

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2005/66

Karar Sayısı : 2009/102

Karar Günü : 2.7.2009

R.G. Tarih-Sayı :07.10.2009-27369

İPTAL DAVASINI AÇANLAR:

1- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER (E. 2005/50)

2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ ve Kemal ANADOL ile birlikte 117 milletvekili (E.2005/66)

İPTAL DAVASININ KONUSU: 5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un;

1- 23. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesiyle ikinci fıkrasının '*Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla;...*' bölümünün,

2- 24. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının,

3- 25. maddesinin birinci fıkrasının,

4- 28. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesinin,

5- 29. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının son tümcelerinin,

6- 30. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ile ikinci ve son fıkralarının,

7- Geçici 3. Maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin '*...ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,*' bölümünün,

Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8.,10., 11., 104., 105., 123., 126. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

İptali istenilen kuralları içeren 5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un ilgili maddeleri şöyledir;

1- 'MADDE 23.- Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur. **Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikler Bakanlar Kurulunca belirlenir.**

Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; aynı il sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalınmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi vergi dairesi müdürlüğü veya başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Bakan yetkilidir.'

2- 'MADDE 24.- Vergi Dairesi Başkanlığının amacı, yetki alanı içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır.

Vergi Dairesi Başkanlığı; yetki alanı içindeki mükellefi tespit etmek, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil, terkin, tecil, iade, ödeme, muhasebe ve benzeri işlemleri yapmak, bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilaflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak, gerektiğinde temyiz ve tashihi karar talebinde bulunmak, yargı kararlarının uygulanması işlemlerini yürütmek, vergi uygulamalarını geliştirmek ve iyileştirmek, mükelleflere kanunların uygulanması ile ilgili görüş bildirmek, mükellefi hakları konusunda bilgilendirmek ve uygulamalarında mükellef haklarını gözetmek, mükellef hizmetleri ile bilgi işlem, istatistik, bilgi toplama, eğitim, satın alma, kiralama, vergi inceleme ve denetimi, uzlaşma, takdir ve benzeri görevleri ve işlemleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

Vergi dairesi başkanlıkları bünyesinde; mükellef hizmetleri, vergilendirme, denetim, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, insan kaynakları, destek hizmetleri ve benzeri fonksiyonlar için grup müdürlükleri ve bunlara bağlı müdürlükler ile yetki alanlarında ekonomik analizler yapmak ve mükellef hizmetlerini en yakın yerden sunmak üzere şubeler kurulur. Merkez ile taşra birimleri arasındaki fonksiyonel ilişkiler doğrudan sağlanır. Bunların organizasyon yapıları, görevleri, yetki ve sorumlulukları, merkez teşkilatıyla ilişkileri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.'

3- 'MADDE 25.- Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup, yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi, vergi inceleme ve denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kendisine bağlı birimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması, mükelleflere kanunların uygulanmasına ilişkin görüş bildirilmesi, mükellef haklarının gözetilmesi, faaliyetleri hakkında Başkanlığın bilgilendirilmesi, kanunlara aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması ve emrine atanan personelin özlük işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.

Ödenek gönderme belgesi ile verilen harcama yetkisi çerçevesinde Vergi Dairesi Başkanlığınca yapılacak ödemelere ilişkin harcama yetkisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 31 inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde vergi dairesi başkanlığınca kısmen veya tamamen grup müdürlüklerine veya vergi dairesi müdürlüklerine devredilebilir.'

4- 'MADDE 28.- Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları Başkan tarafından yapılır. Başkan bu yetkilerini gerekli gördüğü takdirde alt kademelere devredebilir.

Başkan kadrosuna atanmak için; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş, Bakanlıkta veya Başkanlıkta fiilen en az üç yıl çalışmış olmak gerekir.

Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacakların; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş ve Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş olanlardan; Başkanlıkta en az üç yıl yönetici düzeyinde çalışmış ya da maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olması gerekir.

Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanı, daire başkanı olma niteliklerini haiz gelirler kontrolörü unvanını almış olanlar arasından atanır.'

5- 'MADDE 29.- Gelirler kontrolörleri; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar gelirler kontrolörlüğüne atanırlar. Gelirler kontrolörlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

Vergi denetmenleri; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe vergi denetmen yardımcısı olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar. Vergi denetmenleri vergi dairesi başkanlığı emrinde çalıştırılırlar. **Vergi denetmenlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.**

Devlet gelir uzmanları, vergi istihbarat uzmanları ve gelir uzmanları; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ve mühendislik fakültelerinin lisans bölümleri ile matematik ve istatistik lisans bölümlerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe Devlet gelir uzman yardımcısı, vergi istihbarat uzman yardımcısı ve gelir uzman yardımcısı olarak alınırlar. Bunlar en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar. **Bunların mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.**

Vergi dairesi başkanlıklarının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunmasını yapmak üzere, vergi dairesi başkanlıkları emrinde yeterli sayıda Hazine avukatı görevlendirilir. Vergi dairesi başkanı, 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun 22 nci maddesi ile kendisine verilen yetkiyi, Hazine avukatlarına veya ilgili müdürlere devredebilir. **Vergi dairesi başkanlıkları emrinde çalıştırılacak Hazine avukatlarının çalışma usul ve esasları,**

Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenir.

6- 'MADDE 30.- Başkanlık personelinin; mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedefleri Başkan tarafından belirlenir. Uyum oranından maksat, mükellef beyanlarının vergi kanunlarına uygunluğu ölçüsüdür.

Başkan, performans modeli çerçevesinde birimlerin ve bireylerin genel performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere özel performans ölçütleri ve hedeflerini belirler. Personel bazındaki bireysel performanslar merkezdeki personel ve vergi dairesi başkanları için Başkan, taşradaki personel için vergi dairesi başkanları tarafından belirlenir.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakan tarafından belirlenir.'

7- 'GEÇİCİ MADDE 3.- Başkanlık kadrolarına, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır:

a) Başkan kadrosuna atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı veya üstü görevlerde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da Bakanlıkta genel müdür yardımcısı veya daha üst görevlerde en az iki yıl bulunmuş veya Devlet memuriyetinde en az oniki hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olmak ya da kamuda üst düzey yönetici olarak en az on yıl çalışmış olmak,

b) Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı veya üstü görevlerde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da Bakanlıkta daire başkanı veya daha üst görevlerde en az iki yıl bulunmuş ya da defterdar veya gelir idaresi grup başkanı veya grup müdürü kadrolarında çalışmış olmak ya da Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olmak,

c) Gelir idaresi grup başkanı ve grup müdürü kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı görevinde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da defterdar veya defterdar yardımcısı kadrolarında çalışmış ya da Gelirler Genel Müdürlüğü şube müdürü ile vergi dairesi müdürü, gelir müdürü, takdir komisyonu başkanı olmak veya Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı, gelirler kontrolörü, Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,

d) Müdür ve vergi dairesi müdürü kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğü şube müdürü kadrosunda bulunmak veya bu kadroda en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak veya vergi dairesi müdürü, gelir müdürü veya takdir komisyonu başkanı kadrolarında bulunmak **ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,**

Gerekir.

İhtiyaç duyulması halinde, Bakanlık merkez atamalı personel, yaptıkları görevlere uygun merkez ve taşra teşkilatındaki muhasebe, insan kaynakları ve destek hizmetleriyle ilgili kadrolara atanabilirler.

Gelirler Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında; organizasyon metot uzmanlığı eğitimi olarak organizasyon metot şubesinde en az beş yıl süreyle fiilen organizasyon metot uzmanı olarak görevlendiren personel ile uzman kadrolarında çalışan personelden son üç yılda olumlu sicil almış olanlar yaş ve öğrenim alanı şartları hariç Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Devlet Gelir Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliğindeki şartları taşımaları kaydıyla bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde açılacak özel sınavlardan en fazla ikisine girme hakkına sahiptir. Bu sınavı kazananlar Devlet gelir uzmanlığı kadrosuna atanırlar.

Başkanlığın merkez veya taşra teşkilatı kadrolarında görev yapan ve son üç yılda Bakanlıkta olumlu sicil almış olan personel, yaş ve öğrenim alanı şartları hariç Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik ile Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Gelir Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliğindeki şartları taşımaları kaydıyla, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yıl içinde açılacak özel sınavlardan en fazla üçüne girme hakkına sahiptir. Bu sınavı kazananlar gelir uzmanı olarak atanırlar.

22.7.1998 tarihine kadar vergi denetmeni veya yardımcısı kadrosunda olup, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte halen bu kadrolarda veya kamuda görev yapanlardan bu unvanlarda fiilen en az üç yıl çalışmış olanlar, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin 'ORTAK HÜKÜMLER' başlıklı bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi yönünden yeterlik sınavını vermiş sayılırlar. Bu hükmün, 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin son fıkrasına şümülü yoktur.

22.7.1998 tarihli ve 4369 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi uyarınca açılanlar dahil olmak üzere, 29.7.1998 tarihinden sonra yapılan yeterlik sınavlarında başarılı olarak Muhasebe Denetmeni, Vergi Denetmeni ve Millî Emlak Denetmeni kadrolarına atanmış olanlardan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin 'ORTAK HÜKÜMLER' başlıklı bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden daha önce yararlanmamış olan ve yukarıdaki fıkra kapsamına girmeyenlerin kazanılmış hak aylık dereceleri, bir defaya mahsus olmak üzere bir üst dereceye yükseltilir.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçelerinde, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 10., 11., 104., 105., 123., 126. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Fettah OTO ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla E.2005/50 sayılı dava ile ilgili olarak 23.5.2005 gününde yapılan ve,

Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla E.2005/66 sayılı dava ile ilgili olarak 7.7.2005 gününde yapılan ilk inceleme toplantılarında,

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

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

A- Birleştirme Kararı

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılan davanın (2005/50), aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2005/66 esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin 2005/66 esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 2.7.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1- Yasa'nın 23. Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci Tümcesiyle İkinci Fıkrasının 'Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla' Bölümünün İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna; 'vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslar'ı belirleme konusunda da Maliye Bakanına verilen yetkilerin, bizzat yasayla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olması nedeniyle Anayasanın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 11. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Maddenin birinci fıkrasında, Gelir İdaresi Başkanlığı'nın taşrada, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanun'un 24 ve 25. maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşacağı belirtildikten sonra, itiraz konusu tümcede, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin Bakanlar Kurulunca belirleneceği öngörülmekte; ikinci fıkrasında ise vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla, aynı il sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalınmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi vergi dairesi müdürlüğü veya başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştiren ve sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan

kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 6. maddesinde, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı ifade edilmiş; 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği vurgulanmış; 123. maddesinde ise idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Yasama yetkisi genel ve asli bir yetkidir. Hukukumuzda yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu bakımından sınırlı olmadığı, Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konunun düzenlenebileceği anlamına gelir. Bu çerçevede yasama organı, genel ilkeleri belirledikten sonra ayrıntılı ve açıklayıcı düzenlemeleri yürütme organına bırakabilir. Dolayısıyla, Yasakoyucunun belli konularda gerekli kuralları koymak suretiyle yasal çerçeveyi çizdiği durumlarda, çizilen bu çerçeveye uygun olarak bir takım tasarruflarla yasanın uygulanmasını sağlamak üzere yürütmeye tanınan yetkiler yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

