

"...

I- İPTAL DAVASI VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

"

II. GEREKÇE

1) 03.06.2011 Tarihli ve 641 Sayılı 'Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Tümü ve Ayrı Ayrı Tüm Maddeleri ile Eklerinin Anayasaya Usulden Aykırılığı

Parlamenter demokrasi ve kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul eden Anayasanın 7 nci maddesinde 'yasama yetkisi', Türk Ulusu adına TBMM'ne verilmiş ve bu yetkinin devredilemeyeceği açıkça belirtilmiştir. Bunun tek istisnası, Anayasanın 91 inci maddesinde Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesidir. Bu istisnai yetkinin 'yetki devri' niteliğine bürünmemesi için, Anayasa Mahkemesi'nce de belirtildiği üzere, KHK çıkarma yetkisinin 'önemli, ivedi ve zorunlu' durumlarda verilmesi, ayrıca bu koşulların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Her şeyden önce, tek parti çoğunluğunun yasama organına egemen olduğu, İçtüzük uyarınca muhalefetin yeterince konuşamadığı ve bu nedenlerle neredeyse 3-5 günde yasa çıkarılabildiği bir ortamda, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesi, anayasal kuralın amacı ve özüyle bağdaşmamaktadır.

641 sayılı KHK, 6 Nisan 2011 günlü, 6223 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak Bakanlar Kurulu'na kabul edilmiştir. 6223 sayılı Yetki Yasası, 3 Mayıs 2011 günlü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anamuhalefet Partisi (CHP) TBMM Grubu tarafından, bu Yetki Yasası'nın iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, dayandığı yetki yasası Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen KHK'leri, haklarında dava açılması durumunda, içeriğine girmeden, salt yetki yasaları iptal edildiği için, aşağıdaki gerekçeyle iptal etmiştir.

'Olağanüstü hal KHK'leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasadan (m. 121) alırlar. Bu tür KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşılık olağan dönemlerdeki KHK'lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

(') KHK'nin Anayasaya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin önkoşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK'nin kurallarının, içerikleri yönünden Anayasaya aykırılık oluşturmaları bile Anayasaya uygunluğundan söz edilemez.

(')

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya yetki yasasının kapsamı dışında kalan ya da dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları birbirinden farklıdır. Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından, içerikleri Anayasaya aykırı bulunmasa bile, dava açıldığında iptalleri gerekir.

Bu nedenlerle, iptaline karar verilen bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK'lerin, Anayasanın Başlangıcı'ndaki 'hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı', 2 nci maddesindeki 'hukuk devleti' ilkeleriyle 6 ncı maddesindeki 'Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz' kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91 inci maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.'

Anayasa Mahkemesi, yukarıda yer verilen gerekçelerle, dayandıkları 4588 sayılı Yetki Yasası 05.10.2000 günlü, E.2000/45, K.2000/27 sayılı kararla iptal edilen 606, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 615, 616, 617, 618, 619, 621, 623, 624, 626, 628, 629 sayılı KHK'leri; içeriklerine girmeden, salt anayasal dayanaktan yoksun kaldıkları için, Anayasanın başlangıcı ile 6 ncı ve 91 inci maddelerine aykırı duruma geldiklerini belirterek iptal etmiştir. (Sırasıyla kararlar: K.2000/29, K.2000/45, K.2000/37, K.2000/40, K.2000/42, K.2000/44, K.2000/39, K.2000/46, K.2000/38, K.2000/36, K.2000/35, K.2000/34, K.2000/43, K.2000/41, K.2000/33, K.2000/32, K.2000/30, K.2000/31)

Bu itibarla, 6223 sayılı Yetki Yasası iptal edildiğinde 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, yasal dayanaktan yoksun kalacağından, 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı 'Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin; esasa girmeden tümünün ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile eklerinin Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı ve 91 inci maddelerine göre iptali gerekir.

2) 03.06.2011 Tarihli ve 641 Sayılı 'Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Tümü ve Ayrı Ayrı Tüm Maddeleri ile Eki (I) Sayılı Cetvel ve (II) Sayılı Cetvelin Anayasaya Aykırılığı

06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'na dayanılarak Bakanlar Kurulunca hazırlanan, 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 08.06.2011 tarihli ve 27958 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

KHK'lerin Anayasaya uygunluk denetimleri, yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasanın 11 inci maddesindeki, 'kanunlar Anayasaya aykırı olamaz' hükmü nedeniyle, yasaların denetiminde, yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanırken; KHK'ler ise, konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasaya uygun olmak durumundadır.

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya yetki yasasının amacı, kapsamı veya ilkeleri dışında kalan ya da dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK'lerin anayasal konumları birbirinden farklıdır. Böyle durumlarda, KHK'ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından, içerikleri Anayasaya aykırı bulunmasa bile, dava açıldığında iptalleri gerekir.

Anayasanın 91 inci maddesinin ikinci fıkrasında, yetki kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstereceği hükme bağlanmış; 113 üncü maddesinin birinci fıkrasında ise, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Bakanlıkları, yasa koyucunun Anayasaya, hukukun üstün kurallarına, kamu yararına ve bakanlıkların kurulmasına ilişkin mevzuata; Bakanlar Kurulunun ise, bunlara ek olarak ayrıca dayandığı yetki kanununa uygun olmak koşuluyla istediği gibi kurma konusunda takdir hakkı olduğu açıktır.

06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Yetki Kanununun 'Amaç ve kapsam' başlıklı 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında, 'Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere,' ifadesine yer verilerek Yetki Kanununun amacı ortaya konmuş; 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun amaç başlıklı 1 inci maddesinde, Kanunun amacının, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasını, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Öte yandan, Anayasanın sistematiği incelendiğinde, Anayasada ulusal egemenliği kullanan organlardan başka ve yürütme organından ayrı olarak anayasal kurumlara yer verildiği gözlenmektedir. Bunların Anayasa ile özel ve belirli görevler verilmiş Milli Güvenlik Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Atatürk Kültür ve Tarih Yüksek Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi yürütmenin bakanlık örgütlenmesinin dışında Anayasal Devlet kurumları olduğu anlaşılabilmektedir. Bu durum, Anayasanın özel olarak bizatihi Devlete verdiği görevleri, yürütmenin hükümet etme ve kamusal hizmetleri yürütme aracı olan bakanlık örgütlenmesinin dışına taşıdığını göstermektedir.

Anayasanın 166 ncı maddesindeki, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamanın ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurmanın Devletin görevi olduğunu belirtilen kural da Türkiye'de bu şekilde anlaşılmıştır. Nitekim, Anayasanın öngördüğü planlama teşkilatı, kurulduğu 30.09.1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hakkında Kanundan, 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı KHK'ye kadar kuruluş yasası bir çok kez değişmesine rağmen, Devlet kurumu olma özelliği değişmemiş ve organik olarak Başbakanlığa bağlı fonksiyonel olarak bağımsız Müsteşarlık statüsü devam etmiştir.

DPT'nin Müsteşarlık statüsünü devam ettirmesinde, Anayasal görevlerinden kaynaklanan üç özellik etkili olmuştur. Bunlardan birincisi, asli görevleri olan planlama, programlama, uygulamayı yönlendirme, müşavirlik ve koordinasyon görevlerinin, bakanlık teşkilatı içinde uygulanabilecek 'hizmet' görevleri değil, 'yönetmelik' görevler olması ve dolayısıyla görevin gereğinin bakanlık örgütlenmesine sığmaması; ikincisi, Hükümetçe belirlenen amaçlar doğrultusunda kalkınma planlarını ve yıllık programları hazırlayacak, ekonomik-mali-parasal konularda Hükümete müşavirlik yapacak, plan ve programların bakanlıklar tarafından uygulamasını yönlendirecek ve koordinasyonunu sağlayacak görevleri yürütecek teşkilatın, bakanlıklarla eş düzeyde değil, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının üzerinde bir konumda kurulmasını ve bir üst iradeye bağlı olarak çalışmasını gerektiriyor olması; üçüncüsü ise, kalkınma stratejisi, uzun süreli plan ve yıllık programların hazırlanması, uygulaması, yönlendirilmesi ve koordinasyonunun fonksiyonel bağımsızlıktan

geçmesi nedeniyle söz konusu Anayasal görevlerin güncel siyasal kaygı, çatışma ve çekişme ortamından uzak tutulması ihtiyacıdır.

Öte yandan, Anayasanın 'Görev ve siyasi sorumluluk' başlıklı 112 nci maddesinin birinci fıkrasında, Başbakanın Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayacağı ve hükümetin genel siyasetini gözeteyeceği kuralı getirilmiştir. Başbakana verilen bu Anayasal görevin gerekleri, Devletin tüm bakanlıklarını, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarını ortak kesen planlama, eşgüdüm, işbirliği ve müşavirlik görevlerinin yürütümünün ihtisaslaştığı bir teşkilatlanmayı zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, Anayasanın 112 nci ve 166 ncı maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, söz konusu teşkilatın yukarıda belirtildiği üzere, bakanlıkların üzerinde kurulmasını ve bir üst idareye bağlı çalışmasını zorunlu kılmaktadır.

Ayrıca, DPT sadece plan ve program yapmak, uygulamasını yönlendirmek ve koordinasyonunu sağlamak görevlerini yürütmemektedir. Bunun yanında önemsiz gibi görünmekle birlikte, bir piyasa ekonomisinde karar vericiler için çok önemli işlevleri olan, makro modeller bağlamında uygulanan ekonomik politikaların kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar üzerindeki uzun dönemli etkilerinin tahmin edilmesi, yayınlanmış istatistiki verilerin bilimsel modeller bağlamında test edilmesi ve bilimsel esaslara dayalı öngörüler yoluyla karar verici aktörlerin doğru şekilde bilgilendirilmesi, dünyadaki ekonomik, sosyal, kültürel oluşum ve gelişmelerin anında değerlendirerek kamuoyunun bilgisine sunulması gibi bir çok görev yapmaktadır. Bunların yansız ve tarafsız bir şekilde yapılmasının, fonksiyonel bağımsızlığı gerektirdiği açıktır.

641 sayılı KHK ile ise, 19.06.1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK yürürlükten kaldırılırken, DPT Müsteşarlığı kapatılarak Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüştür.

540 sayılı KHK ile 641 sayılı KHK arasındaki farklar ise; 540 sayılı KHK'nin 1 inci maddesinde, 'Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi için Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.' denilirken; 641 sayılı KHK'nin 1 inci maddesinde, 'Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin amacı, Kalkınma Bakanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.' denilmesi; 540 sayılı KHK'nin 4 üncü maddesinde, Devlet Planlama Teşkilatı, karma Yüksek Planlama Kurulu ve bürokrat ağırlıklı Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından oluşurken; 641 sayılı KHK'nin 22 nci ve 23 üncü maddelerinde ise bürokratlardan arındırılmış Yüksek Planlama Kurulu ile Para-Kredi Koordinasyon Kurulu'nun, Kalkınma Bakanlığının içindeki kurullara dönüştürülerek planlamanın bütünleyici parçası olmaktan çıkarılması ve 540 sayılı KHK'de Ana Hizmet Birimi olarak yer alan Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığının 641 sayılı KHK'de yer almamasıdır.

Bu hususlar dışında, 540 sayılı KHK ile 641 sayılı KHK kelimesi kelimesine hemen hemen aynı olmakla birlikte, DPT Müsteşarlığının yukarıda belirtilen eksiklikleri de barındırır bir şekilde Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesiyle, planlamanın uzmanlığa dayalı fonksiyonel bağımsızlığı, hizmet bakanlığının yapısal özelliğinden kaynaklanan kamu hizmeti-siyasal tercih birlikteliği ile bürokratik mekanizmaların çarkları içinde yok edilerek, Anayasada Devlete yüklenen görevler ile ilişkisi kesilmiş; Kalkınma Bakanlığının bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında uygulamayı yönlendirme ve eşgüdümü sağlama ile Hükümete müşavirlik yapma görevlerinin yapılabilirliği ise ortadan kaldırılmıştır.

Ekonomik ve sosyal alanlarda kullanıcılara nesnel, tarafsız bilgi üretilmesi de Bakanlık teşkilatı içinde Hükümetin uygulamalarını doğrulayan bir niteliğe bürünecektir.

Bu itibarla, DPT Müsteşarlığının Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmesi, 6223 sayılı Yetki Kanununun 'Amaç ve kapsam' başlıklı 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasındaki, 'kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak' amacıyla bağdaşmadığından Anayasanın 91 inci maddesine aykırı olmanın yanında, Anayasanın 112 nci ve 166 ncı maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Anayasanın 166 ncı maddesiyle Devlete verilen görevlerin bakanlık örgütü eliyle yürütülmesi, Anayasanın 112 nci ve 166 ncı maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere, 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin tümü ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile Eki (I) Sayılı Cetvel ile (II) Sayılı Cetvel, Anayasanın 91 inci, 112 nci ve 166 ncı maddelerine aykırı olduğundan iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

06.04.2001 günlü ve 6223 sayılı 'Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Yetki Kanunu'nu iptal edildiğinde, 641 sayılı KHK'nin Anayasal dayanağı ortadan kalkacağından, , 03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin tümü ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile eki cetvellerin yürürlüğünün durdurulması gerekeceği değerlendirilmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, bakanlık haline getirilerek Anayasal görevlerini, Anayasanın öngördüğü şekilde yapamaz hale getirilmesinden, toplumun tüm kesimlerinin telafisi olmayan zararlar göreceği açıktır.

Öte yandan, Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devleti sayılmanın en önemli gerekleri arasında sayılmaktadır. Anayasaya aykırılıkların sürdürülmesi, özenle korunması gereken hukukun üstünlüğü ilkesini de zedeleyecektir. Hukukun üstünlüğünün sağlanamadığı bir düzende, kişi hak ve özgürlükleri güvence altında sayılamayacağından, bu ilkenin zedelenmesi hukuk devleti yönünden giderilmesi olanaksız durum ve zararlara yol açacaktır.

Bu zarar ve durumların doğmasını önlemek amacıyla, Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

IV. SONUÇ VE İSTEM

03.06.2011 tarihli ve 641 sayılı 'Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin;

1) Tümü ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile ekleri usulden Anayasanın Başlangıcı ile 2 nci, 6 ncı ve 91 inci maddelerine;

Esas Sayısı:2011/88

Karar Sayısı:2012/175

2) Tümü ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile eki (I) Sayılı Cetvel ile (II) Sayılı Cetvel, Anayasanın 91 inci, 112 nci ve 166 ncı maddelerine;

aykırı olduklarından iptallerine ve uygulanmaları halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ve durumlar olacağı için, iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz."