

## Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2014/172**

**Karar Sayısı : 2014/170**

**Karar Günü : 13.11.2014**

### **İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Sayıştay 1. Dairesi**

**İTİRAZIN KONUSU :** 11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar" bölümünün (1) numaralı sırasının;

1- (d) bendinde yer alan "...diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri..." ibaresinin,

2- (e) bendinde yer alan "...büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı..." ibaresinin,

Anayasa'nın 91. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemidir.

### **I- OLAY**

İl Özel İdaresi Genel Sekreteri ve İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcısına, fazladan ek ödeme yapılması nedeniyle oluşan kamu zararının sorumlulardan tahsili yönünde düzenlenen rapor üzerine yapılan yargılamada, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan Sayıştay 1. Dairesi, iptalleri için başvurmuştur.

### **II- İTİRAZIN GEREKÇESİ**

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

"2709 Kanun numaralı 1982 Anayasasının 152 nci maddesinde; "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğunu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır.

*Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır.*

*Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.*

*Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla tekrar başvuruda bulunulamaz (...)"*

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun "Anayasaya aykırılığın Mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40 ıncı maddesinde ise; "(1) Bir davaya bakmakta olan mahkeme, bu davada uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kamsına varırsa;

a) İptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını açıklayan gerekçeli başvuru kararının aslını,

b) Başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı örneğini,

c) Davaya dilekçesi, iddianame veya davayı açan belgeler ile dosyanın ilgili bölümlerinin onaylı örneklerini.

dizi listesine bağlayarak Anayasa Mahkemesine gönderir

(2) Taraflarca ileri sürülen Anayasaya aykırılık iddiası davaya bakan mahkemece ciddi görülmezse bu konudaki talep, gerekçeleri de gösterilmek suretiyle reddedilir. Bu husus esas hükümle birlikte temyiz konusu yapılabilir.

(3) Genel Sekreterlik gelen evrakı kaleme havale eder ve keyfiyeti başvuran mahkemeye bir yazı ile bildirir.

(4) Evrakın kayda girişinden itibaren on gün içinde başvurunun yöntemine uygun olup olmadığı incelenir. Açık bir şekilde dayanaktan yoksun veya yöntemine uygun olmayan itiraz başvuruları, Mahkeme tarafından esas incelemeye geçilmeksizin gerekçeleriyle reddedilir.

(5) Anayasa Mahkemesi, işin kendisine noksansız olarak gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse ilgili mahkeme davayı yürürlükteki hükümlere göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse mahkeme buna uymak zorundadır.

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda anılan hükümler gereğince, mahkeme bakmakta olduğu davada uygulayacağı kanun ya da kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasaya aykırı görür veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kamsına varırsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir.

Öte yandan, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 23 üncü maddesinde; "Bir başkan ile altı üyeden kurulu daireler birer hesap mahkemesidir. Daireler, bir başkan ve dört üye ile toplanır, hüküm ve kararlar oy çokluğuyla verilir." denilmek suretiyle Sayıştay Dairelerinin birer mahkeme olduğu açıkça ifade edilmiştir.

Keza Anayasa Mahkemesinin 28.02.2013 tarih ve E.2011/21, K.2013/36 sayılı Kararında, "(...) Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dahil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır." denilerek, Sayıştayın bir mahkeme olduğu vurgulanmıştır.

*Bu çerçevede, Kars İl Özel İdaresi 2013 yılı Yargı Raporunun 1 inci maddesinin Dairesinde görüşülmesinde; raporu hazırlayan denetçi tarafından İl Özel İdaresi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcısına, 11.10.2011 tarih ve 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin (I) sayılı Cetveline göre ek ödeme yapılması gerekirken, (II) sayılı Cetvelde müstakil daire başkanı (Başbakanlık, bakanlık ve müsteşarlıklarda teşkilat kanunlarında hizmet birimi olarak tanımlanmış birimlerde) ve daire başkanı kadrolarında görevli kişiler için öngörülen ücret ve tazminatların ödenmesi sonucu toplam 24.117,08 TL kamu zararına neden olduğunun iddia edildiği görülmüştür.*

*Sorumlular savunmalarında, genel sekreter ve genel sekreter yardımcısına yapılan maaş ödemelerinde, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (II) sayılı Cetvelde müstakil daire başkanı ve daire başkanı kadrosu için belirlenen ücret ve tazminat göstergelerinin esas alınması nedeniyle, ilgililerin maaşlarından gelir ve damga vergisinin fazla kesildiğini, tespit edilen kamu zararından toplam 13.076,26 TL tutarındaki gelir ve damga vergisinin düşülmesi gerektiğini ifade ettikten sonra, Anayasa Mahkemesinin 26.12.2013 tarih ve E:2013/63, K:2013/163 sayılı Kararının göz önünde bulundurularak haklarında hüküm verilmesi talebinde bulunmuşlardır.*

*5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 36 ncı maddesine 661 sayılı KHK'nın 62 inci maddesi ile eklenen dördüncü fıkrada; "(...) diğer illerde ise genel sekreter kadrosuna atananlar genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık bağımsız daire başkanları, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynı usul ve esaslar dâhilinde yararlanırlar. Genel sekreter olarak atananların bu görevde geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş sayılır." denilmek suretiyle İl Özel İdaresi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcılarının özlük haklarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.*

*666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 nci maddesinde; "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye aşağıdaki ek maddeler eklenmiştir."*

*EK MADDE 9- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa göre almakta olan personele, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) sayılı Cetvelde dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personele, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, sözleşmeli subay ve astsubay adayları ile uzman jandarma ve uzman erbaşlara, mali haklar kapsamında yapılan her türlü ödemeler dahil almakta oldukları toplam ödeme tutarı dikkate alınmak suretiyle aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı Cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılır.*

*(...)*

*EK MADDE 10- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının;*

a) Merkez teşkilatlarında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına ait kadrolarda yer alanlar hariç olmak üzere bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanlardan,

b) Taşra teşkilatlarına ait kadrolarda bulunup, kadro unvanları ekli (II) sayılı Cetvelde yer alanlardan,

c) Merkez teşkilatlarında; Dışişleri Meslek Memuru ve Konsolosluk ve İhtisas Memurları, özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe yardımcı veya stajyer olarak alınıp belirli süreli yetiştirme döneminden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda müfettiş, uzman, denetçi, kontrolör, aktüer ve stenograf unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca söz konusu kadrolara atanmalar dahil) atanmalar ve bunların yardımcı ve stajyerleri ile iç denetçilerden ekli (III) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda yer alanlardan,

aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre almakta olanlara anılan Cetvellerde kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilir. Bu ödemelere hak kazanılmasında ve bunların ödenmesinde aylıklara ilişkin hükümler uygulanır. Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerde atandıkları kadro dereceleri esas alınarak belirlenen ücret ve tazminatlar, 657 sayılı Kanunun 45 inci maddesine göre atanmalar ile haklarında aynı Kanunun 67 nci maddesi uygulananlar için kazanılmış hak aylık dereceleri dikkate alınarak ödenir. Tazminat damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tabi tutulmaz.

Bu madde kapsamına giren personele; bu Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesinin (D) bendi, 2 nci, 28 inci ve ek 13 üncü maddeleri hariç olmak üzere diğer maddelerinde öngörülen her türlü ödemeler ile ek 9 uncu maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında belirtilen mevzuat hükümlerine göre yapılan ödemeler, 657 sayılı Kanunda ödenmesi öngörülen aylık, ek gösterge, zam ve tazminatlar ve makam tazminatı ile avukatlık vekalet ücreti ve temsil tazminatı ödenmez.

Ekli (II) sayılı Cetvel kapsamında yer alan kadrolara vekaleten atanmalara vekalet görevi nedeniyle birinci fıkrada belirtilen ödemeler yapılmaz. Ekli (II) ve (III) sayılı Cetvelde yer alan kadrolarda bulunan ve ekli (II) sayılı Cetvel kapsamındaki başka kadrolara veya diğer kadrolara vekaleten atanmış personele, birinci fıkrada belirtilen ödemeler dikkate alınmaksızın, 657 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi hükümleri çerçevesinde ve 175 inci maddesine göre vekaleten atanmış kadrolar için belirlenmiş olan aylık göstergeleri ve ek göstergeler esas alınarak vekalet aylığı ve anılan Kanunun 152 nci maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu kararının vekaletle ilişkin hükümleri uyarınca işgal ettikleri kadrolar ve vekaleten atandıkları kadrolar için belirlenmiş olan zam ve tazminatlarının toplam tutarı esas alınarak zam ve tazminat farkı ödenir.

Diğer kanunların bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.

Bu maddenin uygulamasına ilişkin olarak ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.”

Bu çerçevede uygulama birliğinin sağlanması ve oluşabilecek tereddütlerin giderilmesi amacıyla Maliye Bakanlığınca hazırlanan 666 sayılı KHK ile ilgili 161 sayılı Devlet Memurları Kanununu Genel Tebliğinin, “B) 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 10 uncu Maddesi Uyarınca Ödenecek Ücret ve Tazminata İlişkin Açıklamalar bölümünde; “(...) b) Söz konusu ücret ve tazminatlardan yararlanacakların belirlenmesinde, ek 10 uncu madde hükümleri ile ekli (II) ve (III) sayılı Cetvellerin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kadro unvanları (II) ve (III) sayılı Cetvelde yer almakla



birlikte kadrolarının bulunduğu kamu kurum ve kuruluşları ek 10 uncu madde kapsamında olmayanların belirtilen ücret ve tazminatlardan yararlanma imkânı bulunmamaktadır. Örneğin, mahalli idareler ve bunların bağlı kuruluşları yükseköğretim kurumları ve yargı kuruluşları ek 10 uncu madde kapsamında yer almadığından, bu idarelere ait kadrolarda bulunan memurlara, (II) ve (III) sayılı Cetvellerde öngörülen ücret ve tazminat ödenmeyecektir.

denilmektedir.

Genel sekreter ve genel sekreter yardımcısına ek 10 uncu madde ve ekli (II) sayılı Cetvele göre müstakil daire başkanı ve daire başkanı unvanlarına karşılık gelen göstergeler üzerinden ücret ve tazminat ödemesi yapılabilmesi için görev yaptıkları kurumun ek 10 uncu madde kapsamında bulunması ve ödemelere esas alınan unvanların bizzat kendi kadrolarına ait olması gerekmektedir. Kadro unvanları (II) sayılı Cetvelde yer almakla birlikte kadrolarının bulunduğu kamu kurum ve kuruluşları ek 10 uncu madde kapsamında olmayanların belirtilen ücret ve tazminatlardan yararlanma imkanı bulunmamaktadır. Özel idareler veya genel olarak mahalli idareler ek 10 uncu madde kapsamında yer almadığından, bu idarelere ait kadrolarda bulunan genel sekreter ve genel sekreter yardımcısına (II) sayılı Cetvelde öngörülen ücret ve tazminat ödenemeyeceği açıktır.

Bununla birlikte, 5302 sayılı Kanunun 661 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 62 nci maddesiyle değişik 36 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, genel sekreter kadrosuna atananların genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık bağımsız daire başkanları, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananların ise genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık daire başkanlıkları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanacakları ifade edilmiş olup, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen söz konusu ek ödeme ise yukarıda sayılanların dışında yeni bir ödeme olup 5302 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında değerlendirilemeyecektir.

Kaldı ki, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile öngörülen ek ödemeye ilişkin (I) sayılı Cetvelde İl Özel İdaresi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcısı kadro unvanları açıkça belirtmek suretiyle alabilecekleri ek ödeme oranları gösterildiğinden, yorumla farklı bir ödeme yapılması mümkün değildir.

Dolayısıyla İl Özel İdaresi genel sekreterine bakanlık bağımsız daire başkanları, genel sekreter yardımcısına ise bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatlarında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 9 uncu maddesine dayanan ekli (I) sayılı Cetvele göre ek ödeme ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152 nci maddesinde belirlenen zam ve tazminatların ödenmeye devam olunması gerekmektedir.

Diğer taraftan, sorumluların da savunmalarında atıfta buldukları Anayasa Mahkemesinin 26.12.2013 tarih ve E:2013/63, K:2013/163 sayılı Kararında;

“(…)

Başvuru kararında, 666 sayılı KHK'ye ekli (II) Sayılı Cetvel oluşturulurken unvanlı kadroların esas alındığı ve bakanlıkların ve bazı kurumların taşradaki il müdürlerinin (II) Sayılı Cetvelde sayıldığı, ancak il nüfus müdürlerinin bakanlık il müdürü olmasına rağmen (II) Sayılı Cetvele alınmayarak anılan KHK'nin (I) Sayılı Cetveli'nde sayıldığı, “il müdürü” unvanına sahip ve İçişleri Bakanlığının nüfus hizmetlerinin

yürütülmesinden sorumlu ildeki temsilcisi konumunda bulunan nüfus vatandaşlık il müdürleri ile 666 sayılı KHK'nin (II) Sayılı Cetveli'nde sayılan diğer bakanlıkların ildeki temsilcisi konumunda bulunan il müdürleri arasında mali hakların düzenlenmesi açısından eşitsizlik oluşturulduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralın da yer aldığı 666 sayılı KHK, 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 kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdendir. Her ne kadar başvuru kararında Anayasa'nın 10 uncu ve 55 inci maddelerine dayanılmış ise de 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43 üncü maddesine göre, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 91 inci maddesi yönünden de incelenmiştir.

#### A- Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

Anayasa'nın 91 inci maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnameler, işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduğundan yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi Anayasa'nın 148 inci maddesi ile Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Yargısal denetimde kanun hükmünde kararnamenin, öncelikle yetki kanununa sonra da Anayasaya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasanın 148 inci maddesinde kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanunlarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de Anayasaya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunun denetimi de girer. Çünkü Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki kanununda belirtilen sınırlar içerisinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, kanun hükmünde kararnameyi Anayasaya aykırı duruma getirir.

Dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinden farklı olarak, olağan dönemlerdeki kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması zorunludur. Bu nedenle, kanun hükmünde kararnameler ile dayandıkları yetki kanunu arasında çok sıkı bir bağ vardır. Kanun hükmünde kararnamenin yetki kanunu ile olan bağı, kanun hükmünde kararnameyi aynen ya da değiştirerek kabul eden kanun ile kesilir. Kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygun bir yetki kanununa dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki kanununa dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin içeriği Anayasaya aykırılık oluşturmaya bile bunların Anayasaya uygunluğundan söz edilemez.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, "Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların; yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. Kanun hükmünde kararnameler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

Anayasa'da kimi konuların kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. Anayasanın 91. maddesinin 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 bölümde yer alan siyasi haklar ve

ödevler..."in kanun hükmünde kararnamele düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu kural gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesi yasaklanmış alana girmeyen konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

Anayasa'nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa'nın 91 inci maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasanın 163 üncü maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılmayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasaya aykırılık oluşturmaz.

#### **B- İtiraz Konusu Kuralın 6223 Sayılı Yetki Kanunu Kapsamında Olup Olmadığının İncelenmesi**

Anayasa'nın 91 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararnamenin çıkarılıp çıkarılmayacağı gösterilmesi gerekir. Buna göre bir kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygun olduğunun kabulü öncelikle konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden dayandığı yetki kanununa uygun olmasına bağlıdır. Bu bağlamda, Anayasa'nın ikinci kısmının "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenen haklar içinde kalan ve Anayasa'nın 91 inci maddesinde belirtilen kanun hükmünde kararnameyle düzenlenemeyecek yasak alan içinde bulunmayan kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamında kalması durumunda, kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesinde Anayasaya aykırı bir durum olmayacağı açıktır.

6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amacını düzenleyen 1 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kapsamına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendi ile bu bendin (7) numaralı alt bendinde ve son olarak ilkeler ve yetki süresine ilişkin hükümlerin yer aldığı 2 nci maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kamu personelinin "atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esasları"ndan söz edilmiş, ancak mali haklara ilişkin bir ibareye yer verilmemiştir. Bununla birlikte, 6223 sayılı Yetki Kanununda öngörüldüğü üzere;

- Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına,

- Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

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

ilişkin düzenlemeler söz konusu olduğunda, mali haklara dair düzenlemelerin de yapılması mümkündür. Mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle ilgili olmayan hususlar 6223 sayılı Yetki Kanununun kapsamında bulunmadığından, kanun hükmünde kararnameyle doğrudan mali haklarda bir düzenleme yapılamaz. Bir başka ifadeyle, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amaç, kapsam ve ilkeleri bakımından kamu

personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna doğrudan bir düzenleme yapma yetkisini vermediği, ancak mali ve sosyal haklarla ilgili hükümlerin 6223 sayılı Yetki Kanununun amacı ve kapsamına giren konularda yapılan düzenlemelerin doğal sonucu olması durumunda mümkün olabileceği, 6223 sayılı Yetki Kanununda öngörülen amaç, kapsam ve ilkeleriyle bağlantılı olmaksızın sırf mali konularda bir düzenleme yapılamayacağı açıktır.

İtiraz konusu kural, KHK'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "A-Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre Alanlar" bölümünün (I) numaralı sırasının (g) bendinde yer alan "İl nüfus ve vatandaşlık müdürü," ibaresidir. 666 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 375 sayılı KHK'ye eklenen ek 9 uncu maddeyle mevzuatta değişik adlar adı altında kamu personeline yapılan tüm kurumsal ek ödemeler ile genel ek ödemeler, yeni yapılan düzenlemelere paralel olarak 15.1.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmakta ve yeni ek ödeme sistemindeki kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları belirtilmektedir. İtiraz konusu kuralla "il nüfus ve vatandaşlık müdürleri"nin kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları düzenlenmiş olup "il nüfus ve vatandaşlık müdürleri"nin mali haklarına ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, kuralda öngörülen mali haklara ilişkin hüküm, mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle bağlantılı ve bunların zorunlu sonucu olmayıp doğrudan mali haklara ilişkin bir düzenleme niteliğindedir. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığından Anayasa'nın 91 inci maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 9 inci maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden, Anayasa'nın 10 uncu ve 55 inci maddeleri yönünden incelenmemiştir.

## VI- SONUÇ

11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar" bölümünün (I) numaralı sırasının (g) bendinde yer alan "İl nüfus ve vatandaşlık müdürü," ibaresi, 06.04.2011 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 kapsamında olmadığından, bu ibarenin Anayasaya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 26.12.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi."

denilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 9 uncu maddeyle mevzuatta değişik adlar altında kamu personeline yapılan tüm kurumsal ek ödemeler ile genel ek ödemeler, yeni yapılan düzenlemelere paralel olarak 15.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmakta ve yeni ek ödeme sistemindeki kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları belirtilmektedir. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki (I) sayılı Cetvelde "il özel idaresi genel sekreteri ve il özel idaresi genel sekreter yardımcısı"nın kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları düzenlenmiş olup, bunların mali haklarına ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle söz konusu cetvelde öngörülen mali haklara ilişkin hüküm mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkta birleştirilen, bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle bağlantılı ve bunların zorunlu sonucu olmayıp, doğrudan mali

haklara ilişkin bir düzenleme niteliğindedir. Anayasa Mahkemesinin aynı Kanun Hükmünde Kararname hakkında verdiği karar gereği, davaya konu olayda uygulanacak olan Kanun Hükmünde Kararname eki (I) sayılı Cetvelde yer alan "il özel idaresi genel sekreteri ve il özel idaresi genel sekreter yardımcısı" ile ilgili düzenleme, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığından, Anayasanın 91 inci maddesine aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bu itibarla, bahse konu düzenlemeye ilişkin itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasına ve Yargı Raporunun 1. maddesine ilişkin hükmün geri bırakılmasına karar vermek gerekmektedir.

**Açıklanan nedenlerle;**

1- Anayasanın 152 nci maddesinin birinci fıkrasındaki, "Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır." hükmü ile 6216 sayılı Kanunun "Anayasaya aykırılığın Mahkemelerce ileri sürülmesi" başlıklı 40 ıncı maddesi gereğince 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek ödeme oranlarının belirlendiği (I) sayılı Cetvelin "A- Aylıklarımı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar" bölümünün (1) numaralı sırasının (d) bendinde yer alan "diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri" ve (e) bendinde bulunan "büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı" ibareleri Anayasanın 91 inci maddesine aykırı görüldüğünden, iptali için ANAYASA MAHKEMESİNE BAŞVURULMASINA ve ilgili belgelerin onaylı örneklerinin ANAYASA MAHKEMESİNE GÖNDERİLMESİNE,

2- 6216 sayılı Kanunun 40 ıncı maddesinin beşinci fıkrası hükmü uyarınca Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar Yargı Raporunun 1. maddesine ilişkin hükmün GERİ BIRAKILMASINA,

Dairemizin 25.09.2014 tarih ve 10367 sayılı tutanağıyla oy birliğiyle karar verildi."

### III- YASA METİNLERİ

#### A- İtiraz Konusu Kanun Hükmünde Kararname Kuralı

İtiraz konusu ibarelerin de yer aldığı KHK'ye ekli (I) Sayılı Cetvel şöyledir:

#### (I) SAYILI CETVEL EK ÖDEME ORANLARI

Kadro ve Görev Unvanı	Ek Ödeme Oranı (%)	
A- Aylıklarımı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar:		
1- Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan personel ile Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri sınıflarında bulunan personelden ek ödeme oranları ilgili gruplarında düzenlenmeyen ve kadro unvanları bu bölümde yer alan personel;		

a) Ek göstergeleri 7.600 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar	200
b) Ek göstergeleri 7.000 olarak tespit edilen kadrolarda bulunanlar	198
c) Genel Müdür ile ek göstergeleri genel müdür düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar	195
ç) Ek göstergeleri 4.800 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar ile (b) sırasında sayılanların yardımcılarında (c) sırasında yer almayanlar	193
d) Genel müdür yardımcısı, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri, büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcısı, ek göstergeleri genel müdür yardımcısı düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen I. hukuk müşaviri, başkan yardımcısı ve kurum ve kurul başkanı unvanlı kadrolarda bulunanlar	190
e) Daire Başkanı, kadrolu yönetim kurulu üyesi, genel sekreter, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi I. hukuk müşaviri, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer I. hukuk müşaviri, il belediye başkan yardımcısı	185
f) Bağlı ve ilgili kuruluş il müdürleri, milli emlak dairesi başkanı, yükseköğretim kurumları daire başkanları, bölge müdürü, Atatürk Orman Çiftliği müdürü, büyükşehirlerin merkez ilçelerinin belediye başkan yardımcısı, KİT'lerde başmüdür, kombina, fabrika, müessese ve işletme müdürleri, defterdar yardımcısı, gelir idaresi grup müdürü, il müftü yardımcısı, bakanlık, müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlüklerin bölge müdür yardımcısı ve il müdür yardımcısı, (ç), (d) ve (e) sıralarında sayılanların yardımcısı	180
g) İl nüfus ve vatandaşlık müdürü, il yazı işleri müdürü, il idare kurulu müdürü, il mahalli idare müdürü, il planlama ve koordinasyon müdürü, dernekler il müdürü, il afet ve acil durum müdürü, hukuk müşaviri, fakülte ve yüksekokul sekreteri, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, basın müşaviri, müşavir, müdür, şube müdürü, ilçe müftüsü, başkan, daire başkan yardımcısı, kurum sekreteri, merkez sekreteri, enstitü sekreteri, genel sekreter yardımcısı, birlik sekreteri, müze başkanı, KİT'lerde başuzman, diğer belediye başkan yardımcısı ve (f) sırasında sayılanların yardımcısı	170
ğ) Savunma sekreteri, sayman, müdür yardımcısı ile başkan yardımcısı unvanlı kadrolarda bulunanlar	165
h) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetlerinde istisnai memur kadrolarında bulunanlardan ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünde ilgili mevzuat hükümleri uyarınca teknik denetçi olarak görevlendirilenlerden ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar	145
ı) Büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettiş kadrolarında bulunanlar, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler ve bu idarelere bağlı genel müdürlüklerde 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre iç denetçi kadrolarına atanarlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	165
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	163

3) Diğer derecelerden aylık alanlar	160
4) Bunların yardımcıları	155
i) Diğer belediyeler ve bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettişlerinden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	155
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	150
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	145
4) Bunların yardımcıları	140
j) Bakanlık, müsteşarlık, başkanlık, bağımsız genel müdürlük taşra teşkilatları ile yükseköğretim kurumlarında ve mahalli idarelerde özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe uzman ve denetmen yardımcısı olarak alınıp belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda uzman ve denetmen unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca söz-konusu kadrolara atanmalar dahil) atanmalar ile belediye iktisat müfettişlerinden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	140
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	135
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130
4) Bunların yardımcıları	125
k) Raportör, mütercim, tercüman, çözümleyici, programcı, araştırmacı, muhasebeci, muhasip, kontrolör, antrenör, ayniyat saymanı, uzman, danışman, aktüer, araştırmacı, APK uzmanı, talim ve terbiye kurulu uzmanı, eğitim uzmanı, savunma uzmanı, sivil savunma uzmanı ve diğer uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100
l) Şef, amir ve yardımcıları, zabıta başkomiseri ve komiseri, itfaiye başçavuşu, itfaiye çavuşu ve onbaşısı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	95
m) Genel idare hizmetleri sınıfındaki diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85
2- Kadroları Teknik Hizmetler Sınıfında yer alan personel;	
a) Başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, bölge plancısı ve şehir plancısı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130
b) Jeolog, hidrolog, hidrojeolog, jeofizikçi, kimyager, fizikçi, jeomorfoloğ, arkeolog, matematikçi, istatistikçi ve astronom kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	120
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100

c) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85
3- Kadroları Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Uzman tabiplerden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	200
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	190
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	180
b) Tabipler ve tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	190
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	180
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	170
c) Diş tabiplerinden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	185
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	175
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	165
ç) Veteriner hekim kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	165
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	155
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	145
d) Eczacı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	140
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	130
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	120
e) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer personelden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	95
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	90
4- Kadroları Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Öğretmen kadrosunda (örgün ve yaygın eğitim kurumlarındaki öğretmen unvanlı kadrolardaki yöneticiler dâhil) bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	65
5- Kadroları Avukatlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130



6- Kadroları Din Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Vaiz ve eğitim görevlisi kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	66
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	66
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	66
b) Diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	65
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	65
7- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Müsteşar	195
b) Kurul Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, İ.Hukuk Müşaviri, Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı ile bu görevleri yürüten merkezde görevli Valiler	180
c) Merkezde görevli diğer Valiler	178
ç) (a), (b) ve (c) sıralarında sayılanlar dışında kadroları merkez teşkilatında bulunanlardan (Mülkiye Müfettişleri Dahil);	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	190
3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	115
5) 2 nci dereceden aylık alanlar	155
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	130
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	130
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	105
d) Vali Yardımcısı ve Kaymakamlardan;	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	200
3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	132
5) 2 nci dereceden aylık alanlar	172
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	147
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	147
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	122
9) 6 ncı dereceden aylık alanlar	137
10) 7 nci dereceden aylık alanlar	117
e) Hukuk işleri müdürlerinden;	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	190
3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	160

5) 2 nci dereceden aylık alanlar	195
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	175
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	175
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	150
9) 6 nci dereceden aylık alanlar	165
10) 7 nci dereceden aylık alanlar	145
f) Kaymakam adayı	145
8- Kadroları Emniyet Hizmetleri Sınıfında yer alan personel:	
a) Birinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74
b) İkinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74
c) Üçüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	74
ç) Dördüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	74
d) Emniyet Amiri kadrolarında bulunanlar	74
e) Başkomiser kadrolarında bulunanlar	74
f) Komiser kadrolarında bulunanlar	74
g) Komiser yardımcısı kadrolarında bulunanlar	74
ğ) Polis Memuru kadrolarında bulunanlardan:	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	75
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	75
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	75
h) Diğer kadrolarda bulunanlardan:	66
1) 1-4 dereceden aylık alanlar	66
2) 5-7 dereceden aylık alanlar	66
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	66
9- Kadroları Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer alan personel:	
a) Bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan:	
1) 1-4 dereceden aylık alanlar	90
2) 5-7 dereceden aylık alanlar	80
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	70
B- Aylıklarını 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ve 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa Göre Alanlar:	
1- Subaylardan:	
a) Genelkurmay Başkanı	103
b) Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı	82
c) Orgeneral ve Oramiral	81
ç) Korgeneral ve Koramiral	79
d) Tümgeneral ve Tümamiral	77
e) Tuğgeneral ve Tuğamiral	75
f) Kıdemli Albay	63
g) Albay	59
ğ) Yarbay	56
h) Kıdemli Binbaşı	68
ı) Binbaşı	68
i) Kıdemli Yüzbaşı	68
j) Yüzbaşı	68
k) Kıdemli Üsteğmen	69
l) Üsteğmen	69

m) Teğmen	69
n) Asteğmen	69
2- Astsubaylardan;	
a) II. Kad. Kd. Bçvş.	67
b) Kad. Kd. Bçvş.	67
c) Kd. Bçvş.	67
ç) Kad. Bçvş.	67
d) Bçvş.	67
e) Kd. Üstçvş.	68
f) Üstçvş	68
g) Kd. Çvş.	68
ğ) Çvş.	68
3- Uzman Jandarmalardan;	
a) VIII. Kad. Çvş.	67
b) VII. Kad. Çvş.	67
c) VI. Kad. Çvş.	67
ç) V. Kad. Çvş.	67
d) IV. Kad. Çvş.	67
e) III. Kad. Çvş.	67
f) II. Kad. Çvş.	67
g) I. Kad. Çvş.	67
ğ) Çvş.	67
4- Uzman Erbaşlardan;	
a) Uzman Çavuş	67
b) Uzman Onbaşı	67
C- Aylıklarını 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa	
Göre Alanlar:	
1- Profesörlerden Rektör, Rektör Yardımcısı ve Dekan olanlar	72
2- Profesörlerden Dekan Yardımcısı, Yüksekokul Müdürü olanlar ile Profesör kadrosunda üç yılını tamamlamış bulunanlar	70
3- Profesör kadrosunda bulunanlar (Diğer)	63
4- Doçent kadrosunda bulunanlar (Kazanılmış hak aylığı birinci derecede olan)	57
5- Doçent kadrosunda bulunanlar (Diğer)	68
6- Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlar	67
7- Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar	77
8- Diğer öğretim elemanlarından;	
a) 1-2 dereceden aylık alanlar	66
b) 3-4 dereceden aylık alanlar	66
c) Diğer derecelerden aylık alanlar	66
Ç- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki (II) sayılı cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personelden (527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesine göre ücretleri belirlenen sözleşmeli personel dahil);	
1- Grup başmühendisi, başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, veteriner, şehir plancısı, müdür yardımcısı, teknik şef, atölye şefi, başekspere, ekspere, teknik amir, teknik uzman, başkontrolör, kontrolör, baştabip, baştabip yardımcısı, diş tabibi, tabip, uzman tabip, uzman (Tıpta Uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu ilgili mevzuat hükümlerine göre	82

uzmanlık belgesi alanlar), başuzman (Sümer Holding) ve şube müdürü (Sümer Holding) pozisyonlarında bulunanlar		
2- Uzman, amir, ajans amiri, koruma güvenlik amiri, şef, koruma güvenlik şefi, koruma güvenlik grup şefi, ifaiye şefi, gar şefi, istasyon şefi, şeftren pozisyonlarında bulunanlar	67	
3- Sağlık teknisyen yardımcısı pozisyonlarında bulunanlar	53	
4- Diyetisyen ve tekniker pozisyonlarında bulunanlar	48	
5- Teknik ressam, teknisyen, laborant, makinist (TCDD), makinist, makinist yardımcısı (TCDD), başteknisyen, konstrüktör, revizör ve sürveyan pozisyonlarında bulunanlar	47	
6- Diğer pozisyon unvanlarında bulunanlar	42	

## B- Dayanılan Anayasa Kuralı

Başvuru kararında, Anayasa'nın 91. maddesine dayanılmıştır.

## IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi içtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN, M. Emin KUZ ve Hasan Tahsin GÖKCAN'ın katılımlarıyla 13.11.2014 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle Sayıştay 1. Dairesinin itiraz başvurusunda bulunmasının mümkün olup olmadığı meselesi görüşülmüştür.

Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda, bu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir.

Buna göre, somut norm denetimi olarak da adlandırılan itiraz yoluna ancak mahkemeler başvurabilmektedir. Dolayısıyla itiraz yoluna başvuracak merciin mahkeme sıfatını haiz olması gerekmektedir. Öte yandan, Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "Bir davaya bakmakta olan mahkeme" ibaresinden, mahkemenin baktığı işin de bir dava olması hâlinde itiraz yoluna başvurabileceği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 günlü, E.2012/102, K.2012/107 sayılı kararında yargısal faaliyet ve Sayıştay'ın bu açıdan konumu şu şekilde ifade edilmiştir:

"Yargısal faaliyet, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumazlıkların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti" olarak tanımlanmaktadır. Bağımsızlık ve tarafsızlık, yargı fonksiyonunu idare fonksiyonundan ayıran en önemli ölçüt olup yargı yetkisini kullanacak olan merciin, çözümlenmesi istenen uyumazlığa doğrudan veya dolaylı olarak taraf olmayan ve uyumazlığın taraflarından tamamen bağımsız olan kişi veya kişilerden oluşmasını gerektirmektedir. Öte yandan yargılama faaliyetinde idari faaliyetten farklı olarak, uyumazlık, bağımsızlık ve tarafsızlığı güçlendiren özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmektedir. Ayrıca, yargı organları bir uyumazlığı kesin bir

biçimde çözerken, idare organlarının verdiği kararlar kural olarak kesin nitelikte değildir. Dolayısıyla verilen karara karşı herhangi bir organa başvurulamaması, karara yargısal nitelik kazandıran önemli bir gösterge olarak ortaya çıkmaktadır.

*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı bağlamında mahkemeyi, ulusal kanunlarda mahkeme olarak nitelendirilmiş olup olmadığına bakmaksızın, belli bir usul izleyerek ve hukuk kurallarına dayanarak, gerektiğinde devlet zoruyla yerine getirilmesi mümkün olan karar verme yetkilerini elinde tutan organ olarak nitelemektedir (Sramek/Avusturya kararı, Başvuru No:8790/79, par.36).*

*1982 Anayasası'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın görevleri;*

*- Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek,*

*- Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,*

*- Kanunla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak,*

*şeklinde sayılmıştır.*

*Yukarıda yapılan tanıma göre yargısal faaliyetin en önemli unsuru, bir hukuki uyumsuzluğun tüm yönleriyle esastan çözümlenerek karara bağlanması ve bu kararın kesin hüküm niteliği taşımasıdır. Kesin hüküm, davanın tarafları arasındaki hukuki ilişkinin, bütün bir gelecek için kati olarak tespiti veya düzenlenmesi ve aynı davanın hükmün kesinleşmesinden sonra yeniden açılmamasıdır. Sayıştay, sorumluların hesap ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı, hukuka aykırı ise kamu zararı doğurup doğurmadığı ve hukuka aykırı mali işlem ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunup bulunmadığı yolunda, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda öngörülen yargılama usullerini izleyerek bir inceleme yaptıktan sonra, her üç koşulun da gerçekleşmesi durumunda kamu zararının sorumludan tazminine karar vermektedir. Sayıştayın tazmin kararı vermesi, hukuka aykırılığın müeyyidesidir. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında, Sayıştayın bu kararının kesin hüküm niteliğinde olduğunun açıkça belirtilmesi ve bu karara karşı herhangi bir hukuksal yola başvurma yolunun öngörülmemiş olması, Sayıştay kararının yargısal anlamda kesin hüküm niteliğinde olduğunu göstermektedir.*

*Öte yandan Anayasa'nın 164. maddesinin son fıkrasında yer alan "Kesin Hesap Kanunu tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez." biçimindeki hükümde, hesap yargılamasından söz edilmesi, Sayıştayın, sorumluların hesap ve işlemlerine ilişkin olarak verdiği kararların yargısal kimliğe sahip olduğunun önemli bir göstergesidir.*

*Ayrıca, Anayasa'nın 160. maddesinin ikinci fıkrasında, vergi ve benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyumsuzluklarda Danıştay kararının esas alınacağına öngörülmüş olması, Sayıştayın bir yargı mercii olarak kabulünü gerektirmektedir. Sayıştayın idari bir makam olarak kabulü durumunda, Sayıştay ile Danıştay kararları arasındaki uyumsuzlukta Danıştay kararının üstün olduğunu vurgulayan Anayasa hükmünün bir anlamı kalmayacaktır. Çünkü yargı kararları ile idari kararlar arasında kıyas yapılması dahi mümkün değildir. Anayasa*

kyoyucunun, Sayıştay ile Danıştay kararları arasında bu şekilde bir kıyaslama yapma ihtiyaçı duyması, ikisini de yargı organı olarak görmesinin bir sonucudur.

Sayıştayın yargısal fonksiyon ifa edip etmediğinin saptanmasında dikkate alınması gereken diğer bir unsur da, bağımsızlık ve tarafsızlıktır. Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasında Sayıştayın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' (TBMM) denetleyeceğinin belirtilmiş olması, Sayıştayın TBMM'ye bağlı olarak faaliyet yürüttüğü ve bağımsızlık unsurunu taşımadığı yolunda görüşlerin ileri sürülmesine neden olmuştur. Ancak Anayasa'nın 160. maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinin lafzı dikkate alındığında, Sayıştayca TBMM adına icra edilen görev denetim görevi olup sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi değildir. Zira cümlede, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' ibaresi 'denetlemek' ibaresinden hemen önce kullanıldığından 've' bağlacından sonraki 'sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak' ibaresini ilgilendirmemektedir. şayet, 'Türkiye Büyük Millet Meclisi adına' ibaresinin, 'sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak' ifadesini de nitelemesi istenseydi, cümlelerin ortasında ('denetlemek' ibaresinden hemen önce) değil, başında kullanılması gerekirdi.

Kaldı ki Sayıştayın TBMM adına görev ifa etmesi, TBMM'ye bağlı olduğu anlamına gelmemektedir. Sayıştay mensupları, TBMM Başkanlığıyla herhangi bir hiyerarşik ilişki içerisinde bulunmadıkları gibi sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama faaliyeti sırasında, TBMM'den telkin, tavsiye ve talimat almadan tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmektedirler.

Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında, bir yandan Sayıştayın işleyişi ve denetim usulleri ile Başkan ve üyelerinin teminatının kanunla düzenleneceği belirtilmek suretiyle yargılama usulleri kanuni güvenceye bağlanmış, öte yandan da Başkan ve üyelerinin diğer kamu görevlilerinden farklı teminatlarla donatılması gerektiği hükme bağlanarak karar mercilerinde görev yapacak kişilerin bağımsızlık ve tarafsızlıkları güçlendirilmiştir."

Bu açıklamalar ışığında, Sayıştayın sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi çerçevesinde verilen kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olduğu ve bu görevin icrası kapsamında mahkeme sıfatını haiz bulunduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Sayıştayın, anılan görevinin icrası kapsamında mahkeme sıfatının bulunduğu saptandıktan sonra bu görev çerçevesinde karara bağladığı işlerin Anayasa'nın 152. maddesinin birinci fıkrası bağlamında "dava" niteliğinde olup olmadığının da tartışılması gerekmektedir.

Anayasa'nın 152. maddesinde sözü edilen "dava" kavramının, özel usul kanunlarındaki anlamına bağlı kalınmaksızın, bir anayasa yargısı terimi olarak, anayasa yargısındaki işlev ve amacı gözetilerek yorumlanması gerekmektedir. Dava kavramı her usul hukuku dalında ayrı içerik ve şekillere büründüğünden, bunlardan birine bağlı kalınarak yapılacak tanım, diğer yargı kollarında görülen işlerin dava kavramının kapsamı dışında bırakılması riskini taşımaktadır. Bu durum, anayasa yargısının işleviyle bağdaşmamaktadır. Dolayısıyla Anayasa'nın 152. maddesinde sözü edilen dava kavramının tüm yargı kollarında görülen işler göz önünde bulundurularak anlamlandırılması kaçınılmazdır.

Sayıştayda görülen hesap yargılaması, Sayıştay denetçisinin, sorumluların hesap ve işlemlerinin kanuna aykırı olduğu ve bu nedenle kamunun zarara uğratıldığı

iddiasını içeren yargılamaya esas raporun Başkanlığa sunulmasıyla başlayan bir süreçtir. Sayıştay denetçisi, yargılamaya esas raporunda, sorumlunun kanuna aykırı hesap ve işlemleri nedeniyle oluşan kamu zararının sorumludan tazminine karar verilmesini istemektedir. Sayıştay yargılama dairesi, hesap yargılaması kapsamında sorumluların hesap ve işlemlerinin kanuna uygun olup olmadığını inceledikten sonra neticeye göre ya sorumluların beraatına ya da kamu zararının sorumlulardan tazminine karar vermektedir. Dolayısıyla Sayıştayın, hesap yargılaması kapsamında baktığı yargısal işin Anayasa'nın 152. maddesi anlamında bir dava olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayan Sayıştay 1. Dairesinin olayda uygulanacak kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşarak iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine yaptığı başvurunun esasının incelenmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ayhan KILIÇ tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmünde kararname kuralları, dayanan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, KHK'ye ekli (I) Sayılı Cetvel'de yer alan itiraz konusu kuralın kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin olduğu, KHK'nin dayanağını oluşturan 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 Kanunuyla Bakanlar Kuruluna kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin düzenleme yapma yetkisinin tanınmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 91. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralın da yer aldığı KHK, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdendir.

## **A- Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama**

Anayasa'nın 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnameler, işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduğundan yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi Anayasa'nın 148. maddesi ile Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Yargısal denetimde kanun hükmünde kararnamenin, öncelikle yetki kanununa sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa'nın 148. maddesinde kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanunlarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunun denetimi de girer. Çünkü Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki kanununda belirtilen sınırlar içerisinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, kanun hükmünde kararnameyi Anayasa'ya aykırı duruma getirir.

Dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinden farklı olarak, olağan dönemlerdeki kanun hükmünde

kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması zorunludur. Bu nedenle, kanun hükmünde kararnameler ile dayandıkları yetki kanunu arasında çok sıkı bir bağ vardır. Kanun hükmünde kararnamenin yetki kanunu ile olan bağı, kanun hükmünde kararnameyi aynen ya da değiştirerek kabul eden kanun ile kesilir. Kanun hükmünde kararnamenin Anayasa'ya uygun bir yetki kanununa dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki kanununa dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile bunların Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa'ya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, “*Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*” denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. Kanun hükmünde kararnameler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

Anayasa'da kimi konuların kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. Anayasa'nın 91. maddesinin 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 bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler...*”in kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu kural gereğince TBMM, Bakanlar Kuruluna ancak kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesi yasaklanmış alana girmeyen konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

Anayasa'nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa'nın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkartılamayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

## **B- İtiraz Konusu Kuralın 6223 Sayılı Yetki Kanunu Kapsamında Olup Olmadığının İncelenmesi**

Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yetki kanununda, çıkartılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararnamenin çıkarılıp çıkartılamayacağını gösterilmesi gerekir. Buna göre bir kanun hükmünde kararnamenin Anayasa'ya uygun olduğunun kabulü öncelikle konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden dayandığı yetki kanununa uygun olmasına bağlıdır. Bu bağlamda, Anayasa'nın ikinci kısmının “*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*” başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenen haklar içinde kalan ve Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen kanun hükmünde kararnameyle düzenlenemeyecek yasak alan içinde bulunmayan kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamında kalması durumunda, kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırı bir durum olmayacağı açıktır.

6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amacını düzenleyen 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kapsamına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendi ile bu bendin (7) numaralı alt bendinde ve son olarak ilkeler ve yetki süresine ilişkin hükümlerin yer aldığı 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kamu personelinin “*atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme,*



görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esasları”ndan söz edilmiş, ancak mali haklara ilişkin bir ibareye yer verilmemiştir. Bununla birlikte, 6223 sayılı Yetki Kanunu’nda öngörüldüğü üzere;

- Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına,

- Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

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

ilişkin düzenlemeler söz konusu olduğunda, mali haklara dair düzenlemelerin de yapılması mümkündür. Mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle ilgili olmayan hususlar 6223 sayılı Yetki Kanunu’nun kapsamında bulunmadığından, kanun hükmünde kararnameyle doğrudan mali haklarda bir düzenleme yapılamaz. Bir başka ifadeyle, 6223 sayılı Yetki Kanunu’nun amaç, kapsam ve ilkeleri bakımından kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna doğrudan bir düzenleme yapma yetkisini vermediği, ancak mali ve sosyal haklarla ilgili hükümlerin 6223 sayılı Yetki Kanunu’nun amacı ve kapsamına giren konularda yapılan düzenlemelerin doğal sonucu olması durumunda mümkün olabileceği, 6223 sayılı Yetki Kanunu’nda öngörülen amaç, kapsam ve ilkeleriyle bağlantılı olmaksızın sırf mali konularda bir düzenleme yapılamayacağı açıktır.

İtiraz konusu kurallar, KHK’nin eki (I) Sayılı Cetvel’in “A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar” bölümünün (1) numaralı sırasının (d) bendinde yer alan “...diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri...” ibaresi ile (e) bendinde yer alan “...büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı...” ibaresidir.

KHK’nin 1. maddesiyle 375 sayılı KHK’ye eklenen ek 9. maddeyle mevzuatta değişik adlar adı altında kamu personeline yapılan tüm kurumsal ek ödemeler ile genel ek ödemeler, yeni yapılan düzenlemelere paralel olarak 15.1.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmakta ve yeni ek ödeme sistemindeki kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları belirtilmektedir. İtiraz konusu kurallarla, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreteri ile genel sekreter yardımcısının kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları düzenlenmiş olup bu kişilerin mali haklarına ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, kuralda öngörülen mali haklara ilişkin hüküm, mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle bağlantılı ve bunların zorunlu sonucu olmayıp doğrudan mali haklara ilişkin bir düzenleme niteliğindedir. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kurallar, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığından Anayasa’nın 91. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

## **VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU**

Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, “Kanun, kanun hükmünde kararname ve 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, 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır.

666 sayılı KHK’nin eki (I) Sayılı Cetvel’in “A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar” bölümünün (1) numaralı sırasının (d) bendinde yer alan “...diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri,...” ibaresi ile (e) bendinde yer alan “...büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı,...” ibaresinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu ibarelere ilişkin iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## VII- SONUÇ

11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’nin eki (I) Sayılı Cetvel’in “A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar” bölümünün (1) numaralı sırasının;

A- (d) bendinde yer alan “...diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri,...” ibaresinin,

B- (e) bendinde yer alan “...büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı,...” ibaresinin,

Anayasa’ya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanun’un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, KARARIN RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, 13.11.2014 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan Haşim KILIÇ	Başkanvekili Serruh KALELİ	Başkanvekili Alparslan ALTAN
Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Üye Zehra Ayla PERKTAŞ
Üye Recep KÖMÜRCÜ	Üye Burhan ÜSTÜN	Üye Engin YILDIRIM
Üye Nuri NECİPOĞLU	Üye Hicabi DURSUN	Üye Celal Mümtaz AKINCI
Üye Erdal TERCAN	Üye Muammer TOPAL	Üye Zühtü ARSLAN
Üye M. Emin KUZ	Üye Hasan Tahsin GÖKCAN	