İptali istenen düzenlemelerden birincisinde Bakanlar Kuruluna verilen yetki, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerle sınırlıdır. Yasa'nın 24. ve 25. maddelerinde, doğrudan merkeze bağlı olarak kurulabilecek vergi dairesi başkanlıklarının yetki ve görevleri, yetki alanı içindeki mükellefi tespit etmek, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil, terkin, tecil, iade, ödeme, muhasebe ve benzeri işlemleri yapmak, bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilaflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda ve gerektiğinde temyiz ve tashihi karar talebinde bulunmak, yargı kararlarının uygulanması işlemlerini yürütmek, vergi uygulamalarını geliştirmek ve iyileştirmek, mükelleflere kanunların uygulanması ile ilgili görüş bildirmek, mükellefi hakları konusunda bilgilendirmek ve uygulamalarında mükellef haklarını gözetmek, mükellef hizmetleri ile bilgi işlem, istatistik, bilgi toplama, eğitim, satın alma, kiralama, vergi inceleme ve denetimi, uzlaşma, takdir ve benzeri görevleri ve işlemleri yürütmek biçiminde açık ve geniş olarak sayılmıştır. Buna göre konunun esaslarının ve çerçevesinin yasayla belirlendiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, bir ildeki vergi potansiyeli, mükellef sayısı gibi kıstaslar dikkate alınarak gelir artırıcı önlemlerle mükellefler açısından sağlanacak kolaylıklar gözetildiğinde, vergi dairesi başkanlıklarının sayısı, kurulacakları yerler ya da bir ilde birden fazla kurulup kurulmayacağı, ilin neresinde kurulacağı, gerektiğinde yerinin değiştirilmesi gibi hususlar nüfus, şehirleşme, gelişme, yeni sanayi bölgeleri kurulması gibi değişkenlere bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla, büyüklük ve önemlerine göre vergi dairesi başkanlıklarının bakanlar kurulu, bunlara bağlı müdürlüklerle şubelerin kurulmasına veya faaliyete geçirilmesine ilişkin esasların Bakan tarafından belirlenmesinde Anayasanın belirtilen maddelerine aykırı bir yön görülmemiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasında 'Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur' denilmektedir. Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi verilebildiğine göre, bir tüzel kişiliği haiz olmayıp doğrudan merkeze bağlı olarak kurulabilecek veya yeri değiştirilebilecek vergi dairesi başkanlığı ile bunlara bağlı vergi dairesi müdürlüğü veya şubesi kurulabilmesinde veya

yasa ile çizilen çerçeve içinde bazı usûl ve esasların belirlenmesi Anayasa'nın 2., 7. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İtiraz konusu kuralların Anayasanın Başlangıç'ı ile 6., 8. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2- Yasa'nın 24. Maddesinin Birinci ve İkinci Fıkralarının İncelenmesi

İptal gerekçesinde, vergi dairesi başkanlığının 'yetki alanı'nın yasayla belirlenmemesi nedeniyle yasayla düzenlenmesi gereken bir alanın yürütmeye bırakıldığı, ayrıca belirlilik ve öngörülebilirlik sağlanamadığı için kuralların Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 123. maddeleriyle yetki alanının birden fazla ili kapsamaması halinde 126. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

a- Birinci Fıkranın İncelenmesi

Fıkra, vergi dairesi başkanlığının amacı, 'yetki alanı içinde' ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak biçiminde sayılmaktadır.

23. maddenin birinci fıkrasının ikinci tümcesi için açıklanan gerekçeler bu fıkra için de geçerlidir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 126. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

b- İkinci Fıkranın İncelenmesi

Vergi dairesi başkanlığının görevlerinin sayıldığı fıkra, dava tarihinden sonra yürürlüğe giren 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapılmıştır. Buna göre, iptali istenen fıkra, yer alan *'bu işlemler ile diğer işlemlerden dolayı idarî yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak'* ibaresi *'bu işlemler ile personel atama, disiplin, terfi, sicil, harcırak ve benzeri özlük işlemlerinden dolayı idarî yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak'* şeklinde değiştirilmiştir. İptali istenen kuralın tümüne etkili görülen bu değişiklik nedeniyle bu fıkra ile ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

3- Yasa'nın 25. Maddesinin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi dairesi başkanının yetki, görev ve sorumluluklarının 'yetki alanı' ile bağlantılı olarak açıklanması, buna karşılık bu yetki alanının yasayla belirlenmemiş olması nedeniyle fıkranın Anayasanın 2., 11., 123. ve 126. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen fıkra, 'Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup, yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi, vergi inceleme

ve denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kendisine bağlı birimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması, mükelleflere kanunların uygulanmasına ilişkin görüş bildirilmesi, mükellef haklarının gözetilmesi, faaliyetleri hakkında Başkanlığın bilgilendirilmesi, kanunlara aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması ve emrine atanan personelin özlük işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.' denilmektedir.

23. maddenin birinci fıkrasının ikinci tümcesi için açıklanan gerekçeler bu fıkra için de geçerlidir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 126. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

4- Yasa'nın 28. Maddesinin Birinci Fıkrasının İlk Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın kararnameleri imzalamak suretiyle iktidar gücünü denetlediği, böylece iktidarla üst düzey kamu görevlileri arasındaki dengenin sağlandığı, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler dışındaki tüm kararların Başbakan ve ilgili bakanı bağladığı, bu kuralın atama kararlarını da kapsayacağı, bu bağlamda üst düzey kamu görevlilerine ilişkin olan atama kararlarının hukuksal geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanmasının anayasal zorunluluk olduğu, Yasa'daki diğer düzenlemelerden başbakanlık ve bakanlıklardaki genel müdür yardımcıları ve daha üst düzeyde bulunanlarla hiyerarşik olarak eşit kabul edildikleri anlaşılan gelir idaresi başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörlerinin atamalarında da Cumhurbaşkanı'nın imzasının bulunması gerekirken buna yer verilmediği, ayrıca düzenlemenin kimi görevliler açısından çelişkili hükümler içerdiği ifade edilerek düzenlemenin Anayasa'nın 2. 8., 11., 104. ve 105. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 8. maddesinde 'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.' denilmekte, 104. maddesinde de 'kararnameleri imzalamak' Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanındaki görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde sözü edilen 'kararnameler', Kanun Hükmünde Kararnameler ile Bakanlar Kurulunun çeşitli kararnamelerinin yanında üst düzey yöneticilerin atanması ile ilgili müşterek kararnameleri de kapsamaktadır. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğinden, söz konusu kararnamelerin hukuksal geçerliği için her iki tarafın da katılımı gerekmektedir.

Buna göre, kamu politikasının tayinine katılan, etkin bir otoriteye sahip olan, kuruluşların amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan, planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneten, denetim ve temsil gibi işlevleri yerine getiren kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olmaları nedeniyle bunların atamalarının da müşterek kararname ile yapılması Anayasal zorunluluktur.

İptal istemine konu tümcede, gelir idaresi başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörlerinin, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamalarının ise Başkan tarafından yapılacağı öngörülmektedir.

Yasa'nın 5. maddesinde başkanın görevleri, Başkanlığın görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, gerekli mevzuat çalışmalarını yapmak, belirlenen strateji, amaç ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek; Başkanlığın faaliyet ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak; Başkanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarının belirlenmesinde işbirliği yapmak olarak sayılmakta; 6. maddesinde de başkan yardımcısının Gelir İdaresi Başkanının görev ve yetkilerinin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak üzere görevlendirileceği belirtilmektedir.

Aynı şekilde Yasa'nın 8 ilâ 25. maddeleri arasında teşkilatın ana ve yardımcı hizmet birimlerini oluşturan dairelerin görevleri sayılmaktadır. Bu dairelerin başında yer alan daire başkanları ile doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlarının, Başkanlığın hedeflerinin saptanmasında, görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında önemli ve belirleyici bir konumda oldukları açıktır. Tüm teşkilatın merkez ve taşra bakımından temelini oluşturan birimlerin başında yer alan bu yöneticilerin, Başkanlığın üst düzey idari görevlileri olması nedeniyle atanmalarının müşterek kararname ile yapılması gerekmektedir.

2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan personel ile Başkanlığın ana hizmet birimlerinden birini teşkil eden 'Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı'na bağlı ve Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak vergi inceleme ve denetimlerini yapmakla görevli gelirler kontrolörlerinin üst düzey yönetici kapsamında değerlendirilmeleri mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesi 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden Anayasa'nın 8. ve 104. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Tümcenin kalan kısmı yönünden Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Anayasanın 8. ve 104. maddelerine dayanılarak iptal kararı verilmiş olduğundan, konunun ayrıca Anayasanın 2. ve 105. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

5- Yasa'nın 29. Maddesinin Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Fıkralarının Son Tümcelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, 'Denetim Elemanı ve Uzman Personel Çalıştırılması' başlıklı maddede ayrı ayrı fıkralara konu edilen gelirler kontrolörleri, vergi denetmenleri ve devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınması, yeterlik sınavı ile bunların çalışma usul ve esaslarının yönetmeliğe bırakılmasına; vergi dairesi başkanlıkları emrinde çalıştırılacak hazine avukatlarının çalışma usul ve esaslarının ise Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenmesine ilişkin fıkraların son tümcelerinde yer alan düzenlemelerin, idarenin düzenleme yetkisinin ayrık durumlar dışında aslî olmayıp ikincil nitelikte bulunması, dolayısıyla bunların yasayla yapılması gerektiği ileri sürülerek söz konusu tümcelerin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

a- Birinci Fıkranın Son Tümcenin İncelenmesi

Fıkarda, gelirler kontrolörlerinin en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınacakları ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanacakları; yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanların gelirler kontrolörlüğüne atanacakları belirtildikten sonra iptali istenen tümcede bunların mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde 'Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez'; 8. maddesinde 'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında 'Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.' denildikten sonra 2. fıkarda; 'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.' kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın 115. maddesinde, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelenmesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabileceği; 124. maddesinde de, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri ifade edilmektedir.

İptal istemine konu tümcenin içinde yer aldığı fıkarda düzenlenen gelirler kontrolörlerinin memur statüsünde olduğu konusunda tereddüt bulunmadığı gibi, bunların görev ve yetkileriyle hak ve yükümlülükleri, ya da aylık ve ödenekleri konusunda yönetmeliğe bırakılan bir husus olmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir.

Fıkarda, gelirler kontrolörlerinin en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınacakları, bundan sonra en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanacakları, yapılacak yeterlik sınavında başarılı oldukları takdirde gelirler kontrolörlüğüne atanacakları ayrıntılı biçimde yer almıştır. Yönetmeliğe bırakılan hususlar ise bunların yasada belirlenen çerçevede 'mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları'na ilişkindir. Bu durumda yönetmeliğe bırakılan konular açısından yasama yetkisinin devrinden bahsedilemez. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

b- İkinci ve Üçüncü Fıkraların Son Tümcelerinin İncelenmesi

Vergi denetmenleri ile devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınmaları, yeterlik sınavları ve çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin tümcelerinin iptali istenilmiş

ise de, bu tümcelerin içinde yer aldığı fıkralarda 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle, ikinci fıkrada yer alan 'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar.' cümlesi 'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar.'; üçüncü fıkrasında yer alan 'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar.' cümlesi 'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, gelir uzmanlığı veya vergi istihbarat uzmanlığına, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar.' şeklinde değiştirildiğinden ve bu değişiklikler de iptal konusu tümceleri etkilediğinden bu tümcelere ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

c- Dördüncü Fıkranın Son Tümcesinin İncelenmesi

Tümcenin yer aldığı fıkrada, vergi dairesi başkanlıklarının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunmasını yapmak üzere vergi dairesi başkanlıkları emrinde yeterli sayıda hazine avukatı görevlendirileceği belirtildikten sonra, iptali istenen tümcede, bunların çalışma usûl ve esaslarının Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenmesi öngörülmektedir.

4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliği'nin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine ve Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına Dair [Kanun](#)'un 2. maddesinin (C) bendi ve 3. maddesinin (B) bendi gereğince, bakanlıklarla genel bütçeye dahil dairelere ait hukuk ve ceza davaları ile her türlü icra takiplerinde bu daireleri mahkemeler, hakemler, icra daireleri, dava ve icra işleriyle alakalı diğer merciler önünde temsil yetkisi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Aynı Yasa'nın 18. maddesinin birinci fıkrasına göre bu yetki Hazine avukatları vasıtasıyla kullanılmaktadır. Bu davaların asıl tarafı ilgili daire olup, Hazine avukatı onun davadaki kanuni temsilcisidir. İptali istenen tümce ile hazine avukatları bakımından yönetmeliğe bırakılan husus, vergi dairesi başkanlığının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunulmasına yönelik olarak çalışma usûl ve esaslarla sınırlıdır. Dolayısıyla bunların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri bakımından yönetmeliğe bırakılan bir hususun bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda yönetmeliğe bırakılan konular açısından yasama yetkisinin devrinden bahsedilemez. İptal isteminin reddi gerekir.

6- Yasa'nın 30. Maddesinin Birinci Fıkrasının Birinci Tümcesi ile İkinci ve Son Fıkralarının İncelenmesi

Dava dilekçesinde mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedeflerin personelin hak ve yükümlülükleri içinde değerlendirilmesi nedeniyle kanunla düzenlenmesi gerektiği, yürütmeye devredilen bu yetkinin esaslarının belirlenmediği, çerçevesinin yasayla çizilmediği ifade edilerek istem konusu düzenlemelerin Anayasanın 2., 6., 7., 8., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

'Performans Yönetimi' başlıklı 30. maddenin birinci fıkrasında, Gelir İdaresi Başkanlığının performansının değerlendirilmesi için esas alınacak 'mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedeflerinin Başkan tarafından belirleneceği öngörülmektedir. Maddenin devamında, bunlara göre Başkan tarafından oluşturulacak performans modeli çerçevesinde birimlerin ve bireylerin genel performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere özel performans ölçütleri ve hedeflerinin de belirleneceği; personel bazındaki bireysel performansların merkezdeki personel ve vergi dairesi başkanları için Başkan, taşradaki personel için ise vergi dairesi başkanları tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Maddenin son paragrafında ise bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Bakan tarafından saptanacağı belirtilmiştir.

Buna göre, Bakan ile Gelir İdaresi Başkanı ve vergi dairesi başkanlarına bırakılan hususların Yasa'nın 4. maddesindeki teşkilatın görev alanına giren konulardaki başarı kıstaslarına ilişkin olduğu görülmektedir. Bunlar, gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak, mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak, mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak gibi Gelir İdaresi Başkanlığının kurulmasındaki amaçlarla, bu amaçlara ulaşmak üzere Başkanlığa yüklenen görevler birlikte değerlendirildiğinde, yürütmeye bırakılan konuların teşkilatın çalışma esas ve usulleriyle doğrudan ilgili bulunduğu, belirlenen hedeflere en iyi hangi yöntemlerle ulaşılabileceğine ilişkin değerlendirmenin teknik bir konu olarak idarecilere bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, çerçeve ve esasların yasada belirlendiğine göre teknik ve ayrıntıya ilişkin konuların düzenlenmesinin bakan ve idarenin başkanına bırakılması Anayasanın 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

7- Geçici 3. Maddenin Birinci Fıkrasının (d) Bendinin '*...ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak*,' Bölümünün İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi denetmenleri ve devlet gelir uzmanlarıyla aynı hizmet grubunda yer alan diğer personelin (örneğin saymanlık müdür yardımcılarının) aynı hukuksal durumda olmalarına rağmen bunlara farklı kurallar uygulanmasının eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı, 29.05.2002 gün ve 24769 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığı Atama ve Görevde Yükselme Yönetmeliğine göre (D) hizmet grubunda yer alan görevlerde en az iki yıl çalışmış olan diğer personelin görevde yükselme sınavına girerek Vergi Dairesi Müdürü ve Vergi Müdürü olmaları kazanılmış hakları iken anılan personelin bundan mahrum bırakılmasının hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu, bu nedenle ibarenin Anayasa'nın 2., 10. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Başkanlık kadrolarına, Kanun'un yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde yapılacak atamalara ilişkin maddede, sırasıyla başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı, gelir idaresi grup başkanı, grup müdürü ile vergi dairesi müdürü kadrolarına yapılacak atamalarda aranacak şartlara yer verildikten sonra iptali istenen bölümün yer aldığı bentte; müdür ve vergi dairesi müdürü kadrolarına atanacaklar için gelirler genel müdürlüğü şube müdürü kadrosunda bulunmak veya bu kadroda en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak veya vergi dairesi müdürü, gelir müdürü veya takdir komisyonu başkanı kadrolarında bulunmak ya da Devlet

memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak şartları aranmaktadır.

Hukuk devleti hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir. Hukukî güvenliğin bir sonucu da kazanılmış haklara saygı gösterilmesi ilkesidir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Kişilerin hukuk düzenine güvenerek elde ettikleri hakların sonradan çıkarılacak yasal düzenlemelerle ihlal edilmemesi bu ilkenin gereğidir. Bu bağlamda beklenen haklar kazanılmış hak niteliğinde değildir.

Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasalar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Durum ve konumlardaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik ilkesi çiğnenmiş olmaz. Nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için yasalarla değişik kurallar konulamaz.

Yeni teşkilatlanmaya bağlı olarak gelirler genel müdürlüğü içindeki kimi personelin niteliklerine bakılarak müdür veya vergi dairesi müdürü olarak atanmada aranacak koşulların saptanması yasakoyucunun takdir alanı içindedir. Getirilen düzenlemeyle gelir politikasının belirlenmesinin ve uygulanmasının birbirinden ayrılmış olması nedeniyle, önceki düzenlemelere göre beklenen haklar kazanılmış haklara dönüşmediğinden bir hak ihlalinden söz edilemez.

Öte yandan, yapılan söz konusu ayırma bağlı olarak personel arasında oluşan farklılıklar eşitlik karşılaştırmasına esas alınamaz.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2. ve 10. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

A- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden iptaline ilişkin hükmün süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu tümcenin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

B- 1- 23. maddesinin, birinci fıkrasının ikinci tümcesi ile ikinci fıkrasının 'Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; " bölümüne,

2- 24. maddesinin birinci fıkrasına,

3- 25. maddesinin birinci fıkrasına,

4- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' dışındaki kalan kısmına,

5- 29. maddesinin birinci fıkrasının son tümcesi ile dördüncü fıkrasının son tümcesine,

6- 30. maddesinin, birinci fıkrasının birinci tümcesi ile ikinci ve son fıkralarına,

7- Geçici 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin " ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak' bölümüne,

yönelik iptal istemleri, 2.7.2009 günlü, E. 2005/66, K. 2009/102 sayılı kararla reddedildiğinden, bu kurallara ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

C- 1- 24. maddesinin ikinci fıkrasına,

2- 29. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına,

ilişkin iptal istemi hakkında, 2.7.2009 günlü, E. 2005/66, K. 2009/102 sayılı kararla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, bu fıkralara ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

2.7.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VI- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, 'Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez' denilmekte, 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. Maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal sonucunda meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görmesi halinde yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmektedir.

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlâl edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, Resmî Gazetede yayınlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII- SONUÇ

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

A- 23. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının ikinci tümcesinin,

2- İkinci fıkrasının 'Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; " bölümünün,

Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 24. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkra ile KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- 25. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin;

1- 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Kalan kısmı yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E- 29. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının son tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkranın son tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Üçüncü fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkranın son tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- Dördüncü fıkrasının son tümcesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 30. maddesinin, birinci fıkrasının birinci tümcesi ile ikinci ve son fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

G- Geçici 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin " ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak" bölümünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

H- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin 'Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları' yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince, bu tümceye ilişkin İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2.7.2009 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI
Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN
Üye	Üye	Üye
Mustafa YILDIRIM	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye

Serruh KALELİ

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY YAZISI

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. maddesinin ikinci fıkrası ile 29. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının son tümcelerine ilişkin karara aşağıdaki gerekçelerle katılmıyoruz:

1. Yasa'nın 24. Maddesinin İkinci Fıkrası

Çoğunluk kararında, iptali istenen kuralın 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkra ile ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle her ne kadar *'bu işlemler ile diğer işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak'* ibaresi *'bu işlemler ile personel atama, disiplin, terfi, sicil, harcırah ve benzeri özlük işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak'* şeklinde değiştirilmiş ve tümceye bazı sözcükler eklenmişse de iptal talebinin gerekçesini oluşturan yetki alanının yasa ile belirlenmemiş olması yönünden yeni yasa ile yapılan değişiklik, esasa ilişkin bir fark yaratmamıştır. Bu yeni düzenlemede de belirsiz bir alan idarenin takdirine bırakılmaya devam etmektedir.

İptali istenen kural, fıkra ile yapılan değişiklikten sonra da eskisiyle aynı sonucu doğurduğundan, sırf yasa değişikliği vuku bulmuş olası nedeniyle Karar Verilmesine Yer Olmadığına karar verilmesi, anayasaya uygunluk denetiminin esaslarıyla bağdaşmaz. Zira bu takdirde yasa koyucu, iptal davası konusu edilen her kuralı, anlam ve kapsamını etkilemeksizin biçimsel değişikliklere tabi tutarak, anayasaya uygunluk denetimini işlevsiz kılabilir. Bu nedenle kuralın Anayasaya uygunluk yönünden incelenmesi gerekirken KVYO kararı verilmesine katılmıyoruz.

2. Yasa'nın 29. Maddesinin Birinci Fıkrasının Son Tümcesi

İptali istenen kuralda, gelirler kontrolörlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir. Ancak maddede gelirler kontrolörü olabilmek için belirli fakültelerden mezun olmak ve stajyer olarak mesleğe kabul edildikten sonra üç yıl çalışmak koşulu dışında herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Buna göre, yasa ile çerçevesi yeterince çizilmemiş, geniş bir alan idarenin takdirine bırakılmaktadır. Dava dilekçelerinde de yer alan gerekçelerle, kural Anayasanın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır.

3. Yasa'nın 29. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Son Tümceleri

Bu fıkralarda iptali istenen tümceler, vergi denetmenleri ile devlet gelir uzmanlarının ve vergi istihbarat uzmanlarının mesleğe alınmaları, yeterlik sınavı ve çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

Bu tümcelerin içinde yer aldığı fıkralarda 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (c) bendiyle yapılan değişiklikle her ne kadar,

- ikinci fıkra da yer alan *'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar'* tümcesi *'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar'* şeklinde;

- üçüncü fıkra da yer alan *'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar'* tümcesi de *'Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, gelir uzmanlığı veya vergi istihbarat uzmanlığına, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar'* şeklinde yeniden düzenlenmiş ise de,

iptal davasına konu yasa kurallarının anlamını değiştirmeyen başka hususların, cümlelerin sonuna virgül konularak eklenmesi veya cümle içinde sayılan görev unvanları değiştirilmeksizin birinin diğerinden önce veya sonra zikredilmesi, iptali istenen kuralların Anayasaya aykırılığı yönünden her hangi bir değişiklik doğurmamıştır. Her iki fıkranın vergi denetmenleri, vergi istihbarat uzmanları ve devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınma ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirlenmesine ilişkin son tümceleri fıkra da yapılan değişiklikten etkilenmemiştir. Bu nedenle iptal davasının gerekçelerini oluşturan Anayasaya aykırılık savlarının geçerliliklerini sürdürdüğü gözetilmeksizin KVYO kararı verilmesi, yukarıda 29. maddenin birinci fıkrasına ilişkin olarak açıklandığı gibi, anayasaya uygunluk denetiminin yapılamaması sonucunu doğurur.

Bu nedenlerle karara katılmıyoruz.

Başkanvekili

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Mustafa YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

I- Yasa'nın 24. Maddesinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi:

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. maddesinin Vergi Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerini belirleyen dava konusu ikinci fıkrasında yer alan 'bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilâflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak' ibaresi, 28.3.2007 günlü, 5615 sayılı ve 18.2.2009 günlü 5838 sayılı Yasalarla değiştirildiğinden ikinci fıkranın tümü hakkında, karar verilmesine yer olmadığı yolunda karar verilerek değiştirilmeyen bölümler de Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında bırakılmıştır.

Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurularının konusunu oluşturan kuralların tümüyle yasal değişikliğe uğramaları halinde, iptal davalarının doğrudan soyut norm denetimine ilişkin oldukları da gözetildiğinde, söz konusu başvurular hakkında karar verilmesinde, hukuki yarar bulunmamakta ise de yapılan değişikliğin, dava konusu kuralın bir bölümüne yönelik olması durumunda kalan bölüm hakkında incelemenin sürdürülmesi gerekir. Aksi halde dava konusu kurallarda, daha sonraki yasal düzenlemelerle yapılacak en küçük değişiklikler o kuralların, iptal davası yoluyla Anayasal denetiminin yapılmasını engelleyecektir. Böyle bir sonucu Anayasa yargısının amacı ve işleviyle bağdaştırmak olanaksızdır.

Açıklanan nedenlerle 5345 sayılı Yasa'nın 24. maddesinin dava konusu ikinci fıkrasının değiştirilmeyen bölümüne ilişkin Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılarak esas hakkında karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

II- Yasa'nın 29. Maddesindeki Tümcelerin İncelenmesi:

5345 Sayılı Yasa'nın 29. maddesinin birinci fıkrasının son tümcesinde gelirler kontrolörlerinin, mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın, kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili 70. maddesinin ikinci fıkrasında, 'Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez'; kamu hizmeti görevlileri hakkında 128. maddesinin ikinci fıkrasında da 'Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.' denilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği öngörülmektedir. Bu ilke uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirlenmemiş bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkilendirilmiş olması da yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasa'ya uygun olabilmesi için yasada sınırlarının çizilmesi temel esaslarının belirlenmesi gerekir. Ayrıca, Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp, yerine getirileceğinden, idarenin kaynağını yasa'dan almayan yetki kullanamayacağı açıktır. Anayasa'nın 124. maddesinde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve

tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarabilecekleri öngörüldüğünden idarenin yönetmelikle düzenleme yapılabilmesi için öncelikle sınırları yasa ile belirlenmiş bir alanın bulunması gerekir. Ayrıntıların, kimi teknik ve uzmanlıkla ilgili konuların düzenlenmesi ise kuşkusuz idareye bırakılabilir. Buna göre, İdareye yasa ile esasları belirlenmemiş, bir alanda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğuracağından Anayasa'nın 7. maddesine dolayısıyla 8. maddesine de aykırılık oluşturur .

29. maddenin birinci fıkrasında mesleğe alınacak gelirler kontrolörlerinin, nitelikleri belirlenmiş ise de bu fıkranın dava konusu son tümcesinde mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmıştır. Böylece, söz konusu fıkra da belirtilen mesleğe alınma sırasındaki özel yarışma sınavları ile yeterlik sınavlarının konusu, kimler tarafından yapılacağı ve nasıl değerlendirileceği gibi konuların düzenlenmesi idareye bırakılmıştır. Oysa, Anayasa'nın 128. maddesine göre bu hususların Yasa ile belirlenmesi gerekir. Ayrıca, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğini öngören Anayasa'nın 70. maddesi de atanmaya esas olacak koşulların önceden nesnel biçimde yasayla belirlenerek idarenin keyfi uygulamalarına yol açılmamasını zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenlerle 29. maddenin birinci fıkrasının son tümcesi Anayasa'ya aykırıdır.

Öte yandan, 29. Madde'nin ikinci ve üçüncü fıkralarında, 18.2.2009 günlü 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesi ile birer cümle değiştirilmiş ise de bu fıkraların dava konusu son tümcelerinde hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Ancak, değişikliğin tüm fıkra'yı etkilediği gerekçesiyle söz konusu tümceler hakkında esas inceleme yapılmayarak karar verilmesine yer olmadığı yolunda karar verilmiştir. Dava konusu tümcelerde bir değişiklik yapılmadığı halde bunlar hakkında esas incelemenin sürdürülmemesi, Yasa'nın 24. maddesinin ikinci fıkrası için yukarıda belirtilen gerekçeyle Anayasal denetimin amacı ve işleviyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle 29. maddenin birinci fıkrasının son tümcesinin iptali; ikinci ve üçüncü fıkralarının son tümcelerinin ise Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılarak esas hakkında karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

AZLIK OYU

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

1- 24. Maddesinin İkinci, 29. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Son Tümceleri Yönünden:

Yasaların Anayasa'ya aykırılıkları öne sürülerek açılan iptal davalarını gören Anayasa Mahkemesi'nin temel işlevi yasaların Anayasa'ya aykırılıklardan arındırılmasıdır. Dava sürecinin uzaması, iptal isteminin yapıldığı tarihteki Anayasa'ya aykırılıkların gündemden çıkarılmasına etken olmamalıdır. Çünkü, yargılama süreci içinde yasalar etkinliklerini oluşturmuş, anayasal çelişkiler olumsuz sonuçlara neden olmuş olabilir. Bu sakıncaları gidermenin çözümü davaların açıldıkları tarihteki koşullarla irdelenmesidir. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümemesi böylesi bir sonuca olanak vermemektedir. Hiç kuşku yok ki somut kural denetimlerinin konu edildiği itiraz istemleri üzerine verilen kararlar dava açan yargı yerlerindeki uyumsuzluklar üzerinde sonuç doğuracaktır. Bu bağlamda iptali istenen yasal kuralın değişmesi halinde iptal davalarında geçerli olacak ölçüt, yasalardaki değişikliklerin salt değiştirdikleri metinler yönünden etki göstermesi olmalıdır. Ters durumlar kurallardaki bölümsel değişikliklerle anayasa yargısının önüne geçilmesi sonucunu doğuracaktır. Böyle bir sonuç ve denetimden kaçınmanın, anayasal görev ve işlevi etkisiz bir buyruk durumuna dönüştüreceği açıktır.

Yasalarda yapılan bölümsel değişikliklerin kuralın bütününe yansımaları olasılığı da anayasa yargısı karşısında haklı bir gerekçe olamaz. Yapılan değişiklik belki kuralın anlam ve kapsamındaki yorum ve çıkarılacak sonuçla ilintili değerlendirmelerde gündeme gelebilecek, gerekli yargısal çözümlemelere o aşamada bakılacaktır. Başka bir aktarımla, yargı yeri denetimini anayasa ilkeleriyle yaptığından, kuralın değişmemiş bölümünün değişikliğe bürünmesi veya bürünmemesi, iptal istemine bakılmasına ve anayasal ölçütlerle irdelenmesine engel oluşturmamalıdır. Kaldı ki, yasa koyucu yeni bir metin oluşturma amacını gütse, kuralın bir bölümünü değil tamamını değiştirme istencini kullanırdı. Anayasa yargısının yasa koyucunun iradesini değiştirmesi ise söz konusu olamaz.

Öte yandan somut olguda fıkraya getirilen eklerin, iptal istemine konu olan metnin yapısında ve özünde hiçbir etkisi bulunmamaktadır.

Bu bakımdan iptale konu fıkralardaki bölümsel değişiklikler, fıkranın değişmemiş bölümlerinin incelenmesine engel oluşturmamalıdır. İşin esastan incelenmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bu bölümlerine karşıyım.

2- 29. Maddesinin Birinci Fıkrasının Son Tümcəsi Yönünden:

Anayasa'nın 7. maddesi yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini vurgulamıştır.

Anayasa 124. maddesiyle de bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarabileceklerini öngörmüştür.

Buna göre temel düzenleme görevi yasa şeklinde yasama tarafından yapılacak, yürütme ise yasaların uygulanmasına yönelik yönetmelik çıkarabilecektir.

5345 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ilk fıkrasının birinci ve ikinci tümcesinde gelirler kontrolörlerinin lisans eğitimlerine, yarışma ve yeterlik sınavına, başarılı olanların atanmalarına

Esas Sayısı : 2005/66
Karar Sayısı : 2009/102

değinilmiş, iptale konu son tümcesiyle mesleğe alınma, yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmeliğe bırakılmıştır.

Oysa, Anayasa yönetmeliklerin yasaların uygulanmasına yönelik olacağını belirtmiştir. Yasa maddesinde yarışma ve yeterlik sınavların konuları, sınavı yapacak birimler, sınavların şekli, sözlü sınavların teknik aygıtlarla saptaması, sınav türlerinin başarı oranları ve birbirlerine etkileri, adaylık sırasında üstlenilecek görev, ödev ve işlevler, alacakları siciller konusunda ilkeler yer almamaktadır. Bu durumda yönetmeliğin hangi yasal metnin uygulanmasını göstereceği belirsizdir. Ulaşılan sonuç, herhangi bir ölçüye, ilkeye dayanmadan yürütmenin sınırsız yetki devraldığıdır. Bu ise Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığın açık göstergesidir.

Açıklanan nedenlerle 5345 sayılı Yasa'nın değinilen kurallarının iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK