

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2013/88**  
**Karar Sayısı : 2014/101**  
**Karar Günü : 4.6.2014**  
**R.G. Tarih-Sayı : 22.07.2014-29068**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN** : Ankara 7. İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU** : 1- 24.2.1983 günlü, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 29.6.2006 günlü, 5536 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin,

2- 10.10.1984 günlü, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 35. maddesinin beşinci fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi istemidir.

### I- OLAY

Sayıştayda Daire Başkanı olarak görev yapmaktayken emekli olan davacının Başbakanlık Müsteşarının maaşına göre aldığı aylığın eksik hesaplandığını ileri sürdüğü davada, bu aylığa esas teşkil eden itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

### III- YASA METİNLERİ

#### A- İtiraz Konusu Yasa Kuralları

1- 2802 sayılı Kanun'un itiraz konusu bendi de içeren 5536 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile değişik "*Mali haklar*" başlıklı 102. maddesi şöyledir:

*"Bu Kanunun 2 nci maddesinde belirtilenlerin; aylık ve yargı ödeneği toplamından oluşan malî hakları bu Kanun hükümlerine tâbidir.*

*Bu Kanunda geçen;*

*a) Kıstas aylık: En yüksek Devlet memuruna malî haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının brüt tutarını,*

*b) Yargı ödeneği: Görevin niteliği ve gereği olarak brüt aylığın 106 ncı maddede gösterilen oranda hesaplanan tutarını,*

*ifade eder."*

2- 3056 sayılı Kanun'un itiraz konusu fıkrayı da içeren "Sözleşmeli personel" başlıklı 35. maddesi şöyledir:

*"(Değişik birinci fıkra: 27/12/1991 - KHK - 475/5 md.) Başbakanlık merkez teşkilatında, Müsteşar (.) kadrolarına atananlar atandıkları kadrolarda sözleşmeli olarak da, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın çalıştırılabilir.*

*(Mülga ikinci fıkra: 11/10/2011 - KHK - 666/1 md.)*

*(Ek : 18/5/1987 - KHK - 281/14 md.; Mülga üçüncü fıkra: 11/10/2011 - KHK - 666/1 md.)*

*(Değişik: 27/12/1991 - KHK - 475/5 md.) Ayrıca, Başbakanlık merkez teşkilatında ihtiyaç duyulacak unvanlarda ve Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü'nde Osmanlıca dil ve yazı ile yazılan her türlü arşiv malzemesinin Türkçe'ye çevrilmesi, tasnifi, değerlendirilmesi gibi özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı elemanlar sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Ancak Devlet Arşivlerinde çalıştırılacaklarda yaş haddi aranmaz, varsa emekli aylıkları kesilmez.*

***Bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeler Bakanlar Kurulunca tespit edilir.***

*Sözleşme ile çalıştırılacak personel istekleri üzerine T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilir."*

## **B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında, Anayasa'nın 2., 7. ve 128. 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, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL ve Zühtü ARSLAN'ın katılımlarıyla 25.9.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Hamit YELKEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

**A- 2802 Sayılı Kanun'un 5536 Sayılı Kanun'un 1. Maddesiyle Değiştirilen 102. Maddesinin İkinci Fıkrasının (a) Bendinin İncelenmesi**

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralın belirsiz olduğu, bu nedenle Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İtiraz konusu kuralda, 2802 sayılı Kanun'da yer alan kıstas aylığın tanımı yapılmıştır. Buna göre kıstas aylık, en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının brüt tutarıdır.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti, bir hukuk devleti olarak nitelendirilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir.

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "*belirlilik*"tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörülebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

2802 sayılı Kanun'un 102. maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 2. maddesinde belirtilen kişilerin aylık (kıstas aylık) ve yargı ödeneği unsurlarının toplamından oluşan mali haklarının bu Kanun hükümlerine tâbi olacağı kuralına yer verilmiştir. Aynı fıkranın (a) bendinde yer alan itiraz konusu kuralda ise kıstas aylığın, en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemeler toplamının brüt tutarını ifade ettiği belirtilerek, kıstas aylığın niteliği ve kapsamı hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, öngörülebilir ve uygulanabilir şekilde tanımlanmıştır.

Bu tanım yapılırken, kuralda 3056 sayılı Kanun'un 5. maddesi uyarınca en yüksek Devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarına mali hakları kapsamında fiilen yapılmakta olan ödemelerin neler olduğu tek tek sayılmamıştır. Ancak, bu durum kuralın belirsizlik taşıdığı anlamına gelmemektedir. Zira, kuralda en yüksek Devlet memuruna mali hakları kapsamında fiilen yapılmakta olan ödemelerin tümünün esas alınacağı vurgulanmak suretiyle herhangi bir ödeme unsurunun kapsam dışında bırakılamayacağı açıkça belirtilmiş olup bu şekilde bir kural konulduktan sonra bunun içinde kalan unsurların tek tek veya ismen sayılmasına gerek bulunmamaktadır.

Esasen, yapılacak ödemelerin bilinçli olarak sabit bir tanıma bağlanmadığı anlaşılmaktadır. Zira, kuralda 2802 sayılı Kanun'a tabi kişilerin aylıklarının hangi ödeme unsurlarından oluşacağını tek tek sayılmayarak bunun Başbakanlık Müsteşarının mali haklarına göre belirlenmesinin amacı, en avantajlı mali haklara sahip olduğu kabul edilen

müsteşarın mali standartlarının bu kişiler yönünden de sağlanabilmesidir. Dolayısıyla Başbakanlık Müsteşarına yapılacak ödemelerin kuralda tek tek veya ismen sayılması, ileride müsteşara yapılan ödemelere yeni bir ödeme unsuru eklendiğinde, bundan 2802 sayılı Kanun'a tabi kişilerin yararlanamaması sonucunu doğuracaktır ki bunun kuralın konuluş amacıyla örtüşmeyeceği açıktır.

Açıklanan nedenle itiraz konusu kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

### **B- 3056 Sayılı Kanun'un 35. Maddesinin Beşinci Fıkrasının İncelenmesi**

Başvuru kararında, itiraz konusu kuralla Başbakanlık merkez teşkilatı kadrosuna atanan sözleşmeli personelin sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerini tespit etme yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakıldığı, oysa bu hususların kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

3056 sayılı Kanun'un 35. maddesinin birinci fıkrasında, Başbakanlık merkez teşkilatında Müsteşar kadrosuna atanan kişilerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın, atandıkları kadroda sözleşmeli olarak da çalıştırılabileceği; dördüncü fıkrasında, Başbakanlık merkez teşkilatında ihtiyaç duyulacak unvanlarda ve Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğünde Osmanlıca dil ve yazı ile yazılan her türlü arşiv malzemesinin Türkçeye çevrilmesi, tasnifi, değerlendirilmesi gibi özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı elemanların sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği açıklandıktan sonra beşinci fıkrasında yer alan itiraz konusu kuralda, bu suretle çalıştırılacakların sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerinin Bakanlar Kurulunca tespit edileceği belirtilmiştir.

İtiraz yoluna başvuran Mahkemenin önündeki davada, davacının aylığı Başbakanlık Müsteşarının mali haklarına göre belirlendiğinden ve davanın anılan maddenin dördüncü fıkrasında yer alan diğer sözleşmeli personelle bir ilgisi bulunmadığından itiraz konusu kural "Başbakanlık müsteşarı" yönünden incelenmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmiştir.

Anayasa'nın 128. maddesinde ise Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin içtihatları uyarınca Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri bünyesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren sözleşmeli personel, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen kamu görevlileri kapsamında kalmaktadır.

Kamu hizmeti, geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.

3056 sayılı Kanun'da; Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiri olduğu, Başbakanlık teşkilatının Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek için kurulduğu ve Devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmenin Başbakanlığın görevi olduğu ifade edilmiştir. Devlet kamu tüzel kişiliği içinde yer alan Başbakanlığa, Anayasa ve kanunlarla verilen görevlerin, genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapılan asli ve sürekli kamu hizmeti olduğunda kuşku yoktur. Dolayısıyla, Başbakanlığın genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevlerini yerine getiren sözleşmeli personelinin de Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu görevlileri kapsamında kaldığı açıktır. Esasen Müsteşarın sözleşmeli olarak çalıştırılması, yürüttüğü görevlerin niteliğinde bir değişikliğe neden olmadığından her şartta Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesini gerektirmekte olup bu statüdeki personelin hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Öte yandan, Anayasa'nın 7. maddesi uyarınca Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi mümkün değildir. Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi gerekir. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin hususların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında kamu görevlisi olduğu hususunda tereddüt bulunmayan Başbakanlık Müsteşarının sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerine ilişkin olarak yasayla herhangi bir düzenleme yapılmaksızın bir başka ifadeyle konuya ilişkin temel kurallar ve yasal çerçeve belirlenmeksizin itiraz konusu kuralla bu hususları düzenleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması, kamu görevlilerinin özlük haklarının kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündeki anayasal ilkeye aykırılık teşkil etmekte ve yasama yetkisinin devrine neden olmaktadır.

Belirtmek gerekir ki Başbakanlık Müsteşarının Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenen mali hakları sadece kendisini ilgilendirmemekte, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanunu, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun ve diğer mevzuat gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin, tüm yüksek yargı kurumları başkan ve üyeleriyle başsavcı, başsavcı vekillerinin; askeri hâkimler de dâhil olmak üzere tüm hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılan görevlerde çalışanların; Sayıştay Başkanı, daire başkanları ve üyeleriyle Rekabet Kurumunun başkan ve üyeleri gibi çok geniş bir kamu görevlisi kesiminin mali haklarını da etkilemektedir. Dolayısıyla bu konuya ilişkin olarak kanunla temel kuralların ve yasal çerçevenin belirlenmemesi, Anayasa'nın 128. maddesindeki güvencenin, sadece Başbakanlık Müsteşarı yönünden değil belirtilen geniş kamu görevlisi kesimi yönünden de sağlanamaması sonucunu doğurmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural "Başbakanlık Müsteşarı" yönünden Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

## 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 Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak, Mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde, Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

10.10.1984 günlü, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 35. maddesinin beşinci fıkrasının, "Başbakanlık Müsteşarı" yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu düzenini ihlal edici 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 dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

## VII- SONUÇ

A- 24.2.1983 günlü, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 29.6.2006 günlü, 5536 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 102. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE,

B- 10.10.1984 günlü, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 35. maddesinin beşinci fıkrasının, "Başbakanlık Müsteşarı" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE,

4.6.2014 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Haşim KILIÇ	Serruh KALELİ	Alparslan ALTAN

Üye

Üye

Üye

**Esas Sayısı : 2013/88**  
**Karar Sayısı : 2014/101**

Serdar ÖZGÜLDÜR

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

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

Zühtü ARSLAN

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN