

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ:

İptal istemini içeren 9 Temmuz 1991 günlü başvurudaki gerekçeler aynen şunlardır:

"Anayasanın 7. maddesi, yasama yetkisinin, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralını getirmiş; 8. maddede, "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." denilmiş; 9. maddede ise, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı kuralına yer verilmiştir.

Anayasa, böylece egemenliğin kullanılmasında yetkili organları belirlemiş ve kuvvetler ayrımını Anayasanın temel ilkesi yapmıştır. Bu ilke, Türkiye Cumhuriyetinin, Anayasanın 2. maddesinde sayılan, Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de dayanağıdır. Kuvvetler ayrımı, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, bel¹ devlet yetkilerinin kuşanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük, sadece Anayasa ve yasalardadır.

Böylece, demokratik hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi ve özgürlüklerin korunması güvence altına alınabilir. İdari bir işlem ve tasarruf nasıl yasaya uygun olması gerekiyorsa; o yasada Anayasa uygunluk taşımalıdır. Bu anayasal denetim mekanizması yeterince işler ve çalışırsa, arandığı güvence sağlanmış olur.

Yasaların çıkartmasında, üstün olan Anayasaya uygunluğa gerekli özen gösterilmez ve buna uyulmaz; keza, Anayasaya aykırılığı Anayasa Mahkemesi kararları ile saptanmış ve tescil edilmiş yasalar aynen ve benzeri kuralları bünyesine alarak Anayasa Mahkemesi kararlarına karşın yeniden çıkarılırsa, kişi hak ve özgürlüklerinin güvence altında ve devletin niteliğinin "hukuk devleti" olduğunu söylemek olanak dışıdır.

İşte, yukarıki paragrafta sergilenen tehlike Anayasa dışı tutum, hukuk, tanımaz davranış ve uygulamasına çarpıcı bir örnek 3755 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sos/al Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" ile önümüzde durmaktadır.

Demokrasinin temel özellik ve niteliklerini zaman zaman ortadan kaldırıci boyutlara ulaşan "çoğunluk kararları" ve "çoğunluğun, azınlığı ezmesi, yok etmesi" olgusu düşünülerek Anayasa'nın üstünlüğü ilkesini yaptırımlı hale getiren, yasaların Anayasa Mahkemesince denetimi yoluna başvurmak zorunluğu ve gereği bir kez daha doğmuştur.

II- KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE YETKİ YASALARI KONUSUNDA ANAYASAL İNCELEME:

Kanun hükmünde kararname çıkarılması, Yasama Meclislerinde yasa yapmanın belli usullere uyulması gereği ve bunun zaman alması sonucu ağır işleyen yol ve yöntemden kurtulmak için "ivediliği gerektiren durumlarda" yürütmeyi etkili kılmak amacıyla başvurulacak bir yöntem olarak hukukumuzda girmiştir.

Olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lerin mutlaka Anayasanın 91. maddesinde içeriği ve öğeleri belirlenmiş olan bir yetki yasasına dayanması zorunludur.

Bakanlar Kuruluna yasa ile verilen KHK çıkarabilirle yetkisi yasama organını, ait olan yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir. TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda, kendine özgü ve ayırık bir yetkinin Bakanlar Kuruluna verilmesidir; yetkinin devri değildir.

Bu nedenle, KHK çıkarabilme yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması gerekir.

KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, yetki yasalarına sık sık başvurulması ve sürelerinin uzatılması, hemen hemen her konuda KHK'lerle düzenlemelere gidilmesi, ivedilik koşullarına uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir ve yasamayı yürütmenin egemenliğine bağlayan ve hukukun üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmayan bir yöntem ortaya çıkar. Böylece, üç kamu erki arasındaki denge bozulmuş, yürütme organı, yasama organına, karşı üstün bir duruma gelmiş olur. Bu olgu, Anayasanın kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasındaki Medeni işbölümü ilkelerini kural altına alan maddelerine de aykırı düşer.

Bu nedenle, TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin ancak önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da izlenimini verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması, Anayasa koyucunun amacına kuşkusuz daha uygundur.

III- 3755 SAYILI YASANIN ANAYASAL AÇIDAN İNCELENMESİ :

A. 3755 SAYILI YASANIN GÖRÜŞÜLMESİ İLE İLGİLİ TBMM KARARI, YENİ BİR İÇTÜZÜK DÜZENLEMESİ NİTELİĞİNDE OLDUĞUNDAN, ANAYASANIN 88. MADDESİNE AYKIRIDIR.

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun 5.6.1991 gün ve Esas No: 1/785, Karar No: 175'e 1 nci Ek sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bunların Personeli ve Ekonomik İstikrar Tedbirleri Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu" S. Sayılı 551'e 1. Ek olarak 6.6.1991 günlü ve 134 sayılı Gelen Kağıtlar içinde Genel Kurula sevk edilmiştir. Anavatan Partisi TBMM Grubunun önergesi üzerine, adı geçen tasarının dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden, aynı gün gündeme alınmasına ve aynı gün görüşülmesine, aynı gün oya sunulmasına karar alınmıştır.

Bu karar, İçtüzüğe ve Anayasanın 88. maddesine aykırı olarak yeni bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde oluşmuş bulunmaktadır.

Millet Meclisi içtüzüğünün 53. maddesine göre Genel Kurula sevk edilen bir komisyon raporu veya herhangi bir metin, aksine karar alınmadıkça dağıtım tarihinden itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşülemez. Bu süre geçmeden gündeme alınması ancak, Hükümet veya esas komisyon tarafından genel kurulda gerekçeli olarak istenmesi ve Genel Kurulun bu istem üzerine vereceği kararla mümkündür.

Olayda, Hükümet veya esas komisyon tarafından Genel Kuruldan kırksekiz saat geçmeden tasarının gündeme alınması ve hemen görüşülmesi yolunda bir istem bulunmamaktadır. ANAP Grubunun önerisi ile kırksekiz saat geçmeden gündeme alınıp görüşülmesi kararlaştırılmış; dağıtıldığı gün Başkanlıkça gündeme alınmış ve aynı gün oya sunulmuştur.

Böylece, iptal konusu yasanın görüşülmesinde, İçtüzüğün 53. maddesi bir yana itilerek Başkanlıkça "yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde" işlemler yapılmıştır. Genel Kurulca da Başkanlığın tutumu doğrultusunda karar alınmıştır. Bu suretle alınmış olan karar da içtüzüğe ve Anayasanın 88. maddesine aykırı olarak yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde oluşmuş bulunmaktadır.

Nitekim, Yüce Mahkemenizin 22.2.1977 gün ve E. 1977/6, K. 1977/14 sayılı kararında içtüzüğün 53. maddesine aykırı şekilde alınmış Genel Kurul kararı yeni bir içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülerek iptal edilmiştir.

Anayasanın 91. maddesinin sekizinci fıkrası ile Millet Meclisi içtüzüğünün 19. ve 50. maddeleri uyarınca Anap Grubunun önergesi üzerine bu şekilde karar alınmasına yasal engel olmadığı ileri sürülmüş ise de öncelik vermek ile dağıtımından itibaren kırksekiz saat geçmeden görüşebilmek için karar alınması ayrı ayrı şeylerdir.

Nitekim, Anayasanın 91. maddesi kuralına uyularak tasarı gündemin 1. sırasına alınmıştır. Tekrar belirtmekte yarar vardır: Gündemin 1. sırasına almak ayrı şey, kırksekiz saat geçmeden görüşülmesini sağlamak için İçtüzüğün 53. maddesi hükmüne göre Hükümet veya esas komisyon tarafından Genel Kuruldan gerekçeli olarak istemde bulunmak ve bunun üzerine karara bağlanması ayrı şeydir.

