

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2009/90
Karar Sayısı : 2011/47
Karar Günü : 10.3.2011
R.G. Tarih-Sayı : 14.05.2011-27934

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay Beşinci Daire

İTİRAZIN KONUSU : 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nda grup koordinatörü unvanıyla çalışmakta iken Kurumun teşkilat yönetmeliğinde yapılan değişiklik sonucunda kadrosu kaldırılan ve söz konusu yönetmelik değişikliği ile ihdas edilen daha alt düzeydeki yeni bir kadroya atanan davacının, atama işlemine dayanak oluşturan yönetmelik hükmünün iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açtığı davaya bakan Danıştay Beşinci Daire, sözü edilen yönetmeliğin dayanağını oluşturan itiraz konusu kuralın Anayasaya aykırı olduğu yönündeki savı ciddi bularak iptal ve yürürlüğün durdurulması istemiyle başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun iptali istenilen fıkrayı da içeren *Kurum personelinin statüsü, atanma usulü ve özlük hakları* başlıklı 9. maddesi şöyledir:

'Kurumun hizmet birimleri; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Kurum hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Kurum personeli ücret ve mali haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabidir.

Kurum için çalıştıkları süre zarfında, tüm personelin, Kurumdaki görevlerine başlamadan önceki sosyal güvenlik kurumları tarafından sağlanan her türlü hakları saklı kalır.

Yerli ve yabancı uzmanlar, birinci fıkrada belirtilen yönetmelik kapsamında, Başkanlığın hazırlayıp Kurulun onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik esaslarına göre istihdam edilebilir.

Kurum personeli, uzmanlık gerektiren görevlerde Bakanlık, bağılı ve ilgili kuruluşları ile enerjiye ilişkin konularla iştiğal eden diğerk kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasından çalıştığı kuruluş veya kurumun izni ile Kurul tarafından atanır.

Kamu kurum ve kuruluşları dışından yapılacak atamalara ve personel kariyer sisteminin oluşturulmasına dair düzenleme çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kurul üyeleri ve Kurum personelinin ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin (1), (4), (5), (6) ve (7) numaralı alt bentlerinde belirtilen şartları taşımaları zorunludur.

Kurul Başkanı ve Kurul üyeleri ile diğerk Kurum personeli, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununa tabidir. Kurul Başkan ve üyeliklerine atananların Kurulda görev yaptıkları sürece eski görevleri ile olan ilişkileri kesilir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu veya özel mevzuatla düzenlenmiş personel rejimine tabi olanlar Kuruldaki görevleri sona erdikten sonra, başvuruları halinde bu Kanunun 6 ncı maddesi hükümleri saklı kalmak kaydıyla ilgili Bakan tarafından mükteseplerine uygun bir kadroya atanırlar. Akademik unvanların kazanılması için gerekli şartlar saklıdır.

(Değişik cümle: 18/4/2001 - 4646/18 md.) Emeklilik açısından Kurum personelinin durumu, Başkanlık tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Buna bağılı olmaksızın, emeklilik konusunda, Kurul Başkanının Bakanlık Müsteşarına, Kurul üyelerinin ise Bakanlık Müsteşar Yardımcısına denk statülerinin olduğu kabul edilir.

Kurul Başkanı ve Kurul üyelerinin aylık net ücretleri, en yüksek Devlet memurunun her türlü ödemeler dahil aylık net ücretinin iki katını geçmemek üzere, Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilir.

Kurum personelinin ücret ve diğerk mali hakları, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar çerçevesinde Başkanlığın teklifi üzerine Kurulca tespit edilir.

Kurul Başkanı, Kurul üyeleri ve Kurum personeli ile vekalet ve istisna akdi ile hizmet verenlerin görevlerinin ifası sırasında yaptıkları masraflardan hangilerinin Kurum bütçesinden karşılanabileceğine dair usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

(Ek fıkra: 4/12/2003-5015/26 md.) Kamu kurum ve kuruluşlarında en az beş yıl süre ile görev yapan ve en az dört yıl süreli eğitim veren yüksek öğrenim kurumlarından mezun olan ve kamu personeli dil sınavı sonucu A derecesinde dil bildiğini belgeleyenler veya özel sektörde beş yıldan fazla hizmeti olup yüksek öğrenim ile dil konusunda aynı şartları haiz olanlardan, hizmetine ihtiyaç bulunanlar, bu kurum ve kuruluşlarda fiilen çalışmış oldukları süreler de dikkate alınarak derece ve kademeleri tespit edilmek suretiyle, 31.12.2004 tarihine kadar Kurumda durumlarına uygun boş kadrolara 657 sayılı Kanunun sınav ve adaylık hükümlerine uyulmaksızın uzman olarak atanabilirler. Bu özelliklere sahip olmayan Petrol İşleri Genel Müdürlüğü personeli de, istekleri halinde ve Kurum ile Petrol İşleri Genel Müdürlüğünün mutabakatı alınmak şartıyla, Kurumda büro personeli olarak görevlendirilebilir. 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmekte olanların bu hükme istinaden Kurum kadrolarına atanmaları, anılan Kanun hükümleri kapsamında değerlendirilir ve kıdem tazminatları kurumları tarafından ödenir.

(Ek fıkra: 4/12/2003-5015/26 md.) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içerisinde Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle Kurumun teşkilatlanması yeniden yapılır. Kurumda ücret ve malî haklar dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olarak idarî hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personelden; Kurum teşkilât yapısındaki değişiklik sebebiyle kadrosu kaldırılan, değiştirilen veya teşkilât kadrolarının hizmet icaplarına nitelikleri uygun olmadığı Kurulca tespit edilen ihtiyaç fazlası personel yukarıdaki yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir ay içerisinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilir ve bu Başkanlıkça onbeş gün içerisinde ilgililerin kamu kurum ve kuruluşlarına atama teklifi yapılır. Kamu kurum ve kuruluşları, atama teklifi yapılan ilgili personeli durumlarına uygun boş kadrolara on gün içerisinde atarlar. Bu şekilde atanan personelin işe başlama sürelerine ve işe başlamamaları halinde yapılacak işlemlere ilişkin olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 62 ve 63 üncü maddeleri hükümleri uygulanır. Kurum personeline diğer kamu kurum ve kuruluşlarına atananların yeni görevlerine başlayacakları tarihe kadarki geçecek sürede ücret ve malî hakları Kurumca ödenir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımlarıyla 22.12.2009 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

Başvuru kararında, 4628 sayılı Yasayla oluşturulan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun çalışma usul ve esaslarının aynı Yasayla belirlendiği, yasayla kurulmuş kamu tüzel kişisi olan Kurumun hizmet birimlerinin ve bu birimlerin kadro unvan ve sayılarının da yasayla belirlenmesi gerekirken yönetmelik ile düzenleneceği yolunda hüküm getiren 4628 sayılı Yasa'nın 9. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'nın 7., 123. maddesinin birinci fıkrası ve 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesinin itiraz konusu birinci fıkrasının ilk cümlesinde '*Kurumun hizmet birimleri; Kurum görev ve yetkilerinin gerektirdiği sayıda daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanmış ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşur.*' hükmü yer almakta, ikinci cümlesinde ise '*Kurumun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayıları Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*' denilmektedir.

İtiraz konusu fıkranın birinci cümlesinde Kurumun hangi hizmet birimlerinden oluşacağı belirtilmiş ve bu birimlerin idari kademelenmede hangi basamakta yer alacakları yasada gösterilmiştir. Böylece kanunla düzenleme koşulu yerine getirildiğinden birinci cümlede Anayasaya aykırı bir yön bulunmamaktadır.

İtiraz konusu fıkranın ikinci cümlesinde ise, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumlulukları, kadro unvanları ve sayılarının Kurulun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesinde '*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*' denilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği hususu açıklanmıştır. Buna göre, yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yürütmenin düzenlemesine bırakmaması gerekir.

Anayasa'nın 123. maddesinin birinci fıkrasında ise '*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*' hükmü yer almaktadır. Bu maddede yer alan düzenleme, idarenin kanuniliği ilkesine vücut vermektedir. İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin ve organlarının görev ve yetkilerinin hiçbir duraksamaya yer vermeyecek şekilde, açık bir biçimde yasayla düzenlenmesini gerekli kılar.

Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında ise '*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 12/9/2010 '5982/12 md.) Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*' hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasının kapsamına giren kişilerin statülerine ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin yasayla yapılması gerektiği, bu konuların düzenlenmesinin idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılmasının Anayasa'ya aykırı olacağı hususu vurgulanmıştır.

İdarenin kanuniliği ilkesi, idarenin hizmet birimleri ile bu birimlerin kadro ve görev unvanlarının ve görevlerinin yasayla düzenlenmesini de içerir. Kadrolar, bir kamu hizmetinin teşkilatlanmasının ön koşuludur. Kadro unvanı, personelin yerine getireceği görevlerini, yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını ifade etmektedir. Kadro unvanı ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları

arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin niteliklerinin Yasa ile belirlenmesi gerekir.

EPDK'nun da içinde yer aldığı düzenleyici ve denetleyici kurumlar, yasayla kurulmuş olan kamu tüzel kişileridir ve bunlar Anayasanın 123. maddesinde ifade edildiği üzere, idarenin bütünlüğü içinde yer alırlar ve yasayla düzenlenmeleri gerekir. İdarenin yasallığı ilkesi ise, idarenin organlarının/hizmet birimlerinin de yasayla düzenlenmesini gerektirir.

Keza, düzenleyici ve denetleyici kurumlarca gerçekleştirilen ve genel idare esaslarına göre yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden kamu görevlilerinin statüleri, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince yasayla düzenlenmek durumundadır.

Aynı şekilde, idarenin sahip olacağı kadroların ihdası ve kaldırılması konuları da kamu görevlilerinin statüsü ile yakından ilgili olduğundan bu alanın da yasayla düzenlenmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu fıkranın ikinci cümlesi, Anayasa'nın 7., 123. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, 'Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez' denilmekte, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanarak, beşinci fıkrasında Anayasa Mahkemesi'nin, iptal halinde meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici mahiyette görürse yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmektedir.

20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlâl edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE, 10.3.2011 gününde karar verilmiştir.

VII- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMLERİNİN İNCELENMESİ

20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasının;

1- Birinci cümlesine yönelik iptal istemi, 10.3.2011 günlü, E.2009/90, K.2011/47 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümleye ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

2- İkinci cümlesinin iptaline ilişkin hükmün süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu cümlenin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

10.3.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VIII- 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- 20.2.2001 günlü, 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasının;

a- Birinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

b- İkinci cümlesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

OYBİRLİĞİYLE,

3- 4628 sayılı Kanun'un 9. maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

10.3.2011 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

Serruh KALELİ

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

Üye

Erdal TERCAN