

## **ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

**Resmi Gazete:14.02.2012-28204**

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**Esas Sayısı : 2010/96**

**Karar Sayısı : 2011/168**

**Karar Günü : 22.12.2011**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN** : İzmir 1. İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU** : 14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesinin, Anayasa'nın 7., 55. ve 128. maddelerine aykırılığı savı ile iptali istemidir.

### **I- OLAY**

Devlet memuru olan davacıdan alınmadığı tespit edilen yemek maliyet katılım payının ilgilinin maaşından kesilmesi işleminin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme iptali için başvurmuştur.

### **II- İTİRAZIN GEREKÇESİ**

Başvuru kararlarının gerekçe bölümü şöyledir:

“İtiraza konu 657 sayılı Yasanın 212. maddesinde “Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.” hükmüne yer vermiştir.

Anayasanın 55. maddesinde, ücretin emeğin karşılığı olduğu, Devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiş, 128. maddesinin 2. fıkrasında ise; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Anayasal ilkeler incelendiğinde, kamu personel rejiminde “ücrette eşitlikten” değil “ücrette adaletten” bahsedildiği, çalışanların adil bir ücret alabilmesi için gerektiğinde sosyal yardımlarla bu dengenin sağlanması görevinin Devlete yüklendiği, çalışanların ücret rejiminin ve sosyal yardımlardan yararlanma şekillerinin “yaptıkları işin niteliğine” göre değişebileceğinin düzenlendiği, başka bir anlatımla işin gereği olarak sosyal yardımlardan yararlanma şekline ilişkin olarak kamu personeli arasında farklı uygulamalara olanak tanındığı, ayrıca 128. maddenin 2. fıkrası ile de, kamu personelinin özlük ve parasal haklarının “yasa” ile düzenlenebileceğinin belirtildiği, bu nedenle personelin emeği karşılığı aldığı ücrette artma yada azalma sonucunu doğuracak tüm düzenlemelerin yasa ile yapılmasının gerektiği kuralının getirildiği anlaşılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 99. maddesinde, memurların haftalık çalışma süresinin genel olarak 40 saat olduğu, bu sürenin Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenleneceği, ancak özel kanunlarla yahut bu kanuna veya özel kanunlara dayanılarak çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerle, kurumların ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınmak suretiyle farklı çalışma sürelerinin tespit olunabileceği belirtilmiş, aynı Yasanın 101. maddesinde ise; “Günün 24 saatinde devamlılık gösteren hizmetlerde çalışan Devlet memurlarının çalışma saat ve şekilleri, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının muvafakatı alındıktan sonra kurumlarınca düzenlenir,” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Anayasa ve yasa hükümlerinde kamu personelinin çalışma şekil ve

şartlarının işin niteliği gereği farklı düzenlenebileceğinin kurala bağlandığı, yasakoyucu tarafından kamu personelinin genel istihdam şekli olarak haftada 5 gün ve 40 saat olarak belirlendiği, başka bir anlatımla günde 8 saat istihdamın Devlet memurları için genel istihdam şekli olarak öngörüldüğü, ancak bunun dışında istihdam şekilleri belirleme konusunda da idareye olanak sağlandığı görülmektedir.

İdare tarafından anılan yetkinin kullanılması suretiyle genel istihdam şeklinin dışında istihdamın öngörülmesi durumunda, çalışma usul ve şekillerinin işin niteliği gereği farklı belirlenebileceği, farklı belirlemenin yapılması durumunda bu istihdam şekli nedeniyle kamu personeline ek mali yükümlülükler yüklenmesine de Anayasanın 55. maddesi hükmü karşısında olanak bulunmadığı açıktır. Başka bir anlatımla kamu personelinin genel istihdam şeklinin dışında istihdam edilmesini gerektiren ve niteliği gereği kesintisiz hizmet verilmesi gereken hizmetlerde personel istihdam edilmesi durumunda, kamusal yönü daha ağır basan bu tür hizmetlerin yürütülmesi sırasında personelin genel istihdamın dışında daha fazla özveri göstermesinin doğal sonucu olarak bu özverisinin karşılığı olarak ücrette adaletin sağlanmasının sosyal yardımlarla desteklenerek, istihdam şeklinden kaynaklı personel giderlerinin tüm kamu tarafından paylaşımının sağlanması anılan Anayasal ve yasal ilkelerin doğal sonucudur.

