

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:1976/50

Karar Sayısı:1977/13

Karar Günü:15/2/1977

Resmi Gazete tarih/sayı:31.5.1977/15952

İtiraz yoluna başvuran : Danıştay Dava Daireleri Kurulu

İtirazın Konusu : 4/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 31/7/1970 günlü, 1327 sayılı Yasanın 90. maddesi ile eklenen Ek Geçici 23. maddenin Anayasa'nın 64. ve 117. maddelerine aykırı olması nedeniyle iptali istemidir.

I- OLAY :

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa 1327 Sayılı Yasanın 90. maddesiyle eklenen Ek Geçici 23. madde uyarınca yürürlüğe konulan 28/11/1970 günlü 7/1636 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesi, 920 sayılı Yasa ile değişik 772 sayılı Yasaya göre çalıştırılan çarşı ve mahalle bekçilerinin, almakta oldukları ücretler üzerinden 13, 14, 15. ve 16. derecelere intibak ettirilmelerini ve bu ücretlerde geçen hizmet yılları için kademe ilerlemesine bağlı tutulmasını öngörmüştür.

Danıştayda açılan davada, çarşı ve mahalle bekçilerinin intibaklarının, 657 Sayılı Yasaya 1327 sayılı Yasa ile eklenen ek geçici maddelere göre, öğrenim ve kıdem durumlarının değerlendirilmesi yoluyla yapılması gerektiği, bu Yasanın ek geçici 23. maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının, böyle bir değerlendirmeye yer vermemesi nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek, 1. maddesinin iptaline karar verilmesi istenmiş, davaya bakan Danıştay Dava Daireleri Kurulunca da, sözü edilen Bakanlar Kurulu Kararının dayandırıldığı Ek geçici 23. maddenin Anayasa'nın 64. ve 117. maddelerine aykırı olduğu kanısına varılarak iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına 11/6/1976 gününde karar verilmiştir.

III. YASA METİNLERİ:

1- 14/7/1965 günlü ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 31/7/1970 günlü ve 1327 sayılı Yasanın 90. maddesiyle eklenen ve iptali istenen Ek geçici 23. madde şöyledir :

Ek Geçici Madde 23- Bu Kanunun uygulanmasında yeterli hüküm olmaması dolayısıyla kesin bir şekilde halledilmesine imkân bulunmayan durumları, kanunun benzer hükümleri ile genel ilkelerini dikkate almak suretiyle çözümlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Bakanlar Kurulu kararlarıyla çözümlenen haller için en kısa zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisine gerekli kanun tasarısı sevk edilir.

2- İtirazda dayanan ve konu ile ilgili bulunan öteki Anayasa kuralları:

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Anayasa'nın şu maddelerine dayanmıştır :

Madde 64- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindendir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunla, belli konularda, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren Kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve Kanun Hükmünde Kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

Bu kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki Kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan, Kararnameler Anayasa'nın ve Yasama Meclisleri İçtüzüklerinin Kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarısı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar, Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazete'de yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasa'ya uygunluğunu da denetler.

Madde 117- Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, Genel İdare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduktan kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.

Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Konu ile ilgili öteki Anayasa Maddeleri şöyledir:

Madde 85- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Meclisler, çalışmalarını, kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler.

İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclislerin bütün faaliyetlerine kuvvetleri oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasî Parti Grupları, en az on üyeden meydana gelir.

Meclisler, kendi kolluk işlerini başkanları eliyle düzenler ve yürütürler.

Madde 92- Kanun tasarısı ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşülür.

Millet Meclisinde kabul, değiştirilerek kabul veya red edilen tasarısı ve teklifler Cumhuriyet Senatosuna gönderilir.

Millet Meclisinde kabul edilen metin, Cumhuriyet Senatosunca değişiklik yapılmadan kabul edilirse, bu metin kanunlaşır.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gelen metni değiştirerek kabul ederse, Millet Meclisinin bu değişikliği benimsemesi halinde metin kanunlaşır.

Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosundan gelen metni benimsemezse, her iki meclisin ilgili komisyonlarından seçilecek eşit sayıdaki üyelerden bir karma komisyon kurulur. Bu komisyonun

hazırladığı metin Millet Meclisine sunulur. Millet Meclisi, karma komisyonca veya Cumhuriyet Senatosunca veya daha önce kendisince hazırlanmış olan metinlerden birini olduğu gibi kabul etmek zorundadır. Cumhuriyet Senatosunda üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilmiş olan madde değişikliklerinde, Millet Meclisinin kendi ilk metnini benimsemesi için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Bu halde açık oya başvurulur.

Millet Meclisinin red ettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca da reddedilirse düşer.

Millet Meclisinin reddettiği bir tasarı veya teklif, Cumhuriyet Senatosunca olduğu gibi veya değiştirilerek kabul edilirse, Millet Meclisi, Cumhuriyet Senatosunun kabul ettiği metni yeniden görüşür. Cumhuriyet Senatosunun metni Millet Meclisince benimsenirse, kanunlaşır; reddedilirse tasarı veya teklif düşer; Cumhuriyet Senatosundan gelen metin Millet Meclisince değiştirilerek kabul edilirse, 5 inci fıkra hükümleri uygulanır.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin Millet Meclisi tarafından kabulü için, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosunca üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile tümü reddedilen bir metnin kanunlaşabilmesi, Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilmesine bağlıdır. Bu halde açık oya başvurulur.

Cumhuriyet Senatosu, kendisine gönderilen bir metni, Millet Meclisi Komisyonlarında ve Genel Kurulundaki görüşme süresini aşmayan bir süre içinde karara bağlar; bu süre üç ayı geçemez ve ivedilik hallerinde onbeş günden, ivedi olmayan hallerde bir aydan kısa olamaz. Bu süreler içinde karara bağlanmayan metinler, Cumhuriyet Senatosunca, Millet Meclisinden gelen şekliyle kabul edilmiş sayılır. Bu fıkra da belirtilen süreler Meclislerin tatili devamınca işlemez.

Yasama Meclislerinin Ve mahalli idarelerin seçimleri ve siyasi partilerle ilgili tasarı ve tekliflerinin kabul veya reddinde yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır. Ancak, karma komisyon kurulmasını gerektiren hallerde, karma komisyonun raporu Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birleşik toplantısında görüşülür ve karara bağlanır; Türkiye Büyük Millet Meclisinin birleşik toplantısında Millet Meclisinin ilk metninin kabulü için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu lâzımdır. 8 inci ve 9 uncu fıkralar hükümleri saklıdır.

IV. İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi, Kani Vrana, Şevket Müftügil, Halit Zarbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Koçak, Şekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Ahmet Salih Çebi, Nihat O. Akçakayalıoğlu, Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katıldıkları 18/11/1976 günlü toplantıda, içtüzüğünün 15. maddesi uyarınca ilk incelemeyi yapmış ve dosyanın eksikliği bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar vermiştir.

V. ESASIN İNCELENMESİ :

İtirazın esasına ilişkin rapor, Danıştay Dava Daireleri Kurulunun Anayasa Mahkemesine başvurulmasını içeren gerekçeli kararı, iptali istenen Yasa kuralı, İtirazda dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri, konu ile ilgili öteki yasama belgeleri ve metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Bu evrede Danıştay Dava Daireleri Kurulunun, bakmakta olduğu davada Ek Geçici 23. maddeyi, çeşitli konuları kapsayan Bakanlar Kurulu Kararının hangi hükümleri açısından

uygulayacağı; dolayısıyla incelemenin bir sınır içinde yapılması gerekip gerekmeyeceği sorunu üzerinde durulmuştur.

Gerçekten itiraz konusu Ek Geçici 23. maddeye dayanılarak düzenlenen ve Danıştayda açılan dava ile iptali istenen 28/11/1970 günlü ve 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, çeşitli konulan kapsamaktadır. Danıştay Dava Daireleri Kurulunda görülmekte olan dava ise, Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesinde yeralan çarşı ve mahalle bekçilerinin intibak işlemlerine ilişkindir ve adı geçen kurul da bakmakta olduğu davada söz konusu Ek Geçici 23. maddeyi Bakanlar Kurulu Kararının yalnız 1. maddesi açısından uygulama durumundadır.

Anayasanın 151. maddesi, bir davaya bakmakta olan Mahkemeye ancak uygulanacak yasa hükmü açısından Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi tanımıştır.

Bu nedenlerle Ek Geçici 23. maddenin tümüne yönelik itiraz üzerine işin esasının, 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının, davada uygulanacak 1. maddesinin kapsamına girenler açısından incelenmesine karar verilmelidir.

Ziya Önel, Abdullah Üner, Şekip Çopuroğlu, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Adil Esmer ve Nihat O. Akçakayalıoğlu bir sınırlama yapılması gerekmediğini ileri sürerek bu görüşe katılmamışlardır.

A- Biçim yönünden inceleme :

İtiraz yoluna başvuran Danıştay Dava Daireleri Kurulu kararında, itiraz konusu Ek geçici 23. maddenin, Yasama Meclislerinde uygulanan yöntemler yönünden de Anayasaya aykırı bir biçimde oluşturulduğu savına yer verilmemiş ise de, Anayasanın 148. maddesinin birinci fıkrası buyruğuna uyularak yürürlüğe konulan 22/4/1962 günlü, ve 44 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 28. maddesinin birinci fıkrasında Anayasa Mahkemesinin, istemle bağlı kalmak koşuluyla, istemde dayananlardan başka gerekçelerle de karar verebileceği belirtilmiştir. Bu nedenle, iptali istenen Ek Geçici 23. maddenin Yasama Meclislerince oluşturulmasında biçim yönünden Anayasa'ya aykırılık bulunup bulunmadığı konusunun öncelikle incelenmesi gerekmiştir.

1- Millet Meclisinde :

a) Değişiklik önergesini verme süresinin sınırlandırılması sorunu :

Millet Meclisinin 27/6/1970 günlü 113. Birleşiminin 1. oturumunda kimi grup temsilcilerince Başkanlığa verilen "gündemde bulunan 200 sıra sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu Kanuna bazı maddeler eklenmesine ve bu kanun kapsamı dışında kalan kamu personelinin aylık ve ücretlerine dair Kanun tasarısının teknik ve sistematik bir konu arz etmesi dolayısıyla sözü geçen kanunun 29/6/1970 tarihinde müzakeresine başlanmasını ve sayın üyelerin maddeler hakkındaki değişiklik önergelerini 29/6/1970 pazartesi günü tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar vermelerini ve buna göre değişiklik önergesi verilmeyen maddelerin okunup oylanmakla iktifa edilmesini arz ve teklif ederiz." biçimindeki önergeyi Başkan açıklayarak oya sunmuş ve önerge kabul olunmuştur.

Kanun tasarısının Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında Anayasa'nın Ek Geçici 3. maddesi uyarınca uygulanmakta olan "Dahili Nizamname"nin, "Tadilnameler" başlıklı 116-123. maddelerinde değişiklik önergeleriyle ilgili yöntemle düzenlenmiştir. Bunlardan 117. maddede Kanun layihası veya teklifinin birinci müzakeresi bittikten sonra arz olunan yeni tadilnameler, o layihanın tetkikine memur encümene verilmek lâzımdır", 118. maddede de "Birinci ve ikinci

müzakerenin cereyanı sırasında takdim olunan tâdilnamelerin, ait olduğu encümene havalesini mazbata muharriri talep ederse bu havale mecburidir." denilmektedir.

"Dahili Nizamname" nin bu hükümleri, bir kanun tasarısı veya teklifinin maddeleri üzerindeki görüşmeler sona erinceye kadar milletvekillerine değişiklik Önergesi verme olanağını sağlamaktadır. Durum böyle iken yukarıda açıklanan önerenin Millet Meclisi Genel Kurulunca kabulü ile milletvekillerinin değişiklik önergesi verme haklarını kullanabilmeleri, zaman bakımından, geniş ölçüde sınırlanmış ve böylece "Dahili Nizamname" hükümlerine aykırı bir yol tutulmuştur.

Anayasa'nın 85. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler, çalışmalarını kendi yaptıkları İçtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler." kuralı yer almıştır. Oysa değişiklik önergelerinin tasarının tümü üzerindeki görüşmelerin bitimine kadar verilmesini öngören önerenin kabulüne ilişkin Millet Meclisi kararı, "Dahili Nizamname" hükümlerini bir yana itmiş ve milletvekillerinin değişiklik önergesi verme haklarını kullanmalarını, zaman bakımından, daraltan bir başka yönetime bağlamıştır.

Milletvekillerinin, maddelerin görüşülmesi evresinde, maddelerde yer alması veya maddelerden çıkarılması gerektiği kanısına vardıkları konulan, içtüzük kuralları içinde Önergeye bağlama haklarını kullanmalarının, içtüzük dışı bir tutumla kısıtlanması onların iradelerini gereği gibi açıklayamamaları sonucunu doğurur.

"Dahili Nizamname" nin 117. ve 118. ve dolayısıyla Anayasa'nın 85. ve 92. maddeleriyle bağdaşmayan bu tutum, itiraz konusu ek geçici 23. maddenin geçerliğine gölge düşürecek ve bu maddenin biçim yönünden iptalini gerektirecek Önem ve ağırlıkta bir aykırılığı oluşturmuştur.

Bu nedenlerle itiraz konusu yasa kuralının iptaline karar verilmelidir.

b) İtiraz konusu maddenin, Millet Meclisinde görüşme açılmaksızın oylanmış olması sorunu :

Metni yukarıda (a) bendinde açıklanan ve değişiklik önergesi verme zamanı ve görüşme biçimi ile ilgili olup Millet Meclisinin kabulüne erişen önerge uyarınca, itiraz konusu Ek Geçici 23. madde, birinci görüşme evresinde (ivedilik yönteminin uygulanması nedeniyle, "Dahili Nizamname" nin öngördüğü ikinci görüşme yapılmamıştır.) üzerinde görüşme açılmaksızın oylanmış ve kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 92. maddesinin birinci fıkrasında "Kanun tasarısı ve teklifleri önce Millet Meclisinde görüşülür" denilmektedir. Bu fıkra da yer alan görüşme işinin, maddenin tümünün öz ögesini oluşturduğu kuşkusuzdur. Bir yasa tasarısı veya teklifi az veya çok sayıda maddeleri içerir. Bu nedenle tasarısı veya teklifin yasalaştırılması, her madde üzerinde görüşme açılmasıyla sağlanabilir. Bu olanak sağlanmadıkça tasarısı veya teklifin görüşülmüş ve böylece Anayasa'nın 92. maddesi buyruğunun yerine getirilmiş olduğundan söz edilemez. .

Yasama Meclisleri İçtüzüklerinde, Anayasa'nın buyruğu uyarınca, görüşmelerin nasıl yapılacağı da kurallara bağlanmıştır. İtiraz konusu hükmü kapsayan Yasanın görüşülmesi sırasında uygulanan "Dahili Nizamname" ye göre, tasarısı veya teklifler, ancak iki evrede görüşüldükten sonra kesin sonuca bağlanır (Madde : 99). Birinci evrede tasarısı veya teklifin tümü üzerinde ve maddelere geçilmesi kabul edilmiş ise maddeler üzerinde görüşme açılması gerekir. (Madde 103 - 105). ikinci evrede tasarısı veya teklifin tümü üzerinde görüşme yapılamaz. Maddelerden de yalnız değişiklik önergesi verilmiş olanlar üzerinde görüşme açılır (Madde : 107).

Öte yandan "Dahili Nizamname" kimi tasarı ve teklifleri nitelikleri bakımından, bir kez görüşmeye bağlı tutmuş (Madde 100); ivedilikle görüşülmesi kararlaştırılan tasan veya tekliflerin ise bir kez görüşülmesi ile yetinileceğini belirtmiş (Madde 72); itiraz konusu maddeyi kapsayan tasarıda da bu yolla, bir kez görüşme yöntemi uygulanmıştır. Ancak itiraz konusu Ek Geçici 23. madde, kabul edilmiş bulunan Önerge uyarınca, üzerinde görüşme açılmaksızın oya sunulmuş ve böylece ivedilik kararı ile sanki birinci görüşme ortadan kaldırılmış gibi, ikinci görüşme yöntemi uygulanarak kabul edilmiştir. Bu durum; içtüzük kurallarına uyulmamış olmanın ortaya koyduğu belirgin bir aksaklıktır.

Söz konusu önerenin kabulü ile tutulan yolun, yasanın maddeleri arasında bulunması gereken uyumu da olumsuz yönde etkilemesi olasıdır. Çünkü bir madde üzerinde verilmiş bulunan değişiklik önergesinin kabulü, üzerinde görüşmeler, sırasında önerge verilmesi önlenmiş ve böylece görüşmesiz oylanmış olan bir başka madde ile çelişkilik bir durum yaratabilir. Kimi maddeleri birbirleriyle çelişen yasaların ise, uygulamalarda duraksamalara neden olacağı açıktır. Bu olasılık da tasarıların İçtüzük kurallarından sapılmaksızın yasalaştırılmaları ve böylece, yasaların, uygulamada duraksamaya yolaçacak duruma düşürülmekten korunmaları gereğini ön plâna çıkarmaktadır. Bu arada Yasama Meclisleri üyelerinin hiçbir baskı ve kısıtlamaya uğratılmaksızın iradelerini, içtüzük kuralları içinde, serbestçe belirtme olanaklarından yoksun bırakılmamaları gereği de gözden uzak tutulamaz.

Görülüyor ki itiraz konusu Ek Geçici 23. maddenin yasalaştırılmasında izlenen yöntem, onun geçerliğini olumsuz yolda etkileyen ve "Dahili Nizamname" nin 103 - 105. ve dolayısıyla Anayasa'nın 85. ve 92. maddelerine ters düşen ağır ve önemli bir biçim sakatlığı oluşturmuştur.

İtiraz konusu kural bu nedenlerle de iptal edilmelidir.

2- Cumhuriyet Senatosunda :

İtiraz konusu kuralın Cumhuriyet Senatosunda görüşme açılmaksızın oylanması sorunu:

Cumhuriyet Senatosunun 23/7/1970 günlü 99. Birleşiminde Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plân Komisyonu Başkanınca verilen "Görüşülmekte olan tasarının değişiklik önergesi verilmiş bulunan maddeleri Üzerinde müzakere açılmasını, diğer maddelerin okunarak oylanmasını arz ve teklif ederim" biçimindeki Önerge, oya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

Anayasa'nın 92. maddesinin yapılmasını öngördüğü görüşmelerin yöntemleri, yine Anayasa'nın 85. maddesi buyruğuna uyularak düzenlenen Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğünde gösterilmiştir. (Madde 73 - 75). Bu İçtüzüğün öngördüğü yöntemlerin itiraz konusu kuralı kapsayan tasarının Millet Meclisinde görüşüldüğü sırada yürürlükte olan "Dahili Nizamname" yöntemlerinden, öz bakımından, ayrı bir yönü yoktur. Üzerinde değişiklik önergesi verilmeyen bir maddenin Yasama Meclislerinde görüşme açılmaksızın oylanmasının, İçtüzük ve dolayısıyla Anayasa hükümleri açısından oluşturduğu sakatlığın ağırlığı ve önemi, bu bölümün Millet Meclisi işlemlerini kapsayan 1 sayılı kesiminin (b) bendinde gerekçeleriyle açıklanmış olduğundan bunların burada yenilenmesine gerek görülmemiş ve itiraz konusu kuralın bu nedenle de iptal edilmesi gerekmiştir.

Bu bölümün (A) 1 sayılı kesiminin (a) ve (b) bentleriyle 2 sayılı kesiminde yer alan sonuçlara Halit Zarbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Adil Esmer ve Nihat O. Akçakayalıoğlu katılmamışlardır.

B- Esas yönünden inceleme :

İtiraz konusu Ek Geçici 23. maddenin biçim yönünden Anayasaya aykırı görülerek iptaline karar verildiğine, göre, işin esas yönünden de incelenmesine olanak bulunup bulunmadığı sorunu üzerinde durulmuştur.

Anayasanın değişik 147. maddesi uyarınca "Anayasa Mahkemesi Kanunlarının Anayasaya uygunluğunu denetler."

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun ileri sürdüğü Anayasa aykırılık itirazı üzerine Anayasa Mahkemesince Anayasaya uygunluk denetimi yapılmış ve Ek Geçici 23. maddenin, yasama meclislerinde İçtüzük ve dolayısıyla Anayasa hükümlerine aykırı bir yöntem uygulanması yoluyla yasalaştırıldığı anlaşıldığından, iptaline karar verilmiştir. Bu karar, Anayasanın değişik 152. maddesinin birinci fıkrası uyarınca kesindir ve bu niteliği ile de Anayasa Mahkemesini bağlar. Anayasa Mahkemesinin biçim yönünden incelediği nedenlerle iptaline karar verdiği bir hükmü, bir de esas yönünden de incelemeye bağlı tutması, Anayasa Mahkemesi kararlarının kesinliği ilkesiyle bağdaştırılmaz.

Anayasanın değişik 152. maddesinin ikinci fıkrasında yeralan ve Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilen Kanun ve içtüzük hükümlerinin gerekçeli Kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günde yürürlükten kalkacağına ilişkin bulunan hükmün, kararın kesinliği ile bir ilgisi yoktur. Bu görüşü, maddenin son fıkrasındaki "Anayasa Mahkemesi Kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar." Hükümleri de pekiştirmektedir. Görülüyor ki Anayasa Mahkemesi Kararlarının bağlayıcılığı, devlet organlarının ve kişilerin onları öğrenebilmelerini sağlayan Resmî Gazete'de yayımlanma günü ile koşullandırılmıştır.

Halbuki Anayasa Mahkemesi kararının varlığını, onu verdiği anda bilmekte ve kendisinin kararıyla bağlı kalması da o anda gerçekleşmektedir.

Mahkemelerin baktıkları işlerde biçim yönünü Öncelikle ele almaları genel bir kural niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi de Ötedenberi bu yöntemi uygulamakta ve ortada biçim yönünden Anayasaya aykırılık sorunu varsa bu sorunun çözümünü ön plâna almakta ve bu nedenle iptal kararı verirse, artık işin esas yönünden de incelenmesine gerek görmemektedir, işin biçim açısından ele alınması, dava veya itiraz konusu kuralın yasalaştırılması için Yasama Meclislerinde izlenen yöntemlerin tüm yönleriyle incelenmesini gerektirir, itiraz konunu Ek Geçici 23. maddenin Anayasaya uygunluğunun denetiminde de, yukarıda (V) sayılı bölümün (A) kesiminin 1 ve 2 sayılı bentlerinden anlaşılabacağı üzere, bu yöntem sürdürülmüş ve yapılan incelemelerin verileri, biçim yönünden Anayasaya aykırılığın gerekçelerini oluşturmuştur.

Burada 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı "Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrası hükümlerine değinmekte yarar vardır. Bu fıkra "Anayasa Mahkemesi kanunların veya yasama meclisleri İçtüzüklerinin Anayasaya aykırılığı hususunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmaya mecbur değildir. Mahkemece taleple bağlı kalmak kaydıyla, başka gerekçeler ile de Anayasaya aykırılık kararı verebilir." Denilmektedir. Anayasa Mahkemesince de itiraz konusu madde, biçim yönünden incelenerek iptaline karar verilmiş ve böylece itiraz yoluna başvuran Danıştay Dava Daireleri Kurulunun istemi karara bağlanmış olduğundan, Öz yönünden öne sürülen nedenlerin ele alınmasına olanak kalmamıştır. Bir başka anlatımla Anayasa Mahkemesinin, itiraz veya davada ileri sürülen gerekçelere dayanması zorunda olmadığına ve kesin nitelikteki iptal kararıyla bağlı bulunduğu göre, geçerliğini yitirdiğini bildirdiği maddeyi yeniden ele alıp incelemeyi sürdürmesine olanak yoktur. Kaldı ki böyle bir incelemeden yarar da beklenemez. Çünkü bu

inceleme sonunda verilecek karar, hangi doğrultuda olursa olsun, iptali kararlaştırılan yasa kuralı üzerinde artık etkili olamaz.

Öteyandan, biçim yönünden iptal edilen yasa kuralının, esas yönünden de incelenip karara bağlanması gereğinin kimi yetkili kuruluşları uyarma olanağının sağlanması düşüncesine dayandırılması da, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetki alanı ile bağdaştırılamaz.

Bu nedenlerle işin bir kez de esas yönünden incelenmesine yer yoktur.

Nihat O. Akçakayalıoğlu bu sonuca değişik gerekçe ile katılmış, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Koçak ve Ahmet Erdoğan bu görüşe katılmamışlardır.

C- İptal hükmünün, yürürlüğe gireceği günün ayrıca kararlaştırılmasına gerek olup olmadığı sorunu :

Anayasa'nın değişik 152. maddesinin ikinci fıkrasıyla 44 sayılı Yasanın 50. maddesinin üçüncü fıkrasında, gereken hallerde iptal hükmünün yürürlüğe gireceği günün Anayasa Mahkemesince ayrıca belirtilebileceği ve dördüncü fıkrasında da iptal kararı verilmesiyle meydana gelecek boşluğun, kamu düzenini tehdit edici mahiyette görülmesi halinde üçüncü fıkra hükmünün uygulanması gerekeceği belirtilmiştir. Ek Geçici 23. madde sadece 28/11/1970 günlü ve 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesi kapsamına girenler açısından iptal edilmiştir. Bu kararın kamu düzenini bozacak ağırlıkta bir boşluğu oluşturmadığı açıktır. Bu nedenle iptal kararının yürürlüğe gireceği günün ayrıca belirtilmesine gerek yoktur. Nihat O. Akçakayalıoğlu bu görüşe katılmamıştır.

VI. SONUÇ :

1- 14/7/1965 günlü, 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu" na 31/7/1970 günlü, 1327 sayılı Yasanın 90. maddesiyle eklenen Ek Geçici 23. maddenin, sadece davada uygulanacak 28/11/1970 günlü, 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesi kapsamına girenler açısından incelenmesine Ziya Önel, Abdullah Üner, Şekip Çopuroğlu, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Adil Esmer ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun (sınırlama yapılması gerekmediği) yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla;

2- Ek Geçici 23. madde üzerinde Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda görüşme açılmaksızın, sadece okunmakla yetinilerek oylamaya gidilmesinin ve ayrıca Millet Meclisindeki görüşmelerde, maddelere ilişkin değiştirge önergesi verilmesinin, tasarının tümünün görüşülmesi bitinceye kadar olan süre ile sınırlandırılmış olmasının içtüzük hükümlerine ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı olduğuna ve sözü geçen kuralın yukarıda açıklanan sınırlama kararı çerçevesinde biçim yönünden iptaline Halit Zerbun, Ziya Önel, Abdullah Üner, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Adil Esmer ve Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

3- İtiraz konusu kuralın biçim yönünden iptaline karar verilmiş bulunması karşısında esas yönünden Anayasa'ya aykırılık sorunu üzerinde durulmasına yer olmadığına Ziya önel, Abdullah Üner, Ahmet Koçak ve Ahmet Erdoğan'nun karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

4- Anayasa'nın değişik 152. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca iptal hükmünün yürürlüğe gireceği günün ayrıca belirtilmesine gerek bulunmadığına Nihat O. Akçakayalıoğlu'nun karşıoyuyla ve oyçokluğuyla,

15/2/1977 gününde karar verildi.

Esas Sayısı:1976/50
Karar Sayısı:1977/13

Başkanvekili
Şevket Müftügil

Üye
Ahmet Akar

Üye
Halit Zarbun

Üye
Ziya Önel

Üye
Abdullah Üner

Üye
Ahmet Koçak

Üye
Şekip Çopuroğlu

Üye
Fahrettin Uluç

Üye
Muhittin Gürün

Üye
Lütfi Ömerbaş

Üye
Hasan Gürsel

Üye
Ahmet Salih Çebi

Üye
Adil Esmer

Üye
Nihat O. Akçakayalıoğlu

Üye
Ahmet H. Boyacıoğlu

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin 1976/50 Esas, 1977/13, Karar sayılı kararında, Sayın Abdullah Üner'in yazdığı karşıoy yazısının iki sayılı bendinde ileri sürdüğü görüş ve düşüncelere iştirak etmek suretiyle sözü geçen kararın bu kısmına katılmıyorum.

Üye
Halit Zarbun

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin Esas: 1976/50, Karar: 1977/13 sayılı kararında, Sayın Abdullah Üner'in yazdığı karşıoy yazısında belirtilen nedenlerle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

KARŞIOY GEREKÇESİ

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa 1327 Kanunla eklenen Ek Geçici 23. maddenin şekil yönünden iptaline ilişkin çoğunluk kararına katılmadığının nedenleri aşağıdadır.

1- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa 1327 Sayılı Kanunla eklenen Ek Geçici 23. maddenin birinci fıkrasında, "Bu Kanunun uygulanmasında yeterli hüküm olmaması dolayısıyla kesin bir şekilde halledilmesine imkân bulunmayan durumları, Kanunun benzer hükümleri ile genel ilkelerin dikkate almak suretiyle çözülemeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış ve bu hükme dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılmış olan 28/11/1970 günlü ve 7/1636 sayılı Kararnamede Çarşı ve Mahalle Bekçileri ile bu teşkilâtta görevli personelin, almakta oldukları ücretlerin miktarları gözönünde tutularak derecelere intibakları sağlanmış ve Danıştay Dava Daireleri Genci Kurulunca da bir sınırlama yapılmaksızın anılan Ek Geçici Maddenin tümünün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına karar verilmiştir.

Dava açan kişilerin sıfatları veya davanın nedenleri, Kanunun Anayasa Mahkemesinde incelenmesi sırasında incelemenin ve verilecek kararın bu bakımlardan sınırlandırılmasını gerektirmediği gibi böyle bir sınırlamanın Anayasa'nın 151. maddesinin özü ve sözü ile bağdaştırılması olanağı da yoktur. Bu olayda böyle bir sınırlamanın aynı durumda olan herkese ayrıntısız ve eşit olarak uygulanması gereken Kanun Hükümünün belli bir zümre için uygulanmaması ve fakat öteki zümreler hakkında uygulanması gibi Anayasa'nın reddettiği eşitsizlik ve imtiyazlı durumların meydana gelmesi sonucunu da doğurmaktadır.

2- İtiraz olunan Ek Geçici 23. maddeyi de kapsayan 1327 sayılı Kanuna ilişkin tasarının Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında verilen bir önerge üzerine üyelerin maddelere ilişkin değişiklik Önergelerini tasarının tümü üzerindeki görüşmeler bitinceye kadar vermelerine ve ayrıca Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarınca da, değişiklik önergesi verilmeyen maddelerin okunup oylanmasına karar verilmiş ve Ek Geçici 23. madde hakkında değişiklik önergesi verilmemiş olması dolayısıyla bu kararlar doğrultusunda oylanıp kabul edilmiş olduğu gerekçesiyle ve çoğunlukla iptaline karar verilmiş ise de :

a) Anayasada Kanun teklif ve tasarılarının meclislerde görüşülmesi sırasında uygulanacak usulle ilgili bir kural yoktur. Bu konu, meclislerin kendi yaptıkları İçtüzüklerinde yer almıştır. Yasama meclislerinde, içtüzüklerin şekle ilişkin herhangi bir kuralına uygun hareket edilmemiş olması o Kanunun herhalde iptalini gerektirmeyip ancak Kanunun geçerliliğini etkileyecek ve meclislerin iradelerini zedeleyecek derecede ağır olanları iptal nedenini oluşturabilecektir. Anayasa Mahkemesi'nin ötedenberi görüş ve uygulamaları da bu yoldadır. Buna bir örnek vermek gerekirse, Anayasa Mahkemesinin 16/11/1965 günlü, Esas: 1964/56, Karar: 1965/59 sayılı kararında şöyle denilmektedir;

"İçtüzük hükümleri genellikle şekle ait kurallardır. Bu hükümler içinde yasama meclislerince verilen bir kararın sıhhati üzerinde etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunduğu gibi bu derece önemli olmayanlarda vardır. Birinci kategoriye girenlere aykırılığın iptal nedeni teşkil edeceği, buna karşılık öteki kurallara riayetsizliğin iptali gerektirmeyeceği kabul edilmelidir. Anayasa'da gösterilmeyen ve yalnız içtüzüklerde bulunan şekil kuralları arasında bu ayrımı yapmak

Anayasa'nın maksadına uygun düşer. Zira, İçtüzükteki şekil kurallarına aşın bağıllık yasama meclislerinin çalışmalarını lüzumsuz yere aksatır. Doktrinde de bu yolda ayırımı destekleyen görüşler vardır. Millet Meclisi Anayasa Komisyonu 44 Sayılı Kanuna ait raporunda Yasama Meclislerinin, Kanunun görüşülmesinde ve kabulünde içtüzük hükümlerine uyup uymadıklarını kontrol bakımından mahkemelerin ihtiyatlı ve ölçülü davranmaları lüzumlu olduğu ve Anayasanın koyduğu sekil şartlarından farklı olarak İçtüzüklerdeki şekil şartlarının hepsinin mutlak butlanı gerektirmeyeceği belirtilmiştir. Komisyonun bu kanısı Anayasanın maksadı ve bilimsel görüşlerle bağdaşmaktadır." (Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 3, Sayfa: 284).

Demek oluyor ki Millet Meclisinin esas İçtüzüğü yapılcaya kadar geçici bir süre uygulanmış olan eski İçtüzüğün bazı kurallarına uyulmamış olması herhalde kanunun iptalini gerektirmeyecek ve ancak Kanunun geçerliliğini etkileyecek ve meclislerin iradelerini zedeleyecek kadar ağır ve önemli olanların iptal nedeni sayılabilecektir. Olayda ise, söz konusu önergeler Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarında okunmuş, üzerlerinde konuşma açılmış, hiç bir üye tarafından itiraza uğramamış, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarının serbest irade ve oyları ile kabul edilmiş olmasına göre artık ortada meclislerin iradelerini zedeleyen ve kanunun geçerliliğini tehlikeye düşüren ve iptal nedeni oluşturan bir durum mevcut bulunmamaktadır.

b) Kanunun Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında uygulanmış olan eski İçtüzük (Dahili Nizamname) 1 Eylül 1973 tarihinde yürürlükten kalkmış, yerine yeni İçtüzük konulmuştur. Yeni İçtüzükte eski Dahili Nizamnamenin bir çok maddeleri değiştirilmiş, bu arada değiştirge önergelerinin verilme usul ve süresinde de esaslı kayıtlamalar ve sınırlamalar getirilmiştir. Bu itibarla da yeni İçtüzükte dahî benimsenmemiş olan eski İçtüzüğün söz konusu şekil kurallarının artık Kanunun iptaline neden alınmaması gerekir.

3- Anayasa Mahkemesi'nin asıl görevinin, Yasama Meclislerinin çalışmaları sırasında İçtüzüklerin şekil kurallarına uyup uymadıklarını araştırmaktan ziyade kanunların Anayasa'ya ve Anayasa'da yer alan temel ilkelere uygun olup olmadıklarını denetlemek olduğu kuşkusuzdur. Meclislerin İçtüzükleri hakkında Anayasa'nın 85 nci maddesinin birinci fıkrasında sadece "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve meclisler çalışmalarını kendi yaptıkları içtüzüklerin hükümlerine göre yürütürler." denilmiş, bunun dışında meclislerin içtüzükleri ile ilgili Anayasada bir hüküm mevcut bulunmamıştır. Buna mukabil Anayasada Devletin ve ülkenin varlığını ilgilendiren, ekonomik, sosyal yönlerden gelişip ilerlemesini amaçlayan çok önemli temel ilkeler yer almaktadır. Kanunların Anayasa denetiminden geçirilmesi sırasında İçtüzüğün şekil kurallarına aşırı bağıllığı bir yana bırakıp herşeyden önce bu temel ilkelere ne oranda yer verilmiş olduğunun araştırılıp incelenmesinin ve bu nitelikte verilecek kararların Ülkenin ekonomik ve sosyal yönlerden kalkınmasında, demokratik hukuk kurallarının gereği gibi benimsenip uygulanmasında büyük ölçüde yararlı olacağında şüphe yoktur. Bir Kanunun, İçtüzüğün bir şekil kuralına aykırı olduğu nedeniyle, iptaline karar verildikten sonra incelemenin bu noktada kesilmesi, kanunun Anayasa'daki temel ilkelere uygunluk denetiminin yapılmaması yetersiz ve noksan bırakılmış bir inceleme karardan ibaret kalıp böyle bir tutum Anayasa'nın özü ve sözü ile bağdaştırılmaz.

4- Yukarıda yazılı nedenlerle çoğunluk kararına karşı bulunmaktayım.

Üye

Abdullah Üner

KARŞIOY YAZISI

Sayın Abdullah Üner'in; Mahkememizin Esas 1976/50 Karar 1977/13 sayılı kararına ilişkin karşıoy yazısının 3 nolu bendinde yer alan görüş ve gerekçesine ben de katılıyorum.

Üye

Ahmet Koçak

KARŞIOY YAZISI

Mahkememizin Esas: 1976/50, Karar:1977/13 sayılı kararında, Sayın Abdullah Üner'in yazdığı karşıoy yazısının 1 sayılı bendinde belirtilen gerekçeler, bu konudaki düşüncemi yansıttığından aynı gerekçelerle sözü geçen kararın bu bölümüne katılmıyorum.

Üye

Sekip Çopuroğlu

KARŞIOY YAZISI

A. Esasın sınırlı olarak incelenmesi konusu : Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasını içeren 11/6/1976 gün ve 1971/188 esas sayılı gerekçeli kararında açıklanan iptal isteminin özeti şöyledir : "657 sayılı Kanuna 1327 sayılı Kanunla eklenen geçici 23. maddesi hükmü Anayasanın 64. ve 117. maddelerine aykırı görüldüğünden Anayasanın 151. maddesi gereğince davanın geri bırakılarak Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkındaki 44 sayılı Kanunun 27. maddesi uyarınca, dava dosyasındaki evrakın onaylı suretlerinin bu konuda bir karar verilmek üzere Anayasa Mahkemesine gönderilmesine" denilmiştir. Danıştay Dava Daireleri Kuruluna verilen dava dilekçesinde olduğu gibi itiraz yoluna başvuran mahkemenin yukarıda açıklanan kararında da, söz konusu geçici 23. maddenin her hangi bir sınır gösterilmeden iptali istenilmektedir. 22/4/1962 gün ve 44 sayılı Yasanın 28. maddesine göre Anayasa Mahkemesi, iptal davası için gösterilen gerekçe ile bağlı değilse de istemle bağlıdır. Söz konusu 28. madde yargısı, hiç bir duraksamaya yer vermiyecek oranda "istemle bağlı" kalınmayı zorunlu görmüştür.

Söz konusu maddenin koyduğu bu ilkeye dar bir anlam verilirse, itiraz yolunda, bir denetimin genişletilmesi ya da sınırlandırılması olanağı bulunamayacağı doğrultusunda bir görüşe ulaşmak gerekebilir. Ancak, 44 sayılı Yasanın 27. maddesine göre uygulanacak yasa kurallarının Anayasaya aykırılığı söz konusudur. Öyle ise uygulanacak yasa kuralını içermekle birlikte bu kuralın dışına çıkan istemlerin Anayasaya uygunluğu denetiminin yapılması, sadece uygulanacak

yasa yargılarının bu denetime bağlı tutulması ile olabilir. Bu durum Yasadan gelen bir sınırlamadır. Anayasanın 151. maddesi ile 22/4/1962 gün ve 44 sayılı Yasanın 27 .maddesi "uygulanacak bir Kanun hükümleri" deyişimiyle bu ilkeyi belirtmiştir. Ne var ki, olayımızdaki özellik, sınırlamanın yerindeliğini gösterecek güçte değildir. Çarşı ve mahalle bekçilerine ilişkin kuralın, o kurumda Kamu görevi yapan ve bekçilik işlerinin düzeninde yürümesini sağlayan ve böylece özdeş işi gören kişilere uygulanmaması ve bu gibileri ayıran bir sınırlama yapılması, söz konusu sınırlama ilkesinin bu uygulama ile yerine iyi oturtulmadığı düşüncesini ortaya koymaktadır. Bu nedenlerle çoğunluğun bu konuda verdiği sınırlama kararına karşıyım.

657 sayılı Yasaya 1327 sayılı Yasa ile eklenen geçici 23. maddenin uygulama alanına getirdiği 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu'nun olayla ilgili Kararnamesinin 1 nci maddesi şöyledir, "1-920 sayılı Kanunla değiştirilen 772 sayılı Kanuna göre istihdam olunan Çarşı ve Mahalle bekçileri ile bu teşkilâtta görevli personel aslî ve devamlı mahallî kamu hizmeti görmekte ve ücretleri (Hazineden yapılan yardımla) 11 Özel idareleri bütçelerinden ödenmektedir. Bu Kurulusta çalıştırılan Personel hakkında ek geçici 6. madde gereğince işlem yapılması lâzım geldiği cihetle bunların halen almakta oldukları ücretler gözönünde tutularak özel idarelerce 13., 14., 15. ve 16. dereceden kadrolar alınarak bu gibi Personelden intibak ettirilerek bu ücretlerde geçen hizmet yılları için ek geçici 5. madde gereğince kademe ilerlemesi verilmesi suretiyle bu hükümlerin 1/11/1970 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe konulması; Maliye Bakanlığının 26/11/1970 tarih ve 11500-2052/19016 sayılı yazısı üzerine 657 sayılı Kanuna 1327 sayılı Kanunun 90. maddesiyle eklenen Ek Geçici 23. maddesine göre, 28.11.1970 tarihinde kararlaştırılmıştır."

Bu kararnamenin amacı da içeriği de. Çarşı ve Mahalle bekçileri ile bu örgütte aslî ve sürekli olarak yerel Kamu işi yapan kamu görevlilerine ilişkindir. Çarşı ve Mahalle bekçilerinin görevleri ne ise bu Örgütün amacına uygun ve düzenli biçimde yürümesi ve işlemesi için çalışan görevlilerin çabası da odur. Bir kamu görevini belirli olmayan çizgilere bölmenin ve ayırmanın, kısacası ona sınırlar çizerek parçalamanın yasal bir dayanağı yoktur.

Bu nedenlerle esasın, davada uygulanacak 7/1636 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. maddesinin kapsamına girenler açısından incelenmesi yolunda verilen sınırlı karara katılma olanağı yoktur.

B. Biçim yönünden iptal kararında sınırlama :

Ek geçici 23. madde üzerine Millet Meclisinde ve Cumhuriyet Senatosunda, görüşme açılmaksızın, yalnız bu maddenin okunması ve böylece oylanması içtüzüklere ve Anayasaya aykırı birer nedendir. Ayrıca Millet Meclisindeki görüşmeler sırasında, tasarı maddelerine ilişkin değiştirme Önergelerinin ancak tasarının tümünün görüşülmesi bitinceye değin geçecek zamanla sınırlandırılması da İçtüzük kurallarına ve Anayasanın 85. maddesine aykırı olduğundan, iptal kararının sadece çarşı ve mahalle bekçilerine ilişkin olarak sınırlandırılması, bu örgütte kamu görevi yapan öteki kişiler yönünden maddenin iptal edilmemesi, sonucunu ortaya koymaktadır.

a) İçtüzüklere ve Anayasaya aykırılığı kanıtlanan bir maddenin, biçim yönünden tüm yapısı iptal konusudur. Bunun bekçi yönünden başka yine o görevde çalışan Öteki görevliler bakımından başka düşünülmesi ve karar konusu yapılması düşünülemez.

b) Bekçiler dışında kalan kişilerin mahkemelere açacakları dava üzerine Anayasa Mahkemesine itiraz davasını açtırma yolunu zorlayan ve aslında bir kesim görevliler bakımından iptal edilmiş ve böylece hukuk dışına çıkmış bulunan bir madde için gereksiz yere yeniden itiraz davası açılmasının zorlanması, anayasal bir yarar sağlamaz.

c) Anayasanın 12. maddesindeki eşitlik ilkesine karşı uygulamada, aynı kamu görevini yapanlar arasında eşitsizliği getirmesi bakımından da bu karara katılma olanağı yoktur.

ç) Esas yönünden inceleme yapıp yapılmayacağı konusu:

İtiraz konusu kuralın, biçim yönünden iptal edilmiş olduğuna göre ayrıca esas yönünden Anayasa'ya uygunluğu denetimi üzerinde durulmasına yer olmadığına ilişkin kararda yerindelik olmayacağı kanısındayım.

Anayasa Mahkemesi yasaların Anayasaya uygunluk denetimini ötedenberi önce biçim sonra da esas yönünden yapmayı öngören bir sıra izlemiştir. Çoğu kararlarında yüksek mahkeme, biçim yönünden verdiği iptal kararından sonra esas yönünden ayrıca karar vermeği gerekli görmemektedir. Bu itiraz davasında da böyle olmuştur. Oysa, biçim yönünden iptalden sonra esas bakımından da karar verilmesini engelleyen bir yasa kuralı yoktur, içtüzüklere aykırı işlemlerin, meclislerce Anayasa Mahkemesinin kararında gösterdiği biçimde yeni bir Yasa ile düzeltildiğini düşünürsek, yeniden açılacak dava, bu kez esastan incelenerek iptal edilmek durumunda kalacaktır. Olayımızda, Çarşı ve Mahalle bekçileri için geçerli olan iptal yargısı, bu kamu işini yapan bu örgütün öteki görevlileri için geçerli sayılmayacaktır. Aynı kamu işi dalında çalışanlar arasında yargısal bir eşitsizliğe yol açılmış olması bakımından, bu olayda, biçim yönünden sonra esastan da karar verilmesi doğru olurdu. Anayasa Mahkemesi, 1973/43 Esas, 1973/39 Karar Sayılı ve 25/12/1973 günlü kararında, bu konu için güzel bir örnek vermiştir. Söz konusu kararın şöyle bir gerekçesi var: biçim yönünden de Anayasaya aykırılık ileri sürüldüğüne göre, incelemenin ve kararın eksik bırakılmasına yol açması düşünülemez. Öte yandan böyle bir inceleme sırasında tüm iddia ve aksaklıkları gözönünde bulundurmanın ve tartışmanın kararın ışık tutma gücünü o oranda artıracak ortadadır biçim bakımından da Anayasaya uygunluk denetiminin yapılması yerindedir ve gereklidir." Bu gerekçeden de anlaşıldığı gibi yüksek Mahkeme, o olayda, işin gereğine göre iptal konusunda izlediği sırayı değiştirerek önce esastan sonra da biçimden iptal kararı vermiştir. Bu da gösteriyor ki, biçim yönünden verilen iptal kararından sonra bu olayın özelliğine göre esastan da inceleme yapılması, esastan da karar verilmesi yerinde olurdu.

Karşıoy yazımın A, B, C, bölümlerinde ayrı ayrı belirtilen gerekçelerine göre, 15/2/1977 günlü kararın "Sonuç" kesiminde açıklanan 1, 2, 3 sayılarda gösterilen kararların, belirtilen ilgili kısımlarına karşıyım.

Üye

Ahmet Erdoğan

KARŞIOY YAZISI

14/7/1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa 31/7/1970 günlü 1327 sayılı Yasa ile eklenen Ek geçici 23. maddenin iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesinin 15/2/1977 günlü, Esas: 1976/50, Karar: 1977/13 sayılı kararına katılmama nedenlerim aşağıdadır.

Millet Meclisinde grup temsilcilerin, Cumhuriyet Senatosunda bütçe ve plân komisyonu Başkanının, tasarının sırf bir an önce kanunlaşması düşüncesiyle vermiş oldukları, görüşmelerin hakkında önerge verilmiş maddelere inhisar ettirilmesi ve diğer maddelerin okunarak oylanması ve

Millet Meclisinde, bu önergelerin tasarının tümü üzerindeki konuşmalar bitinceye kadar verilmesi hakkındaki önergelerin Genel Kurullarca kabulü ve tasarının o suretle görüşülmüş olması. Anayasa Mahkemesinin çoğunluk oylarınca Meclislerin görüşme iradelerinin sınırlandırılması şeklinde değerlendirilmiş ve bu husus iptal nedeni sayılmıştır.

Meclislerde, tasarının sırf bir an önce kanunlaşması düşüncesiyle verirmiş olduğu anlaşılan bu Önergelerin Genel Kurullarda kabulü ve tasarının o suretle görüşülmüş olması kanaatimce Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu üyelerinin görüşme iradelerinin sınırlandırılması şeklinde kabul edilemez. Memleket realiteleri ve Meclislerin çalışma şekilleri tam bir şekilde dikkate alınmadan verilmiş bulunan bu iptal kararının Anayasal kurallar bakımından da isabetli olduğu savunulamaz. Çünkü :

Kanun tasarı ve teklifleri Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarında İçtüzüğün koyduğu kurallara göre görüşüleceğinde kuşku olmamakla beraber, görüşmelerde her içtüzük ihlâlinin bir iptal nedeni oluşturacağı kabul edilemez. Anayasa Mahkemesinin bu konuda ki görüş ve kabulünü belirten çeşitli kararları vardır. Bu kararlarda da açıklandığı üzere, İçtüzüklerin biçime ilişkin tüm hükümleri aynı önemde değildir. Bunlar arasında Yasama Meclisleri kararlarının geçerliğine etkili olabilecek nitelik taşıyanlar bulunabileceği gibi, böyle bir nitelik taşımayanlar da vardır. Meclisler kararlarının geçerliğine etkileri bakımından kaynağını Anayasadan almamış içtüzük kuralları arasında böyle bir ayırım yapılması Meclislerin çalışmalarını da aksatmaz. Ancak; bu içtüzük kurallarından hangilerine uyulmamanın İptal nedeni sayılacağı hususu, bu kuralların önemine ve işin niteliğine göre çözülecek ve incelemeleri sırasında Anayasa Mahkemesince değerlendirilip saplanacak bir konudur. Anayasa Mahkemesinin bu değerlendirmeyi yaparken yalnız İçtüzük hükümlerinin önem ve niteliğini değil, ayrıca kendi görev ve yetki sınırlarını da gözönünde bulundurması zorunludur. Çünkü Anayasaya uygunluk denetiminin Anayasanın yalnız biçim kurallarına inhisar ettirilebilen, isin özüne ilişme olanağı bulunmuyan hallerde Anayasa Mahkemesinin İçtüzük kurallarını titizlikle değerlendirip koruması, öz yönünden de denetim olanağı bulunan hallerde ise daha geniş ve esnek davranması olağandır. İptali istenen kuralın öz yönünden de incelenmesi olanak içinde idi.

Konunun şu yukarıdaki nedenler açısından da ele alındığında kuralın iptal edilmiş olması parlamentonun bu güne kadarki çalışma temposu da gözönüne alındığında ilerde giderilmesi güç sakıncalar ve boşluklar doğuracaktır.

Bu nedenle iptale ilişkin çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

Hasan Gürsel

KARŞIOY YAZISI

Sayın Abdullah Üner'in Karşıoy yazısının 1 ve 2 Nolu bendinde yer alan görüşe katılıyorum.

Üye

KARŞIOY YAZISI

Yasalaşması ile ilgili işlem ve yönteme uyulmayışının iptal nedeni sayılması, Kanunun, Meclislerin bekledikleri, sonuca yönelik olduğundan duyulan kuşkudur. Hükümlerinin Anayasa'ya uygunluğu ise bu kuşkuyu giderici değildir.

Durum böyle olunca, biçim yönünden iptal olunan yasanın esasının incelenmesi gereksiz ve fakat, değinilen kuşku yasanın hemen yürürlükten kaldırılması için yetersizdir.

Üye

Nihat O.
Akçakayalıoğlu