

T. B. M. M. (S. Sayısı : 551'e 1 inci Ek)

Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bunların Personeli ve Ekonomik İstikrar Tedbirleri Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/785)

Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Plan ve Bütçe Komisyonu

Esas No. : 1/785

Karar No. : 175'e 1 inci Ek

5.6.1991

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Bilindiği gibi, komisyonumuzun 27.3.1991 tarihli 48 inci Birleşiminde görüşülüp kabul edilen "Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Bunların Personeli ve Ekonomik İstikrar Tedbirleri Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı" S. Sayısı 551 olarak Başkanlıkça bastırılıp dağıtılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin 1.5.1991 tarihli 111 inci Birleşimi gündemine alınmıştı. Anılan tasarının görüşülmesine geçilmeden bazı yeni düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyularak İçtüzüğü'nün 89 uncu maddesi gereğince Kanun Tasarısının Komisyonuna geri verilmesi istenmiş ve bu istek doğrultusunda tasarı Komisyonuna iade edilmişti.

Anılan tasarı, Komisyonumuzun 5.6.1991 tarihli 54 üncü Birleşiminde Hükümeti temsilen Devlet Bakanı Mehmet Keçeciler başkanlığındaki Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkililerinin de katılmasıyla yeniden incelenip görüşülmüştür.

Komisyonumuzda; Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli memurlarla diğer personelin malf ve sosyal haklarındaki iyileştirmeler yanında kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarında da gerekli düzenlemeler yapılmasına ilişkin tasarının kamu personeli tarafından ilgi ile izlendiği ve bunun bir an önce çıkartılmasının yerinde olduğu belirtilmiş, ancak tasarının Komisyonumuzda ilk görüşüldüğü sırada belirtilen hususlarla ilgili düşüncelerin aynen muhafaza edildiği vurgulanmıştır. Hükümet adına yapılan açıklamada ise, tasarı ile kamu personelinin durumunda iyileştirmeye ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi yanında bazı kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarında da düzenlemeler düşünüldüğü belirtilmiştir. Daha sonra tasarı ve gerekçesi benimsenerek Plan ve Bütçe Komisyonunca birinci görüşmede düzenlenen metin esas alınarak maddelerine geçilmesi kabul edilmiştir.

Komisyonumuz metninin 1 inci maddesinde yer alan "Millî Savunma Bakanlığı" ibaresi anılan Bakanlığın da yetki kapsamına alınmasını sağlamak amacıyla, madde metninden çıkarılmış; Ayrıca "Sosyal Sigortalar Kurumu," "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu" ve "İş ve İşçi Bulma Kurumu" teşkilatlarının da 2 nci madde kapsamına alınmasını sağlamak amacıyla, ikinci fıkranın (B) bendi yeniden düzenlenmiş, Komisyonumuz metninin 3 ve 4 üncü maddeleri ile yürürlük ve yürütmeye ilişkin 5 ve 6 ncı maddeleri aynen kabul edilmiştir.

Genel Kurulun onayına sunulmak üzere Yüksek Başka ılığa saygı ile arz olunur.

Başkan
Yusuf Bozkurt Özal
Malatya
Kâtip
Mehmet Seven
Bilecik
Ömer Okan Çağlar
Aydın

A. *Şamil Kazoğlu*
Bolu
Ayhan Uysal
Çanakkale
Muzaffer Aracı
Denizli
Erdal Kalkan
Edirne

(Muhalifim. Muhalefet şerhim
eklidir.)

Erol Zeytinoglu
Eskişehir

Etem Cankurtaran
İçel

(Karşı oy yazım eklidir)

Ali Topuz
İstanbul

(Karşı oy yazısı eklidir)

Birgen Keleş
İzmir

(Karşı oy yazım ektedir)

Seyit Halil Özsoy
Kayseri
Sevki Gögüşger
Kırşehir

Mustafa Dinak

Konya

Sümer Oral

Manisa

(Muhalefet şerhim eklidir)

Mahmut Öztürk
Niğde

(Muhalefet şerhim eklidir)

Sözcü
Reşit Ülker
İstanbul

Nihat Türker
Afyon

Hülmî Ziya Postacı
Aydın

(Karşı oy yazım eklidir.)

Sait Ekinci

Burdur

Ünal Akkaya

Çorum

İsmail Şengün

Denizli

Mehmet Kahraman
Erzurum

A. *Aykon Doğan*
Isparta

(Muhalefet şerhim eklidir)

Rüştü Kâzım Yücelen
İçel

Erol Güngör
İzmir

(Karşı oy yazım eklidir)

Mahmut Alınak
Kars

(Muhalifim)

Mustafa Şahin

Kayseri

Alaettin Kurt

Kocaeli

(Muhalefet şerhim ektedir)

Ali Talip Özdemir

Konya

Cemal Seymen

Neşehir

(Karşı oy yazım eklidir)

Birsen Sönmez
Niğde

Sakir Şeker
Sivas
Enis Tütüncü
Tekirdağ
(Karşı oy yazısı ekte)

Zeki Çeliker
Siirt
Tevfik Ertüzün
Zonguldak
(Muhalefet şerhim ektedir)

29.3.1991 tarihli Karşı Oy Yazısına ek

1/785 Esas ve 175 Karar Sayılı Plan ve Bütçe Komisyonu Raporuna karşı oy yazımızdaki görüşlerimizi aynen tekrar ediyor ve kamu personel rejiminin seçim öncesi günübirlik tedbirler yerine köklü düzenlemelerle yeniden ele alınarak düzeltilmesi, kamu personelinin özlük haklarında yapılacak ifade edilen iyileştirmelerin 1991 yılının ikinci yarısında yapılacak katsayı artışı ile mümkün olabileceği bu yetkinin ise hükümetin elinde zaten bulunduğu düşüncesiyle tasarıya yeniden karşı oy kullanıyoruz.

Birgen Keleş
İzmir
Ali T puz
İstanbul
Erol Güngör
İzmir
Enis Tütüncü
Tekirdağ

Erdal Kalkan
Edirne
Cemal Seymen
Nevşehir
H lmi Ziya Postacı
Aydın
Etem Cankurtaran
İçel

KAMU KURUM VE KURULUŞLARI İLE BUNLARIN PERSONELİ VE EKONOMİK İSTİKRAR TEDBİRLERİ HAKKINDA YETKİ KANUNU TASARISINA İLİŞKİN KARŞI OY YAZISI

1. Yetki Kanunu Tasarısı ile temel yasa niteliğinde olan 31 kanun ile 7 kanun hükmünde kararnamenin deđiŐtirilmesine açık en az 50 kanun veya kanun hükmünde kararname üzerinde değişiklik yapılmasına kapalı bir biçimde yetki verilmesi istenilmektedir.

Bu kadar fazla ve temel konuda yasama yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması, Bakanlar Kurulunun TBMM'nin yerine kaim olmasına yol açacaktır. Bu ise, Anayasanın başlangıç bölümünde yer alan "Kuvvetler Ayrımı" ilkesi ile yasama yetkisinin TBMM'ne ait ve devredilemez olduğuna ilişkin Anayasanın 7 nci maddesine açıkça aykırıdır.

2. Kanun tasarısının 2 nci maddesinin A-n bendi ile 2954 sayılı TRT Kanununda değişiklik yapma yetkisi de, kanun hükmünde kararname kapsamı içine alınmaktadır.

Anayasanın 91 inci maddesi ile, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararname ile düzenlenemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Anılan bölümde yer alan ve "Herkesin düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar." ibaresini taşıyan Anayasanın 26 ncı maddesi ise TRT'nin haber verme hakkını düzenlemektedir.

Bu bakımdan, 2954 sayılı TRT Kanununu, yetki kanunu kapsamına alan 2 nci maddesi Anayasanın 91 inci maddesine aykırıdır.

3. Anayasanın 91 inci maddesi uyarınca, Yetki Kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermesi gerekmektedir.

Yetki Kanunu Tasarısının 2/B maddesi ile "Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölüşümüne, bakanlık ve bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bunların kuruluş biçimlerine, görev yetki ve yükümlülüklerine ait esaslarla, bu esaslar çerçevesinde, kurum ve kuruluşların görev, yetki ve teşkilatlarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerin, KHK çıkarma yetkisi için dahil edildiği anlaşılmaktadır.

Bu ibarelerde, yetkinin kapsamı hiçbir şekilde belirtilmemiştir. Kapsamı belli olmayan bir biçimde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanıyan kanun bu bakımdan Anayasanın 91 inci maddesine aykırı düşmektedir.

4. Anayasanın 113 üncü maddesi uyarınca, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatlarının kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Oysa Yetki Kanun Tasarısının 2/B maddesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatlanması, kanun hükmünde kararnamelere bırakılmaktadır. Bu bakımdan madde, Anayasanın 113 üncü maddesine açıkça aykırı düşmektedir.

5. Anayasanın 91 inci maddesi uyarınca, Yetki Kanununun, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin ilkelerini açıkça belirtmesi gerekmektedir.

Yetki Kanunu Tasarısının 3 üncü maddesi ile getirilen ilkeler, ilke olmaktan çok, soyut kavramlardan ibarettir. İlkelerin yetki kanununda belli sınırları içerecek biçimde açıklanması nedeniyle Anayasanın 91 inci maddesine aykırı bir uygulama sergilenmektedir.

6. Yetki Kanunu ile, çok sayıda kanun hükmünde kararname de değişiklik yapma yetkisi tekrar Bakanlar Kuruluna verilmektedir. Oysa, bu KHK'lerin çıkarılmasına yetki veren kanunların süreleri çok önceden dolmuştur. Bu durumda, yetkinin uzatılması söz konusudur.

Anayasanın 91 inci maddesi ile düzenlenen, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin, olağandışı ve ayırık bir yetki olmasına karşın, bu suretle olağan bir hale getirilmekte, ayırık bir yetki, giderek genel yetkiye dönüştürülmektedir. Bu husus ise Anayasanın 7 nci maddesinde düzenlenen yasama yetkisinin devredilmezliğine aykırı düşmektedir.

Diğer taraftan, Anayasanın 87 nci maddesi ile TBMM'ne verilen "kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak" yetkisinin fiilen ve uzatılan sürelerle Bakanlar Kuruluna devredilmesi de 7 nci maddenin yanı sıra 87 nci maddeye de aykırı düşmektedir.

7. Anayasanın 6 ncı maddesinde, Egemenliğin, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlarca kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yine 7 nci madde ile yasama yetkisinin TBMM'nde olduğu ve devredilemeyeceği hükmü getirilmiştir.

KHK çıkarma yetkisinin sürekli ve yaygın bir biçimde Bakanlar Kuruluna verilmesi ile TBMM yetkili organ olma statüsünden çıkarılmakta, Anayasaca konulan esaslar dışında yetkisiz organlarca egemenliğin kullanılmasına olanak sağlanmaktadır. Bu bakımdan uygulama Anayasanın 6 ncı maddesine de aykırı düşmektedir.

8. Kanun Tasarısının 2/A-d bendi ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununda, ve 2/A-j bendi ile 78 sayılı YÖK Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK'de değişiklik yapma yetkisi, Bakanlar Kuruluna verilmektedir.

Anayasanın 130 uncu maddesi uyarınca, Üniversiteler Bilimsel Özerkliğe sahiptirler ve kanunla kururlar.

Bilimsel özerkliğe sahip öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atamaları, yükselme ve emeklilikleri, disiplin ve ceza işleri, özlük hakları ve öğretim elemanlarının uyacakları koşulların, aynı madde uyarınca, kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu personele ilişkin olan ve yukarıda belirtilen konuları kapsayan düzenlemelerin, Bakanlar Kurulunun yetki ve insafına terkedilmesi, bilimsel özerkliği zedeleyici nitelikte olup, Anayasanın 130 uncu maddesine aykırı düşmektedir.

9. Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 gün ve 1990/2 sayılı kararında (21.4.1990 gün ve 20499 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır) yer alan:

“Bu maddelerin incelenmesinde, Anayasaca verilen KHK çıkarılma yetkisinin; kendine özgü ve aykırı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu yetki kullanılırken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimini verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır. Anayasanın 87 nci ve 91 inci maddelerinde “yetkinin devrinden” değil, verilmesinden söz edilmektedir.

Ayrıca, 91 inci maddenin sekizinci fıkrasına göre, yetki yasaları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararname, TBMM Komisyonları ve Genel Kurulunda öncelik ve ivedilikle görüşülecektir.

Anayasanın, görüşülmesinde bile “öncelik ve ivedilik” aradığı KHK çıkarma yetkisinin, Anayasanın yukarıda açıklanan kuralları dikkate alınarak yerine getirilmesinde zorunlu bulunan, belli usullere göre yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi gibi ivedi durumlarda kullanılması gerekir.

Sonuç olarak, yasama yetkisi genel ve aslî bir yetkidir, bu yetki TBMM'ne aittir, devredilemez. KHK'ler, unsurları Anayasada belirlenen yetki yasalarına göre çıkarılır ve işlem görürler, aykırı durumlar içindirler ve bağlı bir yetkinin kullanılması yoluyla hukuksal yaşamı etkilerler.

Bu kararname, ancak, ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasalarına dayandırılarak çıkarılabilirler. Nitekim, maddenin Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında KHK çıkarılabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni Anayasa Komisyonu sözcüsü tarafından, “... 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 Başkanınca da, “... Kanun kuvvetinde kararname, ... Yasama Meclisinin acil bir durumda kanun yapmak için geçecek sürede çıkartacağı, kanun ihtiyacı, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için konmuştur.” “DMTD, C 9 B 137 - 146, yasama yılı : 1, S : 152, 153) denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir.

KHK uygulamasının yaygınlaştırılması, yetki yasalarına, kullanılma süreleri uzatılarak süreklilik kazandırılması ve hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesi, ivedilik

koşuluna uyulmaması yasama yetkisinin devri anlamına gelir. Böylece, üç kamu erki arasındaki denge bozulur, yürütme organı yasama organına karşı üstün bir duruma gelir. Bu durum Anayasanın yukarıda açıklanan maddelerine aykırı düşer. Anayasa Mahkemesi, yakın tarihte verdiği bir kararında, "TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin ancak, önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da izlenimini verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasa koyucunun amacına, kuşkusuz daha uygundur: (AYM'nin 16.5.1989, günlü, E. 1989/4, K. 1989/23 sayılı kararı, R.G. 8.10.1989, Sayı. 20302) diyerek konuya açıklık kazandırmıştır." ibareleri, yukarıdaki tezleri doğrulamaktadır.

10. Yetki Kanunu Tasarısının 1 maddesi ile kamu personeline ilişkin tüm düzenlemeleri yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna devredilmektedir. Tasarının 2 nci maddesinde sayılan yasaların büyük çoğunluğunun da kamu personeline ilişkin olduğu açıktır.

Oysa, Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 gün ve 1990/2 sayılı kararında "3479 sayılı Yasa, 1 inci ve 2 nci, maddeleriyle 3347 sayılı Yasa ile değişik 3268 sayılı Yasaya atıfta bulunarak kapsamını genişletmekte ve süresini uzatmaktadır. 3347 sayılı Yasayla değişik 3268 sayılı Yetki Yasasının amaç maddesinde belirtildiği gibi, bu Yasanın amacı, "Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müssiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin, düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek..." dir.

Niteliği itibariyle uzun süreli ve çok yönlü çalışmaları zorunlu kılan personel mevzuatı genelde ivediliği gerektiren bir konu olarak değerlendirilemez. Hatta aksine, personel mevzuatının, kısa süreli ve ivedi kararname yerine, bir plana dayalı uzun süreli çalışmalarla, sık sık değişmeyecek kurallarla düzenlenmesinin gerekliliği ileri sürülebilir.

Nitekim, 12.3.1986 günlü, 3268 sayılı Yetki Yasasıyla tanınan iki yıllık süre, 3347 sayılı Yasayla 31.12.1988 gününe kadar, 3479 sayılı Yasa ile de 31.12.1990 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu da göstermektedir ki, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarındaki etkinliğin artırılmasını ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idari, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapılması işi ivediliği gerektiren ve kısa sürede yasa ya da yasalar yerine kanun hükmünde kararnamele düzenlenmesi Parlamento'nun yasama yetkisinin bu konularda işlerliğini kaybetmesi ve yürütmeye devri sonucunu doğurur. Bu da Anayasanın başlangıç bölümüne 2, 7, 87 ve 91 inci maddelerine aykırı düşer." ibareleri yer almaktadır.

Daha açık bir deyişle, yetki kanunu tasarısı ile getirilen hükümler, daha önce Anayasa Mahkemesi kararı ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Anayasaya aykırılığı yargı kararları ile sabit olan hükümlerin tekrar tekrar temcit pilavı gibi gündeme getirilerek, yetki kanununun Anayasa Mahkemesine yeniden iptaline kadar, Anayasaya aykırı KHK'lerle keyfi bir hukuki uygulamaya yol açması Anayasal bir suç ve Anayasal bir cinayettir.

11. Yetki Kanununun 2/B maddesi ile "Bakanlık ve bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına" ilişkin hükümlerinde değişiklik yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması konusunda da Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 gün ve 1990/2 sayılı kararı ile;

"Bilindiği gibi, bakanlıklar kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yapılan işbölümünü gösterir ve her bakan, bakanlığın yürüttüğü kamu hizmeti alanında Devlet tüzelkişiliğini temsil eder.

Anayasanın 113 üncü maddesine göre, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir.

Anayasanın memurlar ve kamu görevlileri ile ilgili genel ilkeleri belirleyen 128 nci 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” denilmektedir.

Burada çözümlenmesi gereken husus, Anayasanın bir çok maddesinde yer alan “kanunla düzenlenir” veya “kanunla sınırlanır” yahut “kanunla gösterilir” ibaresinden ne anlaşılması gerektiğidir.

“Kanunla düzenlenir” deyiminden, ilk bakışta, lafzı bir yorumla Anayasanın kanunla düzenlenmesini istediği konularda mutlaka bir yasa yapılması anlamı çıkabilir. Ancak, Anayasanın 91 inci maddesinin birinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebileceği kuralı getirildikten sonra, “Ancak, sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez” denilerek, KHK çıkarılamayacak alanın belirlenmesi ve Anayasa koyucunun, 91 inci maddede Anayasanın yasayla düzenleneceğini öngördüğü konuların da kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini söylememesi karşısında bu konularda da kanun hükmünde kararname çıkarılabileceği sonucuna varılmalıdır. Nitekim, Anayasanın bütçelerde değişiklik yapılabilme esaslarını gösteren 163 üncü maddesinde yer alan “... Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez.” biçimindeki Anayasa buyruğu bu düşüncenin bir göstergesidir. Ancak, daha önce belirtildiği gibi, esas olan yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılması, TBMM tarafından verilen ve ancak “ivedi ve zorunlu” durumlarda, çok uzun olmayan bir sürede kullanılacak bir yetkidir.

KHK’lerin, ivedi ve zorunlu olmayan durumlarda kullanılması, bu doğrultudaki uygulamaya süreklilik ve yaygınlık kazandırılması, yasama yetkisinin devri anlamına gelir ve Anayasa aykırı düşer.

3479 sayılı Yasanın 1 inci maddesi ile önceki yetki yasasına eklenen “yeni bakanlık” kurulması işlemi “ivedi ve zorunlu” olarak kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, 3479 sayılı Yasanın 1 inci maddesinde yer alan bu ibare, Anayasanın 113 ve 128 inci maddelerine aykırı düşmemekte ise de 7 ve 91 inci maddelere aykırıdır ve iptali gerekir.”

şeklinde karar verilmiştir.

Bu bakımdan, Anayasaya aykırılığı yargı kararı ile sabit olan bir hükmün yeni yetki Kanunu Tasarısı ile T.B.M.M. huzuruna getirilmesinin “Anayasa tanımazlığı” olduğunu vurgulamak yerinde olacaktır.

12. Yasama yetkisinin, birçok temel konuda ve yaygın biçimde K.H.K.’ler çıkarma yetkisi şeklinde Bakanlar Kurulu’na devredilmesi konusunda Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 gün ve 1990/2 sayılı kararı ile :

“Anayasa’nın Başlangıç bölümünde; kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasına dayanan medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu belirtilmiştir.

Bu hüküm, üç kamu erki arasındaki dengeyi düzenlemektedir. KHK uygulamasının, ivedi ve zorunlu durumlar dışında ve uzun bir sürede yasama etkinliğinin yerini alacak biçimde kullanılması ve olağan bir yol haline geçirmesi üç kamu erki arasındaki dengeyi bozar, yürüt-

meve, yasama karşısında üstünlük sağlanmasına neden olur.

3479 sayılı Yasanın bu hükmü, ivedi ve zorunlu bir durum yokken parlamentonun yasama yetkisine ve önceliğine el uzatılması sonucunu doğurur. Böylece, bu hüküm, parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasanın 2 nci maddesindeki "demokratik hukuk devleti" ilkelerine ters düşmekte, bu nedenle Anayasanın Başlangıç bölümüne ve 2 nci maddesine aykırı bulunmaktadır, iptali gerekir."

şeklinde karar verilmiştir.

13. Yetki Kanunu Tasarısı memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkındaki birçok konuda değişiklik yapılmasını öngörmektedir.

3268 sayılı Yetki Kanunu ile Hükümet personel hukukuna ilişkin bir takım düzenlemeler yapmak üzere 12.3.1986 tarihinde TBMM'den iki yıllık yetki almıştır.

3268 sayılı Yasa ile alınan bu iki yıllık süre dolmadan (1 yıl 27 gün sonra) 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı Yasa ile 3268 sayılı Yasanın süresi bu tarihten başlayarak 31.12.1988'e kadar uzatılmış (1 yıl 8 ay 22 gün daha yetki alınmış) ayrıca yasanın kapsamı da genişletilerek, kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında değişiklik yapmak yetkisi eklenmiştir.

12.10.1989 günü, 3479 sayılı Yasa ise; 3347 sayılı Yasa ile değişik 3268 sayılı Yasanın süresini bu tarihten itibaren iki yıl daha uzatarak yetkinin son bulma tarihini 31.12.1990 olarak belirlemiştir.

Böylece, personel hukukunda ve kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlarında bir takım düzenlemelerde bulunmak üzere 3347 ve 3479 sayılı Yasalarla değişik 3268 sayılı Yasa ile toplam (daha önce aynı konuyu düzenlemek için alınan yetki hariç) dört yıl, dokuz ay, 19 gün kesintisiz yetki alınmıştır.

Yetki Kanunu Tasarısı ile aynı konuda 1 yıllık veya 10 aylık sürenin tekrar alınması veya uzatılması söz konusudur.

Görüldüğü gibi bu süre hemen hemen bir yasama dönemi kadardır. Bir yasama dönemine yaklaşık bir süre içerisinde, yetki alınan konulardaki düzenlemelerin bitirilmemiş olması da işin ivedi ve hemen yerine getirilecek türden olmadığını göstermektedir.

Oysa, Anayasa Mahkemesinin 1.2.1990 gün ve 1990/2 sayılı kararında konu ile ilgili olarak :

"Öteyandan, Yasanın genel gerekçesindeki, "... Ayrıca, kamu personelinin durumlarının iyileştirilmesi amacıyla ayrı ayrı kanunlarda değişiklik yapılması, kanun yapımının gerektirdiği süre gözününe alındığında, amacın kısa sürede gerçekleştirilmesine imkân vermemektedir." biçimindeki açıklamadan da anlaşılmaktadır ki, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini temin etmek amacıyla bunların idarî, malî ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak, kısa sürede gerçekleştirilebilecek işlerden değildir.

Uzun bir süre için yürütmeye, kesintisiz yetki verilmesi, yasama yetkisini devri niteliğindedir. Bu uygulama Anayasanın 7 nci maddesiyle bağdaşmaz.

Kaldı ki, Anayasanın 91 inci maddesinde öngörülen, yetki yasalarını ve bunlara dayanan KHK'lerin TBMM Komisyonları ve Genel Kurulu'nda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi kuralı, bu yetkinin, ancak öncelikle ve ivedi işlerde ve belirli bir sürede kullanılmasını gerekli kılar. Yetki süresinin sürekli uzatılması Anayasanın 91 inci maddesine de uygun düşmez.

Açıklanan nedenlerle Yasanın 2 nci maddesi de, Anayasanın 7 nci ve 91 inci maddeleri

ile Başlangıç Bölümüne aykırı olup iptali gerekir.”
sonucuna varılmıştır.

Görülebileceği üzere Yetki Kanunu Tasarısı birçok yönleri ile Anayasaya aykırı olup; TBMM'nin tümü ile yasama erki dışında bırakılmasına yolaçacak niteliktedir. Böyle bir Kanun Tasarısı yerine, Hükümetin “TBMM tüm yetki ve organları ile mülğadır” şeklinde bir Anayasa değişikliği ile TBMM'nin huzuruna gelmesi, Hükümetin hukuk anlayışına herhalde daha uygun düşecektir.

SONUÇ :

Yukarıda 13' madde halinde belirtilen nedenlerle, Yetki Kanunu tasarısına karşı olduğumuzu arz ederiz.

MUHALEFET ŞERHI

Anayasamıza göre, Yasama görevinin yerine getirilmesinde benimsenen temel kural kanunlardır. Anayasanın 91 inci maddesinde yer alan Kanun Hükmünde Kararname Müessesesi ise, maddenin lafzından da anlaşılacağı üzere, yaygın bir uygulama için değil, sadece sınırlı hallerde başvurulabilecek bir düzenleme olarak vazedilmiştir.

Esasen mevzuatın da Kanun Hükmünde Kararname bulunan batı ülkelerinde de, özellikle Fransa'da tatbikat bu merkezdedir, çıkarılan bu tür kararname sayısı bir elin parmakları kadar azdır.

Bu yola sıkça gidilmesi, Türkiye Büyük Millet Meclisinin temel görevlerinden biri olan yasama yetkisini önemli ölçüde kısıtlama anlamına gelir.

Söz konusu müesseseyi kendi ölçüt ve boyutlarında tutmak gerekir.

Kaldı ki Türkiye Büyük Millet Meclisinde bir tasarının gecikmeden kanunlaşma imkânı her zaman mevcuttur.

Söz konusu tasarı, çok geniş yetkiler talep etmektedir. Hernekadar, Anayasa ve Plan ve Bütçe komisyonlarında benimsenen önergelerle tasarının kapsamı ciddi ölçüde daraltılmış ise de, Kanun Hükmünde Kararname uygulamasının sıkça kullanılmasına muhalifiz.

Alaattin Kurt
Kocaeli

Sümer Oral
Manisa

A. Aykon Doğan
Isparta

Mahmut Öztürk
Niğde

Tevfik Ertüzün
Zonguldak

PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONUNUN KABUL ETTİĞİ METİN

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Malf ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu Tasarısı

Amaç

MADDE 1. — Bu Kanunun amacı, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin çalışmalarında etkinliği artırmak, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere bunların malf ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak; Yürütme organı bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının (Genelkurmay Başkanlığı hariç) kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak amacıyla Bakanlar Kuruluna Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermektir.

Kapsam

MADDE 2. — Bu Kanuna göre çıkarılacak Kanun Hükmünde Kararnameler;

a) Genel Bütçeli Daireler ve Katma Bütçeli İdareler, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla kurulan fonlarda ve kefalet sandıklarında istihdam edilen memurlar, Kamu İktisadî Teşebbüsleri veya İktisadî Devlet Teşekkülleri ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun geçici ve ek geçici maddelerine göre aylık ödeyen kuruluşlarda çalışanların malf ve sosyal haklarını düzenleyen Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerin münhasıran özlük haklarına ilişkin hükümleriyle özel kanunlarında veya teşkilat kanunlarında mevcut malf ve sosyal haklara dair olan hükümlerinde,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin olarak, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, bakanlık ve bağlı veya ilgili kuruluşlar kurulmasına, Sosyal Sigortalar Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu ile Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumunun teşkilatları dışında özel hukuk hükümlerine göre yönetilenler hariç olmak üzere mevcut kamu kurum ve kuruluşlarının birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bunların görev, yetki ve teşkilatlarında,

Yapılacak değişiklik ve düzenlemeleri kapsar.

İlkeler

MADDE 3. — Bakanlar Kurulu 1 inci madde ile verilen yetkiyi kullanırken;

a) Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini; ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak ücret sistemini adil bir şekilde geliştirmeyi; memurlar ve diğer personelin malf ve sosyal haklarında hizmetin özellik ve gereklerine uygun iyileştirmeler yapmayı,

b) Başbakanlık, bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını; bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,

(Plan ve Bütçe Komisyonunun Kabul Ettiği Metin)

c) Teşkilatların, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydı ile, hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini, göz önünde bulundurur. Ayrıca;

d) Bu Kanunun 2 nci maddesinin (b) bendinde yazılı yetkiler kullanılırken, sadece mer'î mevzuatta mevcut yetkilerin yeniden dağılımı, toplanması veya kaldırılması esastır.

e) Bu Yetki Kanunu ile ancak bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan Kanun veya kanun hükmünde kararname ile bunların ilgili maddelerinde düzenleme yapılabilir.

f) Bu Yetki Kanununun uygulanmasında bir diğerinden ilişkisiz konular aynı kanun hükmünde kararname metninde yer alamaz.

Yetki Süresi

MADDE 4. — Bu Kanunla Bakanlar Kuruluna verilen yetki, Kanunun yayımından itibaren on ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkartabilir.

Yürürlük

MADDE 5. — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 6. — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.