılı olmak,

e) Sınavın yapıldığı yılın Ocak ayının ilk gününde 30 yaşını doldurmamış olmak,

Uzman yardımcılığı giriş sınavında iki kez başarılı olamayanlar bir daha sınava alınmazlar.

Uzman yardımcılığına atananlar, en az 3 yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla açılacak yeterlik sınavına girmek hakkını kazanırlar. Sınavda başarılı olanlar "Uluslararası hukuk ve dış ilişkiler uzmanı" unvanını alırlar.

Uluslararası hukuk ve dış ilişkiler uzman yardımcılığı sınavı ile uluslararası hukuk ve dış ilişkiler uzmanlığı yeterlik sınavının zamanı, şekli, esas ve usulleri ile sınav kurulunun yönetmelikte gösterilir.

Esas Sayısı : 1994/54
Karar Sayısı : 1994/49

Uluslararası hukuk ve dış ilişkiler uzmanlığı yeterlik sınavında iki kez başarısız olanlar, Bakanlıkça kendilerine uygun başka bir göreve atanırlar."

MADDE 7- 3682 sayılı Adli Sicil Kanununun II inci maddesinin ikinci cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

GEÇİCİ MADDE 1- 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 520 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre alınan kadrolara yapılmış bulunan atamalar ve diğer her türlü işlemler yeni bir işleme gerek kalmaksızın 520 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlükten kalktığı tarihten sonra da geçerliliklerini korurlar.

LİSTE:1

KURUMU : ADALET BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

(II) SAYILI CETVEL

İHDAS EDİLMESİ UYGUN GÖRÜLEN KADROLAR

Serbest Tutulan kadro

Kadro Unvanı	Derecesi	adedi	Toplam
Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürü	1	1	1
Genel Müdür Yardımcısı	1	3	3
Daire Başkanı	1	7	7
Tetkik Hakimi	1	8	8
Tetkik Hakimi	2	10	10
Tetkik Hakimi	3	8	8

LİSTE : 2

KURUMU : ADALET BAKANLIĞI

TEŞKİLATI : MERKEZ

(II) SAYILI CETVEL

İHDAS EDİLMESİ UYGUN GÖRÜLEN KADROLAR

Serbest Tutulan

Ek kadro

Kadro Unvanı	Sınıfı	Gösterge Derece	adedi	Toplam
Uzman	GİH	1	1	1
Şube Müdürü	GİH	2	2	2
Uzman	GİH	2	1	1
Şube Müdürü	GİH	3	3	3
Uzman	GİH	3	2	2
Şube Müdürü	GİH	4	5	5
Uzman	GİH	4	2	2
Şef	GİH	4	5	5
Şef	GİH	5	10	10
Uzman	GİH	5	2	2
Memur	GİH	6	15	15
Memur	GİH	9	15	15
Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	5	2	2
Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	6	2	2
Uzman Yardımcısı	GİH	6	2	2
Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	7	2	2
Uzman Yardımcısı	GİH	7	3	3

Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni	GİH	8	2	2
Uzman Yardımcısı	GİH	8	3	3
Çözümleyici	GİH	5	2	2
Çözümleyici	GİH	6	2	2
Çözümleyici	GİH	7	2	2
Çözümleyici	GİH	8	2	2
Programcı	GİH	5	2	2
Programcı	GİH	6	2	2
Programcı	GİH	7	2	2
Programcı	GİH	8	2	2
Çözümleyici Yardımcısı	GİH	7	2	2
Çözümleyici Yardımcısı	GİH	8	2	2
Programcı Yardımcısı	GİH	7	2	2
Programcı Yardımcısı	GİH	8	2	2
Bilgisayar İşletmeni	GİH	7	1	1
Bilgisayar İşletmeni	GİH	8	1	1
Mütercim	GİH	1	3	3
Mütercim	GİH	2	3	3
Mütercim	GİH	3	3	3
Mütercim	GİH	4	3	3
Mütercim	GİH	5	3	3
Sekreter	GİH	10	6	6
Şoför	GİH	11	6	6
Hizmetli	GİH	11	6	6

Madde 8- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 9- Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları :

İptal isteminin gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili eliyle kullanır.

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

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

3- "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."

4. "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 bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

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

Kanun hükmünde kararnameler, 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."

5- "MADDE 128.- Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

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

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

6- "MADDE 138.- Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görölmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değıştirmek ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

7- "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 hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

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

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiğı 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."

8- "MADDE 163.- Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşınabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değışiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değışiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur."

III- İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, Yılmaz ALİFENDİOĞLU, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılmalarıyla 4.7.1994 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğün durdurulması isteminin Başkanlıkça belirlenecek başka bir günde incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ :

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi ve ekleri, yürürlüğünün durdurulması ve iptali istenilen Kanun Hükmünde Kararname kuralları, dayanan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve öteki yasama belgeleri okunduktan 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 hukukumuzda girmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde "Parlamentar 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 TBMM'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 öğeleri 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 çıkarılmayacağını 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 siyasî 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 bağlıdır. 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 öngörülmüştür. 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 çözülmesi 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, 335 ve 347 sayılı KHK'ler dayandırıldıkları 3268, 3347 ve 3479 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalmaları nedeniyle; 493, 501, 502, 503, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521 ve 524 sayılı KHK'ler ise dayandıkları 3911 sayılı Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmişlerdir.

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 denetiminde, 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 içerikler 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 kuruluşun, 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- 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu :

Dava dilekçesinde, 528 sayılı "2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin, Anayasa'nın 6., 7., 87., 91., 128., 138., 153 ve 163. 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 528 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 18.5.1994 gün ve 3990 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. KHK'nin dayandığı 3990 sayılı Yetki Yasası Anayasa Mahkemesi'nin 5.7.1994 gün ve Esas 1994/50, Karar 1994/44-2 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

Böylece, 528 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 528 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 iptali gerekir.

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

V- SONUÇ :

18.5.1994 günlü, 528 sayılı "2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname"nin;

A- Yürürlüğünün durdurulması isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- Dayanağını oluşturan 18.5.1994 günlü, 3990 sayılı Yetki Yasasının Anayasa Mahkemesi'nin 5.7.1994 günlü, Esas 1994/50, Karar 1994/44-2 sayılı kararıyla iptal edilmesi nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Güven DİNÇER ve Lütfi F. TUNCEL'in "Kanun Hükmünde Kararname'nin kamu görevlileri için yeni kadrolar ihdasına ve kamu görevlilerine yeni mali haklar verilmesine imkân tanıyan hükümleri yönünden iptali gerektiği", Haşim KILIÇ ile Sacit ADALI'nın ise "Kararnamenin dayanağını oluşturan yetki yasasının iptali, önceden çıkarılmış Kararnamenin iptal gerekçesi olamayacağı" yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

8.7.1994 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	Selçuk TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Ahmet N. SEZER	Samia AKBULUT	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY YAZISI VE DEĞİŞİK İPTAL GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1994/54

Karar Sayısı : 1994/49

I. İptal Kararının Gerekçesine Katılmama Nedenlerimiz :

İptal gerekçesi, yetki kanununun iptali halinde ona dayanılarak çıkarılan KHK'lerin de başkaca bir Anayasaya uygunluk incelemesi yapılmasına gerek olmadan iptali gerektiği düşüncesine dayanmaktadır:

1- Anayasa Mahkemesi'nin 17.7.1990 tarihli ve E. 1990/1, K.1990/21 sayılı GAP kararında bu konu tartışılmış ve aşağıdaki görüş benimsenmiştir.

