

“ ...

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN GEREKÇESİ

Dava dilekçesinin yürürlüğün durdurulması istemini de içeren gerekçe bölümü şöyledir:

“Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanunda Değişiklik Yapan 25.7.1996 tarih ve 4158 sayılı Kanun, getirdiği ek maddeyle ‘Bakanlar Kurulu’nun birden fazla siyasî parti tarafından oluşturulması halinde, bu Kanuna göre alınacak müşterek karar, Başbakanın başka Meclis’te en çok üyesi olan diğer iktidar partisine mensup Başbakan Yardımcısı tarafından imzalanır. Ayrıca, diğer kanunlarda Başbakanın imzası ile yapılması öngörülen atama, nakil ve görevden alma işlemlerinde de yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.’ hükmünü kabul etmiş bulunmaktadır. Bu hüküm, Türk kamu hukukunun yerleşik teamüllerine ters düştüğü gibi Anayasa’mızın çeşitli maddelerine de aykırılık oluşturmaktadır.

Dava konusu kanun hükmünde yer alan “müşterek karar” Türk hukukunda Cumhuriyet Dönemi’nden beri uygulanmakta olan “müşterek ya da üçlü kararname” kavramlarının diğer bir anlatım şekli olup Anayasa’nın 104. maddesinde de Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkileri arasında “kararnameleri imzalamak” yetkisi içinde ifade edilmiştir.

Aslında kararname Cumhurbaşkanı’nın yetkilerini kullanma şekli olmakla birlikte bunun nasıl yapılacağına ilişkin Anayasa’da açık bir düzenleme yoktur. Ancak parlamenter rejimlerde sorumsuz Cumhurbaşkanı, özellikle icrai ve idari nitelikte siyasi sorumluluk gerektiren yürütme alanına ilişkin yetkilerini parlamentoya karşı sorumlu Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Dolayısıyla da kararnamelerin nasıl yapılacağı, kimler tarafından imzalanacağı sorununa parlamenter sistem içinden bir çözüm aramak gerekir.

1982 Anayasası’nın parlamenter hükûmet sistemi öngördüğü Anayasa’nın genel gerekçeleri ile 8. ve 116. madde gerekçelerinde açıkça ifade edildiği gibi Başlangıç kısmında da “kuvvetler ayırımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir iş bölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu” ifade edilerek klasik parlamenter rejimi tanım verilmek suretiyle devlet organlarının yetkilerinin bu çerçevede anlaşılması ve yorumlanması buyurulmuştur.

Parlamenter rejimlerde iki başlı yürütme organı rejimin kurucu unsurlarındandır. Yürütmenin bir başını Cumhurbaşkanı oluşturur ve temsil eder, ikinci başını Bakanlar Kurulunun Başkanı olarak Başbakan oluşturur ve temsil eder. Siyasi partiler olgusunun parlamenter rejime etkisi ise parlamenter rejimlerin çağımızdaki gelişmesi sonucu, artık Başbakan “eşitler arasında birinci” (*primus inter pares*) olmanın ötesinde eşitler üzerinde Bakanlar Kurulunun etkili ve yetkili Başkanı konumuna gelmiştir.

Ülkemizde de 1982 Anayasası ile, parlamenter rejimin günümüzdeki uygulamalarına paralel olarak sistem içinde Başbakan güçlendirilmiş ve Bakanlar Kurulu içinde açıkça diğer bakanlardan üstün bir konuma getirilmiştir. Anayasa’nın 105 ve 112. maddeleri, Başbakanın Bakanlar Kurulu içindeki konumunu, yine diğer bakanların Başbakan’a karşı sorumluluk çerçevesini açıkça tanımlamıştır.

Dava konusu kanun hükmünün düzenlediği “müşterek kararnameler”in kimler tarafından imzalanacağı konusunda parlamenter rejimin günümüzdeki ve 1982 Anayasası’ndaki gelişmesi çerçevesinde Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların aldıkları bu yeni konum ile hukukun temel ilkelerinden olan yetki-sorumluluk paralelliği dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekir.

Tüzük gibi düzenleyici işlem niteliğindeki Bakanlar Kurulu kararnamelerinin tüm bakanlar, Başbakan ve Cumhurbaşkanı’nca imzalanacağı Anayasa’nın 115. maddesinin amir hüküm gereğidir. Müşterek kararnameler ise Türk hukukunda Cumhuriyet Dönemi’nde hep Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanca imzalanmış ve bunun içinde üçlü kararname olarak da ifade edilmiştir. Hukuk sistemimizde teamül hâlini almış olan bu uygulamada Cumhurbaşkanı’nı devre dışı bırakmak isteyen bir düzenleme, bilindiği gibi Yüksek Mahkemece iptal edilmiştir (AYM, E.1992/37, K.1993/18, 27/4/1993 RG 12/10/1995 s. 22431)

Böylece müşterek kararnamelerin Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanca imzalanmaları gereği, Anayasa Mahkemesince de benimsenerek üçlü kararnameler yazılı olmayan bir Anayasa kuralı ya da Anayasa teamülü hâlini almıştır.

Kaldı ki müşterek kararnamelerin Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanca imzalanmaları gereğinin yetki ve sorumluluk paralelliği ile yürütme ve idarenin anayasal yapılanmaları bakımından mantıklı ve hukuki anayasal dayanakları da vardır. Yukarıda açıklandığı üzere anayasal sistem içinde sorumsuz Cumhurbaşkanı, hem devletin başı ve birliğin temsilcisi hem de iki başlı yürütmenin başlarından biri sıfatını haizdir. Siyasi sorumlu Başbakan ise yürütmenin ikinci kanadı olan Bakanlar Kurulunun başı ve onu temsil etme sıfatını haizdir. Anayasa’ya göre Türk idari yapılanması içinde öteden beri devlet hizmetleri konularına göre devlet dairelerine ayrılmış ve bunlar bakanlıklar şeklinde örgütlenmişlerdir. Bu nedenle bakanlığın görev, yetki ve sorumluluğuna giren konularda devleti temsil eden en üst hiyerarşik makam bakanlıklardır. Dolayısıyla müşterek kararnamelerdeki “ilgili bakan” da atamanın yapılacağı Bakanlık temsil etme sıfatını haizdir ve bakanlığının sorumluluğunu üstlenir. Özetle müşterek kararnamelere Cumhurbaşkanı devletin başı sıfatıyla, Başbakan siyaseten sorumlu Bakanlar Kurulunun başı ve onu temsilen imza atarken ilgili bakan da kendi görev, yetki ve sorumluluğuna tevdi edilmiş bakanlığa yapılan bir atamada yetki ve sorumluluk sahibi olmasının doğal gereği olarak imza atmaktadır.

Kanaatimizce irdelenmesi gereken diğer bir konu da Bakanlar Kurulunun oluşumudur. Anayasa’nın 109. maddesi “Bakanlar Kurulunun, Başbakan ve Bakanlardan kurulacağı”nı hüküm altına almıştır. Anayasa’ya göre Bakanlar Kurulunun bir ya da birden fazla partiden oluşturulması arasında hiçbir fark yoktur. Anayasa Bakanlar Kurulunu bir bütün olarak görmüş, kurulu oluşturan unsurların siyasi orijini ile hiç ilgilenmemiştir.

Nitekim 1982 Anayasası’nın, 150 ve 162. maddelerinde dolaylı şekillerde koalisyon hükümeti ifade edilmişse de bu maddelerdeki düzenlemelerde Bakanlar Kurulunu oluşturan partilere göre bir ayırım yaparak bunlara ayrı ayrı hak ya da yetki tanınmamış, tam aksine farklı partilerden oluşsa bile Bakanlar Kurulu bir bütün olarak düşünülmüş ve tek yetki tanınmıştır.

Koalisyon hükümetleri dünyada alışlagelmiş yaygın bir uygulamadır. Ancak, koalisyon hükümetleri için farklı kural konulması hiçbir yerde yoktur. Çünkü bir yasal düzenlemenin koalisyonun olası zaafı üzerine inşa edilmesi ve parlamenter rejimlerin mayası olan kabine tesanütünün yasal tedbirlerle, suni olarak sağlanması parlamenter rejimin özüne aykırıdır. Parlamenter rejimlerde Bakanlar Kurulu homojen yapıya sahiptir. Kabin üyeleri her konuda

birlik ve dayanışma içindedirler. Bunun içindir ki Bakanlar Kurulunda bütün kararlar oybirliği ile alınır ve Bakanlar Kurulu kararlarında birlikte sorumluluk esastır. Bakanlar Kurulu üyeleri farklı partilerden olsalar da bu böyledir. İşin doğasında olan bu dayanışmayı yapay yasal tedbirlerle sağlamak sistemin özüne aykırıdır.

Dava konusu kanun üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmelerinde bu Kanun'un siyasi ihtiyaçlardan kaynaklandığı ifade edilmiştir. Oysa siyasi anlaşmaların müeyyidesi yine siyasî olmalıdır. Günlük siyasi ihtiyaçları kanun konusu yapmak, olaya göre kanun çıkarmak, devlet hayatını karmaşa içine sokar, temel hukuk düzenini bozar. 4158 sayılı Kanun, Anayasa'ya açıkça aykırı olduğu gibi günlük siyasi ihtiyaçlar bahanesiyle devletin yerleşik uygulamasını bozma sakıncasını da beraberinde getirmektedir.

