

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1994/64
Karar Sayısı: 1994/61
Karar Günü: 21/7/1994

İPTAL DAVASINI AÇAN: Ana muhalefet (Anavatan) Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Grubu adına Grup Başkanvekili Hasan KORKMAZCAN.

İPTAL DAVASININ KONUSU: 6.6.1994 günlü Resmî Gazete’de yayımlanan 531 sayılı "28.5.1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin 3987 sayılı Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle anayasal dayanaktan yoksun bulunduğu ve Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 48., 49., 60., 87., 91., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve uygulanmasından doğacak giderilmesi güç durum ve zararların önlenmesi amacıyla yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenilen Kurallar:

İptali istenilen 531 sayılı "28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" şöyledir:

3291 sayılı Kanun'da değişiklik yapılması 5/5/1994 tarih ve 3987 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 30/5/1994 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- 28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanun'un Beşinci Bölüm Başlığı aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Özelleştirme Uygulamalarına ilişkin Hükümler"

Madde 2- 3291 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 13- Bu Kanunu göre;

A- a) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının,

b) Kamu İktisadi Teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bunların varlıkları ve iştiraklerindeki kamu paylarının,

c) Devletin diğer iştiraklerindeki kamu paylarının ve Hazine'ye ait payların,

d) Yukarıdaki bentlerin kapsamına girmeyen (mahalli idareler hariç) diğer kamu tüzel kişilerinin iştiraklerindeki kamu paylarının,

e) Genel ve Katma bütçeli idareler ile yukarıdaki alt bentlerde belirtilen kurum, kuruluş, teşebbüsler ile -mahalli idareler hariç- bu kanun hükümleri uyarınca diğer bütün kamu tüzel kişilerinin gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan doğruya ilgili olmayan (hangi isim altında olursa olsun dinlenme, oturma ve sosyal tesisler dahil) varlıklarının; birlikte ve/veya ayrı ayrı "özelleştirme kapsamı"na alınmasına, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının (idare) teklifi üzerine Özelleştirme Yüksek Kurulunca (Kurul) karar verilir. (Bu maddenin A bentinin a, b, c, d ve e alt bentlerinde

sayılanlar bundan böyle “kuruluş” olarak anılacaktır) Ancak kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin kurul kararları Bakanlar Kurulunun onayına sunulur ve Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile onaylandığı tarihte yürürlüğü girer. Diğer kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin urulu kararının yürürlüğe girmesi için bu şartlar aranmaz.

Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin Kurul kararında; bu kuruluşlardan hangilerinin (iştirakler hariç) “mali ve hukuki yönden yeniden yapılandırma”ya tabi tutulacağı, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan "özelleştirme programı"na alınacağı belirtilir.

B- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan;

a) Yeniden yapılandırılmalarına Kurulca karar verilenlerin yeniden yapılandırma işlemleri tamamlanıncaya kadar bağlı oldukları bakanlık veya kurumlar ile ilgileri ve mevcut statüleri aynen devam eder. Bunlarla ilgili mali ve hukuki yeniden yapılandırma işlemleri Hazine Müsteşarlığı tarafından yürütülür. Yeniden yapılandırma işlemleri tamamlananlar Kurul kararı ile özelleştirme programına alınır. Bu şekilde yeniden yapılandırılarak Kurul kararı ile özelleştirme programına almanlar ile doğrudan özelleştirme programına alınanlar (14’üncü maddenin E bendinde belirtilen iştirak payları ve varlıklar hariç) programa alınmaya ilişkin Kurul kararının alındığı tarihte başkaca bir işleme gerek olmadan ve bedel alınmaksızın idareye devredilmiş sayılır.

b) Özelleştirme programına alınarak idareye devredilenler buna ilişkin Kurul kararı tarihinden itibaren bağlı oldukları bakanlık veya kurumla ilişkileri kesilerek Başbakanlığa bağlanmış sayılır. Özelleştirme programına alınan kuruluşlar (bu Kanun ile 2983 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla) özel hukuk hükümlerine tabi olup bunlar hakkında kendi kuruluş kanunları ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanmaz.

c) Özelleştirme programına alınan kuruluşlarla ilgili olarak idari, hukuki, mali ve teknik yönden düzenlemeler yapmaya ve bu kuruluşların satış, devir, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair akitler yoluyla devirleri veya diğer yöntemlerle devredilmeleri suretiyle özelleştirilmelerine ve bunlara ilişkin uygulama esaslarına İdarece karar verilir.

