

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1994/67

Karar Sayısı: 1994/64

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 546 sayılı “5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 29.2.1984 tarihli ve 2983 sayılı, 28.5.1986 tarihli ve 3291 Kanunlar ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ve 30.5.1994 tarihli ve 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname’nin 1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin, 3987 sayılı Yetki Yasası’nın iptali nedeniyle anayasal dayanaktan yoksun bulunduğu ve Anayasa’nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 48., 49., 87., 91., 138., 153., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ:

A. İptali İstenilen Kurallar:

1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin iptali istenilen 546 sayılı "5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 tarihli ve 2983 sayılı, 28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunlar ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 Tarihli ve 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname" şöyledir:

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılması; 5/5/1994 tarihli ve 3987 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 13/6/1994 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1- T.C. Emekli Sandığı Kanunu’nun 39’uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"k) Kamu kurum ve kuruluşlarından özelleştirme kapsamına, alınan kuruluşlardaki iştirakçiler (b) fıkrasının birinci bendinde belirtilen fiili hizmet süresini tamamladıklarında isteklerine bakılmaksızın resen;"

Madde 2- T.C. Emekli Sandığı Kanununun 40’ıncı maddesinin (ç) fıkrasına aşağıdaki bent eklenmiştir.

"V- Kamu kurum ve kuruluşlarından özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardaki memur ve sözleşmeli personel 55"

Madde 3- 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu’nun 486 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik ek 70’inci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

"Ek Madde 70- Sandık iştirakçilerine ödenmekte olan;

a) Memuriyet taban aylığı ve kıdem aylığı tutarları ile,

b) Zam ve Tazminatlar, ödenekler ile benzeri ödemeler toplamının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi en yüksek devlet memuru aylığı (ek gösterge dahil) brüt tutarının %10'una tekabül eden miktarı,

emeklilik keseneğine ve kurum karşılığına tabi tutulur.

Birinci fıkradaki oranı Maliye Bakanlığının teklifi üzerine beş katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Aylıklarını personel kanunlarına göre almayan Sandık iştirakçileri hakkında da sınıfı, görev ve kadro unvanı, derecesi ve hizmet süresi esas alınarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi emsali gibi işlem yapılır.

Madde 4- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan personelden, 28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanun'un 30/5/1994 tarihli ve 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5'inci maddesi ile değişik 16'ncı maddesine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atanacaklar için kullanılmak üzere aşağıdaki kadrolar ihdas edilerek 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenmiştir.

İHDAS EDİLEN KADROLAR

(V) SAYILI CETVEL

<u>SINIFI</u>	<u>UNVANI</u>	<u>DERECESİ</u>	<u>ADEDİ</u>
GİH	Memur	10	20.000

Bu cetvelde yer alan kadrolar; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan personelin durumuna uygun kadro bulunmaması halinde Bakanlar Kurulu Kararı ile sınıf, unvan ve derece değişikliği yapılmak suretiyle 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2'nci maddesinde sayılan kurumların, merkez ve taşra teşkilatları ile döner sermaye ve fonlarına tahsis edilebilir.

Bu şekilde tahsis edilecek kadrolardan "Yardımcı Hizmetler Sınıfı"na dahil kadrolar hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36'ncı maddesinin "VIII- YARDIMCI HİZMETLER SINIFI" başlıklı bendine 18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen fıkra hükmü ile aynı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 4'üncü maddesi hükmü uygulanmaz.

Madde 5- 29/2/1984 tarihli ve 2983 sayılı Kanun'un 30/5/1994 tarihli ve 530 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasının sonuna aşağıdaki ibare eklenmiştir.

"Bu kadrolardan I. Hukuk Müşaviri, Müşavir, Basın ve Halkla ilişkiler Müşaviri ve APK Uzmanı kadrolarında görevlendirileceklerin atama ve ilerlemelerinde de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi hükümleri uygulanır."

Madde 6- 3291 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik ikinci fıkrasının (C) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"C) Kuruluşların özelleştirme programına alınmalarından önce mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda bulunan her türlü hak ve mameleki ile çeşitli kanunlardan doğan yükümlülükleri ve borçları, özelleştirme programına alındıktan ve özelleştirildikten sonra da aynen devam eder."