Yasakoyucu tarafından bu durumlar gözönünde bulundurularak Devlet Memurları için yiyecek yardımı öngörülmüş ve 657 sayılı Yasanın 212. maddesinde; “Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.” hükmüne yer verilmiş, ancak itirazımıza konu yasa hükmü ile devlet memurlarının maaşlarının ciddi bir miktarına denk gelen yiyecek yardımının belirlenmesinde Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’nca belirlenmesi yetkisinin kullanılmasında yasakoyucu tarafından hiçbir nesnel ilke, kural ve ölçüte bağlanmadan anılan idarelere devrinin yukarıda anılan Anayasa hükümlerine uygun olmayacağı sonucuna ulaşılmıştır.

**Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:**

Anayasa’nın 2. maddesine göre, Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında sayılan hukuk Devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu sürdürmekle kendini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir. Anılan ilkenin bir gereği olarak, hiçbir organ yada kurum dayanağının Anayasa yada yasadan almadığı yetkiyi kullanamayacak yada yetki veya görevini bir başka organa devredemeyecektir.

Bu çerçevede, Anayasa'mızın 128. maddesi kapsamında devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılması, özel yasa niteliğindeki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kısım-6 Sosyal Haklar ve Yardımlar" başlığı altında düzenlenmiştir. Yasanın anılan bölümünde yer alan 212. maddesinde ise, devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak itirazımıza konu 657 sayılı Yasanın 212. maddesi yiyecek yardımından yararlanılacak haller ile yardımdan yararlanma şeklinin Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Anılan fıkra ile devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılmasına ilişkin usullerin Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca belirlenmesinde hiçbir ölçü, sınırlama öngörülmemiştir. Bu durum, ancak yasa ile düzenlenmesi gereken hakların, konusu ve sınırının belirlenmesi yetkisinin yasakoyucu tarafından yürütmeye devri sonucunu doğurmaktadır.

657 sayılı Yasanın 212. maddesinin öngördüğü yiyecek yardımı, devlet memurlarının mali hakları arasında değerlendirilmelidir. Anılan Yasanın uygulanmasına yönelik olarak, yöntemin ve yararlanmanın koşulları ile yiyecek yardımlarından yararlanmada bir disiplin getirilmesi ve harcamaların bütçe disiplini içinde yapılması ve harcama belgelerine bağlanması bakımından yasakoyucunun yürütmeye düzenleyici işlemler yapılması yetkisi tanınması olanağı bulunduğu tartışmasızdır. Ancak, bu düzenleme yetkisi yasa kapsamında mali hakların "konusu" ile miktarının belirlenmesini de kapsamamaktadır. Bu durumda da, yine yasakoyucunun idareye vereceği sınırlama yetkisinin sınırını da açıkça belirlemesi gerekecektir. Aksi takdirde tüm yetkinin idareye bırakıldığı durumda, somut olayda olduğu gibi idare tarafından getirilen kurallar bazen 800,00 TL maaş alan personel açısından 200,00 TL yemek gideri ödenmesi sonucunu doğurarak Anayasanın 55. maddesi anlamında ücrette adaletin sağlanmasına yönelik sosyal yardımların etkisiz ve sonuçsuz kalmasına yol açabileceği gibi, bazen de 5000,00 TL maaş alan bir personelin 100,00 TL yemek gideri ödemesine yol açarak ücrette adalet dengesinin bozulmasına yol açabileceği kuşkusuzdur.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılması olarak algılanmalıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade etmektedir. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi,

sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasada öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin yasa ile düzenlenmiş olduğunun kabul edilebilmesi için söz konusu hak ve yükümlülüklerin sadece ad olarak yasada belirtilmesi yeterli değildir. Böyle bir düzenlemede temel ilkelerin ortaya konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılmaması gerekmektedir.

Somut olaydaki durum göz önüne alındığında, maaşın %25'lik bir unsuru haline gelmiş olan ve yaptığı iş gereği çalışma saat ve koşullarında kaynaklı olarak bu maliyete maruz kalan kamu personeli açısından yiyecek yardımının önemli bir özlük hakkı olduğu ortadadır. Bu nedenle bunlara ilişkin ödemelerin nasıl yapılacağına yasayla düzenlenmesi gerektiği açıktır.

İtiraz konusu yasa kuralı ile, devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımına ilişkin esas ve usulleri belirleme konusu tamamen idareye bırakılmıştır. Bu kurallar uyarınca, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nca, kamu personeline yemek giderinin çok az bir kısmının memurların kurumu tarafından ödenmesi konusunda düzenleme yapabileceği gibi tamamının veya tamamına yakın bir kısmının da kurumlar tarafından ödenmesi yolunda düzenleme yapabilecektir.

Açıklanan nedenlerle, 657 sayılı Yasanın 212. maddesinin Anayasa'mızın 7. maddesine, 55. maddesine ve 128. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olduğu ve Anayasa Mahkemesi'nce iptali gerekeceği düşüncesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 29. maddesi uyarınca itiraz yoluyla incelenmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, yine başvurumuzun Anayasa Mahkemesi'nce kabul edilmesinden başlayarak anılan 29. madde uyarınca beş ay süre ile Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki kararının beklenmesine, kararımıza dava dosyamızın onaylı bir örneğinin eklenmesine, kararımızın bir örneğinin taraflara tebliğine, 07/07/2010 tarihinde karar verildi."

### **III- YASA METİNLERİ**

#### **A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesi şöyledir:

*“Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.”*

## **B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında Anayasa'nın 7., 55. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

## **IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İctüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN ve Celal Mümtaz AKINCI'nın katılımlarıyla 7.12.2010 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- 7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE,

karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

İtiraz konusu kuralla, Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasların Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunacağı belirtilmiştir.

Başvuru kararında, Anayasa'nın 128. maddesi gereğince kamu personelinin emeği karşılığı aldığı ücrette artma ya da azalma sonucu doğuracak tüm düzenlemelerin yasa ile yapılması gerektiği, Devlet memurlarının mali hakları kapsamında bulunan yiyecek yardımının düzenlenmesi konusunda itiraz konusu kuralla hiçbir ölçü ve sınırlama öngörülmezsizin Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığına yetki tanınmasının yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu, yürütmenin düzenleme yetkisinin sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olduğu, yasayla düzenlenmesi gereken konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesinin olanaklı olmadığı, bir konunun yalnızca ad olarak yasa da belirtilmesinin yasayla düzenlenmiş olduğunun kabulü için yeterli olmadığı, Anayasa'nın 55. maddesinde Devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı belirtiltiği, yiyecek yardımında tüm yetkinin idareye verilmesi sonucunda idarece getirilecek kuralların ücrette adaletin sağlanmasına yönelik sosyal yardımların etkisiz kalmasına ve ücrette adalet dengesinin bozulmasına yol açabileceği, belirtilen nedenlerle kuralın Anayasa'nın 7., 55. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Anayasa'nın 128. maddesinde de *"Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin*

*gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.”* denilmiştir.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin yasayla konulmasını ve çerçevenin yasayla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, yasal düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır.

İtiraz konusu kural, Devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılmasının yasal dayanağını oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, Devlet memurları itiraz konusu kural uyarınca yiyecek yardımından faydalanabilmektedirler.

Devlet memurlarının yiyecek yardımından yararlanmaları ile ilgili olarak tüm memurlar yönünden tek tip bir düzenleme yapılması mümkün olmayıp bu yardımın kapsamı ve miktarı; yürütülen kamu hizmetinin niteliğine, memurların çalışma saatlerine, kamu kurumlarında çalışan memur sayısına, kurum tarafından yemek verilip verilmemesine, verilen yemeğin kurumda yapılmasına veya satın alınmasına, yemek maliyetlerindeki farklılıklara, kamu kurumlarının bütçe olanaklarına göre değişkenlik arz etmektedir.

Yiyecek yardımı, bir sosyal yardım olmakla birlikte, yukarıda belirtilen niteliği nedeniyle diğer sosyal yardımlardan farklı olarak ayrıntılı düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Söz konusu teknik ve ayrıntılı düzenlemenin ise mutlaka yasa ile yapılması zorunluluğundan bahsedilemez. Bu nedenle, yiyecek yardımının yasal düzenlemeye konu edilerek Devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılabilmesine olanak tanınmasında ve yiyecek yardımından faydalanılmasının usul ve esaslarının düzenlenmesinin yürütme organına bırakılmasında “yasayla düzenleme ilkesi”ne aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep



KÖMÜRCÜ, Engin YILDIRIM ve Erdal TERCAN bu görüşe katılmamıştır.

