

DAVACI VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASINI İSTEYEN : Büro Emekçileri Sendikası

VEKİLİ : Av. Duygu Demirel
UETS-16904-09370-89758

DAVALILAR : 1- Hazine ve Maliye Bakanlığı
UETS-35756-86578-89300

VEKİLİ : Av. Nisanur Keskin

2- Gelir İdaresi Başkanlığı
UETS-35105-25010-30757

VEKİLLERİ : Av. Diler Toraman, Av. Burcu Öztürk Sönmez

İSTEMİN KONUSU : Davacı Sendika tarafından, 12/06/2019 günlü, 30799 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a dayanarak çıkarılan; "7176 sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar"ın;

1. 3. maddesinin 2. fıkrasında, 10. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında, 11. maddesinin 1. fıkrasında, 13. maddesinin başlığı ile 1, 3 ve 4. fıkralarında ve 14. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "**sözlü sınav**" düzenlemesine ilişkin ibareler ile,

2. 10. maddesinde yer alan "**en az 75 puan**" ibaresinin iptali ve yürütmenin durdurulması istenilmektedir.

DAVACININ İDDİALARI : Dava konusu düzenlemenin kendilerine tebliğ edilmediği gibi Resmi Gazete'de veya ilgili Kurumun resmi internet sitesinde yayımlanmadığı; Hazine ve Maliye Bakanlığının 08/06/2020 tarihinde 7176 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar'ı resmi internet sitesinden yayımlayarak tüm işyerlerine dağıtımını yaptığı ve başka sitelerin internet sayfasından öğrenilerek süresinde dava açıldığı, Usul ve Esasların kurum içinde personelin adalet duygusunu ve eşitlik ilkesini yok sayması nedeniyle hukuka aykırı olduğu; Anayasa'nın 128. maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin atanma, görev hak ve yetkileri ile yükümlülüklerinin ve diğer özlük işlemlerinin kanunla düzenleneceğinin hüküm altına alındığı,

178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Maliye Bakanlığına bağlı olarak kamu görevini sürdüren Vergi Dairesi Müdürlükleri ve Maliye Bakanlığı gelir birimlerinin "Kamunun Yeniden Yapılanması" çerçevesinde, 16/05/2005 tarihinde 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı Maliye Bakanlığına bağlı kuruluş olarak yeniden şekillendirildiği; anılan düzenlemeler ile Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı kadroları ihdas edilerek kurum içerisinde görev yapan personelin bu kadrolara atanmalarının sağlandığı; gerek 5345 sayılı Yasa'dan önce gerekse sonra, nitelikli



iş gücü olarak tariflenen gelir idaresi personelinin, teknik bilgi ve donanımıyla, güncel mevzuatın takibinden uygulanmasına kadar ağır iş yükü ve ağır bir sorumlulukla, özveri ile görevlerini yerine getirmeye çalıştığı, 5345 sayılı Kanun'un Geçici 3. maddesinin 4. fıkrasında belirtilen usule göre, Bakanlık Makamınının 30/03/2006 tarihinde "Gelir İdaresi Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Personelinin Gelir Uzmanı Olarak Atanmalarında Uygulanacak Usul ve Esaslar"ı yayımladığı, bu kapsamda açılan sınavlar sonucunda, kurum içinden yaklaşık 10 bin gelir uzmanının atandığı; ancak anılan personelin çalıştığı birimin, yaptığı iş, sürdürdüğü görev ve üstlendiği sorumlulukların değişmediği, anılan özel sınav sonucunda yapılan atamalarda değişen tek şeyin aldıkları ücretler olduğu,

Gelir İdaresi Başkanlığının, 15/07/2018 tarihinde Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yapılandırıldığı; Anayasa'nın 10. maddesinin 4. fıkrasında; "... Devlet organları ve idare makamları, bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." hükmünün yer aldığı; somut olayda, gelir uzmanları ile memurlar arasında farklı görev tanımları yapılmadığı ve her iki personelin de aynı işi yaptığı, dolayısıyla verilen hizmetin niteliğinde bir değişiklik olmadığı halde hizmetin karşılığı olarak verilen ücretin ciddi düzeyde farklılık gösterdiği, bu anlamda anılan durumun eşitlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği, Anayasa'nın "Çalışma hakkı ve ödevi" başlıklı 49. maddesinin 2. fıkrası; "Ücrette adalet sağlanması" başlıklı 55. maddesi ile 90. maddesi uyarınca iç hukuk normu haline gelen Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 günlü, 217 A(III) sayılı Kararıyla ilan edilen, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23. maddesinde ise, "*Herkesin, hiçbir fark gözetmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücret hakkı vardır*" denilerek, eşit iş yapanların eşit şekilde ücretlendirilmesinin evrensel bir insan hakkı olarak tespit edilerek kurala bağlandığı,

Sonuç itibarıyla Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması ile birlikte ihdas edilen gelir uzmanlığı kadrosuna yapılan 10.000 atamayla hem aynı işi yapan kurum personelinin farklı ekonomik standartlara sahip olmasına hem de işyerlerinde çalışma barışının bozulmasına ve çalışma veriminin düşmesine sebep olduğu, bu durumun Anayasal düzenlemelere ve iç hukuk normu haline gelen uluslararası sözleşmelere aykırılık teşkil ettiği, bu kapsamda, kurum personelinin tamamına bu kadroya geçiş imkanı tanınması ve çalışma barışının korunması yönünde adım atılması beklenirken dava konusu Usul ve Esaslar'ın bu beklentiye karşılamaktan uzak kaldığı,

2006-2012 yılları arasında yapılan kurum içi Özel Sınav ile atamalarda sadece yazılı sınav uygulanması yapılmasına rağmen; yeni düzenleme ile yazılı sınavın yanı sıra sözlü sınav uygulaması getirilmiş olmasıyla idarenin uygulama birliği ve kamu idaresinin sürekliliği ilkeleri ile eşitlik ilkesine aykırı davranıldığı; bu durumun aynı işi yapan diğer memurlar açısından da haklı beklenti yarattığı,

Hazine ve Maliye Bakanlığının 2019 yılı faaliyet raporunda yer verildiği üzere, kurumun toplam kadro sayısı 54.737 iken 31.287 adet kadronun boş bulunduğu, kurumdaki personel eksikliği ve çalışan personel başına düşen iş yükünün açıkça görüldüğü, kadro sayısının çok azı ile yoğun iş yürüten personelin ücret iyileştirmesi olarak gördüğü Uzmanlık



kadrosuna atamasının yapılması yönündeki beklentilerinin adalet ve hakkaniyet ilkeleri gereği olduğu, diğer yandan Gelir İdaresi Başkanlığı resmi internet sitesinde yer verilen bilgiler ışığında kurum içinden Gelir Uzmanlığı sınavına katılacak personel sayısının 10 binin altında olduğu,

Sözlü sınav hükümlerine dair iddialar: Kurumda uzun yıllardır görev yapan, kurumda işe başlarken hem KPSS hem kurum yazılı sınavı hem de sözlü sınavlardan geçerek ataması yapılan personelin, kurum içinde başka bir kadroya ataması yapılırken yeterliliğinin tespiti için yazılı sınav dışında ayrıca objektif olmayan sözlü sınava katılma koşulunun getirilmesinin hukuka uygun olmadığı; nitekim Gelir Uzmanlığı kadrosu için kurum içinden yapılan özel sınavlarda hiçbir zaman sözlü sınav yapılmadığı,

Anayasa'nın Başlangıç bölümünde; *"Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu"*nun düzenlendiği; Anayasa'nın 2. maddesinde Devletin niteliklerine ve 10. maddesinde eşitlik ilkesine yer verildiği; yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinin (C) bendinde liyakat ilkesine yer verildiği; Usul ve Esaslar'da yer alan sözlü sınav düzenlemesinin, uygulama birliğini sağlamaktan ve objektiflikten uzak, ırk, renk, dil, din, cins, siyasi düşünce gibi kişisel saiklerle değerlendirme yapmaya açık, eşit durumda olanlar arasında liyakatli olanı seçmenin mümkün olmadığı, hakkaniyete aykırı sonuç doğurmaya müsait sınavlar olduğundan anılan düzenlemelere aykırılık teşkil ettiği; birçok kamu kurum ve kuruluşunda, özellikle görevde yükselme yönetmeliklerinde sözlü sınav düzenlemesi getirilmesine karşın, Danıştayda yürütülen yargılamalar sonucunda sözlü sınav düzenlemelerinin iptaline karar verildiği,