Madde 7- 28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanun'un 30/5/1994 tarihli ve 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesi ile değişik 13'üncü maddesinin (A) bendinin (e) alt bendinden sonra gelen paragrafta yer alan "veya yarısından fazlası" ibaresi metinden çıkarılmış ve aynı Kanun Hükmünde Kararname'ye aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"Geçici Madde 2- Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girdiği tarihten önce özelleştirme kapsamına alınmış bulunan kuruluşlardan 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında bulunan Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Devlet Personel Başkanlığının teklifi üzerine atanmış bulunan memur ve sözleşmeli personel hakkında da bu Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili hükümleri uygulanır."

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 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, Anayasa'nın koyduğu esaslara göre, yetkili eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan 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, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

5. "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."

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

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

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

9. "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 ilanına karar vermek, milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasa'nın 14'üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasa'nın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

10. "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 siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

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

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü 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."

11. "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 değıştirmek ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

12. "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 hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceğı tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazete’de 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 Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar."

13. "MADDE 161.- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

14. "MADDE 163.- Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktarın sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabilmesine 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 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 özelliğı 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 görüşülüp düşünüldü:

A- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ:

546 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 546 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin iptaline yönelik istem karara bağlanıp karar yürürlüğe girinceye kadar uygulanmasından doğabilecek ve ileride giderilmesi güç ve olanaksız durum ve zararları önlemek için KHK'nın 1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin yürürlüğünün durdurulmasına Esas 1994/64, Karar 1994/64-1 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 Anayasası'nın 64. maddesinde yapılan değişiklik sonucu hukukumuza 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 usuller 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 ulaşmak istenilmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'ların mutlaka bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Yetki Yasası'nın içeriği ve ögeleri 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" ögelerini 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 düzenlemesi gereken konuların yasama alanından 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 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 Kuruluna verilecek KHK çıkarma yetkisinin ancak belli konularda olabileceği açıkça gösterilmektedir. Bu durumda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak belli konularda 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 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 haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan siyasî 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 incelenebilmesi 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 yasasının öncelikle Anayasa'ya daha sonra da KHK'nın kendisinin hem yetki yasasına hem de Anayasa'ya

uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'ların yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden değil yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından 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 yasasına 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'lar ise dayandıkları 3911 sayılı Yetki Yasası'nın iptali nedeniyle Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmişlerdir.

Olağanüstü hâl KHK'ları dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK'ların bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşın, olağan KHK'ların bir yetki yasasına 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 Meclisince 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. 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'nın 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'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 denetimde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK'lar 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'ların 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'ların Anayasa'ya uygun görülmesi olanaksızdır.

Yetki yasasının 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 yasasının iptaline ilişkin

kararın, Resmî Gazete’de yayımı gününe kadar çıkarılan KHK’ların etkilenmeyeceği biçiminde bir ilke de konulamaz.

Bütün bu nedenlerle dayandığı yetki yasasının 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 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’ların anayasal konumları birbirinden farksızdır. Böyle durumlarda KHK’lar anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa’ya aykırı bulunmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

3- 546 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin Anayasa’ya Aykırılığı Sorunu:

Dava konusu edilen 546 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 Mahkemesi’nin 7.7.1994 gün ve Esas 1994/49, Karar 1994/45-2 sayılı kararıyla iptal edilmiştir. Böylece 546 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 546 sayılı KHK’nın Anayasa’nın Başlangıç’ında yer alan egemenliği "Millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa’da 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:

13.6.1994 günlü, 546 sayılı "5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 Tarihli ve 2983 sayılı, 28/5/1986 tarihli ve 3291 sayılı Kanunlar ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 tarihli ve 531 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin, 1., 2., 4., 5., 6. ve 7. maddelerinin, Kanun Hükmünde Kararname’nin dayanağını oluşturan 5.5.1994 günlü, 3987 sayılı Yetki Yasası’nın Anayasa Mahkemesinin 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 yasasında 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 gelemez.

Aynı durum Yetki Yasası'nın Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi halinde 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.

Esas Sayısı : 1994/67
Karar Sayısı : 1994/64

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 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