

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

'Davacının, 1998 yılı Haziran ayına ait teşvik ikramiyesinin verilmemesine ilişkin işlemin, 30.11.1984 günlü, 84/8813 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan 'Başbakanlıkta Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları'nın 8. maddesinin 1. fıkrasında geçen 'Başbakanlık Müsteşarı', 4. fıkrasında geçen 'Başbakanlık onayı' ibareleri ile aynı maddenin son fıkrasının ve Başbakanlık tarafından yürürlüğe konulan 'Başbakanlık 3056 sayılı Kanunun 35. ve 36. Maddelerine Göre Sözleşmeli Olarak Çalışan Personele Verilecek Teşvik İkramiyesi İle ilgili Usul Ve Esaslar'ın iptaline hükmedilmesi istemiyle açtığı davada; Danıştay Onikinci Dairesince verilen ve davanın 30.11.1984 günlü, 84/8813 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Esasların 8. maddesinin 1. fıkrasında yer alan 'Başbakanlık Müsteşarı' ibaresinin ve bu maddenin son fıkrasının iptali istemine ilişkin kısmının reddine, Sözleşme Ücreti Esaslarının Teşvik ikramiyesi ile ilgili 4. fıkrasındaki 'Başbakanlık Onayı' ibaresinin ve Başbakanlıkça yürürlüğe konulan 'Başbakanlıkta 3056 sayılı Kanunun 35. ve 36. maddelerine Göre Sözleşmeli Olarak Çalışan Personele Verilecek Olan Teşvik İkramiyesi İle İlgili Usul Ve Esasların iptaline, teşvik ikramiyesi ödenmemesi işleminin iptali istemi hakkında ise karar verilmesine yer olmadığına dair 6.10.1999 günlü, E:1998/1602, K:1999/1744 sayılı kararın taraflarca karşılıklı olarak temyizden incelenerek bozulması istemi üzerine dosya incelenerek gereği görüldü:

Başbakanlıkta müşavir olan davacı, 1998 Haziran ayına ait teşvik ikramiyesinin kendisine ödenmemesi üzerine, ikramiye ödenmemesine ilişkin işlemin ve teşvik ikramiyesi konusunda Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlıkça yapılan düzenlemelerin; ayrıca Bakanlar Kurulu Kararıyla sözleşme ücretleri konusunda yapılan düzenlemelerin iptalini istemektedir. Danıştay Onikinci Daire, ilk derecede gördüğü davada teşvik ikramiyesinden doğan bu uyuşmazlıkta sözleşme ücretine ilişkin düzenlemelerin dava konusu edilemeyeceğini belirterek, davanın sözleşme ücretine ilişkin bölümünü reddetmiştir. Davanın teşvik ikramiyesine ilişkin bölümü ise, Danıştay Onikinci Dairesince; 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesi 5 inci fıkrasında yer alan, sözleşmeli personelin ücret ve her çeşit ödemelerinin Bakanlar Kurulunca tespit edileceği kuralı dayanak alınıp, anılan yasa hükmünde yetki devrine yer verilmediği sonucuna varılarak karara bağlanmış; teşvik ikramiyesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararıyla Başbakanlıkça yapılan düzenlemeler iptal edilmiştir.

Davacı ve davalı Başbakanlık, Danıştay Onikinci Dairesinin yukarıda açıklanan kararının aleyhlerine olan bölümlerini temyiz etmektedirler. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası hükümleri doğrultusunda Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, tarafların temyiz istemlerini birlikte karara bağlamak zorunda olup; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, davacının temyiz istemine öncelik vererek, Daire kararının bir bölümünü temyizden inceleyip, karara bağlaması, Başbakanlığın temyiz istemini ise bekletme yetkisi bulunmamaktadır.

Davacının sözleşme ücretlerine ilişkin düzenlemelerle sınırlı temyiz isteminde elbette davacının bu düzenlemelerin iptalini istemekte menfaat ilgisinin olup olmadığının irdelenmesi gerekmektedir. Anılan temyiz istemi incelenirken, 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesinin uygulanması sözkonusu olmadığından, bu yasa hükmünün Anayasaya aykırı olup olmadığı konusu incelenemeyecektir.

Davanın teşvik ikramiyesine ilişkin bölümünde ise, davacının, anılan ikramiyeye ilişkin düzenlemelerle menfaat ilgisi bulunduğu tartışmasızdır. Nitekim davalı Başbakanlık da verdiği savunmada, davacının teşvik ikramiyesiyle ilgili düzenlemeleri dava konusu edebileceğini kabul etmekte; sözleşme ücretlerine ilişkin düzenlemeleri dava konusu edemeyeceğini öne sürmektedir. Dolayısıyla davalı Başbakanlığın temyiz istemi karara bağlanırken, teşvik ikramiyesi ödenmemesinden doğan uyuşmazlığın esasının incelenmesi ve bu uyuşmazlıkta 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesinin uygulanması kaçınılmazdır.

Danıştay Onikinci Daire, davanın teşvik ikramiyesinden doğan uyuşmazlıkla ilgili olarak 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesini, davacının Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi bulmayarak uygulamış; ancak anılan yasa hükmünün yetki devrini öngörmediği gerekçesiyle yasa hükmüne aykırı bulunduğu teşvik ikramiyesiyle ilgili dava konusu düzenlemeleri iptal etmiştir. Dairenin anılan kararını davalı Başbakanlığın istemi üzerine temyizen incelemekle görevli Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun da; 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesini uygulaması, bu bağlamda Yasa hükmünün Anayasaya aykırı olup olmadığını da irdelemesi gerekmektedir.

Temyiz merciinin, uyguladığı yasa hükmünün Anayasaya aykırı olduğu kanaatine varması halinde Anayasa Mahkemesine başvurabileceği açık olduğu gibi; böyle bir başvuru için tarafların Anayasaya aykırılık iddiasında bulunmaları da şart değildir. Anayasanın 152 nci maddesi, temyiz mercii de dahil, bütün mahkemelere, uyguladıkları yasa hükmünün Anayasaya aykırı olduğu kanaatine varmaları halinde, tarafların hak ve yararları ve istemleriyle bağlı olmaksızın Anayasa Mahkemesine başvurma hakkı tanımıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca temyiz incelemesinde uygulanması zorunlu bulunan 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesi, sözleşme ücretiyle birlikte her çeşit ödemeler konusunda Bakanlar Kuruluna düzenleme yetkisi tanımış; Bakanlar Kurulu ise, teşvik ikramiyelerinin ödenmesini Başbakanlık onayına bağlamıştır. Davalı Başbakanlık, yasa hükmünün dava konusu düzenlemeye olanak verdiğini öne sürerek, teşvik ikramiyelerine ilişkin düzenlemelerin iptali yolundaki Daire kararının bozulmasını istemektedir. Ancak dava konusu düzenlemelerin 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesine uygun olup olmadığı, yasa hükmünün Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varılması halinde irdelenebilir. Anayasaya aykırılık sorunu aşılmadan, yasa hükmüne uygunlukla sınırlı bir yargısal denetimin, yargılama işleviyle bağdaşmayacağı açıktır. 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesinin Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılması, Anayasa Mahkemesince de bu yasa hükmünün iptali, Bakanlar Kurulunun ve dolayısıyla Başbakanlığın düzenleme yetkilerini ortadan kaldıracak; Başbakanlığın temyiz istemi de, Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda sonuçlandırılacaktır. Anayasa Mahkemesinin anılan yasa hükmünü iptal etmemesi halinde ise, 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesi esas alınıp yorumlanarak Başbakanlığın temyiz istemi hakkında karar verilecektir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca yukarıda belirtilen çerçevede 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 35 inci maddesinin 5 inci fıkrasının Anayasaya uygunluğu konusu, Başbakanlığın temyiz isteminin incelenmesinde çözümü gerekli öncelikli sorun olarak kabul edilmiştir.

3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Başbakanlık Merkez Teşkilatında bazı personelin sözleşmeli olarak da çalıştırılabilecekleri hüküm altına alındıktan sonra, bu suretle

çalıştıracakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerin tespitiyle de Bakanlar Kurulunun yetkilendirildiği anlaşılmaktadır.

Anayasanın 2. maddesi hukuk devleti ilkesini 7. maddesi ise yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini düzenlemektedir. Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında da memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin Kanunla düzenleneceği kurala bağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, kural olarak idarenin düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Yasama organının; yasayla düzenlediği bir konuda idareye, genel, sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi vermesi, yasama yetkisinin devri anlamını taşıyacaktır. Yasama organı, Anayasanın 128 inci maddesine göre yasayla düzenlenmesi gereken konularda temel ilke ve esasları koyup, konunun çerçevesini çizdikten sonra sınırlı, belirli konuları ölçütlerini belirlemek suretiyle idarenin düzenlemesine bırakabilir.

Dava konusu edilen Başbakanlıkta Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları İle Teşvik İkramiyesi İle İlgili Usul ve Esasların dayanak alındığı 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 35. maddesinin 5. fıkrasında ise, Başbakanlıkta sözleşmeli çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerin Bakanlar Kurulunca saptanacağı belirtilmekle yetinilmiştir.

Sonuç olarak; Yasayla düzenlenmesi gereken konuları Bakanlar Kurulunun idari düzenlemesine bırakan, sözleşme usul ve esaslarının yanısıra ücret miktarının ve her çeşit ödemelerin de bu yolla saptanmasını öngören, yasama yetkisinin devri niteliğini taşıyan 3056 sayılı Yasanın 35 inci maddesinin 5 inci fıkrası Anayasanın 7 ve 128. maddelerine aykırı bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 35. maddesinin 5. fıkrasının iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine 10. Daire üyesi Suna Türkoğlu'nun karşı oyuyla, 20.11.2003 günü oyçokluğu ile karar verildi."