

“... ”

Davacı ... tarafından, 2014 yılına ilişkin 13.000 gösterge rakamı üzerinden hesaplanan vekalet ücretinin ödenmesi için yapılan başvurunun reddine ilişkin işlem ile bu işlemin dayanağı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Hukuk Müşavirliği “Vekalet Ücretlerinin Dağıtılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönergenin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ile ikinci fıkrasının; 8 inci maddesinin ve 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasının iptali ile vekalet ücretinin 01/01/2015 tarihinden itibaren faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU BAŞKANLIĞI’na karşı açılan davada, Mahkememizce verilen 25/02/2016 tarihli ve E:2015/550, K:2016/703 sayılı iptal kararının Danıştay 12. Dairesinin 26/03/2019 tarihli ve E:2018/3161, K:2019/2245 sayılı kararı ile bozulması üzerine, bozma kararına uyularak dosya yeniden incelendi; gereği görüldü.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın “Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme” başlıklı 91 inci maddesinin 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmasından önceki halinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.” kuralına yer verilmiştir.

Anılan kural uyarınca, kanun hükmünde kararnamelerin, yetki kanununa aykırı olmaması, yetki kanunu ile belirtilen çerçeve ve sınırları aşmaması gerekmektedir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin dayanağı olan, 03/05/2011 tarihli ve 27923 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesinin Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu’nun 1 inci maddesinde, Kanunun amacı, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek; mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine, mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların 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, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere, Bakanlar Kurulu’na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek olarak belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere, 6223 sayılı Yetki Kanunu, amaç, kapsam ve ilkeleri bakımından kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak Bakanlar Kurulu'na doğrudan bir düzenleme yapma yetkisi vermediğinden, anılan Yetki Kanununa istinaden yürürlüğe konulan 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mevcut bakanlıkların birleştirilmesi veya kaldırılması, yeni bakanlıklar kurulması, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkileri, mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesi veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesi söz konusu olmadığı sürece, personelin mali haklarına ilişkin olarak doğrudan düzenleme yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Bakılan dava, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda avukat olarak görev yapan davacının, 2014 yılına ilişkin 13.000 gösterge üzerinden hesaplanacak vekalet ücretinin tarafına ödenmesine ilişkin 11/03/2015 tarihli başvurusunun; davalı idarece, Vekalet Ücretlerinin Dağıtılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönerge'nin 8. maddesinin üçüncü fıkrasındaki; "Emanet hesabından kısmen veya tamamen ödeme yapılacak personelin dağıtımına esas cari yılda Hukuk Müşavirliğinde fiilen en az 6 ay çalışması zorunludur. Bu süreye her türlü izin ve sağlık raporları dahil değildir." hükmü uyarınca reddedilmesi üzerine, bu işlem ile bu işlemin dayanağı olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Hukuk Müşavirliği "Vekalet Ücretlerinin Dağıtılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi ile ikinci fıkrasının, 8 inci maddesinin ve 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasının iptali ile vekalet ücretinin 01/01/2015 tarihinden itibaren faizi ile birlikte ödenmesine karar verilmesi istemiyle açılmıştır.

Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında; "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." kuralı yer almıştır.

2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanunun 5. maddesinde; "Kurum personeli kadro karşılığı sözleşmeli statüde istihdam edilir. Kurum personeli ücret, sosyal ve diğer mali haklar ile bu Kanunda yer alan hükümler dışında 657 sayılı Kanuna tâbidir." düzenlemesine yer verilmiştir.

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 1 inci maddesinde, Kanun Hükmünde Kararnamenin amacının; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay dâhil) ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesine ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmiş; "Tanımlar" başlıklı 2 nci maddesinde, idare, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kamu idareleri olarak tanımlanmış; 14 üncü maddesinde, "(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dahil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir. (2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde

fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dahilinde ödenir. a) Vekalet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı ... eşit olarak ödenir. b) Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge ... rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez. c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir. (3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır." hükmüne; 18 inci maddesinde ise, "14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 146 ncı maddesinin üçüncü fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta vekalet ücretinin ödenmesine ilişkin olarak 657 sayılı Kanunun 146 ncı maddesine yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır." hükmüne yer verilmiştir.

08/07/2012 tarihli ve 28347 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 02/11/2011 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğü giren Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Ödenecek Vekalet Ücretinin Limiti ve Dağıtım Şekli" başlıklı 6 ncı maddesinde, "(1) Emanet hesabında toplanan vekalet ücretleri, vekalet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın oniki katını geçmemek üzere, aşağıdaki şekilde dağıtılır: a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekalet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara % 40'ı eşit olarak ödenir. b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaşılır. c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir." düzenlemesi; "Limit dışı vekalet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7 nci maddesinde, "Bu Yönetmeliğin 5 inci ve 6 ncı maddelerine göre vekalet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarlar, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekalet ücretinden ödenir." düzenlemesi mevcuttur.

01/01/2014 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Hukuk Müşavirliği Vekalet Ücretlerinin Dağıtılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge'nin 2 nci maddesinde, Yönergenin dayanağının, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 164 üncü maddesi, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 18 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile 2813 sayılı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun Kuruluşuna İlişkin Kanun'un 5 inci maddesi olduğu belirtilmiştir.

Anılan Yönergenin dava konusu edilen 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, "Kurumu adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla temsile yetkili olan I. Hukuk Müşaviri ve Hukuk Müşavirleri dışındaki personele ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı (7.800,00) gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının on iki katını geçemez." hükmü; ikinci fıkrasında, "Başkan tarafından yukarıda yer alan gösterge rakamları daha düşük olarak belirlenebilir." hükmü; 8 inci

maddesinde, “Cari yıl itibariyle tahsil edilip emanet hesabında toplanan vekalet ücretlerine ilişkin dağıtımın bir sonraki yılın Ocak ayı içinde yapılması esastır. Emanet hesabında toplanan dağıtıma esas cari yıla ilişkin vekalet ücretlerinin aynı yıl içerisinde kısmen veya tamamen ödenmesi Başkan onayı ile mümkündür. Kısmen ödeme yapılan personele, cari yıldan sonraki Ocak ayında yapılacak dağıtımda yıllık limitten kalan kısım kadar ödeme yapılır. Tamamen ödeme yapılan personele ise, cari yıldan sonraki Ocak ayında yapılacak dağıtımda herhangi bir ödeme yapılmaz. Emanet hesabından kısmen veya tamamen ödeme yapılacak personelin dağıtıma esas cari yılda Hukuk Müşavirliğinde fiilen en az 6 ay çalışması zorunludur. Bu süreye her türlü izin ve sağlık raporları dahil değildir.” hükmü; 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise, “Limit dışı vekalet ücreti hesabından yapılacak ödeme sadece cari yıldan sonraki Ocak ayı içerisinde yapılır.” hükmü yer almıştır.

Görüldüğü üzere, davacının iptalini istediği vekalet ücretlerinin dağıtımına ilişkin usullerin belirlendiği Yönergenin dayanağı, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin vekalet ücretlerinin dağıtımına ilişkin hükümleridir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen ve yukarıda aktarılan düzenlemelerin, 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 niteliğinde olduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, dava konusu olayda uygulanması gereken, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının (b) bendindeki “Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge ... rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.” hükmü, davacı “avukat” statüsünde bulunduğundan, “avukat” ibaresi yönünden 6223 sayılı Yetki Kanunu ile belirlenen çerçeve ve sınırları aşan nitelikte düzenleme olduğundan, Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 152 nci maddesinin birinci fıkrası ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40 ıncı maddesi uyarınca, 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14 üncü maddesinin 2 nci fıkrasının (b) bendindeki “Ödenecek vekalet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge ... rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.” hükmünün, “avukat” ibaresi yönünden Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan 91 inci maddesine aykırı olduğu kanısına varıldığından, anılan hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına; davanın görüşülmesinin Anayasa Mahkemesince bu konuda bir karar verilinceye kadar bekletilmesine, kararın taraflara tebliğine, 10/10/2019 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”