

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ :

13.6.1994 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümünde aynen şöyle denilmektedir:

"Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 2992 Sayılı Kanun, daha önce By-Pas adıyla bilinen kanun sebebiyle iki yasama yılı içerisinde zaman zaman Yüce Meclisin gündemini işgal etmekle kalmamış, siyasi hayatımızın Basının ve kısmen iptalle sonuçlanan bir dava dolayısıyla Yüksek Mahkemenizin gündemini de işgal etmiştir.

Bugün yine Anayasanın muhtelif maddelerine aykırılığı dolayısıyla iptal davası açmak durumunda kaldığımız 528 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 6.10.1993 gün ve 1993/35 esas, 1993/34 karar sayılı kararınızla iptal edilmiş olmakla birlikte Anayasanın 91. maddesinde yer alan amir hükümler muvacehesinde ilgili komisyonlarından geçerek öncelik ve ivedilikle görüşülmek üzere Meclis gündeminde bulunan 520 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bütünüyle aynı hükümleri taşımaktadır. 23.3.1994 tarihinde 609 Sıra Sayısı ile Meclis Genel Kurulunun gündemine alınan, öncelik ve ivedilikle görüşülmesi gereken bir konunun yeniden bir Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenilmesi Anayasanın 6, 7, 87, 91, 128, 138 ve 153. maddelerine aykırıdır.

Zira 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye konu düzenlemeler Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş bulunan 520 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname dolayısıyla Yüce Meclisin gündemine gelmiştir. Yüce Meclisin bu metni görüşüp karara bağlayarak kanunlaştırması an meselesidir. Kaldı ki, hükümetin de, esasen öncelik ve ivedilikle görüşülmesi gereken bu konuyu daha da hızlandırma imkanı vardır. Yüce Meclisin gündeminde bulunan bir konunun Hükümet tarafından bir Yetki Kanunu kapsamında düşünülerek ve üstelik aynı hükümleri taşıyacak şekilde Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesi bir yetkinin kullanılmasından ziyade yetki gasbına girmektedir. Hükümet istihlal ettiği 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile açıkca Yüce Meclisin yetkisini gasbetmiş durumdadır.

Konuya objektif hukuk kuralları ve yerleşmiş yargı kararları açısından bakıldığından 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi ve muhtevasını Anayasamızın 6, 7, 87, 91, 128, 138 ve 153. maddeleriyle bağdaştırmak mümkün değildir.

Görülüyor ki, Hükümet Meclis gündeminde bulunan gerek Kanun Hükmünde Kararname olmaları dolayısıyla Anayasanın 91. maddesi gereğince öncelik ve ivedilikle görüşülmesi gereken ve hatta bir kısmı kısmen müzakere edilerek yarıda kalan konuları ve gerekse kendi tasarılarını Mecliste görüşülmesini sağlayarak kanunlaştırmak yerine aldığı yetkiyi de aşarak uygulamakla yükümlü bulunduğu bütün kanunları veya kendisine göre çıkarılmasını gerekli gördüğü kanunları, Meclisi dışlamak suretiyle yasama görevini de üstlenerek, Bakanlar Kurulundan geçirmek yolundadır.

Bu genel açıklamalar muvacehesinde:

1- Anayasanın 6 ve 7. maddelerine aykırılık:

Anayasanın 6. maddesine Egemenlik Kayıtsız Şartsız Milletindir. Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamaz. Türk Milleti Egemenliğini Anayasanın koyduğu kurallar içerisinde yetkili organlar eliyle kullanır. Bu genel kurala göre

yasama yetkisi, kanun koyma görevi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Keza Anayasanın 7. maddesi de bu yetkinin devredilemeyeceğini öngörmüş bulunmaktadır.

Her ne kadar Hükümet, iptali maksadıyla açılan bir dava sebebiyle Yüksek Mahkemenizde derdest olan 18.5.1994 gün ve 3990 Sayılı yetki kanununa istinaden bu Kanun Hükmünde Kararnameyi düzenlemiş ise de kapsamı ve mahiyeti itibariyle aynı olup Meclis gündeminde bulunan bir konuyu yok saymak suretiyle doğrudan yasamanın görevlerine müdahale eder bir tutum izlemiştir. Dolayısıyla 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen konular 3990 Sayılı Kanunla Hükümete verilmiş bulunan yetki içerisinde olsa dahi, acelelik, ivedilik ve zorunluluk halleri sözkonusu olamaz.

Bu sebeple dava konusu 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, bir yetki gasbı niteliğini taşıdığından Anayasanın 6 ve 7. maddelerine aykırı olup iptali gerekir.