105. Maddeye Aykırılık: Anayasa'nın 105. maddesine göre "Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur." Aynı maddenin gerekçesine göre de "Devlet Başkanının kararlarının uygulanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde işlemin sorumluluğunu kabul edip savunacak birinin bulunması gerekir. Bu da Başbakan ve ilgili bakandır. Her ikisi veya gerektiğinde bütün Bakanlar Kurulunun Devlet Başkanının kararlarını imzalamaları gerekir."

Esasen bu zorunluluktan dolayı kararlar, Bakanlar Kurulu veya bakan tarafından alınır ve devlet başkanı tarafından imzalanır. Görülüyor ki gerek madde metninde gerek gerekçe de "bakan" deyimini hemen daima tekil olarak kullanılmıştır. "bakanlar" deyiminin kullanıldığı nadir durumlarda da bundan "bütün" bakanların kastedildiği açıktır.

Bu durum, parlamenter rejimin mahiyetine ve Türkiye'de öteden beri mevcut yerleşik kanuni düzenlemeye de uygundur. Bilindiği gibi parlamenter rejimde bakanların parlamento önünden, ortak ve bireysel olmak üzere iki tür sorumlulukları vardır. Bu sorumluluklar, Anayasa'mızın 112. maddesinde de açık şekilde düzenlenmiştir. Buna göre hükûmetin genel siyasetini (dolayısıyla bakanların ortak sorumluluğunu) ilgilendiren kararların Bakanlar Kurulu kararnamesi biçiminde, bakanların kendi yetkileri içindeki işleri (dolayısıyla bireysel sorumluluklarını) ilgilendiren kararlarında üçlü kararname biçiminde şekillendirilmeleri doğaldır. Üçlü kararnamelerin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması, Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda yürütmenin de başı oluşundan ve daha somut olarak da Anayasa'nın 104 (kararnameleri imzalamak) ve 105. maddelerinden kaynaklanmaktadır. Üçlü kararnamelerin Başbakan tarafından imzalanması gereği de Anayasa'nın 105 ve 112. maddelerinin doğal sonucudur. Üçlü kararnamelerin ayrıca Başbakan Yardımcısı tarafından da imzalanmasını zorunlu kılmak, bakanların bireysel sorumluluğu kuralıyla bağdaşmaz ve onları, kendi yetki ve sorumluluklarını, o bakanlıkla ilgisi olmayan başka bir bakanla paylaşma durumunda bırakır.

Hukukumuzda "müşterek kararname" adıyla anılan üçlü kararnamenin gerçekten de "üçlü" olması gerektiği, Anayasa Mahkememizin 1992/39 Esas, 1992/19 Karar sayılı ve 29.4.1993 tarihli kararıyla da teyit edilmiş bulunmaktadır. Bu karara göre "Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları (Bakanlar Kurulu Kararnamesi) ile yalnızca Başbakan ve ilgili Bakanın imzasını taşıyan (Müşterek Kararname)nin de geçerlik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması Anayasal bir zorunluluktur".

Bu ifade karşısında Anayasa hukukumuzda, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile "yalnızca" Başbakan ve ilgili bakanın imzasını taşıyan müşterek kararname dışında başka bir

kararname türünün (mesela dörtlü veya beşli bir kararnamenin) mümkün olmadığını kabul etmek zorunludur.

112. Maddeye Aykırılık :

Bilindiği gibi 1982 Anayasası'nın genel esprisi, yürütme organını güçlendirmektir. Bu genel amaç doğrultusunda gerek Cumhurbaşkanlığı gerek Başbakanlık makamları güçlendirilmiş, her iki makama 1961 Anayasası'nda mevcut olmayan yeni yetkiler tanınmıştır.

Anayasa'nın 112. maddesine göre Başbakan, bakanlıklar arasında iş birliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Her bakan Başbakan'a karşı sorumludur. Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlüdür. 109. maddeye göre de Başbakan, bir bakanın görevine son verilmesini Cumhurbaşkanı'na önerme yetkisine sahiptir. Bu yeni hükümler karşısında Başbakan artık "eşitler arasında birinci" (*primus inter pares*) konumundan çıkıp bir anlamda bakanların hiyerarşik amiri durumuna geldiği açıktır. Anayasa yürütme organı içinde işlerin uyumlu yürütülmesine önem verdiğinden dolayısıdır ki Başbakanı diğer bakanların çok üstünde bir konuma çıkarmış ve özel yetkilerle donatmıştır. Anayasa'nın özenle düzenlediği Başbakanlık statüsünün tecezzi edemeyeceği, bu statünün içerdiği yetki ve sorumlulukların başka bir bakanla bölüşülemeyeceği çok açıktır.

4158 sayılı Kanun, böylece Başbakan'ın yetkilerine hiçbir anayasal dayanağı olmayan bir tecavüz teşkil ettiği gibi yukarıda kısaca değinildiği üzere diğer bakanların yetkilerine de tecavüz oluşturmaktadır. 112. maddenin ikinci fıkrasına göre "her bakan, Başbakan'a karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemelerinden de sorumludur." Bakanların Başbakan'ın gözetim ve denetimi altında çalışmaları ve ona karşı sorumlu olmaları Anayasa emri olmakla beraber onların Başbakan dışında bir kişiyle yetkilerini paylaşmaları Anayasa'ya göre mümkün değildir.

Böyle bir durum, bakanların bireysel sorumluluğu ilkesine açıkça aykırıdır. Kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel olması yerleşmiş bir ilkedir. Eğer bir bakan, kendi bakanlığıyla ilgili bir atama yetkisini Başbakan dışında başka bir bakanla paylaşma durumunda bırakılırsa onun bireysel sorumluluğundan nasıl söz edilebilir? Oysa müşterek kararnamelerde Başbakan Yardımcısı'nın imzasının bulunması zorunluluğu, bakanın kendi yetkisi içindeki işlerde bu yetkiyi paylaşması anlamına gelmektedir.

6. Maddeye Aykırılık:

Anayasa'nın 6. maddesine göre "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz." 4158 sayılı Kanun'la Başbakan Yardımcısı'na tanınan yetkinin hiçbir anayasal kaynağı veya dayanağı yoktur. Anayasa hiçbir maddesinde Başbakan Yardımcısı'ndan söz etmiş veya ona özel bir konum vermiş değildir. Anayasa'nın gözünde Başbakan Yardımcısı'nın diğer herhangi bir bakandan hiçbir farkı yoktur. Hatta Anayasa bir yana, normal kanunlar bile böyle bir fark gözetmemektedir. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanun'un değişik 4. maddesine göre "Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir."

Bu yeni düzenlemeye göre devlet bakanlıklarının yanında bakanlıkların başındaki bakanların da ayrıca ve ek olarak başbakan yardımcısı olarak görevlendirilmesi mümkünse de

yine ortada başbakan yardımcılığı diye bir kurum ya da makama özgülenmiş görev, yetki ve sorumluluk söz konusu değildir. Başbakan Yardımcısı ve devlet bakanları bu sıfatla tamamen Başbakan'a bağlı, onun görevlendirdiği memur konumundadırlar. Başbakanlıktan bağımsız bir görev, yetki ve sorumluluğu olmayan Başbakan Yardımcısı'nın dördüncü kişi olarak müşterek kararnamelere imza atmasının yetki ve sorumluluk bakımından anayasal bir dayanağı yoktur. Dolayısıyla müşterek kararnamelerin "Başbakan Yardımcısı tarafından da imzalanması"nı öngören dava konusu kural Anayasanın Başlangıç, 6, 105 ve 112. maddelerine açıkça aykırıdır.

Dava konusu Kanun'un ek madde 1'deki ikinci fıkrasında da yer alan "Diğer kanunlarda Başbakanın imzası ile yapılması öngörülen atama, nakil ve görevden alma işlemlerinde de yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır." kuralı da açıkladığımız gerekçelerle yine Anayasanın Başlangıç, 6, 105 ve 112. maddelerine aykırıdır. Ayrıca buradaki düzenleme Başbakan'ın yetkilerinin paylaşılması anlamı da taşıması ve böylece adeta çifte Başbakan yaratması yönlerinden de Anayasa'nın yukarıdaki hükümlerine aykırıdır. Bu nedenlerle dava konusu 4158 sayılı Kanun'un ek madde 1 hükmünün tümüyle iptali gerekir.

Sonuç ve İstem:

Resmî Gazetenin 5 Ağustos 1996 günlü ve 22718 sayılı Mükerrer nüshasında yayımlanarak yürürlüğe giren "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun'un Anayasanın Başlangıç, 6, 105 ve 112. maddelerine aykırı olduğundan ek madde 1 hükmünün tümüyle iptaline, Kanun, Kamu Personelinin Atama, Nakil ve Görevden alınmalarını düzenlemesi nedeniyle gerek kamu hukuku gerekse muhatapları açısından uygulamaya girmesiyle birlikte "telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğuracağından" yürürlüğün durdurulmasına karar verilmesini Anavatan Partisi (Ana Muhalefet Partisi) TBMM Grubu adına arz ve talep ederim." ..."