

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2001/9

Karar Sayısı : 2001/56

Karar Günü : 20.3.2001

R.G. Tarih-Sayı :19.01.2002-24645

İPTAL DAVASINI AÇAN : Anamuhalefet (Fazilet) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanı Mehmet Recai KUTAN

İPTAL DAVASININ KONUSU : 21.12.2000 günlü, 4615 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nın Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafı ile 2., 6., 7., 11., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali istenilen Yasa

İptali istenilen 21.12.2000 günlü, 4615 sayılı Yasa şöyledir:

"Amaç ve kapsam

MADDE 1.- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idarî, malî ve sosyal hakları arasındaki adaletsizlikleri gidermek üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler, kamu kurum ve kuruluşlarında (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilât Kanunları ile diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin bu Teşkilâtlarla ilgili hükümleri hariç) çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin olarak;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,

b) 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda,

c) 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununda,

d) 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda,

e) 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede,

f) Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin memurlar ile diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin hükümlerinde,

Yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsar.

İlkeler ve Yetki Süresi

MADDE 2.- Bakanlar Kurulu 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun olarak adaletsizlikleri giderecek düzenlemeler yapılmasını göz önünde bulundurur.

Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, Kanunun yayımından itibaren üç ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

Yürürlük

MADDE 3.- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 4.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- Başlangıç'ın Dördüncü paragrafı.- "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;"

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 6.- Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

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

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

4- "MADDE 7.- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez."

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

Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz."

6- "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 ilânına 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."

7- "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 bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi 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 bulunduğu 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."

8- "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 hukukî boşluğu dolduracak kanun 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 tüzelkişileri bağlar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK, Ertuğrul ERSOY, Ahmet AKYALÇIN, Mustafa Y. AYGÜN'ün katılmalarıyla 24.1.2001 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra ele alınmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kurallarıyla, dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Yetki Yasalarının ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasal Konumu

Anayasa'nın 6. maddesinde, Türk Milleti'nin egemenliğini yetkili organları eliyle kullanacağı, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olduğu ve devredilemeyeceği, 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirileceği; 9. maddesinde de, yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafına göre, kuvvetler ayrımı Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliğidir. Üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır.

Yetki Yasası ve KHK'lerle ilgili hükümler Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer almaktadır. 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na "belli konularda" KHK çıkarma yetkisinin verilmesi TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede, KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunması zorunlu öğeler belirtilmiştir. Buna göre, yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını belirtilmesi gerekir. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Bu durumda yetki yasasının, Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça belirleyerek Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir. Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının, TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüştür. Anayasa'da görüşülmesinde bile "öncelik ve ivedilik" aranarak Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesinin özel bir yönetimle bağlanması konunun öneminden kaynaklanmaktadır.

Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, TBMM'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu yetki, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK'ler ancak ivedilik gerektiren belli ve önemli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak, etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir..." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı'nca da "Kanun hükmünde kararname... yasama meclisinin acil bir durumda, kanun yapmak için geçecek sürede çıkaracağı kanun ihtiyacı, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için kurulmuştur." denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir.

Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında "sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler..."in kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiş, 163. maddede ise "Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez..." denilmiştir. Bu kurallar gereğince, TBMM, "Bakanlar Kurulu"na ancak yasak alana girmeyen belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

Yetki Yasası'nda Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin "amaç", "kapsam" ve "ilkeleri"nin belirlenmesinden amaç, bu yetki ile Bakanlar Kurulu'nun neleri gerçekleştirebileceğinin açıklığa kavuşturulmasıdır. KHK'nin, amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik biçimlerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Verilen yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkeler yönünden belirgin duruma getirilmesi, başka bir anlatımla somutlaştırılması, yürürlüğe konulacak KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının, 91. maddede belirlenen yasak alana girip girmediklerinin, önemli, ivedi ve zorunlu bir durum için düzenlenip düzenlenmediklerinin saptanabilmesi yönünden gereklidir.

KHK çıkartılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Bir yetki yasasının Anayasa'ya aykırı olmaması için Anayasa'daki öge ve ölçütlere, Anayasa Mahkemesi kararları ile getirilen yorumlara uygun olması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesi kararlarda açıklanan gerekçelerin gözönünde bulundurulmasını zorunlu kılar.

Yetki yasalarına kullanma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve her konuda KHK'lerle düzenlemelere gidilmesi, "önemli, zorunlu ve ivedi durumlar" dışında bu yetkinin verilmesi yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece yasama, yürütme ve yargı erki arasındaki denge bozularak yürütme, yasama organına karşı üstün duruma gelir.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, yürütme organına amaç ve kapsamı belli olmayan sınırsız bir şekilde KHK çıkarma yetkisi verilerek yasama yetkisinin devredildiği ve kuvvetler arasındaki dengenin bozulduğu, amaç ve kapsamı belirsiz olan çok geniş yetki verilmesinin Başlangıç'taki temel ilkelere dayalı Hukuk Devleti ilkesini zedelediği, KHK çıkarma yetkisinin ancak belirli konularda, amacı, kapsamı, ilkeleri belirlenerek, somut ve sınırlı biçimde ivedi ve zorunlu hallerde verilebileceği, bu konuda birçok Anayasa Mahkemesi kararı bulunmasına karşın, Yasa'nın konusunun belirsiz, kapsamının da çok geniş olduğu, düzenleme alanı içinde yer alan konuların KHK'lerle değil ciddi ve yoğun çalışmalarla uzun zaman içinde ve yasalarla düzenlenebileceği, açıklanan nedenlerle Yasa'nın Anayasa'nın 2., 6., 7., 11., 87., 91. ve 153. maddelerine aykırı olduğu belirtilerek iptali istenmiştir.

1- Anayasa'nın 153. Maddesi Yönünden İnceleme

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı, yapacağı düzenlemelerde daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Başta yasama organı olmak üzere tüm organlar kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Kararlar gerekçeleriyle, yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle, yasama organı düzenlemelerde bulunurken iptal edilen yasalara ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de göz önünde bulundurmak zorundadır.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için iptal edilen önceki kural ile "aynı" ya da "benzer nitelikte" olması, bunların saptanabilmesi için de öncelikle, aralarında amaç, anlam ve kapsam yönlerinden özdeşlik olması gerekir.

Dava konusu Yasa ise amaç, konu ve içerik yönlerinden daha önce iptal edilen yetki yasalarıyla özdeş nitelikte olmadığından Anayasa'nın 153. maddesine aykırı değildir.

2- Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 11., 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

a) Yasa'nın 1. ve 2. Maddelerinin "İdarî" Sözcüğü Yönünden İncelenmesi

4615 sayılı Yetki Yasası'yla Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve TBMM Genel Sekreterliği dışında kalan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin olarak ilgili kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklikler ve yeni düzenlemeler yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmektedir.

Yasa'nın 1. maddesinde çıkarılacak, KHK'nin amaç ve kapsamı, 2. maddesinin birinci fıkrasında ise bu yetkinin kullanılması sırasında gözetilmesi gereken ilkeler belirlenmektedir.

4615 sayılı Yasa'da, çıkarılmasına yetki verilen KHK'lerin "kapsam" ve "konu"su memurlar ve diğer kamu görevlilerinin "idarî, malî ve sosyal hakları"nda değişiklik ve düzenlemeler yapmak olarak belirlenmiştir.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerine aylık ve çeşitli isimler altında yapılan ödemelerin malî haklar; sosyal yardımlar ile sosyal güvenlik alanında sağlanan olanaklar ise sosyal haklar içinde değerlendirilerek bu hakların kapsamı belirlenebilmektedir. Oysa "idarî hak" kavramının, memurların ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal hakları dışında kalan tüm haklarını ifade etmesi nedeniyle bir belirsizlik içerdiği açıktır.

Malî ve sosyal haklar dışındaki idarî hak kavramı içinde nitelenebilecek konular önemli, zorunlu ve ivedi durumlar kapsamında düşünülemez. İptali istenilen kurallar içinde "idarî" sözcüğüne yer verilmesi, Anayasa'nın 91. maddesinde KHK ile düzenlenemeyeceği belirtilen yasak alan içinde kalan konularda düzenleme yapılmasına olanak vermesi nedeniyle de kabul edilemez.

Bu nedenlerle, Yasa'nın 1. ve 2. maddelerinde geçen idarî sözcüğü Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Bu görüşe Fulya KANTARCIOĞLU ve Mahir Can ILICAK katılmamışlardır.

b) Yasa'nın Diğer Yönlerden İncelenmesi

Dava konusu Yasa ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin "idarî" hakları dışında kalan malî ve sosyal hakları, kapsamı ve sınırları belirli bir alanı ifade ettiğinden bunlara ilişkin olarak hizmetin özellik ve gereklerine uygun olarak adaletsizlikleri giderecek düzenlemeler yapması için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmesinde bir belirsizlik görülmemiştir.

Dava dilekçesinde, Yasa'nın 1. maddesinin ikinci fıkrasının (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde düzenleme veya değişiklik kapsamındaki kanun ve KHK'ler sayılırken (f) bendinde diğer kanun ve KHK'ler denilerek bu alanda bir belirsizliğe yol açıldığı ileri sürülmüşse de, mevzuatımızda devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarıyla ilgili hükümleri içeren yasalar belirli olduğundan buna ilişkin sav yerinde değildir.

Yasa'nın gerekçesi ile komisyon raporları ve Genel Kurul görüşmelerinde, kamu kesimindeki işçi-memur arasındaki ücret dengesizliklerinin olağanüstü boyutlara ulaştığı, bunun ivedi bazı düzenlemeleri zorunlu kıldığı, TBMM'nin yoğun gündemi dikkate alındığında bu düzenlemelerin KHK ile yapılmasının gerekli görüldüğü belirtildiğinden dava konusu Yasa'nın amacının memurlar ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin

adaletsizliklerin hizmetin özellik ve gereklerine uygun olarak giderilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu kesimi ücretlerindeki dengesizliğin personel hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan "kariyer" ve "liyakat" ilkelerini zedelediği ve personelin verimli ve etkin çalışmasını olumsuz yönde etkilediği de gözetilerek hizmetin özellik ve gereklerine göre bu adaletsizlikleri giderecek düzenlemeler yapılmasının kamu hizmetinin özelliğine göre önemli, ivedi ve zorunlu olmadığı ileri sürülemez.

Yasa'nın 2. maddesiyle Bakanlar Kurulu'na 3 ay süreyle KHK çıkarma yetkisi verilmesi Yasa'nın amaç ve kapsamıyla birlikte değerlendirildiğinde makul ölçülerin aşılmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan, Yasa'nın yürürlüğe ilişkin 3., yürütmeye ilişkin 4. maddelerinde de Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Belirtilen nedenlerle iptal isteminin reddi gerekir

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

21.12.2000 günlü, 4625 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun; YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE, 20.3.2001 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- SONUÇ

21.12.2000 günlü, 4615 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun;

A- 1. ve 2. maddelerinde yer alan "idarî" sözcüğünün Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Fulya KANTARCIOĞLU ile Mahir Can ILICAK'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- Kalan bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Samia AKBULUT'un karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

20.3.2001 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Samia AKBULUT
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Sacit ADALI	Ali HÜNER

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Mahir Can ILICAK	Ertuğrul ERSOY
Üye	Üye	
Tülay TUĞCU	Ahmet AKYALÇIN	

KARŞIOY YAZISI

Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" yetkisi sayılmıştır. Kanun hükmünde kararname yetkisi verme başlığı taşıyan 91. maddesinde ise TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği yinelandıktan sonra, 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 ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiş, yetki kanununun, çıkarılacak KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını göstereceği öngörülmüştür. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir. Yetki yasasının Anayasa'nın belirlediği öğeleri belli bir içeriğe kavuşturarak somutlaştırması ve verilen yetkiyi açıkça belirleyerek Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi gerekir. Bu yetki yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genişletilmemelidir.

4615 sayılı Yetki Yasası 657, 926, 2802, 2914 sayılı yasalar, 399 sayılı KHK ve diğer yasa ve yasa hükmünde kararnamelerin memurlar ile diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin hükümlerinde yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsamaktadır. Yasa'nın 1. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal hakları arasındaki adaletsizlikleri gidermek üzere Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiş, ikinci maddesinde gözönünde bulundurulacak ilkeler ve yetki süresi belirtilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesine göre belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmesi gerekir. Bakanlar Kurulu yasa ile her konuyu ve hemen hemen tüm kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların ücret, aylık, sosyal haklarında geniş kapsamlı değişiklikler yapabilecek, yeni kurallar getirebilecektir. Bu düzenlemeler, niteliği itibarıyla de ivedi, çözüme ulaşılabilir konular değil, uzun süre hazırlanması ve çok yönlü çalışmayı gerektiren düzenlemelerdir. Belli konularda verilen yetki olarak değerlendirilemez.

4615 sayılı Yetki Yasası'nın 1. maddesi ile 2. maddesinin birinci fıkrasının "idarî" sözcüğü dışında kalan ve memurlar ve diğer kamu görevlilerinin malî ve sosyal haklarına ilişkin hükümlerde değişiklik ve yeni düzenlemeler yapma yetkisi veren diğer bölümleri de Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğundan iptaline karar

verilmesi gerekirken, "idarî" sözcüğü dışında kalan bölümünün iptal isteminin reddine karar verilmesine yukarıda açıkladığım sebeplerle karşıyım.

Üye

Samia AKBULUT

KARŞIOY YAZISI

21.12.2000 günlü, 4615 sayılı Yetki Yasası ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal haklarına ilişkin kimi düzenlemeler yapması için Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrasına göre yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir. Bu fıkra uyarınca dava konusu 4615 sayılı Yetki Yasası'nda çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri ve yetki süresi açıkça belirtilerek düzenleme yapılacak alan, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin idarî, malî ve sosyal hakları ile sınırlandırılmıştır.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin "idarî" haklarının kapsamının sayma yoluyla belirlenmesinin olanaksızlığı ve Anayasa'nın 91. maddesinin de yetki yasası aşamasında bu denli ayrıntılı düzenlemeyi zorunlu kılmadığı gözetildiğinde, "idarî hak"ın içeriğinin saptanmasındaki güçlük nedeniyle belirsiz bir kavram olduğu yolundaki savın geçerliliğinin ve hukuksal dayanağının tartışılabilir olduğu sonucuna varılmaktadır. Gerçekten, kapsamlarının belirlenmesi yönünden idarî haklarla sosyal ve malî haklar arasında bir fark bulunmamaktadır. Bunların tümü, özlük hakları içinde değerlendirilecek ve kapsamları da personel hukukunun ilkeleri çerçevesinde belirlenecek haklardır. Aralarındaki yakın ilgi ve kimi zamanda kesin sınırlarla ayrılmalarına olanak bulunmaması nedeniyle bu haklardan, birinin diğerinden daha belirgin olduğunu ileri sürmek gerçekçi bir yaklaşım olarak görünmemektedir. Örneğin bir terfi işleminin hem idarî yönü hem de malî sonuçları vardır. Belirsizlik içerdiği ileri sürülen "idarî" sözcüğünün, Anayasa'nın 91. maddesi ile yasaklanan konularda da düzenleme yapılmasına yol açabileceği görüşü ise varsayıma dayalı olması nedeniyle Anayasa'ya uygunluk denetimine esas alınamaz. Anayasa'nın buyurucu kurallarına aykırı olarak kanun hükmünde kararnamelerle bu tür düzenlemeler yapılması halinde ise bunların itiraz veya iptal davası yoluyla incelenerek iptal edilmeleri olanağı bulunduğu açıktır.

Öte yandan, içinde yer aldığı kuralların tümünün iptalinin istenmesine karşın yalnız "idarî" sözcüğünün iptali, yasakoyucunun öngörmediği yeni bir düzenlemeye yol açacağından Anayasa'nın 153. maddesinin ikinci fıkrası ile bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu Yasa'nın birinci ve ikinci maddelerinde yer alan "idarî" sözcüğünün iptali yolundaki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Esas Sayısı : 2001/9
Karar Sayısı : 2001/56

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Mahir Can ILICAK