

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/19

Karar Sayısı : 2009/85

Karar Günü : 18.6.2009

R.G. Tarih-Sayı : 23.10.2010-27738

İPTAL DAVASINI AÇAN:Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ, Haluk KOÇ ve 112 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU :13.1.2005 günlü, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un

1- 6. maddesi ile 9.5.1985 günlü, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen;

a- Ek Madde 1'in,

b- Ek Madde 2'nin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin,

2- Geçici 1 inci maddesinin ikinci fıkrasının,

3- Geçici 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan 'ihtiyaç duyulan işlerde' ibaresiyle, ikinci fıkrasının birinci tümcesinin,

4- Geçici 5 inci maddesinin ikinci fıkrasının,

5- Geçici 6 ıncı maddesinin ikinci fıkrasının,

6- Geçici 7 inci maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 44., 45., 87., 126., 127., 128., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırılığı savıyla iptalleri ve yürürlüklerinin durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

13.1.2005 günlü, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un iptali istenilen fıkra ve tümcelerini içeren maddeleri şöyledir:

'MADDE 6.- 3202 sayılı Kanuna aşağıdaki ek maddeler ilave edilmiştir.

EK MADDE 1.- Bu Kanunla kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmıştır.

EK MADDE 2.- Bu Kanunda belirtilen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dâhilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine getirilir.

Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının bölge müdürlüklerince yürütülen hizmetler, bölge müdürlüğü kapsamına giren illerin il özel idarelerince her yıl müştereken yapılacak iş programı çerçevesinde yürütülür.Bu iş programı çerçevesinde ilgili il özel idareleri gerekli araç, gereç, taşınır, personel ve diğer her türlü desteği sağlar.

Bu Kanunda yer alan iskan konularına ilişkin hizmetler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülür. Ancak, 2510 sayılı İskan Kanununun ek 34 üncü maddesi ile 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Dair Kanunda yer alan görev ve yetkiler, ilgili kurumlar tarafından yürütülmeye devam olunur.

Mevzuatta Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne yapılan atıflar, devir durumuna göre Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, il özel idaresi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi veya İzmit Büyükşehir Belediyesine yapılmış sayılır.'

'GEÇİCİ MADDE 1.-Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün;

a) Mülkiyeti Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığınca bu Genel Müdürlüğe tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere, taşra teşkilatının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazları ve hizmet binaları; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine,

b) Merkez teşkilatının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları ile hizmet binaları ve diğer taşınmazları Tarım ve Köyişleri Bakanlığına,

c) 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanunun 25 inci maddesi uyarınca tahsis edilmiş kadrolarında görev yapan personeli, kadrolarıyla birlikte merkezde Tarım ve Köyişleri Bakanlığı merkez teşkilatına, taşrada ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı taşra teşkilatına,

d) Ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri, Tarımsal Hidroloji Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve bunların döner sermaye işletmeleri ile bunlara ait kadro ve pozisyonlar, personel, tüm varlıklar, araç, gereç ve taşınırlar ile hizmet binaları ve diğer taşınmazlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığına,

e) 3202 sayılı Kanunda yer alan ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığına devredilen iskan hizmetlerinde kullanılan ve mülkiyeti bu Genel Müdürlüğe ait veya iskan amaçlı tahsis edilen taşınmazlar ile merkez teşkilatında iskan görevlerini yerine getiren personel, kadro ve pozisyonlarıyla birlikte Bayındırlık ve İskan Bakanlığına,

f) 2510 sayılı Kanunun ek 34 üncü maddesi ile 3835 sayılı Kanun uyarınca yapılan göçmen konutları ve bu amaçla ayrılan taşınmazlar Toplu Konut İdaresi Başkanlığına,

Devredilir.

Mülkiyeti Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığınca bu Genel Müdürlüğe tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere, bölge ve proje müdürlüğü teşkilatlarına ait kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırıları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazları ve hizmet binalarının, mevcut bölge ve proje müdürlüklerinin hizmet götördükleri iller arasındaki dağılımı ve bu dağılımla ilgili usul ve esasları Bakanlar Kurulunca belirlenir.

Mülkiyeti Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığınca, kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne tahsis edilmiş taşınmazlar, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine, tahsis amacıyla kullanılmak üzere tahsis edilmiş sayılır.

Bu maddenin (b) ve (d) bentleri uyarınca, kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün mülkiyetinde olup da Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına devredilen taşınmazların mülkiyeti tapuda re'sen Hazine adına tescil edildikten sonra bu taşınmazlar anılan bakanlıklara tahsis edilmiş sayılır.'

'GEÇİCİ MADDE 4.-Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde; Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanı, anahizmet birimleri ve yardımcı birimler dahil Daire Başkanı, Bölge Müdürü, Bölge Müdür Yardımcısı, merkez ve bölge müdürlüklerinde Şube Müdürü, Proje Müdürü, tasfiye edilen döner sermaye işletmelerinde Sayman ve merkez teşkilatında Avukat unvanlı kadrolarda bulunanların görevleri, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte sona erer. Bunlar devredilen Kurumca yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali haklarını (üretimi teşvik primi hariç) aynen almaya devam eder ve devredildikleri kurumdaki **ihtiyaç duyulan işlerde** görevlendirilebilir. Diğer personel devredilen kadro unvanlarıyla görevlerine devam eder.

Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü ünvanlı kadrolarda bulunanlar hariç olmak üzere birinci fıkra uyarınca görevleri sona erenler ve İl Müdürü, İl Müdür Yardımcısı ve il müdürlüklerinde Şube Müdürü unvanlı kadrolarda bulunanlar ile devredilen diğer kadro unvanlarından ilgili kurum tarafından ihtiyaç duyulmayan kadro unvanlarında çalışan personel, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi izleyen altı ay içinde derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla Kurumca ihtiyaç duyulan diğer kadrolara atanır. Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü unvanlı kadrolarda bulunanlar ise ihdas edilen ekli (1) sayılı listede yer alan Bakanlık Müşaviri kadrolarına Avukat unvanlı kadrolarda bulunanlar ise Hukuk Müşaviri kadrolarına, atanmış sayılır. Ancak, herhangi bir sebeple boşalması halinde Bakanlık Müşaviri kadroları, hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır. Bu çerçevede ihtiyaç duyulan kadro değişiklikleri 190 sayılı Kanun Hükmünde [Kararnamenin](#)9 uncu maddesinin son fıkrası hükmü uygulanmaksızın anılan Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yapılır.

Devredilen personelden ikinci fıkra uyarınca yeni bir kadroya atananların atandıkları kadroların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamının net tutarının (fazla çalışma ücreti hariç), eski kadrolarına bağlı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamı net tutarından

(üretimi teşvik primi hariç) az olması halinde aradaki fark, farklılık giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

657 sayılı Devlet Memurları [Kanununun](#) 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilen sözleşmeli personelin pozisyonları, başka bir işleme gerek kalmaksızın devredildikleri kurum adına vize edilmiş sayılır.

Sürekli işçi kadrolarında görev yapanlar kadrolarıyla birlikte devredilir.'

'GEÇİCİ MADDE 5.-Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmış olan sözleşmelere, devir durumuna göre ilgili idare halef olur. Adı geçen Genel Müdürlüğün leh ve aleyhine açılmış davalar ve icra takiplerinde devir durumuna göre ilgili idare kendiliğinden taraf sıfatını kazanır.

Adı geçen Genel Müdürlüğün yatırım projeleri ve ödenekleri bu Kanun çerçevesinde Yüksek Planlama Kurulu kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlara devredilir.'

'GEÇİCİ MADDE 6.-Bu Kanun uyarınca yapılacak devir işlemleri Kanunun yürürlük tarihinden itibaren bir yıl içinde tamamlanır. Devir işlemleri tamamlanıncaya kadar 3202 sayılı Kanunda belirtilen görevler mevcut personel eliyle yürütölmeye devam olunur.

Devir işlemlerine ilişkin usul ve esaslar Bayındırlık ve İskân, İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşleri alınarak Tarım ve Köyşleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir.'

'GEÇİCİ MADDE 7.-Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin olarak fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın gerekli görölen her türlü kurum içi ve kurumlar arası aktarmalar ile diğör bütçe ve muhasebe işlemlerini yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Yukarıda bütçe işlemlerine ilişkin olarak 1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanunu ve diğör kanunlardaki aktarma yasakları uygulanmaz.

İl özel idareleri ve büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ilişkin yeni bir kanuni düzenleme yapılmıncaya kadar bu idarelere devredilen personelin aylık ve diğör her türlü mali ve sosyal haklarına ilişkin ödemeler Devlet bütçesinden il özel idarelerine veya büyükşehir belediyelerine kaynak aktarmak suretiyle yapılır.'

B-Dayarılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasanın 2., 6., 7., 8., 10., 11., 44., 45., 87., 126., 127., 128., 161., 162. ve 163. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İttüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Fettah OTO ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla 28.02.2005 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

13.01.2005 günlü, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

1- 6. maddesiyle 9.5.1985 günlü, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen;

a- Ek Madde 1'in,

b- Ek Madde 2'nin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin

2- Geçici 1. maddesinin ikinci fıkrasının,

3- Geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan "ihtiyaç duyulan işlerde" ibaresi ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin,

4- Geçici 5. maddesinin ikinci fıkrasının,

5- Geçici 6. maddesinin ikinci fıkrasının,

6- Geçici 7. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin,

yürürlüklerinin durdurulması isteminin, Geçici 4. maddenin, birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan "ihtiyaç duyulan işlerde" ibaresi ile ikinci fıkrasının birinci tümcesi yönünden Fettah OTO'nun 'yürürlüğün durdurulması gerektiği' yolundaki karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, diğer kurallar yönünden OYBİRLİĞİYLE REDDİNE, 28.2.2005 gününde karar verildi.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Yasa'nın 6. Maddesi İle 3202 Sayılı Kanun'a Eklenen Ek Madde 1, Ek Madde 2'nin Birinci Fıkrası ve İkinci Fıkrasının Birinci Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)'nin kuruluş tarihçesi ve kuruluşundan itibaren gerçekleştirdiği icraatları anlatıldıktan sonra bu Müdürlüğün gittikçe azalan bütçesiyle gerçekleştirdiği önemli hizmetler dikkate alındığında, kaldırılmasının kamu yararına bir işlem kabul edilemeyeceği, KHGM'nün taşra teşkilatınca yürütülen hizmetlerin il özel idarelerine, iskân konularına ilişkin hizmetlerin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bırakıldığı, 2510 sayılı Kanun'un Ek 34. maddesiyle 3835 sayılı Kanun'da yer alan görev ve yetkilerin ise ilgili kurumlarca yürütülmesinin öngörüldüğü, ancak KHGM'nün yerine getirdiği hizmetlerin büyük bir kısmının yerel nitelikte olmadığı, özellikle toprak, su ve yol konusundaki görev ve hizmetlerinin ancak ulusal bazda ve ölçekte yönetilebilecek ve yürütülebilecek bir özellik taşıması nedeniyle düzenlemenin kamu yararına sonuç vermeyeceği, Anayasanın 44. ve 45. maddelerinde devlete verilen söz konusu görevlerin devletin koruması dışında bırakılarak yerel yönetimlere devredilmesinin kamu yararına uymadığı, yasama erkinin kamu yararı

amacına yönelik olmayan bir biçimde kullanılmasının ise hukuk devleti ilkesine aykırı olacağı belirtilerek, iptali istenen kuralların Anayasa'nın 2., 11., 44., 45., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu sürülmüştür.

