

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159
Karar Tarihi : 12.10.2016
R.G. Tarih – Sayısı : 4.11.2016 – 29878

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 129 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 25.7.2016 tarihli ve 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin;

A- 1. maddesinde yer alan “...ve bazı kurum ve kuruluşlara dair...” ibaresinin,

B- 4. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (7) numaralı fıkralarının,

C- 5., 6., 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34., 35., 36. ve 38. maddelerinin,

Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11. ve 121. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME (KHK) KURALLARI

668 sayılı KHK'nın dava konusu kuralların yer aldığı maddeleri şöyledir:

“Amaç ve kapsam

MADDE 1- (1) Bu Kanun Hükmünde Kararname ile 20/7/2016 tarihli ve 2016/9064 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla ülke genelinde ilan edilen olağanüstü hal kapsamında, darbe teşebbüsü ve terörle mücadele çerçevesinde alınması gereken tedbirlere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ve bazı kurum ve kuruluşlara dair düzenleme yapılması amaçlanmaktadır.

Değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler

MADDE 4- (1) 25/10/1963 tarihli ve 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı maddenin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

“Türk Milleti adına yargı yetkisini kullanacak askeri mahkemeler, askeri birliklerin teşkilat yapıları ve buldukları yerlerin coğrafi durumu ile mahkemelerin iş yoğunluğu gözönünde tutulmak suretiyle, Kuvvet Komutanlıklarının görüşü alınarak Milli Savunma Bakanlığınca kurulur ve aynı yolla kaldırılır.”

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

(2) 26/10/1963 tarihli ve 357 sayılı Askeri Hakimler Kanununun 40 inci maddesine ikinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Adli müşavirlik, disiplin subaylığı, hukuk müşavirliği, hukuk işleri şube müdürlüğü, yüksek yargı organlarındaki raportör ve askeri savcı kadroları ile askeri yargı ile ilgili diğer kadrolarda görevli askeri hakimlere de birinci fıkra kapsamında geçici yetki verilebilir.”

(3) 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 54 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiş, aynı Kanunun geçici 39 uncu maddesi yürürlükten kaldırılmış ve aynı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“Ancak, Yüksek Askerî Şûra Başkanı tarafından bir üst rütbede hizmetine ihtiyaç duyulanlar da rütbe bekleme süresine bakılmaksızın ve 47 nci maddenin birinci fıkrasındaki sicil şartı aranmaksızın Yüksek Askerî Şûra değerlendirmesine alınırlar.”

“GEÇİCİ MADDE 41- 2016 yılı Temmuz ayında yapılacak Yüksek Askerî Şûrada alınacak kararlar ile bu Kanun uyarınca yapılacak olan terfi, atama, nasıp, kadroların kullanılması, emekliye sevk ve ilişik kesme işlemleri 29 Temmuz 2016 tarihi itibarıyla uygulanır.”

(4) 17/7/1972 tarihli ve 1612 sayılı Yüksek Askerî Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 4 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“MADDE 4- Yüksek Askerî Şûra, Başkanın çağrısı ile yılda en az bir kez toplanır.”

“GEÇİCİ MADDE 2- 2016 yılı Ağustos ayında yapılacak Yüksek Askerî Şûra toplantısı, aynı yılın Temmuz ayı içinde yapılır.”

...

(7) 31/1/2013 tarihli ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanununun 29 uncu maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“İhtiyaç duyulması halinde bu süre, bu fıkra yazılı makamlarca bir katına; ilgili bakanın onayı ile de bir yıla kadar artırılabilir.”

...

MADDE 5- 10/3/1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 3 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 3- Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.”

MADDE 6- 2803 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 4- Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlıdır.”

MADDE 7- 2803 sayılı Kanunun 5 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Kuruluş ve Teşkilat:

MADDE 5- Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak sıkıyönetim, seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır.

Jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimat esas alınır. Ancak geçici olarak birden çok ili içine alan bölge teşkilatı da kurulabilir. Bölge komutanı, bölge teşkilatının konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapar.”

MADDE 10- 2803 sayılı Kanunun 8 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 8- Jandarma birlikleri; sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde, Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek bölümleriyle Kuvvet Komutanlıkları emrine girer, kalan bölümüyle normal görevlerine devam eder.

Ayrıca, Jandarma birlikleri; Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine İçişleri Bakanının, illerde ise garnizon komutanının talep etmesi halinde valinin onayıyla kendilerine verilen askeri görevleri de yaparlar.”

MADDE 11- 2803 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“İçişleri Bakanının kararıyla bir il veya ilçenin tamamı polis ya da jandarma görev ve sorumluluk alanı olarak belirlenebilir.”

MADDE 12- 2803 sayılı Kanunun 12 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 12- Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir.

Ayrıca, İçişleri Bakanının onayıyla; Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilirler veya bedelsiz olarak devredebilirler.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.”

MADDE 13- 2803 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 13- Jandarma Hizmetleri Sınıfı personelinin her türlü özlük işlerinde, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

Kanunu uygulanır. Ancak, nasıp ve terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından statü ve rütbelerine göre 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 28/5/1988 tarihli ve 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 18/3/1986 tarihli ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa tabi personel hakkındaki hükümler uygulanır.

Subaylığa ve astsubaylığa nasıp ve terfi işlemleri, İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılır. Ancak, albaylıktan tuğgeneral rütbelerine terfiler ile generallikte bir üst rütbeye terfiler müşterek kararname ile yapılır. Rütbelerindeki bekleme süresinin dolması ya da kadrosuzluk nedenleri ile emekliliğe sevk edilme durumunda olan, ancak hizmetlerine ihtiyaç duyulan albaylar 60 yaşına, generaller ise 65 yaşına kadar İçişleri Bakanının onayıyla görevde bırakılabilirler. Nasıp ve terfi yetkilerinin kullanılmasyla ilgili olan; 926 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla, İçişleri Bakanlığı dışında, başka mercilere verilmiş inha, seçim, görüş alma ve benzeri yetkilere dair hükümler Jandarma Genel Komutanlığı personeli bakımından uygulanmaz. Uzman jandarma ve uzman erbaşların nasıp ve terfileri Jandarma Genel Komutanlığınca özel kanunlarına göre yapılır.

Jandarma Genel Komutanlığı personeli hakkında, Türk Silahlı Kuvvetlerinde karşılığı olan rütbe ve kıdem üzerinden aynı şartlarla, 3/1/1961 tarihli ve 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu uygulanır.

İşçilerin işe alınma, işyeri değişikliği, yükselme, izin, sicil, ödül ve hizmet akdinin feshi işlemleri 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile varsa geçerli bulunan toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre yapılır.”

MADDE 14- 2803 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 14- General, subay, astsubay ve uzman jandarmanın atanmaları;

a) Jandarma Genel Komutanının, Jandarma Genel Komutanı Yardımcılarının, generallerin ve il jandarma komutanlarının atanmaları müşterek kararnameyle,

b) Diğer subaylar, astsubaylar ve uzman jandarmaların atanmaları İçişleri Bakanlığınca,

yapılır.

İhtisaslaşma gereği olarak özel eğitim görmüş personel nokta atamasına tabi tutulabilir. Nokta ataması yapılmayan subay, astsubay ve uzman jandarmalar valilik emrine atanır ve bunların istihdam yerleri, il içi yer değiştirmeleri vali tarafından yapılır.

Hizmet gerekleri bakımından uygun görülmesi halinde il jandarma komutanlıklarına general rütbesindeki subaylar da atanabilir.”

MADDE 15- 2803 sayılı Kanunun 15 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 15- Jandarma personeli hakkında disiplin ve soruşturma işlemleri aşağıdaki usullere göre yapılır.

a) Disiplin işleri özel kanun hükümlerine göre yürütülür.

b) Jandarma personelinin mülki görevlerinden doğan suçlarında; özel kanunların hükümleri saklı kalmak şartıyla 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır.

c) Adli görevlerinden doğan suçlarda; 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 161 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü uygulanır.

d) Jandarma personeline askeri görev verildiği takdirde bu görevlerden doğan suçlarda 25/10/1963 tarihli ve 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uygulanır. Bu suçların muhakemesi, Jandarma personelinin emrine verildiği askeri birlik personelinin muhakeme etmekle görevli ve yetkili olan askeri mahkemede görülür.

e) Jandarma personelinin kişisel suçlarında genel hükümlere göre işlem yapılır.”

MADDE 16- 2803 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 19- Jandarma Genel Komutanlığı ikmal hizmetleriyle faaliyetlerine ait her türlü ihtiyacını ve silah ve mühimmatını İçişleri Bakanlığınca belirlenecek standartlara uygun olarak kendi bütçesinden karşılar. Ancak Jandarma Genel Komutanlığı, Savunma Sanayi Destekleme Fonundan Türk Silahlı Kuvvetlerinin tabi olduğu usul ve esaslar dahilinde yararlanır.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek veya İçişleri Bakanı ya da valilerce askeri görev verilen jandarma birliklerinin her türlü ihtiyacı (sefer stokları dahil) emrine gireceği Kuvvet Komutanlıklarının standartlarına uygun olarak Milli Savunma Bakanlığınca sağlanır.”

MADDE 17- 2803 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 24- Bu Kanunla münhasıran yönetmelik çıkarılması öngörülen hususların yanı sıra jandarmanın teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları, diğer makamlarla ilişkileri, birlikte çalışma ve işbirliği esasları dahil komuta ve kontrol ilişkileri ile Jandarma Hizmetleri Sınıfı personelinin terfi işleri, değerlendirme, ödüllendirme, kılık ve kıyafet ve Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar; İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir.”

MADDE 18- 2803 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “askeri görevleri haricindeki diğer görevleriyle ilgili” ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve aynı fıkradaki “valiler” ibaresi “mülki idare amirleri” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 19- 2803 sayılı Kanunun ek 2 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “askeri görevleri haricindeki diğer” ibaresi ile aynı maddenin üçüncü fıkrasında yer alan “Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak” ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve aynı Kanuna aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Uygulanacak hükümler:

EK MADDE 7- Diğer kanunlarda bu Kanuna aykırı hükümler bulunması halinde bu Kanun hükümleri uygulanır.

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili tereddütleri gidermeye ve bu yönde düzenleyici ve yönlendirici işlemler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Bu Kanunda bu maddeyi ihdas eden Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemeler sebebiyle teşkilat, personel, eğitim ve diğer hususlarla ilgili olarak yeni ihtiyaçların ortaya çıkması halinde, buna ilişkin düzenleme yapmaya İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

MADDE 20- 2803 sayılı Kanunun 16 ncı, 17 nci ve 25 inci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 21- 2803 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 4- a) Disiplin işlerine ilişkin özel kanun çıkarılana kadar jandarma personelinin disiplin suç ve cezaları Emniyet Teşkilatı disiplin mevzuatına göre belirlenir. Diğer hususlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

b) Jandarma Teşkilatının tüm personeli başka hiçbir işleme gerek olmaksızın, yeni durumlarına göre görevlerine devam ederler. Mevcut fiili kadrolardan öğretim elemanlarına ilişkin olanlar bu Kanuna, diğerleri 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (1) sayılı cetveline İçişleri Bakanlığı bünyesinde Jandarma Genel Komutanlığı bölümü olarak eklenmiştir. Bu şekilde 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenmiş olan kadro cetvellerini anılan Kanun Hükmünde Kararname esas ve usullerine uygun olarak yeniden düzenlemeye Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu Kanuna eklenen öğretim elemanı kadrolarında 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri çerçevesinde Bakanlar Kurulunca unvan ve derece değişikliği yapılabilir. Ayrıca Jandarma Hizmetleri Sınıfından bir adet Orgeneral kadrosu ile dört adet Jandarma Genel Komutan Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir.”

MADDE 22- 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesine “VII- EMNİYET HİZMETLERİ SINIFI” başlıklı bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.

“VIII- JANDARMA HİZMETLERİ SINIFI

Bu sınıf Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.”

MADDE 23- 9/7/1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 2 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 2- Bu Kanunda belirtilen görev ve hizmetleri yapmak üzere silahlı bir genel kolluk kuvveti olan Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulmuştur.

Bu Komutanlık İçişleri Bakanlığına bağlıdır.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde, Sahil Güvenlik Komutanlığının Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenecek bölümleri Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girer, kalan bölümü normal görevlerine devam eder.”

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

MADDE 24- 2692 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Sahil Güvenlik Komutanlığının görev alanları, üsleri, kadrolarıyla yerleşme yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde Deniz Kuvvetleri Komutanlığı emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır.”

MADDE 25- 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesine “VIII- JANDARMA HİZMETLERİ SINIFI” başlıklı bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir.

“IX- SAHİL GÜVENLİK HİZMETLERİ SINIFI

Bu sınıf Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar.”

MADDE 26- 2692 sayılı Kanunun 7 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 7- Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli; subay, astsubay, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve er, öğrenci, erbaş ve erler ile Devlet memuru ve işçileri kapsar. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı personelinin her türlü özlük işlerinde, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır. Ancak, nasıp ve terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından statü ve rütbelerine göre 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 28/5/1988 tarihli ve 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 18/3/1986 tarihli ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa tabi personel hakkındaki hükümler uygulanır.

Subaylığa ve astsubaylığa nasıp ve terfi işlemleri, İçişleri Bakanlığının onayıyla yapılır. Ancak, albaylıktan tuğamiral rütbelerine terfiler ile amirallikte bir üst rütbeye terfiler müşterek kararname ile yapılır. Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından atanır. Rütbelerindeki bekleme süresi dolması ya da kadrosuzluk nedenleri ile emekliliğe sevk edilme durumunda olan, ancak hizmetlerine ihtiyaç duyulan albaylar 60 yaşına, amiraller ise 65 yaşına kadar İçişleri Bakanının onayıyla görevde bırakılabilirler. Nasıp ve terfi yetkilerinin kullanılmasyla ilgili olan; 926 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla, İçişleri Bakanlığı dışında, başka mercilere verilmiş inha, seçim, görüş alma ve benzeri yetkilere dair hükümler Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli bakımından uygulanmaz. Uzman erbaşların nasıp ve terfileri Sahil Güvenlik Komutanlığınca özel kanunlarına göre yapılır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli hakkında, Türk Silahlı Kuvvetlerinde karşılığı olan rütbe ve kıdem üzerinden aynı şartlarla, 3/1/1961 tarihli ve 205 sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu uygulanır.

İşçilerin işe alınma, işyeri değişikliği, yükselme, izin, sicil, ödül ve hizmet akdinin feshi işlemleri 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ile varsa geçerli bulunan toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre yapılır.

Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli sivil memurlar 22/6/1978 tarih ve 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen en yüksek Devlet Memuru aylığının (ek gösterge dahil);

a) Botlarda görevli subay, astsubay ve uzman erbaşlara %52,

b) Diğer karargâh, birlik ve kurumlarda görevli subay, astsubay ve uzman erbaşlara %40,

tutarını geçmemek üzere İçişleri Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslara göre fazla çalışma karşılığı asayiş tazminatı ödenir. Bu tazminattan damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesinti yapılmaz.

Jandarma Genel Komutanlığı ve diğer kuruluşlardaki emsaline yapılan nakdi ve aynı ödemeler aynı şartlar altında ve aynı hükümlere tabi olarak, Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline de verilir.

Lüzum görüldüğü hallerde İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebilir. İçişleri Bakanı bu yetkisini il valilerine devredebilir. Bu şekilde geçici görevlendirilen personel görevlendirildiği teşkilattaki personele sağlanan ilave mali haklardan görevlendirme süresince yararlandırılır.

Ayrıca, İçişleri Bakanının onayıyla; Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı silah, mühimmat, teçhizat, taşıt ve diğer taşınırları ile taşınmazlarını birbirlerine geçici olarak tahsis edebilirler veya bedelsiz olarak devredebilirler.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir.”

MADDE 27- 2692 sayılı Kanunun 8 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 8- Sahil Güvenlik personelinin atanmaları;

a) Sahil Güvenlik Komutanı, Sahil Güvenlik komutan yardımcıları, Sahil Güvenlik bölge komutanları ve amirallerin atanmaları müşterek kararname ile,

b) Amiraller haricinde, Sahil Güvenlik Komutanlığı Kurmay Başkanı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı karargâhında görevli başkanların atanmaları İçişleri Bakanınca,

c) Diğer subayların ve astsubayların, Devlet memurlarının, uzman erbaşların ve sözleşmeli erbaş ve erlerin atanmaları ile dağıtımları, İçişleri Bakanlığınca,

yapılır.

Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli Sahil Güvenlik mensubu subay, astsubay, sivil personel, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve erlerin hizmet gerekleri veya sağlık yahut diğer nedenlerle görev ve hizmet yerlerinin değiştirilmesi, bu maddedeki usul ve esaslara göre yapılır.”

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

MADDE 28- 2692 sayılı Kanunun 13 üncü maddesine “tatbikatlara” ibaresinden sonra gelmek üzere “İçişleri Bakanının izni ile” ibaresi eklenmiştir.

MADDE 29- 2692 sayılı Kanunun 15 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 15- Sahil Güvenlik Komutanlığı ikmal hizmetleriyle faaliyetlerine ait her türlü ihtiyacını ve silah ve mühimmatını İçişleri Bakanlığınca belirlenecek standartlara uygun olarak kendi bütçesinden karşılar. Ancak Sahil Güvenlik Teşkilatı, Savunma Sanayi Destekleme Fonundan Türk Silahlı Kuvvetlerinin tabi olduğu usul ve esaslar dahilinde yararlanır.

Sahil Güvenlik Komutanlığının silah araç ve gereçlerinin kendi imkanları dışında kalan bakım, onarım ve tadilat hizmetleri öncelikle Milli Savunma Bakanlığının bakım ve onarım tesisleriyle yapılır. Bu hizmet bedelleri Komutanlık bütçesinden karşılanır.

Bütçe kanunları ve diğer kanunlarla Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığına tanınan gümrük, her türlü vergi, resim, harç ve ardiye ücretlerine ilişkin muafiyet ve istisna hükümleri Sahil Güvenlik Komutanlığı hakkında da uygulanır.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek sahil güvenlik birliklerinin her türlü ihtiyacı (sefer stokları dahil) emrine gireceği Kuvvet Komutanlıklarının standartlarına uygun olarak Milli Savunma Bakanlığınca sağlanır.”

MADDE 30- 2692 sayılı Kanunun 18 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Değerlendirme raporu

MADDE 18- Sahil güvenlik bölge komutanları hakkında mülki görevleri açısından konuşlu buldukları yerin valisi tarafından her yıl sonunda, görevleri ile ilgili olarak değerlendirme raporu düzenlenir. Değerlendirme raporları personelin terfi, ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınır. Değerlendirme raporlarının içeriği ve düzenlenme esasları, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenir.”

MADDE 31- 2692 sayılı Kanunun 21 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Disiplin ve soruşturma usulleri

MADDE 21- Sahil Güvenlik personeli hakkında disiplin ve soruşturma işlemleri aşağıdaki usullere göre yapılır.

a) Disiplin işleri özel kanun hükümlerine göre yürütülür.

b) Sahil Güvenlik personelinin idari görevlerinden doğan suçlarında; özel kanunların hükümleri saklı kalmak şartıyla 2/12/1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine göre işlem yapılır.

c) *Sahil Güvenlik personelinin adli görevlerinden doğan suçlarda; 4/12/2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 161 inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü uygulanır.*

d) *Sahil Güvenlik personelinin kişisel suçlarında genel hükümlere göre işlem yapılır.*

e) *Sahil Güvenlik personeline askeri görev verildiği takdirde bu görevlerden doğan suçlarda 353 sayılı Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu hükümleri uygulanır. Bu suçların muhakemesi, Sahil Güvenlik personelinin emrine verildiği askeri birlik personelinin muhakeme etmekle görevli ve yetkili olan askeri mahkemede görülür.”*

MADDE 32- 2692 sayılı Kanunun 23 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 23- Bu Kanunla münhasıran yönetmelik çıkarılması öngörülen hususların yanısıra Sahil Güvenlik Komutanlığının görev, yetki ve sorumlulukları, diğer makamlarla ilişkileri, birlikte çalışma ve işbirliği esasları dahil komuta ve kontrol ilişkileri ile Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı personelinin terfi işleri, disiplin amirleri ve kurulları, ödül, değerlendirme, kılık ve kıyafet ve bu Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir.”

MADDE 33- 2692 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “askerî görevleri haricindeki diğer görevleriyle ilgili” ibaresi yürürlükten kaldırılmış ve aynı fıkarda yer alan “valiler” ibaresi “mülki idare amirleri” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 34- 2692 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir.

“Düzenleme yetkisi

EK MADDE 3- Bu Kanunun uygulanmasıyla ilgili tereddütleri gidermeye ve bu yönde düzenleyici ve yönlendirici işlemler yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Bu Kanunda bu maddeyi ihdas eden Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemeler sebebiyle teşkilat, personel, eğitim ve diğer hususlarla ilgili olarak yeni ihtiyaçların ortaya çıkması halinde, buna ilişkin düzenleme yapmaya İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

MADDE 35- 2692 sayılı Kanunun 6 ncı, 9 uncu, 10 uncu, 11 inci, 16 ncı, 20 nci, 21/A, 21/B ve 22 nci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 36- 2692 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

“Geçiş hükümleri

GEÇİCİ MADDE 7- a) Disiplin işlerine ilişkin özel kanun çıkarılana kadar Sahil Güvenlik personelinin disiplin suç ve cezaları Emniyet Teşkilatı disiplin mevzuatına göre belirlenir. Diğer hususlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

Mülki idare amirleri ile sıralı amirler Sahil Güvenlik personelinin disiplin amiridir. İçişleri Bakanı, Sahil Güvenlik Komutanlığının her kademesindeki personeline resen disiplin cezası verebilir.

İşçilerle sözleşmeli ve geçici personelin cezalandırılmaları ise yürürlükte olan sözleşme hükümlerine göre yapılır.

b) Mevcut fiili kadrolar 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (1) sayılı cetvelinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarına eklenmiştir. Ayrıca Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfından iki adet tuğamiral/Sahil Güvenlik Komutan Yardımcısı kadrosu ihdas edilmiştir.

c) Sahil Güvenlik Teşkilatının tüm personeli başka hiçbir işleme gerek olmaksızın, yeni durumlarına göre görevlerine devam ederler. Mevcut fiili kadrolar, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (1) sayılı cetveline İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sahil Güvenlik Komutanlığı bölümü olarak eklenmiştir. Bu şekilde 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenmiş olan kadro cetvellerinin anılan Kanun Hükmünde Kararname esas ve usullerine uygun olarak yeniden düzenlemeye Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.

GEÇİCİ MADDE 8- *Sahil Güvenlik Komutanlığı, personel temini ve yetiştirilmesi konularında yeterli oluncaya kadar, komutanlık kadrolarında görev yapacak olan amiral, subay, astsubay ihtiyacı İçişleri Bakanlığınca Milli Savunma Bakanlığından talep edilebilir.”*

Yürütmenin durdurulması

MADDE 38- *(1) Olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.”*

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca yapılan ilk inceleme toplantısında, dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Volkan HAS tarafından hazırlanan ilk inceleme raporu, dava konusu KHK kuralları okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

2. Dava dilekçesinde özetle; olağanüstü hâl KHK'ları ile yapılması öngörülen işlemlerin “tedbir” niteliğinde olması gerektiği, tedbirin, mahiyeti gereği geçici bir nitelik taşıdığı, ilan edilen olağanüstü hâlin sebep ve amacı, darbe girişimi nedeniyle bozulan kamu düzeninin etkili ve süratli biçimde yeniden tesisi iken dava konusu kuralların bu amacın ötesine geçerek bazı kurum ve kuruluşların teşkilatlanmasıyla ilgili düzenlemeler öngördüğü, olağan kanunlarda olağanüstü hâl sona erdikten sonra da yürürlükte kalmaya devam edecek değişiklikler yaptığı, bu nedenle dava konusu kuralların; olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılmış KHK olarak nitelendirilemeyecekleri ve yargı denetimine tabi oldukları belirtilerek anılan kuralların adil olması gereken hukuk düzenini zedelemeleri sebebiyle Anayasa'nın 2. maddesine; yasama organının sahip olduğu yasama yetkisinin yürütme organı tarafından kullanılmasına yol açtığından, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yer verildiği Anayasa'nın Başlangıç kısmına; yürütme organının, kaynağını Anayasa'dan almayan bir yasama yetkisi kullanarak dava konusu kuralları ihdas etmesi ve bu suretle yasama yetkisinin devredilmesi

nedeniyle Anayasa'nın 6., 7. ve 8. maddelerine; Anayasa'ya aykırı bir düzenleme yapılmış olması sebebiyle Anayasa'nın bağlayıcılığını ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesine ve olağanüstü hâlin gerekli kılmadığı bir konuda olağanüstü hâl KHK'sı çıkarılmış olması nedeniyle Anayasa'nın 121. maddesine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

A. Olağanüstü Hâl KHK'larının Anayasal Çerçevesi

3. Olağanüstü yönetim usullerine iç karışıklık, ayaklanma, savaş tehlikesinin başgöstermesi, savaş hâli, doğal afet, ağır ekonomik bunalım ve bunlara benzer nedenlerle devletin ve toplumun güvenliğini büyük ölçüde sarsan durumlarla karşılaşıldığında başvurulur. Bu durumların, devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği bakımından büyük bir tehlike oluşturduğu kuşkusuzdur. Olağan yönetimlerin ve olağan hukuk kurallarının bu tehlikelerin giderilmesinde yetersiz kalması nedeniyle çağdaş hukuk sistemlerinde olağanüstü yönetim biçimleri benimsenmiştir. Bir başka ifadeyle olağanüstü yönetim usulleri bir zaruretten kaynaklanmakta olup demokratik anayasal düzenin korunması ve sürdürülebilmesi için bu yönetim usullerine başvurulması zorunluluğu ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda olağanüstü yönetimlere neden olan tehlikelerin bertaraf edilebilmesi, olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içerisinde bulunan yürütmenin yetkilerinin arttırılmasını gerektirebilmektedir.

4. Bununla birlikte demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi yönetim anlamına gelmez. Olağanüstü yönetimler kaynağını Anayasa'da bulan, anayasal kurallara göre yürürlüğe konulan, yasama ve yargı organlarının denetiminde varlıklarını sürdüren rejimlerdir. Ayrıca olağanüstü yönetimlerin amacı, anayasal düzeni korumak ve savunmak olmalıdır. Bu nedenle olağanüstü hâl, yürütme organına önemli yetkiler vermesine, hak ve özgürlükleri de önemli ölçüde sınırlandırmasına karşın sonuçta hukuki bir rejimdir.

5. Anayasa'da ilan sebebi dikkate alınarak iki tür olağanüstü hâl yönetim usulü öngörülmüştür. Bu usullerden Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâl "Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde"; 120. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâl ise, "Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde" başvurulabilir. Anayasa'nın 119. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca ilan edilebilirken, 120. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşü alındıktan sonra ilan edilebilir.

6. Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında "Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararname, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur; bunların Meclisçe onaylanmasına ilişkin süre ve usul, İçtüzükte belirlenir." denilmektedir. Bu hükme göre, olağanüstü hâllerde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâl gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilecektir.

7. Olağan dönemlerdeki KHK'lar ile olağanüstü dönem KHK'ları arasında yetki, konu ve TBMM'de görüşülme usulleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Anayasa'nın 91. maddesine göre olağan dönemlerdeki KHK'lar Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılırken olağanüstü dönem KHK'larında bu yetki, Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrası ile 122.

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

maddesinin ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir. Olağanüstü dönem KHK'ları, dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alırlar ve bu nedenle yetki kanununun varlığına ihtiyaç duymazlar. Buna karşılık olağan dönemlerdeki KHK'ların bir yetki kanununa dayanmaları zorunludur.

8. Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasına göre, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin olağan dönemlerdeki KHK'lar tarafından düzenlenmesi mümkün olmadığı hâlde olağanüstü dönem KHK'ları açısından böyle bir konu kısıtlaması bulunmamaktadır.

9. Öte yandan Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinin üçüncü fıkralarında da olağanüstü dönem KHK'larının Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulacakları, bunların TBMM'ce onaylanmasına ilişkin süre ve usulün İçtüzük'te belirleneceği öngörülmüştür. TBMM İçtüzüğü'nün 128. maddesine göre "*Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararname, Anayasanın ve İçtüzüğü'nün kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer kanun hükmünde kararnamelerle, kanun tasarı ve tekliflerinden önce, ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülür ve karara bağlanır. / Komisyonlarda en geç yirmi gün içinde görüşmeleri tamamlanmayan kanun hükmünde kararnameler Meclis Başkanlığınca doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınır.*" Söz konusu maddede, olağanüstü dönem KHK'larının da olağan dönem KHK'ları gibi komisyonlarda ve Genel Kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceği hükme bağlanmakla birlikte olağan dönem KHK'larından farklı olarak "*öncelikle*" ve "*ivedilikle*" görüşülme hususu, birtakım sürelerle bağlanarak somutlaştırılmıştır.

10. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimi genel olarak Anayasa'nın 13. maddesinde; savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hâllerde hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ise özel olarak Anayasa'nın 15. maddesinde düzenlenmiştir. 15. maddede, "*Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. / Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddî ve manevî varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanıncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.*" hükümlerine yer verilmiştir.

11. Bu madde uyarınca olağanüstü hâllerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulabilmesi veya bunlar için Anayasa'da öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilmesi mümkündür. Ancak 15. madde, bu konuda sınırsız bir yetki tanımamakta, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına üç ölçüt getirmektedir. Buna göre sınırlandırma; milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerle aykırı olmamalı, durumun gerektirdiği ölçüde olmalı ve 15. maddenin ikinci fıkrasında belirtilen hak ve özgürlüklere dokunmamalıdır.

B. Olağanüstü Hâl KHK'larının Denetimi

12. İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Kanun hükmündeki düzenlemeler, yargı denetimine konu yapılabildikleri ölçüde temel hak ve özgürlükler etkili şekilde korunmuş ve güvence altına alınmış olur. Bu çerçevede, temel hak ve özgürlüklerin olağan dönemlere göre daha fazla sınırlandırıldığı olağanüstü dönem KHK'larının da bir hukuk devletinde Anayasa'ya uygunluk denetimine açık olması gerektiği söylenebilir. Ancak bu durum, yargısal denetime istisna getiren anayasal hükümlerin varlığını ve uygulanmasını etkilemez. Anayasa'da, 90. maddenin beşinci fıkrası, 125. maddenin ikinci fıkrası, 159. maddenin onuncu fıkrası gibi yargı denetimini kısıtlayan kimi istisnai maddelere yer verilmiştir.

13. Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi de bu kapsamdadır. Nitekim anılan cümlede yer alan "... *olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnemelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*" hükmü ile olağanüstü dönem KHK'ları, Anayasa Mahkemesinin yargısal denetiminin dışında bırakılmıştır.

14. Anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'larının denetiminin yasama organı tarafından yapılmasını istediği açıktır. Nitekim Anayasa'nın 121. maddesinin gerekçesinin ilgili bölümü şu şekildedir: "*Olağanüstü haller Anayasamızda yeni bir şekilde düzenlenmiştir. Tabii afet ve ekonomik kriz hallerinde ve diğer hallerde hükümete yasama meclisinin denetimi altında kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verilmiştir... Bütün tasarruflar yasama meclisinin denetimi altında düzenlenecektir.*" Bu gerekçe de denetim yetkisinin parlamentoya bırakıldığını göstermektedir.

15. Anayasa'nın 148. maddesinde yer alan, olağanüstü hâl KHK'larını şekil ve esas bakımından yargısal denetime kapatan hükmün Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında yapılan açıklamalar da konuya ışık tutar niteliktedir. Bu hükmün Anayasa'nın 148. maddesine eklenmesine ilişkin önergeyi veren Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Başkanının "*Olağanüstü hâllerde çıkartılacak kanun hükmünde kararnemeler, daha önce düzenlenen ve istisnaları olan kanun hükmünde kararnemelerden farklı olarak, fert hak ve hürriyetlerini ve diğer sosyal hakları da sınırlayabilecektir Onun içindir ki, bu denetime tabi tutulmamalıdır... Biz diyoruz ki, bu tip kanun hükmündeki kararnemeler, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi değildir...*" şeklindeki, kuralın gerekçesi mahiyetindeki açıklamaları, Anayasa koyucunun olağanüstü dönem KHK'larının yargı denetimi dışında bırakılmasını ve bu konuda sadece yasama meclisinin denetiminin varlığını amaçladığını ortaya koymaktadır.

16. Bu amaç çerçevesinde Anayasa'nın 121. ve 122. maddelerinde olağanüstü dönem KHK'larının Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulması ve bunların TBMM'ce onaylanmasına ilişkin süre ve usulün TBMM İçtüzüğü'nde belirlenmesi öngörülmüştür. Bu itibarla Anayasa, olağanüstü hâl süresince olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda olağanüstü hâl KHK'sı çıkarma yetkisini, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna, bunları denetleme yetkisini ise yasama organına vermektedir.

17. Anayasa'nın 11. maddesinde Anayasa hükümlerinin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu hükme bağlanmıştır. Anayasa'nın 6. maddesinde de hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı belirtilmiştir. Bu hükümler çerçevesinde Anayasa hükümlerinin, Anayasa Mahkemesini de bağladığı ve yargı yetkisinin kaynağını ve sınırlarını belirlediği hususunda kuşku bulunmamaktadır.

18. Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği Anayasa'nın 148. maddesinde olağanüstü dönem KHK'larının şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağına açıkça belirtilmiş olması karşısında Anayasa'nın, anılan düzenlemelerin herhangi bir ad altında yargısal denetime konu yapılması bakımından Anayasa Mahkemesine bir yetki tanımadığı açıktır.

19. Anayasa Mahkemesinin önüne getirilen kuralın niteliğini belirleme konusunda takdir yetkisine sahip olduğu kuşkusuzdur. Bu çerçevede bir işlemin muhtevası esas alınarak maddi kritere veya işlemi tesis eden organ ve başvuru usuller esas alınarak şekli-organik kritere göre nitelendirilebilir. Hangi kriter esas alınır alınsın yapılan nitelendirmenin Anayasa'nın çizdiği çerçevenin dışına çıkılması, başka bir ifadeyle olağanüstü hâl KHK'larının şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğurması gerekir.

20. Anayasa Mahkemesi bir konuda karar verirken, hiç kuşkusuz aynı konuda daha önce verdiği kararları da değerlendirmekte ve bunu yaparken içtihat istikrarı ile içtihadın değiştirilmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı arasındaki hassas dengeyi dikkate almaktadır. Bu bağlamda Mahkeme, içtihat değişikliğine gittiğinde önceki kararlardan neden ayrıldığını açıklamalı ve yeni görüşünü temellendirmelidir.

21. Anayasa Mahkemesi, konuya ilişkin olarak geliştirdiği içtihadında maddi kriteri esas alarak, bir olağanüstü hâl KHK'sının gerçekten Anayasa'nın 121. maddesinde öngörülen KHK olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu bakımından inceleme yapmıştır. Mahkeme, 10.1.1991 tarihinde oyçokluğuyla vermiş olduğu E.1990/25, K.1991/1 sayılı kararında belirttiği ve E.1991/6, K.1991/20, E.1992/30, K.1992/36 ile E.2003/28, K.2003/42 sayılı kararlarında sürdürdüğü içtihadında, "olağanüstü hâl KHK'sı" adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın öngördüğü ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden de Anayasa'ya uygunluk denetimi yapmak zorunda olduğunu ifade ederek, olağanüstü hâl KHK'sından söz edebilmek için yer, zaman ve konu ölçütlerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi bu ölçütler çerçevesinde olağanüstü hâl ilanının gerekli kıldığı konuya ilişkin olmayan veya olağanüstü hâlin geçerli olduğu yer ya da dönem hâricinde yürürlükte olacak düzenlemeleri, olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde görmeyerek bunların olağan dönem KHK'sı olduğunu değerlendirip yargı denetimine konu yapmış bulunmaktadır.

22. Anayasa Mahkemesinin, olağanüstü hâl KHK'sı şeklinde yapılan düzenlemelerin gerçekten olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olup olmadığını belirlemek için yer, zaman ve konu ölçütlerini esas alarak yaptığı inceleme, KHK kurallarının içeriğinin değerlendirilmesini gerektirmektedir. Böyle bir değerlendirme de kuralların, esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılması sonucunu doğuracaktır. Nitekim, 2003 yılında oyçokluğuyla verilen kararda, 10.7.1987 tarihli ve 285 sayılı KHK'nın 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen 7. maddesinde yer alan "Bu KHK ile Bölge Valisine tanınan yetkilerin kullanılması ile ilgili idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz." biçimindeki hükmün Anayasa'nın 125. maddesiyle bağdaşmadığı iddiası ele alınmıştır. Anayasa Mahkemesi K.1991/1 sayılı kararında söz konusu kuralın olağanüstü hâl KHK'sı hükmü olduğunu, dolayısıyla yargı denetimine tabi olmadığını belirterek iptal talebinin reddine karar vermesine rağmen 2003 yılında verilen K.2003/42 sayılı kararda, aynı hükmün Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olması nedeniyle olağanüstü hâl KHK'sı değil olağan KHK olduğunu ifade ederek yargısal denetime tabi tutmuş ve yetki kanunu olmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bularak anılan hükmü iptal etmiştir. Bu yaklaşım, Anayasa'nın 148. maddesindeki şekil ve esas bakımından denetim

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

yasağını tamamen anlamsız ve işlevsiz hâle getirmektedir. Zira olağanüstü hâl KHK'larının yargısal denetimi mümkün olsaydı Anayasa Mahkemesi, aynı incelemeyi yapacak ve kuralı Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bularak iptal edecekti. Bu tür bir yaklaşımla olağanüstü hâl KHK'sı niteliğinde olan tüm kuralları bu kapsam dışına çıkarmak mümkündür.

23. Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa'ya aykırı düzenlemeler içerdiğinin ileri sürülmesi, bunların anayasallık denetimine tabi tutulmaları için yeterli değildir. Olağanüstü hâl KHK'larının Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi için bu yöndeki bir anayasal yetkinin açıkça tanınması gerekir. Anayasa'nın 148. maddesinin lafzı, Anayasa koyucunun amacı ve ilgili yasama belgeleri göz önünde bulundurulduğunda, olağanüstü dönem KHK'larının herhangi bir ad altında yargısal denetime tabi tutulamayacağı açıktır. Anılan hükme rağmen yapılacak yargısal denetim, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğünü düzenleyen Anayasa'nın 11. maddesiyle ve hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağına ilişkin Anayasa'nın 6. maddesiyle bağdaşmaz.

C. İptali Talep Edilen KHK Kurallarının Değerlendirilmesi

24. İptali talep edilen 668 sayılı KHK, ülkemizde 15 Temmuz 2016 gecesi Türk Silahlı Kuvvetleri içerisinde örgütlenmiş olan bir cunta tarafından demokratik anayasal düzeni cebir ve şiddet kullanarak ortadan kaldırma teşebbüsü sonrasında ilan edilen olağanüstü hâl kapsamında çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanının başkanlığında 20.7.2016 tarihinde toplanan Bakanlar Kurulu, Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması ve şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedeniyle Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü de aldıktan sonra yurt genelinde, 21.7.2016 tarihinden itibaren doksan gün süreyle olağanüstü hâl ilan etmiş ve bu karar 21.7.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Olağanüstü hâl ilan edilmesine yönelik söz konusu karar, TBMM'nin onayına sunulmuş ve Genel Kurulun 21.7.2016 tarihli ve 1116 sayılı kararıyla da onaylanmıştır.

25. Olağanüstü hâlin ilan edilmesi ve bu kararın TBMM tarafından onaylanmasından sonra Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından, yurdun tamamında geçerli olmak üzere 25.7.2016 tarihinde 668 sayılı KHK çıkarılmış, 27.7.2016 tarihli ve 29783 (2. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulmuştur. Dolayısıyla dava konusu kuralları da içeren söz konusu KHK, Anayasa'nın 121. maddesine dayanılarak olağanüstü hâlin geçerli olduğu dönem içerisinde çıkarılmış olan bir olağanüstü hâl KHK'sıdır.

26. Anayasa'nın 121. maddesi uyarınca çıkarılan dava konusu KHK hükümlerinin, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "... *olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*" hükmü karşısında, esasa geçilerek yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir.

27. Açıklanan nedenlerle, dava konusu kurallara yönelik iptal taleplerinin yetkisizlik nedeniyle reddi gerekir.

III- HÜKÜM

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

25.7.2016 tarihli ve 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin;

A- 1. maddesinde yer alan “...ve bazı kurum ve kuruluşlara dair...” ibaresinin,

B- 4. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (7) numaralı fıkralarının,

C- 5., 6., 7., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34., 35., 36. ve 38. maddelerinin,

iptali taleplerinin yetkisizlik nedeniyle REDDİNE, 12.10.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Zühtü ARSLAN

Başkanvekili

Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili

Engin YILDIRIM

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Üye

Üye

Esas Sayısı : 2016/166
Karar Sayısı : 2016/159

Hasan Tahsin GÖKCAN

Kadir ÖZKAYA

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