

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2023/61

Karar Sayısı : 2024/10

Karar Tarihi : 18/1/2024

R.G.Tarih-Sayı : 26/3/2024-32501

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Kayseri 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 24/8/2021 tarihli ve (83) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 241. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Defterdarlık uzmanı olan davacının denetim ve inceleme yetkisinin kaldırılması suretiyle atanmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açtığı davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ KURALI VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKMÜ

A. İptali İstenen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kuralı

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 241. maddesinin yürürlükten kaldırılan (2) numaralı fıkrası şöyledir:

“(2) Birinci fıkrada istihdam edilen Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcısına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir.”

B. İlgili Görülen Kanun Hükmü

14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 44. maddesi şöyledir:

“Taşra teşkilatında uzman istihdamı

Ek Madde 44 – (Ek: 2/7/2018- KHK-703/175 md.)

Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla taşra teşkilatlarında uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilir.

Uzman ve uzman yardımcısı istihdamında, ek 41 inci maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları ile yabancı dil ve tez hazırlama şartı hariç olmak üzere beşinci fıkrasında yer alan hükümler kıyasen uygulanır.

Uzman ve uzman yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yarışma ve yeterlik sınavları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumlarınca çıkarılacak yönetmelikte düzenlenir.

Bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının teşkilatlanmaya ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra

yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilir. Ancak bu şekilde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yapmakla görevlendirilenler yer değiştirme suretiyle atamaya tabi tutulurlar. Uzman ve uzman yardımcılarında teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma işlerine ilişkin görevlendirmelerinde, 10/2/1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanununun 33 üncü maddesinin (b) fıkrası hükmü uygulanır. Bunların görevlendirme, çalışma ve yer değiştirmelerine ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak çıkarılacak kurumsal yönetmelikle düzenlenir.

Bu madde kapsamında ilk defa ihdas edilecek uzman ve uzman yardımcısı kadrolarında bulunanlar, defterdarlık uzman ve uzman yardımcılarını için mevzuatında kadrolarına bağlı olarak öngörülmüş olan mali ve sosyal hak ve yardımlar ile 36 ncı maddenin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden aynı usul ve esaslar çerçevesinde yararlanırlar."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR ve Muhterem İNCE'nin katılımlarıyla 5/4/2023 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Abdullah ATAY tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu CBK kuralı ve ilgili görülen kanun kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Çerçevesi ve Yargısal Denetimi

3. Anayasa Mahkemesi CBK'ların anayasal çerçevesini ve yargısal denetimine ilişkin ilkeleri daha önceki kararlarında belirlemiştir. Buna göre CBK'ların yargısal denetiminde öncelikle Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının birinci ila dördüncü cümlelerinde belirtilen konu bakımından yetki kurallarına uygunluğunun ele alınması gerekmekte olup bu kapsamda düzenlemenin; yürütme yetkisine ilişkin olması, Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Birinci ve İkinci Bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle Dördüncü Bölümü'nde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgili olmaması, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ya da kanunda açıkça düzenlenen konulara ilişkin olmaması gerekir. Anılan fıkra yönünden herhangi bir aykırılık tespit edilmemesi durumunda ise bu defa CBK'ların içerik yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapılmalıdır (AYM, E.2019/78, K.2020/6, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2019/31, K.2020/5, 23/01/2020, §§ 3-13; E.2018/119, K.2020/25, 11/06/2020, §§ 3-13; E.2018/155, K.2020/27, 11/06/2020, §§ 3-13).

B. CBK'nın 2. Maddesiyle (1) Numaralı CBK'nın 241. maddesinin (2) numaralı Fıkrasının Yürürlükten Kaldırılmasının İncelenmesi

1. Anlam ve Kapsam

4. (1) numaralı CBK'nın 241. maddesinin (1) numaralı fıkrasında Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında 657 sayılı Kanun'un ek 44. maddesine göre defterdarlık uzmanı ve defterdarlık uzman yardımcısı istihdam edilebileceği belirtilmiş, (2) numaralı fıkrasında ise (1) numaralı fıkra kapsamında istihdam edilen defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarında

yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilceği hükme bağlanmıştır.

5. CBK'nın 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 241. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yapılan değişiklikle Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında defterdarlık uzmanı ve defterdarlık uzman yardımcısına ek olarak defterdarlıkların teşkilat ve görev alanına giren konularda teftiş, denetim, soruşturma ve inceleme işleri yaptırılmak üzere 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nın ek 24. maddesi uyarınca doğrudan defterdara bağlı muhasebe denetmeni ve muhasebe denetmen yardımcısı istihdam edilmesi öngörölmüş, dava konusu kuralla da defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarında yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilceğini öngören (2) numaralı fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

6. Buna göre değişiklikle birlikte Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında yer alan defterdarlıkların teşkilat ve görev alanına giren konularda teftiş, denetim, soruşturma ve inceleme yapma yetkisi muhasebe denetmeni ve muhasebe denetmen yardımcılarında tanınmış; defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcısına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yetkisi veren düzenlemeler itiraz konusu kuralla yürürlükten kaldırılmıştır.

2. İtirazın Gerekçesi

7. Başvuru kararında özetle; defterdarlık uzmanlarının 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütölmüne İlişkin KHK uyarınca on yıla yakın bir süre denetim ve inceleme yetkilerine sahip bulunduğu, bu bağlamda kanunların uzun süreli uygulanmasına dayanan haklarının devam edeceğine ilişkin beklentilerinin korunması gerektiği, öte yandan memurlar ve kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi gereken konulardan olduğu belirtilerek kuralın Anayasa'nın 10. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürölmüştür.

3. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

a. Kuralın Konu Bakımından Yetki Yönünden İncelenmesi

8. Başvuru kararında konu bakımından yetki yönünden kuralın Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu ileri sürölmüş ise de CBK'ya ilişkin konu bakımından yetki kuralları Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında düzenlendiğinden 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca itiraz konusu kural ilğisi nedeniyle Anayasa'nın 104. maddesi yönünden incelenmiştir.

9. Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının *merkez teşkilatlarında* uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesine ilişkin usul ve esaslar temel olarak 657 sayılı Kanun'un ek 41. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin dokuzuncu fıkrasında bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarında teşkilatlanmaya ilişkin CBK'larda öngörölmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde araştırma, analiz, teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilceği hükme bağlanmıştır.

10. Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının *taşra teşkilatlarında* uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilmesine ilişkin usul ve esaslar ise temel olarak 657 sayılı Kanun'un ek 44. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin dördüncü fıkrasında bu madde kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarında teşkilatlanmaya ilişkin CBK'larda öngörölmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilceği hükme bağlanmıştır.

Esas Sayısı : 2023/61

Karar Sayısı : 2024/10

11. Anayasa Mahkemesi 5/4/2023 tarihli ve E.2019/111, K.2023/63 sayılı kararında Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatlarında 657 sayılı Kanun'un ek 41. maddesi kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin CBK ile düzenlenmesinin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya uygunluğunu incelemiştir (bkz. AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, §§ 214-226). Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarında 657 sayılı Kanun'un ek 44. maddesi kapsamında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarının denetim, inceleme ve soruşturma yetkilerinin CBK ile düzenlenmesi yönünden belirtilen karardan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

12. Kuralla Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında istihdam edilen defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarıyla ilgili düzenleme öngörüldüğü gözetildiğinde kuralın yürütme yetkisine ilişkin konulardan olduğu açıktır.

13. Kural, defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarının kamu hizmetine girmeleri ve hizmete alınmada hangi nitelik ve şartların aranacağına dair herhangi bir düzenleme öngörmemesi sebebiyle Anayasa'nın 70. maddesi kapsamında yer almadığı gibi Anayasa'da CBK ile düzenlenmesi yasaklanmış diğer alanlara ilişkin herhangi bir düzenleme de içermemektedir.

14. Dava konusu kural, defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarını yönünden görev ve yetkilerinin tamamen CBK ile yeniden düzenlenmesi biçiminde inşai bir hüküm niteliğini taşımamaktadır. Başka bir ifadeyle, anılan personelin sahip olduğu ve kuralla kaldırılan denetim ve inceleme yetkilerinin asıl hukuki dayanağı 657 sayılı ek 44. maddesi olup dolayısıyla kural 657 sayılı Kanun'un ek 44. maddesi uyarınca uzman ve uzman yardımcılarının zaten görev tanımı ve kapsamı içinde sayılan bu yetkilerin anılan madde kapsamında Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında istihdam edilen defterdarlık uzmanı ve defterdarlık uzman yardımcılarını tarafından kullanılıp kullanılmayacağına dair bir belirleme yapılmasından ibaret bulunmaktadır. Bu itibarla kural, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu görevlilerinin görev ve yetkilerine ilişkin bir düzenleme öngörmemektedir (benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 218).

15. Diğer yandan Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken diğer konulara yönelik de herhangi bir düzenleme içermeyen kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

16. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesi uyarınca CBK'lar bakımından aranan bir diğer husus, kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılmamasıdır. Bu kapsamda inceleme yapılırken CBK ile karşılaştırmaya esas olabileceği değerlendirilen ilgili kanunun CBK ile düzenlenen alanda hüküm ifade edip etmediğinin belirlenmesi gerekmekte olup bu bağlamda CBK olmasaydı, karşılaştırmaya esas alınan kanun hükmünün CBK ile düzenleme yapılan konuya uygulanacak olup olmaması, CBK'nın kanun ile düzenlenen konuda çıkarılıp çıkarılmadığına dair bir göstergedir.

17. 657 sayılı Kanun'un ek 44. maddesinde bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılarını yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilmesi öngörülmekle birlikte belirtilen yetkilerin kullanılabilmesi için ilgili bakanlığın veya kurumun teşkilatlanmasına ilişkin CBK'da bu hususun öngörülmesi gerekmektedir. Dolayısıyla anılan Kanun'un ek 44. maddesinde belirtilen yetkiler her bir bakanlığın veya kurumun uzman ve uzman yardımcılarını bakımından ancak bu yöndeki bir CBK hükmü ile işlerlik kazanmakta, kullanılabilir hâle gelmektedir. Bu bağlamda dava konusu kuralla defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman

yardımcılarının denetim ve inceleme yetkisini haiz olup olmadığına dair bir düzenleme öngörülmemiş olsaydı anılan personelin Kanun'un ek 44. maddesinde belirtilen söz konusu yetkileri kullanabilmeleri mümkün olmayacak, başka bir deyişle belirtilen kanun hükmü bu konuya doğrudan uygulanabilecek bir hüküm niteliği taşımayacaktı. Bu itibarla anılan Kanun hükmünün dava konusu kuralla aynı alanda hüküm ifade etmediği, başka bir deyişle açıkça aynı konuyu düzenlemediği anlaşılmaktadır (benzer değerlendirme için bkz. AYM, E.2019/111, K.2023/63, 5/4/2023, § 221).

18. Öte yandan defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarının denetim ve inceleme yetkisine ilişkin yürürlükte olan başka bir kanuni düzenleme de saptanmamıştır. Bu itibarla CBK, kanunda açıkça düzenlenen bir konuya ilişkin değildir.

19. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Kenan YAŞAR bu görüşe katılmamışlardır.

Hasan Tahsin GÖKCAN bu görüşe farklı gerekçeyle katılmıştır.

b. Kuralın İçerik Yönünden İncelenmesi

20. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

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

22. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesidir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik kararlarına göre anılan ilke, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir. Anılan ilkenin yürütmenin asli düzenleyici işlemi niteliğinde olan CBK'lar bakımından da geçerli olduğunda şüphe bulunmamaktadır (AYM, E.2022/113, K.2023/112, 22/6/2023, § 29; E.2018/149, K.2022/163, 29/12/2022, § 26; E.2019/96, K.2022/17, 24/2/2022, § 47; E.2018/134, K.2021/13, 3/3/2021, § 38; E.2018/125, K.2020/4, 22/1/2020, § 28).

23. Kural, Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilatında defterdarlıkların teşkilat ve görev alanına giren konularda teftiş, denetim, soruşturma ve inceleme işleri yaptırmak üzere muhasebe denetmeni ve muhasebe denetmen yardımcısı istihdam edilmesinin öngörülmesi nedeniyle defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarına denetim ve inceleme yaptırılabilceğini düzenleyen hükmün yürürlükten kaldırılmasını öngörmektedir. Kuralın düzenlenme amacı ve kapsamı açıkça belirlenmiş olup hem kişiler hem de idare yönünden belirli ve öngörülebilir olduğu anlaşılmaktadır.

24. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin temel gereklerinden biri de kazanılmış haklara saygı gösterilmesidir. Kazanılmış haklara saygı, hukuk güvenliği ilkesinin bir sonucudur. Kazanılmış hak; kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş, kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır (AYM, E.2017/160, K.2017/178, 28/12/2017, § 17; E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, § 201).

25. Kamu görevlilerinin kazanılmış hakları, istihdam türüne bağlı olarak tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklardır. Objektif ve genel

Esas Sayısı : 2023/61
Karar Sayısı : 2024/10

hukuksal durumun şart işlemle özel hukuksal duruma dönüşmesi kazanılmış hak yönünden yeterli değildir. Kural işlemler her zaman değiştirilebilir ya da yargı organları tarafından Anayasa'ya veya kanuna aykırı görülerek iptal edilebilir. Kural işlemin değişmesi ya da ortadan kaldırılması, ona bağlı kişi ile ilgili şart işlemi de etkiler. Kişi, yeni kural tasarrufa göre oluşan statüde yerini alır. Bu nedenle bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar kazanılmış hak kapsamında değerlendirilmez (AYM, E.2017/160, K.2017/178, 28/12/2017, § 18; E.2016/133, K.2017/155, 15/11/2017, § 95).

26. Bu bağlamda defterdarlık uzman ve defterdarlık uzman yardımcılarının meslek derecelerinde, kadrolarında, ünvanlarında ve diğer özlük haklarında bir değişiklik yapılmaksızın yalnızca ünvanlarına bağlı olarak bunlara denetim ve inceleme yaptırılabilmesini düzenleyen kuralın yürürlükten kaldırılmasının kazanılmış haklara saygı ve hukuki güvenlik ilkelerini ihlal eden bir yönü de bulunmamaktadır.

27. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

24/8/2021 tarihli ve (83) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 241. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının;

A. Konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, M. Emin KUZ, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Kenan YAŞAR'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

B. İçeriği itibarıyla Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE OYBİRLİĞİYLE,
18/1/2024 tarihinde karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. (83) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK) 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 241. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar verilmiştir.

2. Yürürlükten kaldırılan CBK hükmü şu şekildedir: “(2) Birinci fıkra kapsamında istihdam edilen Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcısına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir”. Buna göre iptali istenen kural, Defterdarlık Uzman ve Uzman Yardımcılarının denetim ve inceleme görevlerine ilişkin düzenlemeyi yürürlükten kaldırmaktadır.

3. Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi uyarınca “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”. Anayasa'nın 128. maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

4. Kuralla görev ve yetkilerine ilişkin düzenleme yapılan Defterdarlık Uzman ve Uzman Yardımcılarının Anayasa'nın 128. maddesi anlamında *memur veya diğer kamu görevlisi* sıfatına sahip bulduklarında tereddüt bulunmamaktadır. Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin ihdas veya ilga yoluyla düzenlenebileceği izahtan varestedir. İtiraz konusu CBK hükmü de kamu görevlisi olan Defterdarlık Uzman ve Uzman Yardımcılarının denetim ve inceleme görevlerini kaldırmak suretiyle söz konusu kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinde değişiklik yapmaktadır. Bu itibarla münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yapan CBK hükmünün Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

5. Açıklanan gerekçeyle, itiraz konusu kuralın konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunu düşündüğümden red yönündeki çoğunluk kararına katılmıyorum.

FARKLI GEREKÇE

Kural ile 1 sayılı CBK'nın 241. maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. İncelenen kural, "ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmış" ibaresi hakkındadır. Yürürlükten kaldırılan 241/2. maddede ise; "Birinci fıkra kapsamında istihdam edilen Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcısına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir." kuralı yer almaktaydı.

Anayasa yürütme yetkisiyle ilgili konularda ve bazı alanlarda özel olarak CBK çıkarma yetkisi vermiş ise de 104. maddesinin 17. fıkrasında buna ilişkin sınırları da belirlemiştir. Kamu görevlilerine ilişkin görev alanlarının belirlenmesi Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca münhasıran kanunla yapılabilir. Anılan 17. fıkranın üçüncü fıkrasında münhasıran kanunla düzenleme yapılabilecek konularda CBK ile düzenleme yapılamayacağı öngörülmüştür. Ayrıca uzman yardımcılığının istihdamı Anayasa'nın 70. maddesi uyarınca kanunla yapılabilir. Bu yönüyle de yürürlükten kaldırılan kural yasak alana (temel hakka) temas ettiğinden CBK ile düzenlenemeyecek bir kural niteliğindedir. Öte yandan yasak alanda kalan veya münhasıran kanunla düzenleme yapma yasağına tabi bir konunun yürürlükten kaldırılmasının da yeni bir düzenleme niteliğinde olduğu tespiti de doğrudur.

Bununla birlikte temel haklara ilişkin güvence sistemi ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi gereği Anayasa'ya aykırı bir kuralın CBK ile de olsa yürürlükten kaldırılmasının salt bu nedenle Anayasa'ya aykırı olarak nitelenemeyeceği düşüncesindeyim. Aksi yöndeki yorum yöntemi benimsendiğinde Anayasa'ya aykırı bir kural anayasal denetime veya o konuda yasal düzenleme yapılana kadar yürürlükte kalacaktır. Bu hususun Anayasa koyucunun amaçları içerisinde olmadığı değerlendirilmelidir. Ayrıca yürürlükten kaldırmayı öngören kuralla birlikte yasak alanda başka düzenlemeler yapıldığı da ileri sürülebilir ise de söz konusu kurallar yalnızca Mahkememiz önüne getirildiğinde değerlendirilebilecektir. Başka deyişle inceleme konumuz olan ibarelerin iptali, Anayasa'ya aykırı olan diğerlerinin iptalini sonuçlamayacaktır. Bu nedenle çoğunluğun ret görüşüne açıkladığım gerekçelerle katılmaktayım.

