

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2011/60
Karar Sayısı : 2011/147
Karar Günü : 27.10.2011
R.G. Tarih-Sayı : 15.12.2011-28143

İPTAL DAVASINI AÇAN: Anamuhalefet (Cumhuriyet Halk) Partisi TBMM Grubu adına Grup Başkanvekilleri M. Akif HAMZAÇEBİ ile Muharrem İNCE

İPTAL DAVASININ KONUSU: 6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun 1. ve 2. maddelerinin, Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Yasanın, dava konusu 1. ve 2. maddeleri şöyledir:

'Amaç ve kapsam

MADDE 1 – (1) *Bu Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;*

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,

2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına,

ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektir.

(2) Bu Kanuna göre çıkarılacak kanun hükmünde kararname;

a) *Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak;*

- 1) *14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,*
- 2) *24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda,*
- 3) *27/9/1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda,*
- 4) *10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda,*
- 5) *8/1/1985 tarihli ve 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 6) *21/5/1986 tarihli ve 3289 sayılı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 7) *9/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 8) *1/5/2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 9) *27/10/2004 tarihli ve 5251 sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 10) *10/11/2004 tarihli ve 5256 sayılı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 11) *1/12/2004 tarihli ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda,*
- 12) *13/12/1983 tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,*
- 13) *13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,*
- 14) *8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,*
- 15) *27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı*

Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,

16) 7/8/1991 tarihli ve 441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,

17) 2/7/1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,

18) 19/6/1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,

19) 25/3/1997 tarihli ve 571 sayılı Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede,

20) Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümlerinde,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak;

1) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda,

2) 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda,

3) 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanunda,

4) 23/6/1981 tarihli ve 2477 sayılı 23/4/1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanunda,

5) 11/10/1983 tarihli ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda,

6) 22/1/1990 tarihli ve 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamede,

7) Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümlerinde,

yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeleri kapsar.

İlkeler ve yetki süresi

MADDE 2 – (1) Bakanlar Kurulu bu Kanuna göre verilen yetkiyi kullanırken;

a) *Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak;*

1) *Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Devlet bakanlarına bağlanması ve ilgilendirilmesi uygulamasına hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunluluklar dışında yer verilmemesini,*

2) *Sosyal hizmetler alanında halen bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen aile, özürllüler, çocuklar, kadınlar ve sosyal yardımlar alanındaki hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,*

3) *Ekonomiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,*

4) *İç ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,*

5) *Gençlik ve spora yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,*

6) *Kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını,*

7) *Kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,*

8) *Teşkilatların, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini, zorunlu olmadıkça yeni birim kurulmamasını, kadro ihdasında azami tasarrufa riayet edilmesini,*

9) *Kaynakların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanılmasını, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması yönünde düzenlemeler getirilmesini,*

b) *Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak;*

1) *Yürütülen hizmetin, özelliklerini de dikkate alacak şekilde çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesini,*

2) *Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, standardizasyon sağlanacak şekilde düzenlenmesini,*

3) *Yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmede kariyer ve liyakat esasları ile nitelikli personel istihdamının esas alınmasını,*

göz önünde bulundurulur.

(2) Bakanlar Kuruluna verilen yetki, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Serruh KALELİ, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI ile Erdal TERCAN'ın katılımlarıyla yapılan ilk inceleme toplantısında: Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE; Yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın 'Yürürlüğün durdurulması kararının hemen verilmesi' gerektiği yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 30.6.2011 gününde karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun:

A- 1- 1. maddesinin;

a- (1) numaralı fıkrasının (b) bendine,

b- (2) numaralı fıkrasının (b) bendine,

2- 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendine,

ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın 'Yürürlüğün durdurulması isteminin kabulü' gerektiği yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 1. ve 2. maddelerinin kalan bölümlerine ilişkin yürürlüğün durdurulması isteminin, koşulları oluşmadığından REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE, 20.7.2011 gününde karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Genel Açıklama

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Yasa toplam 4 maddeden oluşmaktadır. İptali istenilen 1. ve 2. maddeler dışında kalan 3. madde 'yürürlük', 4. madde ise 'yürütme' başlıklarını taşımakta ve kısa birer cümleden oluşmaktadır. 3. maddeye göre Kanun, yayımı tarihinde (3.5.2011 tarihinde) yürürlüğe girmiştir ve 4. maddeye göre de Kanun hükümleri Bakanlar Kurulu tarafından yürütülecektir.

Yetki yasası ve KHK'lerle ilgili hükümler Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde yer almaktadır. 87. maddede, Bakanlar Kurulu'na 'belli konularda' KHK çıkarma yetkisi 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 çıkarılmayacağını belirtmesi gerekir. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, yasada öngörülen konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetkidir.

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 istisnai bir yetki olduğu anlaşılmaktadır.

Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. 91. maddenin birinci fıkrasında '*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...*'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 Kuruluna ancak, sayılan bu yasak alanlara 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 Kurulunun neleri gerçekleştirebileceğinin açıklığa kavuşturulmasıdır. 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 saptanabilmesi yönünden gereklidir.

KHK çıkarılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen bu koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

B- Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. Maddeleri Yönünden İnceleme

Dava dilekçesinde özetle, ortada KHK'lerle düzenlemelere gidilmesi yönünde, 'önemli, zorunlu ve ivedi durum' yok iken, yasama organının ve buna bağlı olarak yürütme organının yenilenmesine karar verilmiş iken, hem mevcut Bakanlar Kurulunu hem de seçimden sonra kurulacak Bakanlar Kurulunu kapsayacak, aynı zamanda da gelecek yasama ve yürütme organlarını ipotek altına alacak şekilde, 6 ay süreyle, KHK çıkarma yetkisi verilmesinin, Anayasa'nın demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı gibi yasama yetkisinin devri anlamına da geldiği; 6 aylık sürenin uzunca bir bölümünün, henüz kurulu olmayan, ne zaman kurularak göreve başlayacağı belli olmayan bir Bakanlar Kurulunu kapsadığı ve bunun da, hukuk devletinin 'belirlilik' ve 'öngörülebilirlik' ilkeleriyle birlikte, 'önemli, zorunlu ve ivedi durum' ilkesinin ihlali anlamına geldiği; Yasa kapsamında, teşkilat, görev ve yetkilerle ilgili olarak, 11'i yasa, 8'i KHK olmak üzere toplam 19 yasa ve KHK'nin, personelle ilgili olarak da

5'i yasa, 1'i KHK olmak üzere toplam 6 yasa ve KHK'nin sayıldığı ancak, Yasa'nın kapsamının, sayılan yasalar ve KHK'lerle sınırlı olmadığı, adı geçen yasa ve KHK'lerle bile, 'belli konu' ilkesi dışına çıkılıp, kapsamı çok geniş bir düzenleme yapıldığı halde, 1. maddenin (2) numaralı fıkrasının, (a) bendinin 20. sırasında yer alan düzenleme ile (b) bendinin 7. sırasında yer alan düzenlemelerle Yetki Yasasının zaten çok geniş olan kapsamının daha da genişletilmiş, belirsiz ve sınırsız hale getirilmiş olduğu, bu genişlemeye hangi yasa ya da KHK'lerin gireceğinin öngörülmesinin olanaklı olmadığı; Sınırları bu kadar geniş ve belirsiz konularda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesinin, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen 'belli konu'larda verilen yetki olarak değerlendirilemeyeceği; Anayasa'nın belirlediği öğelerin belli bir içeriğe kavuşturularak somutlaştırılmadığı, verilen yetki açıkça belirlenerek Bakanlar Kuruluna çerçeve çizilmediği, tam tersine, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek şekilde yaygınlaştırılıp genelleştirildiği ileri sürülmüş ve sonuç olarak dava konusu kuralların Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Dava konusu yasa kuralları, özetle, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi, yeni bakanlıklar kurulması, var olan bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının yeniden belirlenmesi için Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermektedir. Buna bağlı olarak da kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 7. maddesinde '*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*' ifadeleri yer almaktadır. 87. maddesinde ise '*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek.*' Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anayasanın 91. maddesinde ise kanun hükmünde kararnemelerin hukuksal rejiminin belirlendiği dokuz fıkradan oluşan bir düzenlemeye yer verilmiştir.

Dava dilekçesinde ileri sürülen birinci anayasaya aykırılık iddiası, 6223 sayılı Kanunun konusunun ve kapsamının belirsiz olduğuna ilişkindir. Bu bağlamda, yetki kanununun çok geniş bir alanda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki vermiş olduğu, çıkarılacak KHK'lerle hangi yasalarda değişiklik yapılabileceğinin yetki kanununda sınırlı olarak sayılmadığı, aksine, bir kısım kanun ve KHK'lerin isimleri belirtildikten sonra konuyla ilgili '*diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler*'in hükümlerinde de değişiklik yapılabileceği şeklinde bir ifade kullanıldığı, böylece kapsamın daha da belirsiz kılındığı iddia edilmektedir.

Anayasa'nın 87. maddesinde TBMM'nin Bakanlar Kuruluna 'belli konularda' KHK çıkarma yetkisi verebileceği hükmü yer almaktadır. Bu nedenle yetki yasasında, çıkarılması için yetki verilen KHK'lerin 'konu'sunun belirtilmesi gerekmektedir. Dava konusu kurallar bu

yönden incelendiğinde 6223 sayılı Kanunun iki konuda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verdiği görülmektedir:

Bunlardan birincisi özetle '*Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi*'dir. Bu çerçevede gerekli görülmesi halinde yeni bakanlıklar kurulması, var olan bakanlıkların birleştirilmesi, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının yeniden belirlenmesi için KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

İkincisi ise '*Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak değişiklikler ve yeni düzenlemeler*' yapılması için KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yetki kanunu, çıkarılacak KHK'lerin konusunu ve kapsamını bu şekilde belirleyip sınırlandırmıştır. Yetki yasalarında, çıkarılması için izin verilen KHK'lerin konusunun belirlenmiş olması gerekmektedir. Bununla birlikte belirlenen bu konunun mutlaka dar kapsamlı olması gerektiği yönünde Anayasada herhangi bir kural bulunmamaktadır. Kaldı ki, yetki kanunlarında KHK'lerle düzenlenmesi için yetki verilen konunun kapsamının sınırlı mı yoksa geniş mi olduğu şeklindeki bir irdelemenin, sübjektif değerlendirmeleri ortaya çıkaracağı hususu, izahı gerektirmeyecek derecede açıktır. Ayrıca, konu ve kapsamın belirlenmiş olduğunun söylenebilmesi için, hangi yasalarda değişiklik yapılacağıın yetki kanununda mutlaka sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir. Bu nedenle, dava konusu yasa kurallarında, bir kısım kanunların isimleri sıralandıktan sonra belirlenen bu iki konuyla ilgili '*diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler*'de de değişiklik yapılabileceğinin ifade edilmiş olması, konunun belirli olmadığı iddiasına dayanak teşkil edebilecek bir husus değildir. Zira konu ve kapsamın belirtilmiş olması kaydıyla, belirlenen bu konu ve kapsamın sınırları içine hangi yasa ya da KHK'lerin girdiğinin yetki yasasında sayma yoluyla gösterilmesi şart değildir. Bu husus 1961 ve 1982 Anayasalarının konuyla ilgili düzenlemelerinin karşılaştırılmasından da açıkça anlaşılmaktadır. Şöyle ki, 1961 Anayasasının konuyla ilgili 64. maddesinde '*Yetki veren kanunda ' yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi*' şartı aranmışken, 1982 Anayasasının 91. maddesinde böyle bir şarta yer verilmemiştir. Yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi şart olmadığına göre, hangi kanunlarda ya da KHK'lerde değişiklik yapılacağıın yetki kanununda sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu yasa kurallarıyla Bakanlar Kuruluna hangi konularda KHK çıkarılması için yetki verildiğinin belirli olmadığına ilişkin iddia isabetli görülmemiştir.

Dava dilekçesinde ikinci olarak, yetki yasasının zamanlaması bakımından da anayasaya aykırılıklar taşıdığı iddia edilmiştir. Buna göre, kısa bir süre sonra seçime gidecek olan bir hükümetin seçimden sonra gelecek olan hükümeti de bağlayacak şekilde yetki yasası çıkarmasının Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Yetki yasası ile Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmektedir. Bu yetkiyi kullanıp kullanmamak Bakanlar Kurulunun takdirindedir. Bu nedenle seçimden sonra gelecek Bakanlar Kurulunun bu suretle ipotek altına alındığı yolundaki iddialar dayanaktan yoksundur. Ayrıca, yetki yasasının yürürlükte olacağı 6 aylık süre zarfında yeni seçimler yapılacağı, yeni bir hükümetin kurulacağı belirtilerek yetki yasasının hangi hükümete verilmiş olduğu yönünden de bir belirsizliğin olduğu, bu durumun da hukuk devletinin 'belirlilik' ilkesiyle bağdaşmadığı ileri sürülmüştür. Buna karşılık, Anayasa'nın 91. maddesinin üçüncü fıkrasında "*yasama döneminin bitmesi, belli*

bir süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz' denilerek bu hususta doğabilecek tereddütlerin önü kesilmiştir.

Bir başka anayasaya aykırılık iddiası ise, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK'ler çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun bulunmadığına ilişkindir. Dava konusu yetki yasasıyla çıkarılması için izin verilen KHK'ler *olağan kanun hükmünde kararnamelerdir*. Bu tür KHK'lerin çıkarılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Bu itibarla, yetki kanunlarının ve KHK'lerin anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa'da öngörülme yen i şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi, neyin 'önemli', 'ivedi' ve 'zorunlu' olduğuna anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesi de bu organın işlevine uygun değildir. Ayrıca bu kavramların sübjektif nitelik taşıdığı ve göreceli olduğu da açıktır. Bu nedenle, yetki yasası ve buna bağlı olarak KHK çıkarılmasını gerektiren acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olup olmadığının incelenmesi, Anayasa'da öngörülen çerçevenin dışına taşacak ölçüde bir denetim yapılması anlamına gelebilecektir. Oysa yetki yasaları üzerindeki denetimin, Anayasa'da öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalması gerekir. Bu nedenle, KHK çıkarılması için yetki verilen konunun acil, ivedi, önemli ve zorunlu olup olmadığının incelenmesine gerek görülmemiştir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında da belirtildiği üzere, Anayasa'nın herhangi bir hükmündeki kanunla düzenleme şartı, o konuda KHK çıkarılmasına engel teşkil etmemektedir. Diğer bir ifadeyle, Anayasa'nın yasayla düzenleme yapılacağını öngören her maddesi, mutlaka ve yalnız yasa çıkarılmasını gerektiren bir anlama sahip değildir. Anayasa'da KHK'lerle düzenlenemeyeceği açıkça belirtilen yasak alanlar hariç olmak kaydıyla, yasayla düzenlenmesi emredilen konularda KHK çıkarılmasına bir engel bulunmamaktadır.

Dava konusu kuralların Anayasa'nın 7. maddesinde yer alan yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine uygun olup olmadığının incelenmesine gelince: Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi karşısında Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisine sahip olmasının hukuken nasıl izah edilebileceği ile ilgili öğretilerdeki ayrıntılı tartışmalar bir yana bırakılırsa, Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında da belirtildiği gibi, şayet Anayasa'da öngörülen çerçeveye uygun bir yetki yasası ile Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi tanınmış ise bu durumda yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı bir durumdan söz edilemeyecektir. Yukarıda yapılan açıklamalarda gösterildiği üzere, dava konusu yetki yasası, Anayasa'nın 91. maddesinde öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalmaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu yasa kuralları, Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.

Serruh KALELİ, Serdar ÖZGÜLDÜR ile Recep KÖMÜRCÜ, Yasa'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin (20) numaralı alt bendi ile (b) bendinin (7) numaralı alt bendi yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Yasa'nın 1. ve 2. maddelerinin tamamı yönünden bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

Esas Sayısı : 2011/60
Karar Sayısı : 2011/147

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak zere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun;

A- 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin (20) numaralı alt bendi ile (b) bendinin (7) numaralı alt bendinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Serruh KALELİ, Fulya KANTARCIOğLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT ile Recep KÖMÜRCÜ'nn karŐioyları ve 6216 sayılı Kanun'un 65. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince OYçOKLUğUYLA,

B- 1. maddesinin kalan bölümleri ile 2. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOğLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO ile Osman Alifeyyaz PAKSÜT'n karŐioyları ve OYçOKLUğUYLA,

27.10.2011 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN

ye	ye	ye
Fulya KANTARCIOğLU	Mehmet ERTEN	Fettah OTO

ye	ye	ye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

KARŞIOY GEREKÇESİ

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı 'Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde, 'Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak', 19 alt bent halinde, değişiklik ve yeni düzenleme yapılacak kanunlar ve kanun hükmünde kararnameler sıralanmış; ancak (20) numaralı alt bentte '**Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümlerinde**' yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemelerin de bu kanun hükmünde kararname (KHK) kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Aynı şekilde 1. maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendinde 'Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak', 6 alt bent halinde, değişiklik ve yeni düzenleme yapılacak kanunlar ve KHK'ler sıralanmış; ancak (7) numaralı alt bentde '**Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümlerinde**' yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemelerin de bu KHK kapsamında olduğu hüküm altına alınmıştır.

1. maddenin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde 19 alt bent halinde ve (b) bendinde 6 alt bent halinde değişiklik yapılacak ve yeni düzenlemelere tabi tutulacak kanunlar ve

KHK'ler belirtildikten ve Anayasa'nın 87. maddesinde öngörülen 'belli' konu koşulu bu şekilde yerine getirildikten sonra, ayrıca (20) ve (6) no'lu alt bendlerle bu kez konusu belli olmayacak ve net biçimde saptanamayacak şekilde '**Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde**' de değişiklik ve yeni düzenlemeler yapma yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi, Anayasa Mahkemesi'nin bu güne kadarki yerleşik içtihatları ile Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı düşmektedir.

Konuya açıklık getirilmesi amacıyla, Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararlarına işaret etmek yararlı olacaktır:

- Anayasa Mahkemesi'nin 12.10.1988 günlü, 3479 sayılı Yetki Kanunu'nu denetlediği 1.2.1990 tarih ve E:1988/64, K.1990/2 sayılı kararında (R.G. 21.4.1990, S. 20499) "Bu Yasanın amacı, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmektir. Niteliği itibariyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kılan personel mevzuatı genelde ivediliği gerektiren bir konu olarak değerlendirilemez' Memurları ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak, kısa sürede gerçekleştirilebilecek işlerden değildir' bu işin KHK'lerle düzenlenmesi, parlamentonun yasama yetkisinin bu konularda işlerliğini kaybetmesi ve yürütmeye devri sonucunu doğurur" gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi'nin 20.10.1988 günlü, 3481 sayılı Yetki Kanunu'nu denetlediği 23.6.1990 tarih ve E.1988/62, K.1990/3 sayılı kararında (R.G. 12.10.1990, S.20663) " Anayasanın 91 inci maddesi yetki yasasında Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin amacı, kapsamı ve ilkelerinin de belirtilmesini zorunlu kılmıştır. **KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik yorumlamaya elverişli olmamalıdır'** Yetki yasasının gerekçesinde güdülen amacın, Bakanlar Kurulunun ivedi çözümler getirmesi ya da kısa sürede etkin önlemler alması için yetkilendirilmesi olmayıp, **uzun ve yoğun çalışmaları gerektiren bir alanda yürütme organına kolaylık sağlamak olduğu belirtilmektedir'** Verilen yetkinin amaç, kapsam ve ilkeler açısından sınırları kesin çizgilerle gösterilmemiştir. **Amaç ve kapsam çok geniş ve genel anlatımlarla belirtildiğinden, verilen yetki, amaç ve kapsam bakımından sınırsız gözükmektedir"** gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi'nin 24.6.1993 günlü, 3911 sayılı Yetki Kanunu'nu denetlediği 16.9.1993 tarih ve E.1993/26, K.1993/28 sayılı kararında (R.G. 8.10.1993, S.21722) "Verilen yetkiler çok geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu alanın boyutu personel reformuna ve örgütsel yapının tüm ayrıntılarına kadar uzunırken, özelleştirmeye ilişkin tüm konuları kapsamakta, kamu taşınmazları konusunda her türlü tasarruf yapabilme hakkını içermekte; sosyal güvenlik, bankacılık ve sigortacılık sektörlerinin önemli yasalarında değişiklik yapılmasını olanaklı kılacak biçimde genişliğe ulaşmaktadır' Böylece, Bakanlar Kuruluna, emeklilik, özelleştirme, kamu taşınmazları, sosyal güvenlik ve bankacılık, sigortacılık gibi çok çeşitli konularda çok geniş bir yetki verildiği; özelleştirme konusunda çıkarılacak KHK için KHK'nin amaç ve kapsamının, diğerlerinde ise amaç, kapsam ve ilkelerin hiç gösterilmediği, **bu belirsizliğin sonuçta, amaç ve kapsam sınırsızlığına kadar vardığı**, böylece TBMM'nin yürütme organına, yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağı sağladığı görülmektedir" gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi'nin 31.5.1995 günlü, 4109 sayılı Yetki Kanunu'nu denetlediği 4.7.1995 tarih ve E:1995/35, K.1995/26 sayılı kararında (R.G. 2.11.1995, S.22451) "KHK çıkarma yetkisi, kendine özgü sınırlı ve ayırık durumlarda kullanılabilir bir yetki olup, Anayasaya getiriliş amacına uygun olarak çıkarılmalıdır. **TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek nitelikte geniş kapsamlı yetki verilmesi**, yasama ve yürütme erki arasındaki dengeyi bozar, yürütme organına üstünlük sağlar. Bu durum ise parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasanın 2. maddesindeki demokratik hukuk devleti ilkesi ile çelişir' Anayasa Mahkemesinin bundan önceki kararlarında da; örgütlenmeye ilişkin işlemlerin ivedi ve zorunlu olmadığı, bu konuların özelliği nedeniyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kıldığı, bir plâna dayalı olarak ve sık sık değiştirilmeyecek biçimde yasal kurullarla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir" gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

- Anayasa Mahkemesi'nin 8.6.1995 günlü, 4113 sayılı Yetki Kanunu'nu denetlediği 19.9.1995 tarih ve E.1995/44, K.1995/44 sayılı (R.G. 29.9.1995, S.22419) ile 19.9.1995 tarih ve E.1995/39, K.1995/45 (R.G. 20.4.1996, S.22617) sayılı kararlarında "Yetki yasasında Bakanlar Kurulunun hangi konularda KHK çıkarabileceği açıkça belirtilmeli ve **verilen yetki, konu yönünden mutlaka belirgin olmalıdır**. Yetki yasasında, çıkarılacak KHK'lerin amaç, kapsam ve ilkelerinin belirtilmesinden amaç; Bakanlar Kurulunun kendisine verilen yetki ile neleri gerçekleştirebileceğinin açıklıkla gösterilmesidir. KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik biçimlerde yorumlanmaya elverişli olmamalıdır" gerekçesiyle Yetki Yasası'nın ilgili maddelerinin iptaline karar verilmiştir.

Yukarıda işaret edilen Mahkememiz kararlarının gerekçelerinden de açıkça anlaşılacağı üzere; iptal istemine konu 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun 1. maddesinin (2) No'lu fıkrasının (a) bendinde 19 alt bend, (b) bendinde 6 alt bend halinde, NASILKI **belli konu** koşulunu yerine getirmek üzere sayılarak yazılan ve bu nedenle de Anayasa'ya aykırılık kapsamında değerlendirilmeyen niteleme gibi bir açıklık, netlik, belirlilik içermeyen 20 ve 6 No'lu alt bentlerde yer alan 'Diğer Kanun ve KHK'lerin '!' şeklindeki kuralın, hangi Kanun ' hangi KHK ' sorusunu sordurarak bir bilinmeyene işaret etmesi, düzenlemenin amaç ve kapsam yönünden çok geniş ve genel anlatımla, ilgili ilgisiz tüm mevzuatı değiştirme yetkisi tanınması itibarıyla ucu açık bir mahiyet arzemesi karşısında, artık '**belli**' bir konu ve kanundan da söz edebilmeye imkân yoktur ve bu somut tespit sözkonusu kuralları Anayasa'ya aykırılıkla sakatlamış bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, ilgili kurulların iptali gerektiği kanısına vardığımızdan; çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmıyoruz.

Başkanvekili	Üye	Üye
Serruh KALELİ	Serdar ÖZGÜLDÜR	Recep KÖMÜRCÜ

KARŞIOY GEREKÇESİ

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun iptali istenilen 1. maddesinde, Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile değişiklik ve yeni düzenleme yapılacak kanun ve KHK'ler sayılmış, ayrıca diğer kanun ve KHK'lerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümleri ile kamu personelinin atanma, nakil görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin hükümleri de yetki kapsamına alınmıştır. 2. maddede ise göz önünde bulundurulacak ilkeler ve yetki süresine yer verilmiştir.

Yetki Yasası ve KHK'lerle ilgili hükümler Anayasa'nın 87. ve 91. maddelerinde düzenlenmiştir. Bakanlar Kurulu'na 'belli konularda' KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, 87. maddede TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmış, 91. maddede ise KHK çıkarılmasına yetki veren yasada bulunması zorunlu hususlar belirtilmiştir. Buna göre, yetki yasasında, çıkarılacak KHK'nin amacı, kapsamı, ilkeleri, yetki süresi ile bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağına gösterilmesi gerekmektedir. Bakanlar Kurulu'na verilen yetki, konu, amaç, kapsam, ilke ve süre ile sınırlı bir yetki olduğundan yetki yasasının, bu unsurları, somutlaştırarak Bakanlar Kurulu'na çerçeve çizmesi Anayasal bir zorunluluktur. Ayrıca, 91. maddenin sekizinci fıkrasında, yetki yasalarının, TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği öngörülmüş ancak, görüşülmemesi halinde nasıl bir yol izleneceği belirlenmemiş, bu konuda yaptırım getirilmemiştir. Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında sayılan hallerde de KHK çıkarılmayacağı belirtilerek yasama organı ve buna paralel olarak Bakanlar Kurulu için söz konusu yetkinin kullanılmayacağı bir alan oluşturulmuştur.

Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerinin birlikte incelenmesinden, yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olup, TBMM'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında, KHK çıkarma yetkisinin, kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu bu nedenle yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılmayacağı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, 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.' denilerek, getirilen düzenlemenin amacı vurgulanmıştır.

Bütün ayrıık durumlarda olduğu gibi, KHK çıkarma yetkisinin sınırlarının da genişletilmemesi, yasama belgelerinde yer alan getiriliş amacı dışında kullanılmaması ve yaygınlaştırılarak yasama yetkisinin devri sonucunu doğurmaması gerekir. TBMM'nde öncelik ve ivedilikle görüşülme zorunluluğuna uyulmamasının bir yaptırıma bağlanmamış olması, yasama organının bu konudaki denetimini etkisiz hale getirdiğinden, söz konusu yetkinin olabildiğince dar kapsamlı kullanılmasının, Anayasa'nın 91. maddesinin getiriliş amacıyla bağdaşmayan tasarrufların önlenmesi bakımından büyük önem taşıdığı açıktır.

Öte yandan, Anayasa'daki ilkelere uygun olarak çıkarılması koşuluyla yetki kanunları ile Bakanlar Kurulu'na tanınan yetkinin, KHK çıkartılarak somutlaştırılmadığı sürece, süratle önlem alınmasını gerektiren konularda sorunların gecikmeden çözümlenebilmesi amacına yönelik olarak kullanılıp kullanılmayacağını belirleme olanağı bulunmadığından, bu tür denetimin KHK aşamasında yapılması kuşkusuz daha doğru bir yöntemdir. Ancak, yetki kanununun, konu ve içerik bakımından çok geniş bir alanı kapsamı nedeniyle aciliyet ve ivediliğin söz konusu olamayacağını açıkça anlaşıldığı durumlarda Anayasa'ya uygunluk denetiminin KHK aşaması beklenmeksizin yapılabileceğinde duraksamaya yer yoktur.

6223 sayılı Yasa'nın dava konusu 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendi ile, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağılımının yeniden yapılandırılması kapsamında tüm devlet teşkilâtı ve bunların, görev, yetki ve kadrolarının belirlenmesi; (b) bendi ile de kamu personelinin tamamının, atanmalarından emekliliklerine kadar bütün özlük haklarının düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi verilmiş, bununla da yetinilmeyerek aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin (20) numaralı alt bendi ile fıkroda isimleri sayılarak değişiklik yapılabilmesine izin verilen kanun ve KHK'lere ek olarak tüm devlet teşkilâtı, aynı fıkranın (b) bendinin (7) numaralı alt bendi ile de (b) bendinde sayılan kanun ve KHK'ler dışında kalan kamu personelinin tamamı kapsama alınarak sayma yönteminin getirdiği sınırlama ortadan kaldırılmış, böylece Bakanlar Kurulu'na teşkilât ve personel konusunda sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmiştir.

Bu durumda, dava konusu kurallarla tanınan yetkinin, TBMM'nin, Bakanlar Kurulu'na ancak belli konularda KHK çıkarma yetkisi verebileceğini öngören Anayasa'nın 87. maddesi kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır. Ayrıca, tüm devlet teşkilâtını ve personelini kapsayan bir yetkilendirmenin, Anayasa'nın 87. maddesinin amacına uygun olarak öncelik ve ivedilik unsurlarını taşıdığı da ileri sürülemez.

Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasına göre, siyasi haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenmesi olanaklı değildir. Kamu hizmetlerine girme hakkının düzenlendiği 70. maddeye Anayasa'nın 'siyasal haklar ve ödevler' başlıklı bölümünde yer verilmiştir. Bu maddede, Her Türk'ün, kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği belirtilmiş, Madde gerekçesinde de 'Kamu hizmetlerine girme vatandaşların en tabii hakkıdır. 1961-1980 arası, siyasi partilerin, uygulamada pek titizlik göstermedikleri bir maddedir. Prensip olarak, kamu hizmetlerine girme hakkı 1961 Anayasasında olduğu gibi aynen muhafaza edilmiştir. Ancak kamu hizmetine alınacak memur ve kamu görevlileri ile ilgili düzenlemede bu hakkın kötüye kullanılmasını önleyecek hükümler getirilmiştir.' denilerek, Madde'nin düzenlenmesindeki amaç belirtilmiştir. Buna göre, kamu hizmetlerine girme hakkının, KHK'lerle düzenlenemeyeceğinde duraksamaya yer yoktur. 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun dava konusu 1. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (b) bendinde, 'Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemede bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi' verildiği belirtilmiştir. Böylece Bakanlar Kuruluna memurlar ve diğer kamu görevlilerinin seçilmeleri, atanmaları, görevden alınmaları ve emekliye sevk edilmeleri gibi Anayasa'nın, 70. maddesinde düzenlenen kamu hizmetlerine girme hakkıyla ilgili konularda da KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu durumun, siyasi haklar ve ödevlerle ilgili alanlarda, KHK çıkarılmasına izin vermeyen Anayasa'nın 91. maddesiyle bağdaşmadığı açıktır.

Esas Sayısı : 2011/60
Karar Sayısı : 2011/147

Belirtilen nedenlerle 6223 sayılı Yasa'nın amaç ve kapsamını belirleyen 1. maddesi ve bu doğrultuda ilkeler öngören 2. maddesinin Anayasa'nın 7., 87. ve 91. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Öte yandan, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 65. maddesinin birinci fıkrasında, 'Genel Kurul ve bölümler kararlarını katılanların salt çoğunluğuyla alır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın görüşü doğrultusunda karar verilmiş olur' denilmektedir. Buna göre, kararlarda salt çoğunluk sağlanamayarak oyların eşit çıkması durumunda ortada oy çokluğuyla alınmış bir karar bulunmayıp, yasa gereği başkanın bulunduğu tarafın görüşü doğrultusunda verilmiş sayılan bir karar söz konusu olduğundan, kısa kararın (A) bölümünde, '6216 sayılı Yasa'nın 65. maddesi uyarınca' karar verildiğinin belirtilmesiyle yetinilmesi 'oy çokluğu' ifadesinin kullanılmaması gerekir. Bu yönden de çoğunluk görüşüne karşıyız.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Fettah OTO

KARŞIOY GEREKÇESİ

6.4.2011 günlü, 6223 sayılı 'Yetki Kanunu'nun 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'ya uygunluğunun incelenmesi.

İptali istenilen kurallar ile kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek, bu hizmetlerin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesinin; atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme konularında düzenlemeler yapılmak suretiyle de kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliklerinin artırılmasının sağlanması için, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmekte, bunun için de toplam yirmi beş kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik ve yeniden düzenleme yapma imkânı tanınmakta, ayrıca, 'Diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin görev, yetki, merkez, taşra ve yurt dışında teşkilatlanma esasları, kadrolar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerine ilişkin hükümlerinde' biçimindeki düzenlemelerle de diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler kapsama alınmaktadır.

Anayasa'nın Başlangıç'ının dördüncü paragrafında, kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyeip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğuna işaret edildikten sonra, 6. maddesinde, egemenliğin yetkili organlar eliyle kullanılacağı, 7. maddesinde yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) 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 bağımsız mahkemelerce kullanılacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 87. maddesinde, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında Bakanlar Kurulu'na belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmesi de sayılmıştır. Anayasa'nın 91. maddesinde ise kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verilemeyeceği yasak alanlar belirtildikten sonra, yetki veren yasada, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve bu süre içinde birden çok kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını belirtmesi aranmış ve yetki yasalarının TBMM komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelik ve ivedilikle görüşüleceği de hükme bağlanmıştır.

TBMM'ne ait bulunan yasama yetkisi, devredilemeyen, genel ve asli bir yetkidir. KHK çıkarma yetkisi ise Anayasa'da sınırları belirtilen, belli konular için verilebilen kendine özgü ve istisnaî (müstesna) bir yetkidir. Kuvvetler ayrımı çerçevesinde devredilemeyen bir görev olan yasama yetkisine, istisna olarak getirilen KHK çıkarma yetkisinin çabukluk gerektiren belli ve önemli konularda, teknik düzenleme gerektiren alanlarda ya da değişkenlik gösteren durumlarda ihtiyaç duyulan düzenlemeleri yapmak üzere verilen bir yetki olduğunda duraksama bulunmamaktadır. Bu belirleme, KHK çıkarma yetkisi verilmesinin getiriliş amacında mevcut olduğu gibi, yetki verilmesi için öngörülen özel yöntemlerden, devredilemeyen genel ve asli bir yetkinin istisnası olmasından ve Danışma Meclisi'nin KHK görüşmeleri sırasında '...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...' şeklindeki açıklamalardan anlaşılmaktadır.

Bu konu, Anayasa Mahkemesi'nin 20.3.2001 günlü ve E.2001/9, K.2001/56 sayılı kararında incelenerek "Anayasanın 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 ayrık 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", '...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" biçiminde açıklamalarda bulunmuş ve bir çok kararında da benzer yorumlar yapılmıştır.

İptali istenilen kurullarla kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliklerinin artırılması için Bakanlar Kuruluna toplam yirmi beş kanun ve KHK de değişiklik ve yeniden düzenleme yapma yetkisi verilmiş, ayrıca, diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler de kapsama dâhil edilmiştir. Yetki Yasası'nda isimleri sayılan yirmi beş kanun ve KHK'nin amaçları, yürürlükte geçen süreleri, düzenledikleri alanlar

ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetkinin amacına bakıldığında, ortada KHK'lerle düzenleme yapılmasını gerektiren önemli, zorunlu, aceleyi gerektiren, teknik düzenlemeye ihtiyaç duyulan ve değişkenlik gösteren bir durumun bulunmadığı, kapsama dâhil edilen diğer kanun ve KHK'lerin de Yetki Yasası'nda isimleri sayılan kanun ve KHK'lerden bu anlamda bir farklarının olmadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, Yetki Yasası, yirmi beş kanun ve KHK gibi esasen geniş kapsamlı sayılan mevzuatta değişiklik yapılması için yetki vermekle yetinmemiş, 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının, (a) bendinin 20. sırasındaki ve (b) bendinin 7. sırasındaki düzenlemeler ile kapsamını daha da genişleterek genelleştirmiştir.

Diğer taraftan, Yetki Yasası'nın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinin 20. ve (b) bendinin 7. sıralarındaki kurallar ile sınırları geniş ve belirsiz olan konularda düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesi, Anayasa'nın 87. maddesinde belirtilen belli konular kavramı içinde sayılması gereken bir yetkilendirme olarak kabul edilmesi de mümkün değildir.

6223 sayılı 'Yetki Kanunu'nun 1. ve 2. maddeleri uyarınca Bakanlar Kurulu'na verilen yetki ile Yetki Kanunu'nda sayılan ve kapsama alınan kanun ve KHK'lerde önemli, zorunlu, acele olarak değişiklik yapma ve yeniden düzenleme yapılmasını gerektiren bir durumun bulunmadığı, sınırları geniş ve belirsiz olan konularla kapsamın genişletilerek genelleştirildiği ve böylece kapsamın belirsizleştirildiği gözetildiğinde, söz konusu Yasa ile yasama yetkisinin devredildiğinin kabulü gerekmektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 70. maddesinde yer alan, kamu hizmetlerine girme hakkı, bu hizmete girenlerin görevde kalma hakkının da bir güvencisidir. Atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme konularında düzenlemeler yapılmak üzere Bakanlar Kuruluna yetki veren kural, KHK ile kamu hizmeti görevinde bulunanların görevden alınmalarını ve emekliye sevk edilmelerini mümkün hale getirmiştir. Anayasanın 91. maddesinde, Anayasanın dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevlerin, KHK ile düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Görevde kalma hakkının güvencesi olan 70. maddede ise Anayasanın dördüncü bölümünde yer almaktadır. Buna göre, Bakanlar Kuruluna verilen görevden alma ve emekliye sevk etmeyi de içeren bu yetki yasak alan içinde kalmaktadır.

Açıklanan nedenlerle 6223 sayılı 'Yetki Kanunu'nun 1. ve 2. maddeleri Anayasa'nın, Başlangıç bölümünde yer alan kuvvetler ayırımına, 7., 87. ve 91. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Bu düşüncelerle redde ilişkin görüşlere katılmadım.

Üye

Mehmet ERTEN

KARŞIOY YAZISI

6223 sayılı Kanun'la, kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkileri ile kamu görevlilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkartmak için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir.

Anayasa'nın 5. maddesinde Devletin temel amaç ve görevleri belirtilmiş; çeşitli maddelerinde de bu görevlerin somutlaştırılması bağlamında Devletin ilgili konularda gerekli tedbirleri alacağı ayrıca ifade edilmiştir. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin hangi organlarca kullanılacağı sırasıyla 7., 8. ve 9. maddelerde hükme bağlanmış; kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkeler de 128. maddede yer almıştır.

Kamu hizmetlerinin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi esasen Devletin asli ve sürekli görev alanı olup, devlet hayatına yön veren tüm düzenlemeler ve İdare'nin tüm faaliyetleri bu kapsamda mütalaa olunabilir.

Anayasa'nın 91. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verebileceği belirtilmiş, maddenin ikinci fıkrasında bu amaçla çıkarılacak yetki kanununun, KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstereceği öngörülmüştür.

Dava konusu 6223 sayılı Kanun'un 1. maddesinde amaç ve kapsam, 2. maddesinde de ilkeler ve yetki süresi belirtilmiştir. Birinci madde Bakanlar Kurulu'na merkezi idare teşkilatında her türlü değişikliği yapma yetkisini verdiği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarında da düzenlemelerde bulunma yetkisini vermiştir.

Anamuhalefet Partisi, dava dilekçesinde, yetki yasasının çok geniş bir alanı kapsaması ve belirsiz olması, ayrıca ortada önemli, ivedi ve zorunlu bir ihtiyaç yokken Bakanlar Kurulu'na bu kadar geniş yetkiler verilmesinin yasama yetkisinin devri anlamına geldiğini öne sürerek Kanun'un 1. ve 2. maddelerinin Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılıktan dolayı iptali isteminde bulunmuştur.

İstemin reddi yönünde verilen karara aşağıdaki nedenlerle katılmıyorum:

Anayasa'nın doğru yorumlanabilmesi bakımından öncelikle, KHK'nin ne olduğu, hangi tarihsel ihtiyaçlardan doğduğu, hangi tarihsel evrelerden geçerek Anayasa'daki bugünkü şekline geldiği üzerinde durulmalıdır.

Kanun Hükmünde Kararname ilk anayasa denememiz diyebileceğimiz 1876 Osmanlı Anayasası (Kanun-u Esasi) ile Türk hukukuna girmiştir.

1876 tarihli Osmanlı Kanun-u Esasisinin 36. maddesinde Heyet-i Vükelaya (Bakanlar Kurulu) geçici kanun çıkarma yetkisi verilmişti. Madde metni şöyledir:

*'Meclis-i Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda Devleti bir muhataradan veya emniyet-i umumiyeyle halelden vikaye için **bir zaruret-i mübrem**e zuhur ettiği ve bu bapta vazına lüzum*

*görülecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine vakit müsait olmadığı halde Kanun-u Esasi ahkamına mugayir olmamak üzere **Heyet-i Vükela** tarafından verilen kararlar, Heyet-i Mebusan'ın içtimaiyle verilecek karara kadar ba irade-i seniye, **muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir**'. Maddenin sonuna 1909 yılında yapılan değişiklikle " ilk içtimada Heyet-i Mebusan'a tevdi edilmek lazımdır' ibaresi eklemiştir. Buna göre, Osmanlı Genel Meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda Devleti bir tehlikeden korumak veya kamu güvenliğine bir zarar gelmesini önlemek için **acil bir ihtiyaç** doğduğunda, bu konuda çıkarılması gerekli görülecek kanunun görüşülmesi için Meclisin toplantıya çağırılmasına vakit bulunmadığı takdirde Anayasa hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla **Bakanlar Kurulu** tarafından verilecek kararlar, Mebusan Meclisinin toplanarak karar vermesine kadar Padişah onayıyla **geçici kanun hüküm ve kuvvetinde** olacaktır.*

Osmanlı Meclisi Umumisi Meclisi iki meclisten (Mebusan ve Ayan) meydana gelmekteydi. Meclis yılda sadece birkaç ay toplanırdı. Toplantıların açılış ve kapanışı da Padişahın takdirine göre olurdu. Yasalar, her iki mecliste her madde ayrı ayrı ve sonra da tümüyle oylanarak onaylanmak suretiyle yapılırdı. Yani oldukça yavaş işleyen bir sistem söz konusudur. Sürekli savaş ve gailelerle boğuşan Osmanlı Devletinde ilk Anayasa deneyine girişilirken böyle bir kuruma ihtiyaç duyulmuştur. 1908'de İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra iş başına gelen **İttihat ve Terakki döneminde 'kanunu muvakkat' yöntemine yaygın şekilde başvurulmuştur**. Enver Paşa'nın tarihe geçen 'yok kanun, yap kanun' sözünün ortaya koyduğu gibi, İttihat ve Terakki yöneticileri gerek duydukları yasaları Meclisi devreye sokmaksızın, bu yöntemle süratle çıkarabilmekteydiler. Yine de bu dönemde, oldukça başarılı ve sistematik kanunların da yapıldığını belirtmek yerinde olur. Nitekim, Memurin Muhakematı Hakkında Geçici Kanun, Cumhuriyet döneminde de uzun yıllar uygulanmıştır.

Cumhuriyet döneminde 1921 ve 1924 anayasalarında KHK kurumuna yer verilmemiştir. 1961 Anayasasında da yer almayan bu kurum, Türk Anayasa sistemine 1971 askeri müdahalesi ile geri gelmiştir. 12 Mart muhtırası ile görevdeki Hükümet istifaya zorlandıktan sonra, partisinden istifa ettirilerek tarafsız hale getirilen bir Başbakan başkanlığında teknokrat ağırlıklı bir hükümet kurdurulmuştur. Siyasi tabanı olmayan bu hükümetin 'anarşi' ortamında iki meclisli (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) bir sistemde icraat yapabilmesi için KHK müessesesinin Anayasaya konması yoluna gidilmiştir. Bu amaçla 20.9.1971 tarihli ve 1488 sayılı Kanunla Anayasa'nın 64. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

" (ikinci fıkradan itibaren) *Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, **belli konularda, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lazımdır.***

Bu kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmi Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasa'nın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

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

Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler'.

Değişikliğin gerekçesinde 'Parlamente rejimlerde kanun yapmanın belli usullere uyulmak zorunluluğu nedeniyle, bir zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe konulabilmesi çağdaş Devlet anlayışının tabii bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.' denilmiştir. 1961 Anayasasında, savaş ve sıkıyönetim hallerinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler hakkında özel hükümler yer almamıştır.

Kanun hükmünde kararname müessesesi, 1982 Anayasası'na daha da genişletilerek girmiştir. Anayasa'nın 91. maddesinde genel olarak kanun hükmünde kararnameler; 121. maddesinin son fıkrasında olağanüstü hal süresince çıkarılabilecek kanun hükmünde kararnameler; 122. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında da sıkıyönetim süresince çıkarılabilecek kanun hükmünde kararnameler düzenlenmiştir. Anayasa'nın 148. maddesinde ise olağanüstü hallerde, savaş ve sıkıyönetim hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmayacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeler Anayasa'ya Milli Güvenlik Konseyi tarafından koydurulmuştur. Böylece, **12 Eylül 1980 askeri darbesini yapan kadro**, Osmanlı Kanunu Esasisinde devletin bir tehlikeye düşmesi ihtimaline karşı, Meclisin toplanmadığı dönemlerde Bakanlar Kurulu'na, ivedi ihtiyaçlar karşısında geçici kanun çıkarma konusunda yetki verilmesi amacına yönelik düzenleme ile 1961 Anayasasındaki, kanun yapma sürecinin uzun ve karmaşık olmasından doğan sakıncaları önlemek ihtiyacına dayanan düzenlemeyi birleştirmiş; hem yetki kanununa dayanan kanun hükmünde kararname müessesesini hem de herhangi bir yetki kanununa dayanmayan, üstelik Anayasallık denetimi olmayan **bir hukuk ucubesini** Anayasamıza koymuştur. Kuşkusuz bu düzenleme mutlaka gerekliyse, hiç olmazsa, Anayasa yargısına açık tutulması ancak verilecek bir iptal kararının sıkıyönetim veya olağanüstü halin kalktığı tarihte yürürlüğe girmesi öngörülerek, temel haklara daha saygılı bir yol izlenebilirdi. 1982 Anayasası bu haliyle, Osmanlı Hukukunun temel belgelerinden olan **Mecelle-i Ahkamı Adliye'nin**, hukukun genel prensiplerini yansıtan '*Zaruretler memnu olanı mubah kılar. Mani zail oldukça yasak avdet eder*' kuralının dahi gerisindedir.

Batı ülkelerinin bazılarında olağanüstü durumlarda geçerli benzer düzenlemeler varsa da, soğuk savaşın bitiminden sonra hiçbir ileri demokrasi bu yöntemleri kullanmamıştır.

Anayasa'nın Başlangıç bölümünde '**Kuvvetler ayrımının**, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu' belirtilmiş; 7. maddesinde

yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) olduğu vurgulanmıştır. Anayasanın Üçüncü Kısımının Birinci Bölümünde TBMM'nin kuruluşu, üyeliği ve işleyişi düzenlenmiş; bu bağlamda 88.maddede kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği belirtilmiş, 95. maddede içtüzük hükümlerinin, siyasi parti gruplarının Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenleneceği öngörülmüştür. Anayasa'nın 97. maddesine göre *'TBMM Genel Kurulundaki görüşmeler açıktır ve tutanak dergisinde tam olarak yayımlanır'*.

TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesinde kanun hükmünde kararnamelerin ve yetki kanunlarının, 91. maddesinde temel kanunların yapılması usul ve esasları düzenlenmiştir. Temel kanunların yapılması usul ve esasları TBMM İçtüzüğünde 31.1.2007 tarihinde yapılan değişikliklerle önemli ölçüde kolaylaştırılmış; görüşme süreleri kısaltılmıştır.

Çoğunluğa sahip olanın istediğini yapması şeklindeki ilkel demokrasi evresini geride bırakmış, katılımcı demokrasi esaslarını benimsemiş çağdaş rejimlerde yasalar açık, şeffaf ve serbest tartışma esaslarına dayalı süreçlerle yapılır. Bu yolla azınlıktaki görüşlerin de yasalaşma sürecinde dile gelmesi, çıkacak yasanın fayda ve mahzurlarının etraflıca değerlendirilmesi, toplumun tüm kesimlerinin görüşlerini Meclise iletme olanağını bulması, ortaya atılacak fikirlerin ve karşıt görüşlerin ilerideki yasama çalışmalarında da gözetilmesi sağlanır. Anayasa, Meclis görüşmelerinin tutanağa kaydedilmesini öngörmüştür. Tutanaklar daha sonraki uygulamalara ve yargı kararlarına ışık tutmaktadır. Kanun hükmünde kararnamelerin yapılışı ise bu özellikleri taşımamaktadır. Bu nedenle demokratik bir ülkede aslanan, kanun niteliğindeki hukuk kurallarının kararname ile değil olağan yasama yoluyla yapılmasıdır. Kanun hükmünde kararnamelerin özelliği ise tartışılmadan, süratle yasal bir düzenleme yapılmasıdır. Kararnamelerin yayımlandıkları gün Meclise sunulma zorunluluğu ve Meclis komisyonları ile genel kurulda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceklerinin Anayasada öngörülmüş olması, bunlara ancak ivedilik bulunan hallerde başvurulabileceğinin kanıtıdır. Genel ve çok kapsamlı konularda ivedilikten söz edilemez. 'İvedilik', konuya Bakanlar Kurulunun atfettiği ivedilik değil, koşulların yarattığı nesnel ivediliktir. Yasama organının tek meclisli olduğu, uzun ve kendi içinde belli bir sistematığe sahip olan veya bütünlük arz eden konuların temel kanun yoluyla yasalaştırılması da mümkün olduğundan, **yasama yetkisinin kullanımına bir istisna niteliğindeki kanun hükmünde kararnamelerin olağan kanun süreci bir kenara bırakılarak geniş biçimde kullanılması, katılımcılığı kısıtladığından, demokrasi ilkeleriyle de bağdaşmaz.**

Anayasa'nın bir konuyu kanun hükmünde kararname ile düzenlemek veya olağan yoldan kanun tasarısı sunmak konusunda tam bir serbesti içinde bırakmadığı, konuda siyasal iktidarın geniş bir takdir hakkına sahip olmadığı açıktır. KHK müessesesinin tarihi geçmişi, Anayasa'daki özel hükümlerle çizilen çerçeve ve katılımcı demokrasinin gerekleri başka bir yoruma imkan bırakmamaktadır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi müstakar içtihatlarıyla Anayasa'nın bir yorumunu yapmış ve konuyu bir dengeye kavuşturmuştur. (Anayasa Mahkemesinin E:2001/9, K:2001/56 sayılı ve aynı doğrultudaki E:2000/45, K:2000/27; E:1997/3,K:1997/2; E:1994/49,K:1994/45; E:1993/26,K:1993/28 ve E:1988/64,K:1990/2 sayılı kararları). Kanun hükmünde kararname yöntemine ancak özel durumlarda başvurulabilecek olması ve bu müessesenin mahiyeti, başka türlü bir yoruma esasen olanak vermemektedir.

E:2001/9, K:2001/56 sayılı Anayasa Mahkemesi kararında, yetki yasasında Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin 'amaç', 'karsam' ve 'ilkeleri'nin belirlenmesinden amacın bu yetki ile

Bakanlar Kurulunun neleri gerçekleştirebileceğinin açıklığa kavuşturulması olduğu; KHK'nin amacı, kapsamı ve ilkelerinin de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemesi, değişik biçimlerde yorumlanmaya elverişli olmaması gerektiği belirtildikten sonra, her konuda KHK'lerle düzenlemelere gidilmesinin, '**önemli, zorunlu ve ivedi durumlar**' dışında bu yetkinin verilmesinin, yasama yetkisinin devri anlamına geleceği vurgulanmaktadır.

İptali istenen 6223 sayılı Yasa kuralları, kamu kurum ve kuruluşlarının tüm teşkilatı ve kamu görevlilerine ilişkin tüm konularda kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir. Her ne kadar yasanın 1. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak 19 adet kanun ismen sayılmak suretiyle yasanın kapsamı belirtilmeye çalışılmışsa da 20. alt bent olarak '**diğer kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin** ' ' denilerek, mer'i kanunların tamamında amaca uygun görülecek düzenlemelerin yapılması yolu açılmıştır.Yasanın 1.maddesinin (2) numaralı fıkrasının (b) bendinde ise kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin **atanma, nakil, görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme** usul ve esaslarıyla ilgili olarak ismen sayılan 6 adet kanunda yapılacak değişiklik ve düzenlemeler için yetki verilmesine ilaveten 7. alt bent olarak '**diğer kanun ve kanun hükmünde kararnameler** ' ' denilmek suretiyle, anılan tüm bu kişiler ve bunlara ilişkin statüler, yasa kapsamına alınmıştır. Bu kadar geniş bir alana giren düzenlemelerin hepsinin ivedilik taşıdığından söz edilemez. Merkezi idare teşkilatının ve burada çalışan her statüdeki kişilerin bütünüyle etkileneceği, sayısı belirsiz bir seri düzenlemenin olağan yasama yoluyla TBMM'de yapılması yerine istisnai bir yöntem olan, açıklık, şeffaflık, demokratik katılım ve tartışma ölçütlerine uymayan kanun hükmünde kararnamelerle yapılması demokrasi ilkelerine uymadığından Anayasa'nın 2. maddesine, yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğundan 7. maddesine KHK'leri düzenleyen 91. maddesine aykırıdır.

6223 sayılı Yasa'nın 1. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının (b) bentlerinde yapılacak düzenlemelerin kimleri etkileyeceği ve nelere ilişkin olduğu belirtilmiştir. Bunlar '**kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlileri**'dir. Düzenlenecek hususlar 'bunların atanma, nakil, görevlendirme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esasları'dır.

Anayasa'nın 70. maddesinde kamu hizmetlerine girme hakkı düzenlenmiştir. Buna göre, her Türk, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir; hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez. **Kamu hizmetlerine girme hakkı**, Anayasanın 'Temel Haklar ve Ödevler' başlıklı İkinci Kısmının 'Siyasi Haklar ve Ödevler' başlıklı Dördüncü Bölümü'nde yer almaktadır. Bu bölümde yer alan hak ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasıyla yasaklanmıştır.

Kamu hizmetine girme hakkı, diğer siyasi haklarda olduğu gibi, bir kez kullanılmakla tüketilecek bir hak değildir; Anayasa'nın 12. maddesinde belirtildiği gibi 'kişiliğe bağlı, dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez'dir. Bu nedenle **bahse konu hak, ilk kez kamu hizmetine girmek anlamına geldiği kadar, görevin gerektirdiği niteliklere sahip bulunduğu sürece, bulunduğu kamu hizmetinden başka bir kamu hizmetine geçebilmeyi, üst görevlere terfi edebilmeyi, hukuka aykırı olarak kamu hizmetinden ayrılmak zorunda bırakılmamayı ve emekli edilmemeyi de içerir. Bunlar, kamu hizmetine girme hakkına anlam ve süreklilik kazandıran alt açılımlarıdır.**

Anayasalarda olduğu gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde de çok kısa ve özlü olarak belirtilen temel hakların tüm alt açılımlarıyla birlikte koruma altında kabul edilmesi, çağdaş hak ve özgürlük anlayışının gereği olup, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin** içtihatları da bu yöndedir.

6223 sayılı Yasa 'istihdam edilen kişilere' ilişkin düzenleme yetkisi vermiş olduğuna bakılarak, zaten kamu hizmetinde olan kişileri kapsadığı, bu nedenle kamu hizmetine girme hakkını etkilemediği öne sürülemez. Bu nedenle iptali istenen yetki yasası, Anayasa'nın 70. maddesine aykırıdır.

Yasa'nın 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasında düzenlenen 'ilkeler' ve (2) numaralı fıkrasında altı ay olarak belirlenen 'süre' ye gelince: İlkeler çok geniş kapsamlı, genel ve değişik şekillerde yorumlanabilecek nitelikte olduğundan, Anayasa'ya aykırı her türlü düzenlemeyi gerekçelendirmeye elverişlidir. Bu nedenle Anayasa'nın 91.maddesi anlamında, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin ilkelerinin yetki yasası ile belirlendiği söylenemez. Bu durumda yasanın 1. maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının birinci maddeye ilişkin aynı nedenlerle iptali gerekir. Anayasa'ya aykırı olarak verilen bir yetkinin süresinin de geçerliliği olamayacağından, (2) numaralı fıkra da iptal edilmelidir.

İptal davasının görüşülmesi sırasında, davacının istemi doğrultusunda yürürlüğün durdurulması kararı verilip verilmeyeceği de ele alınmış ve koşulları oluşmadığından reddine karar verilmiştir. Yetki Yasası'nın, Anayasa'nın 70. maddesindeki kamu hizmetlerine girme hakkını ihlal eden düzenlemelere olanak verdiği ve bundan dolayı telafisi güç mağduriyetler doğabileceği gözetilerek, 1. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkralarının (b) bentleri ile 2. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinin yürürlüklerinin durdurulması gerektiği düşüncesiyle, yürürlüğün durdurulması isteminin reddine ilişkin karara da katılmadım.

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT