

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2002/116

Karar Sayısı : 2002/67

Karar Günü : 15.7.2002

Resmi Gazete tarih/sayı:9.11.2002-24931

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Onuncu Dairesi

İTİRAZIN KONUSU : 10.8.1993 günlü, 491 sayılı "Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

27.12.2001 tarih ve 24623 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kılavuz Kaptan Yeterlikleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Yönetmelik"in iptali istemi ile açılan davada, Yönetmeliğin dayanağını oluşturan 491 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerini Anayasa'ya aykırı bulan Danıştay Onuncu Dairesi, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Kural

İtiraz konusu 491 sayılı 19.8.1993 günlü Resmî Gazete'de yayımlanan 10.8.1993 tarihli Kanun Hükmünde Kararname'nin iptali istenilmiştir.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralları şöyledir :

1- Başlangıç

Anayasa'nın Başlangıç'ının itiraz başvurusunda dayanılan bölümü :

"Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;"

2- "MADDE 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları 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 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN ve Enis TUNGA'nın katılmalarıyla 15.7.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında uygulanacak kural sorunu görüşüldü:

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla

yapılacak başvurular, itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlı tutulmuştur.

Uygulanacak yasa kuralları davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan yahut tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde karara varmakta gözönünde tutulması gereken kurallardır.

Bakılmakta olan davada, iptali istenen Yönetmelik, Denizcilik Müsteşarlığı'na denizlerde can ve mal güvenliğini sağlayacak tedbirleri alma ve deniz araçlarını kullananların yeterlik şartlarının belirtilmesi konularında temel politikayı tespit ve koordinasyonu sağlama yetkisi veren 491 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (c) ve (d) bentlerine dayanılarak çıkarıldığından bu bentler dışında kalan kuralların davada uygulanma olanağı bulunmadığından bunlara ilişkin başvurunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine; (c) ve (d) bentlerinin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen Kanun Hükmünde Kararname kurallarıyla, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Anayasaya Aykırılık Sorunu

1- KHK'nin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

Anayasa'nın 91. maddesinin yedinci ve sekizinci fıkralarında, "Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür" denilmektedir. Öncelik ve ivedilik koşuluyla yetki yasalarının gecikmeden çıkarılabilmesi ve çıkarıldıktan sonra da yürürlüğe konulan KHK'lerin aynı biçimde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde karara bağlanması istenilmiştir.

Anayasa'da, KHK'lerin siyasal denetimi yanında yargısal denetimi de öngörülmüştür. KHK'ler, işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduklarından bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir. Yargısal denetimde KHK'nin, öncelikle yetki yasasına sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa'nın 148. maddesinde KHK'lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK'nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi girer. Çünkü, Anayasa'da, Bakanlar Kurulu'na ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, KHK'yi Anayasa'ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK'nin yetki yasasına aykırı olması ile özdeşleşir.

Olağanüstü Hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşılık olağan dönemlerdeki KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

KHK'nin yetki yasası ile olan bağı, KHK'yi aynı ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'nin kuralları, içerikleri yönünden Anayasa'ya aykırılık oluşturmaları bile bunların Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK'lerin 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 yasasına hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

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

Bu nedenlerle, dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'lerin, Anayasa'nın Başlangıç'ındaki "hiç bir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı," 2. maddesindeki "Hukuk devleti" ilkeleriyle, 6. maddesindeki "Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz" kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.

2- 491 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. Maddesinin (c) ve (d) Bentlerinin Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu

2. maddenin (c) ve (d) bentleri şöyledir:

"c) Denizlerde can ve mal güvenliğini sağlayacak tedbirleri almak,

d) Deniz araçlarının teknik nitelik ve yeterlilikleriyle bunlarda çalışanların yeterlilik şartlarının belirtilmesi hususlarında temel prensip ve politikayı tespit etmek, koordine etmek"

Başvuru kararında, 491 sayılı "Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin" Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline karar verilmesi istenilmiştir.

İnceleme konusu 2. maddesinin (c) ve (d) bentlerini içeren 491 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 24.6.1993 günlü, 3911 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkartılmıştır. Söz konusu KHK'nin dayandığı 3911 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1993 günlü E: 1993/26, K: 1993/28 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Böylece, 491 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (c) ve (d) bentleri yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

Yukarıda açıklandığı gibi, Anayasa'nın 91. maddesine göre, KHK'lerin Anayasa'ya uygun sayılabilmelerinin ön koşulu, bunların geçerli bir yetki yasasına dayandırılmaları olduğundan Yetki Yasası'nın iptali bu Yasa'ya göre çıkarılan KHK'leri Anayasa'ya aykırı duruma getirir.

Bu nedenle, dayandığı yetki yasası Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 491 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (c) ve (d) bentleri Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 6. ve 91. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

B- İptal Kararının Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasanın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez" denilmekte, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53.

maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. Maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal sonucunda meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici mahiyette görmesi halinde yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmektedir.

491 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (c) ve (d) bentlerinin iptaline karar verilmesi ile Denizcilik Müsteşarlığı'na denizlerde can ve mal güvenliğini sağlayacak tedbirleri alma ve deniz araçlarını kullananların yeterli şartlarının belirtilmesi konularında temel politikayı tespit ve koordinasyonu sağlamaya yönelik düzenleme yapma yetkisi ortadan kaldırılmış olacaktır. Böylece, anılan bentlere dayanılarak düzenleme yapma olanağı veren hizmet alanları açısından, kamu düzeni ve kamu yararını bozucu nitelikte hukuksal bir boşluk doğacaktır. Bu nedenle, gerekli düzenlemenin yapılması amacıyla iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI- SONUÇ

A- 10.8.1993 günlü, 491 sayılı "Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 2. maddesinin (c) ve (d) bentlerinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

B- İptal edilen bentlerin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

15.7.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Mustafa BUMİN

Başkanvekili
Haşim KILIÇ

Üye
Samia AKBULUT

Esas Sayısı : 2002/116
Karar Sayısı : 2002/67

Üye

Yalçın ACARGÜN

Üye

Sacit ADALI

Üye

Ali HÜNER

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Enis TUNGA