

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararlarının gerekçe bölümü şöyledir:

'İtiraza konu 657 sayılı Yasanın 212. maddesinde 'Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.' hükmüne yer vermiştir.

Anayasanın 55. maddesinde, ücretin emeğin karşılığı olduğu, Devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiş, 128. maddesinin 2. fıkrasında ise; 'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.' hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Anayasal ilkeler incelendiğinde, kamu personel rejiminde 'ücrette eşitlikten' değil 'ücrette adaletten' bahsedildiği, çalışanların adil bir ücret alabilmesi için gerektiğinde sosyal yardımlarla bu dengenin sağlanması görevinin Devlete yüklendiği, çalışanların ücret rejiminin ve sosyal yardımlardan yararlanma şekillerinin 'yaptıkları işin niteliğine' göre değişebileceğinin düzenlendiği, başka bir anlatımla işin gereği olarak sosyal yardımlardan yararlanma şekline ilişkin olarak kamu personeli arasında farklı uygulamalara olanak tanındığı, ayrıca 128. maddenin 2. fıkrası ile de, kamu personelinin özlük ve parasal haklarının 'yasa' ile düzenlenebileceğinin belirtildiği, bu nedenle personelin emeği karşılığı aldığı ücrette artma yada azalma sonucunu doğuracak tüm düzenlemelerin yasa ile yapılmasının gerektiği kuralının getirildiği anlaşılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 99. maddesinde, memurların haftalık çalışma süresinin genel olarak 40 saat olduğu, bu sürenin Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenleneceği, ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin tespit olunabileceği belirtilmiş, aynı Yasanın 101. maddesinde ise; 'Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekilleri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının muvafakatı alındıktan sonra kurumlarınca düzenlenir,' hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Anayasa ve yasa hükümlerinde kamu personelinin çalışma şekil ve şartlarının işin niteliği gereği farklı düzenlenebileceğinin kurala bağlandığı, yasakoyucu tarafından kamu personelinin genel istihdam şekli olarak haftada 5 gün ve 40 saat olarak belirlendiği, başka bir anlatımla günde 8 saat istihdamın Devlet memurları için genel istihdam şekli olarak öngörüldüğü, ancak bunun dışında istihdam şekilleri belirleme konusunda da idareye olanak sağlandığı görülmektedir.

İdare tarafından anılan yetkinin kullanılması suretiyle genel istihdam şeklinin dışında istihdamın öngörülmesi durumunda, çalışma usul ve şekillerinin işin niteliği gereği farklı belirlenebileceği, farklı belirlemenin yapılması durumunda bu istihdam şekli nedeniyle kamu personeline ek mali yükümlülükler yüklenmesine de Anayasanın 55. maddesi hükmü karşısında olanak bulunmadığı açıktır. Başka bir anlatımla kamu personelinin genel istihdam şeklinin dışında istihdam edilmesini gerektiren ve niteliği gereği kesintisiz hizmet verilmesi gereken

hizmetlerde personel istihdam edilmesi durumunda, kamusal yönü daha ağır basan bu tür hizmetlerin yürütülmesi sırasında personelin genel istihdamın dışında daha fazla özveri göstermesinin doğal sonucu olarak bu özverisinin karşılığı olarak ücrette adaletin sağlanmasının sosyal yardımlarla desteklenerek, istihdam şekline kaynaklı personel giderlerinin tüm kamu tarafından paylaşımının sağlanması anılan Anayasal ve yasal ilkelerin doğal sonucudur.

Yasakoyucu tarafından bu durumlar gözönünde bulundurularak Devlet Memurları için yiyecek yardımı öngörülmüş ve 657 sayılı Yasanın 212. maddesinde; 'Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.' hükmüne yer verilmiş, ancak itirazımıza konu yasa hükmü ile devlet memurlarının maaşlarının ciddi bir miktarına denk gelen yiyecek yardımının belirlenmesinde Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenmesi yetkisinin kullanılmasında yasakoyucu tarafından hiçbir nesnel ilke, kural ve ölçüte bağlanmadan anılan idarelere devrinin yukarıda anılan Anayasa hükümlerine uygun olmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anayasa'ya Aykırılık Nedenleri:

Anayasa'nın 2. maddesine göre, Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan hukuk Devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Anılan ilkenin bir gereği olarak, hiçbir organ yada kurum dayanağının Anayasa yada yasadan almadığı yetkiyi kullanamayacak yada yetki veya görevini bir başka organa devredemeyecektir.

Bu çerçevede, Anayasa'mızın 128. maddesi kapsamında devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılması, özel yasa niteliğindeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 'Kısım-6 Sosyal Haklar ve Yardımlar' başlığı altında düzenlenmiştir. Yasanın anılan bölümünde yer alan 212. maddesinde ise, devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak itirazımıza konu 657 sayılı Yasanın 212. maddesi yiyecek yardımından yararlanılacak haller ile yardımdan yararlanma şeklinin Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Anılan fıkra ile devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılmasına ilişkin usullerin Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenmesinde hiçbir ölçü, sınırlama öngörülmemiştir. Bu durum, ancak yasa ile düzenlenmesi gereken hakların, konusu ve sınırının belirlenmesi yetkisinin yasakoyucu tarafından yürütmeye devri sonucunu doğurmaktadır.

657 sayılı Yasanın 212. maddesinin öngördüğü yiyecek yardımı, devlet memurlarının mali hakları arasında değerlendirilmelidir. Anılan Yasanın uygulanmasına yönelik olarak, yöntemin ve yararlanmanın koşulları ile yiyecek yardımlarından yararlanmada bir disiplin getirilmesi ve harcamaların bütçe disiplini içinde yapılması ve harcama belgelerine bağlanması bakımından yasakoyucunun yürütmeye düzenleyici işlemler yapılması yetkisi tanınması olanağı bulunduğu tartışmasızdır. Ancak, bu düzenleme yetkisi yasa kapsamında mali hakların 'konusu' ile miktarının belirlenmesini de kapsamamaktadır. Bu durumda da, yine yasakoyucunun idareye vereceği sınırlama yetkisinin sınırını da açıkça belirlemesi gerekecektir. Aksi takdirde tüm yetkinin idareye bırakıldığı durumda, somut olayda olduğu gibi idare tarafından getirilen kurallar bazen 800,00 TL maaş alan personel açısından 200,00 TL

yemek gideri ödenmesi sonucunu doğurarak Anayasanın 55. maddesi anlamında ücrette adaletin sağlanmasına yönelik sosyal yardımların etkisiz ve sonuçsuz kalmasına yol açabileceği gibi, bazen de 5000,00 TL maaş alan bir personelin 100,00 TL yemek gideri ödemesine yol açarak ücrette adalet dengesinin bozulmasına yol açabileceği kuşkusuzdur.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılması olarak algılanmalıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade etmektedir. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

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

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin yasa ile düzenlenmiş olduğunun kabul edilebilmesi için söz konusu hak ve yükümlülüklerin sadece ad olarak yasada belirtilmesi yeterli değildir. Böyle bir düzenlemede temel ilkelerin ortaya konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılmaması gerekmektedir.

Somut olaydaki durum göz önüne alındığında, maaşın %25'lik bir unsuru haline gelmiş olan ve yaptığı iş gereği çalışma saat ve koşullarında kaynaklı olarak bu maliyete maruz kalan kamu personeli açısından yiyecek yardımının önemli bir özlük hakkı olduğu ortadadır. Bu nedenle bunlara ilişkin ödemelerin nasıl yapılacağının yasayla düzenlenmesi gerektiği açıktır.

İtiraz konusu yasa kuralı ile, devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımına ilişkin esas ve usulleri belirleme konusu tamamen idareye bırakılmıştır. Bu kurallar uyarınca, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca, kamu personeline yemek giderinin çok az bir kısmının memurların kurumu tarafından ödenmesi konusunda düzenleme yapabileceği gibi tamamının veya tamamına yakın bir kısmının da kurumlar tarafından ödenmesi yolunda düzenleme yapabilecektir.

Açıklanan nedenlerle, 657 sayılı Yasanın 212. maddesinin Anayasa'mızın 7. maddesine, 55. maddesine ve 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu ve Anayasa Mahkemesi'nce iptali gerekeceği düşüncesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 29. maddesi uyarınca itiraz yoluyla incelenmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, yine başvurumuzun Anayasa Mahkemesi'nce kabuledilmesinden başlayarak anılan 29. madde uyarınca beş ay süre ile Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki kararının beklenmesine, kararımıza dava dosyamızın onaylı bir örneğinin eklenmesine, kararımızın bir örneğinin taraflara tebliğine, 07/07/2010 tarihinde karar verildi."