

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2013/63
Karar Sayısı: 2013/163
Karar Günü: 26.12.2013
R.G. Tarih-Sayı: 27.3.2014-28954

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Kayseri 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "A-Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar" bölümünün (1) numaralı sırasının (g) bendinde yer alan "İl nüfus ve vatandaşlık müdürü," ibaresinin Anayasa'nın 10. ve 55. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

666 sayılı KHK'ye ekli (II) Sayılı Cetvel'de unvanlı kadroların esas alındığı ve bakanlıkların ve bazı kurumların taşradaki il müdürlerinin (II) Sayılı Cetvel'de sayıldığı, ancak il nüfus müdürlerinin bakanlık il müdürü olmasına rağmen (II) Sayılı Cetvel'e alınmayarak anılan KHK'nin (I) Sayılı Cetveli'nde yer alması nedeniyle il nüfus ve vatandaşlık müdürlerinin mağdur edildiği gerekçesiyle davalı idareye yapılan başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali ve Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

666 sayılı KHK'nin itiraz konusu ibaresinin de yer aldığı eki (I) Sayılı Cetvel şöyledir:

(I) SAYILI CETVEL

EK ÖDEME ORANLARI

<i>Kadro ve Görev Unvanı</i>	<i>Ek Ödeme Oranı</i> <i>(%)</i>
<i>A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar:</i>	
<i>1- Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan personel ile Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri sınıflarında bulunan</i>	

<i>personelden ek ödeme oranları ilgili gruplarında düzenlenmeyen ve kadro unvanları bu bölümde yer alan personel;</i>	
<i>a) Ek göstergeleri 7.600 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar</i>	200
<i>b) Ek göstergeleri 7.000 olarak tespit edilen kadrolarda bulunanlar</i>	198
<i>c) Genel Müdür ile ek göstergeleri genel müdür düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar</i>	195
<i>ç) Ek göstergeleri 4.800 veya daha yüksek tespit edilen kadrolarda bulunanlar ile (b) sırasında sayılanların yardımcılarında (c) sırasında yer almayanlar</i>	193
<i>d) Genel müdür yardımcısı, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri, büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcısı, ek göstergeleri genel müdür yardımcısı düzeyinde veya daha yüksek tespit edilen I. hukuk müşaviri, başkan yardımcısı ve kurum ve kurul başkanı unvanlı kadrolarda bulunanlar</i>	190
<i>e) Daire Başkanı, kadrolu yönetim kurulu üyesi, genel sekreter, büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi I. hukuk müşaviri, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer I. hukuk müşaviri, il belediye başkan yardımcısı</i>	185
<i>f) Bağlı ve ilgili kuruluş il müdürleri, milli emlak dairesi başkanı, yükseköğretim kurumları daire başkanları, bölge müdürü, Atatürk Orman Çiftliği müdürü, büyükşehirlerin merkez ilçelerinin belediye başkan yardımcısı, KİT'lerde başmüdür, kombina, fabrika, müessese ve işletme müdürleri, defterdar yardımcısı, gelir idaresi grup müdürü, il müftü yardımcısı, bakanlık, müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlüklerin bölge müdür yardımcısı ve il müdür yardımcısı, (ç), (d) ve (e) sıralarında sayılanların yardımcısı</i>	180
<i>g) İl nüfus ve vatandaşlık müdürü, il yazı işleri müdürü, il idare kurulu müdürü, il mahalli idare müdürü, il planlama ve koordinasyon müdürü, dernekler il müdürü, il afet ve acil durum müdürü, hukuk müşaviri, fakülte ve yüksekokul sekreteri, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, basın müşaviri, müşavir, müdür, şube müdürü, ilçe müftüsü, başkan, daire başkan yardımcısı, kurum sekreteri, merkez sekreteri, enstitü sekreteri, genel sekreter yardımcısı, birlik sekreteri, müze başkanı, KİT'lerde başuzman, diğer belediye başkan yardımcısı ve (f) sırasında sayılanların yardımcısı</i>	170
<i>ğ) Savunma sekreteri, sayman, müdür yardımcısı ile başkan yardımcısı unvanlı kadrolarda bulunanlar</i>	165

<i>h) Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetlerinde istisnai memur kadrolarında bulunanlardan ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünde ilgili mevzuat hükümleri uyarınca teknik denetçi olarak görevlendirilenlerden ek ödemeleri kadro unvanları itibarıyla bu Cetvelin diğer gruplarında veya bu grubun diğer sıralarında daha yüksek belirlenmemiş olanlar</i>	145
<i>ı) Büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettiş kadrolarında bulunanlar, yükseköğretim kurumları ile mahalli idareler ve bu idarelere bağlı genel müdürlüklerde 5018 sayılı Kanun hükümlerine göre iç denetçi kadrolarına atananlardan;</i>	
<i>1) 1-2 dereceden aylık alanlar</i>	165
<i>2) 3-4 dereceden aylık alanlar</i>	163
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	160
<i>4) Bunların yardımcıları</i>	155
<i>i) Diğer belediyeler ve bunlara bağlı genel müdürlüklerin başmüfettiş ve müfettişlerinden;</i>	
<i>1) 1-2 dereceden aylık alanlar</i>	155
<i>2) 3-4 dereceden aylık alanlar</i>	150
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	145
<i>4) Bunların yardımcıları</i>	140
<i>j) Bakanlık, müsteşarlık, başkanlık, bağımsız genel müdürlük taşra teşkilatları ile yükseköğretim kurumlarında ve mahalli idarelerde özel yarışma sınavı sonucunda mesleğe uzman ve denetmen yardımcısı olarak alınıp belirli süreli meslek içi eğitimden sonra özel bir yeterlik sınavı sonunda uzman ve denetmen unvanlı kadrolara (mevzuatı uyarınca sözkonusu kadrolara atananlar dahil) atananlar ile belediye iktisat müfettişlerinden;</i>	
<i>1) 1-2 dereceden aylık alanlar</i>	140
<i>2) 3-4 dereceden aylık alanlar</i>	135
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	130

4) Bunların yardımcıları	125
k) Raportör, mütercim, tercüman, çözümleyici, programcı, araştırmacı, muhasebeci, muhasip, kontrolör, antrenör, ayniyat saymanı, uzman, danışman, aktüer, araştırmacı, APK uzmanı, talim ve terbiye kurulu uzmanı, eğitim uzmanı, savunma uzmanı, sivil savunma uzmanı ve diğer uzman unvanlı kadrolarda bulunanlar	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100
l) Şef, amir ve yardımcıları, zabıta başkomiseri ve komiseri, itfaiye başçavuşu, itfaiye çavuşu ve onbaşısı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	95
m) Genel idare hizmetleri sınıfındaki diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85
2- Kadroları Teknik Hizmetler Sınıfında yer alan personel;	
a) Başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, bölge plancısı ve şehir plancısı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130
b) Jeolog, hidrolog, hidrojeolog, jeofizikçi, kimyager, fizikçi, jeomorfoloğ, arkeolog, matematikçi, istatistikçi ve astronom kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	120

2) 3-4 dereceden aylık alanlar	110
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	100
c) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	110
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	100
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	90
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	85
3- Kadroları Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Uzman tabiplerden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	200
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	190
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	180
b) Tabipler ve tıpta uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	190
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	180
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	170
c) Diş tabiplerinden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	185
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	175
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	165
ç) Veteriner hekim kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	165
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	155

3) Diğer derecelerden aylık alanlar	145
d) Eczacı kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	140
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	130
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	120
e) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan diğer personelden;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	115
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	105
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	95
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	90
4- Kadroları Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Öğretmen kadrosunda (örgün ve yaygın eğitim kurumlarındaki öğretmen unvanlı kadrolardaki yöneticiler dâhil) bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	65
5- Kadroları Avukatlık Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Ek ödeme oranları 1 nolu grupta düzenlenenler hariç, bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	150
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	140
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	130
6- Kadroları Din Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Vaiz ve eğitim görevlisi kadrolarında bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	66

2) 3-4 dereceden aylık alanlar	66
3) Diğer derecelerden aylık alanlar	66
b) Diğer kadrolarda bulunanlardan;	
1) 1-2 dereceden aylık alanlar	65
2) 3-4 dereceden aylık alanlar	65
3) 5-7 dereceden aylık alanlar	65
4) Diğer derecelerden aylık alanlar	65
7- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Müsteşar	195
b) Kurul Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, I.Hukuk Müşaviri, Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı ile bu görevleri yürüten merkezde görevli Valiler	180
c) Merkezde görevli diğer Valiler	178
ç) (a), (b) ve (c) sıralarında sayılanlar dışında kadroları merkez teşkilatında bulunanlardan (Mülkiye Müfettişleri Dahil);	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	190
3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	115
5) 2 nci dereceden aylık alanlar	155
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	130
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	130
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	105
d) Vali Yardımcısı ve Kaymakamlardan;	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	200

3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	200
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	132
5) 2 nci dereceden aylık alanlar	172
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	147
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	147
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	122
9) 6 nci dereceden aylık alanlar	137
10) 7 nci dereceden aylık alanlar	117
e) Hukuk işleri müdürlerinden;	
1) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
2) Birinci sınıf olup 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	190
3) 1 inci derecenin dördüncü kademesinden aylık alanlar	195
4) 1 inci derecenin diğer kademelerinden aylık alanlar	160
5) 2 nci dereceden aylık alanlar	195
6) 3 üncü dereceden aylık alanlar	175
7) 4 üncü dereceden aylık alanlar	175
8) 5 inci dereceden aylık alanlar	150
9) 6 nci dereceden aylık alanlar	165
10) 7 nci dereceden aylık alanlar	145
f) Kaymakam adayı	145
8- Kadroları Emniyet Hizmetleri Sınıfında yer alan personel;	
a) Birinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74
b) İkinci Sınıf Emniyet Müdürleri	74
c) Üçüncü Sınıf Emniyet Müdürleri	74

<i>ç) Dördüncü Sınıf Emniyet Müdürleri</i>	74
<i>d) Emniyet Amiri kadrolarında bulunanlar</i>	74
<i>e) Başkomiser kadrolarında bulunanlar</i>	74
<i>f) Komiser kadrolarında bulunanlar</i>	74
<i>g) Komiser yardımcısı kadrolarında bulunanlar</i>	74
<i>ğ) Polis Memuru kadrolarında bulunanlardan;</i>	
<i>1) 1-2 dereceden aylık alanlar</i>	75
<i>2) 3-4 dereceden aylık alanlar</i>	75
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	75
<i>h) Diğer kadrolarda bulunanlardan;</i>	66
<i>1) 1-4 dereceden aylık alanlar</i>	66
<i>2) 5-7 dereceden aylık alanlar</i>	66
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	66
<i>9- Kadroları Yardımcı Hizmetler Sınıfında yer alan personel;</i>	
<i>a) Bu sınıfta yer alan kadrolarda bulunanlardan;</i>	
<i>1) 1-4 dereceden aylık alanlar</i>	90
<i>2) 5-7 dereceden aylık alanlar</i>	80
<i>3) Diğer derecelerden aylık alanlar</i>	70
<i>B- Aylıklarını 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ve 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanununa Göre Alanlar:</i>	
<i>1- Subaylardan;</i>	
<i>a) Genelkurmay Başkanı</i>	103
<i>b) Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı</i>	82
<i>c) Orgeneral ve Oramiral</i>	81

<i>ç) Korgeneral ve Koramiral</i>	79
<i>d) Tümgeneral ve Tümamiral</i>	77
<i>e) Tuğgeneral ve Tuğamiral</i>	75
<i>f) Kıdemli Albay</i>	63
<i>g) Albay</i>	59
<i>ğ) Yarbay</i>	56
<i>h) Kıdemli Binbaşı</i>	68
<i>ı) Binbaşı</i>	68
<i>i) Kıdemli Yüzbaşı</i>	68
<i>j) Yüzbaşı</i>	68
<i>k) Kıdemli Üsteğmen</i>	69
<i>l) Üsteğmen</i>	69
<i>m) Teğmen</i>	69
<i>n) Asteğmen</i>	69
2- Astsubaylardan;	
<i>a) II.Kad.Kd.Bçvş.</i>	67
<i>b) Kad.Kd.Bçvş.</i>	67
<i>c) Kd.Bçvş.</i>	67
<i>ç) Kad.Bçvş.</i>	67
<i>d) Bçvş.</i>	67
<i>e) Kd.Üstçvş.</i>	68
<i>f) Üstçvş</i>	68
<i>g) Kd.Çvş.</i>	68
<i>ğ) Çvş.</i>	68

3- Uzman Jandarmalardan;	
a) VIII.Kad.Çvş.	67
b) VII.Kad.Çvş.	67
c) VI.Kad.Çvş.	67
ç) V.Kad.Çvş.	67
d) IV.Kad.Çvş.	67
e) III.Kad.Çvş.	67
f) II.Kad.Çvş.	67
g) I.Kad.Çvş.	67
ğ) Çvş.	67
4- Uzman Erbaşlardan;	
a) Uzman Çavuş	67
b) Uzman Onbaşı	67
C- Aylıklarını 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa Göre Alanlar:	
1- Profesörlerden Rektör, Rektör Yardımcısı ve Dekan olanlar	72
2- Profesörlerden Dekan Yardımcısı, Yüksekokul Müdürü olanlar ile Profesör kadrosunda üç yılını tamamlamış bulunanlar	70
3- Profesör kadrosunda bulunanlar (Diğer)	63
4- Doçent kadrosunda bulunanlar (Kazanılmış hak aylığı birinci derecede olan)	57
5- Doçent kadrosunda bulunanlar (Diğer)	68
6- Yardımcı Doçent kadrosunda bulunanlar	67
7- Araştırma Görevlisi kadrosunda bulunanlar	77
8- Diğer öğretim elemanlarından;	
a) 1-2 dereceden aylık alanlar	66

b) 3-4 dereceden aylık alanlar	66
c) Diğer derecelerden aylık alanlar	66
Ç- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki (II) sayılı cetvele dahil pozisyonlarda istihdam edilen sözleşmeli personelden (527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31 inci maddesine göre ücretleri belirlenen sözleşmeli personel dahil);	
1- Grup başmühendisi, başmühendis, başmimar, mühendis, mimar, veteriner, şehir plancısı, müdür yardımcısı, teknik şef, atölye şefi, başekspert, ekspert, teknik amir, teknik uzman, başkontrolör, kontrolör, baştabip, baştabip yardımcısı, diş tabibi, tabip, uzman tabip, uzman (Tıpta Uzmanlık mevzuatında belirtilen dallarda bu ilgili mevzuat hükümlerine göre uzmanlık belgesi alanlar), başuzman (Sümer Holding) ve şube müdürü (Sümer Holding) pozisyonlarında bulunanlar	82
2- Uzman, amir, ajans amiri, koruma güvenlik amiri, şef, koruma güvenlik şefi, koruma güvenlik grup şefi, itfaiye şefi, gar şefi, istasyon şefi, şeftren pozisyonlarında bulunanlar	67
3- Sağlık teknisyen yardımcısı pozisyonlarında bulunanlar	53
4- Diyetisyen ve tekniker pozisyonlarında bulunanlar	48
5- Teknik ressam, teknisyen, laborant, makinist (TCDD), makinist, makinist yardımcısı (TCDD), başteknisyen, konstrüktör, revizör ve sürveyan pozisyonlarında bulunanlar	47
6- Diğer pozisyon unvanlarında bulunanlar	42

