

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2012/129
Karar Sayısı : 2013/40
Karar Günü : 7.3.2013
R.G. Tarih-Sayı : 18.04.2013-28622

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 5. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun geçici 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının son cümlesinde yer alan "*birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususlar bu Kanun çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir.*" ibaresinin, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemidir.

I- OLAY

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunda (YDK) başdenetçi iken bu Kurulun Sayıştaya devredilmesi üzerine, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun geçici 4. maddesi uyarınca Sayıştayda uzman denetçi olarak göreve başlayan davacı tarafından, YDK'da meslek mensubu olarak göreve başlamadan önce kamu hizmetinde geçen sürelerinin üçte ikisinin birinci sınıfa ayrılmada dikkate alınması için yaptığı başvurunun zımnen reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu ibarenin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun itiraz konusu ibareyi de içeren geçici 4. maddesi şöyledir:

'GEÇİCİ MADDE 4- (1) *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesi Sayıştaya devredilmiştir. Devirle ilgili işlemler Sayıştay Başkanınca yerine getirilir.*

*(2) Sayıştaya devredilen Yüksek Denetleme Kurulunda, devir tarihi itibariyle çalışmakta olan; başkan ve üyeler başka bir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra dokuz yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi; başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları kazanılmış hak aylık derecelerine uygun Sayıştay uzman denetçisi, Sayıştay başdenetçisi, Sayıştay denetçisi ve Sayıştay denetçi yardımcısı kadrolarına atanmış sayılır. Sayıştay uzman denetçiliğine atanmış sayılan başdenetçi ve denetçilerin **birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususlar bu Kanun çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir.***

(3) Kurulda görevli sözleşmeli personel, sözleşmeli statüde geçen hizmet süreleri, öğrenim durumları itibariyle yükselebilecekleri dereceyi aşmamak şartıyla, 657 sayılı Kanunun

ek geçici 1, 2 ve 3 üncü maddeleri ile 2/2/2005 tarihli ve 5289 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerine Bir Derece Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri dikkate alınarak tespit edilecek kazanılmış hak aylık derecelerine uygun kadrolara Sayıştay Başkanınca atanır.

(4) Devredilen personelden bu madde uyarınca yeni bir kadroya atananların atandıkları kadroların aylık, ek gösterge, her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamı net tutarının (fazla çalışma ücreti hariç), eski kadro veya pozisyonlarına bağlı olarak en son ayda almakta oldukları aylık, ücret, ek gösterge, ikramiye (bir aya isabet eden tutar), her türlü zam ve tazminatları ile diğer mali hakları toplamı net tutarından az olması halinde aradaki fark, farklılık giderilinceye kadar atandıkları kadrolarda kaldıkları sürece herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir.

(5) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından başlatılan denetimler, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre Sayıştay tarafından sonuçlandırılır.

(6) 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştaya yapılmış sayılır.'

B- İlgili Yasa Kuralları

1- 6085 sayılı Kanun'un ilgili görülen 2. maddesinin (m) bendi ile 10. ve 63. maddeleri şöyledir:

'MADDE 2- (1) *Bu Kanunun uygulanmasında;*

(')

m) Sayıştay denetçisi: Uzman denetçi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcısını,

(')

ifade eder.

MADDE 10- (1) *Sayıştay mensupları şunlardır:*

a) Meslek mensupları,

1) Sayıştay Başkanı,

2) Daire başkanları ve üyeler,

3) Sayıştay denetçileri.

b) Başsavcı ve savcılar,

c) Yönetim mensupları.

MADDE 63- (1) Aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile teminatları bakımından;

a) Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeleri, sırasıyla Yargıtay Birinci Başkanı, daire başkanları ve üyeleri,

b) Yukarıdakiler dışında kalan Sayıştay meslek mensupları kıdem, sınıf ve derecelerindeki birinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış, ikinci sınıf ve üçüncü sınıf hâkim ve savcılar, hakkındaki hükümlere tabidir. Ek göstergelere ilişkin olarak birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve savcılar için aranan 'Yargıtay ve Danıştay üyeliklerine seçilme hakkını kaybetmemiş olmak' şartı Sayıştay denetçileri için 'birinci sınıfa ayrılma niteliklerini kaybetmemiş olmak' şeklinde uygulanır.

(2) Denetçi yardımcıları, hâkim ve savcı adayları gibi aylık ve ek ödeme alırlar.

(3) Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışında kalan meslek mensupları üçüncü sınıf, ikinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıf olmak üzere dört sınıfa ayrılır. Bunların sınıfları ile birinci sınıfa ayrılma şart ve yöntemleri, 24/2/1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununda belirtilen esaslara göre Sayıştay Genel Kurulunca belirlenir.

(4) Meslek mensuplarının aylık, ödenek, mali, sosyal, emeklilik ve diğer hakları ile diğer hususlara ilişkin olarak bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 2802 sayılı Kanunun ilgili hükümleri uygulanır.

(5) Sayıştay denetçilerinin atanmaları ve görevde yükselmeleri, Meslek Mensupları Yükseltme ve Disiplin Kurulu kararı ve Sayıştay Başkanının onayı ile olur. Sayıştay denetçilerinin yükselme süreleri iki yıldır.

(6) Sayıştay denetçilerinden yükselme sürelerini dolduranların buldukları kadroda üst derece aylığı verilerek veya üst kadroya atanarak yükselmelerinde sicillerine göre belirlenecek yeterlik esastır. Bunların yükselebilmeleri, üst üste iki sicillerinin olumlu olmasına bağlıdır. Üç sicil döneminde iki olumlu sicil alanlar da yükselebilirler.

(7) Boşalan bir üst kadroya atanmada aynı derecede yeterli olanlar birden fazla ise; disiplin cezası almamış bulunmak, mesleki inceleme ve yayınlarda bulunmuş olmak ve kıdem tercih sebepleri sayılır. Tercih sebepleri yoksa yapılacak sınavda üstün başarı gösterenler yükseltilir.

(8) (Mülga: 11/10/2011-KHK-666/1 md.)'

2- 24.2.1983 günlü, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun ilgili görülen 32. maddesi şöyledir:

'Madde 32- Birinci sınıfa ayrılabilme için:

a) Birinci dereceye yükselmek,

b) (Değişik: 9/3/1995 ' 4087/1 md.) Hâkimlik ve savcılık mesleğinde on yılını doldurmak,

c) *Bilimsel güç ve yeteneği ile hizmet ve meslekteki başarısına göre emsali arasında temayüz etmiş olmak,*

d) *Yer değiştirme cezası almamış olmak,*

e) *Kınama, kademe ilerlemesinin durdurulması veya derece yükselmesinin durdurulması cezalarını aynı neviden olmasa bile birden fazla almamış olmak,*

f) *Mesleğin vakar ve onuruna dokunan veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran veya görevle ilgili herhangi bir suçtan affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş olmak,*

Gerekir.

(Değişik ikinci fıkra: 22/12/2005 - 5435/15 md.) Meslekleriyle ilgili yüksek lisans öğrenimi yapmış olanlarla Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün yüksek lisans programını ve Türkiye Adalet Akademisinde bir akademik yıldan az olmamak üzere düzenlenen uzmanlık eğitim programını başarıyla bitirenler için dokuz, meslekleriyle ilgili öğrenim dallarında doktora yapanlar için sekiz yıllık meslek kıdemi, birinci sınıfa ayrılmada yeterli sayılır. Ayrıca fiilen avukatlıkta geçen sürenin üçte ikisi, hâkim ve savcı adaylarının 4954 sayılı Kanunda belirtilen staj dönemlerini aşan adaylık süreleri, avukatlık stajının üçte ikisi ve askerlik hizmetinde geçen sürenin yarısı, birinci sınıfa ayrılmaya esas sürenin hesabında dikkate alınır. Ancak birinci sınıfa ayrılabilmek için her halde meslekte fiilen üç terfi dönemi çalışmak zorunludur.

Birinci sınıfa ayrılma incelemesine tabi tutulacaklar hakkında 22 nci maddenin; listelerin yayımı, yeniden inceleme ve itiraza ilişkin hükümleri uygulanır.

(Ek fıkra: 22/12/2005 - 5435/15 md.) Birinci sınıfa ayrılma koşul ve yöntemlerine dair ilkeler, Kanunda belirtilen esaslar doğrultusunda Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca tespit edilerek, Resmî Gazetede yayımlanır.'

C- Dayanılan Anayasa Kuralları

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine dayanılmıştır.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim KILIÇ, Serruh KALELİ, Alparslan ALTAN, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla 15.11.2012 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Ayşegül ATALAY tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu ve ilgili görülen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ile

bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşüldü düşünöldü:

Başvuru kararında, davacının YDK'da meslek mensubu olarak göreve başlamadan önceki dönemlerde kamu hizmetinde geçen sürelerinin üçte ikisinin birinci sınıfa ayrılmada dikkate alınması isteminin özlük hakkına ilişkin olduğu ancak, özlük haklarının yanında belirtilmesinin yeterli olmadığı, söz konusu hakkın çerçevesinin çizilerek temel ilkeleri ortaya konulduktan sonra idareye düzenleme yetkisi verilmesi gerekirken, itiraz konusu ibarenin yer aldığı kuralda Sayıştay Genel Kuruluna genel nitelikte yetki verilmesinin Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırı olduğu ileri sürölmüştür.

6085 sayılı Kanun'un itiraz konusu ibareyi de içeren geçici 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasında, Sayıştay uzman denetçiliğine atanmış sayılan başdenetçi ve denetçilerin, birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususların anılan Kanun çerçevesinde Sayıştay Genel Kurulunca belirleneceği öngörölmüştür.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağılı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmektedir. 8. maddesinde de, *'Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanını ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir'* denilmiştir. Buna göre, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörölen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörölen aykırı durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, kanun ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Bununla birlikte, kanun koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir.

Anayasa'nın 160. maddesinin dördüncü fıkrasında ise *'Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlölükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.'* denilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, YDK'nın personeli, araç, gereç ve her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesinin Sayıştaya devredildiği, devirle ilgili işlemlerin Sayıştay Başkanı tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde ise Sayıştaya devredilen YDK'da, devir tarihi itibarıyla çalışmakta olan; başkan ve üyelerin başka bir işleme gerek kalmaksızın ve kadro şartı aranmaksızın birinci sınıfa ayrılmış, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra dokuz yılını tamamlamış ve birinci sınıfa ayrılmaya niteliklerini kaybetmemiş Sayıştay uzman denetçisi; başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının ise kazanılmış hak aylık derecelerine uygun Sayıştay uzman denetçisi, Sayıştay başdenetçisi, Sayıştay denetçisi ve Sayıştay denetçi yardımcısı kadrolarına atanmış sayılacakları hüküm altına alınmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 10. maddesinde, Sayıştay mensupları, meslek mensupları, Başsavcı ve savcılar ile yönetim mensupları olarak belirtilmiş; (a) bendinde de Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeler ile Sayıştay denetçileri meslek mensupları olarak sayılmıştır. Kanun'un 2. maddesinin (m) bendinde ise '*Sayıştay denetçisi*' tanımının, uzman denetçi, başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcısını ifade ettiği belirtilmiştir. 6085 sayılı Kanun'un geçici 4. maddesi uyarınca, Sayıştaya devredilen YDK'da devir tarihi itibariyle çalışmakta olan başkan ve üyeler ile başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcıları Sayıştayı denetçisi sayılmış, dolayısıyla Sayıştayı denetçileri ile aynı hukuki statüye sahip olmuşlardır.

İtiraz konusu ibarenin bulunduğu kuralda, Sayıştayı Genel Kurulu tarafından değerlendirilecek olan hususların, 6085 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde belirleneceği ifade edilmiştir. 6085 sayılı Kanun'un 63. maddesinde ise Sayıştayı mensuplarının hakları düzenlenmiş, bu maddenin (3) numaralı fıkrasında; Sayıştayı Başkanı, daire başkanları ve üyeler dışında kalan meslek mensuplarının sınıfları ile birinci sınıfa ayrılma şart ve yöntemlerinin 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda belirtilen esaslara göre Sayıştayı Genel Kurulunca belirleneceği öngörülmüştür. Birinci sınıfa ayrılma koşulları ve uygulamaya ilişkin hususlar da 2802 sayılı Kanun'un 32. ve diğer maddeleri ile 6085 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu nedenle, birinci sınıfa ayrılma ve uygulamaya ilişkin hususların 6085 ve 2802 sayılı Kanunlarda yer alan hükümlerle ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek kapsamının belirlenmesinden sonra, itiraz konusu ibare uyarınca Sayıştayı Genel Kuruluna bu çerçevede yetki verilmesi, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemeyeceği gibi Anayasa'nın 160. maddesinin son fıkrasına aykırı olduğundan da söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu ibare Anayasa'nın 2., 7. ve 160. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

VI- SONUÇ

3.12.2010 günlü, 6085 sayılı Sayıştayı Kanunu'nun geçici 4. maddesinin (2) numaralı fıkrasının son cümlesinde yer alan '*birinci sınıfa ayrılmalarına ve uygulamaya ilişkin hususlar bu Kanun çerçevesinde Sayıştayı Genel Kurulunca belirlenir.*' ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 7.3.2013 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN
Üye	Üye	Üye
Mehmet ERTEN	Serdar ÖZGÜLDÜR	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

Üye

Zühtü ARSLAN