"Anayasa'nın 153. maddesinde, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarının geriye yürüyemeyeceği öngörülmüştür. Geriye yürümezlik ilkesi, böylece, Anayasa yargısında benimsenen bir sistem olarak Anayasa'da da yer almıştır. Ancak öğretilde, Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkeme kararlarında, geriye yürümezlik ilkesine zaman zaman değişik yorumlar getirilmiştir. İptal kararları, idarî yargıda "bildirici" nitelikte olmasına karşılık günümüz Anayasa yargısında, "kurucu" nitelikte kararlardır. Bu yüzden, Anayasa Mahkemesi iptal kararlarının genelde idarî yargı kararları gibi geçmişe değil, geleceğe yönelik olması doğaldır. İptal kararının geriye yürümezliği ilkesi ve bu kararların sonuçları genelde yönetsel ve yargısal uygulamaya yönelik olmakta, anlam ve etkileri idarece kurulan yönetsel işlemler ya da yargı organları tarafından alınan kararlarla hayatiyet kazanmaktadır. Yönetsel işlemlere karşı açılan iptal davalarının idarî yargı, diğer uyuşmazlıkların adlî yargı yerinde görülmeleri sırasında sorun, yargısal çözüme kavuşmaktadır. Yetki yasalarına dayanılarak çıkarılan ve yapısı ve etkileri yönünden yasa benzeri bulunan KHK'lerin Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi Anayasa Mahkemesi'nin görevi olduğundan yetki yasasının

iptalinin, buna dayanan KHK'lere etkisi doğrudan Anayasa Mahkemesi'nin değerlendirme alanı içinde kalmaktadır.

Yetki yasasının iptalinin, buna dayanılarak çıkartılan KHK'lere etkisi konusunda tek ve kesin bir esas koymaya ve bu doğrultuda yorum yapmaya olanak yoktur. Olayın Anayasa Mahkemesi önüne getiriliş biçimi, yani iptal davası ya da itiraz yolu ile aykırılık savında bulunulmuş olması değişik sonuçlar ortaya çıkarabilir. Ayrıca, KHK'nin dayandığı yetki yasasının iptal gerekçesi, iptali istenen KHK'nin anayasal durumunu belirleyecektir. Bu bakımdan, öncelikle 3479 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali gerekçesi üzerinde durmak gerekir."

Bu karar, yetki kanununun iptalinin, buna dayanan KHK'lerin mutlaka iptalinin gerektiği düşüncesini kabul etmemektedir.

İptal kararında KHK'nin dayandığı yetki kanununun iptali konusu dışında herhangi bir gerekçenin gözönünde tutulmaması ve tartışılmaması düşüncesine katılmıyoruz.

2- Anayasa Mahkemesi'nin KHK'lerle ilgili davalarda yaptığı inceleme bir bütün olarak Anayasa'ya uygunluk denetimidir. Yoksa KHK'nin yetki yasasına göre incelenip denetlenmesi değildir.

Yetki yasasında verilen yetkinin varlığının ve sınırlarının tartışılması anayasal yetkinin ve unsurlarının tartışılmasıdır. Bu nedenlerle incelemenin yalnızca yetki yasasının yürürlüğü ile sınırlı tutulması, biçimsel unsurların öne çıkarılarak özün ihmalı ve sonuç olarak da anayasal denetimin daraltılmasıdır. Anayasa'ya uygunluk denetiminde, çeşitli yollardan Anayasa Mahkemesi önüne gelen konuların esastan incelenerek bunların üzerindeki Anayasa'ya aykırılık gölgesinin kaldırılması temel yorum kuralı olmalıdır. Bu amaçla incelemede şekil unsurlarını ve ön meseleleri olabildiğince azaltarak işin özünün incelenmesi yoluna gidilmelidir.

3- İptal davasına konu edilen KHK, çıkarılmasına yetki veren 3911 sayılı Yetki Kanunu iptal edilmeden önce ve yetki yasasının Anayasa'ya aykırılığı hususunda Anayasa Mahkemesi'nce herhangi bir tesbit yapılmadığı ve yetkinin eksiksiz var olduğu bir dönemde çıkarılmış ve yürürlüğe girmiştir.

Yetki yasaları, yasama organınca yürütmenin belirli konularda ve yasada öngörülen amaç, ilke ve süre ile sınırlı olarak yasal düzenleme yapmakla yetkili kılınmasıdır. Bu hususlar, Anayasamızın 87. ve 91. maddelerinde kurala bağlanmıştır.

Yürütme tarafından yasal düzenleme yetkisinin KHK olarak kullanılması yürütmenin diğer yetkilerinin kullanılmasından farklı değildir. Yetkinin, kullanıldığı gün yasal temeller ve sınırlar içinde kullanılmış olması yeterlidir. Yetkinin kullanılmasından sonra yetkili organın yetkisinin kaldırılması o organın daha önce yaptığı işlemleri yetki yönünden kusurlu hale getirmez. Ortada yetki yasasına dayanılarak ve yasal usullere göre konulmuş bir KHK vardır. Sırf daha sonra kalkan bir yetki nedeniyle KHK'nin Anayasa'ya aykırı sayılması yürütmeye verilen "yetki"nin doğasına ve devletin devamlılığı anlayışına aykırıdır.

4- Daha önce Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılan pek çok KHK, (503, 508, 514, 520 ve 524 sayılı KHK'ler) dayandıkları yetki yasasının iptali gerekçesiyle iptal edildikleri halde Anayasa Mahkemesi'nce altı ay süreyle ayrıca yürürlükte bırakılmışlardır.

İptal edilen KHK'lere bir süre yaşam hakkı veren anlayış ile yetki yasasının iptalinden sonra ona dayanılarak çıkarılan KHK'lerin başka bir neden ve gerekçe aramadan iptali gereğini benimseyen anlayış birbirleriyle çelişki içindedirler.

5- Anayasamız, 146-153. maddeleri ile Anayasa'ya uygunluk denetiminde "dava" esasına dayanan bir denetim biçimini ve yargısal sistemi kabul etmiştir. Bu yüzden, Anayasa Mahkemesi, ancak, Anayasaca yetkili kılınan siyasal organlar veya mahkemelerce önüne getirilen davaları inceleyebilir. Anayasamız, Anayasa Mahkemesi'nce bir yasanın veya yasa kuralının iptali halinde benzeri bir yasa veya yasa kuralının talep olmadan kendiliğinden incelenip iptaline imkan tanımamaktadır.

Daha önce bazı örneklerde gördüğümüz gibi Yetki Yasası iptal edilmesine rağmen bu Yasaya dayanılarak çıkarılan bir çok KHK dava edilmediği için yürürlükte. Bu durum iptal öncesinde çıkarılan KHK'lerin Anayasa'ya aykırılık yönünden herhangi bir rahatsızlık yaratmadığı gerçeğini göstermektedir.

Yukarıdaki nedenlerle iptal kararını, yetki yasasının iptaline dayandıran ve her yönüyle Anayasa'ya uygunluk incelemesine yer vermeyen iptal gerekçesine katılmıyoruz.

II- İptal kararının bir bölümüne katılma gerekçesi :

Anayasa'nın 161. maddesine göre devletin ve (kamu iktisadi teşebbüsleri dışında kalan) bütün kamu tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

160. maddeye göre Genel ve Katma bütçeli idarelerin gelir ve giderleri ile malları TBMM adına Sayıştay'ca denetlenir.

87. maddede ise, Kanun biçiminde oluşan bütçeler yapma ve kabul etme görevi TBMM'ne aittir.

Anayasa'nın Devlet harcamalarını düzenleyen bu üç maddesi, Devletin malî yapısının temelini oluşturur.

KİT istisnası dışında, bütün Devlet gelirleri ve giderleri bütçede görülmelidir. Devlet gelirlerini yasalaştırmak ve bunların bütçe yılı içinde toplanmasına ve harcanmasına izin vermek TBMM varlık nedenlerindendir ve hiçbir organa devredilemez.

Bütçe harcamalarının en önemli bir bölümünü personel harcamaları teşkil eder. Personel harcamaları ise kamu görevlilerine ödenecek aylıkların ağırlıklı olduğu bir harcama bölümüdür.

Personelle ilgili yasalar ve personel istihdamına izin veren kadro yasaları, bütçe harcama kalemleri olarak mutlaka yasa biçiminde düzenlenmelidirler.

Yetki yasaları ile kamu personeline ait harcamalar ve kadro tahsisine ilişkin düzenleme yapma yetkisi KHKlerle Bakanlar Kuruluna bırakılamaz. Yetki Kanunlarında personelle ilgili olarak verilen yetkiler, harcama kalemleri veya yeni personel kadroları ihdası biçiminde yorumlanamaz.

Bu nedenlerle KHK'nin kamu personeline yeni özlük haklar tanıyan ve personel kadrosu ihdas eden bölümlerini Anayasa'nın 87., 160 ve 161. maddelerine aykırı buluyor ve ilgili

Esas Sayısı : 1994/54
Karar Sayısı : 1994/49

bölümün iptaline bu gerekçelerle katılıyoruz. Ancak KHK'nin bu hükümleri dışında kalan kuruluş, görev ve yetki ile ilgili düzenlemelerinin iptaline de karşıyız.

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı : 1994/54

Karar Sayısı : 1994/49

Çoğunluk gerekçesinde özetle; 3990 sayılı Yetki Yasası iptal edilmiş olduğundan buna dayanılarak çıkarılmış KHK'lerinde yasal dayanağı kalmayacağından esasın incelenmesine geçmeden iptali gerekir denilmektedir.

Dava konusu KHK'nin esasına geçilerek Anayasal denetimi yapılmalı idi. Salt "yasal dayanağı kalmadığı gerekçesinden" hareketle esasa geçmeden Anayasa'ya aykırı görüp iptal etmek mümkün değildir.

KHK'ler Anayasa'nın 91. maddesi gereğince yetki yasasında belirtilen çerçeve içinde çıkarılabilir. Yani KHK'yi çıkarma yetkisi bu yasa ile verilir. KHK'nin çıktığı tarihte yetki yasası yürürlükte olduğuna, yani buna dayanarak çıkarıldığına göre "yasal dayanaktan yoksundur" demek hukuka uygun düşmez. KHK hukuk alemine çıktığı tarihte yetki yasası var mıdır yok mudur buna bakılmalıdır. Yetki Yasası, KHK'ye bu hayatiyeti verdikten sonra onun yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi KHK'nin yasal dayanaktan yoksun kaldığı anlamına gelemez.

Aynı durum Yetki Yasasının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi halinde de devam eder. "Dayanak" yönünden, bir yasanın yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi ya da iptal edilmesi arasında hiç bir fark yoktur. Bu üç halde de sonuçta yasa varmışcasına hukukî

Esas Sayısı : 1994/54
Karar Sayısı : 1994/49

tasarrufta bulunulamaz. Ama yasa sona ermeden evvel doğan hukukî neticeler hayattadır ve varlığını devam ettirirler.

Ancak bu yasalara dayanılarak yapılan tasarruflar hakkında hukuka aykırılık gerekçesi ile dava açılmışsa yasal dayanak yönünden değil, esastan inceleme yapılarak varsa aykırılık iptal edilir.

Yetki Yasası esastan Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Konusu, amacı, kapsamı ve ilkeleri yönünden tesbit edilen anayasal aykırılıklar ilgili KHK'leri de mutlaka etkiler. Yetki Yasasının belirtilen unsurlarındaki bu aykırılıklar KHK'lere intikal eder. Ama bu aykırılık "Yasal Dayanak" gibi şekli değil esasa ilişkin bir aykırılıktır. Bu da ancak KHK'nin esasına geçilerek yapılacak bir inceleme sonunda tesbit edilebilir.

Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle KHK'nin yasal dayanağının kalmadığını söylemek, iptal kararının etkisini KHK'nin hukuk alanına çıktığı tarihe kadar çekmek anlamını taşır. Böyle bir anlayışa Anayasa'nın 153. maddesindeki iptal kararlarının geriye yürüyemeyeceği ilkesi izin vermez.

Bu nedenle KHK'nin esasının incelenmesine geçmeden sadece "Yasal Dayanaktan Yoksun Kalması" sebebine dayalı bir Anayasa'ya aykırılık gerekçesine katılmıyoruz.

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Sacit ADALI