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 10. ve 55. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, Zühtü ARSLAN ve M.Emin KUZ'un katılımlarıyla 6.6.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatma BABAYİĞİT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Kanun Hükmünde Kararname kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, 666 sayılı KHK'ye ekli (II) Sayılı Cetvel oluşturulurken unvanlı kadroların esas alındığı ve bakanlıkların ve bazı kurumların taşradaki il müdürlerinin (II) Sayılı Cetvel'de sayıldığı, ancak il nüfus müdürlerinin bakanlık il müdürü olmasına rağmen (II) Sayılı Cetvel'e alınmayarak anılan KHK'nin (I) Sayılı Cetveli'nde sayıldığı, "il müdürü" unvanına sahip ve İçişleri Bakanlığının nüfus hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu ildeki temsilcisi konumunda bulunan nüfus vatandaşlık il müdürleri ile 666 sayılı KHK'nin (II) Sayılı Cetveli'nde sayılan diğer bakanlıkların ildeki temsilcisi konumunda bulunan il müdürleri arasında mali hakların düzenlenmesi açısından eşitsizlik oluşturulduğu belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralın da yer aldığı 666 sayılı KHK, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerdendir. Her ne kadar başvuru kararında Anayasa'nın 10. ve 55. maddelerine dayanılmış ise de 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesine göre, ilgisi nedeniyle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 91. maddesi yönünden de incelenmiştir.

A- Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Hakkında Genel Açıklama

Anayasa'nın 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararnameler, işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduğundan yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi Anayasa'nın 148. maddesi ile Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Yargısal denetimde kanun hükmünde kararnamenin, öncelikle yetki kanununa sonra da Anayasa'ya uygunluğu sorunlarının çözülmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa'nın 148. maddesinde kanun hükmünde kararnamelerin yetki kanunlarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, yalnızca Anayasa'ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de Anayasa'ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunun denetimi de girer. Çünkü Anayasa'da, Bakanlar Kuruluna ancak yetki kanununda belirtilen sınırlar içerisinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, kanun hükmünde kararnameyi Anayasa'ya aykırı duruma getirir.

Dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa'dan alan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerinden farklı olarak, olağan dönemlerdeki kanun hükmünde kararnamelerin bir yetki kanununa dayanması zorunludur. Bu nedenle, kanun hükmünde kararnameler ile dayandıkları yetki kanunu arasında çok sıkı bir bağ vardır. Kanun hükmünde kararnamenin yetki kanunu ile olan bağı, kanun hükmünde kararnameyi aynen ya da değiştirerek kabul eden kanun ile kesilir. Kanun hükmünde kararnamenin Anayasa'ya uygun bir yetki kanununa dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki kanununa dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki kanunu iptal edilen kanun hükmünde kararnamelerin içeriği Anayasa'ya aykırılık oluşturmasa bile bunların Anayasa'ya uygunluğundan söz edilemez.

Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa'ya uygunluk denetimi, kanunların denetiminden farklıdır. Anayasa'nın 11. maddesinde, “*Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*” denilmektedir. Bu nedenle kanunların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. Kanun hükmünde kararnameler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki kanununa hem de Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar.

Anayasa'da kimi konuların kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi yasaklanmaktadır. Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasında “*Sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler...*”in kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Bu kural gereğince, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna ancak kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesi yasaklanmış alana girmeyen konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir.

Anayasa'nın herhangi bir maddesinde kanunla düzenleneceği öngörülen bir konunun, Anayasa'nın 91. maddesinin birinci fıkrasının açıkça yasakladığı hükümler ile ilgili olmadıkça ya da Anayasa'nın 163. maddesinde olduğu gibi kanun hükmünde kararname çıkarılamayacağı açıkça belirtilmedikçe kanun hükmünde kararname ile düzenlenmesi Anayasa'ya aykırılık oluşturmaz.

B- İtiraz Konusu Kuralın 6223 Sayılı Yetki Kanunu Kapsamında Olup Olmadığının İncelenmesi

Anayasa'nın 91. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacının, kapsamının, ilkelerinin, kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kanun hükmünde kararnamenin çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterilmesi gerekir. Buna göre bir kanun hükmünde kararnamenin Anayasa'ya uygun olduğunun kabulü öncelikle konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden dayandığı yetki kanununa uygun olmasına bağlıdır. Bu bağlamda, Anayasa'nın ikinci kısmının “*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*” başlıklı üçüncü bölümünde düzenlenen haklar içinde kalan ve Anayasa'nın 91. maddesinde belirtilen kanun hükmünde kararnameyle düzenlenemeyecek yasak alan içinde bulunmayan kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarının 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamında kalması durumunda, kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesinde Anayasa'ya aykırı bir durumun olmayacağı açıktır.

6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amacını düzenleyen 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kapsamına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı aynı maddenin (2) numaralı fıkrasının (b) bendi ile bu bendin (7) numaralı alt bendinde ve son olarak ilkeler ve yetki süresine ilişkin hükümlerin yer aldığı 2. maddenin (1) numaralı fıkrasının (b) bendinde, kamu personelinin “*atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esasları*”ndan söz edilmiş, ancak mali haklara ilişkin bir ibareye yer verilmemiştir. Bununla birlikte, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda öngörüldüğü üzere;

- Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına,

- Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

- Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,

ilişkin düzenlemeler söz konusu olduğunda, mali haklara dair düzenlemelerin de yapılması mümkündür. Mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle ilgili olmayan hususlar 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun kapsamında bulunmadığından, kanun hükmünde kararnameyle doğrudan mali haklarda bir düzenleme yapılamaz. Bir başka ifadeyle, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amaç, kapsam ve ilkeleri bakımından kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin olarak Bakanlar Kuruluna doğrudan bir düzenleme yapma yetkisini vermediği, ancak mali ve sosyal haklarla ilgili hükümlerin 6223 sayılı Yetki Kanunu'nun amacı ve kapsamına giren konularda yapılan düzenlemelerin doğal sonucu olması durumunda mümkün olabileceği, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda öngörülen amaç, kapsam ve ilkeleriyle bağlantılı olmaksızın sırf mali konularda bir düzenleme yapılamayacağı açıktır.

İtiraz konusu kural, KHK'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "*A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar*" bölümünün (1) numaralı sırasının (g) bendinde yer alan "*İl nüfus ve vatandaşlık müdürü,*" ibaresidir. 666 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle 375 sayılı KHK'ye eklenen ek 9. maddeyle mevzuatta değişik adlar adı altında kamu personeline yapılan tüm kurumsal ek ödemeler ile genel ek ödemeler, yeni yapılan düzenlemelere paralel olarak 15.1.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmakta ve yeni ek ödeme sistemindeki kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları belirtilmektedir. İtiraz konusu kuralla "*il nüfus ve vatandaşlık müdürleri*"nin kadro ve görev unvanına karşılık gelen ek ödeme oranları düzenlenmiş olup "*il nüfus ve vatandaşlık müdürleri*"nin mali haklarına ilişkin bir düzenleme yapılmaktadır. Bir başka ifadeyle, kuralda öngörülen mali haklara ilişkin hüküm, mevcut veya yeni ihdas edilen ya da bir başka bakanlıkla birleştirilen bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesiyle bağlantılı ve bunların zorunlu sonucu olmayıp doğrudan mali haklara ilişkin bir düzenleme niteliğindedir. Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural, 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bulunmadığından Anayasa'nın 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 91. maddesine aykırı görülerek iptal edildiğinden, Anayasa'nın 10. ve 55. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

VI- SONUÇ

11.10.2011 günlü, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin eki (I) Sayılı Cetvel'in "*A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar*" bölümünün (1) numaralı sırasının (g) bendinde yer alan "*İl nüfus ve vatandaşlık müdürü,*" ibaresi, 6.4.2011 günlü, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında olmadığından, bu ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, 26.12.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Esas Sayısı : 2013/63
Karar Sayısı: 2013/163

Başkan
Haşim KILIÇ

Başkanvekili
Serruh KALELİ

Başkanvekili
Alparslan ALTAN

Üye
Mehmet ERTEN

Üye
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

Üye
Muammer TOPAL

Esas Sayısı : 2013/63
Karar Sayısı: 2013/163

Üye

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