5286 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle 3202 sayılı Yasa'nın 'Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun' biçimindeki başlığı 'Köye Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun' olarak değiştirilmiş bulunmaktadır.

5286 sayılı Yasa'nın dava konusu 6. maddesi ile 3202 sayılı Kanun'a eklenen Ek Madde 1'de bu kanunla KHGM'nün kaldırılmış olduğu belirtilmektedir. Ek Madde 2'nin birinci fıkrasında; bu kanunda belirtilen hizmetlerin İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, sözü geçen illerde ise il sınırları dâhilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine getirileceği; Ek Madde 2'nin dava konusu birinci tümcesinde ise kaldırılan KHGM taşra teşkilatının bölge müdürlüklerince yürütülen hizmetlerinin, bölge müdürlüğü kapsamına giren illerin il özel idarelerince her yıl müştereken yapılacak iş programı çerçevesinde yürütüleceği öngörülmektedir.

Yasaya ilişkin meclis çalışmaları incelendiğinde, yasa tasarısına yapılan muhalefette ve dava dilekçesinde yasanın kamu yararını gerçekleştiremeyeceği üzerinde durulmuştur. KHGM'nce yerine getirilen, ancak bu kurumun kaldırılmasının ardından herhangi bir kamu kurumuna yüklenmeyen bir hizmet alanının varlığından söz edilmemektedir. Yasa'nın özel veya sınıfsal yararlar için çıkarıldığına yönelik bir itiraz veya olası bir itirazı temellendirebilecek bir bulguya da rastlanmamıştır.

Anayasa'da yer alan düzenlemeler, yasa koyucuya, toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda yeni idari birimler oluşturma, görev alanlarında değişiklik yapma veya bu birimleri kaldırma yetkisi vermektedir. Bu açıdan yasa koyucunun takdir yetkisine sahip olduğu açıktır. Dava konusu kural ile KHGM'nün görev alanına giren hizmetlerin hangi yerel ve merkezi idare birimlerince yerine getirileceği belirtilmiş olduğundan bu konuda kamusal hizmet boşluğu doğacağından da söz edilemez.

Öte yandan, dava konusu kuralların Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırılığı da ileri sürülmüştür. KHGM önce merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan bir tüzel kişilik iken, dava konusu yasa ile hizmet yerinden yönetim biriminden alınan yetkilerin önemli bir kısmı başka bir yerinden yönetim birimi olan mahalli idarelere bırakılmakta, yani merkezi idare dışında yer alan iki idari birim arasında yetki aktarımı yapılmakta, yetkilerin bir kısmının ise merkezi idare teşkilatı kurumlarına devredildiği anlaşılmaktadır.

KHGM'nün görevleri 'köyler ile bağlı yerleşim birimleri' ile sınırlıdır. Yol, su ve toprak ile ilgili ulusal çapta, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan ve il sınırlarını aşan hizmet ve görevlerin KHGM'nün görev ve yetki kapsamına girmediği açıktır. Anayasa'nın 44. ve 45. maddelerinde devlete yüklenmiş görevlerin merkezi yönetim dışında yine devletin bir parçası olan yerel yönetimlere aktarılması durumunda devletin etkinliğinin zafiyete uğratıldığından söz edilemez. Dava konusu yasa ile güvenlik veya kalkınma politikalarının bir gereği olarak, söz konusu hizmetlerin ülke düzeyinde örgütlenmiş bir hizmet yerinden yönetim birimi tarafından yerine getirilmesi amacıyla kurulan bu kurum, yasa koyucunun tercihi uygun olarak yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi amacına dönük olarak kaldırılmış bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, iptali istenen kurallar Anayasanın 2., 11., 44., 45., 126. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

B- Yasa'nın Geçici 1. Maddesinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, dava konusu kuralla Bakanlar Kurulu'na Anayasa'ya aykırı, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz şekilde düzenleme yetkisi verildiği, asli düzenleme niteliği taşıyan bu yetkinin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5286 sayılı Yasa'nın Geçici Madde 1'i, kaldırılan KHGM'nün taşınmazları, bağlı birimleri, teşkilat kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıklarının hangi kuruluşlara ve hangi şartlar altında devredileceğini düzenlemektedir. Buna göre, kuruma ait tüm enstitü, personel, kadro ve pozisyon ile malvarlıklarının İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyesi ve diğer illerde il özel idareleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredildiği görülmektedir.

Geçici Madde 1'in dava konusu ikinci fıkrasında ise, Maliye Bakanlığınca KHGM'ne tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere, bölge ve proje müdürlüğü teşkilatlarına ait kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazları ve hizmet binalarının, mevcut bölge ve proje müdürlüklerinin hizmet götördükleri iller arasındaki dağılımı ve bu dağılımla ilgili usul ve esasların Bakanlar Kurulu'nca belirleneceği öngörülmektedir.

Bu kuralda Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisinin;

- Maliye Bakanlığınca KHGM'ne tahsis edilen taşınmazları kapsamadığı,
- Yalnızca bölge ve proje müdürlüğü teşkilatlarıyla sınırlı olduğu,
- Dağıtımın mevcut bölge ve proje müdürlüklerinin hizmet götördükleri iller arasında yapılması gerektiği,

yönlerinden sınırlandırılmış olduğu görülmektedir. Ayrıca, kadro ve pozisyonlar ile personel yönünden Yasa'nın Geçici Madde 3 ve Geçici Madde 4 kurallarına uyma koşulunun bulunduğu, diğer yandan tasfiye ve devir işlerinin nasıl yapılması gerektiğine ilişkin takip eden maddelerde düzenlemelerin yer aldığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesinde 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez' denilmektedir. Buna göre, yasa ile yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilebilmesi olanaklı değildir.

Ancak bu kural, ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu dikkate alındığında, yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılmasına engel değildir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir.

Yasamanın genelliği ve asliliği ilkesi gereği yasa koyucu 'genel ve soyut' nitelikli düzenlemelerini, yasa uygulamalarını içerecek düzeyde veya yönetmelikleri gereksiz kılacak somutlukta gerçekleştirebilir. Ancak, bu husus yasamanın takdirinde olup, anayasal bir zorunluluk değildir. Gittikçe gelişen ve farklılaşan toplumsal yaşam, gittikçe artan oranda hızlı karar mekanizmalarına gereksinim doğurmaktadır.

Taşınmazlarının, personel kadro ve pozisyonlarının, taşınırlarının ve diğer araç ve gereçlerinin hangi kuruluşlara verileceği, bunların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında nasıl paylaşılacağı hususları ve personel rejiminin temel esasları 5286 sayılı Yasa ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Mülkiyeti hazineye ait olan taşınmazların tahsisi de doğrudan yasayla gerçekleştirilmiş, bu konu Bakanlar Kurulu'nun tasarrufuna bırakılmamıştır. Dolayısıyla, temel kuralların yasayla saptandığı anlaşılmaktadır. Bakanlar Kurulu yukarıda çerçevesi çizilen sınırlar içinde ve Yasa'nın amacına uygun olarak yalnızca bölge ve proje müdürlüğü teşkilatlarına ait kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları ile KHGM adına tapuya kayıtlı olan taşınmazlar ile hizmet binalarının, mevcut bölge ve proje müdürlüklerinin hizmet götürdükleri illere dağılımı ve bu dağılımla ilgili usul ve esasları belirlemekle yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisine getirilen diğer bir sınırlama da Yasa'nın lafzından anlaşılabileceği üzere, dağılımın yalnızca bölge ve proje müdürlüklerinin hizmet götürdükleri illerle sınırlı olmasıdır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabileceği üzere, yasa koyucunun Bakanlar Kurulu'na tanıdığı düzenleme yetkisi 'soyut ve genel' nitelikli olması gereken 'yasama' tasarrufunu değil, 5286 sayılı Yasa'nın uygulanmasını sağlama amaçlı bir 'yürütme' tasarrufunu kapsamaktadır. Her bir düzenleme yetkisinin, yetkiyi tanıyan yasalardan doğan sınırları olduğu gibi, genel nitelikli diğer yasalar veya aynı alanı düzenleyen özel nitelikteki yasalardan doğan sınırları da vardır. Bunun ötesinde hukukun genel ilkelerinden kaynaklanan uygulama sorunlarının da idari yargının denetimine tabi olduğu ortadadır. Yasa lafzında 'usul ve esaslar' ibaresinin geçmiş olması, tek başına 'yasama yetkisinin devredilmesi' anlamına gelmemektedir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasanın 2. ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8. ve 11. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

C- Yasa'nın Geçici 4. Maddesinin,

1- Birinci Fıkrasının İkinci Tümcesinde Yer Alan 'İhtiyaç Duyulan İşlerde' İbaresinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, iptali istenen düzenlemeyle bir kurumdaki görevleri sona erdirilen kamu görevlilerinin, devredilen kurumda yeni kadrolarına atanıncaya kadar 'ihtiyaç duyulan' işlerde değil, 'durumlarına uygun' işlerde görevlendirilmelerinin hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu, kamu görevlilerinin bulundukları kadrolar ve sahip oldukları unvanların, onların görev ve yetkilerini belirleyen bir öge olarak kazanılmış hak oluşturduğu, kamu görevlilerinin durumlarına uygun olmadığı halde sırf ihtiyaç duyulduğu için çalıştırılmalarının kazanılmış hakların korunması ilkesiyle bağdaşmayacağı belirtilerek iptali istenen ibarenin Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu ibareyi içeren Geçici Madde 4'de kaldırılan KHGM'nde tüketici biçimde sayılmış bulunan kamu görevlilerinin görevlerinin, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte sona ereceği, ancak bunların devredilen kurumca yeni bir kadroya atanıncaya kadar eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali haklarını, üretim ve teşvik primi hariç olmak üzere, aynen almaya devam edecekleri belirtilmektedir. Dava konusu ibare, tüm mali ve özlük hakları korunan bu kişilerin devredildikleri kurumca yeni bir kadroya atanıncaya kadar, ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilebileceklerini öngörmektedir. Diğer personel ise devredilen kadro unvanlarıyla görevlerine devam edecektir.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında 'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir' kuralı yer almıştır. Memurlarla ilgili genel hükümler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Dava konusu kuralda kadroları devredilen kurumda ihtiyaç duyulan işlerde çalıştırılacak kişiler hakkında yapılacak uygulamalarda 657 sayılı Yasa'nın göz önünde bulundurulacağı ve memura yaptırılacak 'ihtiyaç duyulan işler'in hizmetin gereklerine ve kazanılan aylık derecesine de uygun nitelikte olacağı açıktır.

Öte yandan, bu kişilerin eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları korunmaktadır. 'İhtiyaç duyulan işlerde' çalışma olasılıkları geçici nitelikte olup, yeni bir kadroya atanınca sona erecek bir çalışmadır. Herhalde bu süre ikinci fıkranın birinci tümcesinden anlaşıldığı üzere 6 ayı geçemeyecektir.

Açıklanan nedenlerle; dava konusu ibare Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İptali istenen ibarenin Anayasa'nın 11. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

2- İkinci Fıkrasının Birinci Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, kaldırılan KHGM'nde görev yapan devlet memurlarının kadrolarının devri konusunda iki farklı uygulamaya gidildiği, Yasa'da sayılı üst düzey memurların Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın Bakanlık Müşaviri ve Hukuk Müşaviri kadrolarına atanmış sayılacakları hükme bağlanmak suretiyle sayılan kadrolarda görev yapanların kazanılmış haklarını korumaya yönelik bir düzenleme getirilirken, diğer kadrolarda görev yapanların kazanılmış hakları dikkate alınmadan bu memurlar için 'derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla Kurumca ihtiyaç duyulan kadrolara atanır' ibaresinin kullanıldığı, bunun makam tazminatı alımında da ayrımcılığa neden olduğu, öte yandan iptali istenen ibareyle, görev unvanları sayılanlar dışındaki personelin durumuna uygun olmayan bir kadroya atanmasının mümkün hale geldiği, oysa ataması yapılacak memurun statüsü ve görev unvanının da derece ve kademesi kadar önemli olduğu, bunu dikkate almayan ibarenin kazanılmış hakları ihlal ettiği; ayrıca düzenlemeyle görev unvanları sayılanlar dışındaki personelin atanacağı kadronun saptanmasında Kuruma, yasama organınca kullanılması gereken bir asli düzenleme yetkisi verildiği belirtilerek, iptali istenen kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 10., 11. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Geçici Madde 4'ün dava konusu tümceyi içeren ikinci fıkrası, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü unvanlı kadrolarda bulunanlar hariç olmak üzere birinci fıkra uyarınca görevleri sona erenler ve İl Müdürü, İl Müdür Yardımcısı ve il müdürlüklerinde Şube Müdürü unvanlı kadrolarda bulunanlar ile devredilen diğer kadro unvanların kurum tarafından ihtiyaç duyulmayan kadro unvanlarında çalışan personelin, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi izleyen altı ay içinde derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla Kurumca ihtiyaç duyulan diğer kadrolara atanmasını öngörmektedir. Bu uygulamadan hariç tutulan üst unvanlı kadrolarda bulunanlar ise ihdas edilen ekli (1) sayılı listede yer alan Bakanlık Müşaviri (Avukat unvanlı kadrolarda bulunanlar ise Hukuk Müşaviri) kadrolarına atanmış sayılırlar. Düzenlemeye göre ihtiyaç duyulan kadro değişiklikleri 190 sayılı KHK'nın 9. maddesinin son fıkrası uygulanmaksızın anılan KHK hükümlerine göre yapılacaktır. Geçici Madde 4'ün üçüncü fıkrasında devredilen

personelden ikinci fıkra uyarınca yeni bir kadroya atananların atandıkları kadroların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamının net tutarından (fazla çalışma ücreti hariç) az olması halinde aradaki farkın, farklılık giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödeneceği öngörülmektedir.

Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesi, herkesin her yönden aynı hukuk kurallarına tabi olması zorunluluğunu ifade etmez. Kişilerin durum ve konumlarındaki farklılık, bunlara farklı hukuk kurallarının uygulanmasını gerektirebilir. Aynı ya da benzer durumda olanların aynı kurallara, farklı durumda olanların da farklı kurallara tabi olması halinde eşitlik ilkesinin zedelendiğinden söz edilemez.

Dava dilekçesinde karşılaştırılması yapılan unvanlı kadrolar arasında hukuksal yönden aynılık ya da benzerlik bulunmamaktadır. Bir kurumda Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü unvanlı kadrolar ile daha alt birimler için öngörülen kadrolara bağlanmış hukuksal sonuçlar, görev ve yetkiler ile sorumluluklar bakımından farklılıklar bulunacağı açıktır. Hukuksal yönden farklı konumda bulunanlara farklı uygulama yapılması eşitlik ilkesini ihlal etmez.

Ayrıca, Devlet Memurları Kanunu'nun 91. ve 71. maddelerinde yer alan düzenlemeler dikkate alındığında 'durumlarına uygun' ifadesinden, kadroları kaldırılan devlet memurlarının eski sınıflarındaki derecelerine uygun, diğer bir deyimle buna eşit veya daha üst derecedeki yeni bir göreve atanmalarının zorunlu olduğu sonucu çıkmaktadır.

Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir.

5286 sayılı Kanun'un Geçici 4. maddesinde yer alan düzenlemeyle, atamaların kadro derece ve kademelerine uygunluğu zorunluluğunun getirilmiş olması ve üçüncü fıkra da yeni bir kadroya atananların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali haklarının güvence altına alındığı gözetildiğinde, kazanılmış hakların ihlal edilmediği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, ne kadar kadroya ihtiyaç duyulduğu ve kimin hangi kadroya atanması gerektiğine ilişkin 'idari' tasarrufların 'genel ve soyut' nitelikli yasama tasarruflarıyla ilgisi kurulamadığından, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlalinden söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2., 7. ve 10. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8., 11. ve 128. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

D- Yasa'nın Geçici 5. Maddesinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldırılan hükümlerin getirilmemesinin Anayasa'nın 161. maddesinden doğan bir zorunluluk olduğu, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse, bütçe yasalarının da aynı yöntemle

hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilmesi gerektiği, dava konusu kuralın ise KHGM'nün yatırım projeleri ve ödeneklerinin Yüksek Planlama Kurulu kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlara devredilmesini öngörmesi nedeniyle Anayasa'nın 2., 11., 87., 161., 162., ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Geçici Madde 5'in birinci fıkrasında, halefiyet sorunu düzenlenmektedir. Kural, kaldırılan KHGM tarafından yapılmış olan sözleşmelere, devir durumuna göre ilgili idarenin halef olacağını, adı geçen Genel Müdürlüğün leh ve aleyhine açılmış davalar ve icra takiplerinde devir durumuna göre ilgili idarenin kendiliğinden taraf sıfatını kazanacağını öngörmektedir.

Dava konusu ikinci fıkra ise kaldırılan KHGM'ne yılı bütçe yasasıyla öngörülmüş yatırım projeleriyle bunlara ilişkin ödeneklerin hangi kuruma devredileceğini düzenleyen bir halefiyet kuralı niteliğindedir. Kuralın konusu 'yatırım' olduğundan, yatırım projeleri ve ödeneklerinin hangi kuruma devredileceği hususu, ülkenin ekonomik yatırımları konusunda yetkili mercii olan Yüksek Planlama Kurulu kararına bırakılmıştır.

Anayasa'nın 161. maddesi bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını, 162. maddesi de bütçenin görüşülmesi usullerini düzenlemektedir. 163. maddesi ise bütçelerde değişiklik yapabilme esaslarını düzenlemektedir. Bu maddeye göre, merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Özel hazırlama, görüşme ve değişiklik yapma usulü öngörülen bütçe yasasıyla bir kurum için öngörülen ödeneklerin, kurumun kaldırılmasıyla hangi kuruma yönlendirileceğine ilişkin halefiyet kuralı, yeni bir bütçe düzenlemesi niteliğinde değildir. Yasayla kaldırılan ve yetkileri farklı bir kuruma devredilen bir kuruma tahsis edilen ödeneklerin hangi kurumca kullanılacağını, ayrıca, yeni bir bütçe hazırlama ve görüşme süreci sonrasında kabul edilebilecek bir yasayla yapılması zorunlu değildir. Yine Anayasa'nın 163. maddesinde, 'carî yıl ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getir'menin belirtilen giderleri karşılayacak malî kaynak gösterilmesi koşuluyla yasayla olanaklı olduğu dikkate alındığında, yasayla kaldırılan bir kuruma tahsis edilen ödeneklerin, görevin devredildiği kurumlara yasayla devredilmesinde Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 161., 162. ve 163. aykırı değildir. İptali isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 2., 11. ve 87. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamıştır.

E- Yasa'nın Geçici 6. Maddesinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, Bakanlar Kurulu'na Anayasa'ya aykırı olarak genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz şekilde düzenleme yetkisinin verildiği, asli düzenleme niteliği taşıyan bu kuralın, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen Geçici Madde 6'nın ikinci fıkrasında, yapılacak devir işlemlerine ilişkin usul ve esasların Bayındırlık ve İskân, İç İşleri ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı'nın uygun görüşleri alınarak Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'na belirleneceği hükme bağlanmaktadır. Maddenin birinci fıkrasında 'bu kanun uyarınca' yapılacak devir işlemlerinin Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde tamamlanacağı ve bu süre içinde 3202 sayılı Yasa'da belirtilen görevlerin mevcut personel eliyle yürütüleceği belirtilmektedir.

5286 sayılı Yasa bir bütün halinde değerlendirildiğinde, atamalara, kadro nakillerine, kaldırılan kurumun yetkilerinin hangi kurumlarca ve hangi usul çerçevesinde kullanılacağına ilişkin ayrıntılı hükümlerin düzenlenmiş bulunduğu görülmektedir. İptali istenen düzenlemede ise, somut devir işlemlerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin koşullu yetkilendirme söz konusudur. Yasa koyucunun çerçeve, usul ve esasları belirledikten sonra, bu konudaki düzenlemeler için yürütme organını görevlendirmesinin, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın 2., ve 7. maddelerine aykırı değildir. İptali isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 6., 8. ve 11. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

F- Yasa'nın Geçici 7. Maddesinin Birinci Fıkrasının Birinci Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, bir önceki kuralın iptali isteminde dile getirilen gerekçelere ek olarak ayrıca, düzenlemeyle Maliye Bakanlığı'nın, yasama organının, kuruluşların bütçe ödeneklerini birinci düzey fonksiyonlar halinde kabul ederek, bölümler itibarıyla ortaya koyduğu iradesine aykırı bir şekilde kuruluş bütçeleri üzerinde istediği değişikliği yapabileceği, bunun ise yasama organının iradesine aykırı olduğu, bu nedenle iptali istenen kuralın, Anayasa'nın 2., 11., 87., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Dava konusu kural, kaldırılan KHGM'yle ilgili, bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin olarak fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın gerekli görülen her türlü kurum içi ve kurumlar arası aktarmalar ile diğer bütçe ve muhasebe işlemlerini yapmaya Maliye Bakanını yetkilendirmektedir.

Maliye Bakanlığı'na tanınmış bulunan yetki, yasa gereği kaldırılmış bulunan KHGM için öngörülen bütçe ödeneklerinin devri ve harcama yetkisinin aktarılması, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yapılması ile sınırlı bir yetki olup, bütçe yasasında değişiklik yapma niteliği değil, kurumlararası aktarma niteliği bulunduğundan, bunun için gerekli olan 'yasal yetkilendirme' koşulu sağlanmış bulunmaktadır. Aktarmaların yapılması da zorunludur. Çünkü personel ve projelerin aktarıldığı kurumlara, bu görev ve sorumlulukların üstesinden gelebilmek için bütçe yasasıyla kaldırılan kurum için öngörülen bütçenin de ilgili kurumlara aktarılması gerekmektedir. Yasanın uygulanmasını gösterme niteliğindeki somut idari tasarrufun 'yasama' tasarrufu olarak nitelendirilmesi olası görülmediğinden, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına aykırı bir düzenlemeden söz etme olanağı bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa'nın 161., 162., 163. maddelerine aykırı değildir. İptali isteminin reddi gerekir.

Kuralın, Anayasa'nın 2., 11. ve 87. maddeleri ile ilgisi görülmemiştir.

Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır

VI- SONUÇ

13.1.2005 günlü, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un :

1-6. maddesiyle, 9.5.1985 günlü, 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'a eklenen;

a-Ek Madde 1'in,

b-Ek Madde 2'nin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2-Geçici 1. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

3-Geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan '... ihtiyaç duyulan işlerde ...' ibaresi ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4-Geçici 5. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

5-Geçici 6. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

6-Geçici 7. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

18.6.2009 gününde karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Üye

Haşim KILIÇ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Sacit ADALI

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Mehmet ERTEN

Üye

Mustafa YILDIRIM

Üye

A. Necmi ÖZLER

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Şevket APALAK

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

AZLIK OYU

5286 sayılı Yasa'nın geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde, kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde kadroları tek tek sayılan görevlilerin ihtiyaç duyulan işlerde görevlendirilebilecekleri belirtilmektedir.

Maddenin ikinci fıkrasının birinci tümcesinde de kadroları sayılanlardan kimi üst görevliler ayrılarak diğerlerinin derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla Kurumca ihtiyaç duyulan diğer kadrolara atanacakları vurgulanmıştır.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Aktarılan fıkra göre memurların atanma ile görev ve yetkilerinin ancak yasayla kurallaştırılabileceği anlaşılmaktadır. Kurallaştırmanın belirgin ilkelerle oluşacağı ise kuşkusuzdur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da kadrosuz memur çalıştırılmayacağını, memurluğun kazanımı ile yer ve görev değiştirmelerinin atama ile gerçekleşeceğini

öngörmektedir. Kamu görevini yürütecek kişilerin konum ve yetkilerinin belirgin, öngörülebilir ve kazanımları korur bir nitelik içermeleri bu ilkelerin doğal sonucudur. Ayrıca, Devlet memurlarının yaptıkları görevler için gerekli bilgi ve deneyim düzeyini gösteren kariyer ile kamu hizmetine girme, ilerleme ve görevin sona ermesi sürecinde aranan liyakat ilkeleri de kamu görevlisi işlevlerini belirleyen temellerdir.

Bu bakımdan kamu hizmeti, kadro, kadronun bulunduğu sınıf gibi özlük hareketleri içinde kazanımları ve belirginliği esas alan atama olgusu Devlet memuru oluşunun başlangıç ve süren hukuksal varlık nedenidir. 'İhtiyaç' olarak belirtilen kamu görevinin yürütümünü sağlayan koşullar ve ortam ise atama istencinin sergilenmesinin öncesine ait yönetsel bir değerlendirme olup, uygun sınıf ve kadro olgusunu zorunlu kılar.

Öte yandan, Devlet memurunun kazanımları salt derece ve kademe konusu değildir. Bunlar yanında kariyer ve liyakat ilkeleri doğrultusunda kamu görevlisinin bulunduğu özlük durumunun da değerlendirilmesi, yok sayılmaması gerekir. 'Atama' koşul işleminin anayasal dayanağı olan yasayla düzenleme gereği, atama sırasında ölçüt olacak ilkeleri, başka bir aktarımla liyakat ve kariyerin esas alınacağını göstermekte ve buna anayasal bir zemin hazırlamaktadır. Böylece oluşan sonuç ise atama veya görevlendirme sırasında ihtiyacın ancak kamu görevlisinin yürüttüğü ödevlerle kazandığı yeteneklerle özdeşleştiğinde ölçüt olabileceğidir.

Bu durumda, kamu görevlisinin derece ve kademe dışında, kariyer ve liyakatını esas almayarak; belirsiz, geniş değerlendirme ve yorumlara açık 'ihtiyaç duyulma' gibi bir yaklaşıma dayanan geçici dördüncü maddenin davaya konu ibaresi ve tümcesi Anayasa'nın 2. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Açıkladığım görüşle karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK

KARŞIOY GEREKÇESİ

13.01.2005 günlü, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un;

1- Geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan 'ihtiyaç duyulan işlerde' ibaresinin incelenmesi;

Maddede kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nde sayılan görevlilerin görevlerinin bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte sona ereceği, ancak bunların devredilen kurumca yeni bir kadroya atanıncaya kadar 'ihtiyaç duyulan işlerde' görevlendirilebilecekleri öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından birisi hukuk güvenliği ilkesidir. Hukuki güvenlik ilkesi kazanılmış hakların korunmasını da kapsamakla birlikte, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletinde yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirmektedir. Bu nedenle geleceğe yönelik statü hukukunda yapılacak yasal düzenlemelerde, daha önce tesis edilmiş bulunan ve kişilerin lehine hukuki sonuçlar doğuran işlemlerin gözetilmesi gerekmektedir.

Dava konusu kuralda Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nde görevleri sona erdirilen kamu görevlilerinin devredilen kurumda yeni bir kadroya atanıncaya kadar 'ihtiyaç duyulan işlerde' çalıştırılacağı belirtilmek suretiyle, liyakat ve kariyer ve esaslarına göre kazanılmış hakların gözetilmediği açık olup hukuki güvenlik ilkesi ihlal edildiğinden Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

2- Geçici 4. maddesinin ikinci fıkrasının birinci tümcesinin incelenmesi;

Kuralda; 'Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Bölge Müdürü ünvanlı kadrolarda bulunanlar hariç olmak üzere birinci fıkra uyarınca görevleri sona erenler ve İl Müdürü, İl Müdür Yardımcısı ve İl Müdürlüklerinde Şube Müdürü ünvanlı kadrolarda bulunanlar ile devredilen diğer kadro ünvanlarından ilgili kurum tarafından ihtiyaç duyulmayan kadro ünvanlarında çalışan personel, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihi izleyen altı ay içinde derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla kurumca ihtiyaç duyulan diğer kadrolara atanır.' denilmektedir. Buna göre kuralda sayılan personelin derece ve kademelerine uygun olmak kaydıyla Kurumca 'ihtiyaç duyulan kadrolara' atanabilecekleri öngörülmektedir.

Kuralda, aynı maddenin birinci fıkrasında yer alan 'ihtiyaç duyulan işlerde' ibaresi ile ilgili iptal gerekçemizde ayrıntılı olarak belirtilen nedenlerle liyakat ve kariyer esaslarına göre kazanılmış hakların gözetilmediği ve hukuki güvenlik ilkesinin ihlal edildiği açık olup, düzenleme Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

3- Geçici 5. maddesinin ikinci fıkrasının incelenmesi;

Fıkırada, 'Adı geçen Genel Müdürlüğün yatırım projeleri ve ödenekleri bu Kanun çerçevesinde Yüksek Planlama Kurulu kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlara devredilir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiş olup, 88 ve 89. maddelerinde yasa, tasarı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisince görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması, 162. maddesinde ise bütçe yasa tasarılarının

görüşülme usul ve esasları düzenlendikten sonra, 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları belirtilmektedir.

Bu durumda; bütçe yasası ve diğer yasaların görüşülmesi ve kanunlaşması usul ve esasları arasında farklılıklar bulunması karşısında herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile veya herhangi bir yasa da yer alan bir hükümle bütçe yasasında değişiklik yapılması mümkün değildir.

Dava konusu kuralda ise; bütçe yasası ile kabul edilerek yasalaşmış bulunan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne tahsis edilen ödeneklerin, bütçe yasası dışında tamamen ayrı usule tabi olarak çıkarılan 5286 sayılı Yasa'nın verdiği yetkiye istinaden Yüksek Planlama Kurulu kararı ile ilgili kurum ve kuruluşlara devredileceği öngörülmekte olup, bu haliyle Anayasa'nın 87., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırıdır.

4- Geçici 7. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin incelenmesi;

İptali istenilen tümcenin yer aldığı fıkrada; 'Bu kanunun uygulanmasına ilişkin olarak fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın gerekli görülen her türlü kurum içi ve kurumlar arası aktarmalar ile diğer bütçe muhasebe işlemlerini yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Yukarıdaki bütçe işlemlerine ilişkin olarak 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu ve diğer Kanunlardaki aktarma yasakları uygulanmaz.' denilmektedir.

Yasa'nın geçici 5. maddesinin ikinci fıkrasına ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesinde ayrıntılı olarak belirtildiği gibi bütçe yasası ve diğer yasaların yasalaşma usulündeki farklılıklar karşısında, herhangi bir yasa ile bütçe yasasında değişiklik yapılamayacağı açıktır.

Diğer taraftan Anayasa'nın 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları belirtilmiş olup, buna göre bütçelerde yasal düzenlemeler dışında herhangi bir değişiklik yapılması mümkün değildir.

Dava konusu kural ise Maliye Bakanına kuruluş bütçesi üzerinde fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın her türlü kurum ve kurumlar arası aktarmalar ile diğer bütçe ve muhasebe işlemlerini yapma yetkisi verdiğiinden, Anayasa'nın 87., 161., 162. ve 163. maddelerine aykırıdır.

Açıklanan nedenle 13.01.2005 günlü 5286 sayılı Yasa'nın geçici 4. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan 'ihtiyaç duyulan işlerde' ibaresi ile ikinci fıkrasının birinci tümcesinin, geçici 5. maddesinin ikinci fıkrasının, geçici 7. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