Yasal durumun ve uygulanması gereken usulün yukarıda açıklanan şekilde olması zorunluluğu tutanaklarda da görüleceği gibi gerekçeli olarak görüşmelerin başında ileri sürülmüş ve gerekli uyarı yapılmış ise de Anayasaya aykırı bu uygulama engellenememiştir.

Açıklanan durum karşısında Hükümet veya esas komisyon tarafından gerekçeli bir istem olmaksızın ANAP Grubunun önergesi üzerine tasarının görüşülmesi ile ilgili karar yeni bir İçtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğundan Anayasanın 88. maddesine aykırıdır ve bu nedenle de kararın ve yasanın iptali gerekir.

B- 3755 SAYILI YASA ESAS YÖNÜNDEN DE ANAYASANIN BAŞLANGIÇ BÖLÜMÜ, 2., 7., 8., 11., 87., 91., 113., 123. ve 153. MADDELERİNE AYKIRIDIR.

İptal istemi yasanın tümüne yöneliktir. Ancak, yasa maddeleri arasındaki yakın organik bağ ve ilişki iptal gerekçelerini de aynı kılmaktadır. Gerekçeler sergilenirken gereksiz tekrarlardan kaçınma gözönünde tutulmuş ve ek gerekçeler belirtilmekle yetinilmiştir.

1. Birinci Madde: 3755 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Mali ve Sosyal Haklarda Düzenleme Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun "AMAÇ" başlıklı 1. maddesinde iki ana konuda Bakanlar Kuruluna yetki verilmektedir.

Birincisi, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin çalışmalarında etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve verimli bu şekilde yürütülmesini sağlamak üzere bunların mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmaktır.

İkincisi, yürütme organı bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının (Genelkurmay Başkanlığı hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmaktadır.

a) Birinci amacı, yani memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarındaki etkinliği artırma ve kamu hizmetlerinin düzenli, verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesini ve bunun için de kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirme yapmak, personel mevzuatı ve personel rejimi ile ilgili yeni yasal düzenlemeler getirmekle mümkündür. Böyle bir düzenleme ise niteliği itibarı ile uzun süreli ve ivedi kararnameler yerine, planlı ve kapsamlı, uzun süreli çalışmalarla belirlenecek ve sık sık değişmeyecek kurallar getirmek gerekir.

Kamu hizmetlerinin aksamasının temci nedenlerinden biri de modern ve çağdaş bir personel rejiminin olmamasıdır.

Ülkemizde, kamu personel rejimi bir bütünlük arz etmemekte, farklı iktidarların ve çeşitli dönemlerin gereksinim ve yaklaşımları ile oluşmuş karmaşık bir yapı göstermektedir. 3755 sayılı yetki yasası ile de esaslı ve adaletli bir çözüm ve iyileştirme yerine kısa sürede olumsuz sonuçlar verecek göstermelik bir düzenleme yapılacağı anlaşılmaktadır. Oysa, olaya sistematik bir yaklaşımla, çok kapsamlı teknik çalışmalarla bakmak ve bunun için de aceleye getirmemek gerekir. Kadro belirleme ve unvan standardizasyonunu sağlama, statülerin birbirleri ile ilişkilerini yetki ve sorumluluklarını ve bunlara göre gerekli bilgi ve tecrübeyi saptama ve de bunların karşılığı olan mali (parasal) ve sosyal (parasal olmayan) hakların belirlenmesi gerekir. Özet deyişle, kapsamlı bir personel reformu zorunludur ve yapılmalıdır.

İşte özetlenen bu amaca ulaşmak KHK ile mümkün değildir. Hem Anayasanın kuralları açısından, hem de teknik açıdan bu iş KHK ile gerçekleştirilemez.

