

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2017/160
Karar Sayısı : 2017/178
Karar Tarihi: 28.12.2017
R.G. Tarih – Sayı: 31.1.2018-30318

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici 1. maddesinin (9) numaralı fıkrasının (a) bendinin Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ankara İl Özel İdaresinde daire başkanı olarak görev yapmakta iken bu idarelerin 6360 sayılı Kanun gereğince kapatılması üzerine söz konusu Kanun hükümlerine göre diğer bir kamu kurumuna araştırmacı olarak atanan davacının atama işleminin iptali ve yoksun kaldığı mali hakların iadesi talebiyle açtığı davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN VE İLGİLİ GÖRÜLEN KANUN HÜKÜMLERİ

A. İtiraz Konusu Kanun Hükmü

Kanun'un geçici 1. maddesinin (9) numaralı fıkrasının itiraz konusu (a) bendi şöyledir:

“a) 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memur kadrolarındaki personel 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun değişik 22 nci maddesinin ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında belirtilen esas ve usuller çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, Devlet Personel Başkanlığına bildirim tarihinden itibaren doksan gün içinde nakledilir. Ayrıca, nakledilen personelden devir tarihi itibarıyla müdür ve daha üstü yönetici kadrolarında bulunan personel hakkında aynı tarihteki kadro unvanları dikkate alınarak söz konusu maddenin altıncı fıkra hükümleri de uygulanır ve üç yıllık süre, devir tarihinden itibaren başlar. Ancak, 4046 sayılı Kanunun anılan maddesi uyarınca yapılacak fark tazminatı hesabında, 25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesine göre yapılan ödeme dikkate alınmaz. Personel nakledildiği kurumda göreve başlayıncaya kadar eski kurumunda çalışmaya devam eder ve bu personelin her türlü mali ve sosyal hakları çalıştıkları kurum tarafından karşılanır.”

II. İLK İNCELEME

(...)

III. ESASIN İNCELENMESİ

(...)

B. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle, kapatılan il özel idarelerinde müdür ve üzeri kadrolarda görev yapan personelin diğer kurumlara araştırmacı unvanlı kadrolara atanmalarının bu kurumlardaki eş değer kadrolarda bulunan kişilerle eşitsizlik oluşturduğu ve bu kişilerin saklı haklarının sadece üç yıl süreyle korunacak olmasının kazanılmış haklara müdahale teşkil ettiği ve bu hâliyle düzenlemenin hukuki güvenlik ilkesini ihlal ettiği belirtilerek itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

9. İtiraz konusu kural, kapatılan il özel idarelerinde müdür ve daha üstü yönetici kadrolarında görev yapan personelin 4046 sayılı Kanun'un değişik 22. maddesinin ikinci fıkrası ve altıncı fıkrası hükümlerine göre diğer kurumlara atanacağını hüküm altına almaktadır. Söz konusu maddenin ikinci fıkrasına göre kapatılan il özel idarelerindeki müdür ve daha üstü yönetici kadrosunda görev yapmakta olan personel diğer kamu kurumlarındaki araştırmacı kadrolarına atanacak; altıncı fıkrasına göre ise bu personelin Devlet Personel Başkanlığına bildirim tarihi itibarıyla almakta olduğu aylık, ek gösterge, zam, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı ve görev tazminatı bir bütün olarak göreve başladığı tarihi izleyen ayın başından geçerli olmak üzere "*şahsa bağlı hak*" kabul edilecek ve üç yıl süre ile saklı tutulacaktır.

10. Ayrıca 4046 sayılı Kanun'un değişik 22. maddesinin altıncı fıkrasıyla, bu personele yapılacak ödemeler bakımından üç yıl süreyle saklı tutulan "*şahsa bağlı hak*" uygulamasının yanında "*fark tazminatı ödenmesi*" uygulaması da kabul edilmiştir. Buna göre şahsa bağlı hakların saklı tutulacağı üç yılın bitiminde personelin Devlet Personel Başkanlığına bildirildiği tarihteki kadrolarına ilişkin olarak bildirim tarihi itibarıyla almakta oldukları ödemelerin toplam net tutarının nakledildiği kurum ve kuruluş tarafından şahsa bağlı hak olarak ödenen her türlü ödemelerin toplam net tutarından fazla olması hâlinde aradaki fark tutarının herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaksızın fark kapanıncaya kadar ayrıca tazminat olarak ödenmesi gerekmektedir.

11. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, 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 yasalarla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuki güvenlik ilkesi, hukuk devletinin gereklerinden biridir.

12. Kamu personeli olarak görev yapan kişilerin buldukları görevlerden alınmalarını gerektiren haklı bir neden olmadıkça görevlerine son verilememesi, hukuki

güvenlik ilkesinin bir gereğidir. Kamu personelinin buldukları görevden alınma ve başka bir göreve atanmalarının, haklarında bu yönde idari işlem tesis edilmesi ile gerçekleşmesi kural olmakla birlikte, hukuki ve fiilî zorunluluk hâllerinde bu hususlarda yasal düzenlemeler yapılabileceği de kabul edilmektedir. Söz konusu zorunluluklar nedeniyle getirilen ve ilgililerin kazanılmış haklarını ihlal etmeyen düzenlemeler, hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturmaz.

13. Kanun koyucu Anayasa'ya uygun olmak kaydıyla kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin koşulları belirleyerek kadro düzenlemesi yapabilir ve bu kapsamda kamu hizmetinin gerekleri yönünden ve kamu yararı amacıyla yeni kadrolar ihdas edebileceği gibi mevcut bazı kadroları da kaldırabilir. Ayrıca kamu idareleri ile kamu görevlileri arasındaki ilişkiler kural tasarruflarla düzenlendiğinden kamu görevlilerinin statülerine ilişkin yeni kurallar koyabilir ya da var olan kuralları değiştirebilir.

14. Kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmaları kapsamında teşkilat yapısı değiştirilen veya tamamen kaldırılan kurum ve kuruluşların bazı kadrolarında görev yapan kamu görevlilerinin görevlerinin sona erdirilerek başka kadrolara atanmalarının öngörülmesi, söz konusu hukuki ve fiilî zorunluluklar nedeniyle getirilen yasal düzenlemelerin bir örneğini oluşturmaktadır.

15. Bu durumda ilgililerin başka kadrolara atanmalarının sebep unsuru il özel idarelerinin kapatılması ve bu idarelerin görevlerinin diğer kamu kurumlarına verilmesi olup bu durum, yürürlükte bulunan kanunlara dayanılarak ve kamu görevlisinin öznel durumu dikkate alınarak idarece tesis edilen naklen atama işlemlerinden farklıdır. Söz konusu hukuki ve fiilî zorunluluklar nedeniyle kazanılmış haklar korunarak başka kadrolara atama yapılması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

16. Kanun'un genel gerekçesinde; vatandaşların günlük yaşantısını ve hayat kalitesini doğrudan etkileyen, halkın refahının artırılması ve hayatının kolaylaştırılmasını sağlayan temel unsurların yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerle ilgili olduğu, bu sebeple mahalli idarelerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hâle getirilmesinin gerekliliği vurgulanmış ve yerel yönetimlerin sunmakta oldukları hizmetlerin tek bir elden yönetilmesinin hizmetlerin koordineli, etkin ve verimli bir şekilde vatandaşlara sunulmasını beraberinde getireceği ifade edilmiştir. Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkasının ise belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması hâlinde planlama ve koordinasyonun sağlanamaması ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedenleriyle kaynak israfına yol açılması olduğu belirtilmiştir. Tüm bu hususları dikkate alan kanun koyucu, büyükşehir statüsünde olan illerdeki il özel idarelerini kapatıp bu idarelerin görev ve yetkilerini de büyük oranda belediyelere devretmiştir. Genel gerekçeden, kanun koyucu tarafından mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin tek bir kurumsal çatı altında toplanması durumunda koordineli, esnek ve süratli çözüm üretebilen bir hizmet teşkilatlanmasının oluşturulacağı ve yürütülen hizmetin etkinliğinin artırılacağı değerlendirilerek il özel idarelerinin kapatıldığı ve bu kurumlar tarafından sunulan hizmetlerin büyük oranda büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

17. 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 ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır.

18. Kamu görevlilerinin kazanılmış hakları, istihdam türüne bağlı olarak tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklardır. Objektif ve genel 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. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir. Diğer bir ifadeyle bir kamu görevlisinin daha önce görev yaptığı unvana bağlı olarak elde ettiği mali haklar, ileriye dönük kazanılmış hak şeklinde değerlendirilemez. Bu nedenle kanun koyucunun takdir yetkisi gereği kapatılan bir kurumda yönetici kadro veya pozisyonunda görev yapmakta olan kamu görevlilerinin bu görevler nedeniyle elde ettikleri mali hakların atandıkları yeni kadrolar bakımından kazanılmış hak olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır.

19. İdarenin yönetici kadro veya pozisyonlarına atadığı kişileri meslek hayatları boyunca bu kadrolarda çalıştırma gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle yönetici kadro veya pozisyonlarına atanan kişiler yönünden bulunduğu statülerden doğan, tahakkuk etmiş ve kendileri yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haklardan yahut bu durumunun devam edeceği yönündeki haklı beklentiden söz edilemez. Dolayısıyla il özel idarelerinin kapatılmasının zorunlu bir sonucu olarak il özel idarelerinin iptal olan yönetici kadrolarında görev yapanların atanacakları kadroları belirleyen itiraz konusu kuralın kazanılmış hak ve hukuki güvenlik ilkesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır.

20. Kaldı ki kural; söz konusu personelin en son buldukları kadrolarına ilişkin olarak bildirim tarihi itibarıyla almakta oldukları aylık, ek gösterge, zam, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı, temsil tazminatı ve görev tazminatının bir bütün olarak göreve başladıkları tarihi izleyen ayın başından geçerli olmak üzere üç yıl süre ile saklı tutulacağını, bu saklı hakkın memur maaş zamları oranında artırılacağını ve üç yıllık sürenin bitiminde de yönetici kadrolar için öngörülen mali haklarla araştırmacı kadrosuna ilişkin mali haklar arasındaki fark tutarının aradaki fark kapanıncaya kadar bir tazminat olarak ödeneceğini kayıt altına almaktadır.

21. İlgililerin şahsa bağlı hakları kapsamında öngörülen parasal haklarının belli bir süre ile sınırlandırılması hukuki güvenlik ilkesinin ihlali anlamına gelmeyeceğinden itiraz konusu kural hukuk devleti ilkesine aykırı bulunmamaktadır.

22. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. maddesine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

23. Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.