İdare tarafından yürütülen özelleştirme uygulamalarının sonunda yapılacak nihai devir işlemleri Kurul’un onayı ile yürürlüğe girer.

D- Özelleştirme programına alınan kuruluşların küçültülmesine, kısmen veya tamamen süreli veya süresiz olarak faaliyetlerinin durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine Kurulca karar verilir. Bu kararlara ilişkin işlemler idarece yerine getirilir.

Madde 3- 3291 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve dördüncü fıkrasından sonra gelmek üzere maddeye iki fıkra eklenmiştir.

"Özelleştirme programına alman kuruluşlarla ilgili olarak;

A- Mevcut durumları itibarıyla anonim şirket statüsünde olan kuruluşların ana sözleşmelerinin bu Kanun hükümlerine uygun hâle dönüştürülmeleri ile anonim şirket statüsünde bulunmayanlardan gerekli görülenlerin bu Kanun’a uygun ana sözleşmelerinin hazırlanarak anonim şirkete dönüştürülmelerine idarece karar verilir ve bunların ana sözleşmeleri İdarece onaylanır. Ancak özelleştirilecek kuruluşların özellikleri ve kamu yararı gözönünde bulundurularak yönetim kurullarınca alınacak bazı kararların geçerliliği için, kamu hissesine onay hakkı veren imtiyazlı hisseler ihdasına Kurulca karar verilebilir.

B- Bu maddenin (A) bendi gereğince anonim şirket hâline dönüştürülenlerin sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar, diğerlerinde ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredilmeleri tarihine kadar bunların;

a) Sermaye miktarını tespit etmeye,

b) Kuruluş, birleşme veya bölünmelerinde gerekli düzenlemeleri yapmaya; mal varlıklarına, hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları tespit etmeye,

c) Hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmaya,

d) Bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirler almaya,

İdare yetkilidir.

C- Kuruluşların özelleştirme programına alınmalarından önce mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda bulunan her türlü hak ve mameleki ile borçları, özelleştirme programına alındıktan sonra da aynen devam eder.

D- Müessese, işletme ve işletme birimlerinin ayrı ayrı anonim şirkete dönüştürülmeleri hâlinde bağlı oldukları kuruluşların hak ve yükümlülüklerinden hangilerinin anonim şirkete dönüştürülen bu kuruluşa intikal edeceğine, İdare tarafından karar verilir.

E- Bağlı ortaklıklar ile bağlı ortaklık statüsünde olmayan ve sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olanların iştiraklerindeki paylar ile varlıkları, gerektiğinde ilgili kuruluş adına İdare tarafından özelleştirilebilir. Bu takdirde özelleştirme sonucu elde edilecek gelir, özelleştirme giderleri düşüldükten sonra ilgili kuruluşa verilir.”

"Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan gerekli görülenlerin anonim şirkete dönüştürülmelerinde ve anonim şirkete dönüştürülenlerin özelleştirme programında bulundukları süre içinde Türk Ticaret Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu ve ilgili diğer kanunlardaki şirket kuruluşuna ilişkin şartlar aranmaz.”

"Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirkete dönüştürülenlerden kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar, diğerlerinde ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredilmeleri tarihine kadar bu kuruluşların yönetim, denetim ve tasfiye kurulu üyelikleri ile genel müdürlüklerine yapılacak atamalar ve bu görevlerden alınma işlemleri, İdare Başkanının teklifi ve Başbakanın onayı ile yapılır.”

"Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler ile özelleştirme programına alınan kuruluşlardan elde edilen temmettülerin tamamı özelleştirme Fonundan toplanır.”

Madde 4- 3291 sayılı Kanunun 15 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 15- Özelleştirme programına alınan kuruluşların kullanımlarında bulunan gayrimenkullerle ilgili olarak aşağıdaki hükümler uygulanır.

A- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan; anonim şirkete dönüştürülenlerin kuruluş sermayelerinde veya bunların sermaye artırımlarında (iştirakler hariç) konulacak olan aynı sermayenin değerlendirilmesi İdarece sonuçlandırılır. Kuruluşların anonim şirkete dönüştürülmesi hâlinde, şirket sermayesinin tamamı aynı sermaye olarak konulabilir. Aynı sermaye karşılığı çıkarılacak hisse senetleri İdareye bedelsiz olarak devredilmiş sayılır. Bu hususlarda Türk Ticaret Kanunu'nun 285, 299, 392 ve 404 üncü maddeleri uygulanmaz.

