

"...

I - İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ :

Dava dilekçesinde açıklanan gerekçeler aynen şöyledir :

"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 128 nci maddesinin son fıkrasında, "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmü yer almaktadır. Kanunun (Genel Gerekçe) bölümünde de açıklandığı gibi, Anayasanın bu amir hükmünü yerine getirmek üzere hazırlanan Tasarı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda 14 Kasım 1984 tarihinde 3077 Sayılı Kanun olarak kabul edilmiş, ancak Anayasanın 89 uncu maddesi gereğince bir defa daha görüşülmek üzere 28/11/1984 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına geri gönderilmiş ise de, ikinci defa görüşmede de aynen kabul edildiğinden 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 Sayılı Kanun olarak yayımlanmıştır.

10 Ocak 1985 tarih ve 3149 Sayılı Kanun aşağıda açıklanan nedenle, Anayasaya aykırı bulunduğundan, Anayasanın 104 ve 150 nci maddeleri gereğince esas yönünden iptali için dava açılmış bulunmaktadır.

İPTAL GEREKÇESİ : Devletin görevleri her geçen gün nüfus artışı, şehirleşme, uzmanlık dallarının çoğalması, ekonomik ve teknolojik, gelişmeler, uluslararası ilişkilerin yoğunlaşması nedeniyle artmaktadır. Devlet, aynı zamanda milletin huzurunu sağlamak ve fertlerini mutlu kılmak görevi ile de mümkündür.

Bu görev ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yetişmiş elamana ihtiyaç vardır. Bu elemanların üst düzeyini de, yönetici sınıf oluşturmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra, Üst Kademe Yöneticilerinin yetiştirilmesine özel önem verilmiş; Belçika, Fransa, İngiltere ile birlikte ülkemiz de dahil olmak üzere birçok ülkede bununla ilgili eğitim müesseseleri açılmıştır.

Yasa Koyucu bu görüşlerin ışığı altında 1982 Anayasasının 138 nci maddesinin üçüncü fıkrası ile üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi gerektiğini kabul etmiştir.

Böylece 1982 Anayasasının birçok maddelerinde yeralan "...kanunla düzenlenir..." "...Kanunda gösterilir...", "...kanunda belirtilir." biçimindeki genel ilkelerden ayrılarak, 128 inci maddenin üçüncü fıkrası için iradesini değişik bir biçimde ortaya koymuştur.

Diğer taraftan üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesine ait fıkranın da yer aldığı Anayasanın 128 inci maddesi, kamu hizmeti görevlileri ile ilgili (GENEL İLKELER)'i düzenlemektedir.

3149 sayılı Kanunu da yakından ilgilendiren bu ilkelerden en önemlisi, memur statülerinin kanunla düzenlenmesi, mecburiyetidir.

Tarihi gelişim içinde kabul edilen bu ilke; 1924 Anayasasının 93, 1981 Anayasasının 117 ve 1982 Anayasasının 128 inci maddelerinde yer almıştır.

Başlangıçta memur statüsünün, düzenleyici idari işlemlerle yönlendirilmesi yolu benimsenmiş ise de; memur güvencesi açısından bu yol sakıncalı görülmüş ve memurların siyasi iktidarlara karşı korunması amacıyla, yukarıda da belirtildiği gibi memur statüsünün kanunla düzenlenmesi yolu benimsenmiştir.

Kısaca özetlenen bu temel ilkeler karşısında, 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 sayılı Kanunun Anayasanın emrettiği hususları yerine getirip getirmediğini saptayabilmek için, kanunda öngörülen usul ve esaslarla ilgili hükümleri gözden geçirmekte yarar vardır.

1. Kanunda, üst kademe yöneticilerin tanımı yapılmadığı gibi kesin sınırları da belirlenmemiştir.

2. Kanunun (Kapsam) ile ilgili 2 nci maddesinde, üç grup üst yönetici türü oluşturulmuştur.

a) Birinci grupta; Kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam; Bölge Müdürleri doğrudan kanun kapsamına alınmıştır.

b) İkinci grubu oluşturan görevliler ise, ilgili kuruluşların teklifi ve Bakanlar Kurulunun Kararı ile Kanun Kapsamına alınacaklardır.

(1) Birinci grubu oluşturan kamu görevlileri dışında bir kamu görevlisinin Kanun kapsamına alınması için, Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun Karar vermesi gerekecektir.

Yukarıda da açıklandığı gibi, üst kademe yöneticilerinin tanımı yapılmadığı için, bu teklif ve karar, takdire dayanacak, memurlar arasındaki eşitlik ilkesini bozacak ve sık sık değişikliğe tabi tutulmak suretiyle istikrarsızlığa neden olacaktır.

Kaldı ki, 13 Ağustos 1984 tarih ve 18488 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de, 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 2 nci maddesi uyarınca sınıf, unvan, derece ve sayıları belirlenmek suretiyle bütün kuruluşlara ait Bakanlar Kurulunca tespit edilen memur kadroları yayımlanmış ve bu Kanun Hükmünde Kararnamenin 6 ncı maddesi gereğince Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kadrolarının kanunla ihdas edileceği hüküm altına alınmıştır,

(2) İkinci grup içinde yer alan Adalet Bakanlığı Personeli, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu Kararı ile bu Kanun Kapsamına alınabilecektir.

Bilindiği gibi Anayasanın 140 ncı maddesinin 3 üncü fıkrasında, hakim ve savcılarının bütün özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre düzenleneceği hükmü yer almaktadır. Ayrıca aynı maddenin 7 nci fıkrasında, "Hakim ve savcı olup da adalet hizmetlerindeki idari görevlerde çalışanlar, hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler. Bunlar, hakimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hakimler ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar." Hükmü getirilmiştir.

Anayasanın 140 ncı maddesinin gerekçe bölümünde 7 nci fıkra ile ilgili, "Adalet hizmetindeki idari görevlerin yargı hizmetinin yürütülmesi ile yakın ilişkisi nedeniyle bu

görevlerde hakim ve savcı mesleğinden olanların çalıştırılmalarını ve bunlara tanınan haklardan aynen yararlanmalarını sağlayan bir fıkra maddeye eklenmiştir." görüşü açıklanmıştır.

Esasen Anayasanın 19 uncu maddesine göre, hakim ve savcıların özlük hakları üzerinde karar verme yetkisi Anayasal bir kuruluş olan "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu"na aittir. Bu konuda Adalet Bakanına tanınan tek yetki, Adalet Bakanlığının merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hakim ve savcılarının muvafakatlarını alarak atamaya ilişkindir.

Buna göre, hakim ve savcılarının özlük işleri arasında yeralan eğitim konusunda idari tasarruflarla düzenlemeye gidilmesi Anayasaya aykırı olacaktır.

(3) Üçüncü grubu Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idare teşkilatı üst kademe yöneticileri oluşturmaktadır. Kanunda, bu yöneticilerin yetiştirilmesinin usul ve esasları bu kuruluşlara bırakılmıştır.

3. Üst kademe yöneticilerinin eğitimi için öngörülen koşullar kanunun 4 üncü maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; üst kademe yöneticilik eğitimine kabul edilebilmek için :

- a) Yükseköğrenim görmüş olmak,
- b) Yükseköğrenimden sonra kamu kurum ve kuruluşlarında, askerlik dahil dört yıl çalışmış olmak,
- e) Başvuru tarihinde 40 yaşını geçmemiş olmak,
- d) Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak,
- e) Yönetmelikle belirtilecek diğer şartlara sahip olmak gerekir,

4. Kanunun 3 üncü maddesi ile aşağıdaki hususların yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür. Bunlar :

- a) Eğitim yerlerinin belirlenmesi,
- b) Eğitime katılacakların tespiti,
- c) Eğitim süresi,
- d) Eğitim programları,
- e) Eğitim ile ilgili diğer usul ve esaslardır.

5. Kanunun 3 üncü maddesinde sıralanan ve yönetmeliğe bırakılan hususlar incelendiğinde görülür ki, bunlardan bazıları, Anayasanın emrine uygun olarak ancak kanunla düzenlenmesi ve yönetmeliğe bırakılmaması gereken hususlardır.

6. Kanun, eğitime katılacakların tespiti usulünü yönetmeliğe bırakmıştır. Üst kademe yönetimi eğitime katılacakların tespitinin yönetmeliğe ve idarenin takdirine bırakılması, Anayasanın öngördüğü memur güvencesi ile bağdaşmaz. Anayasa memur güvencesine o kadar

önem vermiştir ki, 128 inci maddesinde kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin ancak kanunla düzenleneceğini, (başka bir deyişle, bu konuların idarenin takdirine bırakılamayacağını açıkça belirtmiştir.

7. Yine kanunla düzenlenmesi gereken hususlardan biri de, eğitim süresinin saptanması ile ilgili olanıdır. Kanun, sürenin saptanmasını yönetmeliğe bırakmıştır. Üst kademe yöneticileri eğitiminin, memur güvenliğini olumsuz yönde etkilememesi için, hiç değilse, eğitim süresinin taban ve tavanının belirtilmesi gerekir. Anayasa üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesini, basit bir hizmetiçi eğitim olarak düşünmemiş, buna ilişkin usul ve esasların özel kanunla saptanacağını belirtmekle konuya verdiği önemi göstermiştir.

8. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi ile ilgili olan, önemli usul ve esas kurallarından bir diğeri de, üst kademe yöneticisi olabilmek için eğitimden geçmenin bir önkoşul olup olmadığı sorunudur. Kanun, eğitime katılabilmek için bazı koşullara değinmiş, fakat eğitimin zorunlu olup olmadığını açıkça düzenlememiştir. Bu konuya yönetmelikle açıklık getirilmesi düşünülebilirse de, Anayasaya göre, bu konu, memurların özlük hakları ile ilgili bir konudur. Bunun düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılacak konulardan değildir.

9. Kanunda, yukarıda açıklandığı üzere eğitime katılacakların tesbiti, eğitimin mecburi olup olmadığı ve eğitimin süresi belirlenmediği gibi;

- a) Eğitimi yapacak kurum,
- b) Eğitime katılacakların ya rışma sınavına tabi tutulup tutulmayacakları,
- c) Başarılı ve başarısız olanlar hakkında uygulanacak esaslar,
- d) Eğitimin geri bırakılması veya süresinin kısaltılması, düzenlenmemiştir.

Ülkemizde bu tür eğitim yapan kuruluşların kanunları incelendiğinde; örneğin 5/8/1971 tarih ve 1467 sayılı "Harp Akademileri Kanunu" ve 5/7/1958 tarih ve 7163 sayılı "Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Teşkilat Kanunu" nda; eğitimin mecburi olup olmadığı, eğitimi yapan kurum, eğitimin süresi, eğitimin geri bırakılması veya sürenin kısaltılması, eğitime katılacakların yarışma sınavına tabi tutulup tutulmayacakları, başarılı ve başarısız olanlar hakkında uygulanması gereken hükümlerin ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir.

10. Yukarıda da açıklandığı gibi Kanun Koyucu özel bir düzenlemeye giderek, Anayasanın 128 inci maddesi ile üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenleneceğini amir bir hüküm olarak getirmiştir.

Mahkemenizin birçok kararlarında da ifade edildiği gibi, Kanun Koyucu belli konularda gerekli kuralları eksiksiz olarak çıkaracağı kanunla düzenleyecek, ancak uygun ve zorunlu görürse sınırlarını belirlemek suretiyle idareyi o alan içersinde birtakım kurallar koyup; kanunların uygulanmasını sağlayacaktır.

Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.

Yasama yetkisinin devredilmezliği; belli konuda ilk düzenlemenin veya hukuk kaidesi. koyma yetkisinin, Yasama Organına ait olduğunu ifade eder. Esasen yasama yetkisi yapıcı, yürütme yetki ve görevi ise tamamlayıcı niteliktedir. Kaldı ki, Kanun konusu olan bir hususun idarenin yönetmelikle düzenleme yetkisi yoktur. Ancak, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik çıkarılabilir.

Yürütme organının düzenleyici işlemleri ile yapılacak sınırlamaların muteber olabilmesi için Mahkemenin kararlarında da açıklandığı gibi, "Kanun Koyucunun esaslı hükümleri tesbit ettikten sonra ihtisas ve idare tekniği ile ilgili noktaların düzenlenmesi için hükümete yetki verebilir.

"Kanun Koyucu hükümete yetki verirken, bunun sınırlarını ve çerçevesini de kanunla belirlemelidir."

Kanunun emrine dayanılarak yürütme organınca alınacak tedbirler, umuma şamil (objektif) nitelik taşımali ve idareye keyfi uygulamalara sebep olmayacak çok geniş takdir yetkisi verilmemelidir.

Açıklamaya çalıştığımız Mahkemenizin bu tür kararları, hukuk devleti anlayışına uygun görüşler olarak değerlendirilmiştir.

.....

SONUÇ :

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında da belirtildiği gibi, Anayasanın bir konunun veya bir konuya ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğini açıkça belirtmesi halinde, konu Bakanlar Kurulu kararı veya yönetmelik yahut tüzükle düzenlenemez.

(Anayasa Mahkemesinin 23 - 25/10/1989 gün ve E : 67/41, K : 69/57 sayılı ve 29 - 30/5/1969 gün ve E : 87/43, K : 69/31 sayılı kararları.)

Yukarıda açıklanan nedenler, ilgili Anayasa hükümleri ve ilişkide sunulan deliller karşısında, 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun" bütünü ile Anayasa'nın 7, 8, 11, 128 ve 140 ncı maddelerine aykırı olduğundan, esas yönünden iptaline karar verilmesi Anayasa'nın 104 ve 150 inci maddeleri gereğince arz olunur."