Başkanvekili
Hasan Tahsin
GÖKCAN

KARŞIOY GEREKÇESİ

Dava konusu kural konu yönünden Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasına aykırılık taşıdığından çoğunluk kararına katılmadım.

Üye

Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 241. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (83) numaralı CBK'nın 2. maddesiyle yürürlükten kaldırılmasının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddine karar verilmiştir.

Konu yönünden red kararının gerekçesinde; 5/4/2023 tarihli ve E.2019/111, K.2023/63 sayılı kararımıza da atıf yapılarak, mezkûr düzenlemenin yürütme yetkisine ilişkin olduğu, Anayasada CBK ile düzenlenmesi yasaklanan haklar ve ödevler ile ilgisinin bulunmadığı, Anayasanın 104. maddenin onyedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı bir yönü olmadığı gibi daha önce kanunlarda da açıkça düzenlenmediği, bu nedenlerle Anayasanın 104. maddesine aykırı olmadığı belirtilmiştir.

(83) numaralı CBK'nın 2. maddesiyle (1) numaralı CBK'nın 241. maddesinin başlığı "Uzman ve Denetmen İstihdamı" şeklinde değiştirilerek, (1) numaralı fıkrasına yapılan ilâve ile Hazine ve Maliye Bakanlığının taşra teşkilâtında 375 sayılı KHK'nın ek 24. maddesi uyarınca Muhasebe Denetmeni ve Denetmen Yardımcısı istihdam edilebilmesi öngörülmüş ve anılan maddenin (2) numaralı fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Çoğunluğun gerekçesinde yukarıda belirtilen karara atıfla red sonucuna ulaşılmışsa da, anılan karara ilişkin karşıoy gerekçemde ayrıntılı olarak açıklanan sebeplerle bu karara katılmam da mümkün olmamıştır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, anılan düzenlemenin konu bakımından yetki yönünden Anayasanın 104. maddesinin onyedinci fıkrasına aykırı olduğu ve iptal edilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun red kararına karşıyım.

Üye

M. Emin KUZ

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 24/8/2021 tarihli ve (83) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 241. maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal talebinin reddi gerektiği şeklindeki kararına katılmamaktayım.

2. 241. maddenin yürürlükten kaldırılan (2) numaralı fıkrası hükmü şu şekildedir: “*Birinci fıkra kapsamında istihdam edilen Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcısına yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde denetim ve inceleme yaptırılabilir*”.

3. Yürürlükten kaldırılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükmü ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kamu görevlisi konumunda olan Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcılarının denetim ve inceleme yetkisi ile ilgili hususların yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir. Dolayısıyla kural Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası bağlamında kamu görevlilerinin görev ve yetkileri ile ilgili hususları düzenlemektedir.

4. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

5. Dolayısıyla Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi gereğince Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına göre bu konularda düzenlenmiş Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini yürürlükten kaldıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerinin de Anayasa'ya aykırı olacağı açıktır. Zira yürürlükten kaldırılan dava konusu kuraldaki konular Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesi gereğince münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konulardır.

6. Yukarıdaki sıralanan gerekçelerle dava konusu kuralın Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırı olduğu için konu bakımından yetki yönüyle iptali gerektiği gerekçesiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayım.

Üye

Yusuf Şevki
HAKYEMEZ

KARŞI OY GEREKÇESİ

Mahkememiz çoğunluğu (83) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (CBK);

Esas Sayısı : 2023/61
Karar Sayısı : 2024/10

2. maddesiyle 10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 241. Maddesinin (2) numaralı fıkrasının yürürlükten kaldırılmasının iptaline ilişkin düzenlemenin konu bakımından yetki yönünden Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Aşağıda açıklanan nedenlerle bu karara katılma imkânı olmamıştır.

1. Yürürlükten kaldırılan kural, Defterdarlık Uzman ve Defterdarlık Uzman Yardımcısının görev ve yetkilerine ilişkin bir düzenlemedir.

2. Kural ile düzenleme yapılan kadrolarda görev alacak kişilerin Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen memur veya diğer kamu görevlisi niteliğini haiz oldukları konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

3. Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile kadro ihdası ve iptaline ilişkin bir kural getirmek ile mevcut bir kuralı yürürlükten kaldırmak arasında bir fark bulunmamaktadır. Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca bu tür düzenlemelerin kanunla yapılması gerekmektedir.

4. Açıklanan nedenle kural Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının üçüncü cümlesine aykırıdır.

Üye

Kenan YAŞAR