

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/76

Karar Sayısı : 1994/73

Karar Günü : 13.10.1994

R.G. Tarih-Sayı :17.11.1994-22114

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Nevşehir Asliye Ceza Mahkemesi.

İTİRAZIN KONUSU : 8.6.1965 günlü, 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu"nun 49. maddesinin Anayasa'nın 128. ve 129. maddelerine aykırı olduğu görüşüyle iptali istemidir.

I- OLAY

Hususî evrakta sahtecilik suçundan Türk Ceza Yasası'nın 345. maddesi uyarınca cezalandırılmaları için haklarında dava açılan sanıkların özel sürücü kurs yönetici ve memurları olmaları nedeniyle 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Yasası'nın 49. maddesi gereğince bu sanıklar yönünden yargılamanın durdurulması ve Memurin Muhakematı Yasası hükümleri uyarınca dosyanın ilgili İl İdare Kurulu'na gönderilmesi istenmiştir. Bu aşamada Mahkeme 625 sayılı Yasa'nın 49. maddesinin Anayasa'nın 128. ve 129. maddelerine aykırı olduğu görüşüyle doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A. İptali İstenen Yasa Kuralı

8.6.1965 günlü, 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Yasası"nın 16.6.1983 gün ve 2843 sayılı Yasa ile değişik 49. maddesi şöyledir:

"Madde 49- (Değişik: 16/6/1983-2843/24 md.)

Özel öğretim kurumlarının yönetici ve öğretmenleri suç işlemeleri halinde veya görevlerinden ötürü kendilerine karşı işlenen suçlardan dolayı 765 sayılı Türk Ceza Kanununun uygulanması ve ceza kovuşturması bakımından memur sayılır."

B. Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal isteminde dayanılan Anayasa maddeleri şunlardır.

1. "MADDE 128.- Devletin, kamu iktisadî 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.

Memurların 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."

2. "MADDE.- 129.- Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.

Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.

Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.

Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ütüü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır."

C. İlgili Anayasa Kuralı

Olayla doğrudan ilgili Anayasa maddesi de şudur:

"GEÇİCİ MADDE 15.- 12 Eylül 1980 tarihinden, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk milleti adına kullanan, 2356 sayılı Kanunla kurulu Millî Güvenlik Konseyinin, bu Konseyin yönetimi döneminde kurulmuş hükümetlerin, 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanunla görev ifa eden Danışma Meclisinin her türlü karar ve tasarruflarından dolayı haklarında cezaî, malî veya hukukî sorumluluk iddiası ileri sürülemez ve bu maksatla herhangi bir yargı merciine başvurulamaz.

Bu karar ve tasarrufların idarece veya yetkili kılınmış organ, merci ve görevlilerce uygulanmasından dolayı, karar alanlar, tasarrufta bulunanlar ve uygulayanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükümleri uygulanır.

Bu dönem içinde çıkarılan kanunlar, kanun hükümde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı iddia edilemez."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca yapılan ilk inceleme toplantısında, konunun özelliği gereği bu evrede başka hususlar üzerinde durulmadan ilk incelemeye ilişkin rapor, itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin gerekçesi, iptali istenen Yasa kuralı ve ilgili Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

İtiraz yoluna başvuran Nevşehir Asliye Ceza Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırılık savlarının değerlendirilmesinden önce itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu savında bulunulup bulunulamayacağı konusu üzerinde durulması yerinde olacaktır.

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. Maddelerine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, o davada uygulanacak yasa hükümlerini Anayasa'ya aykırı görür ya da taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa, bu konuda bir karar verilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'de görülen dava hususî evrakta sahtecilik suçu nedeniyle açılmıştır. Duruşma sırasında Millî Eğitim Müdürlüğü'nden gelen yazıda üç sanıktan ikisinin özel sürücü kursu yöneticisi olarak görev yaptıkları belirtilmiştir. Bu durumda yönetici olan sanıklara 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 49. maddesi gereğince Memurin Muhakematı Kanunu hükümlerinin uygulanması için Dosya'nın bu sanıklar yönünden ayrılarak muhakemenin durdurulması ve il idare kuruluna gönderilmesi

gerekmektedir. Bu durumda, itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu ve görevi kapsamına giren bir dava bulunduğu gibi, iptali istenen yasa hükmü de o davada uygulanacak kuraldır.

Ancak, 625 sayılı "Özel Öğretim Kurumları Kanunu"nun iptali istenen 49. maddesi 16.6.1983 günlü, 2843 sayılı Yasa'nın 24. maddesiyle değiştirilmiştir. Bu Yasa, 18.6.1983 gününde yürürlüğe girmiştir. Anayasa'nın geçici 15. maddesinde, 12 Eylül 1980'den, ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı oluşturuluncaya kadar geçecek süre içinde, yasama ve yürütme yetkilerini Türk Milleti adına kullanan

Millî Güvenlik Konseyi'nin çıkardığı yasaların Anayasa'ya aykırılığı savında bulunulamayacağı öngörülmektedir. Bu durumda, 16.6.1983 günlü, 2843 sayılı Yasa'nın Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülemeyecektir.

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın halkoyu ile kabulünden sonra yapılan ilk seçimler sonucu oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı 6.12.1983'de toplanmış ve böylece TBMM göreve başlamıştır.

Anayasakoyucunun, söz konusu kural ile Millî Güvenlik Konseyi'nin yasama yetkisini tek başına ya da Danışma Meclisi'yle birlikte kullandığı dönemde çıkarılan yasalar ve kanun hükmünde kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve yapılan işlemleri Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında tutmak amacıyla olduğu anlaşılmaktadır.

27.10.1980 günlü, 2324 sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanun"un 4. maddesinde; "Millî Güvenlik Konseyinin bildiri ve kararlarında yer alan ve yer alacak olan hükümlerle 12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan ve çıkarılacak olan Bakanlar Kurulu Kararnamelerinin ve üçlü kararnamelerin yürütülmesinin durdurulması ve iptali" isteminin ileri sürülemeyeceği öngörülmekte, 6. maddesinde de; "Millî Güvenlik Konseyinin Bildiri ve Kararlarında yer alan ve alacak olan hükümlerle Konseyce kabul edilerek yayımlanan ve yayımlanacak olan kanunların 9 Temmuz 1961 tarihli ve 334 sayılı Anayasa hükümlerine uymayanları Anayasa değişikliği olarak ve yürürlükteki kanunlara uymayanları da kanun değişikliği olarak

yayımlandıkları tarihte ve metinlerinde gösterilen tarihlerde yürürlüğe girer" denilmektedir. Buradaki amaç hiç kuşkusuz, olağanüstü dönemin olağanüstü koşullarının gerektirdiği işlemlere yasal kolaylık sağlayabilmektir. Anayasa Düzeni Hakkında Yasa, 1982 Anayasası'nın geçici 3. maddesiyle yürürlükten kaldırıldığı için Anayasa'nın geçici 15. maddesinin konulmasına gereksinim duyulmuştur.

Anayasa'da genel nitelikleri belirli konuları düzenleyen kurallar yanında, belirli konuları düzenleyen özel kurallara da yer verilmiştir. Bir konu, özel kurallarla düzenlenmemişse sorunların çözümünde genel kuralları uygulanır. Ancak, o konuda özel düzenlemeler varsa artık genel kurallara başvurulmaz.

Anayasa kuralları etki ve değer bakımından eşit olup hangi nedenle olursa olsun birinin ötekine üstün tutulmasına olanak bulunmadığından, bunların bir arada ve hukukun genel kuralları gözönünde tutularak uygulanmaları zorunludur. Sözü edilen geçici 15. maddenin de bir Anayasa kuralı olarak, Anayasa'da yer almış bulunan diğer kurallarla etki ve değer bakımından eşit olduğunda kuşku yoktur. Anayasa'da belli bir konuyu düzenleyen özel kural varken, o konuyu da kapsamı içine alabilecek nitelikte bir genel kural bulunsa bile onun değil, konuya özgü Anayasa kurallarının uygulanması gerekir.

Söz konusu maddenin, "Geçici madde" olarak adlandırılmış bulunması etki ve değer bakımından Anayasa'nın öteki maddelerinden daha zayıf ve önemsiz olduğu biçimde yorumlanmasına neden olamaz. Çünkü, geçici maddeler genellikle geçiş dönemlerine ilişkin işlemlerin uygulama yöntemini ve kapsamını gösteren ayrık hükümleri içerirler. Hukukta genel kural olarak, yasalar, yayımından sonraki olaylara ve durumlara uygulanırlar. Bu ilkenin en çarpıcı ayrıklığı, yasalardaki geçici kurallardır. Bu nedenle yasaların geçici maddeleri ile esas maddeleri arasında çelişiklik varsa, özel niteliği nedeniyle, esas maddeden önce uygulanırlar. Çünkü, yasakoyucu, kuralın ayrıklığında kamu yararı görmüştür. Özel düzenlemenin genel düzenlemeden önce geleceği hukukun genel bir ilkesidir. Bir yasada öncelik alan geçici maddeler uygulanıp sonuçları tümüyle alındıktan sonra yürürlükten kalkmış olurlar. Aksi takdirde, yasalardaki geçici maddeler, yasanın bir ayrıklık olarak kapsadıkları konularla birlikte geçerliliklerini sürdürürler. Başka bir anlatımla yasakoyucu, kamu hizmetinin niteliği, yasama politikasının gereği olarak ayrık kurallar koyabilir.

Yasa metnlerinin, kullanılan sözcüklerin, hukuk dilindeki anlamlarına göre anlaşılması gerekir. Yasa kuralının, günün sosyal ve ekonomik gerekleriyle çeliştiği sanılsa bile, yürürlükte kaldığı sürece uygulanması hukukun gereğidir. Kimi gerekçelerle bu kuralın dışına çıkılması, metninin anlamlarından başka biçimlerde yorumlanması, metnin bir tür düzeltilmesine kalkışılması, aslında yasada olmayana yasaya yakıştırmak ve yorum yoluyla amacını değiştirmek ya da yasakoyucunun yerini almak olur.

Anayasa'nın uluslararası antlaşmaları uygun bulma ile ilgili 90. maddesinde de; "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz." hükmü yer almaktadır. Bu ve geçici 15. maddedeki düzenleme, Anayasa'da yer alan genel hukuk ilkelerinin ayrıklığını oluşturan kurallardır.

Geçici 15. maddede sözü edilen yasalar için mutlak bir dokunulmazlığın sağlandığını söylemek güçtür. Bu madde kapsamındaki, olağanüstü yönetimin olağanüstü koşulları altında çıkarılan yasalarla yasa hükmündeki kararnamelerin geçilen demokratik düzen içinde değiştirilmesine ya da yürürlükten kaldırılmasına değin Anayasa'ya uygunluk denetimi

yapılmamasında kamu yararı görülmüştür. Ancak, yasakoyucu, siyasal ve sosyal gelişmelere ve gereksinimlere göre, söz konusu yasal kurallardan gerekli gördüklerini değiştirebileceği ya da kaldırabileceği gibi Anayasa'da öngörülen koşullara uyarak Anayasa'daki geçici maddeleri de kaldırabilir. Bunun dışında yorum yoluyla Anayasa'nın, geçici 15. Maddesinin etkisiz duruma getirilmesi olanaksızdır.

Anayasa, geçici 15. maddesi ile bir dönemin yasama işlemlerinin Anayasa'ya aykırılığı savında bulunulması yasaklanmıştır. Ancak, bunların hukuk devleti ilkesine uygun biçimde yargı denetimine açılması, Anayasa'ya aykırılık savında bulunma ve inceleme yasağının kaldırılmasına bağlı olup bu da Anayasa'nın 87. maddesi uyarınca doğrudan yasama organının görev ve yetkisi kapsamına girmektedir.

Bu durumda söz konusu kural hakkında, Anayasa'ya aykırılık savında bulunulmasına Anayasa'nın geçici 15. maddesi olanak vermediğinden itirazın, başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşe katılmamıştır.

V- SONUÇ

8.6.1965 günlü, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu'nun 16.6.1983 günlü, 2843 sayılı Yasa ile değişik 49. maddesinin, 18.6.1983 gününde yürürlüğe girmiş olması karşısında bu kurala yönelik itirazın, Anayasa'nın geçici 15. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

13.10.1994 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye		Üye
Ali HÜNER		Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1994/76

Karar Sayısı : 1994/73

I- 12 Eylül 1980 tarihinden ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Başkanlık Divanı oluşuncaya kadar geçen süre içinde çıkarılan Kanunlar ve Kanun Hükmünde Kararnameler ile 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca çıkarılan karar ve tasarrufların Anayasa'ya aykırılığının iddia edilemeyeceği yolundaki Anayasa'nın geçici 15 inci maddesinin son fıkrasındaki kuralın, maddenin bütünü ile birlikte değerlendirilmesi ve yorumlanması gerekir.

Anayasa'nın geçici 15 inci maddesi, belirli bir dönemde fevkalade şartlar altında siyasi görev yapan Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi Üyeleri ile bu dönemde alınan kararları uygulayan kamu görevlilerini cezai, mali ve hukuki sorumluluktan koruyan kurallar bütünüdür.

Bu dönemde çıkarılan Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa'ya aykırılığının iddia edilememesi, o dönem karar ve tasarruflarının daha sonra Anayasa'ya aykırılık yoluyla hukuki tartışma konusu yapılmasını önlemeye yöneliktir. Yoksa, bu olağanüstü dönem aşıldıktan ve demokratik ve normal anayasal döneme geçildikten sonra 1980-1983 yılları arasında çıkan kanunların uygulanması nedeni ile mahkemelerin itiraz yoluyla yaptıkları Anayasa'ya aykırılık başvurularını önlemeye yönelik değildir. Nitekim, 1961 Anayasası'nın 1982 Anayasası'nın geçici 15 inci maddesinin son fıkrasına paralel olan geçici 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrası hükmü, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yolunu kapatmak için çok ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Geçici 15 inci madde bu derece ayrıntılı ve kapsamlı düzenlenmemiştir. 1961 ve 1982 Anayasaları'nın, bu iki maddesinin mukayesesi, geçici 15 inci maddenin Anayasa'ya aykırılık iddiasını önlemek için değil hukuki sorumluluk konusunu çözümlemek için konulduğunu açıkça göstermektedir.

II- Anayasa'nın geçici 15 inci maddesinin Anayasa'nın yürürlüğü ile ilgili 177 inci maddesi ile birlikte yorumlanması gerekir. Sözü edilen madde hükümleri yürürlükte olan ve Anayasa'ya aykırılık taşıyan tüm hukuk kurallarının yeni anayasa dönemi içindeki durumunu ele almakta ve açıklığa kavuşturmaktadır. 177 inci maddenin (e) bendi hükmüne göre, Anayasa hükümlerinin mevcut kurum ve kurallarla olan çelişkileri doğrudan doğruya Anayasa hükümlerinin uygulanması ile çözümlenebilecektir.

Anayasa'nın 177 inci maddesinin (e) bendi hükmü ile Anayasa'nın geçici 15 inci maddesindeki Anayasa'ya aykırılık iddiasını engelleyen hüküm, 12 Eylül 1980 ile TBMM'nin açılışı arasındaki tesis edilen tasarrufların tartışılması dışında bütün Anayasa'ya aykırılık iddialarına imkan verici anlamdadır.

III- Geçici 15 inci madde ile ilgili olarak yapılacak engelleyici bir yorum, 1980-1983 yıllarında yürürlüğe konulan yasaların anayasal denetimini sürekli engelleme demektir. 1961 Anayasası'nın geçici 4 üncü maddesi ile başlayan ve 1982 Anayasası'nın geçici 15 inci maddesi

Esas Sayısı : 1994/76
Karar Sayısı : 1994/73

ile sürdürülen bu durum, pek çok konuda Türkiye'yi anayasası ile değil anayasanın yasaklayıcı geçici hükümleri ile yönetilen bir ülke olma yükü altında bırakmaktadır. Anayasal yorumlarda anayasal hakların eksiksiz kullanılması ve anayasalmüesseselerin bütünüyle çalışması temel yorum kuralı olmalıdır. Anayasa kurallarında belirsizlik ve uyumsuzluk hallerinde Anayasa hükümlerinin bu yönde yorumlanması ve Anayasa'nın geçici 15 inci ve 177 inci maddelerinin bu anlayışla ele alınarak Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması gerekir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 152 ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28 inci maddesine göre Mahkemenin itiraz başvurusunun esastan incelenmesi gerektiği oyuyla karara karşıyım.

Güven DİNÇER

Başkanvekili