

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2010/26

Karar Sayısı : 2011/161

Karar Günü : 8.12.2011

R.G. Tarih-Sayı : 07.02.2012-28197

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURANLAR:

1- Trabzon İdare Mahkemesi (Esas Sayısı: 2010/26)

2- Ankara 8. İdare Mahkemesi (Esas Sayısı: 2010/111)

İTİRAZIN KONUSU: 4.1.1961 günlü, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (a) bendinin, 25.6.2009 günlü, 5917 sayılı Kanun'un 47. maddesinin (3) numaralı fıkrasıyla yeniden düzenlenen 'Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan...' biçimindeki ibaresinin Anayasa'nın 10. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarında görevli döner sermaye saymanlarına ek ödeme yapılması istemiyle yapılan başvuruların reddi üzerine açılan iptal davalarında, ek ödeme yapılacakların kapsamını belirleyen 213 sayılı Kanun'un ek 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer alan ibarenin Anayasa'ya aykırılığı savını ciddi bulan Mahkemeler, iptalleri için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 47. maddesiyle değiştirilen, 4.1.1961 günlü, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun iptali istenilen ibareyi de içeren ek 13. maddesi şöyledir:

'EK MADDE 13- (Fıkra 1,2,3 Mülga: 20/6/2001-4684/15 md)

4. Maliye Bakanı:

a) (Mülga : 5/7/1991-KHK - 433/16md.; Yeniden düzenleme: 19/8/1991-KHK- 449/3 md. Değişik : 20/3/1997-KHK - 570/12 md.)

Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan memurlar ile sözleşmeli personele (Vergi Denetim Kurulu Başkan ve Yardımcıları, Vergi Müfettişi ve Yardımcıları ile bağlı kuruluşların kadro karşılığı sözleşmeli personeli hariç)

en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) % 200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yaptırmaya,

b) Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatında çalışan (sözleşmeli olarak istihdam edilenler dahil) personele, normal mesai gün ve saatleri dahilinde, daire dışında yapılan çalışmalarda, aylık toplam 100 saati geçmemek üzere, dışarıda geçirilen her bir saat için, karşılığı genel bütçeden ödenen fazla mesai ücreti esas alınmak suretiyle, bu ücretin üç katını aşmayacak şekilde ödeme yaptırmaya;

c) Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında çalışan memurlar ile sözleşmeli personele, ayda 100 saati aşmayacak şekilde yaptırılacak ek fazla mesai karşılığında, fazla mesainin yaptırıldığı saatler, çalışma mahalleri, çalışmaların resmi tatil ve bayram günlerinde yaptırılması gibi hususlar dikkate alınmak suretiyle, Genel Bütçeden ödenen fazla mesai ücretinin beş katını aşmayacak şekilde, saat başına farklı fazla mesai ücreti tespitine,

d) (Ek: 28/12/2001-4731/4 md.) Şehirler arası yollarda yapılacak vergi denetimlerine yardımcı olmak üzere görevlendirilen güvenlik görevlilerine de bu esaslar dahilinde fazla çalışma ücreti ödenmesine,

Yetkilidir.

Ek ödemelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun aylıklara ilişkin hükümleri uygulanır.

(Ek hüküm : 26/12/1993 - 3946/2 md.) Görev yapılan birim ve iş hacmi,görev mahalli, görevin önem ve güçlüğü,personelin sınıfı, kadro ünvanı,derecesi ve atanma biçimi gibi kriterlere göre yapılacak ek ödemelerin farklı miktarları ve ödemeye ilişkin usul ve esasları Maliye Bakanı tarafından tespit edilir.

(Ek hüküm : 26/12/1993 - 3946/2 md.) Yukarıda belirtilen esaslar dahilinde yapılacak ödemeler Gelir Vergisine tabi tutulmaz. (Ek cümle: 20/6/2001-4684/15 md.) Bu ödemeler bütçeden karşılanır. Bağlı kuruluşlar personeline yapılacak ek ödemelerin belirlenmesinde, bunlara ödenmekte olan ikramiye, fazla mesai ücreti gibi farklı ödemeler ile diğer imkanlar dikkate alınır ve bağlı kuruluş bütçelerinden ödenir.

(Ek paragraf:17/9/2004-5234/5 md.) Bu madde kapsamında bulunan personele yapılan ikramiye, teşvik primi, teşvik ödemesi, döner sermaye katkı payı ödemeleri, döner sermaye gelirlerinden yapılan ek ödemeler ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu uyarınca ödenen tutarlar ile Maliye Bakanlığınca belirlenecek benzeri ödemelerin net tutarları, bu madde kapsamında yapılan ek ödemenin aylık net tutarından mahsup edilir. Mahsuba ilişkin esas ve usulleri belirlemeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeme ilgili mevzuatı uyarınca ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, döner sermaye payı, ikramiye, ücret ve her ne ad altında olursa olsun benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.

(Mülga beşinci fıkra: 20/6/2001-4684/15 md.)

6. (Ek: 7/7/2011-KHK-646/4 md.) En yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil);

a) Vergi Denetim Kurulu Başkan ve Yardımcılarına %200'ünü,

b) Vergi Müfettişi ve Yardımcılarından; görev yeri Küçük ve Orta Ölçekli Mükellefler Grup Başkanlığı olarak belirlenenlere %100'ünü, diğer grup başkanlıkları olarak belirlenenlere %200'ünü,

geçmemek üzere her ay ek ödeme yapılabilir.

Vergi Denetim Kurulu Başkan Yardımcıları ile Vergi Denetim Kurulu Başkanlığında Vergi Müfettişlerinden Grup Başkanı olarak görevlendirilenlere en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %50'sini geçmemek üzere ayrıca ek ödeme yapılabilir.

Söz konusu ek ödemelerin oranı ile esas ve usulleri; görev yapılan grup başkanlıkları, görev yapılan yer, kadro unvan ve derecesi gibi kriterler birlikte veya ayrı ayrı dikkate alınarak Maliye Bakanı tarafından belirlenir. Bu ödemelerde 657 sayılı Kanunun aylıklara ilişkin hükümleri uygulanır ve bu ödemelerden damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesinti yapılmaz.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararlarında, Anayasa'nın 10. maddesine dayanılmış, 153. maddesi ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

A- 2010/26 Esas Sayılı Başvuru

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ ve Recep KÖMÜRCÜ'nün katılımlarıyla 1.4.2010 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

B- 2010/111 Esas Sayılı Başvuru

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN ve Celal Mümtaz AKINCI'nın katılımlarıyla 7.12.2010 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1-7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ve Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- BİRLEŞTİRME KARARI

4.1.1961 günlü, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasının 5917 sayılı Yasa'nın 47. maddesinin üçüncü fıkrasıyla yeniden düzenlenen (a) bendinde yer alan 'Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan' ibaresinin iptaline karar verilmesi istemiyle yapılan itiraz başvurusuna ilişkin 2010/111 esas sayılı davanın, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2010/26 esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin 2010/26 esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 7.12.2010 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

VI- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararları ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararlarında, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendinde yer alan '*Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı kadrolarında*' ibaresinin Anayasa Mahkemesi'nin 20.3.2008 günlü, E.2006/109, K.2008/82 sayılı kararıyla iptal edildiği, iptal hükmüyle oluşacak hukuki boşluğun giderilmesi amacıyla yapılan 213 sayılı Kanun'un ek 13. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendindeki 5917 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişikliğin Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği hükümle aynı olduğu, eşitlik ilkesine aykırılığı nedeniyle iptal edilen hükümle aynı hukuki sonuçlar doğurduğu belirtilerek, kuralın Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle iptali istenen kural Anayasa'nın 153. maddesi yönünden de incelenmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ek 13. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendi ile ek ödeme yapılabilmesi için ek ödeme yapılacak memurlar ile sözleşmeli personelin Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışma zorunluluğu getirilmiştir. Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan memurlar ile sözleşmeli personele (Vergi Denetim Kurulu Başkan ve Yardımcıları, Vergi Müfettişi ve Yardımcıları ile bağlı kuruluşların kadro karşılığı sözleşmeli personeli hariç), en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %200'ünü geçmemek üzere ek ödeme yapılabilir.

Kuralla, Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatında çalışan memurlar ve sözleşmeli personele maaşlarının dışında ek ödeme yapılması konusunda Maliye Bakanına yetki verilmiş ancak, kadroları Maliye Bakanlığı'nda olmayan döner sermaye saymanlarına ek ödemede bulunulabilmesi için herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, '*Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar*'denilmektedir. Buna göre, Anayasa Mahkemesi kararları

yayımlanmakla bağlayıcılık özelliği kazandığından, yasama organı aynı konuda farklı bir yasada düzenleme yapsa bile bu kararları etkisiz veya sonuçsuz bırakacak tutum ve davranışlardan kaçınmak ve iptal edilen kuralları yeniden yasalaştırmamak zorundadır. Anayasa Mahkemesi kararlarının sonuçları kadar gerekçeleri de bağlayıcıdır. Çünkü kararlar gerekçeleri ile bir bütünlük oluştururlar ve bu doğrultuda yasamanın da içinde yer aldığı devletin ve kişilerin etkinliklerinde yönlendirici ve belirleyici olurlar. Bu nedenle yasama organı iptal edilen yasaların yerine yeni düzenleme yaparken kararların gerekçelerini de gözönünde bulundurmakla yükümlüdür.

Bir yasa kuralının Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kuralla içeriği yönünden '*aynı*' ya da '*benzer*' olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Burada iki kuralın '*teknik, içerik ve kapsam*' bakımından da benzer olması aranacaktır. Teknik içerik ve kapsam bakımından benzerlik, iptal edilen yasa ile yeniden çıkarılan yasanın sözcüğü sözcüğüne aynı olması anlamına gelmez. Çünkü, böyle bir anlayış Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasındaki kuralı anlamsız ve uygulanmaz kılar. Konu ve kapsam bakımından sözcüklerde farklılıklar olsa bile ikinci yasanın aynı amaç doğrultusunda Anayasa Mahkemesi kararına karşın onu etkisiz kılmak amacıyla çıkarıldığının saptanması aranan koşulun gerçekleşmiş sayılması için yeterlidir.

213 sayılı Kanun'un ek 13. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendine göre ek ödeme yapılabilmesi için ek ödeme yapılacak memurlar ile sözleşmeli personelin Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışıyor olması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 20.3.2008 günlü, E.2006/109, K.2008/82 sayılı kararında, kadroları Maliye Bakanlığı bünyesinde olan saymanlarla, kadroları bu Bakanlık bünyesinde olmamakla birlikte disiplin, sicil ve yargılanmalarına karar verilme gibi personel işlemleri anılan Bakanlık tarafından yürütülen saymanların, yaptıkları görevlerin nitelikleri, sorumlulukları, personel işlemleri ve Sayıştay'a hesap verme konularındaki durumları aynı olduğundan aynı yasa kurallarına tabi tutulmaları Anayasa'nın eşitlik ilkesi gereği olduğu, bu nedenle kadroları Maliye Bakanlığı'nda bulunmayan ancak, yukarıda belirtilen personel işlemleri yönünden anılan bakanlıkla ilgisi bulunan saymanların, sadece kadro ölçütünden hareketle kadroları bu Bakanlıkta bulunan saymanların yararlandıkları ek ödemeden yararlandırılmamaları Anayasa'nın 10. maddesine aykırı bulunmuş ve kural iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin '*iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine*' karar vermesi ve kararın 5.7.2008 günlü, 26927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanması nedeniyle iptal kararı 5.7.2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği kural ile itiraz konusu kural arasında ilk bakışta farklılık varmış gibi görünse de, farklılık maddenin önceki halinde bulunan '*kadroları*' ibaresinin itiraz konusu kuralda yer almamasından kaynaklanmaktadır. Ancak, anılan ibarenin madde metninden çıkarılması halinde dahi maddenin kapsadığı kişiler değişmemektedir. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği kural ile itiraz konusu kural kapsam ve içerik yönünden aynı niteliktedir.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 153. maddesine dayanılarak iptal edildiğinden 10. maddesi yönünden incelenmemiştir.

VII- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında '*Kanun, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi İptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez*' denilmekte, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkında Kanun'un 66. maddesinin üçüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır.

213 sayılı Kanun'un itiraz konusu ek 13. maddesinin dördüncü fıkrasının (a) bendinde yer alan ibarenin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince iptal hükmünün, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VIII- SONUÇ

1- 4.1.1961 günlü, 213 sayılı Vergi Usul Kanun'un ek 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (a) bendinin, 25.6.2009 günlü, 5917 sayılı Kanun'un 47. maddesinin (3) numaralı fıkrasıyla yeniden düzenlenen 'Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan...' biçimindeki ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2- 213 sayılı Kanun'un ek 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (a) bendinin 'Maliye Bakanlığı ile bağlı kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatında çalışan...' biçimindeki ibaresinin iptal edilmesi nedeniyle, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

8.12.2011 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkanvekili	Başkanvekili	Üye
Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN