

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2008/105

Karar Sayısı : 2010/123

Karar Günü : 30.12.2010

R.G. Tarih-Sayı : 26.02.2011-27858

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN:Ankara Birinci İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU:10.11.2005 günlü, 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun geçici 7. maddesinin, Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacının, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı olarak görev yapmakta iken Başbakanlık Müşavirliğine atanması işleminin Danıştay Beşinci Daire tarafından iptal edilmesi üzerine tesis edilen işlemin iptali istemiyle açtığı davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

10.11.2005 günlü, 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun geçici 7. maddesi şöyledir:

'Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanının görevi sona erer. Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı kadro ve görevine, bu Kanunda yer alan şartları taşıyanlar arasından, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde beş yıl süre için yeni atama yapılır. Atama yapılincaya kadar, mevcut DİE Başkanı görevine devam eder'.

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIÖĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılmalarıyla 18.12.2008 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Kuralın Anlam ve Kapsamı

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu ile Devlet İstatistik Enstitüsü'ne (DİE) ilişkin '13.6.1962 günlü, 53 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsünün Görev, Yetki ve Kuruluşu Hakkında Kanun' ve '8.6.1984 günlü, 219 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname' yürürlükten kaldırılmıştır. Resmî istatistiklerin üretimine ve organizasyonuna ilişkin temel ilkeleri ve standartları belirlemek; ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlarda veri ve bilgilerin derlenmesini, değerlendirilmesini, gerekli istatistiklerin üretilmesini, yayımlanmasını, dağıtımını ve Resmî İstatistik Programında istatistik sürecine dâhil kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 'Türkiye İstatistik Kurumu' (TÜİK) kurulmuştur.

5429 sayılı Yasa'yla DİE Başkanlığına ait kadrolar iptal edilerek 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerden çıkarılmış ve ekli (1) sayılı listede belirtilen kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı KHK'nin eki (I) sayılı cetvele Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı bölümü olarak eklenmiştir.

Yasa'nın 22. maddesine göre, Başkan, Türkiye İstatistik Kurumunun en üst yöneticisi olup, başkanlık hizmetlerini, mevzuat hükümlerine, resmî istatistik programına, Kurumun amaç ve politikalarına, stratejik plânına, performans göstergelerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekle görevli ve yetkilidir. Başkanlığa atanma şartları ve usulü 23. maddede düzenlenmiştir. Başkanlığa atanacaklarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen genel koşullara ek koşullar getirilmiştir. Aynı maddede Başkanın, Bakanlar Kurulu kararı ile beş yıl süre için atanacağı, süresi dolan Başkanın aynı göreve bir defaya mahsus olmak üzere tekrar atanabileceği, görev süresi dolmadan görevine son verilemeyeceği; ancak, resmî sağlık kurulu raporuyla görevini devamlı yapmasına engel olabilecek durumun tespiti veya atamaya ilişkin şartları kaybetmesi hâlinde atama usulüne göre süresi dolmadan görevden alınabileceği belirtilmiştir. Aynı Yasa'nın 57. maddesiyle 657, 2451 ve 5018 sayılı Yasalardaki DİE Başkanı ve Başkanlığı ibareleri, TÜİK Başkanı ve Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

5429 sayılı Yasa'nın itiraz konusu geçici 7. maddesinde, Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanının görevinin sona ereceği, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı kadro ve görevine, bu Yasa'da yer alan şartları taşıyanlar arasından, Yasa'nın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde beş yıl süre için yeni atama yapılacağı, atama yapılınca kadar, mevcut DİE Başkanının görevine devam edeceği öngörülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, hukuk devletinde yasaların genel, soyut ve nesnel olması gerektiği, göreve atama ve son vermelerin idari işlem niteliğinde olduğu, görevden alma işleminin yasayla tesis edilmesinin hukuk devleti ilkesine uygun düşmediği, yasama tasarrufuna karşı dava açma hakkı bulunmadığından hak arama özgürlüğünün ortadan kaldırıldığı ve işlemin yargısal denetiminin engellendiği, bu nedenlerle kuralın Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklere dayanan, bu hakların korunup güçlenmelerine olanak sağlayan, adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır. Yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle yasakoyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.

Anayasa'nın 'Hak arama hürriyeti' başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında, 'Herkes meşru vasıta ve yollardan yararlanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir' denilerek yargı organlarına davacı ve davalı olarak başvurabilme ve bunun doğal sonucu olarak da iddia, savunma ve adil yargılanma hakkı güvence altına alınmıştır. Maddeyle güvence altına alınan dava yoluyla hak arama özgürlüğü, kendisi bir temel hak niteliği taşımasının ötesinde, diğer temel hak ve özgürlüklerden gereken şekilde yararlanılmasını ve bunların korunmasını sağlayan en etkili güvencelerden birisidir. Kişilere yargı mercileri önünde dava hakkı tanınması adil bir yargılamanın ön koşulunu oluşturur.

İtiraz konusu kuralda, 5429 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle DİE Başkanının görevinin sona ereceği hükme bağlanmıştır.Devlet İstatistik Enstitüsünün, Türkiye İstatistik Kurumu şeklinde yeniden kurulması kapsamında 'başkanlığa atanma şartları ve usulü' de değiştirilmiş, Kurumun bilimsel ve teknik özerkliği göz önünde bulundurularak, farklı usul ve şartlar getirilmiştir. Madde gerekçesinde, *'Devlet İstatistik Enstitüsünün, Türkiye İstatistik Kurumu şeklinde bu Kanun ile yeniden kurulması öngörüldüğünden ve Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı için beş yıllık süre ile birlikte bazı atama şartları getirildiğinden, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanının görevinin Kanunun yürürlüğe girmesiyle sona ereceğine ve Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığına (') beş yıllık bir süre için bir ay içerisinde yeniden atama yapılacağına dair düzenleme yapılmaktadır'* denilmiştir.

DİE Başkanı,657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen genel şartları taşıyanlar arasından müşterek kararnameyle süresiz olarak atanmakta iken yeni durumda, TÜİK Başkanının, 657 sayılı Yasa'da yer alan koşullara ek yeni koşulları da taşıyanlardan beş yıl süre ile Bakanlar Kurulu kararıyla atanabileceği öngörülmüş,Kurumun yapısındaki değişime bağlı olarak başkanın hukuki statüsü de değiştirilmiştir.

Bir kamu kurumunun, buna bağlı olarak bu kurumun gördüğü kamu hizmetinin niteliğinin değiştirilmesine, kaldırılıp kaldırılmayacağına veya bir kamu hizmetinin hangi kamu kurum veya kuruluşunca yerine getirileceğine karar verme yetkisi yasakoyucuya aittir. Yasakoyucu Anayasa'ya uygun olmak kaydıyla, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin koşulları belirleyerek kadro düzenlemesi yapabilir. Kamu hizmetinin gerekleri yönünden ve kamu yararı amacıyla yeni kadrolar ihdas edebileceği gibi, mevcut bazı kadroları da kaldırabilir. Ayrıca, kamu idareleri ile kamu görevlileri arasındaki ilişkiler, kural tasarruflarla düzenlendiğinden, kamu görevlilerinin statülerine ilişkin yeni kurallar koyabilir ya da var olan kuralları değiştirebilir.

Buna göre, TÜİK'in kurulmasıyla Kurumun yapısı ve başkanın statüsü değiştirilerek DİE Başkanının görevine son verilmesi hukuk devleti ilkesinin ihlali anlamına gelmez. İtiraz konusu kuralda, hak aramayı engelleyecek ve hak kaybına neden olacak bir düzenlemeye de yer verilmemiştir. DİE Başkanının, koşulları taşıması halinde yeniden başkan olarak atanmasına ya da eski sınıfındaki derecesine uygun diğer bir deyimle buna eşit veya daha üst derece yeni bir göreve atanmasına engel bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. ve 36. maddelerine aykırı görülmemiştir. İtirazın reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

1-7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2-10.11.2005 günlü, 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun Geçici Madde 7'nin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

30.12.2010 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Fulya KANTARCIOĞLU

Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Alparslan ALTAN

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

KARŞIOY YAZISI

İptali istenen yasa hükmüyle Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı'nın görevine son verilmiş, yasa çıkmadan önce idareye karşı açtığı dava sonucu verilen göreve iade kararı böylelikle uygulanamaz hale getirilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesine göre bir hukuk devleti olan ve kuvvetler ayrılığına dayanan bir ülkede yasama organının idari işlem konusu olan bir hususta kanun yapması olağandışı bir yöntem olup, kanunların genel, soyut ve nesnel olması ilkesine de ters düşmektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı'nın taşınması gereken niteliklerin yasa ile değiştirilmesi nedeniyle bulunduğu görevden ayrılarak, yerine yasal nitelikleri taşıyan bir kamu görevlisinin atanması idare hukuku esaslarına uygun olarak İdare tarafından yapılabilecekken bunun yerine yasa ile atama yapılması Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletine ve ilgilinin idari yargı önünde hak arama olanağını ortadan kaldırdığından Anayasa'nın 36. maddesine aykırıdır.

İptali istenen yasama tasarrufunda Anayasa'ya aykırılık görülmemesi durumunda, aynı yöntemin, listeler halinde yüzlerce kamu görevlisi için de uygulanması yolunun açılacağı gözetilmeden verilen ret kararına katılmıyorum.

Başkanvekili

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

KARŞIOY GEREKÇESİ

5429 Sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun Geçici 7. maddesinde, 'Bu Kanunun yürürlüğe girmesiyle Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanının görevi sona erer. Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı kadro ve görevine bu Kanunda yer alan şartları taşıyanlar arasından, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde beş yıl süre için yeni atama yapılır. Atama yapılincaya kadar, mevcut DİE Başkanı görevine devam eder' denilerek Kurum Başkanı'nın görevine yasa ile son verilmiştir.

Kuvvetler ayrılığı esasını benimseyen Anayasa'da, yasama, yürütme ve yargı erklerinin görev ve yetkileri belirtilirken sınırları da çizilmiştir. Ancak, sert bir kuvvetler ayrılığı sistemi öngörülmemiş, Başlangıç'ta da belirtildiği gibi bu ayrımın, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliğine dayandığı kabul edilmiştir. Anayasa, erkler arasında bir uyum ve işbirliği esasına dayansa da kural olarak, bunlardan birinin diğerinin görev alanına girecek bir tasarrufta bulunmasına izin vermemiş, kanun hükmünde kararnamelerde olduğu gibi ayırık durumları da açıkça düzenlemiştir. Buna göre, erklerden birinin kendi görev

alanı dışında hukuki işlemler gerçekleştirmesinin, fonksiyon gaspına yol açacağı için, Anayasa'ya aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Yürütmenin yetkisi içinde bulunduğu tartışmasız olan göreve son verme işleminin, yasama tasarrufu ile gerçekleştirilmesi bir fonksiyon gaspı olup, Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır.

Öte yandan, Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer alan hukuk devleti, bütün işlem ve eylemleri hukuka uygun, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmekle kendini yükümlü sayan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, yargı denetimine açık devlettir. Hukuk güvenliğinin sağlanması da kuşkusuz, hukuk devleti olmanın gereğidir.

Hukuk devletinde ilke olarak yasaların, genel, soyut ve nesnel olmaları kişilere, bu yasalara göre atandıkları statüde önceden belirlenmiş koşullar değişmedikçe görevlerine devam edebilme güvencesi sağlar. Kamu hizmetinin zorunlu kıldığı durumlarda ise idari usullere uyularak göreve son verilebileceği açıktır. İdarenin Anayasal işlevi çerçevesinde ve geleneksel yapısı içinde gerçekleşen bu işleyişe idari usullerin dışına çıkılarak genel, soyut ve nesnel olma özellikleri taşımayan, somut olarak sadece Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı'nın durumunu düzenleyen bir yasa kuralı ile müdahale edilmesi hukuk güvenliği ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Anayasa'nın 36. maddesinin birinci fıkrasında da, 'Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.' denilmektedir. Kurum Başkanı'nın görevine yasa ile son verilmesi, bu işleme karşı dava açma hakkını ortadan kaldırdığından yargı denetimini bu bağlamda hak arama özgürlüğünün kullanılmasını engellemektedir.

Açıklanan nedenlerle kuralın, Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı ilkesine, 2. ve 36. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Fettah OTO

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun geçici 7. maddesinin birinci cümlesinde '*Bu kanunun yürürlüğe girmesiyle Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanının görevi sona erer*'denilerek, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanı'nın görevi yasayla sona erdirilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu'na yasayla verilen görevlerin asli ve sürekli görevlerden olması nedeniyle bunların genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmeti, bu hizmeti yürütmek üzere atanan Kurum Başkanı'nın kamu görevlisi, göreve atama ve görevden alma tasarrufunun da bir yürütme işlemi olduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır.

Anayasa'da kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyen, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu belirtilmiştir.

Yasaların genel, soyut, sürekli, düzenleyici ve nesnel olması, Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer alan hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

Herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu Anayasa'mızda ifade edilmiştir.

İtiraz konusu kuralla, bellibir statüye atanmış olan kişinin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliğini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufu ile görevinden alınması kuvvetler ayrılığı ilkesine, yine belli bir kişinin hedef alınması suretiyle özel, güncel ve geçici bir durum düzenlenerek yasaların genel, soyut ve nesnel olma özelliğinin göz ardı edilmesi hukuk devleti ilkesine, görevine yasa ile son verilmesi ve yasama tasarrufuna karşı doğrudan dava açma hakkının bulunmaması ise hak arama özgürlüğüne aykırılık oluşturur.

Açıklanan nedenlerle kuralın iptali gerekir.

Üye

Mehmet ERTEN