

"...

I- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ İLE İTİRAZ BAŞVURUSUNUN GEREKÇELERİ

A- Dava Dilekçesinin Gerekçe Bölümü Şöyledir:

"...

II. GEREKÇE

1) 03.06.2011 Tarihli ve 640 Sayılı "Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Tümünün ve Ayı Ayrı Tüm Maddeleri İle Ekli Cetvel ve Listelerin Usulden Anayasaya Aykırılığı

Parlamenter demokrasi ve kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul eden Anayasanın 7. 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, İktisadik 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.

640 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. Ana muhalefet 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 farksızdır. 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. maddesindeki 'hukuk devleti' ilkeleriyle 6. maddesindeki 'Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz' kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 9. 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. ve 91. 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 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, yasal dayanaktan yoksun kalacağından, 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı "Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin; esasa girmeden tümünün ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile eklerinin Anayasanın Başlangıcı' ile 2., 6. ve 91. maddelerine göre iptali gerekir.

2) 03.06.2011 Tarihli ve 640 Sayılı "Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin Tümünün ve Ayrı Ayrı Tüm Maddeleri İle Ekli Cetvel ve Listelerin 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 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 08.06.2011 tarihli ve 27958 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesindeki Bakanlığın görevleri ile ekli (I) Sayılı Cetveldeki Bakanlık Merkez Teşkilatı ve 6. maddesindeki Bakanlığın hizmet birimleri incelendiğinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığının;

- (Mülga) 02.07.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesindeki görevleri ile 6. maddesindeki, Gümrükler Genel Müdürlüğü, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün,

- (Mülga) 08.01.1985 tarihli ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun, 8. maddesindeki İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü'nün 2. maddesindeki görevleriyle birlikte,

Bir araya getirilmesiyle oluşturulduğu anlaşılmaktadır.

Anayasanın 91. maddesinin ikinci fıkrasında, yetki kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstereceği kuralı getirilmiş; 06.04.2011 tarihli ve 6223 sayılı Yetki Kanununun "İlkeler ve yetki süresi" başlıklı 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendinde ise aynen, "İç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını, (...) göz önünde bulundurur." denilmiştir.

İç ticaret, Mülga 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun, 8. maddesinde Ana Hizmet Birimleri olarak sıralanan İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü ve görevlerinden oluştuğuna; dış ticaret de 09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 3. maddesinde ana hizmet birimleri ve görevleri sayılan Dış Ticaret Müsteşarlığı olduğuna göre, iç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere kurulacak yeni bakanlık, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının iç ticarete ilişkin ana hizmet birimleri (İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü, Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü) ile Dış Ticaret Müsteşarlığının birleştirilmesinden oluşturulmak zorundadır.

Bakanlar Kurulu, 6223 sayılı Yetki Kanununun 2.maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendi ile Türkiye Büyük Millet Meclisinden, "İç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulması" için yetki almışken; yeni bakanlığı iç ticaret ile gümrüğü birleştirerek 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığını kurması, Anayasanın 91. maddesinin ikinci fıkrasındaki kurala aykırıdır.

Yukarıda açıklanan gerekçeyle Bakanlar Kurulunun, 6223 sayılı Yetki Kanununun "İlkeler ve yetki süresi" başlıklı 2 nci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendinde yer alan ilkeyi göz önünde bulundurmadan düzenleme yapması ve aldığı yetki bağlamında iç ticaret ile dış ticareti birleştirmesi gerekirken, iç ticaret ile gümrüğü birleştirmesi, Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğundan, 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin tümünün ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile ekli listelerin iptali gerekir.

Öte yandan, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü ve Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü ile Gümrük Müsteşarlığı teşkilatı bir araya getirilerek 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı; Sanayi ve Ticaret Bakanlığının devrettikten sonra kalan hizmet birimleriyle 635 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Dış Ticaret Müsteşarlığından 637 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığı; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından ise 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

Türkiye'de Devlet örgütlenmesine ilişkin Anayasal ilkelerdeki sürekliliğe dayalı olarak eğitim, sağlık, güvenlik, adalet, tarım, sanayi, ticaret gibi temel kamu hizmeti görevleri, bakanlık şeklinde teşkilatlandırılarak kamu hizmetleri bakanlıkların merkez ve yurt sathına yayılan taşra teşkilatı eliyle yürütülmüş; bundan dolayı da bakanlıklar icracı olarak nitelendirilmişlerdir. Buna karşın, kamusal faaliyet ve görevlere ilişkin politika oluşturulması, planlanması, düzenlenmesi, koordinasyonu ve denetimi ile ilgili yönetsel görevler ise Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Konut Müsteşarlığı örneklerinde olduğu üzere Başbakanlığa, bazı ayrı durumlarda ise Devlet bakanlıklarına bağlı müsteşarlıklar şeklinde teşkilatlandırılmışlardır.

6223 sayılı Yetki Yasası kapsamında hazırlanarak yürürlüğe giren KHK'lerle oluşturulan yeni Bakanlıkların, hizmet (icracı) görevi - yönetsel görev ayırımına dayalı teşkilatlanma modelini değiştirdiği ve yönetsel görevlerin de icracı bakanlıklar gibi teşkilatlandırıldığı görülmektedir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı icracı bir bakanlık iken, icracı genel müdürlüklerinin dışarıda bırakılmasıyla 635 sayılı KHK ile oluşturulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yönetsel görevli bir bakanlığa dönüştürülmüş ve dolayısıyla adı bakanlık olan ancak müsteşarlık işlevi gören bir kurum oluşturulmuştur.