İptali istenilen kuralın Anayasa'nın 55. maddesi ile ilgisi görülmemiştir.

## **VI- SONUÇ**

14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 212. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Engin YILDIRIM ile Erdal TERCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 22.12.2011 gününde karar verildi.

Başkan

Haşim KILIÇ

Başkanvekili

Serruh KALELİ

Başkanvekili

Alparslan ALTAN

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Ahmet AKYALÇIN

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

## **KARŞIOY GEREKÇESİ**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yiyecek yardımına ilişkin itiraz konusu 212. maddesinde, "Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunur" denilmektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinde "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." denilmiş, 7. maddesinde de yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında tekrarlanarak yerleşik içtihadı haline gelen görüşü doğrultusunda, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen 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 öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez. Buna göre yasada, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi yetmez, idarenin düzenleme yetkisinin sınırlarını belirleyecek temel ilkelerin konulması ve çerçevenin de çizilmiş olması gerekir. Ancak bu koşulda uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımının, onların özlük hakları kapsamında bulunduğu ve yasayla düzenlenmesi gerektiği açıktır. İtiraz konusu kuralda ise, yiyecek yardımının uygulanmasıyla ilgili usul ve esaslar belirlenmemiş bu konudaki yetki tümüyle idareye devredilmiştir.

Açıklanan nedenlerle Kural'ın, Anayasa'nın 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ

## KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraz konusu kuralda, Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve yardımın uygulanması ile ilgili esasların Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunacağını düzenlenmektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinde "*Devlet'in, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*

*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*

*Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*" denilmiş; 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Yasayla düzenleme ilkesi, düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen 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 öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma

yetkisi verilemez.

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin yasa ile düzenlenmiş olduğunun kabul edilebilmesi için söz konusu hak ve yükümlülüklerinin sadece ad olarak yasada belirtilmesi yeterli değildir. Böyle bir düzenlemede temel ilkelerin ortaya konulması, çerçevenin çizilmesi, sınırsız, belirsiz ve geniş bir alanın yürütmenin düzenlemesine bırakılmaması gerekmektedir.

657 sayılı Yasa'nın "Sosyal Haklar ve Yardımlar" başlıklı VI. kısımda düzenlenen "Yiyecek yardımı", Devlet memurlarının özlük hakları kapsamında yer aldığı gözetildiğinde, bu konudaki düzenlemelerin Anayasa'nın 128. maddesinde öngörülen doğrultuda yapılması gerektiği kuşkusuzdur. Maddeye 5982 sayılı Yasa ile eklenen tümcede "mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır." denilmiş ise de Devlet memurlarına yapılan yiyecek yardımının, bir sosyal hak olarak toplu sözleşme hükümlerine konu edilebileceği açık olmakla birlikte böyle bir toplu sözleşmenin henüz yapılmadığı günümüzde "yasayla düzenleme ilkesi"nin geçerliliğini koruduğu kuşkusuzdur.

İtiraz konusu kuralla, Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasların belirlenmesinin tamamen idarenin hazırlayacağı yönetmeliğe bırakılmasının Anayasa ile uyumlu olduğundan söz edilemez.

Açıklanan nedenlerle iptali istenilen kural Anayasa'nın 128. maddesine açıkça aykırı olduğundan iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluğun redde ilişkin görüşüne katılmıyorum.  
22.12.2011

Üye

Ahmet AKYALÇIN



## KARŞIOY GEREKÇESİ

14.7.1965 günlü, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun itiraz konusu 212. maddesinde; Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nın birlikte hazırlayacakları bir yönetmelik ile tespit olunacağı belirtilmiştir.

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 işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır"* denilmiştir.

Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan "kanunla düzenleme ilkesi", kanunun düzenlediği alan ile ilgili temel ilkelerin konulmasını ve sınırlarının belirlenmesini gerekli kılar. Bu takdirde uzmanlık ve teknik gerektiren konularda ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir.

Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organının genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme organının düzenleme yetkisi sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir.

Buna göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin yasa ile düzenlenmiş olduğunun kabul edilebilmesi için, düzenleme ile temel ilkelerin ortaya konulması ve sınırların belirlenmesi, belirsiz ve geniş bir alanın yürütmenin düzenleme alanına terk edilmemesi gerekir.

