

636 Sayılı KHK Anayasa'ya ve Demokratik Usullere Aykırıdır

Av. Zeki İşlekel
zeki.islekel@emo.org.tr

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**”na dayanılarak hazırlanan ve 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (636 Sayılı KHK) KHK'nın 38 maddesi hükmü gereğince Resmi Gazetede yayımı ile yürürlüğe girmiştir.

636 Sayılı KHK'nin düzenlenmesini sağlayan 6223 sayılı Kanun bir yetki kanunudur. Anayasanın 91. maddesi hükmü TBMM'ne, Bakanlar Kuruluna, kapsam ve sınırları açıkça kanunla düzenlenmek sureti ile Kanun Hükmünde Kararname düzenleme yetkisi verebileceğini belirtmiştir. 6223 Sayılı Kanunun Amaç ve Kapsam başlıklı 1. Maddesinde verilen **yetkinin esas olarak Bakanlıkların yeniden düzenlenmesi, bazı Bakanlıkların kaldırılması, birleştirilmesi ve yeni Bakanlıklar kurulması yetkilerini içerdiği başka bir ifade ile Merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi olduğu anlaşılmaktadır. Gerek 1.maddenin amacı, gerekse 2.maddenin ilkelerine bakıldığında KHK hazırlanmasındaki amacın merkezi idare teşkilatında düzenleme yapmak olduğu ancak merkezi idareye bağlı olmayan Meslek Odaları, Belediyeler, YÖK vb kuruluşların kuruluş ve esaslarında herhangi bir değişiklik yapılmasının amaçlanmadığı görülmektedir. Nitekim, görev ve yetki esasları Anayasa ile belirlenmiş**

olan meslek odaları gibi kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilerinin düzenlenmesi için Anayasal bir düzenleme gerekmekte olup, farklı nisap ve düzenlemeler gerektiren Anayasa değişikliği yapma yetkisinin Bakanlar Kuruluna devredilemeyeceği de tartışmasızdır.

636 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Hizmet Birimleri başlıklı 6. Maddesinin e bendinde “**Meslek Hizmetleri Genel Müdürlüğü**” adı ile birim kurulduğu hüküm altına alınmakta ve 12 maddesinde de Meslek Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görevleri açıklanmaktadır. Madde metni ile Meslek Hizmetleri Genel Müdürlüğüne;

•Yerleşme ve yapılaşmaya yönelik mimarlık, mühendislik, müteahhlik ve müşavirlik hizmetlerine ilişkin düzenlemeleri yapmak, uygulamaları denetlemek ve izlemek.”

•Planlama, harita yapımı, arazi ve arsa düzenlemesi, değerlendirme, parseasyon, etüt ve proje müellifliği, harita plan, proje ve yapım kontrol müşavirliği, bilirkişilik, her türlü altyapı ve tesisat dahil olmak üzere yapı müteahhlikliği gibi hizmet alanlarında çalışan gerçek veya tüzel kişilerin görev, yetki ve sorumluluklarına ve kayıtlarının tutulmasına ilişkin esasları belirlemek, mesleki yeterlilikleri ile kuruluş yeterliliklerini değerlendirerek bunlara tescil ve yeterlik belgeleri vermek”

•Bakanlığın görev alanına giren konularla ilgili olarak mimarlık ve mühendislik meslek kuruluşlarına ilişkin mevzuat düzenlemelerini yapmak ve denetlemek, görev ve yetkilerini de vermektedir.

636 Sayılı KHK'nın bu düzenlenmesi ile, TMMOB'a bağlı ihtisas dallarından Mimarlık, İnşaat Mühen-



disliği, Makine Mühendisliği, Elektrik Mühendisliği, Çevre Mühendisliği odalarının meslek alanlarına ilişkin yasal düzenlemelerin Meslek İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmasının amaçlandığı görülmektedir.

YAPILAN BU DÜZENLEME ANAYASAYA AYKIRIDIR

Anayasanın 123. Maddesi kısaca İdarenin bütünlüğü ilkesi olarak adlandırılan temel ilkeyi düzenlemektedir. 123. Madde

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

“...İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur...”

Hükümünü taşımaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarih ve 2008/28 E,2010/30 K sayılı Kararında şu şekilde açıklanmaktadır.

“...Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştir-

rilebilmekte ve burada geçen "İdare" kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.

İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir.

Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir..."

Keza Anayasa Mahkemesinin 17 Mayıs 1985 tarih ve 1984/12 E ve 1985/6 K sayılı Kararında da idari bütünlük ilkesinin yürütülme araçlarından olan vesayet yetkisi ve bu yetkinin içeriği aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır;

"...Vesayet denetimi kanunda belirtilen hallerde ve yine kanunun öngördüğü usullere göre yapılır. Bu denetim ekseriya hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir. Kural olarak vesayet makam doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresi yerine geçecek bir işlem yapamaz. Ancak; idare hukuku öğretisinde çok sıkı kayıt ve temerrüt ve ihmali gidermek için vesayet makamı resen işlem yapma yetkisiyle donatılabileceği kabul edilmektedir:

Vesayet makamlarının yetkileri genellikle öğretide: 1- İşlemlere karşı iptal davası açmak, 2- Aynı türden işlemlerin iptali için idari bir kurula başvurmak, 3- Yürürlüğe giren işlemin uygulanmasını geçici olarak durdurmak, 4- İşlemin yü-

rürlüğü hususunda onay vermek; onayı red etmek; bazan değiştirerek onaylamak, 5- Yetkili organ ve ajanların ihmal veya temerrüdü halinde bunların yerlerine geçerek işlem yapmak, şeklinde belirtilmektedir..."

Her iki Anayasa Mahkemesi kararında da vesayet makamının vesayet ettiği kamu organının yerine geçerek işlem yapmasının ancak olağanüstü durumda mümkün olduğunu, ortaya koymaktadır.

Bu aşamada TMMOB ve TMMOB içerisinde yer alan, Mimarlar Odası, İnşaat Mühendisleri Odası, Makine Mühendisleri Odası, Elektrik Mühendisleri Odası, Çevre Mühendisleri Odasının kuruluş görev ve yetkilerinin incelenmesi gerekmektedir.

TMMOB; 6235 Sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği hükümlerine göre kurulmuş ve faaliyet göstermekte olan kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşudur. TMMOB'nin kamu kurumu niteliğinde bir meslek kurumu olduğu Kanunun 1. maddesinin 2. fıkrasında hüküm altına alınmıştır. 6235 Sayılı Kanunun 13 ve devamı maddelerinde Odalar hakkında düzenleme yapılmış ve 19. maddesinde de her odanın kendi ihtisas alanı ile ilgili konularda Kanunun 2. maddesinde belirtilen birlik amaçlarına sahip olduğu belirtilmiştir.

Kamu Kurumu niteliğindeki Meslek Kuruluşları Anayasa'nın 135 maddesi ile Yürütme Organına ilişkin hükümler içerisinde düzenlenmiştir.

Anayasanın 135.maddesi hükmü; **MADDE 135** - Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen

usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslı ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz.

(Değişik Fıkra: 4121 - 23.07.1995)

Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

(Değişik Fıkra: 4121 - 23.07.1995)

Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler.

(Değişik Fıkra: 4121 - 23.07.1995)

Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.

(Değişik Fıkra: 4121 - 23.07.1995)

Amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya Cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçilir.

(Değişik Fıkra: 4121 - 23.07.1995)

Ancak, milli güvenliğinin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı yirmidört saat içerisinde görevli hakim onayına sunulur. Hakim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar..."

hükümünü taşımaktadır. Anayasanın 135. maddesi, meslek kuruluşlarını kendi organlarını kendi üyeleri arasından seçen, kendi görev alanına ilişkin olarak kuralları koyan bağımsız, özerk bir kuruluş olarak tanımlarken, merkezi idareye, bu kuruluşlar üzerinde sadece mali ve idari denetim hakkını tanımıştır. Anayasanın 135. Maddesi Vesayet yetkisinin kapsamına ilişkin yetkilendirmeyi sınırlı tutmuş, denetim yetkisi ve meslek or-

ganlarının amaç dışı faaliyet göstermesi halinde dahi doğrudan görevine son verme yetkisini tanımamış, ancak Mahkeme kararı ile mümkün kılmıştır. **Kısaca meslek mensupları mesleklerine ilişkin kuralları, kendi aralarında oluşturdukları ve kendileri arasından demokratik usullere göre seçecekleri organları aracılığı ile koyacaklardır.** Nitekim Anayasanın bu hükmüne uygun olarak, 6235 Sayılı yasa incelendiğinde 2. madde ile genel olarak TMMOB'un amaç ve görevlerinin belirtildiği, 33.Madde ile ülkede faaliyet gösteren tüm meslek mensuplarının (Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar hariç) üye olmalarının ve üyeliklerini devam ettirmelerinin zorunlu olduğunu hüküm altına alarak 26-31. maddelerinde Meslek Disiplinine aykırı hareket eden meslek mensuplarının Meslekten Men'e varan cezalar ile cezalandırabileceğini hüküm altına almıştır. Keza 31. maddede Odanın gelir kalemleri tadadı (örnekseme) yolu ile sayılarak sadece idari bakımdan değil, mali bakımdan da merkezi idareden bağımsız olduğu açıklanmıştır.

Açıkça anlaşıldığı üzere Anayasanın 135. maddesine dayanan TMMOB'un yetkileri ile 636 Sayılı KHK nin 6/e ve 12. maddelerine kurulmuş ve görev ve yetkileri belirlen-

miş olan Meslek İşleri Genel Müdürlüğünün yetkileri örtüşmektedir. Zira Mühendislik Mesleğinin Mesleki gelişimini sağlamak bu yolda çalışmalar ve düzenlemeler yapmak TMMOB'un Anayasal görevidir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin 15.02.1995 tarih ve 1994/82 E ve 1995 K sayılı,Diş Hekimleri Odası için vermiş olduğu bir kararda bu söz konusu oda için,

"...Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Diş Hekimleri Odaları ile Türk Diş Hekimleri Birliği'nin asıl amacı, diş hekimliğinin meslekî gelişimi ve diş hekimlerinin birbirleri ile dayanışmasını sağlamak ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni egemen kılmaktır..." şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu görüşü,03.12.1991 tarih ve 1991/4 E, 1991/45 K sayılı kararda belirtilen görüşünün aynısidir.

Tüm bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; 636 sayılı Çevre,Orman Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Dayanağı olan 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 Kanun ile merkezi idareye tanınmış olan yetkinlin açıkça

aşılmasıdır, Ayrıca Anayasanın 123 ve 135. Maddeleri ile Anayasa Mahkemesinin idari vesayet yetkisi tanım ve sınırlamalarına ilişkin yerleşmiş görüş ve kararlarına aykırıdır.

Anayasanın 135. Maddesi ve 6235 Sayılı TMMOB yasası ile özerk vedemokratik esaslara göre mühendislik mesleği ve mesleğin icrası hakkında karar verme yetkisine sahip olan TMMOB un bu yetkisi 636 Sayılı KHK ile tartışmaya açılmaya çalışılmaktadır.

Diğer taraftan Anayasanın 6. Maddesi hükmüne göre hiç kimse kaynağını Anayasa'dan almayan yetkiyi kullanma hakkına sahip değildir. 636 Sayılı KHK ile kurulmuş olan Bakanlığa Kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetki verilmektedir. Bu durum aynı zamanda Anayasanın 2. maddesi ile Hukukun temel ilkesi olarak belirlenmiş olan ve Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarında; *"...insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekle kendisini yükümlü sayan, bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan, işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı bulunan Devlet demektir ..."* şeklinde tanımlanan Hukuk Devleti ilkesinin de açıkça ihlalidir.

Resmi Gazete'den

Tarih	Sayı	Kurum	
1 Haziran	27951	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Elektrik Piyasası İthalat ve İhracat Yönetmeliği
4 Haziran	27954	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Enerji Piyasasında Faaliyet Gösteren Gerçek Ve Tüzel Kişilerin Bağımsız Denetim Kuruluşları Denetlenmesi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik
7 Haziran	27957	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Hidrojen İle Çalışan Motorlu Araçların Tip Onayına İlişkin Yönt. (AT) 79/2009
8 Haziran	27958		Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Teşkilat Yönetmeliği
8 Haziran	27958		Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK
8 Haziran	27958		Çevre, Orman Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Karar Sayısı: Khk/636
9 Haziran	27959	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu	Elektronik Haberleşme Sektörüne İlişkin Yetkilendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik
18 Haziran	27968	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	Kontrollü Alanlarda Çalışan Harici Görevlilerin İyonlaştırıcı Radyasyondan Kaynaklanabilecek Risklere Karşı Korunmasına Dair Yönetmelik
18 Haziran	27968	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Elektrik Piyasası Dağıtım Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönt.
19 Haziran	27969	Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Güneş Enerjisine Dayalı Elektrik Üretim Tesisleri Hakkında Yönetmelik
19 Haziran	27969	Enerji Ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Yenilenebilir Enerji Kaynaklarından Elektrik Enerjisi Üreten Tesislerde Kullanılan Aksamın Yurt İçinde İmalatı Hakkında Yönetmelik
22 Haziran	27972	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	Radyo Ve Televizyon Üst Kurulu IPTV Yayın Lisans ve İzin Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik
30 Haziran	27980	Çevre ve Orman Bakanlığı	ÇED Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönt.