

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı: 1988/38

Karar Sayısı: 1989/7

Karar Günü: 8.2.1989

R.G. Tarih-Sayı :03.05.1989-20157

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet Partisi (Sosyaldemokrat Halkçı Parti) TBMM Grubu Adına Grup Başkanı Erdal İNÖNÜ.

İPTAL DAVASININ KONUSU: 4.7.1988 günlü, 335 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin kararlaştırılarak yürürlüğe konulmasının ve 1. ile 2. maddelerinin Anayasa'nın 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11, 87., 91., 103., 104., 127., 128., 138. ve 153. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemidir.

III- YASA METİNLERİ

A. iptali istenen Kanun Hükmünde Kararname :

Resmî Gazete'nin 12 Ağustos 1988 günlü, 19897. sayısında yayımlanan 4.7.1988 günlü, 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararname tümüyle şöyledir:

"1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da değişiklik yapılması; 12/3/1986 tarihli ve 3268 sayılı Kanun ile 9/ 4/ 1987 tarihli ve 3347 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca 4/7/1988 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Madde 1.- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 4 üncü maddesine aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

"Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, mahalli ve müşterek hizmetlerin düzenli, verimli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla ilçe belediyelerinden başka bu belediyelerin hukuki statüsüne sahip yeni belediyeler kurulabilir. Yeni belediyenin kuruluşu, 1580 sayılı Belediye Kanunun 7 nci maddesinde gösterilen esaslara göre veya büyükşehir belediye meclisinin kararı, il idare kurulunun uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile tamamlanır. Yeni kurulan belediye birden çok ilçe mülki sınırları içinde ise, bu kararda ayrıca ilçe mülki sınırları da yeniden düzenlenir.

Büyükşehir belediyesi çevresinde ve o ilin sınırları içinde bulunan belediyeler, mahalli ve müşterek hizmetlerin tek elden yürütülmesinin daha yararlı olacağı durumlarda; 1580 sayılı Belediye Kanununun 7 nci maddesinde gösterilen usullere göre veya il idare kurulunun uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınırlar.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediye sınırları içine alınacak belediyenin sınırları arasında köy idaresi varsa; bunların büyükşehir belediyesi içindeki hangi belediyeye bağlanacağı Bakanlar Kurulu kararında belirtilir. Bu köylerin tüzelkişilikleri sona erer.

1580 sayılı Belediye Kanununun 5 inci ve 7 nci maddeleri hükümleri saklı kalmak şartıyla, Bakanlar Kurulu gerektiğinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarını değiştirmeye yetkilidir."

Madde 2.- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 9 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Bu durumda görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine İçişleri Bakan tarafından meclis üyeleri arasından geçici bir başkan görevlendirilir."

Madde 3.- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 91 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Madde 91- Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliğini kaybeden belediye başkanları, içişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler."

Madde 4.- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19/7/1963 tarihli ve 307 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 92 inci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

"Madde 92- Belediye başkanı, yılda 30 günü geçmemek üzere izin hakkına sahiptir, başkan bu iznini kullanma zamanını belediyenin çalışmalarını gözönüne alarak bizzat belirler.

Hastalık halinde 6 ayı geçmemek üzere yetkili sağlık kurullarının raporlarına dayanılarak, sağlık bakımından izinli sayılır. Raporların hangi hallerde, hangi hekimler veya resmi sağlık kurulları tarafından verileceği ve süreleri ile buna ilişkin diğer konularda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda gösterilen esas ve usuller uygulanır.

Başkan; yurt içi görev gezileri için encümen kararını, yurt dışı görev gezileri için meclisin kararı ve içişleri Bakanlığının onayını almak zorundadır.

Başkanın, izin, yurt içi ve yurt dışı görev gezilerine gidiş ve dönüşlerinde mahallin en büyük mülki amirine ve başkan vekiline yazılı bilgi vermesi ve iznini geçireceği yeri bildirmesi zorunludur."

Madde 5.- 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 3394 sayılı Kanunla değişik 93 üncü maddesinin birinci, ikinci ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

"Belediye başkanı; izinli veya raporlu bulunacağı veya beldeden görevli olarak ayrılacağı hallerde münhasır olmak ve kendisine vekalet etmek üzere önceden, meclis üyeleri arasından bir başkan vekili belirler. Durumu mahallin en büyük mülki amiri ile başkan vekiline yazılı olarak bildirir. Başkan vekilinin değiştirilmesi da aynı usule tabidir."

"Belediye başkanlığının ölüm, istifa veya düşürülme nedenleriyle boşalması halinde yeni seçilecek başkan göreve başlayınca veya belediye başkanının bilinci fıkarda belirtilen

geçici ayrılmaları sırasında görevlendirilen başkan vekilliğinin boşalması halinde belediye başkanı görevine dönünceye kadar il merkezi belediyelerinde içişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkan vekili atanır. Belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde ise yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından bir başkan vekili atanır."

"Bu durumda görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine il merkezi belediyelerinde içişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından geçici bir başkan görevlendirilir."

Madde 6.- Bu Kanun Hükmünde Kararname yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

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

B. ilgili Yasa Kuralları:

1- 19 Mart 1986 günlü, 19052 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik yapılmasına Dair Yetki Kanunu" aynen şöyledir:

"Amaç

Madde 1.- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek maksadıyla idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak üzere aşağıda belirtilen çerçeve dahilinde Bakanlar kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Kapsam

Madde 2.- Bu Yetki Kanununa göre çıkartılacak Kanun Hükmünde Kararnameler;

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında günün ekonomik şartlarına uygun olarak;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,

b) 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda,

c) 2424 sayılı Mülkî idare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda,

d) 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda,

e) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda,

f) 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve işleyişi Hakkında Kanunun 38 inci maddesinde,

g) 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununun 22 nci maddesinde,

h) 1600 sayılı Askerî Yargıtay Kanununun 42 inci maddesinde,

i) 1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunun 80 inci maddesinde,

j) 357 sayılı Askerî Hakimler Kanununun 18 inci maddesinde,

k) 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede,

l) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede,

m) Diğer Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Devlet Memurları ile diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal hakları ile ilgili hükümlerinde,

Yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar.

İlkeler

Madde 3.- Bakanlar Kurulu, 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken; kamu hizmetlerinin yürütülmesinde müessiriyeti artırmak, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu gözönünde bulundurarak yeterli ve adil bir ücret seviyesini sağlamak, memur ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmayı gözönünde bulundurur.

Yetki süresi

Madde 4.- Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, Kanunun yayımından itibaren iki yıl süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkartabilir.

Yürürlük

Madde 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

2- Resmî Gazete'nin 17 Nisan 1987 günlü, 19434. sayısında yayımlanan 9.4. 1987 günlü, 3347 sayılı "12.3.1986 Tarih ve 3268 Sayılı Kanun ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" aynen şöyledir:

"Madde 1.- 3268 sayılı Kanunun 1 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Amaç

Madde 1.- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idarî, malî, sosyal haklarından iyileştirmeler yapmak; kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Yasama Organı İdarî Kuruluşları, Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay ve Üniversiteler hariç)

kuruluş, görev ve yetkilerine dair konularda aynı amaçla aşağıda belirtilen çerçeve dahilinde düzenlemelerde bulunmak için Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Madde 2.- 3268 sayılı Kanunun 2 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Kapsam

Madde 2.- Bu Yetki Kanununa göre çıkartılacak Kanun Hükmünde Kararnameler;

A. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memurlarla Diğer Kamu Görevlilerinin îdarî, Mali ve Sosyal Haklarına ilişkin Olarak;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,

b) 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda,

c) 2424 sayılı Mülkî idare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda,

d) 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda,

e) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda,

f) 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve işleyişi Hakkında Kanunun 38 inci maddesinde,

g) 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek kurulu Kanunun 22 hci maddesinde,

h) 1600 sayılı Askeri Yargıtay Kanununun 42 nci maddesinde,

i) 1602 sayılı Askeri Yüksek idare Mahkemesi Kanununun 80 inci maddesinde,

j) 357 sayılıAskeri Hakimler Kanununun 18 inci maddesinde,

k) 190 sayılıKanun Hükmünde Kararnamede,

l) 233sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede,

m) Diğer Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Devlet Memurları ile diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal hakları ile ilgili hükümlerinde,

B. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlanmalarına ilişkin Olarak:

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına; kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün

kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda,

b) Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde,

Yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar.

Madde 3.- 3268 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

ilkeler

Madde 3.- Bakanlar Kurulu l inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

a) Kamu hizmetlerinin verimli ve müessir bir şekilde yürütülmesini; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak yeterli ve adil bir ücret seviyesini sağlamayı; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmayı,

b) Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle, genel-idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını; bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesi,

c) Merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarının, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydı ile, hiyerarşik bağlılık, unvan ve rütbe standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini,

d) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilatlanmasında, hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esaslarını,

Gözönünde bulundurur.

Madde 4.- 3268 sayılı Kanunun süresi 31/12/1988 tarihi kadar uzatılmıştır.

Geçici Madde- Bu Kanuna dayanılarak çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler uyarınca yapılacak olan yeni düzenlemeler sebebiyle kadro unvan ve derecesi değiştirilen görevlilerin eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminat hakları yeni görevlerinde kaldıkları sürece şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur.

Yürürlük

Madde 5.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 6.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

C. Dayanılan Anayasa Kuralları:

1- "Başlangıç

Ebedi Türk vatan ve milletin bütünlüğüne ve kutsal Türk Devletinin varlığına karşı, Cumhuriyet devrinde benzeri görülmemiş bölücü ve yıkıcı kanlı bir iç savaşın gerçekleşme noktasına yaklaştığı sırada;

Türk Milletinin ayrılmaz parçası olan Türk Silahlı Kuvvetlerinin, milletin çağrısıyla gerçekleştirdiği 12 Eylül 1980 harekâtı sonucunda. Türk Milletinin meşru temsilcileri olan Danışma Meclisince hazırlanıp, Millî Güvenlik Konseyince son şekli verilerek Türk Milleti tarafından kabul ve tasvip ve doğrudan doğruya O'nun eliyle vazolunan bu ANAYASA;

- Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu, ölümsüz önder ve eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılâp ve ilkeleri doğrultusunda;

Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olarak; Türkiye Cumhuriyetinin ilelebet varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzenine ulaşma azmi yönünde;

- Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

- Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;

- Hiçbir düşünce ve mülahazanın Türk millî menfaatlerinin, Türk varlığının Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esasının, Türklüğün tarihî ve manevî değerlerinin, Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılâpları ve medeniyetçiliğinin karşısında korunma göremeyeceği ve lâiklik ilkesinin gereği kutsal din duygularının, Devlet işlerine ve politikaya kesinlikle karıştırılmayacağı;

- Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

- Topluca Türk vatandaşlarının millî gurur ve iftiharlarda, millî sevinç ve kaderlerde, millî varlığa karşı hak ve ödevlerde, nimet ve külfetlerde ve millet hayatının her türlü tecellisinde ortak olduğu, birbirinin hak ve hürriyetine kesin saygı, karşılıklı içten sevgi ve kardeşlik duygularıyla ve "Yurtta sulh, cihanda sulh" arzu ve inancı içinde, huzurlu bir hayat talebine hakları bulunduğu;

FİKİR, İNANÇ ve KARARIYLA anlaşılmak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

2. "Madde 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3. "Madde 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

4. "Madde 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."

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

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

7. "Madde 9.- Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır."

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

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

9. "Madde 87.- Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Anayasanın 14 üncü maddesindeki fiillerden dolayı hüküm giyenler hariç olmak üzere, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir."

10. "Madde 91.- Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

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

11. "Madde 103.- Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde aşağıdaki şekilde and içer:

"Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılâplarına ve lâik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden, ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine and içerim."

12. "Madde 104.- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetim ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

Bu amaçlarla Anayasanın ilgili maddelerinde gösterilen şartlara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

a) Yasama ile ilgili olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisini gerektiğinde toplantıya çağırmak, Kanunları yayımlamak,

Kanunları tekrar görüşölmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri göndermek,

Anayasa değışikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak,

Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

b) Yürütme alanına ilişkin olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek,

Başbakanın teklifi üzerine bakanları atmak ve görevlerine son vermek,

Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,

Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,

Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,

Genel Kurmay Başkanını atamak,

Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,

Milli Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,

Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,

Kararnameleri imzalamak,

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,

Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,

Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, Üniversite rektörlerini seçmek,

c) Yargı ile ilgili olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek.

Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasa ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır."

13. "Madde 127.- Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, içişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

14. "Madde 128.- Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı 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.

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

15. "Madde 138.- Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

16. "Madde 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME:

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Mahmut C. CUHRUK; Yekta Güngör ÖZDEN, Necdet DARICIOĞLU, Muammer TURAN, Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN; Mustafa GÖNÜL, Mustafa ŞAHİN, Mehmet Şerif ATALAY, Oğuz AKDOĞANLI ve Selçuk TÜZÜN'ün katılmalarıyla 22.9.1988 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ:

Davanın esasına ilişkin rapor, dava dilekçesi, iptali istenen KHK, ilgili yasalar ve iptal istemine dayanak gösterilen Anayasa kurallarıyla bunların gerekçeleri ile öteki yasama belgeleri okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Dava dilekçesinde önce, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği yasa hükmünün, iptali istenilen KHK. ile yeniden ihya edilerek yürürlüğe konulduğu savından sonra, 3347 sayılı Yetki Yasasının yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına ilişkin konular ile yeni belediyeler oluşturulması konularını kapsamadığı belirtilerek 335 sayılı KHK. nin dayanağı bulunmayan, yetki dışı bir düzenleme olduğu ileri sürülmüş ve bu yönlerden Anayasa'nın Başlangıç hükmüyle 2., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 138. ve 153. maddelerine aykırı olması nedeniyle öncelikle karar verilmesi istenmiştir. Daha sonra, bu KHK, nin düzenlediği konuların KHK. konusu olmadığı gibi, Bakanlar Kurulu'nun yetkisine terk edilebilecek konulardan da olmadığı üzerinde durularak 1. maddesinin Anayasanın 127., 2., 5., 91., 128., 103., 104.; 2.

maddesinin de Anayasa'nın 7., 91., 127., 128. ve 87. maddelerine aykırı oldukları savıyla iptallerine karar verilmesi isteminde bulunulmuştur.

Uç bölümde toplanabilecek aykırılık nedenlerinin ikisi, sorunu temelden çözecek aykırılıklar olup, bunlar, KHK. nin içerdiği konuların bir KHK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği ile bu KHK. nin başlangıcında belirtilen 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalıp kalmadığıdır. Bu sorunların incelenmesinin sonucunda istem yerinde görülürse somaki sorunu incelemeye gerek yoktur. Belirtilen aykırılıklar nedeniyle KHK'nin tümüne yönelik istem yerinde görülmezse, daha sonra, üçüncü iptal nedeni olan maddelerin aykırılığı incelenerek içerikleri öz yönünden ele alınacaktır.

A. 335 Sayılı KHK'nin İçerdiği Konuların KHK ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği Sorununun Anayasa'nın 127. ve 91. Maddeleri Yönünden İncelenmesi:

Anayasa'nın "Mahallî idareler" başlıklı 127. maddesinin ikinci fıkrasında "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir." denilmektedir. Anayasa'nın bu konuların yasayla düzenleneceğini açıkça öngörmüş olmasına karşınj "Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme" başlıklı 91. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesi, aynen "Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez." hükmünü içermektedir. Bu kurala göre, sıkıyönetim ve olağanüstü durumlar dışında, Anayasa'nın 12-40. maddeleriyle 66-74. maddelerindeki konular KHK ile değil, ancak yasayla düzenlenebilir. Daha açık bir anlatımla, belirtilen maddelerdeki yasaklar dışında kalan bu konu, KHK ile düzenlenebilir; sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda ise her konuda KHK. çıkarılabilir.

TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK. çıkarma yetkisinin ancak önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasakoyucunun amacına daha uygundur. Bir tür olağanüstü yöntem olan, yasa düzeyindeki bu düzenleme yolunun özellikleri 91. maddenin sonraki fıkralarında gözetilmiştir. Yetki Yasasında belirlenmesi zorunlu KHK'nin amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı hususları bu ereği doğrulamaktadır. Özellikle, KHK. nin Resmî Gazete'de yayımlandığı gün TBMM'ne sunulması, Yetki Yasalarıyla KHK'lerin TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi gereği konunun önemini vurgulamaktadır.

Ne var ki, Anayasa'nın 127. maddesi, 91. maddenin yukarıya alınan birinci fıkrasının ikinci tümcesinin çizdiği sınır dışında kalmaktadır. Anayasa'nın bir maddesinin yasayla düzenleneceğini öngördüğü bir konunun, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının yasakladığı hükümlerle ilgili olmadıkça, KHK. ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırı değildir. Anayasa'da, davacının savını doğrulayacak biçimde, söz konusu haklar ve ödevler dışındaki konular için KHK. çıkarılmasını yasaklayan doğrudan ya da dolaylı bir sınırlama yoktur. Yasama organının yasayla yetki verirken özen göstermesi ve KHK'lerin yasama organınca Anayasa'nın öngördüğü biçimde görüşülmesi aykırılık savıyla ilgili olmayan kimi sakıncaları ortadan kaldırır. Olayda, Bakanlar Kurulu'nun yerel yönetimler konusunda KHK çıkarmasının Anayasa'nın 127. ve 91. maddelerinde aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, içerdiği konuların KHK. ile düzenlenemeyeceği ileri sürülerek 335 sayılı KHK. ye yöneltilen iptal istemi reddedilmelidir.

Yekta Güngör ÖZDEN ile Ahmet N. SEZER bu görüşe katılmamışlardır.

B. 335 Sayılı KHK'nin Başlangıcında Dayanak Olarak Gösterilen 3268 ve 3347 Sayılı Yetki Yasalarının Kapsamları Dışında Kalıp Kalmadığı Sorununun Anayasa'nın 91. Maddesi Yönünden incelenmesi:

1. KHK, nin, 3394 sayılı Yasanın kimi maddelerinin iptaline ilişkin 13.6.1987 günlü, E: 1987/12, K: 1988/19, sayılı Anayasa Mahkemesi kararına karşı direnme niteliğinde öne sürülen dava dilekçesinin ilgili bölümünde belirtilen Anayasa maddelerine de dayanılmış olduğunun bildirilmesi karşısında inceleme, gösterilen maddelerden ilgili olanları yönünden yapılmaktadır. Konunun öbür Anayasa maddeleriyle doğrudan ilgisi bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, KHK çıkarmak için Bakanlar Kurulu'na yetki veren Yasada, kararnamenin amacı, kapsamı ve ilkelerinin gösterilmesi zorunludur. Denetlenen 335 sayılı KHK. nin başlangıcında, bu KHK. nin adında belirtilen konulardaki düzenlemenin 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı ve 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı Yetki Yasalarına dayanılarak yapıldığı belirtilmiştir.

19.3.1986 günlü, 19052 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 12.3. 1986 günlü, 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nın "Amaç" başlıklı 1. maddesinde, açıklanan nedenlerle Bakanlar Kurulu'na KHK. çıkarma yetkisi verildiği hükme bağlanarak, gerçekleştirilecek düzenlemelerin çerçevesini belirlemek için "Kapsam" başlıklı 2. maddeye yollama yapılmıştır. Bu maddenin (a)-(m) bentlerinde, 335 sayılı KHK. nin 1. ve 2. maddelerinde geçen 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"a yer verilmemiştir. Ad ve sayı olarak 335 sayılı KHK. de yer almayan 3030 sayılı Yasadan içerik olarak da söz edilmemiştir. Bir an için 3268 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 2. maddesinde geçen "memur" ve "diğer kamu görevlileri" kavramlarından yerel yönetimlerde çalışanların amaçlandığı varsayılsa bile 335 sayılı KHK. bunların 3268 sayılı Yasa'nın öngördüğü idarî, malî ve sosyal haklarında günün ekonomik koşullarına uygun yeni düzenleme ve değişiklikleri değil, yerel yönetim organlarının varlıklarına, hukuksal yapılarına ve kimi görev durumlarına ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu durum, KHK. nin 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 91., 92. ve 93. maddeleriyle ilgili 3., 4. ve 5. maddeleri yönünden de geçerlidir. Yasa bu konular için de yetki vermemiştir. O halde, 335 sayılı KHK., 3268 sayılı Yetki Yasası'na dayandırılmaz.

2. Resmî Gazete'nin 17 Nisan 1987 günlü, 19434. sayısında yayımlanan 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı "12.3.1986 Tarih ve 3268 Sayılı Kanun ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nın L, 2. ve 3. maddeleriyle, 3268 sayılı önceki Yetki Yasası'nın L, 2. ve 3. maddeleri değiştirilmiş, 4. maddesiyle 3268 sayılı Yasanın süresi 31.12.1988 gününe kadar uzatılmış, getirilen Geçici Madde ile de bu Yasaya göre çıkarılacak KHK. ler uyarınca yapılacak yeni düzenlemeler nedeniyle eski kadrolara ilişkin kimi hakların, görevde kalındığı sürece, şahıslara bağlı olarak saklı tutulacağı öngörülmüştür.

a) 3347 sayılı Yasa, iki bölümden oluşan adına göre, hem 3268 sayılı Yasa'da değişiklik yapmış, hem de kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında değişiklik için Bakanlar

Kurulu'na KHK. çıkarma konusunda yeni bir yetki vermiştir. Ne var ki, bu Yasa'nın adında yerel yönetimler ile 3030 sayılı Yasa geçmemektedir ve aşağıdaki nedenlerle "kamu kurum ve kuruluşları"nın 335 sayılı KHK. deki yerel yönetimleri kapsadığını kabule elverişli, yeterli bir açıklık da yoktur.

b) 3347 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 3268 sayılı Yasa'nın "Amaç" başlıklı yeni 1. maddesinde de "Kamu kurum ve kuruluşlarından söz edilmekte ve ayrıca içindeki kurum ve kuruluşlar dışındakilerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunma için yetki verildiği belirtilmekteyse de, bu düzenlemelerin, maddenin birinci tümcesinde yazılı olduğu üzere memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla olacağı "aynı amaçla" sözcükleriyle açıklığa kavuşturulmuştur. Amaç, örgüt yapısı değil, çalışanların idarî, malî, sosyal haklarında iyileştirme yapmak ve bu amaca uygun düzenlemeleri gerçekleştirmektedir. Oysa, 335 sayılı KHK. de bu konulara yer verilmemiştir. Daha başka bir anlatımla, 335 sayılı KHK., 3347 sayılı Yasa'nın kapsamadığı yerel yönetimlerin fiziksel yapıları, örgüt ve organlarıyla ilgili kuruluşları düzenlemektedir.

c) 3347 sayılı Yetki Yasası'nın "Kapsam" başlıklı 2. maddesinin (A) bendi, açıkça, idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin olarak (a)-(m) alt-bentlerinde belirtilen 12 Yasa ile öbür Yasa ve KHK. lerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan devlet memurlarıyla diğer kamu görevlilerinin sözü edilen haklarıyla ilgili hükümlerinde yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsamaktadır.

2. maddenin (B) bendinin (a) alt bendi birbirinden (;) işaretiyle ayrılan iki tümceden oluşmaktadır. Birinci tümcede, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşü, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı, bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulması, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesi ya da kaldırılması, bakanlıkların taşrada ve yurtdışında teşkilat kurması durumlarından söz edilmiştir. Belirtilenlerin hepsi, kamu hizmetlerinin bakanlıklara bağlantısı, bağlı ya da ilgili kuruluşlar kurulması, kaldırılması ve bakanlıkların yurtiçi ve yurtdışında teşkilat kurmasına ilişkindir. Merkezî yönetimle ilgili bir düzenlemenin amaçlandığı çok belirgin biçimde görülmektedir. Bu birinci tümcenin son sözcüğü, "kurmasına"dır.

(a) altbendinin (;) den sonra ikinci tümcesi "kurulması" sözcüğüyle başlamaktadır. Böylece, "kurmasına" diye biten birinci cümleyle bağlantının sürdüğü, sıkı ilişkinin birbirini tamamlar biçimde varolduğu anlaşılmaktadır. Kaldığı, ikinci tümcede, birinci tümcedeki oluşumlara yollama yapılmış ve onlarla doğrudan ilgili olarak "kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen" denilerek bakanlıklar, merkezî yönetim anlatılarak önceki tümcedeki oluşumların, yapılanmanın kuruluş biçimleri, hukuksal durumları, hizmet birimleri, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilerden söz edilerek ilk tümcedeki nesnel olguların iç düzenlemeleri, ayrıntıları, soyut yönleri ele alınmıştır, ikinci tümcedeki "... öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının ..." ibaresinin birinci tümcedeki merkezî yönetimin bakanlıklar olduğu, anlatım biçimi, dilbilgisi ve imlâ kurallarıyla, mantıksal yönden duraksama gerektirmeyecek biçimde açıktır. Bu durum Yetki Yasasında yerel yönetimler için yetki verilmemiş olduğunu kanıtlamaktadır. Yetki Yasasında belediyeler ve belediye başkanlarıyla ilgili başka bir kural da bulunmamaktadır.

d) 3347 sayılı Yetki Yasası'nın "İlkeler" başlıklı 3. maddesinin (b) ve (c) bendleri, açıkça, Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlara, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarına, (d) bendi de Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin

hükümler taşırken yerel yönetimlerden hiç söz edilmemiştir. Maddede yerel yönetimler yer almamıştır. İdarenin bütünlüğü içinde yer alan merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları, kamu iktisadî teşebbüsleri ayrı ayrı düzenlenmek istenirken yerel yönetimlere değinilmemiş olmasını yasakoyucunun irade sapmasına, yanlışlık ya da hatasına bağlamak olanaksızdır. Yorum kuralları uyarınca bu düzenlemenin bilinçli biçimde gerçekleştirildiğini kabul etmek duruma daha uygun düşmektedir.

Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü, 126. maddede merkezî idare, 127. maddede mahallî idareler olarak iki ana bölüme ayrılmıştır. Kamu iktisadî teşebbüsleri merkezî idare yapısı içinde bulundukları halde Yetki Yasası'na ayrıca sayılmış, merkezî idareden ayrı yapıda olan mahallî idareler ise Yasa dışında tutulmuştur. Merkezî idare içinde olan bir kez de açıkça belirtilirken, merkezî idare dışında olan, istenseydi daha açık biçimde belirtilirdi. "Kamu kurum ve kuruluşları" içinde mahallî idarelerin de bulunduğunu Yetki Yasası yönünden kabul etmek bu yapıyı geniş anlamda ele almaktır. Böyle olsaydı, esasen kamu kurum ve kuruluşu içinde olan kamu iktisadî teşebbüsleri Yasada ayrıca belirtilmezdi. Ayrıntı ve açıklık taşıması gereken bir Yetki Yasası'nda "kamu kurum ve kuruluşu" ibaresinin genelliği içinde yerel yönetimler düşünülemez. Bu tür değerlendirme, Anayasa Mahkemesi'nin önceki birçok kararında kabul ettiği yerel yönetimlerin demokratik varlıkları ve özerk yapılarıyla bağdaşmaz. Öğretide de yerel yönetimler idarenin bütünlüğü içinde özerk yapısı ve özellikleriyle ayrı bir alan olarak gösterilmektedir.

Bu durumlara karşın, 335 sayılı KHK. 1., 2., 3., 4. ve 5. maddeleriyle yerel yönetimler olan büyükşehir belediyelerinin ve belediyelerin yapılarına, organlarına ilişkin düzenlemeler öngörmektedir. Yetki Yasasıyla verilmeyen bir yetkinin kullanılması KHK. yi dayanıksız, geçersiz duruma düşürür. Yetkisiz bir düzenleme Anayasalın 91. maddesine aykırıdır. KHK., Yasayla yetki verilmeyen alanlarda ve konularda, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla yeni belediyeler oluşturmaya ilişkin düzenlemeleri öngördüğü için aykırılık belirgindir. Yetki Yasası'nda belediye başkanlarının atanmasına ilişkin kural yoktur.

Açıklanan nedenlerle 335 sayılı KHK iptal edilmelidir.

Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL ve Erol CANSAL bu görüşe katılmamışlardır.

C. Bu Sonuç Karşısında KHK. nin 1. ve 2. maddelerin içerik yönünden Anayasa'ya aykırılığı sorunu üzerinde durmaya gerek kalmamıştır.

V- SONUÇ :

4.7.1988 günlü, 335 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin;

A) İçerdiği konuların Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenemeyeceği ileri sürülerek iptali isteminin REDDİNE, Yekta Güngör ÖZDEN ile Ahmet N. SEZER'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

B) Başlangıcında belirtilen 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı ve 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı yetki yasalarının kapsamı dışında kaldığından İPTALİNE,

Esas Sayısı: 1988/38
Karar Sayısı: 1989/7

Mehmet ÇINARLI, Servet TÜZÜN, Mustafa ŞAHİN, İhsan PEKEL ve Erol CANSEL'in karşıoyları ve oyçokluğuyla,

C) iptal kararı karşısında 1. ve 2. maddelerinin ayrıca incelenmesine gerek bulunmadığına oybirliğiyle,

8.2.1989 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mahmut C. CUHRUK	Yekta Güngör ÖZDEN	Necdet DARIGIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Muammer TURAN	Mehmet ÇINARLI	Servet TÜZÜN
Üye	Üye	Üye
Mustafa ŞAHİN	İhsan PEKEL	Selçuk TÜZÜN
Üye		Üye
Ahmet N. SEZER		Erol CANSEL

KARŞIOY GEREKÇESİ

Esas Sayısı: 1988/38

Karar Sayısı: 1989/7

Kanun Hükmünde Kararname (KHK.), koşulları, içeriği, uygulama yöntemi bakımından taşıdığı özelliklerle yasa düzeyinde bir yürütme düzenlemesidir. Geçerlik yeteneği kimi sınırlamalara bağlı tutulmuş, yasama organının onayına, değin yürütme işlemi niteliği tartışmasız bir hukuksal yapısı bulunmaktadır. Oluşumu, yarı yasa türünde bir tanımı doğrulamaktaysa da, sonuçları yönünden yasayla eşdeğer durumu anayasal bir gerçektir. Fransa kaynaklı bu durum, Bonn Anayasası'ndan olabildiğince uzaklaşarak İtalya Anayasasındaki örneği olumsuz biçimde değiştirilerek hukukumuzda aktarılmıştır. Yürütmeyi, çok önekli ve zorunlu durumlarda, yasalaşma sürecinin geciktirdiği önlemleri ivedi olarak uygulaması için yetkilendirmek anlamındaki KHK., yasama ve yargıya, karşı üstünlük sağlama aracı değildir.

Anayasa'nın "uygar bir işbölümü ve işbirliği" olarak değerlendirdiği kuvvetler ayrımı, her erkin kendi işlerinde egemen, birbirine karşı saygılı konumunu açıklarken üstünlük kalkışmasının ve çabasının gereksiz bir girişim olacağını vurgulamaktadır. Kaçınılması zorunluluk taşıyan aykırılıkların varlığı geçerliği temelde etkiler. Zorunluluk ve ivedilik yanında yasama organının yetkilerine bağlılık yargı denetimine açıklık ilkelerini gözardı etmemek özeni de aranacaktır. Özüyle ve sözüyle Anayasa'ya uygunluk, oluşum sürecinde biçimsel gereklere uyulmuş olmasıyla gerçekleşmiş sayılamaz, içeriği ve yasa olarak TBMM'nden çıkarma olanağı ele alınmalı, özellikle Anayasa'nın düzenlenen konuda yasayı öngörüp öngörmediği üzerinde durmalıdır.

Çoğunluk görüşünü yansıtan Anayasa Mahkemesi kararları, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının, sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda her konunun KHK. ile düzenlenebileceğini, ancak Anayasa'nın İkinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasal haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenemeyeceğini öngördüğünü benimsemiştir. Bu yargıya yürütmeye, yasama alanına elatma yetkisini her durumda tanıdığı için, katılmak güçtür.

Anayasa'nın bir maddesinde, o maddenin içerdiği konu ya da konuların yasayla düzenleneceği öngörülmüşse, zorunluluk, ivedilik dışında salt 91. maddenin birinci fıkrasının olur vermesi nedeniyle KHK. yolu izlenmemelidir. Bu madde, özel bir kural, ayrı bir hüküm olsa da, Anayasa'nın amacı ve kurumun anlamı, güncelleştirilip olağanlaştırılmasını uygun kılmamaktadır. Yürütme, istediği yasayı, istediği zaman çıkarmak olanağı elindeyken KHK. yoluna başvurursa üstelik, Anayasa'nın öncelik ve ivedilikle görüşme buyruğuna karşın yıllarca TBMM'nde gündeme aldırılmazsa bir Anayasa savsaklaması belirgindir. Süre belirtmesi, öncelik ve ivedilik gereğinden daha önemli değildir, öncelik ve ivedilik, günlük ve saatlik özel belirtmelerden sonra, Anayasa ve İçtüzük'te görülen görüşmelerde ayrıcalığın koşuludur. Oysa yetki yasaları ve KHK'ler yasama organının dışlandığı izlenimini doğrulayacak biçimde süresizliğe bırakılmakta, yürütme erki, yasama erkinin bu konudaki yetkisine el atmış, onu etkisiz duruma düşürmüş olmaktadır. Bu olgu, Anayasa katında hoşgörüyü karşılanamaz. Uygulama, hemen hemen her konuda, istendiği zaman ve şimdiki kararda saptandığı gibi yetki yasasına dayanmadan KHK çıkarıldığını, böylece anayasal düzenin, erkler dengesinin alt-üst edildiğini göstermektedir. Bu tutum, KHK'lerin yasalara yeğlendiğini daha kolay yürürlüğe konulmasının bu yolu çekici kıldığını, bunun sonucu olarak yasama çalışmalarının önemsenmediği, yürütmenin yasamaya üstün görünüm kazandığını ortaya koymaktadır. Sakıncalar taşıyan uygulama biçimi, anayasal denetimde sıkı düzeni gerektirmen", bunun için de "yasayla düzenlenme" öngörülmüşse, 91. maddenin özel kural olması genel kural karşısında aykırılığın üstünlüğüne neden sayılmamalıdır. Yasa ile düzenleme öngörülmüşse bu da özel bir durumdur ve anlamı yönünden 91. maddeyle değerini yitirmemeli, "yasa" öngörülen konu KHK. ile düzenlenmemelidir. Nitekim Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Ulusu adına TBMM. nin olup devredilemeyeceği bildirilmektedir. Anayasa'nın "yasa"yı belirterek TBMM. nce düzenlenmesini istediği konuda KHK. yoluyla yetkiyi yürütmeye bırakmak, açık bir yetki devridir, bu ise yine Anayasa'ya göre olanaksızdır. Yasa yapma yetkisi yalnız TBMM. olunca ve özellikle yasa öngörülmüşse artık KHK. -çok zorunlu durumlar dışında- 91. madde olur verse de düşünülmemelidir. Maddelerdeki olurlar ya da yasaklamalar Anayasa'nın tümlüğü için değerlendirilmeli, yasamayı yürütmenin egemenliğine bağlayan yöntemin hukukun üstünlüğü ilkesiyle bağdaşmadığı da gözetilmelidir. Yasama yetkisi, Anayasa'nın cumhuriyeti somutlaştıran temel kurallarından birisidir. "Genel Esaslar" kapsamındaki bu çok önemli kuralın, anayasal sistemin özgün bir ilkesinin, gelişigüzel kullanılan özel kuraldan sonraya alınması, ağır bir çelişki yaratmasa da sayısız sakıncalara yolaçar. Bu durumda KHK. ye geçerlik tanınmaz. Denetimle, anayasal sakıncalar önlenmeli,

Esas Sayısı: 1988/38
Karar Sayısı: 1989/7

özel hüküm, amaç ve anlamıyla Anayasa'ya uygun yorumla sınırlarında tutulmalıdır. Yasaya öncelik vermek, yasama organının istencini gerçekleştirmek yerine tersine uygulama, yürütme organını yasama organını yerine geçirme görünümü, biçim uğrunda özü yok etmek, öze kıymaktır. Biçimsel yönden uygunluk, öz yönünden uygunluğa yeğlenemez ve öz yönünden uygunlukla birleşmeyince yeterli bulunamaz.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası, açıkça yasayla düzenlemeyi öngördüğüne, ayrıca düzenlenecek hususlar da kimi temel haklar, kişi hakları ve ödevleri düzeyinde ve niteliğinde olduğuna göre bunlar KHK. konusu yapılamaz. Bu nedenlerle kararın birinci bölümünde çoğunluk görüşünü paylaşamıyor, karşıoy kullanıyoruz.

Başkanvekili

Yekta Güngör ÖZDEN

Üye

Ahmet N. SEZER

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı: 1988/38

Karar Sayısı: 1989/7

12.3.1986 tarihli ve 3268 sayılı Kanunun 9.4.1987 tarihli ve 3347 sayılı Kanun'la değiştirilen 2. maddesinde:

"Bu Yetki Kanununa göre çıkartılacak Kanun Hükmünde Kararnameler;

A-

B- Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilâtlanmalarına ilişkin olarak;

a) kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukukî yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda,

Esas Sayısı: 1988/38
Karar Sayısı: 1989/7

b) Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilât ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde,

Yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar." denilmektedir.

Büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve köyler de birer kamu kurum ve kuruluşu olduklarından, yukarıya aynen aldığım hükümle, kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukukî yapılarına, görev, yetki, teşkilât ve kadrolarına ilişkin yeni düzenleme ve değişiklikler yapmaya yetki veren 3347 sayılı Kanun'un kapsamına büyük şehir belediyeleri, belediyeler ve köyler de girmektedir.

Bu sebeple, 4.7.1988 tarihli ve 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 3268 ve 3347 sayılı Yetki Kanunlarının kapsamı dışında kaldığı yolundaki çoğunluk görüşünü benimsemiyor; sözü geçen kararnameyi bu gerekçeyle iptal eden karara katılmıyorum.

Üye

Mehmet ÇINARLI

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1988/38

Karar Sayısı: 1989/7

4.7.1988 günlü, 335 sayılı "1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin 12.3.1986 tarih,-3268 sayılı ve 9.4.1987 tarih, 3347 sayılı yetki yasalarının kapsamı dışında kaldığından iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi kararının (V. SONUÇ-B bendindeki) ekseriyet görüşüne aşağıdaki gerekçelerle katılmıyoruz.

1. Olay: 12.3.1986 tarih ve 3268 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" (RG. 19 Mart 1986, Sayı 19052) "Amaç" başlığı altında, md. 1: "Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti arttırmak ve kamu hizmetlerinin verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek maksadıyla idari, mali, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak

üzere aşağıda belirtilen çerçeve dahilinde, Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir." denmiş ve "Kapsam" başlığı altında da, 2. md. (a-m) bentlerinde, hangi kurum ve kuruluşlarında memurlarla diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında günün ekonomik şartlarına uygun olarak yeni düzenlemeler ve değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir. Kanunun "İlkeler" başlığı altında yer alan 3. md. si de "Bakanlar Kurulu'nun bu yetkisini kullanırken "Kamu hizmetlerinde müessiriyeti arttırmak, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu gözönünde bulundurarak yeterli ve adil bir ücret seviyesini sağlamak, memur ve diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmayı" gözönünde bulunduracaktır.

Nitekim bu yetki kanununun 2. maddesinin a-m bentlerinde sayılan kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelerle ilgili olarak çeşitli tarihlerde kanun hükmünde kararnameler çıkarılmıştır (Örnek olarak 263, 264, 265, 266, 269, 270, 271, 274-276, 279-283, 288-290, 292-298, 300-307, 309-312, 357, 364 sayılı kanun hükmünde kararnameler gösterilebilir). Bu kararnamelerin, 3268 sayılı Yetki Kanununun "İlkeler"ini belirleyen 3. maddesindeki "... memur ve kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmayı" amaçladığı anlaşılmaktadır.

Hükümetin, 19.3.1986 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3268 sayılı Yetki Kanununda 9.7.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"da bir değişiklik yapmayı düşünmediği, bu sebeple 3268 sayılı Yetki Kanununda, 3030 sayılı Kanunda değişiklik yapma yetkisinin düzenlenmediği anlaşılmaktadır. Nitekim bu değişiklik 30 Haziran 1987 tarihinde yürürlüğe girerek bazı kanunlarla beraber 3030 sayılı Kanunda da değişiklik yapan 3394 sayılı Kanunla yapılmıştır. Ancak, bu Kanunun 2. maddesi ile 3030 sayılı Kanunun 9. maddesine eklenen: "Bu durumda Bakanın teklifi, Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilir" fıkrası ile 1580 sayılı Belediyeler Kanununun 93. maddesine konan aynı mahiyetteki fıkra, Anayasa Mahkemesinin 15 Temmuz 1988 tarih ve 19873 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan E: 1987/22, K: 1988/19 numaralı kararıyla Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

12 Ağustos 1988 tarihli ve 19879 sayılı Resmî Gazetede "12.3.1986 tarihli ve 3268 sayılı Kanun ile 9.4.1988 tarih ve 3347 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak" Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan ve yayımlanan 335 sayılı "1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" bir taraftan 1. maddesinde Büyükşehir Belediyeleri sınırları içinde, ilçe belediyelerinden başka, bu belediyelerin hukuki statülerine sahip yeni belediyeler kurulması esaslarını düzenlerken, diğer taraftan da 2. maddesiyle, Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olan hükmün aynı olmamakla beraber, işlevi itibarıyla ona benzeyen: "Bu durumda görevden uzaklaştırılan Belediye Başkanı yerine İçişleri Bakanı tarafından meclis üyeleri arasından geçici bir başkan görevlendirilir" hükmünü getirmiştir.

2. Anayasa Mahkemesi E: 1988/38, K: 1989/7 sayılı kararıyla esasa girmeden, 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı ve 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kaldığından İPTALİNE, karar vermiştir.

3. 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3268 ve 3347 sayılı Yetki Kanunlarının dayanağından yoksun olduğu kanısında değiliz. Yukarıda belirttiğimiz gibi, 19.3.1986 tarihli

Resmî Gazetede yayımlanmış olan 3268 sayılı Yetki Kanununda, 1580 sayılı Belediyeler Kanununda ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkında kanunda değişiklik yapılmasıyla ilgili bir yetki düzenlemesi yoktur. Zira bu tarihte böyle bir değişiklik düşünülmemektedir.

Ancak, 3268 sayılı Yetki Kanunu, 17 Nisan 1987 tarih ve 3347 sayılı Yetki kanunu ile değiştirildi, ve başlığı "12.3.1986 tarih ve 3268 sayılı Kanun ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilâtlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu" oldu. Bu suretle değiştirilen 3268 sayılı Kanuna bir taraftan eski başlığındaki: "Memurlar ve Kamu Görevlileri hakkındaki bazı kanunlarda değişiklik yapılmasını"; diğer taraftan da 3347 sayılı Kanunla KHK çıkarma yetkisi verilmek istenen: "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilatlarında değişiklik yapılmasını" sağlayacak bir AMAÇ maddesi kondu:

Madde 1. Amaç.

Memurlar ve kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti arttırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, sür'atli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak; (Bu fıkra esasen 12.3.1986 tarih, 3268 sayılı Yetki Kanununun 1. Amaç maddesinin aynen tekrarıdır),

Kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Yasama Organı İdari Kuruluşları, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay ve Üniversiteler hariç) KURULUŞ, GÖREV VE YETKİLERİNE dair konularda aynı amaçla

-Yani çalışmalarda müessiriyeti arttırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, sür'atli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla!- aşağıda belirtilen çerçevede düzenlemeler yapmak için Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir, denmektedir (Bu fıkra da 3347 sayılı Yetki Kanununun 3268 sayılı Kanunda değişiklik yaparak getirdiği yeni bir hükümdür).

1 nci "Amaç" maddesinin uygulanmasını gösteren 2 nci "Kapsam" maddesi de" 1 nci maddeye uygun, olarak 3347 sayılı Kanunla değiştirilip, A. bendinde değişiklikten önceki 3268 sayılı Yetki Kanununun kapsam düzenlemesi (a-m) harfleriyle tekrarlanırken B. bendiyle de KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ TEŞKİLÂTLANMASINA İLİŞKİN yeni iki fıkra getirildi.

a) fıkrası, (;) e kadar olan cümlesinde kamu hizmetlerinin Bakanlıklar (Yani merkez örgütü) arası bölüşümü ile bunlara bağlanacak veya yeni kurulacak kuruluşlarla mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, Bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilât kurmasına yetki vermektedir.

(;) den sonra gelen ve yalnız merkezi idareyi değil, mahalli yönetimi de kapsadığı anlaşılan cümle ise (cümleyi daha iyi seçebilmek için analizci bir yaklaşımla):

- Kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi - çıkarılacak KHK. lerde!- öngörülen

- KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ

- kuruluş biçimlerine,

- hukuki yapılarına,
- hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına,
- birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere
- BÜTÜN KURULUŞLARDA BENZER hizmet yapan birimlerin
- GÖREV
- YETKİ
- TEŞKİLÂT VE KADROLARININ düzenlenmesine ilişkin hükümlerde.

b) Bu esaslara uygun olarak KURUM VE KURULUŞLARIN GÖREV, YETKİ, TEŞKİLÂT VE KADROLARININ düzenlenmesine ilişkin hükümlerde yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikler için yetki vermektedir.

4. "Kapsam maddesinin B) bendinin a) fıkrasında kullanılan "KAMU KURUM VE KURULUŞLARI", "BÜTÜN KURULUŞLAR" deyimleri, idarenin bütünlüğü ilkesini koyan Anayasa'nın 123. maddesinin açık hükmüne göre gerek merkezden yönetim (AY. mad. 126), gerekse yerinden yönetim yani mahalli idareler birimlerini (il özel idaresi, belediyeleri ve köyü) (AY. 127) kapsar. Gerçi mahalli idareler "Genel idare teşkilâtı" içinde sayılmaz. Fakat genel idare esaslarına göre faaliyette bulunurlar. Nitekim Anayasa'nın 128. maddesinde: "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin GENEL İDARE ESASLARINA GÖRE" kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir (Bkz. Duran, L. İdare Hukuku Ders Notları, 1982, s. 77). Bu bakımdan, "Anayasanın (Merkezi İdare) başlığını taşıyan 127. maddesinin içeriğini oluşturan DEVLET, bir kamu idaresi olduğu gibi kuramsal açıdan (Mahalli İdareler) başlığını taşıyan 127. maddesinde sözü edilen il, belediye ve köy de hep kamu idareleridir. Yine, Anayasa'nın 126. maddesinin son cümlesinde anılan "birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının ve Anayasadan daha sonra, 3030 sayılı Kuruluş Kanunu ile yaratılmış bulunan "BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ"nin de kamu idareleri olduğuna kuşku bulunmamakla beraber, 127. maddenin öngördüğü mahalli idare birliklerinin "belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kurulabilir olmaları, bunları hizmet yerinden yönetimi kuruluşları, yani KAMU KURUMLARI olarak düşünmeye zorlamaktadır" (ÖZAY, İLHAN, Devlet, İdari rejim ve Yargısal Korunma, 1986, İstanbul, s. 63).

Gerek merkezi, gerekse mahalli idareler genel idare esaslarına göre faaliyette bulunan kuruluşlar olup Anayasa'da Numerus Clausus kuralına göre çeşitleri, sayıları gösterilmiştir. Bunlar varlıklarını ve ilkelerini doğrudan doğruya Anayasa'dan alır. Kamu kurumları ise Radyo ve Televizyon İdaresi (AY. 133. Md), Yükseköğretim Kurumları ve Üst Kuruluşları (AY. mad. 130), Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (AY. mad. 134), Kamu Kurumu niteliğindeki Meslek Kuruluşları (AY. md. 135), Kamu İktisadi teşebbüsleri (AY. md. 128, 135, 165) gibi, Anayasa'da yer alanlar dışında, sayıları kanunî düzenlemelerle artabilir, yeni kamu kurumları kurulabilir.

Mevzuatımızdaki kamu kurumları türleri doktrinde çeşitli yönlerden sınıflandırılmaya çalışılmış olup, bu konu karşılıklı yazımızın sınırları dışında kalır (Doktrindeki görüşler için bkz. Eroğlu, H. İdare Hukuku Dersleri, 1972, Ankara, S. 176 vd; Gözübüyük, Ş. Türkiye'nin

Yönetim Yapısı, 1978, S. 120 vd; Duran, L. İdare Hukuku, 1982, İstanbul, S. 188, 196 vd; Özay, İl Han, Devlet, İdari Rejim, Yargısal Korunma, 1986, İstanbul, S. 64 vd).

5. 3347 sayılı Kanunla değişik 3268 sayılı Yetki Kanunu 1. "Amaç" maddesinde düzenleme dışında bıraktığı Kamu Kurum ve Kuruluşlarını parantez içine alarak saymıştır. Bu Yetki Kanununda "KAMU KURUM VE KURULUŞLARI" veya "BÜTÜN KURULUŞLAR" deyimleri kullanılarak, bu kapsama girmeyenler de belirtildikten sonra, mahalli idarelerin yetki kanunu dışında bırakıldığını söylemek mümkün değildir. Aksi halde kanundaki düzenlemenin "Mahalli idareler dahil, bütün kuruluşlar"; veya "Mahalli idareler dahil, kamu kurum ve kuruluşları" deyimlerinin kullanılması gerekirdi ki, Anayasa'da böyle bir terminoloji yoktur. Nitekim 108. madde: "Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanının isteği üzerine TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA... her türlü inceleme ve araştırma ve denetleme yapar" denmiş ve ayrıca, merkezi ve mahalli idareler kapsamına girmeyen "sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş", "kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları", "her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşları", "kamuya yararlı dernekler ve vakıflar"m da incelenip denetlenebileceği maddede belirtilmiştir.

Bu maddede kullanılmış olan "TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARI" deyiminin merkez teşkilâtını ve mahalli idareleri kapsadığı açıktır.

6. 3368 sayılı Yetki Kanununun 3. maddesini değiştiren 3347 sayılı Kanunun "İlkeler" başlığını taşıyan 3. maddesinin (d) fıkrasında "Kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilâtlanmasında hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esasları gözönünde bulundurulur" hükmü, bu tüzelkişilerin kârlılık esasına göre faaliyet göstermelerinden ve özel hukuk hükümlerine tabi olmaları dolayısıyla diğer kamu kurumlarından farklı olmalarından ileri gelmektedir. Aslında KİT'ler "genel idare" içinde yer almadıkları gibi, genel idare esaslarına göre de yönetilmezler. Bunlar kural olarak ÖZEL YÖNETİM biçimine göre yürütülürler (Bkz. Duran, L. İdare Hukuku Ders Notları, 1982, S. 77).

7. Sonuç olarak, 335 sayılı KHK. nin, 3347 sayılı Kanunla değişik 3268 sayılı Yetki Kanununun "1. Amaç maddesi"nin (;) den sonra gelen cümlesine ve "2. Kapsam maddesi" nin (B/a fıkrasının (;) den sonra gelen cümlesine ve (b) fıkrasındaki "Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilât ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin" hükmüne uygun olarak hazırlandığı, zira bir kamu tüzelkişisi olan Belediyelerin de içinde yer aldığı mahalli idarelerin, "TÜM KAMU KURUM VE KURULUŞLARI" kavramına girdiği, bu suretle Belediyelerle ilgili düzenlemeler yapan 335 sayılı KHK. nin, 3347 sayılı Kanunla değişik 3268 sayılı Yetki Kanununa dayandığı, bu gerekçelerle Anayasa'nın 91. maddesine aykırı bir düzenleme olmadığı kanısındayız.

Üye

Servet TÜZÜN

Üye

Erol CANSEL

KARŞIOY YAZISI

Esas Sayısı : 1988/38

Karar Sayısı: 1989/7

Karar Günü : 8.2.1989

3268 sayılı Yetki Yasası'nda değişiklik yapılmasına ilişkin 3347 sayılı Yetki Yasası, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak yanında, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş, görev ve yetkilerinde aynı amaçla düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesini öngörmektedir. Bu Yetki Yasası'nın amaç ve kapsam maddeleri şöyledir:

Amaç:

"Madde 1- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak; kamu kurum ve kuruluşlarının (Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Yasama Organı İdari Kuruluşları, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay ve Üniversiteler hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine dair konularda aynı amaçla aşağıda belirtilen çerçeve dahilinde düzenlemelerde bulunmak için Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir."

Kapsam:

"Madde 2- Bu Yetki Kanununa göre çıkartılacak kanun hükmünde kararnameler;

A. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Memurlarla Diğer Kamu Görevlilerinin İdari, Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Olarak;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,

h) 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetler Personel Kanununda,

c) 2424 sayılı Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Tazminat Kanununda,

d) 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununda,

e) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda,

f) 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 38 inci maddesinde,

g) 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununun 22 nci maddesinde,

h) 1600 sayılı Askeri Yargıtay Kanununun 42 nci maddesinde,

i) 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanununun 80 inci maddesinde,

j) 357 sayılı Askeri Hakimler Kanununun 18 inci maddesinde, k) 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, l) 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede,

m) Diğer Kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin Devlet Memurları ile diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal hakları ile ilgili hükümlerinde,

B. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlanmalarına İlişkin Olarak:

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına; kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuksal yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda,

b) Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde, yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar."

Görüldüğü üzere 3347 sayılı Yetki Yasası'nın amaç ve kapsam maddeleri, memur ve diğer kamu görevlilerinin kimi haklarına ve aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin kuralları içermektedir.

Yetki Yasası'nın "Amaç" başlıklı 1. maddesiyle, Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Yasama Organı İdari Kuruluşları, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Yargı Kuruluşları, Sayıştay ve Üniversiteler dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda, etkinliği artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesi amacıyla, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yetki Yasası'nın 2. maddesinin (B) bendinde ise, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında yapılacak düzenlemelerin kapsamı gösterilmiştir. Burada tartışılacak sorun, büyükşehir belediyelerinin bu kapsama girip girmediği; diğer deyimle 335 sayılı KHK'nin, 3347 sayılı Yetki Yasası'nın (B) bendine dayandırılıp dayandırılmayacağıdır.

KHK çıkarma yetkisi, Yetki Yasası'nın kapsamı ile sınırlıdır. Yetki Yasası ile belirlenen sınırlar konusunda öğretideki görüşler şöyledir:

"KHK'nin, yetki yasasının koyduğu amaç, ilke, kapsam ve süre ile sınırlı oluşu soyut kurallardır. Bu kural, belli bir yetki yasasında somutlaşmakla, o yasaya dayanılarak çıkarılan kararnamenin sınırları da somutlaşmaktadır. Bu sınırlara uygunluk, dolaylı da olsa yine bir anayasa sorunudur. Çünkü, anayasa, kararnamenin, yetki yasası ile konulan esaslara uygunluğunu varsaydığı için, ona bir yasa gücü kazandırmaktadır. Bu nedenle yetki yasası, bu

varsayımın doğruluğunu, gerektiğinde denetlemeye imkân verecek yapıda bir içerik taşınmalıdır. Bu anlamda yetki yasası, adeta bir çerçeve yasa gibi düzenlenmeli, kararnamenin amacı, ilkeleri ve kapsamı, her yöne çekilebilecek yuvarlak, elastiki formüllerle geçiştirilmemeli, temel tercihler ve veriler somutlaştırılarak, kararnameyi gerçekten yönlendirecek bir belirginliğe kavuşturulmalıdır..." (Doç. Dr. Fazıl Sağlam, Anayasa Yargısı, 1984, S. 269).

"... Yetki yasası hangi konuların kanun hükmünde kararname ile düzenleneceğini ve hangilerinin düzenlenemeyeceğini ortaya koymak ve bu konuda bir ölçüt ve sınır getirmek zorundadır. Aksi takdirde, yetki yasası çıkarılacak kamın hükmünde kararnamenin kapsamını belirtmemiş olur. . ." (Doç. Dr. Metin Günay, Anayasa Yargısı, 1984, S. 274).

"KHK'nin konusu, genel çerçevesi ile, yetki kanununda belirlenir. Gerçi 1982 Anayasası, değişik 1961 Anayasasında yer alan "belli konularda" ibaresine yer vermemiştir ama, bundan yetki kanununun sınırları belli olmayan bir alanda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebileceği sonucu çıkarılamaz. Yetki Kanunu, KHK'nin amacını, kapsamını ve ilkelerini göstermek zorunda olduğuna göre yetki, somutlaştırılmış, belli bir alanda tanınmış olmaktadır. KHK'nin konusu, yetki kanununda belirlenmiş olan bu çerçevenin dışına çıkamaz..." (Prof. Dr. Ergun Öz-budun, 1961-1982 Anayasalarında KHK'ler, Anayasa Yargısı, 2. Yıl, 1986, S. 231).

Öğretideki görüşler de dikkate alınarak, Yetki Yasası'nın konumuzu ilgilendiren 2/B maddesi incelendiğinde şu hususlar ortaya çıkmaktadır:

(B) bendinin, (a) alt bendinde, teşkilatlanma ve hizmet yönünden, "bakanlıklardan" ve "kamu kurum ve kuruluşlarından söz edilmektedir. Bu bentte, teşkilatlanma ve hizmetleri düzenleme bakımından bakanlıklara değinildikten sonra, "kurulması, muhafazası, birleştirilmesi veya yeniden düzenlemesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda" yeni düzenlemeler ve değişiklikler yapılması öngörülmüştür.

2. maddenin (B) bendinin (b) alt bendinde ise, "Bu esaslara uygun olarak, kurum ve kuruluşların görev, yetki teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde, yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar" denilerek, bu konularda da (a) bendindeki esaslara uyulacağı kuralı getirilmiştir.

Görüldüğü üzere, 2. maddenin (B) bendinin (a) ve b) alt bentleri ile, kurulması, muhafazası," birleştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş biçimlerinde, hukuki yapılarında, görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde yeni düzenlemeler ve değişiklikler yapılmak üzere, kanun hükmünde kararname çıkarmaya yetki verilmiştir. Yapılacak düzenlemelerin uygulanacağı alan ise, "Bakanlıklar" ve "Kamu kurum ve kuruluşları" biçiminde tanımlanmıştır. Diğer deyimle, herhangi bir kurumun Yetki Yasası kapsamına girip girmediğinin saptanmasında uygulanacak ölçüt, o kurumun bakanlık ve bakanlığın taşra örgütü veya kamu kurum ve kuruluşu olup olmadığından ibarettir.

Anayasanın 123. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." denilmektedir.

127. maddesinde ise, mahalli idareler şöyle tanımlanmıştır:

"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir..."

Bu kurallara göre belediyeler, kuruluş ve görevleriyle, idarenin bütünlüğü içinde yer alan, yerinden yönetim esasına dayanan, kuruluş esasları da yasayla belirtilen kamu kurumlarıdır.

Kamu kurumu olmaları bakımından büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Ancak Anayasanın 127. maddesinin üçüncü fıkrası hükmünce yönetim bakımından ayrı bir hukuki statüye tabi kılınmışlardır.

Açıklanan nedenlerle ve Anayasaya uygun bir yorumla, 3347 sayılı Yetki Yasası'nın 2. maddesi (B) bendinin (a) ve (b) alt bentleri uyarınca mahalli idarelerin de KHK ile teşkilatlanmalarında yeni düzenleme ve değişiklikler yapılmasına yetki verilen kamu kurum ve kuruluşlarından sayılmaları gerekeceği inancıyla ters yönde oluşan çoğunluk görüşüne katılmadık.

Üye

Mustafa ŞAHİN

Üye

İhsan PEKEL