

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1999/50

Karar Sayısı : 2001/67

Karar Günü : 3.4.2001

R.G. Tarih-Sayı :07.11.2001-24576

İPTAL DAVASINI AÇAN : Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri Turhan GÜVEN, Ali Naci TUNCER ve 109 Milletvekili.

İPTAL DAVASININ KONUSU : 3.11.1999 günlü, 4460 sayılı "Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğünün İstihdam Fazlası Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kadrolarına Atamalarının Yapılması Hakkında Kanun"un Anayasa'nın Başlangıcı'ı ile 2., 5., 10., 49. ve 60. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

4460 sayılı Yasa'nın iptali istenen maddeleri şunlardır:

1- "MADDE 1.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğünde istihdam edilen personelden, Teşkilâtça yapılan değerlendirme sonucunda ihtiyaç fazlası olduğu tespit edilenler; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen genel ve özel şartları taşımaları kaydıyla, bir ay içinde personel ihtiyacı bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanırlar.

Bu Kanun uyarınca memur kadrosuna ataması yapılan personelin Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğünde işçi veya sözleşmeli statüde geçen hizmet süreleri, öğrenim durumu itibarıyla yükselebilecekleri dereceyi aşmamak ve boş kadro bulunmak koşuluyla 657 sayılı Kanunun ek geçici 1, 2 ve 3 üncü maddeleri ile mezkûr Kanuna 458 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen ek geçici madde hükümleri dikkate alınarak kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinin tespitinde değerlendirilir.

Bu suretle Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı ile ilişkilendirilen personelin kazanılmış hak aylık derecelerinde değerlendirilmeyen geçmiş hizmetleri, yürürlükteki hükümlere göre emekli keseneğine esas aylıklarında değerlendirilir.

Söz konusu personele, iş mevzuatına göre herhangi bir tazminat ödenmez. Bu personelin önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç kıdem tazminatına esas olan geçmiş hizmet süreleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınır.

Yukarıdaki hükümlere göre atanmış olan personelden boşalan sürekli işçi kadroları hiç bir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır.

Maliye Bakanlığı, personel ihtiyacı bulunan kamu kurum ve kuruluşlarını tespite, gerekli bilgi ve belgeleri istemeye ve uygulamaya ilişkin diğer esas ve usulleri tespit etmeye yetkilidir."

2- "MADDE 2.- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer."

3- "MADDE 3.- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İptal gerekçesinde dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1-"Başlangıç

Anayasa'nın Başlangıç'ının ilgili bölümleri şöyledir:

....

Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

....

Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak millî kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddî ve manevî varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;

...

FİKİR, İNANÇ VE KARARIYLA anlaşılmak, sözüne ve ruhuna bu yönde saygı ve mutlak sadakatle yorumlanıp uygulanmak üzere,

TÜRK MİLLETİ TARAFINDAN, demokrasiye âşık Türk evlatlarının vatan ve millet sevgisine emanet ve tevdi olunur."

2- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

3- "MADDE 5.- Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır."

4- "MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

5- "MADDE 49.- Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.

Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır.

Devlet, işçi - işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanmasını kolaylaştırıcı ve koruyucu tedbirler alır."

6- "MADDE 60.- Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar."

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince Ahmet Necdet SEZER, Haşım KILIÇ, Samia AKBULUT, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Mustafa YAKUPOĞLU, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüştü SÖNMEZ'in katılmalarıyla 6.1.2000 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle karar verilmiştir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

Dava konusu 4460 sayılı "Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nün İstihdam Fazlası Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kadrolarına Atamalarının Yapılması Hakkında Kanun"un yürürlüğü'nün durdurulması isteminin, koşulları gerçekleşmediğinden REDDİNE, 6.1.2000 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenen yasa kuralları ile dayanan Anayasa kuralları, bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Dava Konusu Kuralların Anlam ve Kapsamı

Dava konusu Yasa'nın gerekçesinde, Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nce düzenlenen müşterek bahislere ilişkin olarak daha önce "el ile" değerlendirilen biletlerin, teknolojinin gelişmesine paralel olarak bilgisayar vasıtasıyla değerlendirilmeye başlandığı, bu nedenle, bilgisayar sistemine geçilmesiyle birlikte Teşkilâtta ihtiyaç fazlası personel ile karşılaşıldığı, Teşkilâtın hem personel ücretleri hem de bilgisayar sistemi için yapılan ödemeler dolayısıyla malî sıkıntıya girdiği, söz konusu tasarının amacının, ihtiyaç fazlası personelin diğer kamu

kurum ve kuruluşlarına nakledilerek bunların mağduriyetlerinin önlenmesi ve bu suretle Teşkilâtın malî bünyesinde meydana gelen zafiyetin giderilmesi olduğu belirtilmiştir.