2- Anayasanın 87 ve 91. maddelerine aykırılık :

Anayasanın 7. maddesine paralel olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesi kapsamında "... Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi vermek; ...de bulunmakta ise de bu hüküm Meclis gündeminde bulunan bir konunun da, geri çekme lüzumunu dahi hissetmeden aynı konunun Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenebileceği anlamını taşımaz. Komisyonlardan geçerek Meclis Genel Kurulu gündemine gelmiş ve heran görüşülmesi imkan dahilinde bulunan bir kanun konusunun, yeni bir Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenilmesi, Anayasanın 6 ve 7. maddelerine aykırı olduğu kadar 87. ve 91. maddelerine de aykırılık teşkil etmeleri sebebiyle iptali gerekir.

Keza Anayasanın 91. maddesinde de yeralan Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilebileceği yolundaki hükmü de yukarıdan beri açıklamaya çalıştığımız ana kurallardan ayrı düşünmek mümkün değildir. Bu maddedeki düzenleme dahi Bakanlar Kuruluna yetki gasbı niteliğini de beraberinde getirecek boyut ve ölçülerde yorumlanamaz. Gerek Anayasada yer alan hükümlerin ve gerekse mustakar iptal kararlarınızda açıkca ifadesini bulan zorunluluk ve ivedilik halleri bu Kanun Hükmünde Kararname için düşünülemez.

Yüce Meclisin gündeminde bulunan bir konuda Bakanlar Kurulu yetkilendirilmez. 3990 sayılı Yetki Kanununun kapsamı ve mahiyetinin de bu çerçevede düşünülüp uygulanması gerekir. Aksi bir davranış Anayasanın söz konusu maddelerine aykırılığı oluşturur.

Diğer taraftan yine Anayasanın 91. maddesinin altıncı ve sekizinci fıkralarında, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacağı, yayımlandığı gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnamelerin aynı gün yürürlükten kalkacağını amir bulunmaktadır. Dava konusu edilen 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname 20 Mayıs 1994 tarihli Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayımlanmıştır. 20 Mayıs 1994 tarihi, Ulusal Bayram ve genel tatil günlerini düzenleyen kanun hükümlerine göre, Pazar günleri hariç ulusal bayram ve genel tatil günlerinde Resmi Gazete neşredilemez. Kurban Bayramının arifesi olan 20 Mayıs günü Saat 13.00 den itibaren tatildir.

Dolayısıyla 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin mer'iyete girmesi için bu saatten önce Türkiye Büyük Millet Meclisine tevdi mecburiyeti olması lazım gelmektedir.

Oysa mezkur Kanun Hükmünde Kararname TBMM.'ne, genel tatil dolayısıyla Meclisin olduğu bir saatte devdi edilmiş olmakla Anayasanın 91. maddesinde ifadesini bulan "yayımlandığı gün TBMM.'ne sunulur." hükmü ihlal edilmiştir.

3- Anayasanın 128, 138 ve 153. maddelerine aykırılık:

Anayasanın 153. maddesinin dördüncü fıkrası "iptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar." beşinci fıkrası da Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı yolunda amir hükümler taşımaktadır.

Bu hükümlerin gereği olarak daha önce 6.10.1993 gün ve 1993/35 esas, 1993/34 karar sayılı kararınızla iptal edilmiş bulunan 520 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili komisyonlarınca görüşülerek 23.3.1994 tarihinde dağıtılan 609 Sıra Sayısı ile Genel kurulun gündeminde yer almış ve öncelik ve ivedilikle görüşülecek işler arasında bulunmaktadır. 18.5.1994 tarih ve 3990 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 528 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, daha önce Yüksek Mahkemenizde iptal edilen ve ancak Meclis gündeminde bulunan 520 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aynı hükümleri taşımakta olmakla Anayasanın 153. maddesine tamamıyla aykırıdır.

528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8. maddesiyle 2992 Sayılı Kanuna eklenen "Ek Madde 2" ile Adalet Bakanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatında bazı görevlerde, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın, asli ve sürekli bazı kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel istihdam edilebileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemede keza Anayasanın 7. ve 128. maddesine aykırılık teşkil etmekle birlikte Yüksek Mahkemenizden daha önce Sağlık Temel Hizmetleri Kanunu ile 308 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname dolayısıyla sadır olan E.987/16 ve K.1988/6; E.988/5 ve K.988/55 sayılı kararları kuvacehesinde Anayasanın 138 ve 153. maddelerine de aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş bulunan 3911 Sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 520 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede bilindiği üzere kanuni dayanaktan yoksun olması sebebiyle iptal edilmiş bulunmaktadır. Ancak Adalet Bakanlığının bu iptal kararınıza rağmen 520 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ihdas edilmiş bulunan kadrolara atama yaptığı söz konusu kanun hükmünde kararnamenin yerini almak üzere çıkarılan 528 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici birinci maddesinden anlaşılmaktadır. Bütünüyle iptal edilmiş bulunan bir kanun veya kararnameye istinaden yapılan atamaların hukuki geçerliği düşünülemez. Mutlak butlan olan bir düzenlemeye dayanılarak yapılan tasarruflarda yoklukla malul olup bunlara sonradan hukuki varlık kazandırılması, hukuk sistemine, hukuk Devleti anlayışına ve Anayasanın 138 ve 153. maddelerine ve yargı kararlarının idareyi bağlayıcılığı ilkelerine göre mümkün değildir.

İptal edilmiş bulunan bir kararnameye konu kadrolara Adalet Bakanlığınca atama yapılması ve bu tasarruflarına, hakkında yürütmeyi durdurma kararı verilmiş olan 3990 sayılı Yetki Kanununa istinaden istihsal edilen 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hayatiyet kazandırmak üzere yapılan bu düzenlemenin de Anayasanın 138 ve 153. maddelerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

4- Anayasanın 163. maddesine aykırılık :

Anayasanın "bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları"nı düzenleyen 163. maddesi "Genel ve Katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez." hükmünü taşımaktadır. Dava konusu 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Adalet Bakanlığı merkez teşkilatı için muhtelif derecelerden toplam 175 adet kadro ihdas edilmiştir. Bu kadroların tamamı da serbest olup, 1994 mali yılı içerisinde kullanılabilecek durumdadır.

Mezkur Kanun Hükmünde Kararnameye sonradan eklenen geçici maddeden anlaşıldığı üzere bu kadrolara atama da yapılmıştır. Bu suretle genel bütçeye dahil bir kuruluş olan Adalet Bakanlığının 1994 mali yılı bütçesiyle öngörülmüş bulunan harcanabilecek ödenek sınırları Anayasaya aykırı olarak aşılmıştır. Oysa böyle bir yetkinin kullanılamayacağını hatta Bakanlar Kuruluna böyle bir yetkinin verilemeyeceğini amir bulunan 163. madde, bu Kanun Hükmünde Kararname ile ihlal edilmiştir. Bakanlar Kurulu olmayan bir yetkiyi kullanmıştır.

Bütün bu sebeplerle 18.5.1994 tarihli ve 3990 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 18.5.1994 gün ve 528 sayılı "2992 Sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri hakkında kanun hükmünde kararnamenin Değiştirilerek Kabulü hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli cetvellerde Değişiklik yapılmasına ilişkin Kanun Hükmünde Kararname" yukarıda açıklanan durumlar muvacehesinde Anayasanın 6, 7, 87, 91, 128, 138, 153 ve 163. maddelerine aykırı olup, ayrıca Meclis gündeminde bulunan ve daha öncede Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş olan bir konuyu yeniden Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlemekle açıkca yasama organının yetkisini gasp niteliğinde olmakla iptali gerekmektedir.

Sonuç ve İstem : Gerek Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş bulunan 3911 Sayılı Yetki Kanunu ile yürütmenin durdurulmasına karar verilen ve iptal ile sonuçlanması muhtemel bulunan 3990 sayılı Yetki Kanunu aynı mahiyette olmakla birlikte yine iptal edilmiş olan 520 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname yukarıda iptal gerekçelerimiz meyanında açıkladığımız üzere aynı nitelik ve kapsamda olmakla dayandığı Yetki Kanununun iptali karşısında yine kanuni mesnetten yoksun kalacağı, bu kararnameye dayanılarak yapılacak tasarruflarında ileride telafisi mümkün olmayan uygulamalara yol açacağının muhakkak olduğu düşünülmektedir. İdarenin iptal edilen 520 sayılı Kararnameye rağmen uygulama ve tutumu 528 sayılı kararnameye konulan geçici hükümlerden anlaşılmaktadır. İyi niyetle hareket etmediği böylece sabit olan idarenin daha büyük boyutlarda hukuk dışı tasarruflarda bulunmasını önlemek amacıyla:

1- Yüksek Mahkemenizce, 3911 Sayılı Yetki Kanununun iptali sebebiyle hukuki dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle iptal edilen 520 sayılı Kanun hükmünde Kararnamenin yerini almak üzere, yürütmenin durdurulmasına karar verilen 3990 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkarılan 528 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin de yürütmesinin durdurulması,

2- İptal gerekçelerimiz bölümünde izah edilen sebeplerle 20 Mayıs 1994 tarihli ve mükerrer 21939 sayılı, Resmi Gazetede yayınlanan 528 sayılı 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı maddelerine ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli

Esas Sayısı : 1994/54

Karar Sayısı : 1994/49

cetvellerde Değişiklik yapılmasına ilişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Anayasanın 6, 7, 87, 91, 128, 138, 153 ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali, talebidir.""