

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2016/34

Karar Sayısı : 2016/30

Karar Tarihi : 5.5.2016

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onbirinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: A- 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye, 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesiyle eklenen;

1- Ek 10. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında; ...*" ibaresinin,

2- (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında yer alan "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresi ile bu ibareden sonra gelen "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresinin,

B- 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasının 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesiyle değiştirilen (b) bendinde yer alan "*...nın (ğ) bendi...*" ve "*...merkez teşkilatına ait...*" ibarelerinin,

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

OLAY: Sincan Vergi Dairesi Müdürlüğünde gelir uzmanı olarak görev yapan davacının, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen ücret ile gösterge ve makam tazminatının kendisine ödenmesi talebiyle yaptığı başvurunun reddi işleminin iptali talebiyle açılan davada, itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme iptalleri için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME KURALLARI

A- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin (KHK) ek 10. maddesinin itiraz konusu kuralın da yer aldığı ilgili bölümleri şöyledir:

"Ek Madde 10- (Ek: 11/10/2011-KHK-666/1 md.)

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2 nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik

Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının;

a) Merkez teşkilatlarında Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfına ait kadrolarda yer alanlar ile 28/2/1985 tarihli ve 3160 sayılı Kanuna göre tazminat 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 sözkonusu kadrolara atanmış dahil) atanmış 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 atanmış 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 maddenin uygulamasına ilişkin olarak ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye ve uygulamayı yönlendirmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir."

B- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye ekli (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin itiraz konusu kuralların da yer aldığı ilgili bölümleri şöyledir:

(III) SAYILI CETVEL

(Ek 10 uncu Maddenin Birinci Fıkrasının (c) Bendi Kapsamında Yer Alan Personelin Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli)

Sıra No	Kadro Unvanı	Ücret Göstergesi	Tazminat Göstergesi
1	Kapsama dahil idarelerin merkez teşkilatına ait genel idare hizmetleri sınıfında yer alan başmüfettiş, müfettiş, başdenetçi, denetçi, başkontrolör, kontrolör ve iç denetçi kadrolarında bulunanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi yasama uzmanları ve stenografları, Hazine Müsteşarlığı sigorta denetleme uzmanları ve aktüerleri, Dışişleri Meslek Memurları ile Konsolosluk ve İhtisas Memurları, 657 sayılı Devlet Memurları		

	Kanununun 152 nci maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlardan;		
	Kadro Derecesi 1 olanlar	46.450	25.560
	Kadro Derecesi 2 olanlar	43.400	23.870
	Kadro Derecesi 3 olanlar	40.850	22.475
	Kadro Derecesi 4 olanlar	39.300	21.625
	Kadro Derecesi 5 olanlar	37.950	21.000
	Kadro Derecesi 6 olanlar	36.800	20.250
	Kadro Derecesi 7 olanlar	35.550	19.550
...	...	...	...
4	3 üncü sırada sayılanların yardımcıları	25.875	14.225

C- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin itiraz konusu kuralların da yer aldığı ilgili bölümleri şöyledir:

IV SAYILI MAKAM TAZMİNATI CETVELİ (Ek: 9/4/1990 - KHK - 418/10 md.;
Değişik: 20/3/1997 - KHK - 570/10 md.)

Sıra No	Kadro ve Görev Unvanı	Tazminat Göstergeleri
...	...	...
8.	...	...
	b) (Değişik: 11/10/2011-KHK-666/5 md.) En az dört yıl süreli yükseköğrenim veren fakülte veya yüksekokulları bitirmiş ve birinci dereceli kadroya atanmış olmak şartıyla, 152 nci maddenin "II- Tazminatlar" kısmının "(A) Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar	2000
...	...	...

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 5.5.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, öncelikle sınırlama sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla yapılacak başvurular itiraz yoluna başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kanun kuralı ile sınırlıdır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında; ...*" ibaresi ile KHK'ye ekli (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ibaresinin ve bu ibareden sonra gelen "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresi ile 657 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasında (b) bendinde yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ve "*...merkez teşkilatına ait...*" ibarelerinin iptallerini talep etmiştir.

4. İtiraz konusu kurallardan, ücret ile gösterge ve makam tazminatının verileceği unvanları belirleyen 375 sayılı KHK'ye ekli (III) sayılı Cetvel'in (1) numaralı sırasında ve 657 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı Cetvel'in (8) numaralı sırasında (b) bendinde yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ibareleriyle atıfta bulunulan 657 sayılı Kanun'un 152. maddesinin "*II- Tazminatlar*" kısmının "*A- Özel Hizmet Tazminatı*" bölümünün (ğ) bendinde çeşitli uzmanlık unvanları sayılmış olmakla beraber "*gelir uzmanı*" unvanı, bu bentte yer verilmeyen uzmanlık türlerinden sadece birisidir. (ğ) bendi kapsamında belirtilen tüm unvanların, uzmanlıkların türleri olması ve itiraza konu davada davacının unvanının gelir uzmanı olması nedeniyle bu ibareler yönünden yapılacak esas incelemenin "*gelir uzmanı*" yönünden yapılması gerekmektedir.

5. Öte yandan ücret ve tazminat miktarının belirlenme yöntemini hükme bağlayan, itiraz konusu "*Merkez teşkilatlarında...*" ibaresini de içeren 375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde "*uzman*" unvanının yanı sıra diğer birtakım unvanlara da yer verilmiştir. Bakılmakta olan dava ise "*gelir uzmanı*" olarak çalışan davacıya 666 sayılı KHK ile düzenlenen ücret ile gösterge ve makam tazminatının ödenmemesi nedeniyle yapılan idari başvurunun ret işlemine yönelik yargılamayı konu edinmektedir. İtiraz konusu (c) bendi, "*uzman*" kapsamındaki unvanların yanı sıra dava konusu olmayan ve kuralda yer alan diğer unvanlar açısından da ortak ve geçerli kuraldır. Bu nedenle, itiraz konusu anılan kurala ilişkin esas incelemenin, "*uzman*" yönünden yapılması gerekmektedir.

6. Açıklanan nedenlerle;

A- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, M. Emin KUZ ile Rıdvan GÜLEÇ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesiyle eklenen ek 10. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında; ...*" ibaresinin "*uzman*" yönünden incelenmesine, OYBİRLİĞİYLE,

C- 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye, 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesiyle eklenen (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında ve 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasında 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesiyle değiştirilen (b) bendinde yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ibarelerinin "*gelir uzmanı*" yönünden incelenmelerine, OYBİRLİĞİYLE,

karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Volkan HAS tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu KHK kuralları, dayananın Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşüldü:

A- İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle, ücret ile gösterge ve makam tazminatının, 657 sayılı Kanun'un 152. maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolara ödeneceğini öngören itiraz konusu kuralların 666 sayılı KHK ile düzenlendiği, KHK'nin dayanağı olan 6223 sayılı Yetki Kanunu uyarınca doğrudan mali konularda KHK çıkarmanın mümkün olmadığı, bu nedenle kuralların, Yetki Kanunu kapsamında olmadığı belirtilerek Anayasa'nın 91. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. İtiraz konusu kurallar, 666 sayılı KHK'yle belirlenen ücret ile gösterge ve makam tazminatının, 657 sayılı Kanun'un 152. maddesinin "II- Tazminatlar" kısmının "A- Özel Hizmet Tazminatı" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolara ödeneceğini düzenlemektedir.

10. Kurallar, 375 sayılı KHK ve 657 sayılı Kanun'a 666 sayılı KHK ile eklenmiştir. 666 sayılı KHK, 6.4.2011 tarihli ve 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 KHK'lerdendir.

1- Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

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

12. Dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alan olağanüstü hal KHK'lerinden farklı olarak, olağan dönemlerdeki KHK'lerin bir yetki kanununa dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK'ler ile dayandıkları yetki kanunu arasında çok sıkı bir bağ vardır. KHK'nin yetki kanunu ile olan bağı, KHK'yi aynen ya da değiştirerek kabul eden kanun ile kesilir. KHK'nin Anayasa'ya uygun bir yetki kanununa dayanması, geçerliliğinin

ön koşuludur. Bir yetki kanununa dayanmadan çıkarılan veya dayandığı yetki kanunu iptal edilen KHK'lerin içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmaya bile bunların Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

13. KHK'lerin 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. KHK'ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

14. Anayasa'da kimi konuların KHK'lerle 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 kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.*" denilmiştir. Bu kural gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak KHK'yle düzenlenmesi yasaklanmış alana girmeyen konularda KHK çıkarma yetkisi verebilir.

15. 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 KHK çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe, KHK ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

2- İtiraz Konusu Kuralların 6223 Sayılı Yetki Kanunu Kapsamında Olup Olmadığının İncelenmesi

16. Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yetki kanununda, çıkarılacak KHK'nin amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve bu süre içinde birden fazla KHK'nin çıkarılıp çıkarılamayacağına gösterilmesi gerekir. Buna göre bir KHK'nin 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 KHK'yle düzenlenemeyecek yasak alan içinde bulunmayan kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamında kalması durumunda, KHK'yle düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırı bir durumun olmayacağı açıktır.

17. 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 bağı, 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, KHK'yle 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.

18. İtiraz konusu kurallar, 375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında; ...*" ibaresi, 375 sayılı KHK'ye ekli (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ibaresi ile bu ibareden sonra gelen "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresi, 657 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasında 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesiyle değiştirilen (b) bendinde yer alan "*...nün (ğ) bendi...*" ve "*...merkez teşkilatına ait...*" ibareleridir.

19. 666 sayılı KHK'nin anılan itiraz konusu kurallarıyla, KHK ile belirlenen ücret ile gösterge ve makam tazminatının, 657 sayılı Kanun'un 152. maddesinin "*II- Tazminatlar*" kısmının "*A- Özel Hizmet Tazminatı*" bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolara ödeneceği belirtilerek, anılan personelin mali haklarına ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır. Oysa ki 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda kamu görevlilerinin "*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. Diğer yandan, kurallarda 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.

20. Açıklanan nedenlerle kurallar, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığından Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir.

IV- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

21. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*"

denilmekte, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak, Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde, Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırılabileceği belirtilmektedir.

375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında;...*" ibaresinin "*uzman*" yönünden, 375 sayılı KHK'ye ekli (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında yer alan "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresinin "*gelir uzmanı*" yönünden ve bu ibareden sonra gelen "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresi ile 657 sayılı Kanun'a ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasının 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesiyle değiştirilen (b) bendinde yer alan "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresinin "*gelir uzmanı*" yönünden ve "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresinin iptal edilmeleri nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükümlerinin, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V- HÜKÜM

A- 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1. maddesiyle eklenen;

1- Ek 10. maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan "*Merkez teşkilatlarında;...*" ibaresinin "*uzman*" yönünden,

2- (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetveli'nin (1) numaralı sırasında yer alan;

a- "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresinin "*gelir uzmanı*" yönünden,

b- "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresinden sonra gelen "*...merkez teşkilatına ait...*" ibaresinin,

B- 14.7.1965 tarihi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetveli'nin (8) numaralı sırasının 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesiyle değiştirilen (b) bendinde yer alan;

1- "*...nın (ğ) bendi...*" ibaresinin "*gelir uzmanı*" yönünden,

2- "*...merkez teşkilatına ait...*" 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 BİR YIL SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, 5.5.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Serruh KALELİ

Üye
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Alparslan ALTAN

Üye
Nuri NECİPOĞLU

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Celal Mümtaz AKINCI

Üye
Erdal TERCAN

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Kadir ÖZKAYA

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Esas Sayısı : 2016/34

Karar Sayısı : 2016/30

KARŞIOY GEREKÇESİ

Anayasanın 152. ve 6216 sayılı Kanunun 40. maddelerine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, davada uygulanacak kanun hükümlerini Anayasaya aykırı görürse, bu hükümlerin iptali talebiyle Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir.

Başvuruda bulunan mahkemenin bakmakta olduğu davayı açan davacı, 666 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerle öngörülen ücret ve tazminatın, ek göstergenin ve makam tazminatının kendisine de ödenmesi talebiyle yaptığı başvurunun idarece reddedilmesi üzerine açtığı davada red işleminin iptalini ve red işleminin yasal dayanağını oluşturan 375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde yer alan “Merkez teşkilatlarında;...” ibaresi ile (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetvelinin 1. sırasındaki ve 657 sayılı Kanuna ekli (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 8. sırasının (b) bendindeki “...nün (ğ) bendi ...” ile “... merkez teşkilatına ait ...” ibarelerinin Anayasaya aykırılığı itirazında bulunulmasını talep etmiş; ilk derece mahkemesince verilen kararın temyizen incelenmesi aşamasında Anayasaya aykırılık itirazının ciddi görülmesi sebebiyle, mezkûr ibarelerin iptali talebiyle Mahkememize başvurulmuştur.

Böylece, söz konusu davayı açan davacının kapsamında yer almadığı düzenlemelerin, davacının unvanının da bu düzenlemelerin kapsamında bulunması gerektiği düşüncesiyle Anayasaya aykırılığının iddia edildiği, ancak benzeri Anayasaya aykırılık itirazlarından farklı olarak, düzenlemenin eşitlik ilkesine aykırılığı iddiasıyla Anayasanın 10. maddesine değil, 6223 sayılı Yetki Kanunu ile KHK çıkarma yetkisi verilmeyen malî haklara ilişkin olması sebebiyle Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğu ileri sürülerek iptalinin talep edildiği anlaşılmıştır.

375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, sadece “merkez teşkilatlarında” müfettiş, uzman, denetçi, kontrolör gibi kadrolara atananlar ile bunların yardımcı ve stajyerlerinden (III) sayılı Cetvelde yer alan unvanlı kadrolarda bulunanlara maddede öngörülen ücret ve tazminatın ödenmesi öngörülmekte; 375 sayılı KHK'nin eki (III) sayılı Ücret ve Tazminat Gösterge Cetvelinin (1) numaralı sırasında ve 657 sayılı Kanunun eki (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 8. sırasının (b) bendinde de 657 sayılı Kanunun 152. maddesinin “II- Tazminatlar” kısmının “A- Özel Hizmet Tazminatı” bölümünün (ğ) bendinde yer alanlardan merkez teşkilatına ait uzman unvanlı kadrolarda bulunanların göstergeleri belirlenmektedir.

Söz konusu (ğ) bendinde sayılan uzman unvanları arasında “Gelir Uzmanları” değil, “Devlet Gelir Uzmanları” bulunmakta ve gelir uzmanı olan davacının da, itiraz konusu ibarelerin iptali suretiyle, aslında kapsamında olmadığı 375 sayılı KHK'nin ek 10. maddesi ile eki (III) sayılı Cetveldeki ücret ve tazminat ile 657 sayılı Kanunun eki (IV) sayılı Cetveldeki makam tazminatının kapsamına alınması sonucunu doğuracak bir iptal talebinde bulunduğu görülmektedir.

Genel olarak, bir mahkemenin, bakmakta olduğu davada uygulanacağını düşündüğü bir kuralın eksik düzenleme içerdiği gerekçesiyle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabileceği kabul edilmekle birlikte, “itiraz konusu kuralın uygulanacak kural olarak kabul edilebilmesi için davacı ile aynı hukuksal konumda olanlardan kimilerini kapsamına almış olması gerekir” (7/1/2004 tarihli ve E. 2003/113, K. 2004/2 sayılı karar). Anayasa Mahkemesi bu karardan, incelenmekte olan başvuruya benzer şekilde, davacının 657 sayılı Kanunun (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 7. sıra hükmünden yararlandırılarak makam tazminatı ödenmesi talebinin reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, ilgili kuralın Anayasaya aykırılığı itirazını, yukarıda aktarılan ilkeyi belirterek “davacının konumuyla ilgili hiçbir düzenleme öngörmeyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 570 sayılı KHK ile değiştirilen (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin 7. sırası”nın, Anayasa'nın ve Kanunun ilgili maddeleri uyarınca, davada uygulanacak kural niteliğinde olmadığı gerekçesiyle esasa girmeden reddetmiştir (Anayasa Mahkemesinin benzer bir kararı için bkz. 7/5/2003 tarihli ve E. 2003/32, K. 2003/39 sayılı karar).

Davacı, mezkûr (ğ) bendinde sayılanlarla aynı hukukî durumda bulunmadığı gibi, incelenmekte olan itiraz konusu ibarelerin bulunduğu hükümler de, davacının hukukî durumu (gelir uzmanları) ile ilgili bir düzenleme öngörmemektedir. Bu itibarla, Mahkememizin anılan kararlarında belirtilen gerekçelerle, bu dosyada da itiraz konusu kuralların davada uygulanacak kural niteliğinde olmadığı düşünülmektedir.

Bir kuralın kapsamında yer almayan kişilerin, kapsamına dahil edilmeleri gerektiğini düşündükleri bütün kanunların, kanun hükmünde kararname ve bunların hükümlerinin Anayasaya aykırılığını iddia edebileceklerinin kabulü hâlinde Anayasanın 152. maddesinde öngörülen “davada uygulanacak hüküm” şartının tamamen anlamsız ve işlevsiz kalması söz konusu olacaktır.

Diğer taraftan, itiraz konusu ibarelerin iptali talebi, bu ibarelerin bulunduğu kuralların kapsamını ve uygulama alanını genişletecek niteliktedir. Oysa, Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirtildiği üzere, “bir kuralın uygulama alanının genişletilmesi amacıyla değiştirilmesini sağlamak için iptali istenilemez” (18/1/1989 tarihli ve E. 1988/3, K. 1989/4 sayılı Karar). Buna göre “yasanın isterse getirebileceği bir kuralı getirmemesi ... yasakoyucunun takdir yetkisi içindedir... Yasa maddesine, içindeki kimi sözcükleri ayıklayarak yeni bir kural niteliği vermek, Anayasa’ya uygunluk denetimiyle bağdaşmaz.”

Anayasanın 153. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen ve madde gerekçesinde de ayrıntılı bir şekilde açıklanan bu temel ilkeye rağmen, incelenen başvuruda da iptali istenen ibarelerin bulunduğu kuralların kapsamını ve dolayısıyla uygulama alanını genişletecek şekilde Anayasaya aykırılık itirazında bulunulmuştur. Üstelik başvuru gerekçesinde eşitlik ilkesine aykırılık iddiası ileri sürülmemiş; yetki kanununda kamu görevlilerinin malî haklarına ilişkin olarak KHK çıkarma yetkisi verilmediği için söz konusu ibarelerin Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir.

Tamamı KHK ile getirilen ve kamu görevlilerinin malî haklarına ilişkin olan ek 10. madde ile (III) ve (IV) sayılı cetvellerin kapsamının ve uygulama alanının genişletilmesi sonucunu doğuracak nitelikte olan, başka bir ifadeyle Anayasaya uygunluk denetimi ile hedeflenen Anayasaya aykırılığın giderilmesi sonucunu sağlamayacağı gibi Anayasaya aykırılığı iddia edilen düzenlemeye başka statüler için de uygulama alanı sağlayan itiraz başvurusu, bu bakımdan da gerekçesiyle ve Anayasaya uygunluk denetiminin amacıyla çelişmektedir.

İtiraz konusu ibarelerin davada uygulanacak kural olmadığı ve yukarıda belirtilen sebeplerle başvurunun reddine karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle, esasa geçilmesi yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