Dava konusu düzenlemede başarı puanınının 75 olarak belirlenmesine dair iddialar; Kamu kurumlarında görevde yükselme sınavlarına çerçeve olan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik'in 12. maddesinde; *"Yazılı sınav, yüz tam puan üzerinden değerlendirilir. (Değişik ikinci cümle: 30/6/2014-2014/6579 K.) Yazılı sınavda en az altmış puan alanlar başarılı sayılırlar."* hükmüne; Açıktan Gelir Uzman Yardımcılığı sınav koşullarını düzenleyen 26/12/2009 günlü, 27444 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Gelir İdaresi Başkanlığı Gelir Uzmanlığı Yönetmeliği'nin Yazılı sınavın değerlendirilmesi başlıklı 12. maddesinde; *"(1) Yazılı sınav, 100 tam puan üzerinden değerlendirilir ve en yüksek puandan başlamak üzere sıralanarak tutanağa bağlanır ve sınav kurulunca imzalanır."*

(2) Yazılı sınavın değerlendirilmesi sonucu, bu sınavdan 100 üzerinden 70 ve üzeri puan alan adaylardan; en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere, atama yapılacak kadro sayısının iki katına kadar aday sözlü sınava çağrılır. Son sıradaki adayla eşit puan alan adaylar da sözlü sınava çağrılır." hükmüne yer verildiği; Çerçeve sınav yönetmeliğinde 60 olarak belirlenen yazılı sınavda başarılı olma şartı, kuruma dışarıdan açıktan atama ile alınacak Gelir Uzmanlığı kadrosu için ise 70 olarak belirlenmişken; dava konusu Usul ve Esaslar'da yazılı sınavda başarılı olma şartının mevcut uygulamaların çok üzerinde bir puan olan 75 puan olarak



belirlenmesinin hakkaniyete ve hukuka aykırı olduğu ileri sürülmekte ve dava konusu düzenlemelerin öncelikle yürütülmelerinin durdurulmasına, ardından iptaline karar verilmesi istenilmektedir.

DAVALI İDARELERİN SAVUNMASI :

1- HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞININ SAVUNMASI: Davalı idare tarafından; dava konusu usul ve esaslara göre yapılacak sınavın Defterdarlık Uzmanlığı Özel Sınavı olduğu, anılan sınavdan başarılı olanların Defterdarlık Uzmanı olarak atanacakları ve halihazırda yaklaşık 1300 Defterdarlık Uzmanı kadrosunun dolu olduğu,

Bakanlık teşkilatında "uzman" istihdamına 19/07/2001 günlü, 24467 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliği hükümlerine göre yapılan yazılı ve sözlü sınavlar sonucu açıktan atama suretiyle alınan "Muhasebe Uzman Yardımcısı" unvanlı personelle başlandığı, anılan sınavdan başarılı olanların Muhasebe Uzmanı olarak atandığı, bu personelin 659 sayılı KHK ile "Defterdarlık Uzmanı" unvanına dönüştüğü,

Uzman personel istihdamının artırılması amacıyla çalışanlar arasından bu görevi yerine getirebileceklerin de uzman kadrosuna atanmalarını teminen (mülga) 178 sayılı KHK'ye eklenen ve ardından 03/05/2006 günlü, 26157 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelik değişikliği ile (mülga) Muhasebe Uzmanlığı Yönetmeliği'ne eklenen hükümlere dayanılarak 25/11/2006, 08/03/2009 ve 26/02/2011 tarihlerinde yazılı ve sözlü olarak Muhasebe Uzmanlığı Özel Sınavı yapıldığı ve başarılı olanların Muhasebe Uzmanı olarak atandığı; görüldüğü üzere sınavların yazılı ve sözlü sınav şeklinde yapıldığı,

Davacı Sendika tarafından, Ankara 1. İdare Mahkemesi nezdinde Bakanlıkça 2009 yılında yapılan "Muhasebe Uzmanlığı Özel Sınavı Duyurusu"nda yer alan "sözlü sınav" ibareleri ile "sınav konuları" başlığı altında yer alan "sözlü sınav" düzenlemesinin tamamının iptali istemiyle dava açıldığı, anılan Mahkemenin 02/04/2014 günlü, E:2012/310, K:2014/467 sayılı kararıyla davanın reddine karar verildiği, anılan kararın temyize edilmesi üzerine Danıştay Beşinci Dairesinin 18/11/2014 günlü, E:20214/6801, K:2014/8047 sayılı kararıyla Mahkeme kararının onandığı, anılan kararlar birlikte sözlü sınavın uygulanmasının hukuka uygunluğunun kabul edildiği,

25/06/2012 günlü, 28334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (mülga) Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği'nin 7. maddesinde de sınavların yazılı ve sözlü sınav şeklinde yapılacağına hükme bağlandığı, anılan Yönetmelik'i yürürlükten kaldıran ve halen yürürlükte olan 27/10/2020 günlü, 31287 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hazine ve Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği'nin 4. maddesinde de sınavın yazılı ve sözlü şeklinde yapıldığının hükme bağlandığı; görüldüğü üzere gerek açıktan alım suretiyle yapılacak sınavlara ilişkin mevzuatta gerekse özel sınavlara ilişkin mevzuatta "sözlü sınav"ın yer aldığı ve yazılı sınavların tamamlayıcısı olduğu,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Uzman istihdamı" başlıklı Ek 41. maddesinde uzman yardımcılığı sınavının yazılı ve sözlü sınav veya sadece sözlü sınavdan oluştuğu, yine "Taşra Teşkilatında uzman istihdamı" başlıklı Ek 44. maddesinde de benzer düzenlemenin yer aldığı; anılan maddeler dikkate alınarak 27/10/2020 günlü, 31287 sayılı



Resmi Gazete'de yayımlanan Hazine ve Maliye Bakanlığı Defterdarlık Uzmanlığı Yönetmeliği'nin 14. maddesinin düzenlendiği ve adayların sözlü sınavının nasıl değerlendirileceğinin ve puanlama usulünün aynen korunduğu, dava konusu usul ve esaslarda da aynı hükümlere yer verildiği; görevde yükselme sınavlarında da yazılı ve sözlü sınava yer verildiği, nitekim bu anlamda görevde yükselmeye dair gerek Genel Yönetmelik'in 8. maddesinde gerekse Maliye Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği ve Atama Yönetmeliği'nin 23. maddesinde sınavların yazılı ve sözlü sınav şeklinde yapıldığı,

Sonuç itibarıyla sözlü sınava dair hükümlerin üst hukuk normlarına aykırılık teşkil etmeyecek şekilde hazırlandığı ve iptalini gerektirecek bir hukuka aykırılık bulunmadığı,

75 puan ibaresinin iptaline ilişkin savunmalar: Defterdarlık uzmanlığı sınavlarının Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in kapsamı dışında yer alması nedeniyle usul ve esasların anılan Yönetmelik'e aykırılığının ileri sürülemeyeceği,

03/05/2002 günlü, 24744 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik" in 13. maddesine göre açıktan atamalarda taban puan belirleme yapılmayarak asgari puan belirleme yetkisinin kurumlara bırakıldığı, kamu kurum ve kuruluşlarının sınavlarına bakıldığı zaman 70 puanın üstünde puan belirleme yoluna gidildiğinin anlaşıldığı; "Muhasebe Uzmanlığı" unvanının da (A) grubu olarak belirlenen kariyer unvanlar arasında yer alması nedeniyle Bakanlığın taban puan belirleme yetkisinin bulunduğu; Usul ve Esaslar'ın "Sınava giriş şartları" başlıklı 4. maddesinde Kanun'da belirtilen hususların dışında herhangi bir şartın belirlenmediği, bu haliyle Bakanlık bünyesinde bulunan yaklaşık 22.500 personelin büyük bir çoğunluğunun sınava katılacağı tahmin edildiği, sözlü sınava çağrılacak aday sayısının ise kadro sayısının 3 katını geçemeyeceği, bu nedenle sınavdan herkesin daha yüksek bir puan almayı hedefleyeceği, 10. maddeye göre yazılı sınavdan 75 puan almanın müktesep hak teşkil etmeyeceğine dair hükmün bu amaçla düzenlendiği,

"Defterdarlık Uzmanlığı Özel Sınavı"nın, KPSS şartı olmaksızın ve yardımcılık süreci geçirilmeksizin atama imkanı sağladığı için kariyer ve liyakat ilkelerinin tesisi amacıyla üst hukuk normlarına uygun olarak yazılı sınavda taban puan belirleme yetkisine dair takdir yetkisinin 75 puan olarak kullanıldığı, bu anlamda düzenlemede hukuka aykırı bir yönün bulunmadığı,

Defterdarlık Uzmanlığına sınavsız atanma talebinin yersiz olduğu; zira sınavsız atama durumunun hakkaniyete, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan kariyer ve liyakat ilkelerine aykırılık teşkil edeceği, kaldı ki boş defterdarlık uzmanlığı kadro sayısının yaklaşık 2000 civarında olduğu, bu anlamda yazılı yarışma sınavının gerekli olduğu,

Usul ve Esaslar'ın 10/06/2020 tarihinde Bakanlığın kurumsal internet adresinde yayımlandığı ve halen de yayımlanmasına devam edildiği; sonuç itibarıyla dava konusu düzenlemelerin mevzuata uygun olduğu savunulmaktadır.

2- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ SAVUNMASI: Davalı idare tarafından; davacı Sendikanın sözlü sınava dair iddialarının yersiz olduğu, nitekim davacı Sendika tarafından, benzer bir davada Ankara 1. İdare Mahkemesi nezdinde Bakanlıkça 2009 yılında yapılan



"Muhasebe Uzmanlığı Özel Özel Sınavı Duyurusu"nda yer alan "sözlü sınav" ibareleri ile "sınav konuları" başlığı altında yer alan "sözlü sınav" düzenlenmesinin tamamının iptali istemiyle dava açıldığı, anılan Mahkemenin 02/04/2014 günlü, E:2012/310, K:2014/467 sayılı kararıyla davanın reddine karar verildiği, anılan kararın temyize edilmesi üzerine Danıştay Beşinci Dairesinin 18/11/2014 günlü, E:20214/6801, K:2014/8047 sayılı kararıyla Mahkeme kararının onandığı, bu anlamda sözlü sınavın uygulanmasının hüküm altına alındığı; Kurum tarafından yapılan benzer sınavlarda da sözlü sınavın uygulandığı, bu anlamda Gelir Uzmanlığı Özel Sınavında da eşdeğer usullerin izlenmesinin uygun görüldüğü,

75 puan ibaresinin iptaline ilişkin savunmalar: Sözlü sınava çağrılacak aday sayısının kadro sayısının 3 katını geçemeyeceği, bu nedenle sınavdan herkesin daha yüksek bir puan almayı hedefleyeceği, 10. maddeye göre ise yazılı sınavdan 75 puan almanın müktesep hak teşkil etmeyeceğine dair hükmün bu amaçla düzenlendiği; kariyer ve liyakat ilkelerinin tesisi amacıyla üst hukuk normlarına uygun olarak yazılı sınavda taban puan belirlemeye dair takdir yetkisinin 75 puan olarak kullanıldığı, bu anlamda düzenlemede hukuka aykırı bir yönün bulunmadığı,

Usul ve Esaslar'ın 10/06/2020 tarihinde Bakanlığın internet adresinde yayımlandığı, Başkanlık tarafından da 08/06/2020 tarihinde tüm personelin görebileceği şekilde kurumsal elektronik belge yönetim sisteminin duyurular bölümünde yayımlandığı

Dava konusu düzenlemenin üst hukuk normlarına ve hukuka aykırı olmadığı savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HAKİMİ : Özkan Bozkurt

DÜŞÜNCESİ : Dava konusu "7176 sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar"ın bütünü incelendiğinde, üst norm niteliğindeki düzenlemelere aykırı hükümlere yer verdiği, davalı idareler bünyesinde yer alan şartları haiz tüm personeli kapsadığı, kamu personeline dair genel düzenlemelerin de hem Yönetmelik şeklinde çıkarılması hem de 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesine ve gerekçesine göre Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği açık olduğundan, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Karar veren Danıştay İkinci Dairesince; Ankara 23. İdare Mahkemesinin 23/07/2020 günlü, E:2020/1151, K:2020/1138 sayılı görev yönünden ret kararı uyarınca Dairemize iletilen dosyada; davalı idarelerin savunmasının alınmasından veya savunma için verilen sürenin geçmesinden sonra incelenmesine karar verilen yürütmenin durdurulması istemi, davalı idarelerin savunmalarının ve 06/10/2020 günlü ara kararı cevabının geldiği görülmekle yeniden incelendi gereği görüldü:



İNCELEME VE GEREKÇE :

MADDİ OLAY :

Davacı Sendika tarafından, 12/06/2019 günlü, 30799 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a dayanarak çıkarılan; 7176 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar'ın; 3. maddesinin 2. fıkrasında, 10. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında, 11. maddesinin 1. fıkrasında, 13. maddesinin başlığı ile 1, 3 ve 4. fıkralarında ve 14. maddesinin 1. fıkrasında yer alan **"sözlü sınav" düzenlemesine ilişkin hükümler** ile 10. maddesinde yer alan **"en az 75 puan"** ibarelerinin iptali istemiyle bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

İLGİLİ MEVZUAT :

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, idari işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verileceği kuralı yer almıştır.

T.C. Anayasasının "Yönetmelikler" başlıklı 124. maddesinde; "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir." hükmüne yer verilmiş; anılan hüküm uyarınca çıkarılan 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde; "Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;

- a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,
- b) **Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,**
- c) Kamuyu ilgilendiren, Yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır.

Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz. (Ek fıkra: 2/7/2018-KHK-703/229 md.) Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir." hükmü yer almıştır.

12/06/2019 günlü, 30799 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1. maddesinde; "Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı kadrolarında bulunan ve sınav tarihi itibarıyla en az üç yıl görev yapan, uyarma ve kınama hariç son üç yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan, Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı olabilmek için yaş ve öğrenim alanı şartları hariç mevzuatında öngörülen diğer şartları taşıyan personelden; usul ve esasları Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından belirlenerek kadrolarında buldukları Kurum tarafından bu maddenin yayımı tarihinden itibaren, beş yıl içinde iki defa yapılacak sınavda başarılı olanlar, kurumlarında Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı kadrolarına atanırlar." hükmüne yer verilmiştir



Anılan Kanun maddesine dayanılarak, dava konusu "7176 sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar"ın Bakanlık Makamının 04/06/2020 günlü, 294697 sayılı onayı ile yürürlüğe konulduğu anlaşılmaktadır.

HUKUKİ DEĞERLENDİRME :

Usul ve Esaslar ile buna benzer adsız düzenleyici işlemlerin, Anayasa, yasa, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yönetmelik ve hukukun genel ilkelerine aykırı hükümler içermemesi halinde, söz konusu düzenleme yetkisinin kullanılmasına kamu hukuku yönünden herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ancak, dava konusu Usul ve Esaslar'ın Resmi Gazete'de yayımlanmaksızın uygulanmaya başlandığı görüldüğünden; uyuşmazlığın çözümü açısından öncelikle söz konusu Usul ve Esaslar'ın konusunu teşkil eden sınavların Yönetmelik ile düzenlenmesi gereken konulardan olup olmadığının tespit edilmesi; devamında ise 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un yayımlanmasını zorunlu kıldığı Yönetmelikler kapsamında olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

Dava konusu Usul ve Esaslar'ın "Amaç, kapsam, dayanak" başlıklı 1. maddesinde, Usul ve Esaslar'ın amacının; Defterdarlık ve Gelir Uzmanlığı Özel Sınavına ilişkin başvuru, sınav ve atamaya ilişkin hususları düzenlemek olduğu; 3. maddesinin 2. fıkrasında, sınavın yazılı ve sözlü olmak üzere iki aşamadan oluştuğu; 4. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde; sınavın Bakanlık ve Başkanlık merkez ve taşra teşkilatında yer alan bütün kadroları kapsadığı; 8. maddesinde sınav kurulunun oluşumuna; 9, 10, 11 ve 12. maddelerinde yazılı sınava dair hükümlere; 13, 14 ve 15. maddelerinde ise sözlü sınava ilişkin hükümlere yer verildiği; bu kapsamda, Usul ve Esaslar'da davalı idareler bünyesinde görev yapan tüm personele ilişkin genel hükümlere yer verildiği; bunun yanında sınav kurulu, yazılı sınav puanı ve atama dahil olmak üzere Yönetmelik'te yer alması gereken hususlara yer verildiği; kaldığı gerek Defterdarlık Uzmanlığına gerekse Gelir Uzmanlığına atama konusunu düzenleyen yönetmeliklerin halen yürürlükte olduğu, dava konusu Usul ve Esaslar'da anılan yönetmeliklerle uyumlu olmayan hükümlere yer verildiği (Örneğin: yazılı ve sözlü sınav puanı, sınav kurulunun oluşumu gibi) Usul ve Esaslar'ın iç talimat mahiyetinde olmadığı görülmektedir.

Bunun yanında, 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihteki haliyle gerekçesinde; Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin düzenlenmesi için, kendi ana görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlaması, **kanun ve tüzüklere aykırı olmaması, aynı zamanda genellik ifade etmesi**, yalnız görevlilere hitap eden yönerge, iç talimat mahiyetinde olmaması gerektiği belirtilmiştir.

7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1. maddesinde; yaş ve öğrenim alanı şartları hariç mevzuatında öngörülen diğer şartları taşıyan personelden Defterdarlık Uzmanı ve Gelir Uzmanı olabilmek için gerekli koşullara ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından düzenleneceği belirtilmiş ise de, dava konusu



düzenlemenin, kamu görevlilerinin sınav sonucu uzman olarak atanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlediği, bu alanın Usul ve Esaslar adı altında değil, Yönetmelik ile düzenlenmesi ve bu Yönetmeliğin ise, "kamu personeline ait genel hükümleri kapsamı" nedeniyle, Resmi Gazete'de yayımlanmasının icap ettiği; dayanak Kanun'un süreli olmasının düzenlemenin niteliğini değiştirmeyeceği açıktır.

Kaldı ki, 09/03/2009 tarihinde ve 26/02/2011 tarihinde yapılan Muhasebe Uzmanlığı Özel Sınavları, (mülga) 19/07/2001 günlü, 24467 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Muhasebe Uzmanlığı Görev, Çalışma ve Atama Yönetmeliği'ne, 03/05/2006 günlü, 26157 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmelikle eklenen EK 1. maddesine dayalı olarak yapılmış ve anılan düzenleme Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu durumda, davalı idare bünyesinde görev yapan personelin Defterdarlık Uzmanı veya Gelir Uzmanı olarak atanmasına dair genel hükümleri içeren hususların, belirtilen yasal gerekler yerine getirilmeksizin, Usul ve Esaslar şeklindeki adsız düzenleyici işleme düzenlenmesinde ve bu düzenlemenin Resmi Gazete'de yayımlanmamasında hukuka uyarlık görülmemiştir.

Dava konusu Usul ve Esaslar'ın, hukuka aykırılığının saptanmasına rağmen icrailiğinin devam etmesi, tüm işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olduğu karinesine dayanan hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum yaratacak, ilgililer nezdinde güven zedelenmesine yol açacak ve davacı Sendikanın mensupları yönünden dava sonunda verilmesi olası iptal kararına rağmen işlem den önceki halin iadesi bakımından telafisi güç zarara neden olacaktır.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 6352 sayılı Kanun ile değişik 27. maddesinin 2. fıkrasında öngörülen koşulların birlikte gerçekleştiği anlaşıldığından; 12/06/2019 günlü, 30799 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7176 sayılı Bazı Kanunlar ile 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a dayanarak çıkarılan; "7176 sayılı Kanunun Geçici 1 inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar"ın; 3. maddesinin 2. fıkrasında, 10. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında, 11. maddesinin 1. fıkrasında, 13. maddesinin başlığı ile 1, 3 ve 4. fıkralarında ve 14. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "sözlü sınav" düzenlemesine ilişkin ibareleri ile 10. maddesinde yer alan "en az 75 puan" ibarelerinin **YÜRÜTÜLMESİNİN DURDURULMASINA**

2. Bu kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi (7) gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna itiraz yolu açık olmak üzere, **03/02/2021** tarihinde **oybirliğiyle** karar verildi.

Başkan	Üye	Üye	Üye	Üye
Ercan	Yalçın	Birgül	Aydemir	Gülay
AHİ	EKMEKÇİ	KURT	TUNÇ	ÖLMEZ

