

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2003/28

Karar Sayısı : 2003/42

Karar Günü : 22.5.2003

Resmi Gazete tarih/sayı: 16.03.2004/25404

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Beşinci Daire

İTİRAZIN KONUSU : 10.7.1987 günlü, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen 7. maddesinin, Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 13., 15., 121. ve 125. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacının, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca olağanüstü hal bölgesi dışında bir ilde görevlendirilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Beşinci Daire iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

10.7.1987 günlü, 285 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen itiraz konusu 7. maddesi şöyledir:

"Madde 7- Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılamaz."

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 13., 15., 121. ve 125. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüş, 91. maddesi ise Mahkememizce ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Ahmet AKYALÇIN, Enis TUNGA ve Mehmet ERTEN'in katılmalarıyla 22.5.2003 günü yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak çıkarılan 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrası

gereğince Anayasa Mahkemesi'nin denetimi dışında tutulan bir kural niteliği taşıyıp taşımadığının saptanması gerekmiştir.

Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinde olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun "olağanüstü halin" veya "sıkıyönetimin" gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabileceği; bu kararnamelerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulacağı, bunların Meclis'ce onaylanmasına ilişkin süre ve usulün İçtüzük'te belirleneceği öngörülmekte, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde de "... olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz", 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 19. maddesinde ise "Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan kanun hükmünde kararnamelere karşı şekil ve esas bakımından iptal davası açılmaz ve mahkemelerde Anayasaya aykırılık iddiası ileri sürülemez" denilmektedir.

Ancak, Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerine göre çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanı dışında kalabilmesi için yalnız isimlerinin farklı olması ve düzenlenmelerinin değişik usul ve esaslara bağlı tutulması yetmez, içeriklerinin de olağanüstü hal ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularla sınırlı tutulması gerekir. Bu nedenle, içeriğine bakılmaksızın sadece olağanüstü hal veya sıkıyönetimin devamı süresince özel bir usul uygulanarak çıkarıldığı ve buna bağlı olarak isimlendirildiği için bir KHK'nin bu tür düzenleyici işlem olduğu kabul edilemez.

Öte yandan, olağanüstü hal ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na Anayasa'nın 121. ve 122. maddeleriyle tanınan KHK çıkarma yetkisi, kuşkusuz, sadece bu kurallarla değil Anayasa'nın konuya ilişkin diğer düzenlemeleriyle de sınırlıdır. Bu sınırların aşılması durumunda söz konusu KHK'lerin veya kimi kurallarının Anayasa'da "Olağanüstü yönetim usulleri" bağlamında öngörülen kanun hükmünde kararnameler kapsamında değerlendirilemeyeceği, ancak Anayasa'nın 91. maddesine göre olağan KHK'lerin hukuksal rejimine bağlı tutulabileceği açıktır.

Anayasa'nın "Yargı yolu" başlıklı 125. maddesinin ilk fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; beşinci fıkrasında, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği; altıncı fıkrasında da, kanunun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabileceği belirtilmektedir. Buna göre, madde ile açıkça yargısal denetimine izin verilmeyenler dışında idari işlemlere karşı dava açma hakkı hiçbir halde engellenemeyecek, ancak sayılan durumlar nedeniyle yalnız yürütmenin durdurulması kararı verilmesi sınırlanabilecektir. Oysa, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen itiraz konusu 7. maddesinde, "Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz" denilerek bu işlemlere karşı dava açma hakkı ortadan kaldırılmış, böylece Anayasa'nın olağanüstü yönetim usulü bağlamında öngörmediği bir yetki kullanılmıştır.

Bu durumda, itiraz konusu kuralın olağanüstü halle ilgili bir düzenleme olduğunun kabulü olanaklı bulunmadığından olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerekir.

Açıklanan nedenlerle, 10.7.1987 günlü, 285 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen 7. maddesinin, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasına göre çıkarılan ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağı öngörülen bir kanun hükmünde kararname kuralı olmadığı sonucuna varılarak dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Ali HÜNER, Ertuğrul ERSOY ile Tülay TUĞCU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişki rapor, itiraz konusu kanun hükmünde kararname kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 13., 15., 121. ve 125. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir. Anayasa Mahkemesi taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir.

Bu nedenle, kural Anayasa'nın 91. maddesi yönünden de incelenmiştir.

Anayasa'nın 91. maddesinin ilk fıkrasında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği; ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği; ikinci fıkrasında da yetki kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını göstereceği öngörülmüştür. Buna göre, olağan KHK'lerin öncelikle bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılmaları gerekmektedir.

285 sayılı KHK'nin 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen ve olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılan itiraz konusu 7. maddesi ise bir yetki yasasına dayanmadığından Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Samia AKBULUT, Ali HÜNER, Ertuğrul ERSOY ve Tülay TUĞCU bu görüşlere katılmamışlardır.

Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bulunarak iptal edilen kuralın, başvuru kararında ileri sürülen diğer Anayasa kuralları yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

VI- SONUÇ

10.7.1987 günlü, 285 sayılı "Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen 7. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Samia AKBULUT, Ali HÜNER, Ertuğrul ERSOY ile Tülay TUĞCU'nun karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.5.2003 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Üye	Üye
Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ertuğrul ERSOY	Tülay TUĞCU	Ahmet AKYALÇIN
Üye		Üye
Enis TUNGA		Mehmet ERTEN

KARŞIOY YAZISI

Dava 10.7.1987 günlü, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen 7. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istemiyle açılmıştır.

Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrası Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na bir yetki yasasına dayanmaksızın olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanımakta, aynı fıkra bu nitelikteki kanun hükmünde kararnamelerin Resmi Gazete'de yayımlandığı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulacağını öngörmektedir.

Bu tür bir Kanun Hükmünde Kararname hazırlanırken Anayasa'nın 15. maddesinde belirtilen, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlâl edilmemesine, temel hak ve özgürlüklerin durumun gerektirdiği ölçüde kısıtlanmasına, yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığın bütünlüğüne, din, vicdan, düşünce ve kanaatleri açıklamaya zorlamamaya, suçsuzluk karinesine uyulması gibi evrensel ilkelerin Bakanlar Kurulunca gözardı edilmemesi asıldır ve hukuk devleti olmanın koşullarındandır.

Bununla birlikte Anayasa'nın 148. maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri belirtilirken olağanüstü hallerde sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz denilmektedir. Bu hükme göre Yasama Meclisine sunulmuş ancak onaydan geçmemiş bu nedenle yasalaşmamış bir Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesinin Anayasal denetimi olanaklı görülmemektedir.

Yürütmenin Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne derhal sunarak yasalaşmasını sağlaması ona Anayasanın 121. maddesi ile verilen bir görevdir. Böylece yasalaşan kanun hükmünde kararnamelerin anayasal denetimi de olanaklı hale gelecektir. İncelediğimiz kanun hükmünde kararnameler de bu gerek yerine getirilmeyerek yargı denetimi dışına çıkarıldığı, Anayasa hükümlerine uyulmadığı bir gerçek ise de Anayasa Mahkemesi de benzer bir tutumla Anayasa'nın 148. maddesini gözardı edemez.

Ancak Anayasa Mahkemesi Anayasa'ya uygunluk denetimi yapması için önüne getirilen yasa veya kanun hükmünde kararnamenin hukuksal niteliğini bu düzenlemelere verilen adla bağlı kalmaksızın belirlemek olanağına sahiptir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi niteliğinde olup olmadığını, zaman, yer ve metnin içeriği bakımından incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorundadır. Çünkü Anayasa'nın 148. maddesi yalnızca olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi niteliğinde olan düzenlemeler yönünden anayasal denetim yapılmasına engel oluşturur.

İtiraz konusu 10.7.1987 günlü 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 425 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen 7. maddesi "Bu Kanun Hükmünde Kararname ile Olağanüstü Hal Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz" biçimindedir. Bu hükmün olağanüstü hal valisinin aldığı önlemlerin hızlı ve etkin bir biçimde uygulanması amacına yönelik olduğu açıktır. Her ne kadar hükmün hukuk devleti ilkesi ve Anayasa'nın 125. maddesi ile bağdaştırılması mümkün değilse de itiraz konusu kuralın, biçim ve öz bakımından Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacağı öngörülen Anayasa'nın 148. maddesi kapsamında bir olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi olduğu kuşkusuzdur.

Belirtilen nedenlerle, iptal isteminin Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddi gerektiği görüşüyle karara katılmıyoruz.

Esas Sayısı : 2003/28
Karar Sayısı : 2003/42

Üye

Samia AKBULUT

Üye

Yalçın ACARGÜN

Üye

Ali HÜNER

Üye

Ertuğrul ERSOY

Üye

Tülay TUĞCU