B- Özelleştirme programına alınan ve %50 den fazla kamu payı bulunan kuruluşlar tarafından kullanılan, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki veya Hazinesinin mülkiyetindeki taşınmaz malların (Anayasanın 43, 168 ve 169 uncu maddeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla) mülkiyetinin bu kuruluşlara devrine ve/veya bu kuruluşlar lehine mülkiyetin gayri aynî hakların tesisine ilişkin olarak;

a) Anonim şirket hâline dönüştürülen kuruluşlardan kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu iktisadi teşebbüsü statüsü dışında kalan ve sermayesinin tamamı ve/veya yarısından fazlası Devlete ait olanların kullanımındaki mülkiyeti (bedelleri şirketin kuruluşunda veya yapılacak sermaye artırımında aynı sermaye olarak konulmak üzere) ilgili kuruluşa devredilir. Bu suretle oluşan aynı sermaye karşılığı çıkarılacak hisseler bedel ödenmeksizin İdareye devredilmiş sayılır.

b) Anonim şirkete dönüştürülmeyen kuruluşların kullanımındaki taşınmazların mülkiyeti ise bedelsiz olarak bu kuruluşlara devredilir. Bu taşınmazlar, İdare tarafından kuruluşun mal varlığının değerlendirilmesi sırasında aktif değerler olarak değerlendirilir.

c) Bu maddenin (B) bendinde belirtilen taşınmazların devredildiği kuruluşların özelleştirilmesi sırasında İdarece genel değer tespiti yapılırken, bu taşınmazların bedeli 4/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunundaki kıymet takdiri esasları gözönünde tutularak belirlenir. Bu suretle tespit edilen taşınmaz bedeli nedeniyle özelleştirmenin yapılamayacağını anlaşılmaması hâlinde özelleştirme İdare tarafından belirlenen uygun bir fiyat üzerinden yapılabilir.

d) Bu maddenin (B) bendinde belirtilen taşınmazlar için, (tapuda tescil tarihine kadar hükmen kesinleşenler hariç) tahakkuk eden ecrimisil bedelleri talep edilmez, tahsil edilenler iade edilmez.

e) Özelleştirme programına alınan ve %50 den fazla kamu payı bulunan kuruluşlar tarafından kullanılan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki veya Hazinesinin mülkiyetindeki taşınmaz mallardan özel mülkiyete konu olamayanlar üzerinde bu kuruluşlar lehine, (Anayasanın 43, 168 ve 169 uncu maddeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla) devredilebilir mülkiyetin gayri aynî haklar tesis edilir.

f) Kuruluşlar, bu maddeye göre mülkiyeti devredilecek ve/veya devredilebilir mülkiyetin gayri aynî hak tesis edilecek taşınmaz mallarla ilgili başvurularını, özelleştirme programına alınmaları tarihini takip eden altı ay içinde taşınmaz malın bulunduğu defterdarlık veya mal müdürlüklerine ulaştırmak zorundadırlar.

C- Özelleştirme programındaki kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında, taşınmaz malların ifrazı, irtifak, intifa, işletme ve kira haklarının devri ve tasfiyesi ile bedelli devri zorunlu olan taşınmaz malların devrinde ve bu maddenin uygulanmasında ortaya çıkacak sorunları çözmeye, İdarenin görüşü alınarak Maliye Bakanlığı yetkilidir.

D- Bu maddenin (B) bendine göre devredilmesi gereken taşınmaz malların ifrazında 3194 sayılı İmar Kanunundaki kısıtlamalar uygulanmaz.”

Madde 5- 3291 sayılı Kanunun 16’ncı maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 16- Özelleştirme programına alınan, özelleştirilen, faaliyeti durdurulan, küçültülen, kapatılan veya tasfiye edilen kuruluşlarda çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel ile 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli personel, diğer kamu kurum ve/veya kuruluşlarına, 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinin (f) bendinde yer alan hükümler de dikkate alınarak aşağıdaki şekilde nakledilirler;

A- Özelleştirme programına alınan kuruluşların;

a) Özelleştirilmeleri sonucu bunlardaki kamu payının % 50'nin altına düşmesi veya bunların müessese, işletme ve işletme birimlerinin satılması veya devredilmesi hâlinde; satış veya devre ilişkin sözleşmenin imzalanmasından,

b) Küçültülmesi, faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz olarak kapatılması veya tasfiye edilmesi sonucu istihdam yapısının değişmesi hâlinde bunlarla ilgili işlemlerin sonuçlanmasından,

itibaren on beş gün içerisinde işlem sonuçları İdare tarafından ilgili kuruluşa bildirilir. İlgili kuruluş bildirim tarihinden itibaren otuz gün içerisinde T.C. Emekli Sandığına tabi personel ile ilgili bilgileri Devlet Personel Başkanlığına gönderir.

B- Personele ilişkin bilgilerin Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesinden itibaren en geç kır kbeş gün içerisinde bu Başkanlığın teklifi üzerine ilgili personel, kamu kurum ve kuruluşlarında durumlarına uygun boş kadro ve pozisyonlara atanırlar. 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kuruluşlarda personelin durumuna uygun boş kadro bulunmaması hâlinde mevcut boş kadrolarda sınıf, ünvan ve derece değişikliği yapmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

C- Bu madde gereğince yapılacak kadro değişikliklerinde 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 9 uncu maddesinin son fıkrası hükmü uygulanmaz.

D- Bu madde gereğince diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil sebebiyle boşalan kadro ve pozisyonlar, boşaldıkları tarihten itibaren iptal edilmiş sayılır.

E- Kamu kurum ve/veya kuruluşlarına atanacak personelin (A) bendinde belirtilen durumlarda atamanın yapılacağı tarihe kadar geçecek süredeki, aylık ücret, sosyal hak ve yardımlar ile her türlü özlük hakları Başbakanlık bütçesinden ödenir.

Kamu kurum ve kuruluşlarına atanan personelin devir sözleşmelerinin yapıldığı tarihteki kadro ve pozisyonlarına ait aylık, ek gösterge, ikramiye, her türlü zam ve tazminat haklarının veya sözleşme ücretlerinin net tutarının, nakledildiği kuruluş mevzuatına göre hak edeceği aylık veya sözleşme ücretinin (varsa ikramiye dahil) net tutarından fazla olması hâlinde, nakledildiği kuruluştaki aldığı ücret ile önceki ücreti eşitleninceye kadar geçen dönemde, iki ücret arasındaki fark herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir."

Madde 6- 3291 sayılı Kanuna aşağıdaki ek maddeler eklenmiştir.

"Ek Madde 6- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan (iştirakler hariç); anonim şirket statüsünde olanlardan kamu payı % 50'nin altına düşüncüye, diğerlerinde ise bunların satışına ilişkin devir sözleşmesi yapıncaya kadar, bu kuruluşlarda çalışan personel hakkında bu Kanunda hüküm bulunmayan hâllerde daha önce tabi oldukları personel rejiminin uygulanmasına devam olunur.

Ek Madde 7- Kuruluşların özelleştirme programına alınmalarına ve özelleştirme uygulamaları sonucu nihai devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin kararlar Resmî Gazetede yayımlanır.

Ek Madde 8- Özelleştirme programındaki kuruluşlardan (iştirakler hariç) bu Kanun gereğince anonim şirkete dönüştürülenlerde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat ve tarifeleri bu kuruluşların yönetim kurullarınca, diğerlerinde ise yetkili organlarınca belirlenir.

Ek Madde 9- Bu Kanunun hükümleri gereğince yapılacak özelleştirme uygulamalarına ve ihale usullerine ilişkin esaslar İdarece çıkarılacak yönetmeliklerle tespit olunur. Bu yönetmelikler Kurulca onaylanarak yürürlüğe girer.

Ek Madde 10- Özelleştirme uygulamaları sırasında, çıkabilecek anlaşmazlıklar yürürlükteki kanun hükümlerine göre Türkiye Cumhuriyeti Mahkemelerinde veya (uluslararası hakemlik dahil) tahkim yollarına başvurularak çözülür.”

Geçici Madde 1- Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulanması sırasında Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarda (II) sayılı cetvele tabi sözleşmeli statüde çalışmakta iken 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi kurumlara nakledilerek Devlet memuru statüsüne geçirilenlerin sözleşmeli statüde geçen hizmet süreleri; aynı Kanunun Ek Geçici 1, 2 ve 3 üncü maddelerine göre, 458 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri de dikkate alınmak suretiyle kazanılmış hak aylık, derece ve kademelerinin tespitinde değerlendirilir.

Madde 7- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 8- Bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

B. Dayanılan Anayasa Kuralları:

İptal isteminin gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

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

2. "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."

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

4. "MADDE 8.- Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

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

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye ve sınıfa imtiyaz tanınamaz.

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

6. "MADDE 11.- Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

7. "MADDE 48.- Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir.

Devlet, özel teşebbüslerin millî ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır."

8. "MADDE 49.- Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışma hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.

Devlet, işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır."

9. "MADDE 60.- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

10. "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 kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasa'nın 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 Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

11. "MADDE 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü hâller 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.

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 hâllerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

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

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 öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete'de

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

12. "MADDE 138.- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasa’ya, 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 değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

13. "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 İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hâllerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazete’de 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 Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME ve ESASIN İNCELENMESİ:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü’nün 8. maddesi gereğince Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL’in katılmalarıyla 21.7.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, konunun özelliği nedeniyle başka hususlar üzerinde durulmaksızın işin esasına geçilerek incelemenin sürdürölmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

Yürürlüğü durdurma istemine ilişkin görüşleri de içeren işin 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 görüşölüp düşünölldü:

A- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ:

531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kurallarından anlaşılacağı gibi, olası bir iptal kararının yürürlüğe girmesine kadar KHK'nın uygulanması durumunda ileride giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararlar doğabilecektir. Böylece verilebilecek bir iptal kararı belki de sonuçsuz kalacaktır.

Bu nedenle, davalının istemi doğrultusunda 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin iptaline yönelik istem karara bağlanıp karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmasından doğabilecek ve ileride giderilmesi güç ve olanaksız durum ve zararları önlemek için KHK'nın yürürlüğünün durdurulmasına Esas 1994/63, Karar 1994/60-1 sayı ile karar verilmiştir.

Mustafa BUMİN ve Lütfi F. TUNCEL bu düşüncelere katılmamışlardır.

B- ANAYASA'YA AYKIRILIK SORUNU:

1- Kanun Hükmünde Kararname Hakkında Genel Açıklama:

Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Kurumu, 22.9.1971 günlü ve 1488 sayılı Yasa ile 1961 Anayasa'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 iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak bazı hukuk kurallarının bu usullere dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş devlet anlayışının tabii sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır."

Anayasa'nın 5. maddesi hükmünün prensibini bozmamak ve herhâlde önceden yasama meclislerince esasları bir kanunla tespit olunan sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla hükümete KHK'lar çıkarma yetkisinin verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün TBMM'nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64. maddesine eklenmesi uygun görülmüştür." denilmektedir. KHK'lar, 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 ulaşılmak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'ların mutlaka bir Yetki Yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve öğeleri de Anayasa'nın 91. maddesinde belirlenmiştir. 87. maddede ise Bakanlar Kuruluna "belli konularda" KHK çıkarma yetkisi vermek TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Bakanlar Kurulunun 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'lar yapısal (organik-uzvi) 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'ları aynen kabul etmek ya da reddetmek zorunda olmayıp dilediğinde değiştirerek de kabul edebilir. Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, yasayla düzenlenmesi gereken konuların yasama alanında çıkarılıp yürütme organının düzenleme alanına sokulması sonucunu

doğurmaz. Bu nedenle, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmiş olması Anayasa'nın 7. Maddesinde öngörülen "Yasama yetkisinin devredilmezliği" ilkesini ortadan kaldırmaz.

Bakanlar Kuruluna 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'nın amacını, kapsamını ilkelerini, kullanma süresini ve bu süre içinde birden çok kararname yürürlüğe konulup konulamayacağını belirtmek zorundadır. Bakanlar Kuruluna verilen türevsel yetki, yasada öngörülen amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı bir yetkidir. O hâlde, Yetki Yasasında Anayasa'nın belirlediği öğelerin belli bir içeriğe kavuşturularak somutlaştırılması gerekir."

Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin "belli konularda" verilebileceği 1961 Anayasası'nın 64. maddesinde açıkça belirtildiği hâlde, 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 Kuruluna verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceği açıkça gösterilmektedir. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak belli konulara bu yetkiyi verebilir; her konuyu kapsayacak biçimde bir KHK çıkarma yetkisi veremez. KHK'nın konusunun Yetki Yasasında belirlenmesi zorunludur. Yetki, somutlaştırılmış ve belli bir konuda tanınmalıdır. Bakanlar Kuruluna sınırları belirsiz bir konuda KHK çıkarma yetkisi verilemez. KHK'nın konusu da Yetki Yasasında belirlenen çerçevenin dışına çıkamaz. KHK'nın Yetki Yasasında belirtilen amaç, kapsam ve ilkelere de uygun olması gerekir. Verilen yetkinin konusunun yasada gösterilmesi zorunluluğunun bu yasaya dayanılarak yürürlüğe konulan KHK'ların Yetki Yasası kapsamı içinde kalp 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'nın Anayasa'ya aykırı olacağı kuşkusuzdur.

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

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

Bu nedenlerle, Bakanlar Kurulunun 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'nın "amacı", "kapsamı" ve "ilkeleri"nin de belirtilmesi gerekir. Amaç, Bakanlar Kurulunun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirmesinin istendiğini belirlediğinden Yetki Yasasında KHK'nın amacı da somut olarak açıklanmalıdır. KHK'nın amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek

biçimde genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik yorumlamaya elverişli olmamalıdır. KHK'nın 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 Kuruluna verilen yetkinin süresinin de gösterilmesi zorunludur. Bu zorunluluk, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerini çok uzun bir süre yürütme organına vermekten alıkoymaktadır.

Yasada öngörülen sürenin bitiminden sonra çıkarılan KHK'nın Anayasa'ya aykırı düşeceği kuşkusuzdur. Ancak yetki süresi içerisinde çıkarılmış olan KHK'lar yasadaki sürenin bitiminden sonra da Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmış olmasalar da geçerliliklerini korurlar.

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

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 öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

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

2- KHK'nın Yargısal Denetimi:

Anayasa'ya göre KHK'lar Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine bağlıdırlar. 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'ların aynı biçimde Türkiye Büyük Millet Meclisinde karara bağlanması istenilmiştir.

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

KHK'nın yargısal denetiminin söz konusu olduğunda KHK'nın dayandığı Yetki Yasası'nın öncelikle Anayasa'ya daha sonra da KHK'nın kendisinin hem Yetki Yasası'na hem de Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'ların 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'nın Yetki Yasası'na 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'yı Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece KHK'nın Yetki Yasası'na aykırı olması Anayasa'ya aykırı olması ile özdeşleşir. Nitekim, 335 ve 347 sayılı KHK'lar 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 Hâl KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir Yetki Yasası'na dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'ların bir Yetki Yasası'na dayanmaları zorunludur. KHK'lar, yasa gücünü dayandıkları Yetki Yasasından alırlar. Bu nedenle KHK'lar ile dayandıkları Yetki Yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

Yetki Yasası, KHK ve KHK'nın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce aynen ya da değiştirilerek kabulü birbirinden bağımsız işlemler olmayıp Anayasa'da öngörülen bir sürecin değişik aşamalarıdır. KHK'nın Yetki Yasası ile olan bağı, KHK'yı aynen ya da değiştirilerek kabul eden yasa ile kesilir. Bu yasa, KHK'yı kendi bünyesine alarak genel anlamda bir yasa niteliğine dönüştürür. Bu nedenle, KHK ile dayandığı Yetki Yasası arasındaki bağ KHK'nın 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 Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığının saptanması ya da bu nedenle iptaline karar verilmesi durumunda, bu varsayım gerçekleşmediğinden, bu yasaya dayanılarak çıkartılan KHK Anayasal dayanaktan yoksun kalır, gördüğü ölçünün ötesinde verilen bir yetkinin kullanılması çıkartılmış olması nedeniyle Anayasa'ya aykırılık oluşturur, Yetki Yasası'na bile dayandığı gerekir.

KHK'nın Anayasa'ya uygun bir Yetki Yasası'na dayanması geçerliliğin ön koşuludur. Bir Yetki Yasası'na dayanmadan çıkartılan veya dayandığı Yetki Yasası Anayasa'ya aykırı olan bir KHK'nın kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaları bile, Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Öbür yönden, KHK'ların Anayasa'ya uygunluk denetimleri yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde; "Kanunlar Anayasa'ya 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 Yasası'na 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 Yasası'nın varlığı gerekir.