Yukarıda (II) numaralı bentte sergilenen görüş ve düşüncelere göre, belli amaçlara ulaşmak için kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirme işlemi, Anayasa'nın 91. maddesinin öngördüğü öğeleri içermediği gibi, bu maddenin konulmasındaki amaçları da tümüyle aşan bir nitelik taşıdığından, buna olanak veren yetki yasası, kuvvetler ayrılığı, demokratik hukuk devleti, yasa yapma yetkisinin yasama organına ait olduğu, Anayasanın üstünlüğü, Anayasa Mahkemesinin bağlayıcılığı ilkeleri ile çatıştığından Anayasanın Başlangıç Bölümü, 2., 7., 8., 11., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırıdır ve iptali gerekir.

b) İkinci amaç olarak, Bakanlar Kuruluna yürütme organı bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarına (Genelkurmay Başkanlığı hariç) kuruluş, görev ve yetkilerini ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere KHK çıkarma yetkisi verilmektedir.

Bu bağlamda, kamu hizmetlerinin Bakanlıklar arasında bölüşümü, yeni bakanlık ve bağlı Veya ilgili kuruluşlar kurulması, bir kısmı ayrı olmak üzere mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının birleştirilmesi veya kaldırılması, görev, yetki ve teşkilatlarının düzenlenmesi ve de bu konuda yeni hükümler getirilmesi ya da var olanların değiştirilmesi ile Bakanlar Kurulu yetkilendirilmektedir.

İdarenin kuruluş ve görevleri ile ilgili bu yetki yukarıda sergilendiği için burada tekrarlanmakta yarar görülmeyen gerekçelerle Anayasa kurallarınca öngörülen içeriğe ve öğelere sahip olmadığından Anayasaya aykırıdır.

Öte yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile ilgili birçok yetki yasası çıkarılmış; bunlar ve özellikle 3479 sayılı Yasa Anayasa Mahkemesinin 21.4.1990 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 1.2.1990 gün ve Esas 1988/64, Karar 1990/2 sayılı karar ile iptal edilmiştir.

Bu olgular iki önemli gerçeği ortaya koymaktadır.

I) Bu amaca, bugüne kadar ki, yetki kanunları uygulamasında esas alınan yaklaşımlar çerçevesinde ulaşılamamış ve sorunlar çözümlenememiştir. Görünen odur ki; bugüne kadar sekiz yılı aşkın bir süre içinde istenilen sonuç sağlanmamıştır.

II) Böyle bir konunun KHK'lerle çözüme ulaştırma girişimi, Anayasa kurallarına aykırı bulunmuş ve Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olmasına karşın bunun tekrar ortaya konulması özgürlükçü demokratik rejimin sağlıklı gelişmesi ve hukuk devleti ilkesinin yerleştirilmesi açısından anlamlı görünmemektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetki açısından yeni bir düzenlemeye gereksinme olduğu ve bunun da acil olarak çözümlenmesi gerekliliği; böylece de kalkınmanın engellerinden biri de ortadan kaldırılabilir düşüncesi öne sürülebilir.

Ancak, bu sorun; çok kapsamlı, ciddi ve teknik bir master plan hazırlanmasını gerektirmektedir. Bu çalışmanın en azından 5-10 yıllık bir dönemde somut uygulama planları ile yürürlüğe konulması mümkün olabilir. Hatta, bu konuda modern anlamda ciddi bir düzenleme yapılabilmesi için bazı Anayasa hükümleri de dahil olmak üzere çok sayıda kanun ve KHK hükümlerinin değiştirilmesi gerekecektir. Yetki yasasında bu konuya bir belirginlik getirilmemiş olduğu gibi; çıkarılacak KHK ile de karmaşık olan mevzuat yumağını daha da karmaşık hale getirme olasılığı az değil.

Bu özet açıklamalar, Anayasanın 91. maddesinin öngördüğü İVEDİLİK koşulunun oluşmadığı, içerik açısından da kanun hükmünde kararname düzenlenecek bir hususun söz konusu olmadığını, yetki yasası ile çıkarılacak bir KHK'nin yasama organının yetkisine, yürütme organının el atması niteliğine bürüneceğini göstermektedir.

Yukarıda sergilenen gerekçelere ve buradaki açıklamalara göre 3755 sayılı Yasanın 1 inci maddesinin bu bölümü de Anayasanın Başlangıç Bölümüne, 2., 7., 8., 11., 87., 91., 113., 123. ve 153. maddelerine aykırıdır ve iptali gerekir.

2. İkinci Madde: "KAPSAM" başlıklı 2 nci maddenin Anayasaya aykırılığı hususunda, 1 inci madde için ileri sürülen nedenler, gerekçeler aynen geçerlidir. Bunun için benzer nedenleri ve gerekçeleri yinelemeden 1. maddedeki iptal gerekçesine gönderme yapmakla yetinilmiştir.

Öte yandan, Anayasanın 91. maddesine göre yetki yasasının belirlenen öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması gerekir. Anayasanın 87. maddesindeki "belli konularda" ifadesi çok açık olarak bunu göstermektedir. Konunun sınırlarının ve kapsamının belirgin olması KHK'lerin, yetki yasası kapsamı içerisinde kalıp, kalmadıklarının hem yargısal hem de siyasal denetimin yapılması bakımından çok büyük önemi vardır. Yetki yasasının kapsamı dışında yürürlüğe konulan veya başka bir anlatımla yasanın öngörmediği bir konuda bir düzenleme yapan bir KHK'nin Anayasaya aykırılığı kuşkusuzdur.

3755 sayılı Yasa'nın 2. maddesi konu ve kapsam yönünden somut ve belirgin değildir. Madde metni ve kullanılan ifadeler her yöne çekilebilecek, geniş içerikli, yuvarlak ve genel anlatımlardan oluşmaktadır.

Esas Sayısı: 1991/27
Karar Sayısı: 1991/50

Kamu kurum ve kuruluşlarından çalışanların mali ve sosyal haklarını, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarını düzenleyen yasa ve KHK'deki kararnamelerin çokluğu da KHK ile yapılacak değişiklik ve düzenlemelerin içeriğini ve kapsamını belirlemedeki bir başka engeldir.

Bu açıklamalarımız benzeri bir olay nedeniyle Yüce Mahkemenizin 6.2.1990 gün ve Esas 1988/62, Karar 1990/3 sayılı kararında belirtilmiş ve böylece bu esaslar uyulması zorunlu Anayasa Mahkemesi hükmü haline gelmiştir. Buna karşın, iptali istenen ikinci maddenin getirilmiş olması Anayasaya aykırı bir tutumun göstergesidir.

3755 sayılı Yasanın 1 inci maddesi için açıklanan ve yukarıda sergilenen gerekçelere göre 2. madde dahi Anayasanın Başlangıç Bölümü, 2., 7., 8., 11., 87., 91., 113., 123. ve 153. maddelerine aykırıdır ve iptali gerekir.

3. Üçüncü ve Dördüncü Madde: 3755 sayılı Yasanın 3 üncü maddesi, "ilkeler" başlığını taşımaktadır. 4. maddesi ise, verilen yetkinin geçerlilik süresini göstermektedir.

Her iki madde de aynı yasanın 1. ve 2. maddesinin sonucuna yönelik düzenlemeler getirmekte ve aralarında organik bir bağ bulunmaktadır. Bu nedenle, 1. ve 2. madde için ileri sürülen tüm gerekçeler bu 3. ve 4. madde için de geçerlidir ve bu nedenle de tekrarına gerek görülmemiştir.

Ayrıca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre 3755 sayılı Yasanın 1. ve onun arkasından 2. maddesi iptal edildiği takdirde aynı Yasanın 3., 4. ve onu izleyen 5. ve 6. maddelerinin uygulanmaması sonucunu doğuracağından bu maddelerin iptali de gerekmektedir.""