Bu amaç doğrultusunda, 4460 sayılı Yasa, yürürlüğe girdiği 11 Kasım 1999 tarihinde Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nde istihdam edilen personelden ihtiyaç fazlası olanların, ihtiyacı bulunan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanması ile ilgili intibak ve sosyal güvenlik işlemlerini düzenlemektedir. Yasa'da, ihtiyaç fazlası personelin tespiti, yapılacak bir değerlendirme sonucunda Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'ne, personel ihtiyacı bulunan kamu kurum ve kuruluşları ile uygulamaya ilişkin esas ve usullerin tespiti ise Maliye Bakanlığı'na bırakılarak tespit ve atama işlemlerinin Yasa'nın yürürlüğünden itibaren bir ay içinde yapılması öngörülmüş, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanmış olan personelden boşalan sürekli işçi kadrolarının ise hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edileceği belirtilmiştir.

Yasa'nın 1. maddesine göre, bu Yasa uyarınca memur kadrolarına ataması yapılan personelin Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nde işçi veya sözleşmeli statüde geçen hizmet süreleri, öğrenim durumları itibarıyla yükselebilecekleri dereceyi aşmamak ve boş kadro bulunmak koşuluyla 657 sayılı Yasa'nın ek geçici 1., 2. ve 3. maddeleri ile bu Yasa'ya 458 sayılı KHK ile eklenen ek geçici madde hükümleri dikkate alınarak kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinin tespitinde değerlendirilecektir. Söz konusu ek geçici maddeler 657 sayılı Yasa'ya 31.3.1970 günlü, 1327 sayılı Yasa ile eklenmiş, 15.5.1975 günlü, 1897 sayılı Yasa ile değiştirilerek, sınıflara intibak, öğrenim durumu değişmeyenlerin derece ve kademelere intibakı ve öğrenim durumu değişenlerin intibakı düzenlenmiştir. 458 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen ek geçici maddede ise, 20.2.1979 günlü, 2182 sayılı Yasa ile kazanılmış hak aylığının bir defaya mahsus olmak üzere bir üst dereceye yükseltilmesi hükmünden yararlanmamış olanların kazanılmış hak aylıklarının öğrenim durumlarına bakılmaksızın ve kadro aranmaksızın bir üst derecenin aynı kademesine getirilmeleri öngörülmüştür.

Maddede Spor-Toto Teşkilâtı'nda geçmeyen ve dolayısıyla kazanılmış hak aylık derecelerinin hesabında değerlendirilmeyecek olan geçmiş hizmetlerin emekli keseneğine esas aylık derece ve kademe hesabında değerlendirileceği belirtilmiştir. Memur kadrolarına atanan personele ise iş mevzuatına göre herhangi bir tazminat ödenmeyecek, bu personelin önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç kıdem tazminatına esas olan geçmiş hizmet süreleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınacaktır.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Dava dilekçesinde, Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nde işçi olarak çalışan bir kısım personelin ihtiyaç fazlası olduğu gerekçesiyle memur statüsüne geçirilmek istendiği, ancak bu yapılırken "rıza unsuru"nın aranmadığı, böylece kıdem tazminatı haklarının ellerinden alınarak kazanılmış haklarının yok edildiği, ihtiyaç fazlası personelin tespitinin, bir ölçüt getirilmeden, idarenin tek taraflı ve keyfi tasarrufuna bırakıldığı, memur kadrolarına atanacakların intibak esaslarının kesin olarak belirtilmediği, memur statüsüne geçirilen personele önce aldığı ücretten düşük ücret ödenerek emeğinin bedelinin keyfi ve tek taraflı bir tasarrufla azaltıldığı, emeklilik haklarının elinden alındığı ya da güçleştirildiği, bir başka deyişle, sosyal güvenlik açısından emsallerine göre geri bırakıldıkları, bunun da eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı, çalışma barışının bozulduğu, sosyal hukuk devleti ve sosyal adalet ilkelerinin zedelendiği, bu nedenlerle dava konusu Yasa'nın Anayasa'nın Başlangıcı'ı ile 2., 5., 10., 49. ve 60. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerinde belirtilen sosyal hukuk devleti insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler olarak çalışanları koruyan ve insanca yaşamalarını sağlayan, işsizliği önleyen, millî gelirin adaletli dağıtılması için gerekli tedbirleri alan, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyan devlettir. Çağdaş devlet anlayışı, sosyal hukuk devletinin tüm kurumlarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurulmasını ve işlemlerini gerekli kılar. Sosyal hukuk devletinde kişinin korunması, sosyal güvenliğin ve sosyal adaletin sağlanmasıyla olanaklıdır.

Anayasa'nın "Genel Esaslar"ı arasında yer alan bu ilkeye "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde daha kapsamlı olarak yer verilerek 49. maddesinde, Devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek, çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alacağı, 60. maddesinde de herkesin, sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu öngörülmüştür.

Anayasa'nın belirtilen kurallarına uygun olarak, çalışanların T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Bağ-Kur ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun geçici 20. maddesine göre kurulan emekli sandıklarıyla ilgilendirilerek, çeşitli sosyal güvenlik kurumlarında geçen hizmet sürelerinin değerlendirilmesi ve birleştirilmesi suretiyle sosyal güvenlikleri yönünden kayba uğramaları engellenmiştir.

Anayasa'nın 10. maddesine göre yasa önünde eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Kimilerinin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen nedenlerle değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kurallar ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Futbol karşılaşmalarında müşterek bahisler düzenlemek amacıyla kurulan Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü, müşterek bahis biletlerinin "el ile" değerlendirilmesinden bilgisayarla değerlendirilme yöntemine geçilmesi sonucunda ihtiyaç fazlası personel sorunu ve dolayısıyla malî sıkıntı ile karşılaşmıştır. 4460 sayılı Yasa'nın işçi statüsündeki ihtiyaç fazlası personelin ihtiyacı olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanması ve böylece hem personelin işsiz bırakılmayarak mağduriyetinin önlenmesi hem de Teşkilâtın malî sıkıntısının giderilmesi amacıyla çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Dava dilekçesinde, ihtiyaç fazlası personelin tespitindeki objektif kriterlerin Yasa'da gösterilmediği ileri sürülmekte ise de, idarenin bu tespiti yaparken hizmet gereklerinin dışına çıkamayacağı doğal olduğu gibi, bu tür işlemlere karşı idarî yargı yoluna gidilebileceği de açıktır.

Bu nedenlerle, aynı kurumda çalışanlardan ihtiyaç fazlası olanların açıkta kalmamaları için, kamu yararı gözetilerek başka kurumlara nakledilmelerinde eşitlik ilkesine aykırılık yoktur.

Öte yandan, "kazanılmış hak", kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir. Bu nedenle, dava konusu 1. madde kazanılmış hakları ihlâl etmediğinden hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 5., 10., 49. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamıştır.

Yasa'nın yürürlüğe ilişkin 2. ve yürütmeye ilişkin 3. maddelerinde Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

VI- SONUÇ

3.11.1999 günlü, 4460 sayılı "Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğünün İstihdam Fazlası Personelinin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kadrolarına Atamalarının Yapılması Hakkında Kanun"un;

A- 1. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Haşim KILIÇ'ın karşılığı ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE, 3.4.2001 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Mustafa BUMİN	Haşim KILIÇ	Yalçın ACARGÜN
Üye	Üye	Üye
Sacit ADALI	Ali HÜNER	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Mahir Can ILICAK	Rüştü SÖNMEZ	Ertuğrul ERSOY
Üye		Üye
Tülay TUĞCU		Ahmet AKYALÇIN

KARŞIOY YAZISI

4460 sayılı Yasa ile Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü'nde ihtiyaç fazlası olan personelin başka kurumlara atanacağı öngörülmüştür. İşçi ya da sözleşmeli personel niteliği taşıyan bu personelin başka kurumlara bu şekilde atanması Anayasa'ya aykırıdır.

1- Kamu kurum ve kuruluşunda çalışan işçi ve sözleşmeli personel çalıştığı idareye bir sözleşme ile bağlanmıştır. Karşılıklı irade beyanı sonunda gerçekleşen bu sözleşmenin (sonuç ne olursa olsun) idarenin kamu gücünü kullanarak tek taraflı düzenlemeler yapması, sözleşmenin niteliğini ve şartlarını değiştirmesi hukuk devletinde olması gereken hukuk güvenliği ile bağdaştırılamaz. Hizmet akdinin tek kişi ya da toplu şekilde yapılması bu gerçeği değiştirmez. Zira, Anayasal bir hak olan toplu iş sözleşmesi, işçinin bireysel düzeyde irade özgürlüğünün yerini alan özel hukuk işlemidir.

2- Başka kurumlara aktarılması gereken personelden "ihtiyaç fazlası" olanların hangi ölçü, kriter ve duruma göre tespit edileceği konusunda bir düzenleme yapılmamış olması bunu belirleyecek olanların keyfi ve taraflı davranmasına yol açabilecektir.

3- İşçi statüsünde çalışanların aldıkları ücret, atandıkları memur kadrolarına göre daha fazla olması nedeniyle bir hak kaybına uğradıkları kesindir. Ayrıca hak ettikleri kıdem tazminatı yönünden de durum farklı değildir. Hayat standardını ve geleceğini mevcut sözleşme hükümlerine göre uyarlamış ve planlamış olan çalışanların belirtilen hak kayıpları nedeniyle olumsuz etkileneceği kuşkusuzdur.

Özelleştirilen kurumlardan başka kurumlara nakledilen personelin bu tür hak kayıpları 4046 sayılı Yasa da adil bir biçimde çözüme kavuşturulduğu gibi Spor-Toto Teşkilatı'nda çalışanlar içinde aynı yasal düzenlemeler öngörülebilirdi.

Çalışanların, adil bir hukuk devletinde olması gereken "devlete güven" duygusunun ihlal edilerek mağdur edilmesi Anayasa'nın 2. ve 5. maddelerine aykırı olduğundan çoğunluk görüşüne katılmadım.

Başkanvekili

Haşim KILIÇ