635 sayılı KHK' de Bakanlığın görevlerinin düzenlendiği 2. maddesi ile Genel Müdürlüklerin görevlerinin düzenlendiği 7., 8., 9., 10. ve 11. maddelerindeki, sanayi politikalarını hazırlamak, stratejiler geliştirmek, uygulama sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek; istihdam politikalarının belirlenmesine yardımcı olmak, iş ve meslek analizi yapmak; çevre ve iklim değişikliği konularındaki gelişmeleri takip etmek, değerlendirmek, ilgili kuruluşları koordine etmek; sektörel analizler yapmak, değerlendirme raporları ve stratejiler hazırlamak; sanayi verilerini derlemek; bilim, teknoloji, araştırma, geliştirme ve yenilikçilik politikalarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, uygulanmasını sağlamak, izlemek, koordine etmek ve sonuçlarını değerlendirmek; sanayi araştırma, geliştirme, yenilikçilik ve girişimcilikle ilgili faaliyetleri desteklemek, izlemek, sonuçlarını değerlendirmek vb. düzenlemelerden bu husus açıkça anlaşılmaktadır.

Ancak, belirli bir alanda politikaların oluşturulması, stratejilerin belirlenmesi, desteklenmesi, teşvik edilmesi, koordinasyonunun sağlanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli sonuçların çıkarılması gibi genel nitelikli yönetsel görevler ile politika ve stratejilerin fiilen uygulanması ve dolayısıyla hizmetin yararlananlara sunulması arasında birbirini bütünleyen bir tamamlayıcılık ilişkisi vardır. Bu ilişki en açık ve en belirgin şekilde, sanayi-ticaret; iç ticaret-dış ticaret; sanayi-Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)-Esnaf ve Sanatkâr örneklerinde olduğu üzere tamamlayıcılık; üretici-tüketici, iç ticaret-dış ticaret örneklerinde görüldüğü üzere bütünleyicilik ilişkisi şeklinde kendini gösterir.

6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 635 sayılı KHK ile kurulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile sanayi-ticaret, sanayi-Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)-Esnaf ve Sanatkâr, üretici-tüketici arasındaki birbirini bütünleyen ve tamamlayan görev ilişkisi ortadan kaldırıldığı gibi; 640 sayılı KHK ile kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile de sanayi-ticaret, sanayi-Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ)-Esnaf ve Sanatkâr arasında tamamlayıcılık; üretici-tüketiciye ek olarak iç ticaret ile dış ticaret arasında da bütünleyicilik ilişkisi kurulmamıştır.

Esnaf ve sanatkar, 29.06.1956 tarihli ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 17. maddesindeki tanıma uygun olarak, 07.06.2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanununun 3. maddesinde, “Esnaf ve sanatkâr: İster gezici ister sabit bir mekânda bulunsun, Esnaf ve Sanatkâr ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulunca belirlenen esnaf ve sanatkâr meslek kollarına dahil olup, ekonomik faaliyetini sermayesi ile birlikte bedenî çalışmasına dayandıran ve kazancı tacir veya sanayici niteliğini kazandırmayacak miktarda olan, basit usulde vergilendirilenler ve işletme hesabı esasına göre deftere tabi olanlar ile vergiden muaf bulunan meslek ve sanat sahibi kimseleri” şeklinde tanımlanmış; 19.10.2005 tarih ve 2005/9617 sayılı BKK ile yürürlüğe giren Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinde ise KOBİ'lerden, on kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı bir milyon TL'yi aşmayanlar Mikro İşletme; elli kişiden az yıllık çalışan ve yıllık satış hasılatı beş milyon TL'yi aşmayanlar Küçük İşletme; iki yüz elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve net satış hasılatı yirmi beş milyonu aşmayanlar Orta Büyüklükteki İşletme olarak tanımlanmışlardır.

Bu tanımlara göre, imalat sanayi ile hizmetler sektörünün her kolunda faaliyette bulunan “esnaf ve sanatkâr”ların önemli bir bölümü aynı zamanda “mikro işletme” statüsündedir. Öte yandan, organize sanayi bölgelerinde faaliyette bulunanların sayısal olarak yarısından fazlasını esnaf ve sanatkârlar oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, 635 sayılı KHK'nin 9. maddesinde Sanayi Bölgeleri Genel Müdürlüğünün görevleri;

“a) Organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgelerinin planlanması ve geliştirilmesine yönelik politika oluşturmak.

b) Organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgelerinin; planlanmasına, yer seçimine, kamulaştırılmasına, imar planlarının yapılmasına, kuruluş ve işleyişine ilişkin işlerini yürütmek ve faaliyetlerini denetlemek.

c) Organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgeleri ile ilgili uygulama sonuçlarını izlemek ve bilgi sistemi oluşturmak.

ç) Organize sanayi bölgeleri ve endüstri bölgelerinin yönetimleri ile personeline yönelik eğitim organizasyonları düzenlemek, bölge ve sanayi sitelerinin yurtiçi ve yurtdışında tanıtımına ve yatırımcı teminine yönelik çalışmalar yapmak, uygulamalarla ilgili olarak diğer ülkelere rehberlik yapmak.

d) Organize sanayi bölgeleri altyapı yatırımları ile bölge müdürlüğü hizmet binası ve sanayi sitelerinin altyapı inşaatının tamamını, sanayi sitelerinin üstyapı inşaatının ise yüzde yetmişine kadar olan kısmını kredi ile desteklemek.

e) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.;

şeklinde sıralanırken; Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler başlıklı 28. maddesinde, “Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler kısaca “KOBİ” olarak adlandırılır. KOBİ'lerin tanımlanmasına, niteliklerine, sınıflandırılmasına ve uygulamalarına ilişkin esaslar; net satış hasılatları, malî bilanço tutarları ve çalışan sayıları dikkate alınarak Bakanlıkça hazırlanan ve

Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulan yönetmelikle belirlenir. Kurum ve kuruluşların KOBİ'lere ilişkin uygulamalarında bu yönetmelik hükümleri esas alınır.” denilmiştir.

Buna karşın, 640 sayılı Gümrük ve İç Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 12. maddesinde Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğünün görevleri ise,

“a) Esnaf ve sanatkarlara ilişkin politikaları, ilke ve hedefleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, stratejiler geliştirmek, sonuçlarını izlemek ve değerlendirmek.

b) Esnaf ve sanatkarlara ilişkin politikaların belirlenmesi, istatistikler ve analizler üretilmesi ve paylaşılması, değerlendirmeler yapılması ve raporlar hazırlanması amacıyla bu işletmelere ait yatırım, üretim, pazarlama, teşvik, mali durum, Ar-Ge, istihdam, enerji ve benzeri ekonomik faaliyet bilgi ve verileri ile esnaf ve sanatkar meslek kuruluşlarına ait bilgileri belirleyeceği usul ve esaslar kapsamında almak suretiyle bilgi sistemi oluşturmak.

c) Esnaf ve sanatkarların sorunlarını tespit etmek, çözüm önerileri geliştirmek ve ilgili kurumlar nezdinde girişimde bulunmak, rekabet güçlerinin artırılması, araştırma, geliştirme ve yenilikçilik yeteneklerinin geliştirilmesi, pazarlama, hammadde ve tezgâh temini amaçlarıyla teşvik ve destekler vermek ve bu konulara yönelik düzenlemeler yapmak.

ç) İç ve dış pazar imkânlarını araştırmak, kredi ve finansman ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik çalışmalar ve bu konularda düzenlemeler yapmak.

d) Esnaf ve sanatkarlar ile istihdam ettikleri personele yönelik eğitim faaliyetlerini desteklemek.

e) Esnaf ve sanatkar meslek kuruluşlarının kuruluş, işleyiş ve siciline ilişkin işleri yürütmek.

f) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.”

Biçiminde hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre, esnaf ve sanatkarları da kapsayan politika ve stratejilerle, esnaf ve sanatkarların imalat atölyelerinin bulunduğu organize sanayi bölgelerine ilişkin tüm düzenlemeleri Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı belirleyecek; buna karşın esnaf ve sanatkarların korunması ve desteklenmesini ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığı yürütecektir. Politika oluşturma ve strateji belirleme ile uygulamanın birbirini tamamlayan ardışık ilişkisi bağlamında bu olanaksızdır.

Benzer hususlar, 635 sayılı KHK'nin 10. maddesindeki Metroloji ve Standardizasyon Genel Müdürlüğünün ve 11. maddesindeki Sanayi Ürünleri Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğünün görevleri ile 640 sayılı KHK'nin 9. maddesindeki İç Ticaret Genel Müdürlüğü ve 11. maddesindeki Tüketicinin Korunması ve Piyasa Gözetimi Genel Müdürlüğünün görevleri arasında da söz konusudur.

Buna karşın, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2. maddesindeki görevlerden Gümrük Müsteşarlığına ilişkin olan;

“a) Gümrük politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamak; gümrük hizmetlerinin süratli, etkili, verimli, belirlenmiş standartlara uygun şekilde yürütülmesini sağlamak ve denetlemek.

ç) Gümrük Kanunu, gümrük işlemleriyle ilgili diğer mevzuat ve uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak; gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kullanıma ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; gümrük kontrolüne tabi kişi, eşya ve araçların muayene ve kontrolünü yapmak.

d) Gümrük tarifelerini hazırlamak; gümrük vergileri ile gümrük idarelerince tahsil edilmesi gereken vergi, fon ve diğer malî yüklerin tahakkuk, tahsil, takip ve kontrolünü yapmak; ertelenmiş kontrol ve sonradan kontrol hizmetlerini yürütmek; ihtilaflı durumlarda uzlaşmaya ilişkin işlemleri düzenlemek ve yürütmek; gümrük işleriyle ilgili istatistikî bilgileri üretmek, toplamak, değerlendirmek ve açıklamak.

e) Geçici depolama yerleri, antrepolar, ambarlar, tasfiyelik eşya depoları, mağazalar ve satış reyonları açılması ve işletilmesine izin vermek, işletmek, işlettirmek ve denetlemek; gümrük mevzuatına göre tasfiyelik hale gelen eşyanın tasfiye işlemlerini yürütmek.

f) Gümrüklü yer ve sahalarda münhasıran, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gerektiğinde ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle kaçakçılığı önlemek, izlemek ve soruşturmak.

g) Kara ve demiryolu kapıları ile gümrük teşkilatı bulunan hava ve deniz limanlarında, serbest bölgeler, antrepolar ile gümrüklü yer ve sahalarda ve Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinde gümrük muhafaza görevlerini yerine getirmek.

ğ) Gümrüklü yer ve sahalarda koordinasyonu sağlamak ve kamu düzeninin bozulmasını önleyecek tedbirleri almak.

h) Bakanlık hizmetlerine ilişkin olarak uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliğinin çalışmalarını takip etmek, Avrupa Birliğine uyum çalışmalarını yürütmek ve bu konularda görüş oluşturmak.

m) Bakanlığın görev alanına giren konularda laboratuvarlar kurmak ve çalışmalarını yürütmek.

n) Gümrük müşaviri ve yardımcısıyla yetkilendirilmiş gümrük müşavirlerine ilişkin gerekli düzenlemeleri yapmak ve denetlemek.”

Görevleri ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığından devredilen iç ticaret, esnaf ve sanatkârların ve tüketicinin korunması ile kooperatiflere ilişkin olan;

“b) İç ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, belirlenen ticaret politikasını uygulamak, gerekli koordinasyonu sağlamak.

c) Diğer kurum ve kuruluşların iç ticaret politikasını etkileyen faaliyet, temas ve düzenlemelerinin, genel ticaret politikasına uygunluğunu sağlamak; ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği halinde söz konusu faaliyet, temas ve düzenlemelerin koordinasyonunu ve yürütülmesini temin etmek.

ı) Ticarete konu ürünlerin güvenli, mevzuata ve standartlara uygun olmasını sağlamak; bu amaçla başka kurumların görevi dışındaki alanlarda piyasa gözetim ve denetimi yapmak ve gerekli koordinasyonu sağlamak.

i) Ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, esnaf ve sanatkâr meslek kuruluşlarına ait hizmetleri ilgili diğer bakanlıklarla işbirliği suretiyle yürütmek.

j) Evrensel kabul görmüş tüketici haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukukî ve idarî tedbirleri almak, tüketicinin korunmasını sağlayıcı inceleme, araştırma ve düzenlemeler yapmak.

k) Esnaf ve sanatkârlar ile kooperatifçiliğe ilişkin politikaları, ilke ve hedefleri ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak belirlemek, stratejiler geliştirmek, sonuçları izlemek ve değerlendirmek.

l) Şirketler, kooperatifler ve ticaret sicili memurlukları ile esnaf ve sanatkâr sicil kayıtlarıyla ilgili hizmetleri yürütmek ve bunları denetlemek.”

Görevleri arasında bırakınız birbirini bütünleme ve tamamlayıcılık ilişkisini uzaktan ya da yakından doğrudan veya dolaylı hiçbir benzerlik olmadığı gibi ilgi ve ilişki de bulunmamaktadır.

Anayasanın 113. maddesinin birinci fıkrasında, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenleneceği kuralı getirilirken; 91. maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği; ikinci fıkrasında ise, yetki kanununun çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını ilkelerini, kullanma süresini ve kullanma süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını göstereceği belirtilmiştir. Bu bağlamda yasa koyucunun Anayasaya, hukukun üstün kurallarına, kamu yararına ve bakanlıkların kurulmasına ilişkin mevzuata uygun olmak koşuluyla bakanlıkları istediği gibi oluşturma konusunda; Bakanlar Kurulunun ise, bunlara ek olarak ayrıca dayandığı yetki kanununa uygun olmak koşuluyla Bakanlıkları istediği gibi kurma konusunda takdir hakkı vardır.

Ancak, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun amaç başlıklı 1. 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 hüküm altına alınmış ve Bakanlıkların kurulması başlıklı 3. maddesinde ise, Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi ile bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatının bu Kanun esaslarına göre düzenleneceği belirtildikten sonra bu düzenlemelerde uyulması zorunlu esasları;

“a) İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz.

b) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır.

c) Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.”

biçiminde sıralanmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Bakanlar Kuruluna Anayasanın 91. maddesine göre verdiği yetkiyi, 6223 sayılı Yetki Kanununun 1. maddesinde yer alan, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacını gerçekleştirmek ile 3046 sayılı Kanunun 1. maddesindeki amaç ve 3. maddesindeki zorunlu esaslara uyulması kaydıyla verdiği göre, Bakanlar Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisinden Anayasanın 91.maddesine dayanarak 6223 sayılı Kanun ile aldığı kararname düzenleme yetkisini, 3046 sayılı Kanunun 1. maddesindeki amaç ile 3. maddesindeki uyulması zorunlu esaslara ve ayrıca 6223 sayılı Yetki Kanununun 1. maddesindeki, Kanunun amacının, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak şeklindeki ilkelere uygun şekilde kullanması Anayasal bir zorunluluktur.

Bakanlıkların kurulmasında, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi esas alınacak ve aynı ve benzer hizmet ve görevler tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülecek ise, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının dışına konulan İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü ve Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğünün hizmet ve görevleri ile Gümrük Müsteşarlığının hizmet ve görevleri arasında aynılığın ötesinde hiçbir benzerlik bulunmadığı için bunlar bir araya getirilerek bir bakanlık kurulamaz. Nitekim, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin 2. maddesinde düzenlenen Bakanlığın görevlerinden, gümrüğe ilişkin olan (a), (ç), (d), (e), (f), (g), (ğ), (h), (m), (n) bentlerindeki hizmet ve görevlerle, Sanayi ve Ticaret Bakanlığında devralınan genel müdürlüklere ilişkin olan (b), (c), (ı), (i), (j), (k) ve (l) bentlerindeki görev ve hizmetler arasında bırakınız aynılığı, uzaktan ya da yakından herhangi bir benzerlik dahi olmadığı gibi tamamlayıcılık ve bütünleyicilik ilişkisi de bulunmamaktadır. Bu durumda, 640 sayılı KHK ile kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığının görev ve hizmetlerini düzenli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütebilmesinin mümkün olmadığı kendiliğinden -ve aynı zamanda hukuken- ortaya çıkmaktadır.

Bakanlar Kurulunun 6223 sayılı Kanunla aldığı yetkiyi, 6223 sayılı Kanunun 1. maddesinin (1) numaralı fıkrası ile 3046 sayılı Kanunun 1. maddesindeki ilkelere ve 3. maddesindeki uyulması zorunlu esaslara uymadan kullanması Anayasanın 91. ve 113. maddelerine aykırı olduğundan, 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin tümünün ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile ekli listelerin iptali gerekir.

Anayasanın 171. maddesinde, Devletin, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alacağı; 172. maddesinde, Devletin tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı önlemleri alacağı ve tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik edeceği; 173. maddesinde ise, Devletin, esnaf ve sanatkarları koruyucu ve destekleyici önlemleri alacağı hüküm altına alınmıştır.

Üretimin artırılması ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak önlemler; tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı önlemlerin alınması ve tüketicilerin korunması girişimlerinin teşvik edilmesi ile esnaf ve sanatkarın korunması ve desteklenmesi, öncelikle söz konusu Anayasal görevleri gereği gibi yerine getirecek bir teşkilatlanmadan geçmektedir.

İç Ticaret Genel Müdürlüğü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürlüğü ve Teşkilatlandırma Genel Müdürlüğü, sanayi ile

ticaretin, sanayi-KOBİ-esnaf ve sanatkârın tamamlayıcılığı ve üretici ile tüketicinin bütünleyiciliği bağlamında, 635 sayılı KHK ile kurulan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı teşkilatı içinde görevlerine devam edebilir ve üstlendiği hizmetleri düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirebilirdi. Bunun yanında, dış ve iç ticaretin bütünleyiciliği bağlamında ve esnaf ve sanatkârlar ile üretici kooperatiflerin ithalatın olumsuz etkilerinden korunması ve tüketici haklarının geliştirilmesi doğrultusunda Dış Ticaret Müsteşarlığı ile birleştirilerek 637 sayılı KHK ile kurulan Ekonomi Bakanlığı teşkilatı bünyesinde görev ve hizmetlerini yine aynı şekilde düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütebilirdi. Hatta, birbiriyle ilişkili Anayasal üç görevin, Anayasal gereklerine uygun bir şekilde yürütülebilmesi için ayrı bir bakanlık kurulabilirdi.

Ancak, söz konusu Anayasal görevleri yürütmekle yükümlü genel müdürlükler, adeta Sanayi ve Ticaret Bakanlığından kapı dışarı edilmiş ve hiç ilgisi bulunmayan Gümrük Müsteşarlığına sözcüğün gerçek anlamında yamanmıştır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığından devredilen genel müdürlüklerin, Vakıflar Genel Müdürlüğü ile olan görev benzerliği ile görevlerdeki bütünleyicilik ve tamamlayıcılık ilişkisi Gümrük Müsteşarlığından daha fazladır. Söz konusu genel müdürlüklerin bütünleyicilik ve tamamlayıcılık ilişkisi ile görev ve hizmetlerin benzerliği ve teşkilatlanma modeli bağlamında Gümrük Müsteşarlığına devri ile Denizcilik Müsteşarlığına devri arasında hiçbir fark yoktur.

Gümrük Müsteşarlığı, öteden beri gümrük alanında uzmanlaşmış ve bu alanda kurumsal deneyim kazanmış olduğundan, kurumsal uzmanlık alanı ile hiçbir ilgisi bulunmayan genel müdürlükleri istemese de içinde eritecek ve söz konusu genel müdürlüklerin üstlendiği Anayasal görevleri bırakınız düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütmeyi, ister istemez değersizleştirecektir. Çünkü gümrük teşkilatı ile devraldığı genel müdürlüklerin görev ve hizmetleri arasında hiçbir bütünleyicilik ve tamamlayıcılık ilişkisi olmadığı gibi uzaktan veya yakından benzerlik de bulunmadığından ve taşra teşkilatlanmaları birbirine uymadığından devralan gümrük teşkilatında önem ve öncelik uzmanlaşarak kurumsal deneyim kazanılan asli görevlere verilmek zorunda kalınacak; devralınanlar ise ne yapılsa yapılsın üvey evlat muamelesine muhatap olmak durumunda kalacaktır. Bu benzeşmezliğe ve yabancılığa dayalı sorunlar iyi niyetli girişimlerle aşılmaya çalışıldıkça, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bu defa gümrüğe ilişkin görevlerini de yapamaz hale gelecektir.

Bu itibarla, Anayasanın devlete yüklediği ödevlerin gereği gibi yerine getirilmesini sağlayacak uygun teşkilatın kurulmaması yoluyla anayasal görevlerin değersizleştirilmesi ve esnaf ve sanatkârlar ile kooperatif ve tüketicilerin anayasal güvence altında olan haklarının Anayasanın öngördüğü şekilde yerine getirilmemesi Anayasanın 171., 172. ve 173. maddelerinde devlete yüklenilen ödevlerin gerekleriyle bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Anayasanın 91., 113., 171., 172. ve 173. maddelerine aykırı olduğundan tümünün ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile ekli listelerinin iptali gerekir.

III. YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

08.06.2011 tarihli ve 27958 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 03.06.2011 tarihli ve 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, bütünüyle Anayasaya aykırıdır.

6223 sayılı Yetki Yasasının iptali veya yürürlüğünün durdurulması durumunda 640 sayılı KHK yasal dayanaktan yoksun kalacağından, 640 sayılı KHK'nin yürürlüğünün durdurulması gerekeceği değerlendirilmektedir.

Bakanlar Kurulu, Türkiye Büyük Millet Meclisinden aldığı 6223 sayılı Yetki Kanununun 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinin (4) numaralı alt bendi ile 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ve 3046 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yer alan ilkeler ile 3046 sayılı Kanunun 3 üncü maddesindeki uyulması zorunlu esaslara uymadan düzenleme yapmak suretiyle, Anayasanın 91., 113., 171., 172. ve 173. maddelerine aykırı davranmıştır. Bakanlar Kurulu, Anayasanın devlete yüklediği ödevlerin gereği gibi yerine getirilmesini sağlayacak uygun teşkilatı kurmak yerine, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının dışında bırakılan genel müdürlükleri, görev ve hizmetleri arasında hiçbir bütünleyicilik ve tamamlayıcılık ilişkisi yanında, uzaktan yada yakından dolayı veya dolaysız bir benzerlik de bulunmayan Gümrük Müsteşarlığı ile birleştirme yoluyla, Anayasal görevleri değersizleştirerek, esnaf ve sanatkarlar ile kooperatif ve tüketicilerin anayasal güvence altında olan haklarının Anayasanın öngördüğü şekilde yerine getirilmemesini kurallaştırmıştır.

Bu düzenlemeden, esnaf ve sanatkârlar ile kooperatif üyeleri ve tüketicilerin ilerde telafisi mümkün olmayan zararları ortaya çıkacak ve iç ticaretimiz söz konusu düzenlemeden olumsuz etkilenecektir.

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 640 Sayılı “Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”nin;

1) Tümü ve ayrı ayrı tüm maddeleri ile eki cetvel ve listeler, usulden Anayasanın Başlangıcı ile 2., 6. ve 91. maddelerine,

2) Tümü ve ayrı ayrı 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, geçici 1, geçici 2, geçici 3, geçici 4, geçici 5, 41 ve 42 nci maddeleri ile ekli (I) Sayılı Cetvel, (I) Sayılı Liste ve (2) Sayılı Listesi, Anayasanın 91., 113., 171., 172. ve 173. 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.”

B- E.2012/67 Sayılı İtiraz Başvurusunun Gerekçe Bölümü Şöyledir:

“Davacı tarafından, Hakkari Gümrük ve Muhafaza Başmüdürlüğü emrinde gümrük müdürü olarak görev yapmakta iken 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesi uyarınca araştırmacı kadrosuna atanmasına yönelik işlemin iptali istemiyle Gümrük Ve Ticaret Bakanlığı'na karşı bakılmakta olan dava açılmıştır.

Mahkememizce yapılan incelemede, 08/06/2011 tarih ve Mükerrer 27958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu kanaati oluşmuştur.

Mahkememizin 09.04.2012 tarihli ara kararı ile 640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu görüşüyle Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na başvurulması kararlaştırılmış olduğu, Mahkememizin Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na başvurusu konusunda, varsa, iddia ve görüşlerin Mahkememize bildirilmesi gerektiği hususu taraflara tebliğ olunmuştur.

Mahkememizce Anayasaya aykırılık konusu ile ilgili olarak dava dosyasındaki bilgi ve belgeler incelenerek işin gereği görüldü:

1. UYUŞMAZLIKTA UYGULANACAK KANUN MADDESİ

640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasında; “Gümrük Müsteşarlığında; Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Gümrükler Genel Müdürü, Gümrük Muhafaza Genel Müdürü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürü, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürü, Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı, Personel Dairesi Başkanı, Eğitim Dairesi Başkanı, Strateji Geliştirme Daire Başkanı, Muhabere ve Elektronik Dairesi Başkanı, Daire Başkanı, Müsteşarlık Müşaviri (9/2/2006 tarihli ve 5456 sayılı Kanunla Müsteşarlık Müşaviri kadrolarına atanan personel dâhil), Gümrük ve Muhafaza Başmüdürü, Gümrük ve Muhafaza Başmüdür Yardımcısı, İşletme Bölge Müdürü, Gümrük Müdürü, Gümrük Muhafaza Müdürü, Personel Müdürü, Döner Sermaye İşletmelerinde Şube Müdürü, Gümrük Muhafaza Müdür Yardımcısı, Personel Müdür Yardımcısı, Gümrük Müdür Yardımcısı kadrolarında bulunanlar ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması Genel Müdürü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürü, Teşkilatlandırma Genel Müdürü ile bu genel müdürlüklere tahsis edilmiş Genel Müdür Yardımcısı ve Daire Başkanı kadrolarında bulunanların görevi bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Bu personelden merkez teşkilatında Müsteşarlık Müşaviri dâhil Daire Başkanı ve üstü görevde bulunanlar ile taşra teşkilatında Gümrük ve Muhafaza Başmüdürü ve döner sermayede İşletme Bölge Müdürü kadrolarında görev yapanlar, ekli (2) sayılı listede ihdas edilen Bakanlık Müşaviri kadrolarına, diğerleri ise ekli (2) sayılı listede ihdas edilen Araştırmacı kadrolarına herhangi bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar. Bu madde uyarınca ihdas edilen Bakanlık Müşaviri ile Araştırmacı kadroları, herhangi bir sebeple boşalması halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır.” düzenlemesine yer verilmiştir.

640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinde yer verilen kadrolarda çalışanların herhangi bir işleme gerek kalmaksızın maddede belirtilen kadrolara atanmış sayılacaklarına ilişkin hükmün Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

2. KANUNA AYKIRI OLDUĞU DÜŞÜNÜLEN ANAYASA MADDELERİ:

2. 1. ANAYASANIN 2. MADDESİ

Anayasa'nın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2. maddesinde, “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmü öngörülmüştür.

2. 2. ANAYASANIN 36. MADDESİ

Anayasa'nın “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36. maddesinin 1. fıkrasında “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir” düzenlemesi yer almıştır.

2. 3. ANAYASANIN 125. MADDESİ

Anayasa'nın “Yargı Yolu” başlıklı 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.” hükmü yer almaktadır.

2. DOSYANIN İNCELENMESİ

Davanın konusunu, Hakkari Gümrük ve Muhafaza Başmüdürlüğü emrinde gümrük müdürü olarak görev yapan davacının 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesi uyarınca araştırmacı kadrosuna atanmasına yönelik işlem oluşturmaktadır.

640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinde yer verilen kadrolarda çalışanların herhangi bir işleme gerek kalmaksızın maddede belirtilen kadrolara atanmış sayılacaklarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

4. ANAYASAYA AYKIRILIK VE İTİRAZ GEREKÇELERİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin bir “hukuk devleti” olduğu Anayasamızın 2. maddesinde açıkça belirtilmiştir. 2. maddeye göre, “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” şeklinde hüküm yer almaktadır.

Anayasanın bu hükmünden de anlaşılacağı üzere 1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyetinin “hukuk devleti” olduğu saptamasında bulunmuş, ancak “hukuk devleti” kavramını açıklamamış hatta gereklerinin neler olduğuna değinmemiştir.

Hukuk devleti kavramından ne anlaşılması gerektiğine Anayasa Mahkemesi kararları ile açıklık getirilmiştir.

Nitekim, Yüksek Mahkeme bir kararında hukuk devletini; "...bütün işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu başlıca geçerlik koşulu sayan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurmayı amaçlayan ve bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, Anayasa ve hukuk kurallarına bağlılığa özen gösteren, yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu temel hukuk ilkeleri ile Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir..." olarak tanımlamıştır (22.7.2008 gün ve E: 2008/64, K: 2008/129 sayılı karar).

Yüksek Mahkeme bu kararında "hukuk devleti"ni tanımlamaktan çok hukuk devletinin niteliklerine yer vermiş, hukuk devletinin niteliklerinin neler olduğu hususunu, diğer kararlarında da olduğu gibi, hukuk devletine atıf yaparken kullanmış bazen de bu niteliklere yenilerini eklemiştir.

Anayasa'mızın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, en kısa tanımıyla vatandaşların hukukî güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır. Şüphesiz ki, vatandaşların kendilerini hukukî güvenlik içinde hissetmelerinin birinci koşulu, yürürlükteki mevzuata uygun olarak ve bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş hak ve hürriyetlerin, sonradan çıkarılan yasal ve idarî düzenlemeler ile ortadan kaldırılamaması anlamına gelen kazanılmış haklara saygı ilkesine riayet edilmesidir. Kazanılmış haklara saygı ilkesi, Anayasa'mızda açıkça belirtilmemiş ve düzenlenmemiş olmakla birlikte, uygar milletlerce kabul edilmiş genel hukuk kaidelerinden biri olan bu ilke, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihadında (Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi kapsamında) Anayasa'ya uygunluk denetiminde esas aldığı ölçü normlar (anayasallık bloku) arasında bulunmaktadır. Buna göre; genel hukuk ilkelerinden biri olan kazanılmış haklara saygı ilkesine riayet etmeyen bir devletin hukuk devleti olduğu ileri sürülemeyecek, böyle bir devlet düzeninde vatandaşların hukukî güvenlik içinde bulundukları ya da böyle bir düzenden devletin eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistem olarak bahsedilemeyecektir.

Anayasa Mahkemesi kazanılmış hak kavramını; "...kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel olacak niteliğine dönüşmüş hak" olarak tanımlamıştır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir. Ancak, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni yasadaki önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir. (Anayasa Mahkemesi, E.1999/50, K.2001/67)

640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasında; "Gümrük Müsteşarlığında; Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Gümrükler Genel Müdürü, Gümrük Muhafaza Genel Müdürü, Gümrükler Kontrol Genel Müdürü, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürü, Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı, Personel Dairesi Başkanı, Eğitim Dairesi Başkanı, Strateji Geliştirme Daire Başkanı, Muhabere ve Elektronik Dairesi Başkanı, Daire Başkanı, Müsteşarlık Müşaviri (9/2/2006 tarihli ve 5456 sayılı Kanunla Müsteşarlık Müşaviri kadrolarına atanan personel dâhil), Gümrük ve Muhafaza Başmüdürü, Gümrük ve Muhafaza Başmüdür Yardımcısı, İşletme Bölge Müdürü, Gümrük Müdürü, Gümrük Muhafaza Müdürü, Personel Müdürü, Döner Sermaye İşletmelerinde Şube Müdürü, Gümrük Muhafaza Müdür Yardımcısı, Personel Müdür Yardımcısı, Gümrük Müdür Yardımcısı kadrolarında bulunanlar ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürü, Tüketicinin ve Rekabetin Korunması

Genel Müdürü, Esnaf ve Sanatkarlar Genel Müdürü, Teşkilatlandırma Genel Müdürü ile bu genel müdürlüklere tahsis edilmiş Genel Müdür Yardımcısı ve Daire Başkanı kadrolarında bulunanların görevi bu Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Bu personelden merkez teşkilatında Müsteşarlık Müşaviri dâhil Daire Başkanı ve üstü görevde bulunanlar ile taşra teşkilatında Gümrük ve Muhafaza Başmüdürü ve döner sermayede İşletme Bölge Müdürü kadrolarında görev yapanlar, ekli (2) sayılı listede ihdas edilen Bakanlık Müşaviri kadrolarına, diğerleri ise ekli (2) sayılı listede ihdas edilen Araştırmacı kadrolarına herhangi bir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar. Bu madde uyarınca ihdas edilen Bakanlık Müşaviri ile Araştırmacı kadroları, herhangi bir sebeple boşalması halinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır.' düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu düzenleme ile adı geçen kadrolarda çalışanların herhangi bir işleme gerek kalmaksızın maddede belirtilen Bakanlık Müşaviri veya Araştırmacı kadrolarına atanmış sayılacaklarına ilişkin düzenleme yapılmıştır. İdari görevlere atanma ve dolayısıyla görevlerin sona erdirilmesi işlemleri idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan idari makamlarca tesis edilmesi gereken tasarruflardır. 640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesi ise yeni bir göreve atanma işlemini yasa ile tesis etmiş olup, bu durum Anayasa'nın yukarıda anılan maddelerine aykırı olduğu gibi, yasaların genel, soyut, sürekli, düzenleyici ve nesnel olması ilkesine de uymamaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin 6.4.2006 günlü, E:2003/112, K:2006/49 sayılı kararında da vurgulandığı üzere, "Hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğinden bir statüye atanmış olan kişilerin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunulması Anayasa'ya aykırılık oluşturur. Bu nedenle genel, soyut ve nesnel olma özellikleri taşımayan ... kural hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır."

Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir." hükmüne karşın, kişilerin araştırmacı kadrosuna yasa ile atanması, ilgililerin bu yasama tasarrufuna karşı dava açma hakları bulunmadığından hak arama özgürlüklerini ortadan kaldırmak suretiyle yargı denetimini de engellemektedir.

Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinde, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların millî veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir." hükmü yer almaktadır. Söz konusu hüküm gereği idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı dava yoluna başvurulabilecektir. Ancak 640 sayılı KHK'nin geçici 3. maddesi gereği yapılan atamalara karşı dava açılabilenekte ise de, burada yasa ile yapılan bir atamadan söz edileceğinden dolayı olarak idarenin işlemleri yargı denetimi dışına çıkarılmaktadır. İdare, 640 sayılı KHK'nin geçici 3. maddesi olmaksızın ilgililerin atamasını yaptığıında, ilgililer yapılan işleme karşı yargı yoluna başvurabilecekler ve yargı organları yapılan atamanın hukuka uygunluğunu denetleyecektir. Ancak yasa gereği bir atama yapıldığında, yargı organlarınca yapılacak yargısal denetim şekli bir nitelik kazanacaktır.

Anayasa Mahkemesi E: 2007/97, K: 2010/32 sayılı kararında; "Mevcut Başmüdürlüklerin kaldırılmasından sonra, bu Başmüdürlüklerin yerine yeni Başmüdürlükler

kurulmasına karşın, kaldırılan Başmüdürlüklerde başmüdür olarak görev yapanların durumlarının kariyer ve liyakat ilkeleri ile kadro dereceleri gözetilip değerlendirilerek atanmalarına olanak verecek şekilde yasal düzenleme yapılması gerekirken, yeni kurulan Başmüdürlüklere başmüdür olarak atanabilmelerini ya da yeni ihdas edilen başmüdür kadrosuna atananların da bu görevlerini sürdürmelerini önleyecek şekilde Müsteşarlık Müşaviri kadrolarına atanmalarının, Yasa'nın zorunlu bir sonucunu oluşturması ve yasa kuralına karşı ilgililerin dava açma haklarının bulunmaması, hak arama özgürlüğünün kullanılabilmesine engel oluşturmakta ve kişilerin hukuk güvenliğini ihlal etmektedir.” gerekçesine yer vermiştir. Yüksek Mahkeme, yasa gereği herhangi bir işleme gerek kalmaksızın yapılan atamaların hak arama özgürlüğünü kısıtladığını düşünmektedir.

Hukuk devletinin en temel unsurlarından birisi olan hukuki güvenlik ilkesi bireyleri keyfi yönetimlere ve hukuki sürprizlere karşı korumak ve bireylerin ileride başlarına gelebilecekleri öngörebilmesi ve hareketlerini buna göre ayarlayabilmesi amacıyla hukuk kurallarının açık, anlaşılabilir ve öngörülebilir olmasını gerektirir. Bu yönüyle, kamu personelinin atama ve terfilerine ilişkin olarak yapılacak yasal düzenlemelerde, liyakat ve kariyer esaslarına göre kazanılmış hakların gözetilmesi ve hukuki güvenlik ilkesinin ihlal edilmemesi gerekli olup, bu hususlara riayet edilmeksizin yapılan düzenlemeler Anayasanın 2. maddesine aykırılık oluşturacaktır. 640 sayılı KHK'nin geçici 3. maddesinde yapılan düzenleme ile ilgililerin kazanılmış haklarının gözetilmediği ve hukuki güvenlik ilkesinin ihlal edildiği anlaşılmaktadır.

SONUÇ:

Üstte yer verilen gerekçeler veri alındığında uyumsuzlukta uygulanacak Yasa maddesi olan itiraz konusu 640 sayılı Gümrük Ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 3. maddesinin 1. fıkrasının Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı olduğu kanaatine varılarak konunun incelenmesi için dosyadaki belgelerin onaylı örneklerinin yer aldığı dosyanın Anayasa Mahkemesi Başkanlığı'na gönderilmesine, 09.04.2012 tarihinde oybirliği ile karar verildi". "