

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/171
Karar Sayısı : 2016/164
Karar Tarihi : 2.11.2016
R.G.Tarih-Sayı : 8.11.2016-29882

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 123 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 15.8.2016 tarihli ve 670 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 10. maddesinin (7), (9) ve (10) numaralı fıkralarının, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11., 91. ve 121. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME (KHK) KURALLARI

670 sayılı KHK'nın dava konusu kuralları da içeren 10. maddesi şöyledir:

“Yürürlükten kaldırılan ve değiştirilen hükümler

MADDE 10- (1) 22/7/2016 tarihli ve 667 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinin birinci fıkrasına ilk cümlesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“Bu kararlar, Resmi Gazetede yayımlanır ve yayımı tarihinde ilgililere tebliğ edilmiş sayılır.”

(2) 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına “silah ruhsatları” ibaresinden sonra gelmek üzere “, gemi adamlığına ilişkin belgeleri” ibaresi eklenmiştir.

(3) 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan “ile bu eylemler sebebiyle yaralananlar” ibaresi yürürlükten kaldırılmış, aynı fıkranın son cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve aynı maddeye aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Bunların aylık başlangıç tarihine kadar olan genel sağlık sigortası primi dahil kendi sigortalılığı sebebiyle tahakkuk eden prim ve prime ilişkin her türlü borçları Sosyal Güvenlik Kurumunca terkin edilir.”

“(3) Birinci fıkra kapsamına giren eylemler sebebiyle hayatını kaybeden, malul olan veya yaralanan kamu görevlileri ve siviller ile bunların hak sahipleri veya kanuni mirasçılarına, bu madde veya ilgili mevzuatı uyarınca ödenen gelir, aylık, emekli ikramiyesi, nakdi tazminat ve ek tazminatlar haczedilemez.”

Esas Sayısı : 2016/171
Karar Sayısı : 2016/164

(4) 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“Bu durumda, ilgili kurum ve kuruluşlara ait ve sözleşme tarihinde mevcut bina, yapı ve tesisler hariç olmak üzere, taşınmazların üzerinde yapılan bina, yapı ve tesisler ile her türlü taşınır, alacak ve haklar, belge ve evrak 23/7/2016 tarihinden geçerli olmak üzere bedelsiz olarak Hazineye devredilmiş sayılır.”

(5) 25/7/2016 tarihli ve 668 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin ikinci fıkrasına “silah ruhsatları” ibaresinden sonra gelmek üzere “, gemi adamlığına ilişkin belgeleri” ibaresi eklenmiştir.

(6) 25/7/2016 tarihli ve 669 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin ikinci fıkrasına “silah ruhsatları” ibaresinden sonra gelmek üzere “, gemi adamlığına ilişkin belgeleri” ibaresi eklenmiştir.

(7) 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 104 üncü maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“(3) Birinci fıkra uyarınca kapatılan eğitim kurumlarının hak ve yükümlülükleri başka bir işleme gerek kalmaksızın Milli Savunma Bakanlığına geçer. Bu yerlerin ihtiyaçlarını temin etmek amacıyla imzalanmış sözleşmeler, devam eden ihtiyaçlar gözönüne alınarak Milli Savunma Bakanlığınca feshedilebilir ya da sözleşmede belirtilen işin miktarı azaltılabilir. Bu nedenlerle yükleniciye herhangi bir tazminat ödemesi yapılmaz. Feshedilen sözleşmelere ilişkin alınan teminatlar iade edilir ve yüklenici hakkında yasaklama işlemi yapılmaz. Kara, Deniz ve Hava Harp Okulları ile astsubay meslek yüksekokullarının ihtiyaçlarını içeren sözleşmeler hakkında da bu fıkra hükümleri uygulanabilir.”

(8) 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 105 inci maddesinin ikinci fıkrasının sonuna aşağıdaki cümle eklenmiştir.

“Açılmış olan davalarda yargılama giderleri ve vekalet ücretlerine hükmolunmaz, hükmolunanlar tahsil edilmez.”

(9) 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 106 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Sağlık Bakanlığı bütçesinin” ibaresi “Sağlık Bakanlığı ve/veya bağlı kuruluşları bütçelerinin” şeklinde değiştirilmiştir.

(10) 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 107 nci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, maddeye dördüncü fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkralar eklenmiş ve diğer fıkra buna göre teselsül ettirilmiştir.

“(3) Devredilen personelden;

a) Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre alanlara, devredilmeden önce en son ayda kadrolarına bağlı olarak yapılan aylık gösterge, ek gösterge, kıdem aylığı, taban aylığı, zam, tazminat ve ek ödeme veya sağlık hizmetleri tazminatı ödemeleri toplam

net tutarının (bu tutar sabit bir değer olarak esas alınır); devir sonrası atandıkları yeni kadrolarına bağlı olarak yapılan aylık gösterge, ek gösterge, kıdem aylığı, taban aylığı, zam, tazminat ödemeleri ile döner sermayeden yapılan ek ödemenin toplam net tutarından fazla olması halinde aradaki fark tutarı, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın fark kapanıncaya kadar ayrıca tazminat olarak ödenir.

b) Aylıklarını 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa göre alanlara, devir sonrası atandıkları yeni kadrolarında ödenen döner sermaye ek ödemesi net tutarının, devir tarihi itibarıyla eski kadrolarına bağlı olarak hesaplanan sağlık hizmetleri tazminatı net tutarından (bu tutar sabit bir değer olarak esas alınır) az olması halinde, aradaki fark herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ayrıca tazminat olarak ödenir.

c) Aylıklarını 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa göre alanlara, aylık ve mali hakları (ek ödeme veya sağlık hizmetleri tazminatı dahil), rütbe ve kıdemleri ile devredildiği tarihteki aylık ve mali hak unsurları (tayın bedeli ve fiilen çalışma karşılığı yapılan ödemeler hariç) esas alınarak aynı şekilde ödenir. Bu şekilde almakta oldukları aylık ve mali hakları toplam net tutarının, devir sonrası yeni kadrolarına bağlı olarak alabilecekleri aylık ve mali hakları toplamı ile atanmış oldukları yeni kadro unvanı esas alınmak suretiyle hesaplanan döner sermaye ek ödemesi toplamının net tutarından az olması halinde aradaki fark tutarı, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ayrıca tazminat olarak ödenir. Bunların, subaylarda kıdemli albay, astsubaylarda ise iki kademeli kıdemli başçavuş rütbesini geçmemek ve general ve amiraller buldukları rütbede kalmak üzere rütbe, terfi ve kıdemlilik işlemleri ile yaş haddi ve kadrosuzluk tazminatı da dahil emeklilik işlemleri, görev yaptıkları kurum tarafından 926 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılır. Ancak bunlar, istekleri halinde atanmış oldukları kadronun mali ve sosyal haklarından yararlanmak kaydıyla memurlar için belirlenen yaş haddine kadar çalışmaya devam edebilirler. Bu bent kapsamında bulunan personel hakkında 4/1/1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun ek 3 üncü maddesi ile 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Kanunun ek 3 üncü maddesi uygulanmaz.

ç) Sözleşmeli olarak görev yapanlar, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde aynı şekilde sözleşmeli olarak görev yapmaya ve ücret almaya devam ederler; bunlara ek ödeme, döner sermaye ek ödemesi gibi ayrıca bir ödeme yapılmaz.

(4) Devredilen personel ve bunların emeklileri, Türk Silahlı Kuvvetleri ile Sahil Güvenlik ve Jandarma Genel Komutanlıklarına bağlı sosyal tesislerden ve varsa silah taşıma ve bulundurma hakkından emsali rütbedeki personel gibi yararlanır. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) üyesi olanların bu üyelikleri üçüncü fıkra hükümlerine tabi oldukları sürece, fîli hizmet süresi zammından yararlananların bu hakları ise üçüncü fıkranın (c) bendi hükümleri çerçevesinde 926 sayılı Kanuna göre aylık aldıkları sürece devir tarihindeki hükümler esas alınmak suretiyle devam eder.

(5) Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri, ilgililer bu madde uyarınca devredildikleri kurumların kadrolarında kaldıkları sürece uygulanır.

(6) Askeri sağlık teşkillerinin yönetildiği merkez veya bölge teşkilatlarında görevli olup, sağlık teşkillerinin devri sebebiyle hizmetine ihtiyaç kalmayan sağlık ve yardımcı sağlık personeli ile görev sürelerinin bitiminde yurda dönen Girne Asker Hastanesinde görevli sağlık ve yardımcı sağlık personeli de Sağlık Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığının müşterek kararıyla devredilen personel kapsamına alınır.

(7) *Gülhane Askeri Tıp Akademisinde uzmanlık ve yan dal uzmanlık eğitimi yapma hakkı kazanmış olup henüz uzmanlık eğitimine başlamamış olanlar, kıta, kurum ve karargâhlarda fiilen en az iki yıllık hizmeti tamamlamak kaydıyla devredilen personel kapsamında Sağlık Bilimleri Üniversitesinin araştırma görevlisi kadrolarına atanırlar. Gülhane Askeri Tıp Akademisinde lisansüstü eğitim yapmakta olan öğrenciler (yabancı öğrenciler dahil) ile bu hakkı kazanmış olanlar eğitimlerine Üniversitede devam eder.*

(8) *Devredilen personelden Türk Silahlı Kuvvetleri ile Sahil Güvenlik ve Jandarma Genel Komutanlıklarına karşı mecburi hizmeti bulunan personel, bu hizmetlerini devredildikleri kurumlarda tamamlar.*

(9) *Uluslararası askeri anlaşma ve protokoller kapsamında Gülhane Askeri Tıp Akademisinde eğitim ve öğretim gören yabancı uyruklu personel ve bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri ile yine aynı anlaşmalar kapsamında yıllık kontenjan dahilinde ücretsiz tedavisi yapılan hastaların tedavi giderleri ile öğrenci harçlıkları Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden karşılanır.*

(10) *Savaş hali ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurtdışı görevleri nedeniyle askeri sağlık teşkili kurulması ile buralarda görevlendirilecek Sağlık Bakanlığı personeline ilişkin usul ve esaslar, Milli Savunma Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında yapılacak protokollerle belirlenir.”*

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; yetki kanunu bulunmadığı gerekçesiyle Anayasa'nın 91. 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 hâle "*Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde*"; 120. maddesinde düzenlenen olağanüstü hâle 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 hâlin 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. 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 İttüzük'te belirleneceği öngörülmüştür. TBMM İttüzüğü'nün 128. maddesine göre "*Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun hükmünde kararname, Anayasanın ve İttüzüğün 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

Esas Sayısı : 2016/171
Karar Sayısı : 2016/164

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 kararnamelerin 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 kararnameler, daha önce düzenlenen ve istisnaları olan kanun hükmünde kararnamelerden 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 kararnameler, 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 alınırsa 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 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.

Esas Sayısı : 2016/171
Karar Sayısı : 2016/164

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 670 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, 15.8.2016 tarihinde 670 sayılı KHK çıkarılmış ve 17.8.2016 tarihli ve 29804 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmış ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulmuştur. Dava konusu kuralları da içeren söz konusu KHK, Anayasa'nın 121. maddesine dayanılarak ve olağanüstü hâlin geçerli olduğu dönem içerisinde yurdun tamamında geçerli olmak üzere çıkarılmış olan bir olağanüstü hâl KHK'sidir.

26. Anayasa'nın 121. maddesi uyarınca çıkarılan dava konusu KHK hükümlerinin, Anayasa'nın 148. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "... *olağanüstü hâllerde, 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

15.8.2016 tarihli ve 670 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 10. maddesinin (7), (9) ve (10) numaralı fıkralarının iptali taleplerinin yetkisizlik nedeniyle REDDİNE, 2.11.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Esas Sayısı : 2016/171
Karar Sayısı : 2016/164

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
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