İtiraz konusu kuralda yer alan “yiyecek yardımı”nın, Devlet memurlarının özlük hakları içinde yer aldığı ve bu nedenle de yiyecek yardımına ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği konusunda kuşku bulunmamaktadır.

Oysa kuralda, Devlet memurlarına yapılacak yiyecek yardımı ile ilgili esasların, yürütme organınca çıkartılacak bir yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Bu öngörü, yiyecek yardımına ilişkin temel ilke ve sınırların belirlenmesinin, kanun ile yapılmayacağını ifade etmektedir. Sonuç olarak, yiyecek yardımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusu tamamen yürütme organının düzenlemesine terk edilmiştir.

Buna göre, Devlet memurlarının özlük haklarından olan yiyecek yardımının temel ilkelerinin ve sınırlarının kanunla belirlenmediği sonucu ortaya çıkmakta ve yürütme organın yiyecek yardımına ilişkin usul ve esasları belirlenmede tam yetkili hale geldiği anlaşılmaktadır.

Bu durum, Anayasa'nın 128. maddesinde öngörülen kanunla düzenleme ilkesine aykırıdır. İptali gerekir.

Redde ilişkin çoğunluk düşüncesine bu nedenle katılmıyoruz.

Üye

Üye

Mehmet ERTEN

Recep KÖMÜRCÜ

## KARŞIOY YAZISI

İtiraz konusu kural ile devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından, ne şekilde yararlanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasların bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Yiyecek yardımı devlet memurlarının özlük hakları kapsamında olan bir sosyal haktır ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda "Sosyal Haklar ve Yardımlar" başlığı altında yer alması da bu duruma işaret etmektedir.

Anayasa'nın 55. maddesinde ücretin emeğin karşılığı olduğu ve devletin çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı hükümleri yer almaktadır. İtiraza neden olan somut olayda bir kamu görevlisinin maaşının %25'i yiyecek yardımı olarak kesilmiştir. Maaşının dörtte birine varan bir kısmının yiyecek yardımına katkı olarak kişiden geri alınması sosyal adalete ve hakkaniyete uygun düşmemektedir. Bu durum, açıktır ki, yiyecek yardımının bir yardım ve sosyal hak olma özelliğini anlamsız, etkisiz ve sonuçsuz hale getirmekte, sosyal yardımların adil bir ücret düzeyi oluşumuna yaptığı katkıyı adeta tersine çevirmekte ve böylece ücrette adalet dengesinin bozulmasına olanak tanımaktadır. Dolayısıyla, itiraz konusu düzenleme Anayasa'nın 55. maddesini ihlal etmektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinde kamu görevlilerinin ayırım gözetilmeksizin tüm özlük işlerinin yasayla düzenleneceği ifade edilmiştir. Bu maddeye 5982 Kanunla eklenen cümle ile mali ve sosyal hakların toplu sözleşme hükümleri kapsamında belirlenmesi olanaklı hale gelmiştir. Yiyecek yardımında tüm yetkiyi İdare'ye bırakan kuralın yiyecek yardımına ilişkin temel ilkeleri belirlemediğini ve çerçevesini çizmediğini göz önüne alırsak, bu yardımın teknik ve ayrıntılı bir düzenlemeyi gerektirmesi nedeniyle mutlaka yasa ile yapılması zorunluluğu olmadığı iddiasını kabul etmek mümkün değildir. Memurun emeği karşılığı aldığı ücrette azalma (veya artma) sonucu doğuracak tüm düzenlemelerin yasa ile yapılması, O'na bir güvence sağlamaktadır. Memurlarla İdare arasında mali ve sosyal hakları içeren bir toplu sözleşmenin henüz yapılmadığını da dikkate alırsak, 128. maddedeki yasayla düzenleme ilkesinin varlığını sürdürdüğünü görürüz. Sonuç olarak, Yasa Koyucu tarafından Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacaklarının belirlenmesi ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esasların hiçbir nesnel ilke, kural ve ölçüte bağlanmadan anılan İdare'lere devri, Anayasa'nın 128. maddesine aykırı düşmektedir.

Nitekim, yiyecek yardımının benzeri olan ve sosyal yardım niteliği taşıyan “tedavi yardımı” ile ilgili bir düzenlemenin Sağlık Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığınca belirlenebileceği yolundaki kuralı da Anayasa Mahkemesi, 29.1.2009 günlü, E: 2005/152, K: 2009/14 sayılı kararıyla Anayasa’nın 7. ve 128. maddelerine aykırı bulmuştur.

İtiraza konu olan kuralın Anayasa’nın 55. ve 128. maddelerine aykırı olduğu düşüncesiyle çoğunluk görüşünden ayrılıyorum.

Üye

Engin YILDIRIM

## **KARŞI GÖRÜŞ**

İptali istenilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “yiyecek yardımı” başlıklı 212. maddesi şu şekildedir: *“Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.”*

Görüldüğü gibi, söz konusu kuralla, devlet memurlarına yiyecek yardımı yapılması kabul edilmiş, ancak bu yardımın ne şekilde yapılacağı ve tâbi olacağı esasların, Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlayacakları bir Yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür.

Maddenin gerekçesi olarak, giyecek ve yakacak yardımıyla beraber ortak bir gerekçe kabul edilmiş ve şu şekilde belirtilmiştir: “ *Bu maddeler Devlet memurlarının giyecek , yiyecek ve yakacak yardımlarından faydalanabileceklerine işaretle yetinmekte ve bu yardımların kapsamını ve şekillerini tespit etmeyi Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin birlikte hazırlayacakları yönetmeliklere bırakmaktadır.*”

Mahkememiz çoğunluk görüşünde, yiyecek yardımının tâbi olduğu esasların belirlenmesinin, teknik ve ayrıntı sayılabilecek bir konu olduğu, o nedenle kanunla düzenlenmesinin gerekmediği gerekçesi ile düzenleme, Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.

Memurlara sağlanan yiyecek yardımı, diğer giyecek ve yakacak yardımlarıyla birlikte 657 sayılı Kanun'un “Sosyal Haklar ve Yardımlar” başlıklı IV. Bölümünde düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında da, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*”.

hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü gibi, memurların hak ve yükümlülükleri ile özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi kabul edilmiştir. Kanunla düzenleme ilkesiyle kastedilen, Kanun koyucu tarafından düzenlenmek istenen konunun, sadece adının kanunda belirtilmesi yahut o konudan kurumsal olarak kanunda söz edilmesi olmayıp, ilgili konunun temel ilkelerinin konulması, çerçevesinin çizilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, düzenlenmek istenen hususun temel ilkeleri ve çerçevesi kanunla belirlendikten sonra, teknik konuların ve ayrıntıların yürütme organına bırakılması mümkündür.

Anayasa'da kanunla düzenlenmesi gerekli görülen bir konuda, yürütme organına genel ve sınırları kanunla çizilmemiş bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organına tanınan yetki, kanunla sınırlı, bağımlı ve tamamlayıcı bir yetkidir. O nedenle, Anayasa'da belirtilen istisnai

durumlar dışında, kanunla düzenlenmemiş bir alanda, yürütme organına genel nitelikte düzenleme yapma ve kural koyma yetkisi verilemez.

Yukarıda belirtildiği şekilde, memurlara tanınan yiyecek yardımı, memurların özlük haklarına ilişkin bir durum olduğundan, Anayasa m. 128, II gereğince kanunla düzenlenmesi gerekir. Bu düzenleme yapılırken de, konunun temel ilkelerinin ve çerçevesinin kanunla düzenlenmesi zorunludur. Oysa iptali istenilen kuralda, “*Devlet memurlarının hangi hallerde yiyecek yardımından ne şekilde faydalanacakları ve bu yardımın uygulanması ile ilgili esaslar Maliye Bakanlığı ile Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının birlikte hazırlıyacakları bir yönetmelik ile tesbit olunur.*” denilerek yiyecek yardımının tâbi olduğu temel ilkeler belirtilememiş, sınırları çizilmemiştir; bütün bu hususlar, kanunla düzenlenmeden, yürütme organına bırakılmış olmaktadır. Nitekim bu husus, madde gerekçesinde de açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, yasama yetkisi de yürütme organına devredilmiş olmaktadır.

Şu halde, devlet memurlarının yiyecek yardımını düzenleyen 212. maddede, konunun tâbi olduğu temel ilkeler belirtilmeden, sınırları çizilmeden, bu konular yürütme organına bırakılmış olduğundan, Anayasa'nın 7. ve 128, II. maddelerine aykırı düzenleme yapıldığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'un 212. maddesinin Anayasa'nın 7. ve 128, II. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Erdal TERCAN