

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2011/81

Karar Sayısı : 2012/78

Karar Günü : 24.5.2012

R.G. Tarih-Sayı : 13.10.2012-28440

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara 5. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin '*Ortak Hükümler*' bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinin, Anayasa'nın 10. maddesine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

Davacı tarafından, kendisine bir derece verilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin '*ORTAK HÜKÜMLER*' bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi şöyledir:

'Mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan; Başbakanlık, Bakanlık, Müsteşarlık ve bağımsız genel müdürlükler müfettiş yardımcıları ile bağlı müfettiş yardımcıları ve Diyanet İşleri Başkanlığı müfettiş yardımcıları, Sosyal Güvenlik Kurumu Müfettiş Yardımcıları, Başbakanlık Uzman Yardımcıları, Vakıf Uzman Yardımcıları, Tapu ve Kadastro Uzman Yardımcıları, Devlet Personel Başkanlığı Devlet Personel Uzman Yardımcıları; Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzman Yardımcıları; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Uzman Yardımcıları; Hazine Müsteşarlığı Bankalar Yeminli Murakıp Yardımcıları, Stajyer Hazine Kontrolörleri, Maiyet memurları; Dışişleri Bakanlığı meslek memurları konsolosluk ve ihtisas memurları; Maliye Bakanlığı Hesap Uzman Yardımcıları, Sigorta Denetleme Uzman Yardımcıları ve Aktüer Yardımcıları, Bakanlıklar merkez kuruluşu stajyer kontrolörleri, İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçi Yardımcıları, Devlet Bütçe Uzman Yardımcıları, Mali Suçları Araştırma Uzman Yardımcıları, Marka Uzman Yardımcıları, Patent Uzman Yardımcıları, Vergi, Muhasebe ve Millî Emlak Denetmen Yardımcıları, Sosyal Güvenlik Uzman Yardımcıları, Çalışma Uzman Yardımcıları ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman Yardımcıları, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzman Yardımcıları, İş Sağlığı ve Güvenlik Uzman Yardımcıları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzman Yardımcıları, Kültür ve Turizm Uzman Yardımcıları, Yazma Eser Uzman Yardımcıları, Ulaştırma ve Haberleşme Uzman Yardımcıları, Denizcilik Uzman Yardımcıları, Teknik Yardım Uzman Yardımcıları, Devlet Muhasebe Uzman Yardımcıları, Devlet Malları Uzman Yardımcıları, Maliye Uzman Yardımcıları, Devlet Gelir Uzman Yardımcıları, Milli Emlak Uzman Yardımcıları, Vergi

İstihbarat Uzman Yardımcıları, Gelir Uzman Yardımcıları, Mali Hizmetler Uzman Yardımcıları, Bakanlık ve bağlı kuruluşların A.B. Uzman Yardımcıları, Hazine Uzman Yardımcıları, Dış Ticaret Uzman Yardımcıları, Diyanet İşleri Uzman Yardımcıları, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman Yardımcıları, Avrupa Birliği İşleri Uzman Yardımcıları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzman Yardımcıları, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzman Yardımcıları, Türkiye İstatistik Kurumu Uzman Yardımcıları, Eğitim Müfettiş Yardımcıları ile İçişleri Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcıları, İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcıları, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzman Yardımcıları, Çevre ve Şehircilik Uzman Yardımcıları, Orman ve Su İşleri Uzman Yardımcıları, Sanayi ve Teknoloji Uzman Yardımcıları, Gümrük ve Ticaret Uzman Yardımcıları, Gençlik ve Spor Uzman Yardımcıları, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzman Yardımcıları, Aile ve Sosyal Politikalar Uzman Yardımcıları, Aile ve Sosyal Politikalar Denetçi Yardımcıları, Ürün Denetmen Yardımcıları, Belediye Müfettiş Yardımcıları, Milli Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı Müfettiş Yardımcılarının özel yeterlik sınavı yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlik sınavlarında başarı göstererek Müfettişliğe, Kaymakamlığa, Başbakanlık Uzmanlığına, Vakıf Uzmanlığına, Tapu ve Kadastro Uzmanlığına, Devlet Personel Uzmanlığına, Afet ve Acil Durum Yönetimi Uzmanlığına, Bankalar Yeminli Murakıplığına, Hesap Uzmanlığına, Sigorta Denetleme Uzmanlığına ve Aktüerliğine, Kontrolörlüğe, İçişleri Bakanlığı Dernekler Denetçiliğine, Devlet Bütçe Uzmanlığına, Mali Suçları Araştırma Uzmanlığına, Marka Uzmanlığına, Patent Uzmanlığına, Vergi, Muhasebe ve Millî Emlak Denetmenliğine, Sosyal Güvenlik Uzmanlığına, Çalışma Uzmanlığına, Yurt Dışı İşçi Hizmetleri Uzmanlığına, İş Sağlığı ve Güvenliği Uzmanlığına, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim Uzmanlığına, Kültür ve Turizm Uzmanlığına, Yazma Eser Uzmanlığına, (32) Ulaştırma ve Haberleşme Uzmanlığına, Denizcilik Uzmanlığına, Teknik Yardım Uzmanlığına, Devlet Muhasebe Uzmanlığına, Devlet Gelir Uzmanlığına, Devlet Malları Uzmanlığına, Maliye Uzmanlığına, Gelir Uzmanlığına, Mali Hizmetler Uzmanlığına, Milli Emlak Uzmanlığına, Vergi İstihbarat Uzmanlığına, Hazine Uzmanlığına, Dış Ticaret Uzmanlığına, Diyanet İşleri Uzmanlığına, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanlığına, Avrupa Birliği İşleri Uzmanlığına, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanlığına, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Uzmanlığına, Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanlığına, Eğitim Müfettişliğine, İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığına, İstihdam ve Meslek Uzmanlığına, Kalkınma Bakanlığı Planlama Uzmanlığına, Çevre ve Şehircilik Uzmanlığına, Orman ve Su İşleri Uzmanlığına, Sanayi ve Teknoloji Uzmanlığına, Gümrük ve Ticaret Uzmanlığına, Gençlik ve Spor Uzmanlığına, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Uzmanlığına, Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlığına, Aile ve Sosyal Politikalar Denetçiliğine, Ürün Denetmenliğine, Dışişleri Bakanlığı meslek memurluğu ile konsolosluk ve ihtisas memurluğunda ise Dışişleri Bakanlığınca sınavla girilmesi şart koşulan bir dereceye atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanır.'

B- Dayanılan Anayasa Kuralı

Başvuru kararında, Anayasa'nın 10. maddesine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI ve Erdal TERCAN'ın katılımlarıyla 22.9.2011 gününde

yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Anayasa Mahkemesi Raportörü Erhan TUTAL tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralı ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, özel yarışma sınavı ile mesleğe alınan muhasebe uzman yardımcılarının, üç yıl olarak belirlenen yardımcılık dönemi sonunda yeterli sınavına tabi tutularak başarılı olanların muhasebe uzmanlığı kadrosuna atanabilecekleri düzenlenerek muhasebe uzmanlığının kariyer meslek olarak belirlendiği, 657 sayılı Kanun'un 36. maddesinin Ortak Hükümler başlıklı (A) fıkrasının 11. bendinde sayılan kariyer mesleklere atanma sırasında ayrıca bir derece verilmesi uygulamasının anılan kanun hükmündeki eksik düzenleme nedeniyle muhasebe uzmanlarına uygulanmadığı; mesleğe girişleri, yeterlik sınavları, görev ve çalışma usul ve esasları paralellik gösteren ve bu anlamda durumları özdeş olan unvanlar arasında kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olmayan bir biçimde ayırım yapılması ve aynı durumda olanlara farklı kuralların uygulanması sonucunu doğurduğundan eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, bu Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurların sınıflarını belirleyen 36. maddesinin 'Ortak Hükümler' bölümünün (A) fıkrası, sınıfların öğrenim durumlarına göre giriş ve yükselebilecek derece ve kademelerini göstermektedir.

Söz konusu fıkranın 11. bendinde yer alan itiraz konusu kuralda da, mesleğe özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve kadro unvanı belirtilmek suretiyle tek tek sayılan bir kısım kadrolarda görev yapanların, özel yeterlik sınavı yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlik sınavlarında başarı göstererek yine belirli kadrolara atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanacağı belirtilmektedir.

Anayasa'nın 10. maddesinde, *'Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar'* denilmiştir.

'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 eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir.

Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

İtiraz konusu kural ile amaçlananın, mesleklerine özel yarışma sınavı ile alınan bir kısım memurların yapılacak yeterlik sınavlarında başarı göstererek yine 657 sayılı Kanun'da sınırlı olarak sayılan bir kısım unvanlı kadrolara atanmaları sırasında haklarında ayrıca bir derece yükselmesinin sağlanması olduğu anlaşılmaktadır.

Hukuk devletinde yasa koyucu, Anayasa kurallarına bağı olmak koşuluyla ihtiyaç duyduğu düzenlemeyi yapma yetkisine sahiptir. Yasa koyucunun, memur ve diğr kamu görevlileri ile bunların dışındaki çalışanlarla ilgili olarak, Anayasa'da belirlenen kurallara bağı kalmak, adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini gözetmek koşuluyla düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Kanun koyucunun görevin gereklerini ve yapılan işin özelliğini gözeterek farklı kurallar öngörmesinde eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine aykırılık yoktur.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 10. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Muammer TOPAL bu görüşe katılmamıştır.

VI- SONUÇ

14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin 'Ortak Hükümler' bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Muammer TOPAL'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 24.5.2012 gününde karar verildi.

Başkanvekili	Başkanvekili	Üye
Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Mehmet ERTEN	Serdar ÖZGÜLDÜR	Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Esas Sayısı : 2011/81
Karar Sayısı : 2012/78

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

Üye

Muammer TOPAL

Üye

Zühtü ARSLAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Ankara Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğü'nde Muhasebe Uzman Yardımcısı olarak görev yapmakta iken yeterlilik sınavında başarılı olduktan sonra Muhasebe Uzmanı olarak atanan davacı tarafından, diğer uzmanlık kadrolarına yapılan atamalarda olduğu gibi kendisine de bir derece verilmesi istemiyle yapılan başvurunun, 'davacının bulunduğu 'Muhasebe Uzmanı' kadrosunun Yasa'da sayılan kadrolar arasında bulunmadığı' gerekçesiyle reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu 657 sayılı Yasa'nın 36. maddesinin 'Ortak Hükümler' bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinin, Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu sonucuna varan Ankara 5. İdare Mahkemesi iptali için başvurmuştur.

İtiraza konu düzenlemede belirtilen çok sayıda unvan yanında, Muhasebe ve Milli Emlak Denetmenliği ile Milli Emlak Uzmanlığı'na sınavla girilmesi şart koşulan bir dereceye atanmaları sırasında ve bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

178 sayılı KHK'nin Ek 34. maddesinde, 659 sayılı KHK'nin 17. maddesiyle yapılan değişiklikle, Muhasebe Denetmeni, Milli Emlak Denetmeni, Muhasebe Uzmanı ve Milli Emlak Uzmanı kadro unvanları 'Defterdarlık Uzmanı' şeklinde değiştirilmiş; 657 sayılı Yasa'nın itiraza konu kuralında da değişiklik yapılarak, 'Defterdarlık Uzmanı' kadro unvanı da anılan düzenlemeye eklenmiştir.

Bu durumda, 'Muhasebe Uzmanı' unvanı ile birlikte 'Defterdarlık Uzmanı' unvanı altında birleştirilen diğer unvanlara ve bilahare 'Defterdarlık Uzmanı' unvanına bir derece verilirken muhasebe uzmanına verilmemesinin eksik düzenleme suretiyle, eşitsizliğe ve ayrımcılığa yol açtığı açıktır.

Diğer taraftan, 178 sayılı KHK'nin 43. maddesinin (b) bendinde, Bakanlık taşra teşkilatında, Muhasebe Uzmanı ve Milli Emlak Uzmanı çalıştırılabileceği; bunların en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından (taşra teşkilatında çalıştırılacak olanlarda en az 2 yıllık yükseköğretim kurumlarından) mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe uzman yardımcısı olarak alınacakları ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak şartıyla Bakanlık merkezinde açılacak yeterlik sınavına girme hakkını kazanacakları, yeterlilik sınavında başarılı olanların kadrolarına uygun uzman unvanını alacakları; uzmanların mesleğe giriş ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği hükmüne yer verilmiş; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Uzmanları Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde de Muhasebe Uzmanlarının görev, sorumluluk, çalışma ve atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenerek, muhasebe uzmanlarının özel yarışma sınavıyla mesleğe girebilecekleri ve belli bir çalışma döneminden sonra yeterlilik sınavına tabi tutularak yardımcılık dönemini tamamlayıp mesleğe atanacakları düzenlenmek suretiyle 'Muhasebe Uzmanlığı'nın kariyer meslek olduğu vurgulanmıştır.

İtiraza konu kuralda, mesleklerine özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle alınan ve yönetmeliklerine göre yapılacak yeterlilik sınavlarında başarı göstererek Kanun'da gösterilen kadro unvanlarına atanmaları sırasında bir defaya mahsus olmak üzere haklarında ayrıca bir derece yükselmesi uygulanacak olan unvanlar arasında 'Milli Emlak Uzmanı' sayılırken, aynı yöntemlerle mesleğe alınan 'Muhasebe Uzmanı'nın sayılmaması da başka bir eşitsizlik nedenidir.

Anayasa'nın 5. maddesinde, 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 maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa'nın 'çalışma hakkı ve ödevi'nin düzenlendiği 49. maddesinde de devlete çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir. Anayasa ile her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu güçlendirerek sürdürme görevi verilen hukuk devletinin, sosyal alanda Anayasa'nın öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmesi, çalışma hayatında barışı sağlayabilmesi, aynı hukuksal konumda bulunan çalışanlar için eşitliğe dayanan adil ve hakkaniyete uygun kurallar getirmesi ile mümkün olabilir. Anayasa'nın 10. maddesinde, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı hükme bağlanmasına karşın, yasakoyucu tarafından itiraz konusu düzenlemede belirtilen unvanlara bir derece verilirken, sayılanlar gibi kariyer meslek olan 'Muhasebe Uzmanı' düzenlemeye dahil edilmeyerek ayrıcalıklı bir sınıf yaratılması, eşitlik ilkesi ve onu temel alan hukuk devleti bağlamında kabul edilemez bir durumdur.

Öte yandan, statü hukukunun geçerli olduğu memurlar ve kamu görevlileriyle ilgili alanlarda yasakoyucu, kazanılmış hakları ve hukuk güvenliğini ihlâl etmemek koşuluyla her zaman yeni düzenlemeler yaparak farklı statüler oluşturabilir. Bu statülerin herkes için eşit ve aynı derecede bağlayıcı olduğunda duraksamaya yer yoktur. Ancak, yasakoyucunun, aynı konumda bulunan kamu görevlilerinden bazıları için ayrıcalık getirerek, hak kaybını önlemek veya eşitliği sağlamak gibi haklı bir nedene de dayanmaksızın, belirli unvanları alarak yaptığı özel düzenlemenin, statü hukukunun gerekleri ile açıklanması olanaklı değildir. Ayrıca, hukuk devletinde, somut verilere dayanmaksızın, kamu yararı gibi soyut kavramlarla kişilerin özlük hakları bakımından adaletsiz ve çalışma barışını bozan kurallar getirilerek bunlara, yargısal denetim yoluyla meşruiyet kazandırılması, kişi karşısında güçlü konumda bulunan devleti, keyfi düzenlemeler yapmaya özendirebilir. Hukukun üstünlüğünün kabul edildiği bir düzende, yasakoyucunun takdir yetkisi de hukukun genel ilkelerine ve Anayasa'ya uygun olarak kullanılması gereken ve bu yönüyle de denetim dışında tutulamayacak bir yetkidir. İtiraz konusu kural yönünden, bu yetkinin eşitliğe, hakkaniyete ve adalete uygun olarak kullanılmadığı açıktır.

Belirtilen nedenlerle Kural'ın Anayasa'nın 5. ve 10. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Muammer TOPAL