

“ ...

1-7330 sayılı Kanun'un 3. Maddesinin Anayasaya Aykırılığı

7330 sayılı Kanun ile Makine Kimya Endüstrisi Kurumu sermayesinin tamamı hazineye ait bir anonim şirket haline getirilmiştir. Şirketin paylarının devri de yasaklanmıştır. Kanun'un 3. Maddesi “Kuruluş” başlığını taşımaktadır ve buna göre;

“(1) Bu Kanunla belirlenen amaçlar doğrultusunda faaliyetlerde bulunmak üzere; kuruluş ve tescile ilişkin hükümleri hariç 13/1/2011 tarihli ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa ve özel hukuk hükümlerine tabi, başlangıç sermayesi bir milyar iki yüz milyon Türk lirası olan Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi (MKE A.Ş.) unvanı altında bir anonim şirket kurulmuştur. Şirketin ilgili olduğu Bakanlık, Millî Savunma Bakanlığıdır.

(2) Şirket, 6102 sayılı Kanuna göre Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak hazırlanan esas sözleşmesinin imzalanmasını müteakip yapılacak tescil ve ilan ile faaliyete geçer.

(3) Şirketin sermayesinin tamamı Hazineye aittir. Ancak, mülkiyet hakkı ile kâr payı hakkına hâlel gelmemek ve pay sahipliğinden kaynaklanan bütün mali haklar Hazine ve Maliye Bakanlığında kalmak kaydıyla Hazinesin Şirketteki pay sahipliğine dayanan oy, yönetim, temsil, denetim gibi hak ve yetkileri Bakanlık tarafından kullanılır. Şirket işletme bütçesi ile ilgili olarak her yıl Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınır.”

Görüldüğü gibi şirket kanunla kurulmuş, ancak ana sözleşmesi hazırlanmamıştır. Kanunda ana sözleşmenin esaslarına ilişkin de hiçbir hükme yer verilmemiştir. Oysa, bir tüzel kişi olarak anonim şirket varlığını ana sözleşmeden alır. Ana sözleşmesi olmayan bir anonim şirketin varlığından da söz edilemez. Ana sözleşmenin 6102 sayılı kanuna göre Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak hazırlanacağı ve imzalanacağı belirtilmiş olmakla birlikte, iptali istenen düzenlemede sözleşmenin kim tarafından hazırlanacağı belli değildir.

Bunun yanında, Kanunda şirketin sermayesinin Hazineye ait olduğu hükmüne yer verilmiş, ancak sermayeden kaynaklanan tüm hak ve yetkilerin Millî Savunma Bakanlığı tarafından kullanılacağı kabul edilmiştir. Dolayısıyla tek pay sahipli bir anonim şirket olan MKE AŞ'nin sahibi Hazine olmakla birlikte, Hazinesin şirketin yönetim ve denetiminde hiçbir rolü olmayacaktır. Şirket, ürettiği malların tek alıcısı konumunda olan Millî Savunma Bakanlığı tarafından yönetilecektir.

Yine, Kanunda Şirket Genel Kuruluna pek çok yetki verilmiş olmakla birlikte genel kurulun kimlerden oluşacağı belli değildir. Yönetim kurulu üyeleri genel kurul tarafından seçilecek, denetim yapacak organ genel kurul tarafından belirlenecektir. Ancak iptali istenen yasa maddesinde genel kurulun kimlerden oluşacağı açık bir şekilde düzenlenmemiştir.

6102 sayılı Kanuna göre anonim şirketin genel kurulu paydaşlarından oluşur ve pay sahipleri şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanırlar (m.407). Bu durumda tek pay sahipli bir şirket olan MKE AŞ'nin genel kurulu Hazine adına oy yetkilerini kullanacak olan Millî Savunma Bakanlığı, yani Bakandan mı oluşmaktadır? MKE AŞ'nin karar organı tek başına Bakan mıdır ve tüm kararları Bakan mı alacaktır? İhtilafli düzenleme, bu açıdan da açık bir hukuki belirsizlikle maluldür.

İptali istenen düzenlemenin yukarıda sıralanan eksiklik ve çelişkileri, Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen ve hukuki belirlilik ve kamu yararı öğelerini de içeren hukuk devleti ilkesine aykırıdır.

Anayasanın 2. maddesinde Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, yönetimde keyfiliğin karşıtı olarak hukuka bağlı yönetim anlamına gelmektedir. Hukuk devleti, 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'ya 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 bilinci olan devlettir (Anayasa Mahkemesi'nin 02.06.2009 tarihli ve 2004/10 E.; 2009/68 K. sayılı Kararı). Yine, Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur (Anayasa Mahkemesi'nin 17. 06. 2015 karar tarihli ve 2014/179 E.; 2015/54 K. sayılı Kararı). Aynı yönde; "Yasa koyucuya verilen düzenleme yetkisi, hiçbir şekilde kamu yararını ortadan kaldıracak veya engelleyecek... biçimde kullanılamaz ..." (AYM, E.S.:2007/76, K.S.:2008/46, K.G.: 24.1.2008).

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin temel unsurlarından biri belirliliktir. Bir hukuk devletinde yasaların belirli, erişilebilir ve öngörülebilir olması zorunludur. Öngörülebilirlik aynı zamanda keyfi uygulamalara ve müdahalelere karşı yasanın yeterli güvenceler içermesini de gerektirir. Öngörülebilirlik, aynı zamanda hukuk kurallarının birbiriyle çelişmemesini de gerektirir.

Belirlilik ilkesi uyarınca yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Sadece yasal belirliliği değil daha geniş bir anlamda hukuki belirliliği de ifade eden bu ilke bu anlamıyla esasen bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasını ortaya koymaktadır (AYM, E.2019/89, K.2021/10, 04/02/2021, § 41).

7330 sayılı Kanun, Türkiye'nin savunması açısından hayati önem taşıyan silah ve mühimmat üreten kurumunu bir anonim şirket haline dönüştürmüştür. Ancak kanun şirket sözleşmesinin kim ya da kimler tarafından ve hangi esaslara göre hazırlanacağını düzenlemediği gibi bir bakanlık tarafından kullanılacak olan genel kurul yetkilerinin somut olarak kimler tarafından kullanılacağını da düzenlememiştir. Bu yönleriyle, düzenleme, anonim şirketin asgari unsurlarını tanımlamamakta; bu şekilde, keyfi ve kamu yararına aykırı uygulamalara yol açma riskini, beraberinde getirmektedir. "Bakanlığa" verilen böyle belirsiz ve genel nitelikteki bir yetki, hukuk devleti bakımından yeterince açık ve belirli değildir. Kamu yönetiminde açıklık ve hukuka uygunluk ilkeleri gereği, bu yetkilerin somut olarak kimler tarafından kullanılacağını açık bir şekilde ortaya konulması zorunludur. Aynı şekilde Ticaret Kanununda tüzel kişilerin şirket organlarında görevlendirilmesi halinde yetkinin somut olarak kim tarafından kullanılacağını belirlemesi ve Ticaret Siciline tescil edilmesi zorunludur. Bu zorunluluk şirket, ile iş yapacaklar açısından da belirlilik ve öngörülebilirlik sağlanmasını amaçlar. Ticaret hukukunun bu temel kuralıyla da uyumsuz olan ve ticaret hukuku merceğinden de tutarsızlık içeren ihtilafı kural, bu nedenle hukuk devleti gereklerine aykırıdır.

Kamu yararı gerekleri bakımından; şirketin kontrolü ve yönetimi, ürettiği malların tek alıcısı olan Millî Savunma Bakanlığına bırakılmıştır. Sermayesi Hazineye ait olan şirketin tüm kontrolü ve Yönetimi Bakanlığa ait olup, şirketin ürettiği mal ve ürünler yine Bakanlık tarafından satın alınacaktır. Açık bir şekilde çıkar çatışması söz konusu olan bu durumda şirketin kamu yararına uygun bir şekilde yönetilme olanağı bulunmamaktadır. Her türlü kamusal denetim ve kısıtlamalardan istisna tutulan bu işlemler aşağıda açıklanacağı gibi TBMM'nin de denetimi dışına çıkarılmıştır. Kamu yönetiminde bu derece keyfiliğe imkân tanıyan bir kuralın yasaların kamu yararını amaçlaması ilkesini ihlal ettiği açıktır.

Yasal düzenleme için gerekli iç tutarlılık aksine, kural kendi içinde çelişkiler de barındırmaktadır. Birinci fıkrada şirketin kuruluş ve tescil dışında 6102 sayılı Kanuna tabi olduğu belirtilirken, üçüncü fıkrada bu hükme aykırı olarak pay yetkilerinin pay sahibi olan Hazine tarafından değil, şirketin ürettiği tekel niteliğindeki malların tek alıcısı olan Millî Savunma Bakanlığı tarafından kullanılacağı düzenlenmiştir. Bu bakımdan kural, hukuk kurallarının çelişki içermemesi ve uygulayıcılar için öngörülebilirlik sağlaması ilkesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2. maddesine aykırıdır ve iptaline karar verilmesi gerekir.

2- 7330 sayılı Kanun'un 5. maddesinin Anayasaya Aykırılığı

7330 sayılı Kanun'un 5. maddesinde MKE AŞ'nin denetimi düzenlenmiştir. Buna göre:

“Şirket, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun yetkilendirdiği bağımsız denetim kuruluşları arasından Genel Kurul kararı ile belirlenecek kuruluş tarafından bağımsız denetime tabi tutulur. Hazırlanan bağımsız denetim raporu, Genel Kurula sunulmasını müteakip Şirket tarafından Bakanlığa ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.”

Görüldüğü gibi kuralda Sayıştay denetimine yer verilmemiştir. Oysa Anayasanın 165. Maddesine göre, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esası benimsenmiştir. Anayasanın 160. maddesine göre de, TBMM adına denetimi Sayıştay yapacaktır.

MKE AŞ'nin sermayesinin tamamı Hazineye ait olup kanunda pay devri de yasaklanmıştır. Dolayısıyla sermayesi kamuya ait olan ortaklıkların TBMM'nin denetimi dışında bırakılması mümkün değildir ve açık bir şekilde Anayasaya aykırılık oluşturur.

Vergi mükelleflerinin ödediği vergilerle kurulan bir şirketin faaliyetlerinin ve işlemlerinin yasalara ve kamu yararına uygun olup olmadığının ulusun temsilcilerinden oluşan yasama organınca denetlenmesi demokrasinin vazgeçilmez gereklerinden biridir. Bir demokraside yasama organının temel işlevlerinden birisi de yürütmenin denetimidir. Yürütmenin harcamalarının hukuka uygunluğunun denetimi aynı zamanda bütçe hakkının da bir gereğidir.

Nitekim 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4. Maddesinde “sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları” denetlemek Sayıştay'ın denetim alanında sayılmıştır. Buna rağmen 7330 sayılı Kanunda Sayıştay denetiminin öngörülmemiş olması, MKE AŞ'nin Sayıştay denetimi dışında bırakıldığı şeklinde yorumlanmaya müsaittir. Zira 6085 sayılı Kanun'un açık hükmüne rağmen 7330 sayılı Kanun'un sonraki ve özel kanun olduğu gerekçesiyle MKE AŞ'nin Sayıştay

denetimine tabi olmadığı iddia edilebilir. Gerçekten de; bağımsız denetim kuruluşunun denetimi hususunu Kanun'da açık şekilde düzenleyen kanun koyucunun, eğer isteseydi, Sayıştay denetimine ilişkin olarak da bir düzenleme öngörebileceği ileri sürülebilecektir. Bu itibarla; Anayasa'nın açık olarak düzenlemediği bir denetim usulü Kanun'da öngörülürken, Anayasa'nın açık olarak gerekli kıldığı bir denetim usulüne Kanun'da atıf yapılmaması, Anayasa'nın 160. maddesini etkisiz ve göstermelik bir hükme indirilmesi muhtemel bir belirsizlik yaratmaktadır. Anayasa'nın amir bir hükmüyle çelişen bir hukuki durum yaratması muhtemel olan bir kanun düzenlemesi, Anayasa'ya aykırı sayılmak gerekir. Burada teşhir edilen belirsizliğin açık bir nitelik taşıması ve denetleme gibi temel önemde bir konuya ilişkin olması hasebiyle; salt Anayasa'nın 160. maddesinin uygulamada devreye sokulma ihtimaline binaen, Anayasa'ya aykırılık tespitinin yapılmasından sarfınazar edilmemesi gerekir. Kanun koyucunun, Anayasa'nın amir hükümleriyle çelişen açık hukuki belirsizliklere yasama faaliyeti esnasında yol açmama konusunda asgari özen göstermesi gerekir ve beklenir.

Bu şekilde öngörülemeyen ve farklı şekillerde yorumlanmaya elverişli kural, aynı zamanda yasaların belirliliği ilkesine de aykırıdır. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin temel unsurlarından biri belirliliktir. Belirlilik ilkesi uyarınca yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Sadece yasal belirliliği değil daha geniş bir anlamda hukuki belirliliği de ifade eden bu ilke bu anlamıyla esasen bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilen olmasını ortaya koymaktadır (AYM, E.2019/89, K.2021/10, 04/02/2021, § 41).

Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2. ve 165. maddelerine aykırıdır, iptaline karar verilmesi gerekir.

3- 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan "Kamu görevlilerine" ibaresinin Anayasaya aykırılığı

7330 sayılı Kanun'un 6. Maddesinde MKE AŞ'nin yönetimi düzenlenmiştir. İptali istenen kuralı içeren (3) numaralı fıkrada ise yönetim Kurulunda görev alan kamu görevlilerine 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 34. maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyelerine ödenen tutarda ödeme yapılması öngörülmüştür.

İlk olarak, ihtilafli kural; bağlantılı olarak, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır.

Anayasa'nın 7. maddesine göre, yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir, bu yetki devredilemez. Bilindiği gibi, kamu hukukunda hiçbir devlet organı, Anayasadan veya kanunlardan aldığı yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin olmadıkça, başka bir devlet organına devredemez. Yasama yetkisinin devredilmezliği, kanun niteliğinde veya kanun gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelmektedir. Eğer bir düzenleyici işlem, mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem kanun niteliğinde veya gücündedir. Çünkü bir hukuki işlem, ancak kendisine eşdeğer olan bir işlemle değiştirilebilir, kaldırılabilir. Bu nedenle yasama organı, başka bir devlet organına mevcut kanun hükümlerini değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez.

Anayasa Mahkemesi çeşitli kararlarında “yasama yetkisinin devredilmezliği” ilkesini yorumlamış ve bu ilkenin ölçütlerini ortaya koymuştur. Anayasa Mahkemesi'ne göre, “Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelere konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi; sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir” (AYMK, E:2002/32, K:2003/100, kt, 20.11.2003).

Görüldüğü gibi, yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması da yasayla düzenleme anlamına gelmemekte ve Anayasa'nın 8. maddesindeki, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı şeklinde ifade edilen “idarenin kanuniliği” ilkesi de bu anlamı taşımaktadır.

Bu bağlamda, 7330 sayılı Kanunun 6. maddesinin üçüncü fıkrası ile Makine Kimya ve Endüstri A.Ş.'nin Genel Kuruluna Kamu görevlisi olmayan yönetim kurulu üyesi olan kişilerin ücretlerini, diğer özlük haklarını huzur haklarını herhangi bir kısıtlamaya tabi olmadan belirleme yetkisi verilmektedir. Söz konusu düzenleme ile ücret, çalışma şartları ve özlük haklarını belirleme yetkisini yürütmeye devreden düzenleme ile yetki devrinin çerçevesi ve sınırları çizilmemiş ve Şirket Genel Kurulu'na kamu görevlisi olmayan kişiler açısından kural koyucu, geniş bir takdir alanı tanınmıştır.

Oysa, Anayasa'nın 128. maddesinde, “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir...” denilmektedir. Bu madde uyarınca kamu tüzel kişiliklerinin yönetim kurulu üyelerinin de bu kapsamda değerlendirilmesi gerekir. MKE A.Ş.'nin sermayesinin tamamı kamuya ait olan bir şirket olduğu göz önüne alındığında Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası kapsamında olduğu şüpheden varestedir. Dolayısıyla söz konusu şirketin yönetim kurulu üyelerinin özlük haklarının da Anayasa'nın 128. Maddesinin ikinci fıkrası gereğince yine kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Söz konusu hakların belirlenmesinin idareye devredilmesi, bir diğer deyişle Şirketin Genel Kurulu'na bırakılması, Anayasa'nın 128. maddesindeki kanunilik ilkesine aykırı bir düzenlemedir.

Bu değerlendirmeler sonucunda anılan kuralın Anayasanın 7. maddesine ve 128. maddesine aykırı olması nedeniyle iptali gerekmektedir.

İkinci olarak; 30/6/2021 tarih ve 7330 Sayılı Kanun'un 6. maddesinin üçüncü fıkrasındaki düzenleme ile yönetim kurulu üyeliğine atanan ve kamu görevlisi olmayan kişilerin ücretlerinin ve özlük haklarının belirlenmesinde Şirket Genel Kuruluna verilen yetki, Anayasanın “eşitlik ve ayrımcılık yasağı ilkesi”ni ihlal etmektedir. Anayasanın 10. maddesinde, herkesin

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle ayırım gözetilmeksizin yasa önünde eşit olduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin birçok kararında da açıklandığı gibi, yasa önünde eşitlik, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Eşitlik ilkesi ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir. “Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir” (AYMK, E.2006/111, K.2006/112, 15.12.2006).

Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin zedelenmesi önlenmiştir. Anayasa’da öngörülen eşitlik ilkesi gereğince, nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için değişik kurallar konulamaz. “Yasa önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur... Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasada öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez” (AYMK, E.2009/93, K. 2011 / 73, 28.4.2011).

İptali talep edilen ibare ile, kamu görevlisi olan kişiler ile kamu görevlisi olmayan kişiler açısından bunlara ödenecek ücretler yönünden bir ayırım getirilmekte ve kamu görevlisi olan kişilerden yönetim kurulu üyeliğine atananlar için 233 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına ilişkin bir sınırlama getirilirken; yönetim kurulu üyeliğine atanacak ve kamu görevlisi olmayan kişiler için herhangi bir sınırlama getirilmemektedir. Söz konusu MKE A.Ş. bir kamu tüzel kişiliği olması nedeniyle, bu şirketin yönetim kurulu üyeliği görevine getirilecek kişiler aynı hukuksal statüdedir. Dolayısıyla, bu kişilerin bu görevleriyle ilgili ücret vesair diğer hak ve yükümlülüklerinin de eşit olması gerekirken, iptali talep edilen düzenleme ile kamu görevlisi olan kişiler açısından Yönetim Kurulu üyeliği için üst sınır getirilmekte ve 233 sayılı Kanun hükmünde kararname ile getirilen üst sınırın uygulanacağı düzenlemesi yapılırken; kamu görevlisi olmayan kişiler açısından bir üst sınırlama getirilmemektedir. Dolayısıyla kamu görevlisi olmayan ve genel kurul tarafından yönetim kuruluna atanacak gerçek kişilere Genel Kurul hiçbir kanun veya kurala bağlı kalmaksızın ücret belirlemesi yapabilecektir. Burada, aynı durumdaki kişiler arasındaki muamele farklılığını kabul edilebilir kılacak herhangi bir haklı sebep bulunmamaktadır. Bu husus, “kanun önünde eşitlik ilkesi”nin ihlal edildiğini göstermektedir. İhtilafli kural, bu cihetle, Anayasa’nın 10. maddesine aykırıdır ve bu nedenle iptal edilmek gerekir.

Üçüncü olarak; Anayasanın 2. maddesi; “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” hükmünü içermektedir.

Hukuk devleti ilkesinin genel olarak anlam ve içeriği ile bir hukuk devletinin temel amaç ve işlevleri Anayasa Mahkemesinin bir kararında şu şekilde belirtilmiştir: “Anayasa’nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da

bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yasaların yalnız Anayasa'ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür” (AYMK, 27.2.2001, E.1999/43, K.2001/46). Mahkemenin bir kararında yer alan; “hukuk devletinin, Anayasanın açık hükümlerinden önce hukukun bilinen ve tüm uygar ülkelerin benimseyip uyduğu ilkelere uygun olması gerekir”, şeklindeki gerekçeyle de hukuk devleti ilkesinin Anayasayı da aşan yönü vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi, hukuk devletinin belirtilen genel ilkelerini, incelenen konunun özelliğine göre somutlaştırmakta ve bu bağlamda çoğu zaman birbirleriyle iç içe geçmiş çeşitli alt ilkeler ortaya koyarak sonuca ulaşmaktadır. Bu ilkelere birisi de “Hukuki Güvenlik İlkesi”dir.

Hukuki güvenlik ilkesi, kanunların geçmişe yürümesini engellemesinin yanında genel olarak yürürlükteki kanunlara güvenin korunmasına da dayanak teşkil eden önemli bir ilke durumundadır. Hukuki güvenlik, kişilerin gelecekle ilgili plan, düşünce ve kararlarında mevcut hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerinin hukukun korunması gereğini ifade eder. Devletin, vatandaşların mevcut kanunlara olan güvenine saygılı davranması, bu güvenlerini boşa çıkaracak uygulamalardan kaçınması gerekir. Bu durum hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu kadar Anayasanın 5. maddesiyle devlete yüklenen, vatandaşların refah, huzur ve mutluluk içinde yaşamalarını sağlama, maddi ve manevi varlıklarını geliştirmek için gerekli ortamı hazırlama ödevinin de bir sonucudur. Anayasa Mahkemesinin bir kararında bu ilke devlete güvenle özdeşleştirilerek şöyle ifade edilmiştir; “Devlete güven ilkesi vazgeçilmez temel öğelerdendir. Devlete güven, hukuk devletinin sağlamak istediği huzurlu ve istikrarlı bir ortamın sonucu olarak ortaya çıkar. Yasaların Anayasaya uygunluğu karinesidir. Yasalara gösterilen güven ve saygıdan kaynaklanan oluşumların sonuçlarını korumak gerekir” (AYMK, E.1989/11, K.1989/48).

Anayasa Mahkemesi bir kararında, hukuk güvenliğinin sağlanabilmesi için kuralların belirli ve öngörülebilir düzenlemeler içermesi gerektiğini belirterek, hukuk güvenliği ilkesini kanunilik ilkesine uygun bir düzenleme için de gerekli görmüştür (AYMK, E.2001/346, K.2003/63,11.6.2003,).

Oysa iptali talep edilen düzenleme ile hukuken bir kamu tüzel kişiliği olan MKE A.Ş.'nin yönetim kuruluna atanacak gerçek kişilerden kamu görevlisi olmayan kişilere ödenecek ücretlerin belirlenmesi yetkisi, Şirketin Genel Kurulu'na bırakılmaktadır. Söz konusu şirketin Genel Kurulunun kimlerden oluşacağı 7330 sayılı kanun ile düzenlenmediği gibi yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklarda aranacak şartlar da belirlenmemiş ve genel kurulun yetkisine bırakılmıştır. Dolayısıyla idareye konusu, çerçevesi ve niteliği belli olmayan bir yetki verilmiştir. Oysa aynı düzenlemede kamu görevlisi olan yönetim kurulu üyelerine yönelik bir düzenleme getirilerek bu kişiler açısından yasal bir üst sınır getirilmiştir. Yukarıda da belirtildiği üzere aynı hukuki statüde olan kişilere yönelik farklı uygulamalar kanun önünde eşitlik ilkesini zedelediği gibi aynı zamanda aynı statüde olan kişiler açısından bir gruba bir kanuni sınırlama getirilirken, diğer kısma ücret açısından herhangi bir sınırlama veya üst sınır getirilmemesi, hukuki belirlilik ilkesini zedeleyecektir. Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Genel Kurulu kendi içinden belirleyeceği Yönetim Kurulu üyelerinden kamu görevlisi olmayanlara herhangi bir kural veya sınırlamaya tabi olmaksızın ücret belirleme yetkisi ile donatılmaktadır. Bir kamu tüzel kişiliği açısından idareye bu şekilde, kanunen çerçevelenmemiş, keyfi ve ayrımcı işlem ve uygulamalara açık bir yetki verilmesi hukuki belirlilik ilkesini ve dolayısıyla Hukuk devleti ilkesini zedelemekte ve Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Açıklanan nedenlerle Anayasanın 2., 7., 10. ve 128. maddelerine aykırı olan kuralın iptaline karar verilmesi gerekir.

4- 7. Maddesinin (1) numaralı fıkrasının dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci cümlelerinin Anayasaya aykırılığı

7330 sayılı Kanun'un 7. maddesinde MKE A.Ş.'nin personel rejimi düzenlenmektedir. Buna göre şirketin tüm çalışanları 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak istihdam edilecektir. Bu kapsamda istihdam edilecek personelin, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılması öngörülmüştür. Bu kapsamda şirket faaliyet alanı ile ilgili konularda geçici veya sürekli olarak yerli ve yabancı uyruklu personel istihdam edebilecektir. Şirkette istihdam edilecek personel hakkında kamu kurum ve kuruluşlarına personel alınmasına dair mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı; istihdam edilecek personelin; işe alınması, sayısı, nakli, görevlendirilmesi, eğitimi, niteliği, kadrosu, unvanı, ücreti ile diğer tüm mali ve sosyal hakları, terfisi, izni, çalışma esasları, vekâlet, ödül ve disiplin işlemleri ile sözleşme esasları ve benzeri diğer uygulamaya ilişkin hususların Genel Kurul tarafından çıkarılacak düzenlemeler ile belirleneceği; Genel Kurulun bu yetkisini Yönetim Kuruluna devredebileceği; ve anılan personele, ücret ve diğer tüm mali ve sosyal hakları kapsamında yapılacak ödemelerin aylık ortalamasının, Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Genel Kurul tarafından tespit edilecek üst sınırı geçemeyeceği kurallarına yer verilmiştir.

7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonimi Şirketi Hakkında Kanun'un 7. maddesi ile şirketin personel rejimi ve personelin özlük hakları, çalışma koşullarının belirlenmesine ilişkin usul ve esaslar ile sosyal güvenlik hukuku açısından tabi olacağı statü tanımlanmaktadır. Söz konusu düzenlemeler, maddenin birinci fıkrasının dördüncü, beşinci ve altıncı cümleleri ile belirlenmiştir. Bu düzenlemeler, Anayasa'nın çeşitli maddelerine aykırılıklar içermektedir. Aşağıda sırasıyla bu aykırılıklar ele alınacaktır.

a) Birinci Fıkranın Dördüncü Cümlesinin Anayasa'ya Aykırılığı

7330 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının dördüncü cümlesi ile ilgili Kanun ile kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi'nde istihdam edilecek personel hakkında kamu kurum ve kuruluşlarına personel alınmasına ilişkin mevzuatın uygulanmayacağı düzenlenmiştir. İptali talep edilen cümle, Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırılık taşımaktadır. Söz konusu aykırılıklar, aşağıda sırasıyla ele alınmıştır.

Anayasanın 2. maddesi; "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir", hükmünü içermektedir.

Hukuk devleti ilkesi, Anayasadaki düzenlemesi itibariyle kısa bir ifade olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi kararlarında en fazla atıf yapılan ve uygulama alanı bulan kurallar arasında yer almaktadır. İlk bakışta soyut bir ilke gibi görünen hukuk devleti ilkesi Anayasa Mahkemesinin yarım yüzyılı aşan içtihatlarıyla içerik kazanmış, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin üstün kamu gücü karşısında korunmasında önemli bir dayanak oluşturmuştur. Hukuk devleti ilkesinin uygulanmasına bakıldığında bunun tek bir unsurdan oluşmadığı, insanların geleceğe güvenle bakabilmelerinin, her yönüyle huzurlu ve mutlu bir hayat sürebilmelerinin hemen tüm gereklerini içine alan ~~çok~~ çok boyutlu bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Bu haliyle hukuk

devleti ilkesi içeriği sınırlı olmayan, sosyal devlet boyutu kapsamına almasının yanısıra, insan haklarıyla ilgili olarak ulusal ve uluslararası alanda ortaya çıkacak yeni anlayış ve uygulamalara da açık olan bir ilke durumundadır.

Hukuk devleti ilkesinin genel olarak anlam ve içeriği ile bir hukuk devletinin temel amaç ve işlevleri Anayasa Mahkemesinin bir kararında şu şekilde belirtilmiştir; “Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa'nın bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasa koyucu, yasaların yalnız Anayasa'ya değil, evrensel hukuk ilkelerine de uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür”.

Hukuk devletinde devletin eylem ve işlemlerinde ayrımcılık yapılmaması esastır. Bu şekilde yurttaşların devlete karşı güven duymaları sağlanır. Bu durum aynı zamanda devletin yurttaşları arasında ayrımcılık yapamayacağı ve eşitlik ilkesine uyma zorunluluğu anlamına gelir.

Anayasanın kanun önünde eşitlik başlığını taşıyan 10. maddesi; “(1) Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. (2) Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (3) Hiçbir kişiye, aileye, zümreye ve sınıfa imtiyaz tanınmaz. (4)Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır”, hükmünü taşımaktadır.

Eşitlik ilkesinin anlam ve kapsamı Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarıyla ortaya konulmuştur. Mahkemenin söz konusu ilkeyle ilgili olarak temel değerlendirmesi şu şekildedir: “Anayasa'nın 10. maddesine göre Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Kanun önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, birbiriyle aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasının ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasının engellenmesidir. Aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kuralara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.” (AYMK, 27.3.1986, E.1985/31, K.1986/11, RG: 9.5.1986-19102)

Mahkemenin eşitlik konusunda statü ve durumlardaki farklılığın yanı sıra haklı neden ölçütüne de yer veren bir başka kararında şu değerlendirme yapılmıştır: “Yasa önünde eşitlik herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep aykırılığı gözetilemez ve bu nedenlerle eşitsizlik yaratılamaz. Bu ilke, birbirleriyle aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Kimi yurttaşların haklı bir nedene dayanarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Aynı hukuki durumda bulunanlardan kimileri için farklı kurallar uygulanmasını haklı gösterecek nedenler anlaşılabilir, amaçla ilgili, makul ve adil olması ölçütleriyle hukuksal

biçim ve içerik kazanmaktadır. Getirilen düzenleme herhangi bir biçimde, birbirini tamamlayan, doğrulayan ve güçlendiren bu üç ölçütten birine uymuyorsa, eşitlik ilkesine aykırılık vardır. Çünkü eşitliği bozduğu ileri sürülen kural, haklı bir nedene dayanmamaktadır.” (AYMK, 11.7.1991, E.1990/39, K.1991/21, RG: 25.5.1992-21236)

Ayrımcılık yasağı ve eşitlik ilkesi genel olarak aynı ilkenin pozitif ve negatif görünümüleri olarak kabul edilmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre de “eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, bazen yan yana ve bazen de aynı şeyi ifade etmek üzere kullanılabilen kavramlardır. Günümüzde eşitlik ilkesi insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmelerin ayrılmaz parçasıdır. Başka bir deyişle eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı, uluslararası hukukun en üstünde yer alan temel hukuk normu olarak kabul edilmektedir. Bu itibarla eşitlik ilkesi, hem başlı başına bir hak hem de diğer insan hak ve özgürlüklerinden yararlanılmasına hâkim, temel bir ilke olarak kabul edilmelidir. “(AYMK, E.2003/106, K.2004/59, 12.5.2004)

Ayrımcılık, isteyerek veya istemeyerek, icrai ya da ihmali biçimde, bir hukuk sisteminde eşit durumda olduğu kabul edilen kişilere, bir hak veya yükümlülükle ilgili olarak, aralarında geçerli bir neden olmaksızın eşit davranılmaması olarak tanımlanabilir. Ancak bugün bir hukuk sisteminde eşit durumda olmadığı düşünülen kişiler arasında bir hak ve yükümlülükle ilgili olarak geçerli bir neden olmaksızın eşit davranılması halinin de dolaylı olarak ayrımcılık oluşturabileceği de kabul edilmektedir. Bu nedenle sosyal hukuk devleti olmanın ön koşullarından birisi de kanun önünde eşitlik ilkesine uygun davranma ve yurttaşları, çalışanları açısından ayrımcı uygulamalar yapmama ilkesidir.

Hal böyle iken 30/6/2021 tarih ve 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile kurulan MKE AŞ.'nin istihdam edeceği personel hakkında kamu kurum ve kuruluşlarına personel istihdamına ilişkin diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağına ilişkin düzenleme ile, 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18/5/1994 tarihli ve 527 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmüştür.

Yasa koyucu, hukuk devletinin objektif olmasını gerekli kılan mantığın dışına çıkmış, adeta istisnai bir durum yaratmıştır. Özellikle, bu şirkette çalışan personel, bir kamu hizmetini yerine getiriyor olmasına rağmen, bu personeli diğer kamu personelinden ayıran; ayrımcı bir durum yaratmıştır. Bu ayırımın meşru ve haklı bir gerekçesi de bulunmamaktadır. Çünkü bu personel de, diğer kamu kurumlarında çalıştırılan personel gibi kamu hizmetlerini yerine getiren personeldir. Bu itibarla, bunların işe alınmalarının da önceden belirlenmiş objektif kanun hükümleri ile düzenlenmesi gerekirken; alımın tamamen idarenin inisiyatifine, iradesine bırakılması söz konusudur. Bir hukuk devletinde devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirirken liyakat ilkesine bağlı olması gerekir. Bu da doğal olarak liyakatin belirlenmesini kanuni bir boyuta taşır. Aksi halde söz konusu personel farklı kriterler göz önünde tutularak istihdam edilebilir ki, bu mantığın son noktası, “belirli bir siyasi partinin üyesi olma”nın bile bir şart olarak getirilebilmesi anlamına gelir.

Söz konusu şirkete alınacak personelin işçi statüsünde olacağı açıktır. 657 Sayılı Kanunun 4 (a) ve (b) statüsüne bağlı olmayan personel işçi personeldir. Dolayısıyla bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşlarına işçi alımıyla ilgili mevzuat hükümlerine uygun alım yapılması gerekir. Nitekim Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile bu koşullar da tanımlanmıştır. Bu mevzuat hükümlerinin de geçerli olmayacağına ilişkin bir düzenleme, kamu personel alımında eşitsiz bir durum yaratacağından ve bu kuruma alınacaklar için farklı kıstaslar, şartlar getirebileceğinden ve böylece ayrımcılığa neden olduğundan, hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrası; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”, kuralını içermektedir.

Anayasanın söz konusu kuralında öngörülen kanunla düzenlenme ilkesinin kapsamı ve sınırı ne olacaktır? Düzenleme, mutlak bir şekilde yorumlanıp kamu personeline ilişkin her türlü konunun detaylı bir şekilde kanunla düzenlenmesi mi gerekecektir? Yoksa bu konudaki temel ve belirleyici noktaların kanunla düzenlenmesi yeterli görülüp ayrıntıya ilişkin hususların düzenlenmesi konusunda yürütme organına yetki ve inisyatif bırakılabilecek midir?

Anayasa Mahkemesinin AYMK, 6.7.1993, E.93/5, K.93/25, RG: 25.2.1995-22213; Aynı yönde, AYMK, 11.6.2003, E.2001/346, K.2003/63, RG: 8.11.2003-25283; AYMK, 27.11.1997, E. 97/37, K.97/69, RG: 15.1.1999-23584 AYMK, 7.5.2002, E.2000/17, K.2002/46, RG: 26.3.2003-25060. kararlarına bakıldığında kanunla düzenlenme ilkesinin düzenlenen konunun tüm ayrıntılarının kanunla belirtilmesi şeklinde katı bir anlayışla değil, temel ilkelerin, ölçü ve sınırların kanunla belirlenip uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesinin yürütme organına bırakılması şeklinde yumuşak bir anlayışla uygulandığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, kanunilik ilkesine ilişkin kararlarında Anayasanın sadece kanunla düzenlenme esasını öngören hükümlerini (personel statüsü yönünden 128/2. maddeyi) değil, aynı zamanda yasama yetkisinin TBMM'ne ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini öngören 7. maddesini, zaman zaman da hukuk devletine ilişkin 2. maddesini esas alarak değerlendirmektedir.

Anayasa Mahkemesi, 3359 sayılı Temel Sağlık Hizmetleri Kanununun, personele yapılacak prim dağıtım esaslarının çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi konusunda idareye yetki veren 9/b. maddesiyle ilgili olarak verdiği kararında idarenin düzenleme yetkisinin sınırlarını da belirleyerek dava konusu kuralı şu gerekçeyle iptal etmiştir: “Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarında birçok kez açıklandığı üzere, yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, yönetimin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yasa ile yetkili kılınmış olsa da yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Öğretideki görüşler de bu doğrultudadır. Hakkında yasa bulunmayan konularda tüzük ve yönetmelik çıkarılamayacağına göre doğrudan Anayasa'ya dayanan böyle bir düzenlemenin de yapılamaması gerekir. Yetkili organ ve makamlar, düzenleyici işlemler için Anayasa'da dayanak aramak zorundadırlar. Serbestçe ve diledikleri gibi, özerk düzenleme yetkisi değil ancak türevsel ve bağımlı, daha açık bir anlatımla yalnız yasaya dayanan bir düzenleme yetkisi tanınmıştır. Anayasa'nın yürütmeye/yönetime tanıdığı düzenleme yetkisinin yinelenen niteliği karşısında, bu sınır aşılarak yapılacak düzenlemeler Anayasa'ya aykırılık oluşturur. İncelenen maddenin (b) bendindeki '...prim dağıtımının esas ve usulleri ile

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

personelin devrine ait usul ve esaslar' ibaresindeki 'prim dağıtımının, Anayasa'nın 128. maddesine göre yasayla düzenlenmesi gereken hususlardan olmasına karşın, yönetimin saptamasına bırakılması Anayasa'nın 7 maddesine aykırı düşer". (AYMK, E.87/16, K.88/8, 19.4.1988)

Anayasanın 128/2. maddesinde ifade edilen kanunla düzenlenme ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin belirtilen kararlarında ortaya konulan yorum ve değerlendirmelerden şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

Kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan kavram, ad ve kurum olarak söz etmek anlamına gelmez. Düzenlenen alanın kanun metninde kurallaştırılması gerekir. Kurallaştırma, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Kanunda temel esasların belirlenmiş olması şartıyla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi, yürütme organının takdir yetkisine bırakılabilir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı ve bağımlı bir yetki niteliğindedir. Bu nedenle yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi tanınması, Anayasanın 2., 7. ve 128/2. maddelerine aykırılık oluşturur.

Ancak 7330 sayılı Kanun ile kurulan MKE AŞ.'nin istihdam edeceği personel hakkında yukarıda belirtilen mevzuatın personel alımına ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı öngörülmektedir.

Anayasanın 128 inci maddesinde "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla burada MKE AŞ.'ye alınacak personelin bu kapsamda olup olmadığının belirlenmesi gerekir.

Bu noktada MKE'nin bir kamu hizmeti yürütücüsü olup olmadığının tespiti burada çalışan personelin durumu açısından önemlidir.

MKE AŞ.'nin bir kamu tüzel kişisi olduğu nettir. Kamu tüzel kişileri kamu hizmetlerini "emanet yöntemi" ile gerçekleştirmektedirler. Bu yöntemle, kamu tüzel kişisi kendi örgüt, araç, gereç, personel ve malvarlığı ile kamu hizmetini doğrudan kendisi yürütür. Bu yöntemde önemli olan nokta, hizmetin kamu tüzel kişisi tarafından yürütülüyor olmasıdır. Sınai ve ticari nitelikli olarak yürütülen iktisadi kamu hizmetleri özel faaliyetlere benzemekte ancak kamu hizmeti niteliğini korumaktadır. Kamu hizmetleri konularını oluşturan faaliyetlerin devlet tekelinde olması ya da özel kesime bırakılması açısından da ayrıma tabi tutulabilir. Kamu hizmetlerinin konusu tamamen özel kesime kapatılmışsa bu tür hizmetler tekel niteliğinde olan hizmetlerdir. Bu konuda posta ve telgraf, demiryolları ile ulaşım gibi hizmetler örnek verilebilir. Ancak kamu hizmetleri, eğitim, sağlık alanlarında olduğu gibi özel sektör eliyle de yürütülebiliyorsa, bu hizmetler tekelsiz hizmet alanına girmektedir

MKE A.Ş Hakkında Kanunun 3. maddesinde Şirket sermayesinin tamamının Hazineye ait olduğu ve Milli Savunma Bakanlığının ilgili şirketi olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede şirket 7330 sayılı Kanun hükümlerine tabi bir kamu şirkettir. Bir diğer deyişle hukuki açıdan bir kamu tüzel kişiliğidir. Söz konusu şirketin görev, yetkileri ve faaliyet alanı da 7330 sayılı Kanunun 4. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre şirket; "millî güvenlik hedefleri doğrultusunda askerî ve sivil amaçlı her çeşit silah, mühimmat, patlayıcı ve kimyasal madde, petrokimya ve diğer kimyevi ürünleri, makine, teçhizat, malzeme, ham madde, araç gereç, cihaz, sistem ve platformları yurt içi ve yurt dışında üretme veya ürettirme, pazarlama ve ticaretini yapma, tem-

silcilik faaliyetlerinde bulunma, araştırma geliştirme, ürün geliştirme ve mühendislik faaliyetleri, modernizasyon, tasarım, test, montaj, entegrasyon ve satış sonrası hizmeti yapma veya yaptırma, jenerik ve yenilikçi teknolojilerin yerli ve millî olarak geliştirilmesine ilişkin tematik araştırma merkezi/laboratuvarı, özel endüstri bölgesi veya eğitim kurumları kurma; her türlü kurum, kuruluş ve tüketiciye yönelik olarak proje mühendisliği, danışmanlık, teknoloji transferi, eğitim hizmetleri ile enerji, geri dönüşüm, taahhüt işleri yapma, lojistik destek sağlama, mühimmat ayırma ve ayıklama faaliyetlerinde ve esas sözleşmesinde belirlenen diğer faaliyetlerde bulunabilir.” Dahası, şirkete ilgili 4. madde’de kamulaştırma yetkisi, kamu kurum ve kuruluşlar ile olan ilişkilerde ayrıcalıklar ve Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki işyerlerini, atölyeleri, işletmeleri bedelsiz olarak kullanma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi’nin ülke güvenliği ile doğrudan bağlantılı olan kamu hizmetlerini görmeye yönelik kurulan bir kamu şirketi, bir kamu tüzel kişiliği olduğunu belirtmek gerekir.

Dolayısıyla kamu tüzel kişisi olarak MKE’nin çalıştıracağı personel ile yapacağı “iş akdi sözleşmesi” niteliği itibariyle bir idari sözleşmedir. Devlet ve yurttaş arasında gerçekleştirilen idari sözleşme, idare hukukunun yetki alanı dışında belirlenemez. Dolayısıyla burada çalıştırılacak personel açısından kamu hukuku çerçevesinde oluşturulmuş kurallara tabi olmama durumu, Anayasa’nın 128 inci maddesindeki esasları belirlenmiş olan kanunilik ilkesine aykırı bir durum oluşturmaktadır.

İhtilafli cümle ile idareye verilen kanunlara ve mevzuata uymama “yetkisi”nin kapsamı ve sınırları belli değildir. Dolayısıyla Anayasa’nın 128 inci maddesinde belirtilen kanunilik ilkesine açık bir aykırılık söz konusudur. Bu nedenle, düzenlemenin iptali gerekir.

Sonuç olarak, 30/6/2021 tarih ve 7330 Sayılı Kanun’un 7. maddesinin birinci fıkrasının dördüncü cümlesi, Anayasa’nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. Bu nedenle söz konusu cümlelerin iptali talep edilmektedir.

b) Birinci fıkranın Beşinci ve Altıncı Cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

Anayasanın 7 nci maddesinde, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez”; 8 inci maddesinde ise, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” kurallarına yer verilmiştir.

Yasama yetkisinin yürütmeye devrinde yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı (türevsel) bir nitelik taşımaktadır. Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur.

İptali talep edilen cümleler ile Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketine, hizmet akdi imzalayacağı personele ilişkin özel yetkiler vermektedir. Söz konusu düzenleme ile, işe alınacak işçi sayısının belirlenmesi, işe alınmaları, atanmaları görevlendirilmesi ile eğitim, terfi, görevde yükselme, unvan değişikliği, disiplin, izin, görevden alma, sözleşmenin yenilenip yenilenmemesi veya sona erdirilmesine ilişkin hususların Genel Kurul kararı ile belirlenebileceği ve Genel Kurulun bu yetkisini Yönetim Kuruluna devredebileceğine dair oldukça geniş bir yetki tanınmıştır.

Ancak, verilen bu yetki, sınırları ve kapsamı belirli bir yetki olmadığı gibi; idarenin sübjektif karar almasına neden olabilecek tarzda belirsiz, her zaman değiştirilme olasılığı olan, objektif şekilde öngörülemez ve yasama yetkisinin devrinin sınırlarını aşan bir nitelik taşımaktadır.

Dolayısıyla bu yetki çerçevesinde MKE AŞ.'nin Genel Kurulu, uhdesinde çalışan bütün personel için kamuda çalışan diğer personelden farklı işe alım, ücret baremleri, özlük hakları, atanma usulleri ve iş akdinin sona ermesine ilişkin farklı düzenlemeler öngörebilecektir. Burada öncelikle aynı statüde olan, gerek aynı kurumda gerekse diğer kamu kurumlarında çalışan personel ile farklılıklar yaratılarak, hukuk devletinde olmaması gereken ayrımcı bir idari tasarruf hayata geçirilmiştir.

Yine söz konusu düzenleme ile getirilen, personele ilişkin iş hukuku alanında işe alımdan ücretin belirlenmesine, atama, disiplin işlemleri, iş akdinin son bulmasına ilişkin kuralların belirlenmesi gibi çalışanların mali ve idari ve sosyal haklarının Genel Kurul tarafından belirlenmesi kuralı da; yasama yetkisinin devrine ilişkin sınırın aşıldığını ve yürütmenin yasamanın yetki alanına müdahale ettiğini göstermektedir.

Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur. Anayasa'da Kanun ile düzenlemesi öngörülmüş alanlarda ise Yasa koyucu bu yetki devrini yapamaz. Bu yetki devrinin kanun ile yapılmış olması da bu düzenlemenin Anayasaya uygun olduğu anlamına gelmez; zira, erklerin yetki tanımlarını, kanun koyucu değil ama anayasa koyucu belirler. O kadar ki; kanunla açıkça düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağı hükmünü, söz konusu alandaki kanun eliyle dahi bu tür bir yetkinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tanınmayacağı şeklinde anlamak gerekir (bkz. (bkz.: AYM, E.S.: 2019/31, K.S.: 2020/5, K.T.: 23/1/2020, R.G.: 13/5/2020 – 31126, §21). Aynı durumun, Anayasa uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken alanlar bakımından olduğu kadar (bkz. ve krş. AYM, E.S.: 2018/55; K.S.: 2020/27; K. T.:11/6/2020; R.G.: 20 Temmuz 2020-31194), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki idari karar ve düzenleyici işlemler açısından da evleviyetle geçerli olduğu şüphesizdir.

Anayasanın 128 inci maddesinde Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ücret ve özlük haklarının kanun ile düzenleneceği açık bir biçimde belirtildiği için yasa koyucunun iradesine açıkça bırakılmış olan düzenleme hususundaki yetkinin yürütme organı içerisinde bir Genel Kurul tarafından sınırsız bir biçimde kullanılabilmesine imkân sağlayan bu değişiklik, yasama yetkisinin devrine ilişkin sınırı aştığı için, Anayasanın 128. maddesine aykırı olduğu gibi 7. maddesine de aykırıdır. Bu nedenle iptali gerekir.

c) Birinci Fıkranın Yedinci Cümlesinin Anayasa'ya aykırılığı

7330 sayılı Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının yedinci cümlesi ile ilgili Kanun ile kurulan Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi'nde istihdam edilen personele ücret ve diğer tüm mali ve sosyal hakları kapsamında yapılacak ödemelere ilişkin bir sınır getirilmekte ve aylık ödemelerin ortalamasının Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak Genel Kurulca tespit edilecek bir üst sınırı aşamayacağı öngörülmektedir. İptali talep edilen Cümle, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine, 7. maddesindeki Yasama yetkisinin devredilemeyeceği ilkesine, 51. ve 53. maddelerinde belirtilen örgütlenme ve toplu pazarlık

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

hakkına, 55. maddesindeki adaletli ücret gereğine ve 128. maddesinde belirtilen kanunilik ilkesine aykırılık taşımaktadır. Aşağıda bu aykırılık iddiaları ayrı ayrı ele alınmıştır.

Anayasanın 2. maddesi; “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir”, hükmünü içermektedir.

Hukuk devleti ilkesi, Anayasadaki düzenlemesi itibariyle kısa bir ifade olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi kararlarında en fazla atfı yapılan ve uygulama alanı bulan kurallar arasında yer almaktadır. İlk bakışta soyut bir ilke gibi görünen hukuk devleti ilkesi Anayasa Mahkemesinin kırk yılı aşan içtihatlarıyla içerik kazanmış, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin üstün kamu gücü karşısında korunmasında önemli bir dayanak oluşturmuştur. Hukuk devleti ilkesinin uygulamasına bakıldığında bunun tek bir unsurdan oluşmadığı, insanların geleceğe güvenle bakabilmelerinin, her yönüyle huzurlu ve mutlu bir hayat sürebilmelerinin hemen tüm gereklerini içine alan çok boyutlu bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Bu haliyle hukuk devleti ilkesi içeriği sınırlı olmayan, insan haklarıyla ilgili olarak ulusal ve uluslararası alanda ortaya çıkacak yeni anlayış ve uygulamalara da açık olan bir ilke durumundadır.

Anayasa Mahkemesi hukuk devletinin belirtilen genel ilkelerini, incelenen konunun özelliğine göre somutlaştırmakta ve bu bağlamda çoğu zaman birbirleriyle iç içe geçmiş çeşitli alt ilkeler ortaya koyarak sonuca ulaşmaktadır. Bu ilkelerden birisi de “Hukuki Güvenlik İlkesi”dir.

Hukuki güvenlik ilkesi, kanunların geçmişe yürümesini engellemesinin yanında genel olarak yürürlükteki kanunlara güvenin korunmasına da dayanak teşkil eden önemli bir ilke durumundadır. Hukuki güvenlik, kişilerin gelecekle ilgili plan, düşünce ve kararlarında mevcut hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerinin hukuken korunması gereğini ifade eder. Devletin, vatandaşların mevcut kanunlara olan güvenine saygılı davranması, bu güvenlerini boşa çıkaracak uygulamalardan kaçınması gerekir. Bu durum hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu kadar Anayasanın 5. maddesiyle devlete yüklenen, vatandaşların refah, huzur ve mutluluk içinde yaşamalarını sağlama, maddi ve manevi varlıklarını geliştirmek için gerekli ortamı hazırlama ödevinin de bir sonucudur. Hukuk güvenliğinin sağlanabilmesi için kuralların belirli ve öngörülebilir düzenlemeler içermesi ve kanunilik ilkesine uygun olması gerekir.

Hukuk devletinin bir ilkesi de “yasama genelliği ilkesi”dir. Hukuk devleti ilkesinin uygulamaya geçirilmesiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi; “adalet ve hakkaniyet ölçülerinin göz önünde tutulması”; “hukuki durumlarda kararlılığın sağlanması”; “kamu yararı düşüncesi olmaksızın...özel çıkarlar veya yalnızca belli kişilerin yararına olarak herhangi bir yasa kuralının konulamayacağı”, gibi kıstaslara da başvurmuştur. (AYMK, E.2003/67, K.2003/8, 8.10.2003; AYM, E.2001/346, K.2003/63, 11.6.2003; AYM, E.1999/43, K.2001/46, 27.2.2001)

Yasama yetkisinin genelliği, yasama organının istediği her konuda kanun çıkarabilmesini ve çıkardığı kanunu istediği şekilde ve ayrıntıda düzenleyebilmesini anlatır. Bu ilke, yasama organının araya herhangi bir işlem girmeden bir konuda doğrudan doğruya kanun çıkarabilmesini ifade eden yasama yetkisinin asliliği ilkesiyle bütünleşen bir nitelik taşır.

Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada ifadesini bulan yukarıdaki ayırık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da bu sonucu değiştirmez.

Dolayısıyla yasama yetkisinin genelliğinin aksine yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı (türevsel) bir nitelik taşımaktadır. Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur.

Yüce Mahkemenizin önüne gelen ve iptali talep edilen cümle ile MKE AŞ’de istihdam edilen personelin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin sınır getirilmiştir. Ancak, belirlenen bu sınır, bir sınır olmadığı gibi idarenin sübjektif karar almasına neden olabilecek tarzda belirsiz, her zaman değiştirilme olasılığı olan ve yasama yetkisinin devrinin sınırlarını aşan bir nitelik taşıdığı gibi; öznel olarak da yürütme erkinin bir parçası sayılamayacak bir Şirket Genel Kuruluna devretmiştir. MKE AŞ. Genel Kurulu, idari bir organ olmadığı gibi yürütme erkinin de bir parçası değildir. Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde ve özel olarak onun alt ilkesi olan hukuki belirlilik ilkesi çerçevesinde kanuni olarak düzenlenmesi gereken bir hususun kanuna aykırı bir biçimde belirlenmesi, kanuni belirlilik ilkesiyle bağdaşmaz. Olayda MKE AŞ.’de istihdam edilecek personelin ücretini belirleme yetkisi şirketin genel kuruluna bırakıldığı gibi, bunun üst sınırının saptanmasında da Genel Kurul yetkilendirilmiştir. Dolayısıyla söz konusu ücretin üst sınırının Genel Kurul tarafından belirlenmesi, “yasamanın genelliği ilkesine” aykırıdır. Yürütme organı ve bu organdaki Bakanlıklar veya Kamu Tüzel Kişilikleri, tamamlayıcı ve türevsel nitelikte olmak üzere, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisine sahiptir.

Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmüş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur. Anayasa’da Kanun ile düzenlemesi öngörülmüş alanlarda ise Yasa koyucu bu yetki devrini yapamaz. Bu yetki devrinin kanun ile yapılmış olması da bu düzenlemenin Anayasaya uygun olduğu anlamına gelmez; zira, erklerin yetki tanımlarını, kanun koyucu değil ama anayasa koyucu belirler. O kadar ki; kanunla açıkça düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hükmünü, söz konusu alandaki kanun eliyle dahi bu tür bir yetkinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tanınamayacağı şeklinde anlamak gerekir (bkz. AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, §21). Aynı durumun, Anayasa uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken alanlar bakımından olduğu kadar (bkz. ve krş. AYM, E.2018/55; K. 2020/27; 11/6/2020), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki idari karar ve düzenleyici işlemler açısından da evleviyetle geçerli olduğu şüphesizdir.

Anayasanın 128 inci maddesinde Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ücret ve özlük haklarının kanun ile düzenleneceği açık bir biçimde belirtildiği için yasa koyucunun iradesine açıkça bırakılmış olan düzenleme hususundaki yetkinin yürütme organı içerisinde bir Kurul tarafından sınırsız bir biçimde kullanılabilmesine imkân sağlayan bu değişikliğin Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen “hukuk devleti ilkesi” ile bağdaşmayacağı açıktır. Bu nedenle iptali gerekir.

Bunun yanında, Anayasanın 7. maddesinde, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez”; 8 inci maddesinde ise, “Yürütme yetkisi

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” kurallarına yer verilmiştir.

Yasama yetkisi, yasama organının istediği her konuda kanun çıkarabilmesini ve çıkaracağı kanunu istediği şekilde ve ayrıntıda düzenleyebilmesini anlatır. Bu ilke, yasama organının araya herhangi bir işlem girmeden bir konuda doğrudan doğruya kanun çıkarabilmesini ifade eden yasama yetkisinin aslilığı ilkesiyle bütünleşen bir nitelik taşır.

Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan Anayasada ifadesini bulan ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da bu sonucu değiştirmez.

Yasama yetkisinin yürütmeye devrinde yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı (türevsel) bir nitelik taşımaktadır. Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmuş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur.

Yüce Mahkemenizin önüne gelen ve iptali talep edilen cümle ile bu personelin ücretlerinin belirlenmesine ilişkin sınır getirilmiştir. Ancak, belirlenen bu sınır, bir sınır olmadığı gibi idarenin sübjektif karar almasına neden olabilecek tarzda belirsiz, her zaman değiştirilme olasılığı olan ve yasama yetkisinin devrinin sınırlarını aşan ve yürütmenin yasamanın yetki alanına müdahale ettiğini göstermektedir.

Yürütme organı (ya da idare), Anayasada öngörülmuş durumlar dışında kanunların düzenlemediği bir alanda kendiliğinden kural koyamaz. Bir kanunla yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi Anayasaya aykırılık oluşturur. Anayasa’da Kanun ile düzenlemesi öngörülmuş alanlarda ise Yasa koyucu bu yetki devrini yapamaz. Bu yetki devrinin kanun ile yapılmış olması da bu düzenlemenin Anayasaya uygun olduğu anlamına gelmez; zira, erkerin yetki tanımlarını, kanun koyucu değil ama anayasa koyucu belirler. O kadar ki; kanunla açıkça düzenlenmiş bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hükmünü, söz konusu alandaki kanun eliyle dahi bu tür bir yetkinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tanınamayacağı şeklinde anlamak gerekir (bkz. AYM, E.2019/31, K. 2020/5, 23/1/2020, §21). Aynı durumun, Anayasa uyarınca kanunla düzenlenmesi gereken alanlar bakımından olduğu kadar (bkz. ve krş. AYM, E. 2018/55; K. 2020/27; 11/6/2020), Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışındaki idari karar ve düzenleyici işlemler açısından da evleviyetle geçerli olduğu şüphesizdir.

Anayasa’nın 128 inci maddesinde Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ücret ve özlük haklarının kanun ile düzenleneceği açık bir biçimde belirtildiği için yasa koyucunun iradesine açıkça bırakılmış olan düzenleme hususundaki yetkinin bir şirket genel kurulu tarafından sınırsız bir biçimde kullanılabilmesine imkân sağlayan bu değişiklik, yasama yetkisinin devrine ilişkin sınırı aştığı için Anayasanın 7. maddesine aykırıdır.

Öte yandan; çalışma en temel haklardan biridir. Çalışma hakkı hem evrensel insan hakları metinlerinde hem de ulusal anayasalarda düzenlenmiştir. Bu hak; 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da sosyal haklar bölümünde açıkça düzenlenmiştir. Temel hak

ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin olarak demokratik toplumlarda yer alan ilke ve kurallar çerçevesinde, diğer temel haklarda olduğu gibi çalışma hakkı da kimi sınırlamalara tabidir. Yani, çalışma hakkının kullanımı belirli şartlara bağlı olup önemli sorumluluklar (ödevler) taşımaktadır.

Çalışma hakkı kavramı, tikel bir hakkı ifade ediyor olması biçiminde bir izlenim verse de, çalışma hakkı ile ilgili birçok hakkı da içinde barındırır, bu anlamda çalışma haklarından bahsetmek mümkündür. Anayasada düzenlenen dinlenme (izin) hakkı, ücret hakkı, sendikal haklar ve sosyal güvenlik hakkı bu kapsamdadır. Çalışma hakkıyla bağlantılı olarak örgütlenme ve toplu pazarlık hakları da çalışanlar açısından en önemli temel haklardandır.

Demokratik hukuk devletlerinde olduğu gibi Türkiye Cumhuriyetinde de, örgütlenme ve toplu pazarlık ve bunun ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilen grev hakkı, Anayasamızda çeşitli düzenlemelerle belirlenmiştir. Söz konusu alan, çalışanların çalışma, örgütlenme, toplu pazarlık gibi temel hak ve özgürlükleriyle doğrudan ilgisi sebebiyle Anayasanın 51., 52., 53., 54. ve 55. maddelerindeki hükümlerle düzenlenmiştir.

Anayasal kuralların ruhuna uygun olarak düzenleme yapılması yerine, gündelik ihtiyaçların giderilmesini önceleyen ve MKE AŞ. Genel Kuruluna personele ödenecek ücret ve sosyal hakların tamamına bir üst sınır getirme hakkı getirilmesi, bu hakkın öznesini, kapsamını ve esasını değiştirerek örgütlenme hakkını ve toplu pazarlık yapma hakkını kısıtlamaktadır.

Anayasanın “Toplu İş Sözleşmesi Hakkı” başlıklı 53. maddesinde, “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler” düzenlemesi yer alırken, 7330 Sayılı Yasadaki iptali talep edilen düzenleme ile toplu sözleşme yapma hakkı da kısıtlanmıştır. Şöyle ki, “söz konusu düzenleme ile Şirket bünyesindeki işçiler halihazırda örgütlü oldukları sendikaları aracılığıyla toplu pazarlık hakkından yararlanarak ücret ve diğer mali ve sosyal haklarını arttırmak isteseler dahi iptali talep edilen düzenleme nedeniyle sendikalar ve işveren vekili bu hakkın kullanılabilmesine yönelik bir adım atamaz hale getirilmektedir. Baştan itibaren ücretlerin belirlenmesine yönelik bu üst sınır, özgür bir pazarlık hakkını ortadan kaldıracı bir nitelik taşımaktadır. Bu husus açıkça toplu pazarlık hakkını düzenleyen Anayasa’nın 53. maddesine aykırıdır, iptali gerekir.

Anayasa’nın “Ücrette adalet sağlanması” başlıklı 55. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, “Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır”. Oysa, iptali talep edilen cümle ile Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi bünyesinde çalışmakta olan personelin ücretlerine üst sınır getirilmesine ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. İhtilafli kuralla, şirket personeline ödenecek ücretin üst sınırının saptanmasında, Şirket Genel Kurulu’na yetki verilmektedir. Bu yetki çerçevesinde, Kurul, herhangi bir kıstasa tabi olmaksızın, ücret belirleme yetkisine sahip olmuştur. Bu yetkinin kapsamı ve sınırlarının belli olmaması itibarıyla, kanun koyucu, “çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri” için gerekli tedbiri almak şöyle dursun; Şirket Genel Kurulu’na, tamamen keyfi ve hiçbir ücrette adalet mülahaza ve ölçütüyle bağlı olmayan bir takdir yetkisi tanımıştır. Çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri imkanını tamamen Şirket Genel Kurulu’nun “lütfuna” tabi kılan ihtilafli kural, Anayasa’nın 55. maddesine aykırıdır.

Son olarak; yukarıda da işaret edildiği üzere, Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrası; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” kuralını içermektedir.

Anayasanın 128/2. maddesinde ifade edilen kanunla düzenlenme ilkesi çerçevesinde temel esasların belirlenmiş olması şartıyla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdir yetkisine bırakılabilir. Yürütmenin düzenleme yetkisi sınırlı ve bağımlı bir yetki niteliğindedir. Bu nedenle yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi tanınması Anayasanın 2. 7. ve 128/2. maddelerine aykırılık oluşturur.

Oysa iptali talep edilen cümle ile Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi bünyesinde çalışmakta olan personelin ücretlerine üst sınır getirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Şirket personeline ödenecek ücretin üst sınırının saptanmasında Şirket Genel Kuruluna yetki verilmektedir. Dolayısıyla bu yetki çerçevesinde Kurul, herhangi bir nesnel ölçüte bağlı olmaksızın ücret belirleme hakkı kazanmıştır. Bu yetkinin kapsamı ve sınırları belli değildir. Dolayısıyla Anayasa'nın 128 inci maddesinde belirtilen kanunilik ilkesine açık bir aykırılık söz konusudur. Bu nedenle iptali gerekir.

Sonuç olarak 30/6/2021 tarih ve 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasının yedinci cümlesi, Anayasa'nın 2., 7., 53., 55. ve 128. maddelerine aykırıdır. Bu nedenle söz konusu cümlenin iptali talep edilmektedir.

YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

30.06.2021 tarih ve 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un iptali istenen kuralları yukarıda açıklandığı gibi Anayasa'nın pek çok maddesine aykırıdır ve uygulanması halinde telafisi imkânsız sonuçlar doğuracağı açıktır. İptali istenen kurallar açık bir şekilde bireylerin anayasal temel haklarını ihlal etmektedir. Hukuk devletinin temel esaslarına, belirlilik, öngörülebilirlik ve yasaların kamu yararı amacıyla çıkarılması ilkelere aykırı, TBMM'nin kamu ortaklıklarını denetleme yetkisini ortadan kaldıran, çalışanların haklarını zedeleyen bir yasanın uygulanması halinde telafisi imkânsız sonuçlar doğuracağı açıktır.

Yukarıda ayrıntılı olarak açıklandığı gibi temel hak ve özgürlükleri, hak sınırlama ölçütlerine aykırı şekilde sınırlandıran kurallar Anayasanın pek çok hükmünü ihlal etmektedir. Anayasal düzenin hukuka aykırı kural ve düzenlemelerden en kısa sürede arındırılması, hukuk devletinin temel gereğidir. Anayasa'ya 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.

İptali istenen kuralların uygulanmasından kaynaklanan ağır temel hak ihlallerinin bir an önce sona erdirilmesi ve daha ağır ve telafisi imkânsız sonuçlar doğurmasını engellemek amacıyla Anayasaya açıkça aykırı olan ve iptali istenen hükümlerin iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin de durdurulması istenerek Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır.

SONUÇ VE İSTEM

Esas Sayısı : 2021/92

Karar Sayısı : 2023/27

30.06.2021 tarih ve 7330 sayılı Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un;

1- 3. maddesinin, Anayasanın 2. maddesine,

2- 5. maddesinin, Anayasanın 2. ve 165. maddelerine,

3- 6. maddesinin (3) numaralı fıkrasında yer alan "Kamu görevlilerine" ibaresinin, Anayasanın 2., 7., 10. ve 128. maddelerine,

4- 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasının dördüncü, beşinci, altıncı ve yedinci cümlelerinin, Anayasanın 2., 7., 10., 53., 55. ve 128. maddelerine,

aykırı olduğundan 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."