

" ...

I- İPTAL İSTEMİNİN GEREKÇESİ :

13.6.1994 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümünde aynen şöyle denilmektedir :

"Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş bulunan 3911 Sayılı Yetki Kanununa istinaden Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve 16.9.1993 tarihli ve mükerrer 21700 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 508 sayılı "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname"de diğer Kanun Hükmünde Kararnameler gibi iptal edilmiştir.

Bu defa iptali istemiyle dava açmak durumunda kaldığımız 2.6.1994 tarihli ve 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ikiye ayrılmak suretiyle "Hazine Müsteşarlığı" adıyla yeni bir müsteşarlık oluşturulmaktadır. Ancak bu Kanun Hükmünde Kararnamenin de dayanağını teşkil eden 18.5.1994 tarihli ve 3990 sayılı Yetki Kanununun da iptali gündemdedir.

535 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden oluşturulan Hazine Müsteşarlığına tevdi edilen görevler, bugün esasen Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca yerine getirilmekte olup acil, ivedi ve zaruret halini oluşturan sebepler ve dolayısıyla gerek Anayasanın 91. maddesindeki şartlar ve gerekse müesses kararlarınızda öngörülen Kanun Hükmünde Kararname ile düzenleme yapılabileceği haller burada söz konusu değildir.

Kaldı ki, bu konular gerek Kanun Hükmünde Kararname olarak düzenlenilmiş olmaları sebebiyle Anayasanın 91. maddesi gereğince ve gerek Bakanlar Kurulunca hazırlanan Kanun tasarıları sebebiyle yasama organına intikal etmiştir. Keza bu konular Anayasanın 91.maddesinde ifadesini bulan "Kanun Hükmünde Kararnameler Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşülür." hükmü gereğince ilgili komisyonlarında görüşülmüş ve Genel Kurulun gündeminin birinci ve ikinci sırasını işgal etmektedir. Hatta bazı maddeleri de müzakere edilerek bir kısmı Yüce Meclisin kararına iktiran etmiş yarım kalan işlerdendir.

Bu durumda olan konuların akibetinin ne olacağı belli olmayan Yetki Kanunlarına dayanılarak yasama organının iradeside dışlanmak suretiyle Kanun Hükmünde Kararnamelerle düzenlemesi Anayasanın 6, 7, 87 ve 91. maddelerine, keza daha önce Yüksek mahkemenizce iptal edilmiş olmaları sebebiyle de Anayasanı 138 ve 153. maddelerine aykırılığı oluşturduğu düşünülmektedir.

Ayrıca 535 sayılı Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 31. maddesiyle, bazı asli ve sürekli görevler için tahsisli kadrolarda sözleşmeli personel istihdamına ilişkin hükümler yer almaktadır. Bu uygulama bu müsteşarlıkta çalışacak bazı kimseleri ücret yönünden başka kuruluşlarda aynı hizmeti gören ve aynı sorumluluğu taşıyan kamu görevlilerine nazaran aylık ücret yönünden imtiyazlı bir duruma getirdiği gibi diğer Devlet memurlarına ödenmeyen ve yılda bürüt aylıklarının altı katına ulaşan ikramiye ödenmesini öngörecektir nitelikte olmakla Anayasanın 10. maddesine aykırılığı, kurduğu merkez, taşra ve yurt dışı teşkilat ve ihdas ettiği kadrolarla keza Anayasanın 163. maddesine aykırılığı oluşturmakta olduğu düşünülmektedir.

Zira 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye konu düzenlemeler Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş bulunan 508 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 436, 256 ve 303 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler dolayısıyla Yüce Meclisin gündemine gelmiştir. Meclis Genel Kurulu bunların bir kısım maddelerini görüşüp karara bağlamış kalan kısmını da görüşerek kanunlaştırması an meselesidir. Yüce Meclisin gündeminin birinci sırasında bulunan ve bir kısım maddeleri karara bağlanan 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 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile açıkca Yüce Meclisin yetkisini gasbetmiş durumdadır.

Konuya objektif hukuk kuralları ve yerleşmiş yargı kararları açısından bakıldığından 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi ve muhtevasını Anayasamızın 6, 7, 10, 87, 91, 128, 138, 153 ve 163. 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 Meclisine 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 itibarıyla 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 Kanun Hükümete verilmiş bulunan yetki içerisinde olsa dahi, acelelik, ivedilik ve zorunluluk halleri söz konusu olamaz.

Bu sebeple dava konusu 534 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, bir yetki gasbı niteliğini taşıdığından Anayasanın 6 ve 7. maddelerine aykırı olup iptali gerekir.

2- Anayasanın 10. maddesine aykırılık :

Anayasanın 10. maddesi hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağını ve Devlet organlarının ve idarenin bütün işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun hareket etmelerini öngörmektedir. Genel olarak Devlet memurlarının istihdam şekil ve şartlarını, aylık ve ücretleriyle alacakları sair tazminat ve ödemeleri 657 sayılı Devlet

Memurları Kanunu düzenlemektedir. 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31. maddesiyle getirilen ve Hazine Müsteyarlığında 657 sayılı Kanunla diğer kanunlardaki hükümler dikkate alınmazsınız asli ve sürekli bazı görevler için tahsis edilmiş kadrolar karşılık gösterilerek personel çalıştırılabileceği öngörülmektedir.

Ancak, diğer Bakanlık ve kuruluşlarda aynı ünvan, görev ve sorumluluğu taşıyan görevlere kıyasla mali haklar bakımından imtiyazlı bir sınıf yaratılmaktadır.

Aynı görevi yapan ve aynı sorumluluğu taşıyan kadro ve pozisyonlarda görevli Devlet memurları arasında daha üstün ücretlerle sözleşmeli olarak istihdam yaratmak Anayasanın 10. ve bu meyanda 128. maddelerine aykırılık teşkil edeceği düşünülmektedir. Bu düzenleme ayrıca Yüksek Mahkemenizin bu alandaki müesses kararları dolayısıyla Anayasanın 138 ve 153. maddelerine aykırıdır.

3- 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 hisetmeden aynı konunun Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenilebileceği anlamını taşımaz. Komisyonlardan geçerek Meclis Genel Kurulu gündemine gelmiş ve her an 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 yer alan 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 mustahar 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.

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

Anayasanın 128. maddesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarıyla görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleriyle diğer özlük haklarının kanunla düzenleneceğini, 138. maddesi de yasama ve yürütme organları idare makamlarının mahkeme kararlarına uymakla yükümlü bulunduklarını ve 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 taşımaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili komisyonlarınca görüşülerek Genel Kurulun gündeminin birinci sırasında yer almış ve öncelik ve ivedilikle görüşülecek işler arasında bulunan bir konunun 18.5.1994 tarih ve 3990 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan 535 sayılı Kanun Hükmünde kararname ile yeniden düzenlenmesi daha önce Yüksek Mahkemenizde iptal edilmiş olması sebebiyle Anayasanın 138 ve 153. maddelerine tamamıyla aykırıdır.

Diğer taraftan 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31. maddesiyle Müsteşarlığın diğer Bakanlıklarda da aynı görev ve sorumluluğu üstlenen bazı görevlerinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlerine bağlı olmaksızın, asli ve sürekli belirli bazı kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel istihdam edilebileceği öngörülmektedir. Bu düzenlemede ücret ve sair yükümlülüklerin sözleşme ile düzenleneceği sebebiyle 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 muvacehisinde Anayasanın 138 ve 153. maddelerine aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

5- 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 535 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Müsteşarlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları için muhtelif sınıf ve derecelerden toplam 2130 adet kadro ihdas edilmiştir. Bu kordoların tamamı da serbest olup, 1994 mali yılı içerisinde kullanılabilecek durumdadır. Ayrıca kararnamenin 37. maddesiyle dış kuruluşlara sözleşme ile hizmet yaptırma imkanı getirilmektedir. Bu düzenlemelerde ilave ödemeyi gerektirecek bir durumdur. Bu suretle genel bütçeye dahil bir kuruluş olan Müsteşarlığın 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 2.6.1994 gün ve 535 sayılı "Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname"nin yukarıda açıklanan durumlar muvacehesinde Anayasanın 6, 7,10, 87, 91, 128, 138, 153 ve 163. maddelerine aykırı olup, ayrıca Meclis gündeminde bulunan ve daha önceki Yüksek Mahkemenizce iptal edilmiş olan bir konuyu yeniden Kanun Hükmünde kararname ile düzenlenmekle açıkça yasama organının yetkisini gasp niteliğinde olmakla iptali gerektiği düşünülmektedir.

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 Kanun aynı mahiyette olması ve gerekse 535 sayılı Kanun hükmünde kararnamenin yukarıda iptal gerekçelerimiz meyanında açıkladığımız üzere aynı nitelik ve kapsamda olmakla dayandığı Yetki Kanununun iptali karşısında yine kanuni mesnetten yoksun

Esas Sayısı : 1994/57
Karar Sayısı : 1994/52

kalacağı, bu kararnameye dayınlarak yapılacak tasarruflarında ileride telafisi mümkün olmayan uygulamalara yol açacağıının muhakkak olduğu düşünölmektedir.

İdarenin hukuk dışı tasarruflarda bulunmasını önlemek amacıyla:

1- Yüksek Mahkemenizce, yürütmenin durdurulmasına karar verilen 3990 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkarılan 535 sayılı Kanun hükmünde kararnamenin de yürütmesinin durdurulması,

2- İptal gerekçelerimiz bölümünde izah edilen sebeplerle 3.6.1994 tarihli ve mükerrer 21949 sayılı, Resmi Gazetede yayınlanan 535 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin, Anayasanın 6, 7, 10, 87, 91, 128, 138, 153 ve 163. maddelerine aykırı olduğundan iptali, talebidir.""