

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1985/3

Karar Sayısı : 1985/8

Karar Günü : 18/6/1985

R.G. Tarih-Sayı :18.10.1985-18902

İptal Davasını Açan : Cumhurbaşkanı Kenan EVREN

İptal Davasının Konusu : 10 Ocak 1985 günlü, 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"un Anayasa'nın 7., 8., 11., 128. ve 140. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

II - METİNLER :

A) İptali İstenen Yasa Hükümleri :

Amaç

Madde 1. - Bu Kanunun amacı, üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemektir".

Kapsam

"Madde 2. - Bu Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar.

Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Silahlı Kuvvetler personelinin bu Kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu kararı ile olur.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esasları, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenlenir.

Eğitim

"Madde 3. - Eğitimin yapılacağı yerler, eğitime katılacakların tespiti, eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Eğitime katılma şartları

"Madde 4. - Üst kademe yöneticilik eğitim programına katılacaklarda aranacak şartlar aşağıda belirtilmiştir.

a) Kamu kurum ve kuruluşlarında askerlik süresi dahil, yükseköğrenimden sonra en az 4 yıl fiilen çalışmış olmak,

b) Müracaat tarihinde 40 yaşını geçmemiş bulunmak,

c) Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğeri şartları taşımak."

Eğitime katılacakların özlük ve mali hakları

"Madde 5. - Bu Kanuna göre eğitim programlarına katılacaklar eğitim süresince izinli sayılırlar. Aylık, ücret, yan ödeme, ek gösterge, konut tahsisi gibi mali ve sosyal hak ve yardımlarını kısıntısız olarak kendi kurum ve kuruluşlarından alırlar."

"Geçici Madde 1. - Halen üst kademe yöneticisi olarak çalışanlarla daha önce bu görevlerde çalışmış olanlar bu Kanunda öngörülen eğitimi görmüş sayılırlar."

Yürürlük

Madde 6. - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

"Madde 7. - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B) Dayanılan Anayasa Kuralları :

"Madde 7. - Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez."

"Madde 8. - Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."

"Madde 11. - Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğeri kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

"Madde 128. - Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğeri kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğeri kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğeri kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri, aylık ve ödenekleri ve diğeri özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."

"Madde 140. - Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcılar olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekten hakim ve savcılar eliyle yürütülür.

Hakimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.

Hakim ve savcılarının nitelikleri, atamaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi; haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında, işledikleri suç dolayısı ile soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işler mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.

Hakimler ve savcılar altmışbeş yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler; askeri hakimlerin yaş haddi, yükselme ve emeklilikleri kanunda gösterilir.

Hakimler ve savcılar, kanunda belirtilenlerden başka, resmi ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hakimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdır.

Hakim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idari görevlerde çalışanlar, hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler. Bunlar, hakimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılırlar ve derecelendirilirler, hakimlere ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanırlar.

III - İLK İNCELEME :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca, Ahmet H. Boyacıoğlu, H. Semih Özmert, Necdet- Darıcıoğlu, Yekta Güngör Özden, Orhan Onar, Muammer Turan, Mehmet Çınarlı, Selahattin Metin, Servet Tüzün, Mahmut C. Cuhruk ve Osman Mikdat Kılıç'un katılmalarıyla 7/2/1985 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, davanın süresinde açıldığı ve dosyada eksiklik bulunmadığı anlaşıldığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV - ESASIN İNCELENMESİ :

İşin esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen yasa hükümleri, Anayasa'ya aykırılık iddiasına dayanak yapılan Anayasa maddeleri, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

1 - Dava konusu Kanunun 1. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Dava dilekçesinde, maddenin Anayasa'ya aykırılığı konusunda herhangi bir gerekçeye yer verilmemiştir. Söz konusu maddede amacın, üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasının "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmü karşısında madde düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön görülmemiştir.

2 - Dava konusu Kanunun 2. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

a) Maddenin birinci fıkrası yönünden inceleme:

Anılan fıkra hükmüne göre Kanun, kamu kurum ve kuruluşlarında Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Başkan, Kurul Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Büyükelçi, Vali, Kaymakam, Bölge Müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle, Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsamaktadır.

Davacı, Kanunda üst kademe yöneticilerinin tanımı yapılmadığı gibi, kesin sınırlarının da belirlenmediğini; üst kademe yöneticisi sayılanlar dışında, bir kamu görevlisinin kanun kapsamına alınması hususunda Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin, üst yöneticinin tanımı yapılmadığı için takdire dayanacağını ve memurlar arasındaki eşitlik ilkesini bozacağını, ayrıca sık sık değişikliğe tabi tutulmak suretiyle istikrarsızlığa neden olacağını öne sürmüştür.

Öğretide kimlerin üst kademe yöneticisi sayılmaları gerektiği konusunda birleşilmiş değildir.

"Kamu politikasının tayinine katılma", "Seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma", "Kuruluşunun en üst düzeyinde bulunan", "Kuruluş amacının gerçekleşmesinden önemli yetki ve sorumluluklarla donatılmış, kuruluşun planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getiren" biçiminde ölçütler kullanılması önerilmişse de, sorun kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır. Mevzuat yönünden de durum aynıdır.

Yasa Koyucu, üst kademe yöneticisinin tanımını yapmaktaki güçlüğü dikkate alarak bunları bir bir saymak yolunu tercih etmiştir. Esasen, bir tanım yapılsaydı dahi, tam anlamıyla bir tanım olmayacak ve takdire yine de elverişli bulunacaktı.

Kanunun, ilke olarak kimleri kapsadığı tek tek sayılmıştır. Bunların yanında, ilerde doğacak ihtiyaçlara ve kurulacak eğitim kurumlarının olanaklarının gelişmesine bağlı olarak, Devlet Personel Başkanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla kimi yönetici sınıflarının da kanun kapsamına alınabilmesi, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesi usul ve esaslarıyla doğrudan ilgili değildir. Fıkranın bu bölümüyle eğitimin usul ve esaslarına ilişkin bir kural getirilmeyip, eğitilecek olanlarla ilgili ayrıntı niteliğinde bir kural öngörülmüştür. Burada Bakanlar Kuruluna tanınan yetki, koşullar gerektirdiğinde maddede sayılanlar dışında kalan yöneticilerin de kanun kapsamına alınmasından ibarettir. Yukarıda da değinildiği gibi, üst kademe yöneticilerinin kimler olduğu, ne öğretide ne de yasalarda kesin bir biçimde açıklığa kavuşturulmuş değildir. 13/12/1983 günlü, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 2. maddesi uyarınca çıkartılan 18/7/1984 günlü, 84/8360 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm kadro ve unvanların belirtilmesine karşın, kimlerin üst kademe yöneticisi sayılacağı açıkça belli edilmemiştir. 3149 sayılı Kanunun 2. maddesinde bir yandan üst kademe yöneticileri sayılırken, öte yandan "diğer üst kademe yöneticiler"den söz edilmesi bu belirsizliği ortaya koymaktadır. Maddenin birinci fıkrasında sayılanlar dışında üst kademe yöneticileri olarak nitelendirilmeleri gerekenlerin çıkması veya başka yöneticilerin de bu

eğitimden geçmesi zorunluğunun doğması durumunda, Kanunla Bakanlar Kuruluna böyle bir olanak tanınmıştır. Nitekim TBMM İçişleri Komisyonu Raporunda "...İkinci maddede ise, bugünkü şartlarda kapsama girecek kadro unvanları tarif edilmiş, ileride doğacak değişik kadro unvanları için yeniden kanun çıkartılması yerine kolaylıkla intibak ettirilebilecek bir sistem getirilmiştir.

İdareyi yeniden düzenleme çalışmalarına giren, birtakım genel müdürlükleri kaldıran; yeni genel müdürlükler kurarak hizmette sürat ve verimliliği artırma çalışmaları içinde bulunan hükümetin bugünkü şartlarda böyle bir tasarı ile gelmesi kadar makul bir durum olamaz..." denilmiştir.

Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerinin, en azından fıkrada sayılanlar düzeyinde bulunacakları tabiidir.

Bu nedenlerle, dava konusu Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasına yönelik davacı iddiaları yerinde görülmemiştir.

Yekta Güngör Özden, Muammer Turan, Servet Tüzün, Mahmut C. Cuhruk, "Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğunu öne sürerek bu görüşe katılmamışlardır.

b) Maddenin ikinci fıkrası yönünden inceleme :

Sözkonusu fıkra, "Adalet Bakanlığı personelinin bu kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, Silahlı Kuvvetler personelinin bu Kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığının teklifi üzerine, Bakanlar Kurulu kararı ile olur" hükmünü içermektedir.

Dava dilekçesinin bu fıkra ile ilgili gerekçesinde şu görüşlere yer verilmiştir : "Esasen Anayasanın 159 uncu maddesine göre, hakim ve savcıların özlük hakları üzerinde karar vermek yetkisi anayasal bir kuruluş olan "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna aittir. Bu konuda Adalet Bakanına tanınan yetki, Adalet Bakanlığının merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hakim ve savcılarının muvafakatlarını alarak atamaya ilişkidir"; "Buna göre hakim ve savcılarının özlük işleri arasında yer alan eğitim konusunda idari tasarruflarla düzenlemeye gidilmesi Anayasa'ya aykırı olacaktır."

Fıkrada "Adalet Bakanlığı personeli"nden söz edilmektedir. Bu ibareyle kimlerin amaçlandığı duraksamaya yol açabilir. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 2. maddesi uyarınca çıkarılan 84/8360 sayılı Bakanlar Kurulu kararına Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı için ihdas edilen kadro cetvelleri gösterilmiştir. Bunlardan (1) sayılı cetvelde genel idare sınıfı, sağlık hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı gibi sınıflar yer almaktadır. Bunlar arasında Seçmen Kütüğü Genel Müdürü ve Genel Müdür Yardımcısı gibi üst yönetici sayılacak unvanlar da yer almakta ise de, bu görevlere genel idare hizmeti sınıfından atama yapılacağından bunlar hakkında 3149 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasının uygulanması söz konusu olmayacaktır. Bunun gibi, Adalet Bakanlığı (2) sayılı taşra teşkilatı cetvelinde adli yargı, idari yargı ve Anayasa Mahkemesi hakim ve savcılarına ilişkin kadrolar yer almaktadır. Hakim ve savcılık üst kademe yöneticiliği niteliğinde olmadığından (2) sayılı taşra teşkilatı cetvelinde yer alanların da ikinci fıkra kapsamı dışında kalacakları konusunda duraksamaya yer yoktur.

Buna karşılık, Adalet Bakanlığı merkez teşkilatına ilişkin (2) sayılı cetvelde gösterilenler, Adalet Bakanlığı Personeli kavramı içinde mütalaa edilmelidir. Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı gibi üst yönetici sınıfında bulunanlar için 3149 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi kazanılmış hak tanındığına göre, kanun kapsamına tetkik hakimleri ve adalet müfettişleri girebileceklerdir. Bunun için kuşkusuz, Adalet Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararına gerek vardır.

Keza, taşra teşkilatında çalışan hakim ve savcılarının muvafakatlarını bildirerek Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında görev almaları durumunda kanun kapsamına alınmalarına ve dolayısıyla üst kademe yöneticiliği eğitimine tabi tutulmalarına bir engel bulunmamaktadır.

Anayasa'nın, "hakimlik ve savcılık mesleği" başlıklı 140. maddesinin yedinci fıkrasında, "hakim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idari görevlerde çalışanların, hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabi olacağı, bunların hakimler ve savcılara ait esaslar dairesinde sınırlandırılacağı ve değerlendirileceği ve hakim ve savcılara tanınan her türlü haklardan yararlanacakları, aynı maddenin üçüncü fıkrasında; hakim ve savcılarının niteliklerinin, atanmalarının, hakları ve görevleri, aylık ve ödeneklerinin; meslekte ilerlemelerinin, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesinin, meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Yine Anayasa'nın 159. maddesiyle bu konularda Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yetkili kılınmıştır.

Bu hükümler karşısında, Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınmasını Adalet Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararına bırakmanın Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülebilir. Ancak, bu hususta sağlıklı bir yargıya varabilmek için Adalet Bakanlığına ve Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

İptali istenilen maddenin ikinci fıkrasıyla Bakanlığa tanınan yetki, Adalet Bakanlığı personelinin Kanun kapsamına alınmasının Bakanlar Kuruluna önerilmesinden ibarettir. Konu, bu yönden hakimlik teminatı ile değil, personel politikasıyla ilgilidir. Böyle bir değerlendirme en iyi biçimde, Adalet Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nun 5. maddesinde belirtildiği gibi, Bakanlık kuruluşunun en üst amiri olan ve Bakanlık hizmetlerinin mevzuata, hükümetin genel politikasına, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmesini ve Bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyon sağlamakla görevli bulunan Adalet Bakanı tarafından yapılabilir.

Kaldiki, hakimler ve savcılarının idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlı olduğunu öngören Anayasa'nın 140. maddesinin altıncı fıkrası, Adalet Bakanlığının merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hakim ve savcılarının muvafakatlarını alarak atama yetkisini Adalet Bakanına bırakan Anayasa'nın 159. maddesinin altıncı fıkrası, Bakanı ve Bakanlığı oldukça geniş yetkilerle donatmıştır.

Dava konusu Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasıyla kendilerine tanınan yetkiyi Adalet Bakanlığı ve Genel Kurmay Başkanlığının ihtiyaç hasıl olması durumunda kullanacakların tabiidir.

Nitekim, Silahlı Kuvvetler ve Adalet Bakanlığı personeli için Kanunda özel kurallara yer verilmesinin nedeni, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporunda şöyle

açıklanmıştır : "Adalet Bakanlığındaki idari görevlerde çalışanların hakim ve savcı sınıfından bulunması, Anayasa'nın 140. maddesinde de bu sınıfa mensup olanların her türlü özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği için hakim ve savcılarının hizmetiçi eğitimlerinin Hakimler ve Savcılar Kanununda özel olarak düzenlenmiş olması; Silahlı Kuvvetlerin ise özel ve kendisine has bir sisteme dayalı müstakil personel kanunu bulunması karşısında bu iki kategoriye mensup personelin kapsama dahil edilmeleri; ilgisine göre Adalet Bakanlığı veya Genel Kurmay Başkanlığının teklifine bırakılmıştır."

Bu nedenlerle, inceleme konusu fıkra da Anayasa'ya aykırılık bulunmamıştır.

Muammer Turan, söz konusu fıkranın tümüyle; H. Semih Özmert, Yekta Güngör Özden, Selahattin Metin ve Mahmut C. Cuhruk, "Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine" biçimindeki ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğunu öne sürerek bu görüşe katılmamışlardır.

c) Maddenin üçüncü fıkrası yönünden inceleme :

Bu fıkra ile, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı idari teşkilatı üst kademe yöneticilerinin yurt içinde ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Dava konusu Kanun, bu yönden herhangi bir ilke belirlememiş, hiçbir esas tespit etmemiştir. Bu durum, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının, kanunla özel olarak düzenlenmesini amir bulunan Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasına ve yasama yetkisinin devrini önleyen 7. maddesine açıkça ters düşmektedir.

3 - Dava konusu Kanunun 3. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Madde, eğitimin yapılacağı yerlerin, eğitime katılacakların tespiti; eğitimin süresi, eğitimde uygulanacak programlar ile eğitimle ilgili diğer usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığı ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün görüşü alınarak Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

Maddede, yer verilen ve yönetmeliğe bırakılan hususlar, eğitimin usul ve esaslarını oluşturan konulardır. Nitekim Kanun "diğer usul ve esaslar" demek suretiyle belirtilenlerin niteliğini açıklıkla ortaya koymuştur.

Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrası, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini emretmektedir. Oysa, iptali istenilen maddede örneğin, eğitimin hangi kurumlarda yapılacağı, eğitime kimlerin katılacağı, eğitim süresinin hiç değilse alt sınırının ne olacağı, uygulanacak programların niteliği konusunda herhangi bir esas belirlenmemiştir.

Anayasa Mahkemesinin çeşitli kararlarında belirtildiği gibi, Yasa Koyucu belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere birtakım kuralları koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır.

Esasen, Anayasa'nın 8. maddesinin, yürütme yetkisi ve görevinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmünün anlamı da budur.

Bu nedenlerle dava konusu 3. maddenin Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrası ve 7. maddesi hükümleriyle bağdaşmadığı sonucuna varılmıştır.

4- Kanunun 4. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu maddeyle, eğitime katılacaklarda aranacak koşullar gösterilmiştir. Bunlar; a) Kamu kurumu ve Kuruluşlarında askerlik süresi dahil, yükseköğrenimden sonra en az 4 yıl fiilen çalışmış olmak b) Müracaat tarihinde 40 yaşını geçmemiş bulunmak, c) Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almak ve 3. maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımaktır.

Bu koşullardan (c) bendinin ikinci tümcesi dışındakiler herkes için geçerli objektif kurallardır. Bunların yerindeliği tartışılabilir.- Ancak, Yasa Koyucunun takdir alanına giren bu koşulların, Anayasa'nın herhangi bir kuralı ile çatışması söz konusu değildir.

Yasa Koyucu, eğitimin gereklerini, eğitim programlarını belli bir yaştan sonra izlemekteki zorlukları, kamu görevinde deneyim sahibi ve başarılı olmayı esas alarak bu koşulları saptamıştır.

Maddenin, (c) bendinin son tümcesi "üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" biçimindedir. 3. madde incelenirken eğitimin usul ve esaslarının tespitinin Başbakanlıkça, çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu belirtilmişti.

Üst kademe yöneticilik eğitimi programına katılma koşulları, hem eğitim usul ve esasları hem de memurların özlük işleri çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir konudur. Bu bakımdan, eğitime katılma koşullarının tümüyle kanunla belirlenmesi, yönetmeliğe bırakılmaması gerekirdi.

Koşullardan sadece üç tanesinin kanunla belirtilip diğer koşulların tespitinin yönetmeliğe bırakılması, 3. madde için öne sürülen gerekçelerle Anayasa'nın 7. maddesine ve 128. maddesinin son fıkrasına aykırı görülmüştür.

H. Semih Özmert, Mehmet Çınarlı ve Mustafa Şahin bu görüşe katılmamışlardır.

5 - Kanunun 5. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Bu madde ile eğitime katılacakların özlük ve mali hakları güvence altına alınmış, böylece eğitim programlarının izlenmesi teşvik edilmiştir. Maddenin, bu nedenle Anayasa'ya aykırı bir yanı bulunmamaktadır.

6 - Kanunun Geçici 1. maddesinin "Yürürlük" başlıklı 6. ve "Yürütme" başlıklı 7. maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı sorunu :

Geçici 1. maddede, kazanılmış haklar saklı tutulmuş, halen üst kademe yöneticisi olarak çalışanlarla daha önce bu görevlerde çalışmış olanların deneyimleri dikkate alınarak Kanunda öngörülen bu eğitimi görmüş sayılacakları kabul edilmiştir.

6. madde Kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe gireceğini 7. maddesi ise kanun hükümlerinin Bakanlar Kurulunca yürütüleceğini öngörmektedir. Her üç maddede Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'un 1., 5., Geçici 1., 6., 7. maddeleriyle 4. maddesinin (a) ve (b) bentleri; 2. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları Anayasa'ya aykırı olmadığından iptal davasını bu madde ve hükümlere yönelik kısımları red edilmeli, 2. maddesinin üçüncü fıkrası ile 3. maddesi ve 4. maddesinin (c) bendinde yer alan ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" biçimindeki ibare, Anayasa'ya aykırı olduğundan iptal edilmelidir.

Bu durum karşısında Kanunun öteki hükümlerinin uygulanma olanağı kalmayacağından 10/11/1983 günlü, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Kanunun tümüyle iptaline karar verilmelidir.

V - SONUÇ :

10/1/1985 günlü, 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun'un :

A - 1., 5., Geçici 1., 6., 7. maddelerinin ve 4. maddesinin (a) ve (b) bendlerinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oybirliğiyle;

B - 2. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, Yekta, Güngör Özden, Muammer Turan, Servet Tüzün ve Mahmut C. Cuhruk'un "Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu yolundaki karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla,

C - 2. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine, Muammer Turan'ın söz konusu fıkranın tümüyle; Hasan Semih Özmert, Yekta Güngör Özden, Selahattin Metin ve Mahmut C. Cuhruk'un "Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığı'nın teklifi üzerine" biçimindeki ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna dair karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla;

D - 2. maddesinin üçüncü fıkrasının ve 3. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline oybirliğiyle;

E - 4. maddesinin (c) bendinde yer alan "ve üçüncü maddede belirtilen Yönetmelikteki diğer şartları taşımak" biçimindeki ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline H. Semih Özmert, Mehmet Çınarlı ve Mustafa Şahin'in karşıoylarıyla ve oyçokluğuyla;

F - 10/11/1983 günlü, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, uygulama olanağı kalmayan dava konusu Kanun'un 1. maddesinin ve 2. İnci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının, 4. maddesinin (a) ve (b) bendlerinin ve (c) bendinin "Üst kademe yöneticisi olabileceğine dair olumlu sicil almış olmak" hükmünün, 5., Geçici 1., 6. ve 7. maddelerinin de iptaline oybirliğiyle;

18/6/1985 gününde karar verildi:

Başkan	Başkanvekili	Üye
H. Semih ÖZMERT	Orhan ONAR	Necdet DARICIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Kenan TERZIOĞLU	Yekta Güngör ÖZDEN	Muammer TURAN
Üye	Üye	Üye
Mehmet ÇINARLI	Selahattin METİN	Servet TÜZUN
Üye		Üye
Mahmut C. CUHRUK		Mustafa ŞAHİN

KARŞIOY YAZISI

I - Kararda açıklandığı üzere 10/1/1985 günlü, 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun" un Adalet Bakanlığı personeline ilişkin 2. Maddesinin ikinci fıkrası hükmünün kapsamına, anılan Bakanlığın merkez kuruluşunda çalışan tetkik hakimleri ile adalet müfettişleri gireceklerdir.

Anayasanın 159. maddesinin altıncı fıkrası uyarınca, muvafakatları alınmak şartıyla hakim ve savcılar tetkik hakimliğine ve adalet müfettişliğine atama yetkisi Adalet Bakanlığına ait olmakla birlikte, yine Anayasanın 140. maddesinin yedinci fıkrası gereğince bunlar hakim ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise hakim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işlerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

Öte yandan Anayasanın 159. maddesinde belirtildiği üzere hakim ve savcılarının özlük haklarıyla ilgili karar verme yetkisi Anayasal bir kuruluş olan "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu"na aittir.

O halde hakim ve savcılarının, özlük işleri arasında yeralan eğitim konusunun idari tasarruflarla düzenlemeye gidilmesi Anayasanın yukarıda yazılı maddelerine aykırıdır.

II - Anılan Kanunun 4. maddesinde, üst kademe yöneticilik eğitimine katılacaklarda, aranması gerekli genel şartlar gösterilmiş ve ayrıca bazı özel şartların da bulunması öngörülmüştür.

Meslek grupları ve hizmet çeşitlerine göre değişiklik göstermesi tabii olan bu özel şartların hepsinin Kanunda ayrı ayrı sayılması mümkün olmadığından bunların Kanunun 3. maddesine göre düzenlenecek yönetmeliğe bırakılması ve 4. maddenin (c) bendindeki "3. maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" biçiminde bir hükümle buna yollama yapılması Anayasaya aykırı bulunmamıştır.

Ayrıca 3. maddenin iptaline karar verilmiş olması da 4. maddenin söz konusu hükmünün iptaline neden olamaz. Çünkü o hükmün iptal gerekçesinde de belirtildiği üzere Yasa koyucunun belli konularda gerekli kuralları koyduktan ve çerçeveyi çizdikten sonra onların uygulanması yolunda idareye birtakım kurallar koyarak Kanunun uygulanmasını sağlamak yetkisi bulunduğu kabul edilmektedir. Kanun Koyucunun iptal kararı istikametinde anılan 3. maddeyi düzenlemesi asıl olduğuna göre, fonksiyonu buna atıfta bulunmaktan ibaret olan maddenin (c) fıkrasındaki hükmün, bu bakımdan da, Anayasaya aykırılığından bahsedilemez.

Yukarıda yazılı nedenlerle çoğunluğun kararına bu yönden katılmıyorum.

Başkan

H. Semih ÖZMERT

KARŞIOY GEREKÇEM

İncelenen Yasa'nın 2. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında Anayasa'ya aykırı bulunduğu tümceler, çoğunluk oylarıyla, önce uygun bulunup sonra 2949 No. lu YaSa'nın 29. maddesi gereği iptal edilmişlerse de kararın tümlüğü yönünden, sözü edilen maddeye ilişkin görüşmenin sonunda açıkladığım karşıoyumun gerekçelerini belirtiyorum :

1. 3149 No. lu Yasa, Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasındaki buyruk yerine getirilerek çıkarılmıştır. Yasa'nın 1. maddesinde açıklanan amacını gerçekleştirmek için, 2. maddesinde kapsamına aldığı üst düzey yöneticilerine uygulanması zorunluluğu getirilmiş, ancak kimi üst düzey yöneticilerinin kapsama alınmaları Devlet Personel Başkanlığının önerisi ile Bakanlar Kurulunun kararına bağlı tutulmuştur. Anayasa gereği biçimsel yönden yerine getirilmiş, özde buyruk dışına çıkmıştır. Anayasa, "... özel olarak yasayla düzenlenir" kuralını yöntem ve öz için birlikte öngörmüştür. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin kadroların yasalarla kurulacağı ilkesi getirilmiştir. Buna karşı,

incelenen Yasanın 2. maddesinin birinci fıkrasındaki "... Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla tesbit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar" yan tümcesi, üst düzey yöneticilerini belirleme yetkisini, yasa yerine, yönetimin özgürsüne (takdirine) bırakmaktadır. Görevdeki üst düzey yöneticileri önceden belli olacağına, yasayla yeni kurulan organların yöneticileri de yasayla bu sıfatı taşıyacaklarına göre yasayı bırakıp öneri ve kararlar kapsama almak Anayasa'nın buyruğuyla çelişmektedir. Devlet, hukuksal örgütlerin en büyüğüdür. İşlerliği (egemenlik, etkinlik), genelde "devlet yönetimi" kavramı içinde toplanan yasama - yürütme - yargı çalışmalarıyla sağlanır. Erklar - güçler ayırımı, bir ayrılık, aykırılık değil, bir denge - uyumdur. Birbirinin işlerine elatmadan, karşılıklı saygıya dayalı bağımsız görev durumu söz konusudur. Devlet işlerinin başarıyla yönlendirilip sürdürülmesi; yukarda değindiğim, genelde, tümüne "yönetim," denilen erklerin ortak çabasına bağlıdır. Yönetim organlar eliyle gerçekleştirilir. Organların ögeleri bireylerdir. "Yönetici" adı verilen bireylerin her yönden üstün düzeyde olmaları özlenir. Kaynak durumundaki Anayasa, üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesini kamu hizmetinin niteliğini gözetecek özel biçimde düzenlemekle bu konuda kendinden bekleneni vermiştir. Üst düzey yöneticisinin memuriyet koşulları - gerekleri, uzmanlık öğretimi - eğitimi, becerisi, yeteneklerinin belirginliği üzerinde durulması doğaldır. Politize olmuş, iktidarlara yaranmak yollarını izlemiş, her kapıyı çalmış, ideolojik - siyasal yandaşlığı, çıkar düşkünlüğü söylentilere neden olmuş, görevini savsaklayarak kendini ve Devleti küçük düşürmüş yöneticilerin kilit noktalara getirilmesini, kötü kadrolaşmayı önlemek Devletin sağlıklı geleceği için gözececeği ilkelerdendir. Yeterliği (öğrenim, çalışma süresi, uzmanlığı vd.), birikimi - deneyimi olmayan yöneticilerin Cumhuriyetin niteliklerini gizli - açık yıkma durumuna Devlet ilgisiz kalamaz. Memur - görevli - yönetici, Devleti somutlaştıran güçtür. Yönetim düzeyi, yönetici düzeyiyle doğru orantılıdır. İyi yönetici sağlanmadan iyi yönetim sağlanamaz. Yansız, hukuka saygılı, yasalara bağlı, yurttaşla güçlük çıkaran değil, güç verip yol gösteren, sorunlara çözüm getiren, alışılmış günlük işlemleri aşıp daha elverişli yöntemler bularak öncekilerden daha büyük aşamalarla başarılar kazanan yöneticinin katkısı çok önemlidir. Yönetim bir bilim dalıdır. Gelişigüzellik değil anayasal dayanaklı özel bir düzenlenme öngörülmüştür. Şimdiki düzenleme ise koşullara bağlı bir kolaylık değil yanıltıcı ve soyutluğa götürücü bir sınırsızlıktır. Bakanlar Kurulu daha önce, üst düzey yöneticilerini açıklıkla belirtmeli, yasal dayanaklarıyla çerçeveyi çizmelidir. Bir Dairenin önerisiyle yasal düzenlemeyi bir tutan görünüm yukarda da belirtmeğe çalıştığım gibi Anayasa'nın 128/son ve 7/2. maddelerine aykırıdır. Yorum yoluyla geçersiz kurallara geçerlik tanınmasına hukuksal olanak göremiyorum.

2. İncelenen yasanın 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "... Adalet Bakanlığı personelinin bu kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine..." tümcesi de yukardaki nedenlerle Anayasa'ya aykırıdır.

Kanımca, yasa, uygulama alanını kendisi belirler. Kapsam, bir çerçeve, etkileme ve yararlanma alanıdır. Bunu yasamanın öngörmesi gerekir. Başka güce, yönetime - yürütmeye bırakmak Anayasa'nın ilkelerine, yasama yetkisinin özündeki anlama uygun düşmemektedir. Hakim ve savcı sınıfından olup, Adalet Bakanlığı'nın yönetim işlerinde görevlendirilen Tetkik Hakimleri ile Adalet Müfettişleri kapsama alınmak için Bakanlığın olurlarına bağlı kalacaklar, kapsama girmek isteyen yargıç ve savcılar da başvurarak eğitimden yararlanmak yolunu izleyebilecekleri gibi, Bakanlık uygun bulduklarını kapsama almak için Bakanlıkta görevlendirmek çabasına girebilecektir. Bu durum ve tutumların bağımsız yargı, hakimlik ve savcılık güvencesiyle bağdaşmayacağı açıktır. Çelişki, Anayasa'nın 7/2., 128/son, 138. ve 139. maddelerine aykırılığı sergilemektedir. Adaleti olumsuz biçimde etkileyecek aykırılık taşıyan kuralların iptali gereklidir. Anayasa'nın 140. ve 159/6. maddelerinin verdiği yetkiler birlikte gözden geçirildiğinde Bakanlığın yetkisi, yönetimin elatması anlamındadır. Yargıç ve savcılara

ilişkin özel konuların yasama düzenlemeleri yerine yönetsel kararlarla yerine getirilmesi yukarda saydığım Anayasa maddelerine ters düşmektedir.

Üye

Yekta Güngör ÖZDEN

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 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.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir," hükümleri bulunduğu gibi; 7 nci maddesinde de : "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez," denilmektedir.

Bu hükümler karşısında ve şimdiye kadar, mevzuatta, doktrinde, içtihatlarda ve uygulamalarda "üst kademe yöneticileri"nin tanımı, işlemi, kapsamı, gerekli nitelikleri ve özellikleri belirtilmediği için "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarını özel olarak düzenleyecek kanun"un, yetiştirilmeye tabi tutulacak kimselerin, özellik ve niteliklerini de kendisinin belirtmesi şarttır. Çünkü, ancak belli müktesebatı ve yeteneği olanlar, aranan özellik ve nitelikte üst kademe yöneticisi olarak yetiştirilebilirler.

Ayrıca, Anayasa, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesini öngördüğüne göre, bu usul ve esaslar uyarınca yetiştirilmeyen kimselerden üst kademe yöneticileri sayılmaması gerekir. Yetiştirilmeye tabi tutulmayanlar veya yetiştirilme sonunda başarısız olduğu saptananlar da üst kademe yöneticisi sayılırlarsa bu yetiştirme isteğe ve takdire kalır.

Böyle bir yoruma, kanımca, Anayasamızın mezkur hükümleri müsait değildir. Anayasa, bundan sonra, üst kademe yöneticisi olmak isteyenlerin ve üst kademe yöneticiliklerine getirileceklerin, ilk önce özel kanununa göre yetiştirilmelerini şart koşmaktadır.

Sonuç : Özel olarak kendisinin düzenlenmesi gereken hususları idareye bırakan dava konusu Kanunun 2 nci maddesinin diğer hükümlerinin de Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali düşüncesiyle çoğunluk kararına bu yönden karşıyım.

Üye

Muammer TURAN

KARŞIOY YAZISI

10 Ocak 1985 tarihli ve 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"un 4. maddesinde, üst kademe yöneticilik eğitimi programına katılacakların öğrenim dereceleri ve hizmet süreleriyle, yaş ve sicil durumlarının ne olması lazım geldiği gösterilmiştir.

Sözü geçen programa katılacaklarda, bu genel şartlardan başka, yürütmekle görevlendirilecekleri kamu hizmetinin mahiyetine göre, yabancı dil bilgisi, mesleki öğrenim ve uzmanlık gibi bazı özel şartların da aranması gerekeceği tabiidir.

Meslek grupları ve hizmet çeşitleri itibariyle değişiklik gösterecek bu özel şartların hepsinin kanunda gösterilmesi mümkün olmadığından, söz konusu 4. maddenin sonuna "ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak" şeklinde bir hüküm eklenerek bu kabil ayrıntıları tesbit hususunun yönetmeliğe bırakılmış olmasını, Anayasa'ya aykırı görmüyor ve sözü geçen hükmü iptal eden çoğunluk kararına bu gerekçeyle katılmıyorum.

Üye

Mehmet ÇINARLI

KARŞIOY YAZISI

İptal davasına konu olan 3149 sayılı Yasa'nın Kapsam başlıklı 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "Adalet Bakanlığı Personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığı'nın teklifi üzerine ... Bakanlar Kurulu kararı ile olur." tümcesi, görüldüğü gibi Adalet Bakanlığına ait personelin bu Kanun kapsamına alınabilmesini tamamen Yönetimin takdirine bırakmaktadır. Oysa üst kademe yöneticilerinin yasa ile önceden belirlenmesi, herhangi bir makamın "olur" una bırakılmaması gerekmektedir. Bu nedenle, sözü edilen personelin, yasa

yerine Bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile kanun kapsamına alınmasının öngörülmüş olması başlı başına Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir.

Özellikle dava konusu hüküm, hakimlik ve savcılık güvencesi ile de bağdaşmamaktadır. Adalet Bakanlığının yönetim işlerinde görevlendirilecek hakim ve savcı sınıfından bulunan personelin, önceden Bakanlığa alınması ve bunun da tamamen Bakanın takdirine bırakılmış olması "Yargının Bağımsızlığı ilkesini de zedelemektedir.

Hakim ve savcılara ilişkin özel konuların, özlük işlerinin yasama düzenlemeleri yerine idari kararlarla yerine getirilmek istenmesi; Anayasa'nın 128., 138. ve 139. maddelerine açıkça aykırı düşmekte ve sözü edilen kuralın bu nedenle iptali gerekmektedir.

Üye

Selahattin METİN

KARŞIOY YAZISI

10 Ocak 1985 günlü, 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"un 2. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "...Devlet Personel Başkanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla, tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini kapsar." biçimindeki ibaresiyle bu fıkranın, başlangıç kısmında ayrı ayrı sayılmak suretiyle gösterilen üst kademe yöneticileri dışında, bir kamu görevlisinin bu Kanun kapsamına alınmasını Bakanlar Kurulunun takdirine bırakılmış bulunmaktadır.

Kararın gerekçesinde açıklandığı veçhile Yasa Koyucu, üst kademe yöneticisinin tanımını yapmaktaki güçlüğü dikkate alarak bunları bir bir saymak yolunu tercih ettiğine göre, bu tek tek sayma yolu ile üst yöneticileri belirleme dışında, bir düzenlemeğe gidilmemesi gerekirdi. Zira Anayasa'nın 128. maddesinin son fıkrasında, "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme usul ve esasları KANUNLA ÖZEL olarak düzenlenir." denilmek suretiyle, üst kademe yöneticilerinin belirlenmesi ve statüsünün özel olarak düzenlenmesi imkanı ve yetkisi yasa koyucuya tanınmaktadır. Duraksamaya yer vermeyecek biçimde özel olarak kanunla düzenleneceği vurgulanan üst kademe yöneticilerin belirlenmesi yetkisinin netice itibarıyla Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması, Anayasa'nın 7. maddesindeki "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez." kuralı ile de bağdaşmayacağı cihetle bu maddeye de aykırı olacaktır.

Çoğunluğun bu konuya ilişkin görüşüne yukarda açıkladığım nedenlerle katılmıyorum.

KARŞIOY YAZISI

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi gereğine işaret eden Anayasanın 128. maddesinin son fıkrasında yer alan ilke ile kamu yönetiminde önemli görevler üstlenen üst kademe yöneticilerinin gereği gibi yetiştirilmeleri ve bu yolla etkin bir kamu yönetimi sisteminin gerçekleştirilmesinin amaçlandığı yönü açık seçiktir.

Sözü edilen Anayasa ilkesi doğrultusunda çıkarılacak olan yasada üst kademe yöneticisi yetiştirme esas ve usullerinin son derece objektif ölçütlere bağlanması siyasal takdir ve tercihleri asgari düzeye indirmesi, siyasal yaşamımızda yer yer görüldüğü üzere kayırmayı bütünüyle önleyici hükümleri içermesi gerekir. Bu hususun gerçekleştirilebilmesi de, ancak tüzük ya da yönetmelikle tanzimi zorunlu olan alanlar dışında kalan yönlerin her halde yasa ile düzenlenmiş bulunmasına bağlıdır.

Böylesine önemli bir konuda, idarenin düzenleme yetkisi dikkate alınarak yetiştirme usul ve esaslarına ilişkin önemli bir çok hususun idarenin tanzimine bırakılmış olması yasama yetkisinin devri sayılır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına ait tüm kademe ve unvanlar mevzuatla belirlenmiştir. Bu hükümlerden yararlanılarak hangi unvan sahiplerinin üst kademe yöneticisi sayılacağını bir bir belirleme imkanı varken ve iptali istenen Yasanın 2. maddesinde de böyle bir yol tercih edilmişken aynı maddede, bazı kamu görevlilerinin Bakanlar Kurulu kararıyla kanun kapsamına alınması idarenin takdirine göre memurlar arasında ayırım yapılmasına yol açacak ve bu durum da eşitlik ilkesini zedeleyebilecektir.

Hizmetin gereği olarak Adalet Bakanlığı merkez teşkilatındaki üst kademe yöneticiliğinin kaynağını Hakimlik ve Savcılık mesleğinde bulunanlar ile bu sınıflardan kendi isteği ve Adalet Bakanının iradesiyle Bakanlık hizmetinde çalıştırılanlar oluştururlar. Anayasanın 140. maddesinde de bunların sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve özlük hakları aynı esaslara bağlanmıştır. Adalet Bakanının istek ve iradesi olmadıkça hakim ya da savcı sınıfından bir kimsenin Bakanlık merkez teşkilatında görevlendirilmesi olanağı da yoktur. Diğer taraftan hizmet gereklerine, teşkilatın ihtiyaçlarına ve ilgililerin isteğine göre bir sınıftan diğerine geçmek, Bakanlık merkez teşkilatında çalışanların ise Adalet Bakanının teklifi üzerine hakimlik veya savcılık sınıflarından birine atanmaları mümkün bulunmaktadır.

3149 sayılı Yasanın 2. Maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre Adalet Bakanlığı merkez teşkilatında çalışanların idarenin takdiri ile kanun kapsamına alınması, yukarıda sınıf, derece ve özlük hakları aynı esaslara bağlı üç sınıf arasında Bakanlık merkez teşkilatında çalışanlar yararına bir ayrıcalık teşkil edecektir.

Bakanlık merkez teşkilatında göreve alınma ve görevden uzaklaştırılmanın tamamen Adalet Bakanının takdirine bağlı bulunmasının da yaratacağı sakıncalar gözardı edilebilecek nitelikte değildir.

Bu itibarla 3149 sayılı Yasanın 2. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Devlet Personel Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek diğer üst kademe yöneticilerini" ve ikinci fıkrasında "Adalet Bakanlığı personelinin bu Kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile olur" şeklindeki hükümlerin Anayasanın 7. ve 140. maddelerine aykırı olduğu ve bu nedenle iptalleri gerektiği kanısındayım.

Üye

Mahmut C. CUHRUK

KARŞIOY YAZISI

2949 sayılı "Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun"un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, uygulama olanağı kalmadığı için, neticeten tümü iptal edilen 10/1/1985 günlü ve 3149 sayılı "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun"un 4 ncü maddesinin (C) bendinde "...ve üçüncü maddede belirtilen yönetmelikteki diğer şartları taşımak ibaresinin yollama yaptığı 3. madde eğitimin hangi kurumlarda yapılacağı, eğitime kimlerin katılacağı, eğitim süresinin en azından alt sınırının ne olacağı, uygulanacak programın niteliği" belirtilmediği için Anayasaya aykırı görülerek iptal olunmuştur. Kararda da açıklandığı gibi, Anayasa Mahkemesinin yerleşmiş içtihatlarına göre; yasa koyucunun kanunla temel kuralları koyarak çerçeveyi çizdikten sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların düzenlenmesini yürütme organına bırakması mümkündür. O halde, kanun koyucu iptal kararı doğrultusunda 3. maddeyi Anayasaya uygun biçimde yeniden düzenleyecek olursa, yeniden düzenlenecek maddeye uyulmasını amaçlamaktan başka bir işlevi bulunmayan (C) bendinin yukarıya alınan ibaresinin de Anayasa'ya uygun olacağı, dolayısıyla, iptalinin gerekmeyeceği düşüncesiyle aksi yönde oluşan çoğunluk kararına muhalif kaldım.

Esas Sayısı : 1985/3
Karar Sayısı : 1985/8

Üye

Mustafa ŞAHİN