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

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

Bütün bu nedenlerle dayandığı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da iptaline karar verilen KHK'ların, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "Hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı", 2. maddesindeki "hukuk devleti" ilkeleriyle 6. maddesindeki "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz." kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

Bir Yetki Yasası'na dayanmadan çıkartılan, Yetki Yasası'nın kapsamı dışında kalan, dayandığı Yetki Yasası'nın Anayasa'ya aykırılığı saptanan ya da Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilen KHK'ların anayasal konumları birbirinden farklıdır. Böyle durumlarda KHK'lar anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa'ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

3- 531 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu:

Dava konusu edilen 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 5.5.1994 gün ve 3987 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. KHK'nın dayandığı 3987 sayılı Yetki Yasası ise Anayasa Mahkemesinin 7.7.1994 gün ve Esas 1994/49, Karar 1994/45-2 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Böylece 531 sayılı KHK anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

KHK'ların yargısal denetimi bölümünde açıklanan nedenlerle Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 3987 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 531 sayılı KHK'nın Anayasa'nın Başlangıç'ında yer alan egemenliği "Millet adına kullanmağa yetkili kılman 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 Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" ilkeleriyle KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesine aykırıdır. Bu gerekçe karşısında dava dilekçesinde ileri sürülen diğer aykırılık nedenleri üzerinde durulmaksızın KHK'nın iptali gerekir.

Haşim KILIÇ ve Sacit ADALI bu görüşe katılmamışlardır.

IV- SONUÇ:

30.5.1994 günlü, 531 sayılı "28/5/1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin, dayanağını oluşturan 5.5.1994 günlü, 3987 sayılı Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesi'nin 7.7.1994 günlü, Esas 1994/49, Karar 1994/45-2 sayılı kararıyla iptal edilmesi nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ ile Sacit ADALI'nın "Kararnamenin dayanağını oluşturan Yetki Yasası'nın iptali, önceden çıkarılmış kararnamenin iptal gerekçesi olamayacağı" yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

21.7.1994 gününde karar verildi.

Başkan
Yekta Güngör ÖZDEN

Başkan vekili
Güven DİNÇER

Üye
İhsan PEKEL

Üye
Selçuk TÜZÜN

Üye
Ahmet N. SEZER

Üye
Haşim KILIÇ

Üye
Yalçın ACARGÜN

Üye
Mustafa BUMİN

Üye
Sacit ADALI

Üye
Ali HÜNER

Üye
Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY GEREKÇESİ

Çoğunluk gerekçesinde özetle; 3987 sayılı Yetki Yasası iptal edilmiş olduğundan buna dayanılarak çıkarılmış KHK'larında yasal dayanağı kalmayacağından esasın incelenmesine geçmeden iptali gerekir denilmektedir.

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

KHK'lar Anayasa'nın 91. maddesi gereğince Yetki Yasası'nda belirtilen çerçeve içinde çıkarılabilir. Yani KHK'yı çıkarma yetkisi bu yasa ile verilir. KHK'nın 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'ya bu hayatiyeti verdikten sonra onun yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi KHK'nın yasal dayanaktan yoksun kaldığı anlamına gelemmez.

Aynı durum Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi hâlinde de devam eder. "Dayanak" yönünden, bir yasanın yürürlükten kaldırılması, süresinin sona ermesi ya da iptal edilmesi arasında hiçbir fark yoktur. Bu üç hâlde de sonuçta yasa varmışçasına hukukî 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 Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Konusu, amacı, kapsamı ve ilkeleri yönünden tespit edilen anayasal aykırılıklar ilgili KHK'ları da mutlaka etkiler. Yetki Yasası'nın belirtilen unsurlarındaki bu aykırılıklar KHK'lara intikal eder. Ama bu aykırılık "Yasal

Esas Sayısı : 1994/64

Karar Sayısı : 1994/61

Dayanak" gibi şekli değil esasa ilişkin bir aykırılıktır. Bu da ancak KHK'nın esasına geçilerek yapılacak bir inceleme sonunda tespit edilebilir.

Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle KHK'nın yasal dayanağının kalmadığını söylemek, iptal kararının etkisini KHK'nın 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'nın esasının incelenmesine geçmeden sadece "Yasal Dayanaktan Yoksun Kalması" sebebine dayalı bir Anayasa'ya aykırılık gerekçesine katılmıyoruz.

Üye

Haşim KILIÇ

Üye

Sacit ADALI