

07.10.2009/147

**5345 SAYILI GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ
TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN'LA
İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARI**

ÖZET : Anayasa Mahkemesi, 5345 sayılı GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN'un 28'nci Maddesinde yer alan ve başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları'nın Maliye Bakanı tarafından atanmasını öngören düzenlemesini iptal etti. Bu atamaların Maliye Bakanı değil Cumhurbaşkanı tarafından yapılması gerekiyor. İptal kararı, yeni Yasa çıkarılması için verilen süre dolayısıyla dokuz ay sonra uygulamaya giriyor.

Gelirler Genel Müdürlüğü'nü sona erdirip yeni Gelir İdaresi Başkanlığı kurulması sonucunu getiren 5345 sayılı GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ TEŞKİLAT VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN, 16.05.2009 tarihli ve 28517 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve bu tarih itibariyle uygulamaya girmişti.

Bu Yasanın bazı maddelerinin Anayasa aykırı olduğu iddiasıyla açılan davaya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin E: 2005/66 ve K: 2009/102 sayılı Kararı, 07.10 2009 tarihli ve

27369 sayılı Resmi Gazetede yayımlandı.

Anayasa Mahkemesi, 5345 sayılı Yasa'nın bazı maddeleriyle ilgili aykırılık başvurusunu reddederken, bazı istemlerin konusunun kalmadığına ve bir maddesiyle ilgili düzenlemenin de iptaline karar verdi.

Anayasa Mahkemesinin 5345 sayılı Yasaya ilişkin E: 2005/66 ve K: 2009/102 sayılı Kararı, bu Sirkülerimize ek olarak verilmiştir.

Saygılarımızla...

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2005/66

Karar Sayısı : 2009/102

Karar Günü : 2.7.2009

İPTAL DAVASINI AÇANLAR:

1- Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER (E. 2005/50)

2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Ali TOPUZ ve Kemal ANADOL ile birlikte 117 milletvekili (E.2005/66)

İPTAL DAVASININ KONUSU: 5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un;

1- 23. maddesinin birinci fıkrasının ikinci tümcesiyle ikinci fıkrasının "*Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla;...*" bölümünün,

2- 24. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının,

3- 25. maddesinin birinci fıkrasının,

4- 28. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesinin,

5- 29. maddesinin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının son tümcelerinin,

6- 30. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi ile ikinci ve son fıkralarının,

7- Geçici 3. Maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin "*...ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,*" bölümünün, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8.,10., 11., 104., 105., 123., 126. ve 128. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

1- İPTAL VE YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN GEREKÇESİ

Milletvekillerinin 23.6.2005 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

"...

1) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci Cümlesi ile İkinci Fıkrasındaki "Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla" İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun "Taşra Teşkilatı" başlığını taşıyan 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde "Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikler Bakanlar Kurulunca belirlenir" denilmiştir.

Bu hüküm ile; vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin belirlenmesi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır.

Anayasanın "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123 üncü maddesinin birinci fıkrasında, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin, yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasanın belli konuların yasa ile düzenlenmesini zorunlu kılması, bu hususların idari işlemlerle düzenlenemeyeceğini gösterir. Kanunda bir hususun "Bakanlar Kurulunca" düzenleneceğinin belirtilmesi, o hususun kanunla düzenlenmiş olduğu anlamına gelmez.

İptali istenen düzenleme kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda düzenleme yetkisini Bakanlar Kuruluna verdiği için Anayasanın 123 üncü maddesine aykırıdır.

Anayasanın 8 inci maddesinde de; Yürütme yetkisi ve görevi'nin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceğinden söz edilmektedir. Buna göre, yürütme organının Anayasada gösterilen ayrık haller dışında asli düzenleme yetkisi bulunmamakta, bir başka deyişle yürütmeye türevsel bağlı bir düzenleme yetkisi verilmektedir. Asli düzenleme yetkisi Anayasanın 7 nci maddesine göre yasamanındır ve devredilemez. Bu nedenle; Anayasanın yasa ile düzenlenmesini öngördüğü bir konu hakkındaki düzenlemenin bizzat yasa tarafından yapılması zorunlu olup, yetkinin yürütmeye bırakılması, Anayasanın 7 nci ve 8 inci maddelerine aykırı olarak asli düzenleme yetkisinin yürütmeye devredilmesi anlamına gelmektedir. Anayasanın 6ncı maddesinde yer alan hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı ilkesi karşısında, devredilen bu yetkinin Anayasanın 6 ncı maddesi ile de bağdaşamayacağını söylemek gerekir.

Yine böyle bir anlayışın “Başlangıç” ta belirtilen “Kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyeip; belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu” ilkesine ve 11 inci maddedeki Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkesine de ters düşeceği açıktır.

5345 Sayılı Kanunun bu maddesinin ikinci fıkrasında, vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubelerin kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda “Bakana” yetki verilmesi de, yukarıda belirtilen nedenlerle Anayasaya aykırı düşmektedir. Çünkü burada da ilkeleri yasa ile belirlenmeden yürütmeye esas ve usulleri gösterme konusunda asli düzenleme yetkisi tanınmıştır.

İptali istenen kurallar, “Kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyeip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu” ilkesine aykırı olduğu için Anayasanın “Başlangıç” kısmına; yürütmenin kanuniliği ilkesine aykırı olarak, yürütmeye asli düzenleme yapmak imkanı tanıdığı için Anayasanın 8 inci maddesine; yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devrettiği için Anayasanın 7 nci maddesine; böyle bir yetki Anayasaya dayanmadığı için Anayasanın 6 ncı maddesine, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikleri Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlediği için Anayasanın 123 üncü maddesine aykırıdır.

Anayasaya aykırı bir hükmün Anayasanın 2 nci maddesinde ifade edilen “hukuk devleti” ilkesiyle bağdaşmayacağı da açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 23 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci cümlesi ile ikinci fıkrasındaki “Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla” ibaresi Anayasanın “Başlangıç” kısmına, 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 123 üncü maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

2) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 24 üncü Maddesinin Birinci ve İkinci Fıkralarının Anayasaya Aykırılığı

5345 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin iptali istenen birinci ve ikinci fıkraları ile vergi dairesi başkanlığının amacı, görev ve yetkisi; “yetki alanı” ile bağlantılı olarak açıklanmış, ancak bu yetki alanının neresi olduğu bu yasada belirlenmemiştir.

İdarenin yetki alanının, yasa ile idareye verilen yetkinin kullanılabilmesi bir alan olduğu açıktır. Diğer taraftan görevli olmak o görevin ifası zımında yetkili olmayı da gerektirir. O halde

“yetki” ve “görev” kavramları, birbirinden ayıramayan kavramlardır. Bu nedenle yetki alanının çerçevesinin yasa ile çizilmesi zorunludur.

Çünkü Anayasanın 123 üncü maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve yasa ile düzenleneceğini ifade etmektedir. Yasa ile düzenlenmesi gereken bir hususta esas ve ilkeleri yasa ile gösterilmeden yani asli düzenleme yetkisinin yürütmeye bırakılması, Anayasanın 123 üncü maddesine aykırıdır.

Söz konusu fıkralarda yapılan düzenleme, hukuk devleti ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devletinin unsurlarından biri de, vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamasıdır. Hukuk güvenliği, kurallarda “belirlilik ve öngörülebilirlik” gerektirir.

İptali istenen düzenlemeler, öncelikle “belirlilik ve öngörülebilirlik” sağlamadığı için Anayasanın 2 ncimaddesine aykırı düşmektedir.

Diğer taraftan, bu Yasada yetki alanı ile kuruluş yerleri arasında açık bir bağlantı da sağlanmamıştır ve bu hususun belirlenmesine Bakanlar Kurulunun yetkili olduğunun kabulüne olanak bulunmamaktadır. Kaldı ki, böyle bir kabul, asli düzenleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması anlamına geleceği için, yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasanın 7 nci, 8 inci ve 123 üncü maddelerine aykırı düşeceği gibi; yetki alanının birden çok ili kapsamı halinde, ayrıca 126 ncı maddenin son fıkrası hükmü ile de bağdaşmaz. Çünkü, bir vergi dairesi başkanlığının yetki alanına birden çok ilin girmesi demek, o illerle ilgili olarak vergi dairesi başkanlığının yetkili ve görevli olduğunun kabul edilmesi anlamını taşıyacaktır. Böyle bir düzenleme ise, Anayasanın 126 ncı maddesi uyarınca ancak kanunla yapılabilir. Çünkü Anayasanın 126 ncı maddesinin üçüncü fıkrasında “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenle, 5345 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkraları Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

3) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 25 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının Anayasaya Aykırılığı

5345 sayılı Kanunun 25 inci maddesinin birinci fıkrasında da, Vergi Dairesi Başkanı'nın yetki, görev ve sorumlulukları “yetki alanı” ile bağlantılı olarak açıklanmış, ancak bu yetki alanının neresi olduğu bu yasada belirlenmemiş olduğundan bu fıkra hükmü de; yukarıda (2) numaralı başlık altında belirtilen nedenlerle Anayasanın 2nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olup iptali gerekmektedir.

4) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 28 inci Maddesinin Birinci Fıkrasındaki “Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından” İbaresinin Anayasaya Aykırılığı

5345 sayılı Kanunun 28 inci maddesinin birinci fıkrasında yapılan bu düzenleme ile, Gelir İdaresi başkan yardımcıları, daire başkanları ve vergi dairesi başkanlarının, Gelir İdaresi Başkanı'nın önerisi üzerine Maliye Bakanı'na atanmasına olanak sağlanmaktadır.

5345 sayılı Kanunun 34 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c), (d) ve (e) bendi hükümleriyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı Ek Gösterge Cetvelleri ile (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvellerinde yapılan değişiklikler ile; Gelir İdaresi başkan yardımcıları ile daire başkanlarına ve vergi dairesi başkanlarına, Başbakanlık ve bakanlıklar genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde ek gösterge verilmiş ve bu düzeyde makam tazminatı almaları öngörülmüştür. Bütün bu düzenlemeler; Gelir İdaresi başkan yardımcılarında, daire başkanlarında

ve vergi dairesi başkanlarına, hiyerarşide genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde yer verildiğini göstermektedir.

Çağdaş özgürlükçü demokrasilerde yürütme organı, yapısı bakımından monist ve dualist yürütme olarak ikiye ayrılmaktadır. Monist yürütmede tüm yürütme yetkisi bir tek organa verilmiştir. Buna karşılık dualist yürütmede yürütme yetkisi, bir kişi (Devlet Başkanı) ile bir kurul (Bakanlar Kurulu) arasında paylaşılmıştır.

Parlamentar rejimi benimseyen Anayasamızın 8 inci maddesinde yer alan “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” kuralı yürütme organının düalist yapısını açıkça ortaya koymaktadır (Özbudun E, Türk Anayasa Hukuku 1995, s.280).

Anayasa Mahkemesinin 27.04.2003 tarih ve E.1992/37, K.1993/18 sayılı kararında, “Anayasanın 104 üncü maddesinde “kararnameleri imzalamak” Cumhurbaşkanı’nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanı’na “güçlü” ve “etkili” bir konum verilmiştir. Anayasanın 104 üncü maddesinde Anayasanın uygulanmasını gözetmesi de öngörülmüştür. Maddenin birinci fıkrasında şöyle denilmektedir:

“Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.”

Cumhurbaşkanı’nı böylesine yetkilerle donatıp güçlendiren, parlamenter hükümet sistemini bütün gerekleriyle uygulamaya koyan, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’nca yerine getirileceğini belirten bu kurallar karşısında, kimi atamalarda Cumhurbaşkanı’nın imzasına gerek görmemek, Anayasanın 8 inci maddesine aykırılık oluşturur.” denilmiştir.

Anayasanın 105 inci maddesinde Cumhurbaşkanının sorumluluğu, tarafsızlığı ve karşı imza ilkesi düzenlenmiştir.

Anayasanın Devlet Denetleme Kurulu’na ilişkin 108 inci maddesi ile Cumhurbaşkanı’na; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla her türlü inceleme, araştırma ve denetleme yaptırma yetkisi verilmiştir.

Cumhurbaşkanına bu yetkiler, iktidar gücünün çoğunluk egemenliğine dönüşmesinin parlamenter demokratik sistemi zedelemesini engellemek için verilmiştir.

Cumhurbaşkanının denetim ve dengeleme görev ve yetkisi, bir siyasal partinin tek başına iktidar olduğu ve yasama organında çoğunluğu elde bulundurduğu dönemlerde özel bir önem kazanmaktadır. Çünkü, bu dönemlerde özellikle üst düzey kamu görevlileri siyasal güce karşı çok daha korumasız kalmaktadır.

Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlemlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır.

Anayasamızın 105 inci maddesi de bu anlayışı yansıtmakta ve yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı’nın atama kararnamelerini, güvence niteliğinde “karşı – imza” kuramı uyarınca imzalaması gerektiğini kabul etmektedir.

Bu durum, Cumhurbaşkanının aynı zamanda yürütmenin de başı olduğunu; kararnameleri imzalama yolu ile iktidar gücünü denetleyerek, bu güç ile kamu politikalarının oluşması ve uygulanmasında görev alan üst düzey kamu görevlileri arasındaki dengeyi sağlaması gerektiğini göstermektedir.

Anayasamızın benimsediği parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı’nın yürütmenin başı olarak karşı – imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104 üncü madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır.

Anayasamızda Cumhurbaşkanına kararnameleri imzalama yetkisinin verilmesi Sayın Cumhurbaşkanının 5333 sayılı Kanunun 28 inci maddesi ile ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderme gerekçesinde de açıkladığı gibi, üç önemli amaca yöneliktir. Bunların birincisi, Cumhurbaşkanının yansızlığı nedeniyle, kararnamelerin, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasının ve siyasal emellere hizmet etmemesinin sağlanması; ikincisi, Cumhurbaşkanına, yürütme alanında Hükümete öneri ve uyarılarda bulunma yetkisini kullanabilmesi için olanak yaratılması; üçüncüsü de, Cumhurbaşkanının Devletin ve yürütmenin başı olarak Devlet organlarının düzenli çalışmasını gözetme görev ve yetkisiyle donatılmış bulunmasıdır.

Belirtilen Anayasal kurallar karşısında, birer yönetsel işlem olduğunda kuşku bulunmayan atama işlemlerinden, kurumların karar ve uygulama düzeneklerinde önemli işlev gören üst düzey kamu görevlilerine ilişkin olanlarının, hukuksal geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı'nca da imzalanması Anayasal bir zorunluluktur.

Öte yandan, kamu kurum ve kuruluşları ve dolayısıyla bu kurum ve kuruluşların üst düzey görevlileri, siyasal iktidarın uzmanlık ve hizmet alanındaki deneyim eksikliğini gidermek ve kendi alanında siyasal iktidara yardımcı olmak, değişen iktidarlardan kamu hizmetlerinin etkilenmemesini ve sürekliliğini sağlamakla yükümlüdürler.

Kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması, kamu politikalarının oluşmasında karar verme ve bu kararları uygulama konumunda olan üst düzey kamu görevlilerinin atama güvencesinde kamu yararı bulunduğunu göstermektedir.

Devlet organlarının düzenli çalışması, yönetimde istikrarın sağlanmasıyla olanaklıdır. Yönetimde istikrar ise, kamu hizmetlerinin değişmez ögesi olan kamu görevlilerine sağlanacak "görev güvencesi" ile gerçekleştirilebilecektir.

Cumhurbaşkanının, kamu hizmetlerinde sürekliliği ve istikrarı sağlayan üst düzey görevlilerin atamalarında imzasının bulunması, kimi haksız işlemlerin, siyasal nitelikli atamaların önlenmesi ve dolayısıyla kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri yönünden vazgeçilemeyecek ve olmazsa olmaz bir koşuldur.

Anayasamıza göre, yürütmenin iki kanadından birini oluşturan Cumhurbaşkanı, yansız niteliği ile, siyasal nitelikli Hükümete karşı, kamu görevlisinin güvencesini oluşturmaktadır. Bu güvence, atama kararnamelerinin Cumhurbaşkanınca imzalanması ile sağlanmaktadır.

Nitekim, bu gerekçeler göz önünde tutularak, 23.04.2451 sayılı Kanunda, üst düzey kamu görevlileri sıralanarak, görevden alınmaları veya nakillerinin ortak kararname ile yapılması kurala bağlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi de, yukarıda değinilen 27.04.1993 tarihli ve E.1992/37, K.1993/18 sayılı kararında, Bakanlık üst düzey görevlerine getirilecek kamu görevlilerine ilişkin atama işlemlerinin, Anayasanın benimsediği parlamenter rejim gereği, ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının onayına sunulmasını Anayasanın 8 inci, 104 üncü ve 105 inci maddeleri yönünden bir zorunluluk olarak görmüştür.

Ayrıca söz konusu iptali istenen ibare ile, başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörlerinin Başkanın önerisi üzerine Maliye Bakanınca atanacağı belirtildikten sonra, "23.04.1981 tarih ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları"nın Başkan tarafından yapılacağı vurgulanırken, fıkrada sayılanlar dışında 2451 sayılı Kanun kapsamında bulunanların bu yasada öngörülen yöntemle atanacağı kabul edilmektedir. Bu durum bir çelişkiye yol açmaktadır. Çünkü iptali istenen ibarede sayılan üst düzey göreve atanacaklar için Maliye Bakanının onayı yeterli görülürken, 2451 sayılı Kanun kapsamına giren örneğin I. Hukuk Müşaviri ancak ortak kararname ile atanabilecektir. Bunun ise, hiyerarşik ilişkiler açısından, kamu yararına sonuç doğurmayacak, kamu hizmetinin nitelikleriyle bağdaşmayan, adalet anlayışına aykırı ve makul olmayan bir durum niteliği taşıyacağı tartışmasızdır. Böyle bir durum, Anayasanın 2 nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesi ile

bağdaştırılmaz. Çünkü bir hukuk devletinde tüm kamu işlemlerinin nihai amacı kamu yararadır. Bir hukuk devleti, adil ve makul olmak durumundadır. Kamu hizmetinin gerekleriyle bağdaşmayan, adil ve makul olmayan bir düzenlemenin, kamu yararına olduğu ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez.

Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerindeki hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle bağdaşmayacağı da açıktır.

Açıklanan nedenlerle, 5345 sayılı Kanunun 28 inci Maddesinin Birinci Fıkrasındaki “Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından” ibaresi Anayasanın 2 nci, 8 inci, 11 inci, 104 üncü ve 105 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekir.

5) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 29 uncu Maddesinin Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Fıkralarının Son Cümlelerinin Anayasaya Aykırılığı

5345 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının son cümlesinde, gelirler kontrolörlerinin; ikinci fıkrasının son cümlesinde, vergi denetmenlerinin; üçüncü fıkrasının son cümlesinde Devlet gelir uzmanlarının, vergi istihbarat uzmanlarının ve gelir uzmanlarının, mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüş, dördüncü fıkrasının son cümlesinde de; vergi dairesi başkanlıkları emrinde çalıştırılacak Hazine avukatlarının çalışma usul ve esaslarının, Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenmesi hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve başka özlük işleri kanunla düzenlenir” denilmiştir. Anayasanın 128 inci maddesindeki “nitelikler” sözcüğü, yalnız “göreve alınmada aranan nitelikler” değildir. Bu nitelikler mesleğin sonuna kadar yani bütün mesleki yaşam boyunca taşınması, korunması, geliştirilmesi zorunlu koşulları da anlattığından, yalnız mesleğe kabul için gerekli niteliklerin değil, bütün mesleki yaşam boyunca taşınması ve korunması ve geliştirilmesi gereken niteliklerin de, yasa ile düzenlenmesi gerekir.

Bu hükümde belirtilen hususların yasa ile düzenlenmesi memurlar ve diğer kamu görevlileri için bir güvencedir. Mesleğe alınmaya ve yeterlik sınavlarına ilişkin olarak yapılacak düzenlemelerin; söz konusu memuriyetlere atanma konusundaki düzenlemeler olduğu ve Anayasanın 128 inci maddesinde yasa ile düzenlenmesi zorunlu görülen hususlardan bulunduğu açık olup bu konudaki düzenlemelerin, yürütmenin çıkaracağı bir yönetmeliğe bırakılması; bizzat Anayasa tarafından öngörülen güvencenin ortadan kaldırılması sonucunu doğuran ve Anayasanın 128 inci maddesine aykırı düşen bir durumdur. Sözü geçen hususlarda esasları ve ilkeleri yasada gösterilmeden yürütmeye – idareye bırakılan bu düzenleme yetkisinin asli bir düzenleme yetkisi taşıdığı açıktır.

Yürütme ve idarenin Anayasada belirtilen ayırık durumlar dışında düzenleme yetkisi aslı değil, ikincildir; yani, yasayla çizilmiş bir alandır. Önce, yasama, bir alanı temel ilkeleriyle belirler, düzenler; ondan sonra da, yürütme, bu çerçevesi çizilmiş alanda düzenleyici birtakım işlemler yapabilir. Anayasanın 7 nci maddesine göre yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir ve bu yetki devredilemez.

Anayasanın 128 inci maddesi uyarınca, memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev ve yetkileri ile hakları ve yükümlülüklerinin de yasa ile düzenlenmesi zorunlu olduğundan, belirtilen bu hususları kapsamı kuşkusuz olan “çalışma usul ve esaslarının” düzenlenmesini yönetmeliğe bırakan düzenleme de; Anayasanın 128 inci maddesine aykırı düşen, yürütmeye asli düzenleme yapmak imkanı tanıdığı için Anayasanın 8 inci maddesine, yasamaya ait olan asli düzenleme

yetkisini yürütmeye devrettiği için Anayasanın 7 nci maddesine, böyle bir yetki Anayasaya dayanmadığı için Anayasanın 6 ncı maddesine aykırı olan bir düzenlemedir.

Diğer taraftan, Anayasanın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenleme Anayasanın 2 nci ve 11 inci maddelerinde ifade edilen hukuk devleti, Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleriyle de bağdaşmaz.

Açıklanan nedenlerle, 5345 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının son cümleleri Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 128 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekir.

6) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 30 uncu Maddesinin Birinci Fıkrasının Birinci Cümlesi ile Bu Maddenin İkinci ve Son Fıkralarının Anayasaya Aykırılığı

Anayasanın 128 inci maddesinde, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi, memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylık, ödenek ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi kurala bağlanmıştır.

5345 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesindeki mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütlerinin Başkanlık personelinin başarı göstergesi niteliğini taşıdığı ve dolayısıyla bu personelin hak veyükümlülükleri kapsamına girdiği açıktır. Bu nedenle, genel performans ölçütlerinin ilkelerinin Anayasanın 128 inci maddesine göre kanunla belirlenmesi gerekir.

Kuvvetler ayrılığının benimsendiği Anayasada, yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetki alanları ayrılarak düzenleme yapıldığından, Anayasa ile öngörülen ayrık durumlar dışında bunlar arasında yetki devri olanaklı değildir. Bu husus, Anayasanın 7 nci maddesinde açıkça ifade edilerek “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez” denilmektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Kaldı ki Anayasanın 8 inci maddesi yürütme yetki ve görevinin Anayasa ve kanunlar çerçevesinde kullanılıp yerine getirileceğini, Anayasanın 123 üncü maddesi de idarenin yetki ve görevlerinin kanunla gösterileceğini ifade etmektedir. Bu hükümlerden idarenin ve yürütmenin Anayasada gösterilen ayrık haller dışında asli düzenleme yetkisi olmadığını göstermektedir. Bunun anlamı, yürütmenin yasayla düzenlenmiş bir alanda ikincil düzeyde düzenleme yapabileceğidir. Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun olabilmesi için yasada, yürütmenin düzenleyeceği alanla ilgili temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir.

İptali istenen 30 uncu maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde Başkan’a asli düzenleme yapmak imkantanıdığı için bu cümle Anayasanın 8 inci maddesine; yasamaya ait olan asli düzenleme yetkisini yürütmeye devrettiği için Anayasanın 7 nci maddesine; böyle bir yetki Anayasaya dayanmadığı için Anayasanın 6 ncı maddesine; idarenin kanuniliği ilkesine uymadığı için Anayasanın 123 üncü maddesine ve yasa ile düzenlenmesi gereken hususların belirlenmesi Başkan’a bırakıldığı için Anayasanın 128 inci maddesine aykırıdır.

5345 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin ikinci fıkrasında da, ilke ve esaslar gösterilmeden özel performans ölçütleri ve hedeflerini belirleme konusunda Başkan’a, bireysel performanslar için yine Başkan’a ve vergi dairesi başkanlarına asli düzenleme yetkisi verilmiştir. Yine bu maddenin son fıkrasında, maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi yetkisi de, bu konuda asli bir düzenleme yapılmadan Bakan’a verilmiştir. Bu durumda, 30 uncu maddenin ikinci ve son fıkraları da, yukarıda açıklanan nedenlerle Anayasanın 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine aykırı düşmektedir.

Anayasanın çeşitli hükümlerine aykırı olan bir düzenleme Anayasanın 2 nci maddesindeki hukuk devleti, 11 inci maddesindeki Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkeleri ile bağdaşamaz.

Açıklanan nedenlerle, 5345 sayılı Kanunun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile bu maddenin ikinci ve son fıkraları Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

7) 05.05.2005 Tarih ve 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Geçici 3 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının (d) Bendindeki “ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak” İbarelerin Anayasaya Aykırılığı

5345 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinde, Başkanlık kararlarına bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde yapılacak atamalarda aranacak şartlar düzenlenmiştir. Bu hükme göre Başkanlığın müdür ve vergi dairesi müdürü kadrolarına atanabilmek için; Gelirler Genel Müdürlüğü şube müdürü kadrosunda bulunmak veya bu kadroda en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak veya vergi dairesi müdürü, gelir müdürü veya takdir komisyonu başkanı kadrolarında bulunmak ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak şartı aranmaktadır.

Maliye Bakanlığı Personeli Atama ve Görevde Yükselme Yönetmeliğinin (R.G. 29.05.2002, sa. 24769) “(C) Hizmet Grubu ve Atanma Şartları” başlığını taşıyan 31 inci maddesi şöyledir:

“Muhakemat Müdürü, Muhasebe Müdürü, Gelir Saymanlık Müdürü, Malmüdürü, Saymanlık Müdürü (Müdür unvanı olmayan saymanlar hariç), Gelir Müdürü, Vergi Dairesi Müdürü, Vergi Müdürü, Takdir Komisyonu Başkanı, Milli Emlak Müdürü, Emlak Müdürü, Mesleki Eğitim Kursu Müdürü, Maliye Kursu Müdürü, Şube Müdürü, Personel Müdürü, Eğitim Merkezi Müdürü ve Ayniyat Saymanı (Bakanlık Merkezinde) unvanları (C) hizmet grubunda yer alır.

Bu grupta yer alan kadrolara atanabilmek için ilgilinin;

1- Meslekle ilgili en az dört yıllık yüksek öğrenimi bitirmiş olanların en az 8 yıl, meslekle ilgili olmayan dört yıllık yüksek öğrenim görmüş olanların en az 9 yıl, meslekle ilgili dört yıldan daha az süreli yüksek öğrenimi bitirenlerin en az 10 yıl hizmeti bulunması,

2- (D) hizmet grubunda yer alan görevlerde veya denetmen kadrolarında en az 2 yıl çalışmış olması,

3- Mesleğin gerektirdiği bilgi, tecrübe ve temsil kabiliyetine sahip olması,

4- Yapılacak görevde yükselme sınavında başarılı olması, gerekir.”

Aynı Yönetmeliğin (D) Hizmet Grubu ve Atanma Şartları Başlıklı 32 nci maddesi de şu şekildedir:

“Bütçe Dairesi Başkan Yardımcısı ile (C) hizmet grubunda sayılanların yardımcıları, Uzman, APK Uzmanı, Eğitim Uzmanı, kadroları Bakanlığa ait Sayman (Döner Sermaye) ve Fon Saymanı unvanları (D) hizmet grubunda yer alır.”

Bu hükümlere göre, (D) hizmet grubunda yer alan yukarıda belirtilen görevlerde veya denetmen kadrolarında en az 2 yıl çalışmış olanlar, yapılacak görevde yükselme sınavında başarılı olmak koşuluyla (C) hizmet grubunda yer alan Vergi Dairesi Müdürü ile Vergi Müdürü olmak imkanına sahipken, iptali istenen düzenlemeyle sadece Devlet gelir uzmanına ve vergi denetmenine bu hak sınavsız tanınmaktadır.

Mevcut düzenlemeye yani Maliye Bakanlığı Personeli Atama ve Görevde Yükselme Yönetmeliğine göre, vergidenetmenleri ve Devlet gelir uzmanları ile (D) hizmet grubunda yer alan görevlerde en az 2 yıl çalışmış olan diğer personel (örneğin saymanlık müdür yardımcıları) aynı hukuksal durumda bulduklarından bunlara farklı kuralların uygulanması sonucunu

doğuran bir düzenleme ise, Anayasanın 10 uncu maddesinde ifade edilen eşitlik ilkesine aykırı düşecektir.

Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı Personeli Atama ve Görevde Yükselme Yönetmeliğine göre, (D) hizmet grubunda yer alan görevlerde en az 2 yıl çalışmış olan vergi denetmenleri ve Devlet gelir uzmanları dışındaki diğer personel için de görevde yükselme sınavına girerek Vergi Dairesi Müdürü ile Vergi Müdürü olmak kazanılmış bir haktır.

Anayasanın 2 nci maddesinde açıklanan hukuk devletinin temel unsurları arasında “kazanılmış haklara saygı” yer almaktadır. Bu nedenle yapılacak tüm düzenlemelerin, memurların ve kamu görevlilerinin kazanılmış haklarını koruması gerekir. Kazanılmış hakları ortadan kaldırıncı nitelikte sonuçlara yol açan düzenlemeler, Anayasanın 2 ncimaddesinde açıklanan “Türkiye Cumhuriyeti sosyal bir hukuk devletidir.” hükmüne aykırılık oluşturacağı gibi, toplumsal kararlılığı ve hukuksal güvenceyi ortadan kaldırır, belirsizlik ortamına neden olur ve kabul edilemez.

Diğer taraftan, bir yasa kuralının Anayasanın herhangi bir kuralına aykırılığının tespiti, onun kendiliğinden Anayasanın 11 inci maddesine de aykırılığı sonucunu doğuracaktır (Anayasa Mahkemesinin 03.06.1988 tarih ve E.1987/28, K.1988/16 sayılı kararı, AMKD., sa. 24, shf. 225).

Açıklanan nedenlerle, 5345 sayılı Kanunun Geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendindeki “ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak” ibareleri Anayasanın 2 nci, 10 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olup, iptali gerekmektedir.

YÜRÜRLÜĞÜ DURDURMA İSTEMİNİN GEREKÇESİ

1) 5345 sayılı 23 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci cümlesi ile ikinci fıkrasındaki “Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla” ibaresi Anayasanın “Başlangıç” kısmına, 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 123 üncü maddelerine açıkça aykırı olup kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanılması sonucu sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabileceği açıktır.

2) 5345 sayılı Kanununun 24 üncü maddesinin iptali istenen birinci ve ikinci fıkralarında, vergi dairesi başkanlığının amacı, görev ve yetkisi; “yetki alanı” ile bağlantılı olarak açıklanmış, ancak bu yetki alanının neresi olduğu bu yasa da belirlenmemiştir. Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olan ve Anayasal bir vatandaşlık ödevi olan vergi ödevinin yerine getirilmesinde “öngörülebilirlik ve belirlilik” ilkeleri ile bağdaşmadığı için vatandaşlarına hukuk güvenliği sağlamayan bir hükümün uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabileceği kuşkusuzdur.

3) 5345 sayılı Kanununun 25 inci maddesinin birinci fıkrasında da, Vergi Dairesi Başkanı’nın yetki, görev ve sorumlulukları “yetki alanı” ile bağlantılı olarak açıklanmış, ancak bu yetki alanının neresi olduğu bu yasa da belirlenmemiş olduğun Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olan bu fıkra hükmünün uygulanması halinde de, yukarıda (2) numaralı başlık altında belirtilen nedenlerle sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabileceği kuşkusuzdur.

4) 5345 sayılı Kanununun 28 inci maddesinin birinci fıkrası ile yapılan ve Anayasanın 2 nci, 8 inci, 11 inci, 104 üncü ve 105 inci maddelerine aykırı düşen, Gelir İdaresi Başkanlığının üst düzey yöneticilerinin Gelir İdaresi Başkanı’nın önerisi üzerine Maliye Bakanı’nca atanmasını öngördüğü için yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı’nın atama kararlarını, güvence niteliğinde “karşı – imza” kuramı uyarınca imzalaması gerekliliğini ortadan kaldıran bu hükmün uygulanması halinde sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabilecektir.

5) 5345 sayılı Kanununun 29 uncu maddesinin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının son cümleleri Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci ve 128 inci maddelerine açıkça aykırı olup, memurlar ve diğer kamu görevlileri için bizzat Anayasa tarafından öngörülen

güvencenin ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğundan uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararlar doğabilecektir.

6) 5345 sayılı Kanununun 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile bu maddenin ikinci ve son fıkraları Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine açıkça aykırı olup, memurlar ve diğer kamu görevlileri için bizzat Anayasa tarafından öngörülen kanunla düzenleme güvencesinin ortadan kaldırılması sonucunu doğurduğundan uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararlar doğabilecektir.

7) 5345 sayılı Kanununun Geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendindeki “ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak” ibareleri Anayasanın 2 nci, 10 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olup, kanun önünde eşitlik ilkesini zedeleyen, kazanılmış hakları ortadan kaldırıcı nitelikte sonuçlara yol açarak toplumsal kararlılığı ve hukuksal güvenceyi ortadan kaldırdığı için sonradan giderilmesi güç ya da olanaksız durum ve zararların doğabileceği açıktır.

SONUÇ VE İSTEM

Yukarıda açıklanan gerekçelerle 05.05.2005 tarih ve 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun;

1) 23 üncü Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci cümlesi ile ikinci fıkrasındaki “Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla” ibaresinin, Anayasanın “Başlangıç” kısmına, 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 123 üncü maddelerine aykırı olduğundan,

2) 24 üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırı olduğundan,

3) 25 inci maddesinin birinci fıkrasının Anayasanın 2 nci, 11 inci, 123 üncü ve 126 ncı maddelerine aykırıldığından,

4) 28 inci Maddesinin Birinci Fıkrasındaki “Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından” ibaresinin Anayasanın 2 nci, 8 inci, 11 inci, 104 üncü ve 105 inci maddelerine aykırı olduğundan,

5) 29 uncu maddesinin birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralarının son cümlelerinin, Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci ve 128 inci maddelerine aykırı olduğundan,

6) 30 uncu maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile bu maddenin ikinci ve son fıkraları Anayasanın 2 nci, 6 ncı, 7 nci, 8 inci, 11 inci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine aykırı olduğundan,

7) Geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendindeki “ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak” ibaresinin, Anayasanın 2 nci, 10 uncu ve 11 inci maddelerine aykırı olduğundan,

iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin istemimizi saygı ile arz ederiz.”

Cumhurbaşkanı'nın 16.5.2005 günlü dava dilekçesinin gerekçe bölümü şöyledir:

“...
1-

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yasa'nın 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinde,

“Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları Başkan tarafından yapılır.”

düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile, Gelir İdaresi başkan yardımcıları, daire başkanları ve vergi dairesi başkanlarının, Gelir İdaresi Başkanı'nın önerisi üzerine Maliye Bakanı'nca atanmasına olanak sağlanmaktadır.

Aynı Yasa'nın 34. maddesinin 1. fıkrasının (c) ve (d) bentlerinde, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na ekli,

- (I) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin "I- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" bölümünün,
- (e) alt bölümüne, Gelir İdaresi başkan yardımcılarının,
- (f) alt bölümüne, Ankara, İstanbul, İzmir vergi dairesi başkanlarının,
- (II) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin,
- "2- Yargı Kuruluşları, Bağlı ve İlgili Kuruluşlar ile Yüksek Öğretim Kuruluşlarında"

bölümüne, Gelir İdaresi daire başkanları ile diğer vergi dairesi başkanlarının, eklendiği belirtilmiştir.

Bu düzenlemelerde, Gelir İdaresi başkan yardımcılarının 5300; Ankara, İstanbul ve İzmir vergi dairesi başkanlarının 4800; daire başkanları ile diğer vergi dairesi başkanlarına da 3600 ek gösterge öngörülmektedir. Bu ek göstergeler, Başbakanlık ve bakanlıklarda genel müdür yardımcılarını ve daha üst düzeyde bulunanlar için öngörülen ek göstergelere eşittir.

Yine, incelenen Yasa'nın 34. maddesinin 1. fıkrasının (e) bendindeki düzenleme ile de, Gelir İdaresi başkan yardımcılarını ile daire başkanları ve vergi dairesi başkanları, Başbakanlık ve bakanlıklar genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde makam tazminatı almaya hak kazanmaktadır.

Bu düzenlemeler, Gelir İdaresi başkan yardımcılarını, daire başkanları ve vergi dairesi başkanlarının, hiyerarşide genel müdür yardımcısı ve üstü düzeyde düşünüldüğünü göstermektedir.

2- Çağdaş demokrasilerde, parlamenter sistem ve bu sistemi yaşama geçirecek erkler ayrılığı ilkesi kabul edilmiş; yürütmenin iktidar gücü, yasama ve yargı denetimi ile dengelenmeye çalışılmıştır.

Parlamenter demokratik sistemin ve erkler ayrılığının benimsendiği Anayasamızda da, bağımsız koşulsuz Ulus'un olan egemenliği, yasama, yürütme ve yargı alanlarında Ulus adına kullanacak organlar belirtilmiş; yasama ve yargının yürütme organı üzerindeki denetim yetkisi ve bu yetkinin kullanılma biçim ve sınırları çeşitli maddelerde kurala bağlanmıştır.

İktidar gücünün çoğunluk egemenliğine dönüşmesinin parlamenter demokratik sistemi zedeleyeceğini öngören anayasa koyucu, bununla yetinmemiş, Devlet'in başı olan Cumhurbaşkanı'na bir denetim, dengeyi ve uyumu sağlama görev ve yetkisi vermiştir.

Nitekim, Anayasa'nın,

- 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca kullanılıp yerine getirileceği,

- 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın,

- Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözeticeği,

- Başbakan ve bakanları atayacağı,

- Gerekli gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu'na başkanlık edeceği ya da Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağıracağı,

- Kararnameleri imzalayacağı,

- 105. maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler dışındaki tüm kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı,

belirtilmiştir.

Bu kurallar, Cumhurbaşkanı'nın, aynı zamanda yürütmenin de başı olduğunu, kararnameleri imzalama yolu ile iktidar gücünü denetleyerek, bu güç ile kamu politikalarının oluşması ve uygulanmasında görev alan üst düzey kamu görevlileri arasındaki dengeyi sağlaması gerektiğini göstermektedir.

Cumhurbaşkanı'nın bu denetim ve dengeleme görev ve yetkisi, bir siyasal partinin tek başına iktidar olduğu ve yasama organında çoğunluğu elde bulundurduğu dönemlerde, daha da

gereklidir. Çünkü, bu dönemlerde, özellikle üst düzey kamu görevlileri siyasal güce karşı çok daha korunmasız kalmaktadır.

3- Anayasa'nın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ncakullanılıp yerine getirileceği belirtilirken, yürütme işlemlerinin hukuksal geçerlilik kazanabilmesi için her iki tarafın katılımıyla ortaklaşa yapılması gereği ortaya konulmuştur.

Yine, Anayasa'nın 105. maddesinde, Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer yasalarda tek başına yapabileceği belirtilen işlemler dışındaki tüm kararlarının Başbakan ve ilgili bakanlarca da imzalanacağı kurala bağlanmıştır. Bu kural, tüm kararlar bağlamında atama kararlarının da Cumhurbaşkanı'nca imzalanması gerektiğini göstermesi yönünden önemlidir. Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'na kararnameleri imzalama görev ve yetkisi verilmiş olması da bu yargıyı pekiştirmektedir.

Anayasamızda Cumhurbaşkanı'na kararnameleri imzalama yetkisinin verilmesi üç önemli gerekçeye dayanmaktadır. Bunların birincisi, Cumhurbaşkanı'nın yansızlığı nedeniyle, kararnamelerin, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasının sağlanması; ikincisi, Cumhurbaşkanı'na, yürütme alanında Hükümet'e öneri ve uyarılarda bulunma yetkisini kullanabilmesi için olanak yaratılması; üçüncüsü de, Cumhurbaşkanı'nın Devlet'in ve yürütmenin başı olması ve Devlet organlarının düzenli çalışmasını gözetme görev ve yetkisiyle donatılmış bulunmasıdır.

Bu anayasal kurallar karşısında, birer yönetsel işlem olduğunda kuşku bulunmayan atama işlemlerinden, kurumların karar ve uygulama düzeneklerinde önemli işlev gören üst düzey kamu görevlilerine ilişkin olanlarının, hukuksal geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı'nca da imzalanması anayasal zorunluluktur.

4- Öte yandan, Anayasa'nın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanı'na, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme görev ve yetkisi verilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları ve dolayısıyla bu kurum ve kuruluşların üst düzey görevlileri, siyasal iktidarın uzmanlık ve hizmet alanındaki deneyim eksikliğini gidermek ve kendi alanında siyasal iktidara yardımcı olmak, değişen iktidarlardan kamu hizmetlerinin etkilenmemesini ve sürekliliğini sağlamakla yükümlüdürler.

Devlet organlarının düzenli çalışması ve kamu hizmetinin sürekliliğinin sağlanması ile kamu politikalarının oluşmasında karar verme ve bu kararları uygulama konumunda olan üst düzey kamu görevlilerinin atama güvencesi arasında yakın ilişki bulunmaktadır.

Çünkü, Devlet organlarının düzenli çalışması, yönetimde istikrarın sağlanmasıyla olanaklıdır. Yönetimde istikrar ise, kamu hizmetinin değişken ögesi olan iktidardaki siyasal partilerle değil, kamu hizmetinin değişmez ögesi olan kamu görevlilerine sağlanacak "görev güvencesi"yle gerçekleştirilebilir.

Cumhurbaşkanı'nın, kamu hizmetlerinde sürekliliği ve istikrarı sağlayan üst düzey görevlilerin atamalarında imzasının bulunması, kimi haksız işlemlerin, siyasal nitelikli atamaların önlenmesi ve dolayısıyla Devlet organlarının düzenli çalışması ve kamu hizmetlerinin istikrarı yönünden de gereklidir.

Anayasamıza göre, yürütmenin iki kanadından birini oluşturan Cumhurbaşkanı, "yansız" niteliğiyle, siyasal nitelikli Hükümet'e karşı kamu görevlisinin güvencesini oluşturmaktadır. Bu güvence, atama Kararnamelerinin Cumhurbaşkanı'nca imzalanmasıyla sağlanmaktadır.

Nitekim, bu gerekçeler göz önünde bulundurularak, 23.04.1981 günlü, 2451 sayılı "Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun"da, müsteşar ve yardımcıları, genel müdür ve yardımcıları, bakanlıklardaki kurul başkanları ve üyeleri, bakanlık müşavirleri, birinci hukuk müşavirleri, bakanlık daire başkanları, il idare şube başkanları, bölge müdürleri ve başmüdürler gibi üst düzey görevlilerin atanmaları, görevden alınmaları ya da nakillerinin ortak kararnameyle yapılması kurala bağlanmıştır.

5- Adalet Bakanlığı'nda genel müdürlük daire başkanı ve daha üst kamu görevlerine yapılacak atamalarda ortak kararname yerine "Bakan'ın önerisi ve Başbakan'ın onayı" yöntemini getiren 25.06.1992 günlü, 3825 sayılı Yasa ile ilgili Anayasa Mahkemesi'nin 27.04.1993 günlü, E.1992/37, K.1993/18 sayılı kararında,

"Parlamentar hükümet sistemi benimsenen Anayasa'ya göre, Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin başı olarak karşı-imza kuralı gereği imzalayacağı kararnameler 104. madde uyarınca yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri ile sınırlı anlaşılmalıdır."

denilerek, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın atama kararnamelerini, güvence niteliğinde "karşı-imza" kuramı uyarınca imzalaması gerektiği kabul edilmiştir.

Yüksek Mahkeme'nin aynı kararında;

"Anayasa'nın 104. maddesinde Devletin başı olduğu ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiği belirtilen Cumhurbaşkanı, 8. maddeye göre de yürütme yetki ve görevini Bakanlar Kurulu ile birlikte kullanır ve yerine getirir.

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı Anayasa'da yürütme organı içinde kabul edilmiş ve aynı zamanda yürütmenin de başı sayılmıştır.

Anayasa'nın 8. maddesinde denilerek yürütme işlemlerinin hukuksal geçerliliği için her ikisinin de katılmalarıyla ortaklaşa yapılması gereği çok açık bir biçimde ortaya konulmaktadır.

Başbakan ve tüm bakanların imzaladıkları 'Bakanlar Kurulu Kararnamesi' ile yalnızca Başbakan ve ilgili Bakanın imzasını taşıyan 'müşterek kararname'nin de geçerlik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması anayasal bir zorunluluktur.

Geleneklere dayalı bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde önemli devlet işlemlerinin tümü devlet başkanının imzasıyla tamamlanır.

Bakanlık üst düzey görevlerine getirilecek bu yüksek memurlara ilişkin atama işlemlerinin, Anayasa'da benimsenen parlamenter sistem gereği yürütme organını oluşturan Adalet Bakanı ve Başbakan ile tarafsız Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulması, Anayasa'nın 8., 104. ve 105. maddeleri yönünden bir zorunluluktur.

Bakanın yanında, onun uzmanlık ve hizmet alanındaki deneyim eksikliğini gidermek, bu alanlarda bakana yardım etmek ve değişme olasılığı fazla olan Bakanların değişmesinden kamu hizmetinin etkilenmemesini sağlamak üzere bulundurulmuş; memur statüsü içinde ve hizmet kadrosunda en yüksek dereceye yükselmiş böylece teknik deneyim sahibi ve uzman kimseler olan müsteşarlık, müsteşar yardımcılıkları, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve diğer sayılan üst düzey görevlere aynı yöntemle atama yapılabilmesi (Bakan'ın önerisi üzerine Başbakan onayı ile), Anayasa'da benimsenen sistemle bağdaşmamaktadır.

Cumhurbaşkanı'nı böylesine yetkilerle donatıp güçlendiren, parlamenter hükümet sistemini bütün gerekleriyle uygulamaya koyan, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca yerine getirileceğini belirten bu kurallar karşısında, kimi atamalarda Cumhurbaşkanı'nın imzasına gerek görmemek, Anayasa'nın 8. maddesine aykırılık oluşturur."

gerekçelerine yer verilerek, Adalet Bakanlığı'nda, genel müdürlük daire başkanlığı, müstakil daire başkanlığı, genel müdür yardımcılığı, genel müdürlük, müsteşar yardımcılığı ve müsteşarlık görevlerine yapılacak atamaların Başbakan'ın onayı ile sonlandırılmasına ilişkin yasa kuralı iptal edilmiştir.

6- Ayrıca, incelenen Yasa'nın 28. maddesinin birinci fıkrasında, başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörlerinin Başkan'ın önerisi üzerine Maliye Bakanı'nca atanacağı belirtildikten sonra, "23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları"nın Başkan tarafından yapılacağı vurgulanırken, fıkrada sayılanlar dışında 2451 sayılı Yasa kapsamında bulunanların bu Yasa'da öngörülen yöntemle atanacağı kabul edilmektedir.

Bu durum bir çelişkiye neden olmaktadır. Çünkü, fıkrada sayılan üst düzey görevlere atanacaklar için Maliye Bakanı'nın onayı yeterli görülürken, 2451 sayılı Yasa kapsamına giren, örneğin 1. hukuk müşaviri ancak ortak kararnamelerle, atanabilecektir.

Bu nedenlerle, incelenen Yasa'nın 28. maddesinin ilk fıkrasının birinci tımcesi, "Başkan yardımcıları, daire başkanları ve vergi dairesi başkanları" yönünden, Anayasa'yla kabul edilen parlamenter demokratik sistemle, Anayasa'nın 8, 104 ve 105. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

SONUÇ

1- Yukarıda açıklanan gerekçelerle, 05.05.2005 günlü, 5345 sayılı "Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"un 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tımcesinin, Anayasa'nın 8, 104 ve 105. maddelerine aykırı olması nedeniyle, "Başkan yardımcıları, daire başkanları ve vergi dairesi başkanları" yönünden iptaline,

2- Uygulanması durumunda doğacak giderilmesi güç ya da olanaksız hukuksal sonuçlar göz önünde bulundurularak, söz konusu kuralın "Başkan yardımcıları, daire başkanları ve vergi dairesi başkanları" yönünden yürürlüğünün durdurulmasına, karar verilmesini arz ederim."

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

İptali istenilen kuralları içeren 5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un ilgili maddeleri şöyledir;

1- "MADDE 23.- Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur. **Vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişiklikler Bakanlar Kurulunca belirlenir.**

Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; aynı ill sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalınmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi vergi dairesi müdürlüğü veya başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Bakan yetkilidir."

2- "MADDE 24.- Vergi Dairesi Başkanlığının amacı, yetki alanı içinde ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır.

Vergi Dairesi Başkanlığı; yetki alanı içindeki mükellefi tespit etmek, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil, terkin, tecil, iade, ödeme, muhasebe ve benzeri işlemleri yapmak, bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilaflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak, gerektiğinde temyiz ve tashihi karar talebinde bulunmak, yargı kararlarının uygulanması işlemlerini yürütmek, vergi uygulamalarını geliştirmek ve iyileştirmek, mükelleflere kanunların uygulanması ile ilgili görüş bildirmek, mükellefi hakları konusunda bilgilendirmek ve uygulamalarında mükellef haklarını gözetmek, mükellef hizmetleri ile bilgi işlem, istatistik, bilgi toplama, eğitim, satın alma, kiralama, vergi inceleme ve denetimi, uzlaşma, takdir ve benzeri görevleri ve işlemleri yürütmekle görevli ve yetkilidir.

Vergi dairesi başkanlıkları bünyesinde; mükellef hizmetleri, vergilendirme, denetim, tahsilat ve hukuk işleri, muhasebe, insan kaynakları, destek hizmetleri ve benzeri fonksiyonlar için grup müdürlükleri ve bunlara bağlı müdürlükler ile yetki alanlarında ekonomik analizler yapmak ve mükellef hizmetlerini en yakın yerden sunmak üzere şubeler kurulur. Merkez ile taşra birimleri arasındaki fonksiyonel ilişkiler doğrudan sağlanır. Bunların organizasyon

yapıları, görevleri, yetki ve sorumlulukları, merkez teşkilatıyla ilişkileri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.”

3- “MADDE 25.- Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup, yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi, vergi inceleme ve denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kendisine bağlı birimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması, mükelleflere kanunların uygulanmasına ilişkin görüş bildirilmesi, mükellef haklarının gözetilmesi, faaliyetleri hakkında Başkanlığın bilgilendirilmesi, kanunlara aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması ve emrine atanan personelin özlük işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.

Ödenek gönderme belgesi ile verilen harcama yetkisi çerçevesinde Vergi Dairesi Başkanlığınca yapılacak ödemelere ilişkin harcama yetkisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 31 inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde vergi dairesi başkanlığınca kısmen veya tamamen grup müdürlüklerine veya vergi dairesi müdürlüklerine devredilebilir.”

4- “MADDE 28.- Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları ve gelirler kontrolörleri, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamaları Başkan tarafından yapılır. Başkan bu yetkilerini gerekli gördüğü takdirde alt kademelere devredebilir.

Başkan kadrosuna atanmak için; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş, Bakanlıkta veya Başkanlıkta fiilen en az üç yıl çalışmış olmak gerekir.

Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacakların; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinde en az lisans düzeyinde yüksek öğrenim görmüş ve Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş olanlardan; Başkanlıkta en az üç yıl yönetici düzeyinde çalışmış ya da maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olması gerekir.

Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanı, daire başkanı olma niteliklerini haiz gelirler kontrolörü unvanını almış olanlar arasından atanır.”

5- “MADDE 29.- Gelirler kontrolörleri; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar gelirler kontrolörlüğüne atanırlar. Gelirler kontrolörlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

Vergi denetmenleri; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe vergi denetmen yardımcısı olarak alınırlar ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar. Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar. Vergi denetmenleri vergi dairesi başkanlığı emrinde çalıştırılırlar. Vergi denetmenlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

Devlet gelir uzmanları, vergi istihbarat uzmanları ve gelir uzmanları; en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ve mühendislik fakültelerinin lisans bölümleri ile matematik ve istatistik lisans bölümlerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe Devlet gelir uzman yardımcısı, vergi istihbarat uzman yardımcısı ve gelir uzman yardımcısı olarak alınırlar. Bunlar en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanırlar.

Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar. **Bunların mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.**

Vergi dairesi başkanlıklarının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunmasını yapmak üzere, vergi dairesi başkanlıkları emrinde yeterli sayıda Hazine avukatı görevlendirilir. Vergi dairesi başkanı, 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanununun 22 nci maddesi ile kendisine verilen yetkiyi, Hazine avukatlarına veya ilgili müdürlere devredebilir. **Vergi dairesi başkanlıkları emrinde çalıştırılacak Hazine avukatlarının çalışma usul ve esasları, Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenir.**

6- “MADDE 30.- **Başkanlık personelinin; mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk vetahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedefleri Başkan tarafından belirlenir.** Uyum oranından maksat, mükellef beyanlarının vergi kanunlarına uygunluğu ölçüsüdür.

Başkan, performans modeli çerçevesinde birimlerin ve bireylerin genel performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere özel performans ölçütleri ve hedeflerini belirler. Personel bazındaki bireysel performanslar merkezdeki personel ve vergi dairesi başkanları için Başkan, taşradaki personel için vergi dairesi başkanları tarafından belirlenir.

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bakan tarafından belirlenir.”

7- “GEÇİCİ MADDE 3.- Başkanlık kadrolarına, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranır:

a) Başkan kadrosuna atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı veya üstü görevlerde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da Bakanlıkta genel müdür yardımcısı veya daha üst görevlerde en az iki yıl bulunmuş veya Devlet memuriyetinde en az oniki hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olmak ya da kamuda üst düzey yönetici olarak en az on yıl çalışmış olmak,

b) Başkan yardımcısı, daire başkanı ve vergi dairesi başkanı kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı veya üstü görevlerde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da Bakanlıkta daire başkanı veya daha üst görevlerde en az iki yıl bulunmuş ya da defterdar veya gelir idaresi grup başkanı veya grup müdürü kadrolarında çalışmış olmak ya da Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı veya gelirler kontrolörü olmak,

c) Gelir idaresi grup başkanı ve grup müdürü kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğünde daire başkanı görevinde bulunmak veya bulunmuş olmak ya da defterdar veya defterdar yardımcısı kadrolarında çalışmış ya da Gelirler Genel Müdürlüğü şube müdürü ile vergi dairesi müdürü, gelir müdürü, takdir komisyonu başkanı olmak veya Devlet memuriyetinde en az on hizmet yılını doldurmuş maliye müfettişi, hesap uzmanı, gelirler kontrolörü, Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,

d) Müdür ve vergi dairesi müdürü kadrolarına atanacaklarda; Gelirler Genel Müdürlüğü şube müdürü kadrosunda bulunmak veya bu kadroda en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak veya vergi dairesi müdürü, gelir müdürü veya takdir komisyonu başkanı kadrolarında bulunmak ya da **Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,**

Gerekir.

İhtiyaç duyulması halinde, Bakanlık merkez atamalı personel, yaptıkları görevlere uygun merkez ve taşra teşkilatındaki muhasebe, insan kaynakları ve destek hizmetleriyle ilgili kadrolara atanabilirler.

Gelirler Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında; organizasyon metot uzmanlığı eğitimi olarak organizasyon metot şubesinde en az beş yıl süreyle fiilen organizasyon metot uzmanı

olarak görevlendiren personel ile uzman kadrolarında çalışan personelden son üç yılda olumlu sicil almış olanlar yaş ve öğrenim alanı şartları hariç Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Devlet Gelir Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliğindeki şartları taşımaları kaydıyla bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde açılacak özel sınavlardan en fazla ikisine girme hakkına sahiptir. Bu sınavı kazananlar Devlet gelir uzmanlığı kadrosuna atanırlar.

Başkanlığın merkez veya taşra teşkilatı kadrolarında görev yapan ve son üç yılda Bakanlıkta olumlu sicil almış olan personel, yaş ve öğrenim alanı şartları hariç Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik ile Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Gelir Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliğindeki şartları taşımaları kaydıyla, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren beş yıl içinde açılacak özel sınavlardan en fazla üçüne girme hakkına sahiptir. Bu sınavı kazananlar gelir uzmanı olarak atanırlar.

22.7.1998 tarihine kadar vergi denetmeni veya yardımcısı kadrosunda olup, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte halen bu kadrolarda veya kamuda görev yapanlardan bu unvanlarda fiilen en az üç yıl çalışmış olanlar, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin "ORTAK HÜKÜMLER" başlıklı bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi yönünden yeterli sınavını vermiş sayılırlar. Bu hükmün, 1.6.1989 tarihli ve 3568 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinin son fıkrasına şümulü yoktur.

22.7.1998 tarihli ve 4369 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi uyarınca açılanlar dahil olmak üzere, 29.7.1998 tarihinden sonra yapılan yeterli sınavlarında başarılı olarak Muhasebe Denetmeni, Vergi Denetmeni ve Millî Emlak Denetmeni kadrolarına atanmış olanlardan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesinin "ORTAK HÜKÜMLER" başlıklı bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendi hükmünden daha önce yararlanmamış olan ve yukarıdaki fıkra kapsamına girmeyenlerin kazanılmış hak aylık dereceleri, bir defaya mahsus olmak üzere bir üst dereceye yükseltilir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçelerinde, Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 6., 7., 8., 10., 11., 104., 105., 123., 126. ve 128. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Mustafa BUMİN, Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, A. Necmi ÖZLER, Fettah OTO ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla E.2005/50 sayılı dava ile ilgili olarak 23.5.2005 gününde yapılan ve,

Haşim KILIÇ, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Tülay TUĞCU Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Mustafa YILDIRIM, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Ali GÜZEL ve Serdar ÖZGÜLDÜR'ün katılımlarıyla E.2005/66 sayılı dava ile ilgili olarak 7.7.2005 gününde yapılan ilk inceleme toplantılarında,

1- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine,

2- Yürürlüğü durdurma isteminin bu konudaki raporun hazırlanmasından sonra karara bağlanmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Birleştirme Kararı

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin "Başkan yardımcıları, daire

başkanları, vergi dairesi başkanları” yönünden iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi istemiyle açılan davanın (2005/50), aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle 2005/66 esas sayılı dava ile BİRLEŞTİRİLMESİNE, esasının kapatılmasına, esas incelemenin 2005/66 esas sayılı dosya üzerinden yürütülmesine, 2.7.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

B- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

1- Yasa’nın 23. Maddesinin Birinci Fıkrasının İkinci Tümcesiyle İkinci Fıkrasının “Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla” Bölümünün İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin belirlenmesinde Bakanlar Kuruluna; “vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslar”ı belirleme konusunda da Maliye Bakanına verilen yetkilerin, bizzat yasayla düzenlenmesi gereken konulara ilişkin olması nedeniyle Anayasanın Başlangıç’ı ile 2., 6., 7., 8., 11. ve 123. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Maddenin birinci fıkrasında, Gelir İdaresi Başkanlığı’nın taşrada, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanun’un 24 ve 25. maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşacağı belirtiltikten sonra, itiraz konusu tümcede, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerin Bakanlar Kurulunca belirleneceği öngörülmekte; ikinci fıkrasında ise vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla, aynı il sınırları içinde kalmak kaydıyla mükelleflerin, işyeri ve kanuni merkezlerine bağlı kalınmaksızın belirlenecek ölçütlere göre hangi vergi dairesi müdürlüğü veya başkanlığına bağlı olacağını belirlemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmaktadır.

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, yargı denetimine açık olan devlettir.

Anayasa’nın 6. maddesinde, egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu, hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı ifade edilmiş; 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde, yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği vurgulanmış; 123. maddesinde ise idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Yasama yetkisi genel ve asli bir yetkidir. Hukukumuzda yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu bakımından sınırlı olmadığı, Anayasa’ya aykırı olmamak koşuluyla her konunun düzenlenebileceği anlamına gelir. Bu çerçevede yasama organı, genel ilkeleri belirledikten sonra ayrıntılı ve açıklayıcı düzenlemeleri yürütme organına bırakabilir. Dolayısıyla, Yasakoyucunun belli konularda gerekli kuralları koymak suretiyle yasal çerçeveyi çizdiği durumlarda, çizilen bu çerçeveye uygun olarak bir takım tasarruflarla yasanın uygulanmasını sağlamak üzere yürütmeye tanınan yetkiler yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.

İptali istenen düzenlemelerden birincisinde Bakanlar Kuruluna verilen yetki, vergi dairesi başkanlıklarının kuruluş yerleri ve sayıları ile bunlara ilişkin değişikliklerle sınırlıdır. Yasa’nın 24. ve 25. maddelerinde, doğrudan merkeze bağlı olarak kurulabilecek vergi dairesi başkanlıklarının yetki ve görevleri, yetki alanı içindeki mükellefi tespit etmek, vergi ve benzeri

mali yükümlülüklerle ilişkin tarh, tahakkuk, tahsil, terkin, tecil, iade, ödeme, muhasebe ve benzeri işlemleri yapmak, bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilaflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda ve gerektiğinde temyiz ve tashihi karar talebinde bulunmak, yargı kararlarının uygulanması işlemlerini yürütmek, vergi uygulamalarını geliştirmek ve iyileştirmek, mükelleflere kanunların uygulanması ile ilgili görüş bildirmek, mükellefi hakları konusunda bilgilendirmek ve uygulamalarında mükellef haklarını gözetmek, mükellef hizmetleri ile bilgi işlem, istatistik, bilgi toplama, eğitim, satın alma, kiralama, vergi inceleme ve denetimi, uzlaşma, takdir ve benzeri görevleri ve işlemleri yürütmek biçiminde açık ve geniş olarak sayılmıştır. Buna göre konunun esaslarının ve çerçevesinin yasayla belirlendiği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, bir ildeki vergi potansiyeli, mükellef sayısı gibi kıstaslar dikkate alınarak gelir artırıcı önlemlerle mükellefler açısından sağlanacak kolaylıklar gözetildiğinde, vergi dairesi başkanlıklarının sayısı, kurulacakları yerler ya da bir ilde birden fazla kurulup kurulmayacağı, ilin neresinde kurulacağı, gerektiğinde yerinin değiştirilmesi gibi hususlar nüfus, şehirleşme, gelişme, yeni sanayi bölgeleri kurulması gibi değişkenlere bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla, büyüklük ve önemlerine göre vergi dairesi başkanlıklarının bakanlar kurulu, bunlara bağlı müdürlüklerle şubelerin kurulmasına veya faaliyete geçirilmesine ilişkin esasların Bakan tarafından belirlenmesinde Anayasanın belirtilen maddelerine aykırı bir yön görülmemiştir.

Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasında "Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur" denilmektedir. Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliği kurabilme yetkisi verilebildiğine göre, bir tüzel kişiliği haiz olmayıp doğrudan merkeze bağlı olarak kurulabilecek veya yeri değiştirilebilecek vergi dairesi başkanlığı ile bunlara bağlı vergi dairesi müdürlüğü veya şubesi kurulabilmesinde veya yasa ile çizilen çerçeve içinde bazı usul ve esasların belirlenmesi Anayasa'nın 2., 7. ve 123. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

İtiraz konusu kuralların Anayasanın Başlangıç'ı ile 6., 8. ve 11. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

2- Yasa'nın 24. Maddesinin Birinci ve İkinci Fıkralarının İncelenmesi

İptal gerekçesinde, vergi dairesi başkanlığının "yetki alanı"nın yasayla belirlenmemesi nedeniyle yasayla düzenlenmesi gereken bir alanın yürütmeye bırakıldığı, ayrıca belirlilik ve öngörülebilirlik sağlanamadığı için kuralların Anayasa'nın 2., 7., 8. ve 123. maddeleriyle yetki alanının birden fazla ili kapsamı halinde 126. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

a- Birinci Fıkranın İncelenmesi

Fıkra, vergi dairesi başkanlığının amacı, "yetki alanı içinde" ekonomik faaliyetleri ve gelişmeleri yakından takip etmek, sektör ve mükellef gruplarının ihtiyaçlarına uygun hizmetleri en iyi şekilde sunmak ve yetkinlikleri geliştirmek suretiyle vergi yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak biçiminde sayılmaktadır.

23. maddenin birinci fıkrasının ikinci tümcesi için açıklanan gerekçeler bu fıkra için de geçerlidir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 126. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

b- İkinci Fıkranın İncelenmesi

Vergi dairesi başkanlığının görevlerinin sayıldığı fıkrada dava tarihinden sonra yürürlüğe giren 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapılmıştır. Buna göre, iptali istenen fıkrada yer alan "bu işlemler ile diğer işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak" ibaresi "bu işlemler ile personel atama, disiplin, terfi, sicil, harcırah ve benzeri özlük işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak" şeklinde değiştirilmiştir. İptali istenen kuralın tümüne etkili görülen bu değişiklik nedeniyle bu fıkraya ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

3- Yasa'nın 25. Maddesinin Birinci Fıkrasının İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi dairesi başkanının yetki, görev ve sorumluluklarının “yetki alanı” ile bağlantılı olarak açıklanması, buna karşılık bu yetki alanının yasayla belirlenmemiş olması nedeniyle fıkranın Anayasanın 2., 11., 123. ve 126. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

İptali istenen fıkrada, “Vergi Dairesi Başkanı; Vergi Dairesi Başkanlığının amiri olup, yetki alanındaki işlemlerin mevzuat hükümlerine göre yürütülmesi ve izlenmesi, vergi inceleme ve denetimlerinin gerçekleştirilmesi, kendisine bağlı birimlerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmelerinin sağlanması, mükelleflere kanunların uygulanmasına ilişkin görüş bildirilmesi, mükellef haklarının gözetilmesi, faaliyetleri hakkında Başkanlığın bilgilendirilmesi, kanunlara aykırı hareketi görülenler hakkında takibatta bulunulması ve emrine atanan personelin özlük işlemlerinin yürütülmesinden doğrudan Başkanlığa karşı sorumludur.” denilmektedir.

23. maddenin birinci fıkrasının ikinci tümcesi için açıklanan gerekçeler bu fıkra için de geçerlidir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 126. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

4- Yasa'nın 28. Maddesinin Birinci Fıkrasının İlk Tümcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı'nın kararnameleri imzalamak suretiyle iktidar gücünü denetlediği, böylece iktidarla üst düzey kamu görevlileri arasındaki dengenin sağlandığı, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapacağı işlemler dışındaki tüm kararların Başbakan ve ilgili bakanı bağladığı, bu kuralın atama kararlarını da kapsayacağı, bu bağlamda üst düzey kamu görevlilerine ilişkin olan atama kararlarının hukuksal geçerlilik kazanabilmesi için Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanmasının anayasal zorunluluk olduğu, Yasa'daki diğer düzenlemelerden başbakanlık ve bakanlıklardaki genel müdür yardımcılarını ve daha üst düzeyde bulunanlarla hiyerarşik olarak eşit kabul edildikleri anlaşılan gelir idaresi başkan yardımcılarını, daire başkanlarını, vergi dairesi başkanlarını ve gelirler kontrolörlerinin atamalarında da Cumhurbaşkanı'nın imzasının bulunması gerekirken buna yer verilmediği, ayrıca düzenlemenin kimi görevliler açısından çelişkili hükümler içerdiği ifade edilerek düzenlemenin Anayasa'nın 2., 8., 11., 104. ve 105. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Anayasa'nın 8. maddesinde “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” denilmekte, 104. maddesinde de “kararnameleri imzalamak” Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanındaki görev ve yetkileri arasında sayılmaktadır. Anayasa'nın 104. maddesinde sözü edilen “kararnameler”, Kanun Hükümünde Kararnameler ile Bakanlar Kurulunun çeşitli kararnamelerinin yanında üst düzey yöneticilerin atanması ile ilgili müşterek kararnameleri de kapsamaktadır. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunca yerine getirileceğinden, söz konusu kararnamelerin hukuksal geçerliği için her iki tarafın da katılımı gerekmektedir.

Buna göre, kamu politikasının tayinine katılan, etkin bir otoriteye sahip olan, kuruluşların amacının gerçekleşmesinde önemli yetki ve sorumluluklarla donatılan, planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneten, denetim ve temsil gibi işlevleri yerine getiren kamu görevlilerinin, üst düzey yönetici konumunda olmaları nedeniyle bunların atamalarının da müşterek kararname ile yapılması Anayasal zorunluluktur.

İptal istemine konu tümcede, gelir idaresi başkan yardımcılarını, daire başkanlarını, vergi dairesi başkanlarını ve gelirler kontrolörlerinin, Başkanın önerisi üzerine Bakan tarafından; 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun hükümleri dışında kalan diğer personelin atamalarının ise Başkan tarafından yapılacağı öngörülmektedir.

Yasa'nın 5. maddesinde başkanın görevleri, Başkanlığın görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, gerekli mevzuat çalışmalarını yapmak, belirlenen strateji, amaç ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek; Başkanlığın faaliyet ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak; Başkanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarının belirlenmesinde işbirliği yapmak olarak sayılmakta; 6. maddesinde de başkan yardımcısının Gelir İdaresi Başkanının görev ve yetkilerinin yürütülmesinde Başkana yardımcı olmak üzere görevlendirileceği belirtilmektedir.

Aynı şekilde Yasa'nın 8 ilâ 25. maddeleri arasında teşkilatın ana ve yardımcı hizmet birimlerini oluşturan dairelerin görevleri sayılmaktadır. Bu dairelerin başında yer alan daire başkanları ile doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlarının, Başkanlığın hedeflerinin saptanmasında, görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerin kullanılmasında önemli ve belirleyici bir konumda oldukları açıktır. Tüm teşkilatın merkez ve taşra bakımından temelini oluşturan birimlerin başında yer alan bu yöneticilerin, Başkanlığın üst düzey idari görevlileri olması nedeniyle atanmalarının müşterek kararname ile yapılması gerekmektedir.

2451 sayılı Kanun hükümleri dışında kalan personel ile Başkanlığın ana hizmet birimlerinden birini teşkil eden 'Gelirler Kontrolörleri Daire Başkanlığı'na bağlı ve Başkanlığın vergi inceleme ve denetim yıllık planına uygun olarak vergi inceleme ve denetimlerini yapmakla görevli gelirler kontrolörlerinin üst düzey yönetici kapsamında değerlendirilmeleri mümkün değildir.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesi "Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları" yönünden Anayasa'nın 8. ve 104. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Tümcecin kalan kısmı yönünden Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir.

Anayasanın 8. ve 104. maddelerine dayanılarak iptal kararı verilmiş olduğundan, konunun ayrıca Anayasanın 2. ve 105. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

5- Yasa'nın 29. Maddesinin Birinci, İkinci, Üçüncü ve Dördüncü Fıkralarının Son Tümcelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, "Denetim Elemanı ve Uzman Personel Çalıştırılması" başlıklı maddede ayrı ayrı fıkralara konu edilen gelirler kontrolörleri, vergi denetmenleri ve devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınması, yeterlik sınavı ile bunların çalışma usul ve esaslarının yönetmeliğe bırakılmasına; vergi dairesi başkanlıkları emrinde çalıştırılacak hazine avukatlarının çalışma usul ve esaslarının ise Başkanlık ile Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenmesine ilişkin fıkraların son tümcelerinde yer alan düzenlemelerin, idarenin düzenleme yetkisinin ayrık durumlar dışında asfî olmayıp ikincil nitelikte bulunması, dolayısıyla bunların yasayla yapılması gerektiği ileri sürülerek söz konusu tümcelerin Anayasa'nın 2., 6., 7., 8., 11. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

a- Birinci Fıkranın Son Tümcenin İncelenmesi

Fıkırada, gelirler kontrolörlerinin en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyaset bilimleri, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınacakları ve en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanacakları; yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanların gelirler kontrolörlüğüne atanacakları belirtildikten sonra iptali istenen tümcede bunların mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez"; 8. maddesinde "Yürütme yetkisi ve görevi,

Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” denilmektedir.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denildikten sonra 2. fıkrada; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” kuralına yer verilmiştir.

Anayasa'nın 115. maddesinde, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelenmesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabileceği; 124. maddesinde de, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri ifade edilmektedir.

İptal istemine konu tümcenin içinde yer aldığı fıkrada düzenlenen gelirler kontrolörlerinin memur statüsünde olduğu konusunda tereddüt bulunmadığı gibi, bunların görev ve yetkileriyle hak ve yükümlülükleri, ya da aylık ve ödenekleri konusunda yönetmeliğe bırakılan bir husus olmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle kuralın Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir.

Fıkrada, gelirler kontrolörlerinin en az dört yıllık lisans eğitimi veren hukuk, siyaset bilimleri, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakültelerinden mezun olanlar arasından yapılacak özel yarışma sınavı sonucuna göre mesleğe stajyer gelirler kontrolörü olarak alınacakları, bundan sonra en az üç yıl çalışmak ve olumlu sicil almak kaydıyla yeterlik sınavına girmeye hak kazanacakları, yapılacak yeterlik sınavında başarılı oldukları takdirde gelirler kontrolörlüğüne atanacakları ayrıntılı biçimde yer almıştır. Yönetmeliğe bırakılan hususlar ise bunların yasada belirlenen çerçevede “mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları”na ilişkindir. Bu durumda yönetmeliğe bırakılan konular açısından yasama yetkisinin devrinden bahsedilemez. İptal isteminin reddi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

b- İkinci ve Üçüncü Fıkraların Son Tümcelerinin İncelenmesi

Vergi denetmenleri ile devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınmaları, yeterlik sınavları ve çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin tümcelerin iptali istenilmiş ise de, bu tümcelerin içinde yer aldığı fıkralarda 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle, ikinci fıkrada yer alan “Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar.” cümlesi “Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar.”; üçüncü fıkrasında yer alan “Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar.” cümlesi “Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, gelir uzmanlığı veya vergi istihbarat uzmanlığına, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar.” şeklinde değiştirildiğinden ve bu değişiklikler de iptal konusu tümceleri etkilediğinden bu tümcelere ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekir.

Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

c- Dördüncü Fıkranın Son Tümcenin İncelenmesi

Tümcenin yer aldığı fıkrada, vergi dairesi başkanlıklarının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunmasını yapmak üzere vergi dairesi başkanlıkları emrinde yeterli sayıda

hazine avukatı görevlendirileceği belirtildikten sonra, iptali istenen tümcede, bunların çalışma usûl ve esaslarının Başkanlık ile Maliye BakanlığıBaşhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü tarafından müştereken belirlenmesi öngörülmektedir.

4353 sayılı Maliye Vekaleti Baş Hukuk Müşavirliği'nin ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün Vazifelerine ve Devlet Davalarının Takibi Usullerine ve Merkez ve Vilayetler Kadrolarında Bazı Değişiklikler Yapılmasına DairKanun'un 2. maddesinin (C) bendi ve 3. maddesinin (B) bendi gereğince, bakanlıklarla genel bütçeye dahil dairelere ait hukuk ve ceza davaları ile her türlü icra takiplerinde bu daireleri mahkemeler, hakemler, icra daireleri, dava ve icra işleriyle alakalı diğer merciler önünde temsil yetkisi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Aynı Yasa'nın 18. maddesinin birinci fıkrasına göre bu yetki Hazine avukatları vasıtasıyla kullanılmaktadır. Bu davaların asıl tarafı ilgili daire olup, Hazine avukatı onun davadaki kanuni temsilcisidir. İptali istenen tümce ile hazine avukatları bakımından yönetmeliğe bırakılan husus, vergi dairesi başkanlığının taraf olduğu davaların ilgili mercilerde takip ve savunulmasına yönelik olarak çalışma usûl ve esaslarla sınırlıdır. Dolayısıyla bunların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri bakımından yönetmeliğe bırakılan bir hususun bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda yönetmeliğe bırakılan konular açısından yasama yetkisinin devrinden bahsedilemez. İptal isteminin reddi gerekir.

6- Yasa'nın 30. Maddesinin Birinci Fıkrasının Birinci Tümcesi ile İkinci ve Son Fıkralarının İncelenmesi

Dava dilekçesinde mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedeflerin personelin hak ve yükümlülükleri içinde değerlendirilmesi nedeniyle kanunla düzenlenmesi gerektiği, yürütmeye devredilen bu yetkinin esaslarının belirlenmediği, çerçevesinin yasayla çizilmediği ifade edilerek istem konusu düzenlemelerin Anayasanın 2., 6., 7., 8., 123. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

"Performans Yönetimi" başlıklı 30. maddenin birinci fıkrasında, Gelir İdaresi Başkanlığının performansının değerlendirilmesi için esas alınacak "mükellef memnuniyeti, vergi gelirlerindeki tahakkuk ve tahsilat artış oranı, vergi toplama maliyeti, uyum oranı ve benzeri genel performans ölçütleri ve hedeflerinin Başkan tarafından belirleneceği öngörülmektedir. Maddenin devamında, bunlara göre Başkan tarafından oluşturulacak performans modeli çerçevesinde birimlerin ve bireylerin genel performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere özel performans ölçütleri ve hedeflerinin de belirleneceği; personel bazındaki bireysel performansların merkezdeki personel ve vergi dairesi başkanları için Başkan, taşradaki personel için ise vergi dairesi başkanları tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Maddenin son paragrafında ise bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Bakan tarafından saptanacağı belirtilmiştir.

Buna göre, Bakan ile Gelir İdaresi Başkanı ve vergi dairesi başkanlarına bırakılan hususların Yasa'nın 4. maddesindeki teşkilatın görev alanına giren konulardaki başarı kıstaslarına ilişkin olduğu görülmektedir. Bunlar, gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak, vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak, mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak, mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak gibi Gelir İdaresi Başkanlığının kurulmasındaki amaçlarla, bu amaçlara ulaşmak üzere Başkanlığa yüklenen görevler birlikte değerlendirildiğinde, yürütmeye bırakılan konuların teşkilatın çalışma esas ve usulleriyle doğrudan ilgili bulunduğu, belirlenen hedeflere en iyi hangi yöntemlerle ulaşılabileceğine ilişkin değerlendirmenin teknik bir konu olarak idarecilere bırakıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, çerçeve ve esasların yasada belirlendiğine göre teknik ve ayrıntıya ilişkin konuların düzenlenmesinin bakan ve idarenin başkanına bırakılması Anayasanın 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

7- Geçici 3. Maddenin Birinci Fıkrasının (d) Bendinin “...ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak,” Bölümünün İncelenmesi

Dava dilekçesinde, vergi denetmenleri ve devlet gelir uzmanlarıyla aynı hizmet grubunda yer alan diğer personelin (örneğin saymanlık müdür yardımcılarının) aynı hukuksal durumda olmalarına rağmen bunlara farklı kurallar uygulanmasının eşitlik ilkesiyle bağdaşmadığı, 29.05.2002 gün ve 24769 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Maliye Bakanlığı Atama ve Görevde Yükselme Yönetmeliğine göre (D) hizmet grubunda yer alan görevlerde en az iki yıl çalışmış olan diğer personelin görevde yükselme sınavına girerek Vergi Dairesi Müdürü ve Vergi Müdürü olmaları kazanılmış hakları iken anılan personelin bundan mahrum bırakılmasının hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu, bu nedenle ibarenin Anayasa’nın 2., 10. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Başkanlık kadrolarına, Kanun’un yayımı tarihinden itibaren üç yıl içinde yapılacak atamalara ilişkin maddede, sırasıyla başkan, başkan yardımcısı, daire başkanı, gelir idaresi grup başkanı, grup müdürü ile vergi dairesi müdürü kadrolarına yapılacak atamalarda aranacak şartlara yer verildikten sonra iptali istenen bölümün yer aldığı bentte; müdür ve vergi dairesi müdürü kadrolarına atanacaklar için gelirler genel müdürlüğü şube müdürü kadrosunda bulunmak veya bu kadroda en az iki yıl süreyle görev yapmış olmak veya vergi dairesi müdürü, gelir müdürü veya takdir komisyonu başkanı kadrolarında bulunmak ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak şartları aranmaktadır.

Hukuk devleti hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm işlem ve eylemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerektirir. Hukukî güvenliğin bir sonucu da kazanılmış haklara saygı gösterilmesi ilkesidir. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Kişilerin hukuk düzenine güvenerek elde ettikleri hakların sonradan çıkarılacak yasal düzenlemelerle ihlal edilmemesi bu ilkenin gereğidir. Bu bağlamda beklenen haklar kazanılmış hak niteliğinde değildir.

Anayasa’nın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmektedir. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasalar karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Durum ve konulardaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları gerekli kılabilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa’nın öngördüğü eşitlik ilkesi çiğnenmiş olmaz. Nitelikleri ve durumları özdeş olanlar için yasalarla değişik kurallar konulamaz.

Yeni teşkilatlanmaya bağlı olarak gelirler genel müdürlüğü içindeki kimi personelin niteliklerine bakılarak müdür veya vergi dairesi müdürü olarak atanmada aranacak koşulların saptanması yasakoyucunun takdir alanı içindedir. Getirilen düzenlemeyle gelir politikasının belirlenmesinin ve uygulanmasının birbirinden ayrılmış olması nedeniyle, önceki düzenlemelere göre beklenen haklar kazanılmış haklara dönüşmediğinden bir hak ihlalinden söz edilemez.

Öte yandan, yapılan söz konusu ayırma bağlı olarak personel arasında oluşan farklılıklar eşitlik karşılaştırmasına esas alınmaz.

Açıklanan nedenlerle kural Anayasanın 2. ve 10. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Konunun Anayasanın 11. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

V- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

A- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin "Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları" yönünden iptaline ilişkin hükmün süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu tümcenin YÜRÜRLÜĞÜNÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

B- 1- 23. maddesinin, birinci fıkrasının ikinci tümcesi ile ikinci fıkrasının "Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyetine geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; ..." bölümüne,

2- 24. maddesinin birinci fıkrasına,

3- 25. maddesinin birinci fıkrasına,

4- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin "Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları" dışındaki kalan kısmına,

5- 29. maddesinin birinci fıkrasının son tümcesi ile dördüncü fıkrasının son tümcesine,

6- 30. maddesinin, birinci fıkrasının birinci tümcesi ile ikinci ve son fıkralarına,

7- Geçici 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin "... ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak" bölümüne, yönelik iptal istemleri, 2.7.2009 günlü, E. 2005/66, K. 2009/102 sayılı kararlarla reddedildiğinden, bu kurallara ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

C- 1- 24. maddesinin ikinci fıkrasına,

2- 29. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarına,

ilişkin iptal istemi hakkında, 2.7.2009 günlü, E. 2005/66, K. 2009/102 sayılı kararlarla karar verilmesine yer olmadığına karar verildiğinden, bu fıkralara ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA,

2.7.2009 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

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 Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez" denilmekte, 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. Maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal sonucunda meydana gelecek hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici nitelikte görmesi halinde yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmektedir.

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin "Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları" yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlâl edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, Resmî Gazetede yayınlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VII- SONUÇ

5.5.2005 günlü, 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

A- 23. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının ikinci tümcesinin,

2- İkinci fıkrasının “Vergi dairesi başkanlıklarına bağlı vergi dairesi müdürlükleri ile şubeler kurulmasına ve bunların faaliyete geçirilmesine ilişkin usul ve esaslarla; ...” bölümünün, Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,
B- 24. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa’nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkra ile ilişkili KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- 25. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

D- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin;

1- “Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları” yönünden Anayasa’ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- Kalan kısmı yönünden Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

E- 29. maddesinin;

1- Birinci fıkrasının son tümcesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- İkinci fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa’nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkranın son tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Üçüncü fıkrasında, 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa’nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (c) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkranın son tümcesine ilişkin KONUSU KALMAYAN İSTEM HAKKINDA KARAR VERİLMESİNE YER OLMADIĞINA, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Mustafa YILDIRIM, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ’ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- Dördüncü fıkrasının son tümcesinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

F- 30. maddesinin, birinci fıkrasının birinci tümcesi ile ikinci ve son fıkralarının Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

G- Geçici 3. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin “... ya da Devlet memuriyetinde en az sekiz hizmet yılını doldurmuş Devlet gelir uzmanı veya vergi denetmeni olmak” bölümünün Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

H- 28. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinin “Başkan yardımcıları, daire başkanları, vergi dairesi başkanları” yönünden iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa’nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince, bu tümceye ilişkin İPTAL HÜKMÜNÜN, KARARIN RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2.7.2009 gününde karar verildi.

Başkan Haşim KILIÇ	Başkanvekili Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Üye Sacit ADALI
Üye Fulya KANTARCIOĞLU	Üye Ahmet AKYALÇIN	Üye Mehmet ERTEN
Üye Mustafa YILDIRIM	Üye Serdar ÖZGÜLDÜR	Üye Şevket APALAK
	Üye Serruh KALELİ	Üye Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY YAZISI

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. maddesinin ikinci fıkrası ile 29. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının son tümcelerine ilişkin karara aşağıdaki gerekçelerle katılmıyoruz:

1. Yasa'nın 24. Maddesinin İkinci Fıkrası

Çoğunluk kararında, iptali istenen kuralın 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle değişiklik yapıldığından, bu fıkraya ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (12) numaralı fıkrasının (b) bendiyle her ne kadar "bu işlemler ile diğer işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak" ibaresi "bu işlemler ile personel atama, disiplin, terfi, sicil, harcırah ve benzeri özlük işlemlerinden dolayı idari yargı mercileri nezdinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak" şeklinde değiştirilmiş ve tümceye bazı sözcükler eklenmişse de iptal talebinin gerekçesini oluşturan yetki alanının yasa ile belirlenmemiş olması yönünden yeni yasa ile yapılan değişiklik, esasa ilişkin bir fark yaratmamıştır. Bu yeni düzenlemede de belirsiz bir alan idarenin takdirine bırakılmaya devam etmektedir.

İptali istenen kural, fıkarda yapılan değişiklikten sonra da eskisiyle aynı sonucu doğurduğundan, sırf yasa değişikliği vuku bulmuş olası nedeniyle Karar Verilmesine Yer Olmadığına karar verilmesi, anayasaya uygunluk denetiminin esaslarıyla bağdaşmaz. Zira bu takdirde yasa koyucu, iptal davası konusu edilen her kuralı, anlam ve kapsamını etkilemeksizin biçimsel değişikliklere tabi tutarak, anayasaya uygunluk denetimini işlevsiz kılabilir. Bu nedenle kuralın Anayasaya uygunluk yönünden incelenmesi gerekirken KVYO kararı verilmesine katılmıyoruz.

2. Yasa'nın 29. Maddesinin Birinci Fıkrasının Son Tümcüsü

İptali istenen kuralda, gelirler kontrolörlerinin mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirleneceği öngörülmektedir. Ancak maddede gelirler kontrolörü olabilmek için belirli fakültelerden mezun olmak ve stajyer olarak mesleğe kabul edildikten sonra üç yıl çalışmak koşulu dışında herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Buna göre, yasa ile çerçevesi yeterince çizilmemiş, geniş bir alan idarenin takdirine bırakılmaktadır. Dava dilekçelerinde de yer alan gerekçelerle, kural Anayasanın 7. ve 128. maddelerine aykırıdır.

3. Yasa'nın 29. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Son Tümceleri

Bu fıkralarda iptali istenen tümceler, vergi denetmenleri ile devlet gelir uzmanlarının ve vergi istihbarat uzmanlarının mesleğe alınmaları, yeterlik sınavı ve çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğini öngörmektedir.

Bu tümcelerin içinde yer aldığı fıkralarda 18.2.2009 günlü, 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesinin (c) bendiyle yapılan değişiklikle her ne kadar,

- ikinci fıkrada yer alan *"Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine atanırlar"* tümcesi *"Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar vergi denetmenliğine, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar"* şeklinde;

-üçüncü fıkrada yer alan *"Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, vergi istihbarat uzmanlığı veya gelir uzmanlığına atanırlar"* tümcesi de *"Yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar durumlarına uygun Devlet gelir uzmanlığı, gelir uzmanlığı veya vergi istihbarat uzmanlığına, başarılı olamayanlar ise derecelerine uygun memur kadrosuna atanırlar"* şeklinde yeniden düzenlenmiş ise de,

iptal davasına konu yasa kurallarının anlamını değiştirmeyen başka hususların, cümlelerin sonuna virgül konularak eklenmesi veya cümle içinde sayılan görev unvanları değiştirilmeksizin birinin diğerinden önce veya sonra zikredilmesi, iptali istenen kuralların Anayasaya aykırılığı yönünden her hangi bir değişiklik doğurmamıştır. Her iki fıkranın vergi denetmenleri, vergi istihbarat uzmanları ve devlet gelir uzmanlarının mesleğe alınma ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle belirlenmesine ilişkin son tümceleri fıkrada yapılan değişiklikten etkilenmemiştir. Bu nedenle iptal davasının gerekçelerini oluşturan Anayasaya aykırılık savlarının geçerliliklerini sürdürdüğü gözetilmeksizin KVYO kararı verilmesi, yukarıda 29. maddenin birinci fıkrasına ilişkin olarak açıklandığı gibi, anayasaya uygunluk denetiminin yapılamaması sonucunu doğurur.

Bu nedenlerle karara katılmıyoruz.

Başkanvekili
Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye
Mustafa YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

I- Yasa'nın 24. Maddesinin İkinci Fıkrasının İncelenmesi:

5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un 24. maddesinin Vergi Dairesi Başkanlığı'nın görev ve yetkilerini belirleyen dava konusu ikinci fıkrasında yer alan "bu işlemlere ilişkin olarak yaratılan ihtilâflarla ilgili yargı mercileri nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak" ibaresi, 28.3.2007 günlü, 5615 sayılı ve 18.2.2009 günlü 5838 sayılı Yasalarla değiştirildiğinden ikinci fıkranın tümü hakkında, karar verilmesine yer olmadığı yolunda karar verilerek değiştirilmeyen bölümler de Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında bırakılmıştır.

Anayasa Mahkemesine yapılan iptal başvurularının konusunu oluşturan kuralların tümüyle yasal değişikliğe uğramaları halinde, iptal davalarının doğrudan soyut norm denetimine ilişkin oldukları da gözetildiğinde, söz konusu başvurular hakkında karar verilmesinde, hukuki yarar bulunmamakta ise de yapılan değişikliğin, dava konusu kuralın bir bölümüne yönelik olması durumunda kalan bölüm hakkında incelemenin sürdürülmesi gerekir. Aksi halde dava konusu kurallarda, daha sonraki yasal düzenlemelerle yapılacak en küçük değişiklikler o kuralların, iptal davası yoluyla Anayasal denetiminin yapılmasını engelleyecektir. Böyle bir sonucu Anayasa yargısının amacı ve işleviyle bağdaştırmak olanaksızdır.

Açıklanan nedenlerle 5345 sayılı Yasa'nın 24. maddesinin dava konusu ikinci fıkrasının değiştirilmeyen bölümüne ilişkin Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılarak esas hakkında karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

II- Yasa'nın 29. Maddesindeki Tümcelerın İncelenmesi:

5345 Sayılı Yasa'nın 29. maddesinin birinci fıkrasının son tümcesinde gelirler kontrolörlerinin, mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür.

Anayasa'nın, kamu hizmetine girme hakkı ile ilgili 70. maddesinin ikinci fıkrasında, "Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez"; kamu hizmeti görevlileri hakkında 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." denilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği öngörülmektedir. Bu ilke uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirlenmemiş bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkilendirilmiş olması da yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasa'ya uygun olabilmesi için yasadaki sınırlarının çizilmesi temel esaslarının belirlenmesi gerekir. Ayrıca, Anayasa'nın 8. maddesi uyarınca yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılıp, yerine getirileceğinden, idarenin kaynağını yasa'dan almayan yetki kullanamayacağı açıktır. Anayasa'nın 124. maddesinde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarabilecekleri öngörüldüğünden idarenin yönetmelikle düzenleme yapılabilmesi için öncelikle sınırları yasa ile belirlenmiş bir alanın bulunması gerekir. Ayrıntıların, kimi teknik ve uzmanlıkla ilgili konuların düzenlenmesi ise kuşkusuz idareye bırakılabilir. Buna göre, İdareye yasa ile esasları belirlenmemiş, bir alanda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devri sonucunu doğuracağından Anayasa'nın 7. maddesine dolayısıyla 8. maddesine de aykırılık oluşturur.

29. maddenin birinci fıkrasında mesleğe alınacak gelirler kontrolörlerinin, nitelikleri belirlenmiş ise de bu fıkranın dava konusu son tümcesinde mesleğe alınmaları ve yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esaslarının düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmıştır. Böylece, söz konusu fıkrada belirtilen mesleğe alınma sırasındaki özel yarışma sınavları ile yeterlik sınavlarının konusu, kimler tarafından yapılacağı ve nasıl değerlendirileceği gibi konuların düzenlenmesi idareye bırakılmıştır. Oysa, Anayasa'nın 128. maddesine göre bu hususların Yasa ile belirlenmesi gerekir. Ayrıca, hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceğini öngören Anayasa'nın 70. maddesi de atanmaya esas olacak koşulların önceden nesnel biçimde yasayla belirlenerek idarenin keyfî uygulamalarına yol açılmamasını zorunlu kılmaktadır.

Bu nedenlerle 29. maddenin birinci fıkrasının son tümcesi Anayasa'ya aykırıdır.

Öte yandan, 29. Madde'nin ikinci ve üçüncü fıkralarında, 18.2.2009 günlü 5838 sayılı Yasa'nın 32. maddesi ile birer cümle değiştirilmiş ise de bu fıkraların dava konusu son tümcelerinde hiçbir değişiklik yapılmamıştır. Ancak, değişikliğin tüm fıkrayı etkilediği gerekçesiyle söz konusu tümceler hakkında esas inceleme yapılmayarak karar verilmesine yer olmadığı yolunda karar verilmiştir. Dava konusu tümcelerde bir değişiklik yapılmadığı halde bunlar hakkında esas incelemenin sürdürülmemesi, Yasa'nın 24. maddesinin ikinci fıkrası için yukarıda belirtilen gerekçeyle Anayasal denetimin amacı ve işleviyle bağdaşmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle 29. maddenin birinci fıkrasının son tümcesinin iptali; ikinci ve üçüncü fıkralarının son tümcelerinin ise Anayasa'ya uygunluk denetiminin yapılarak esas hakkında karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye
Fulya KANTARCIOĞLU

Üye
Zehra Ayla PERKTAŞ

AZLIK OYU

5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un:

1- 24. Maddesinin İkinci, 29. Maddesinin İkinci ve Üçüncü Fıkralarının Son Tümceleri Yönünden:

Yasaların Anayasa'ya aykırılıkları öne sürülerek açılan iptal davalarını gören Anayasa Mahkemesi'nin temel işlevi yasaların Anayasa'ya aykırılıklardan arındırılmasıdır. Dava sürecinin uzaması, iptal isteminin yapıldığı tarihteki Anayasa'ya aykırılıkların gündemden çıkarılmasına etken olmamalıdır. Çünkü, yargılama süreci içinde yasalar etkinliklerini oluşturmuş, anayasal çelişkiler olumsuz sonuçlara neden olmuş olabilir. Bu sakıncaları gidermenin çözümü davaların açıldıkları tarihteki koşullarla irdelenmesidir. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürütmemesi böylesi bir sonuca olanak vermemektedir. Hiç kuşku yok ki somut kural denetimlerinin konu edindiği itiraz istemleri üzerine verilen kararlar dava açan yargı yerlerindeki uyumsuzluklar üzerinde sonuç doğuracaktır. Bu bağlamda iptali istenen yasal kuralın değişmesi halinde iptal davalarında geçerli olacak ölçüt, yasalardaki değişikliklerin salt değiştirdikleri metinler yönünden etki göstermesi olmalıdır. Ters durumlar kurallardaki bölümsel değişikliklerle anayasa yargısının önüne geçilmesi sonucunu doğuracaktır. Böyle bir sonuç ve denetimden kaçınmanın, anayasal görev ve işlevi etkisiz bir buyruk durumuna dönüştüreceği açıktır.

Yasalarda yapılan bölümsel değişikliklerin kuralın bütününe yansımaları olasılığı da anayasa yargısı karşısında haklı bir gerekçe olamaz. Yapılan değişiklik belki kuralın anlam ve kapsamındaki yorum ve çıkarılacak sonuçla ilintili değerlendirmelerde gündeme gelebilecek, gerekli yargısal çözümlenmelere o aşamada bakılacaktır. Başka bir aktarımla, yargı yeri denetimini anayasa ilkeleriyle yaptığından, kuralın değişmemiş bölümünün değişikliğe bürünmesi veya bürünmemesi, iptal istemine bakılmasına ve anayasal ölçütlerle irdelenmesine engel oluşturmayacaktır. Kaldı ki, yasa koyucu yeni bir metin oluşturma amacını gütsün, kuralın bir bölümünü değil tamamını değiştirme istencini kullanırdı. Anayasa yargısının yasa koyucunun iradesini değiştirmesi ise söz konusu olamaz.

Öte yandan somut olguda fıkraya getirilen eklerin, iptal istemine konu olan metnin yapısında ve özünde hiçbir etkisi bulunmamaktadır.

Bu bakımdan iptale konu fıkralardaki bölümsel değişiklikler, fıkranın değişmemiş bölümlerinin incelenmesine engel oluşturmayacaktır. İşin esastan incelenmesi gerektiği gerekçesiyle kararın bu bölümlerine karşıyım.

2- 29. Maddesinin Birinci Fıkrasının Son Tümcesi Yönünden:

Anayasa'nın 7. maddesi yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini vurgulamıştır.

Anayasa 124. maddesiyle de bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarabileceklerini öngörmüştür.

Buna göre temel düzenleme görevi yasa şeklinde yasama tarafından yapılacak, yürütme ise yasaların uygulanmasına yönelik yönetmelik çıkarabilecektir.

5345 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ilk fıkrasının birinci ve ikinci tümcesinde gelirler kontrolörlerinin lisans eğitimlerine, yarışma ve yeterlik sınavına, başarılı olanların atanmalarına değinilmiş, iptale konu son tümcesiyle mesleğe alınma, yeterlik sınavları ile çalışma usul ve esasları yönetmeliğe bırakılmıştır.

Oysa, Anayasa yönetmeliklerin yasaların uygulanmasına yönelik olacağını belirtmiştir. Yasa maddesinde yarışma ve yeterlik sınavların konuları, sınavı yapacak birimler, sınavların şekli,

sözlü sınavların teknik aygıtlarla saptaması, sınav türlerinin başarı oranları ve birbirlerine etkileri, adaylık sırasında üstlenilecek görev, ödev ve işlevler, alacakları siciller konusunda ilkeler yer almamaktadır. Bu durumda yönetmeliğin hangi yasal metnin uygulanmasını göstereceği belirsizdir. Ulaşılan sonuç, herhangi bir ölçüye, ilkeye dayanmadan yürütmenin sınırsız yetki devraldığıdır. Bu ise Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığın açık göstergesidir.

Açıklanan nedenlerle 5345 sayılı Yasa'nın değinilen kurallarının iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

Üye

Şevket APALAK