

“Davacı ... vekili ... tarafından, Manisa Yunusemre İlçe Emniyet Müdürlüğünde polis memuru olarak görev yapan davacının, ek göstergesinin jandarma personeli esas alınarak 3600 olarak düzeltilmesi talebinin reddine ilişkin 07/05/2015 tarih ve 4726 sayılı davalı idare işleminin iptali istemiyle istemiyle EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE karşı açılan davada; dava konusu işlemin dayanağı olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun eki I sayılı Cetvelin VII. Emniyet Hizmetleri Sınıfı kısmının (e) bendinin (aa) alt bendinde 1. derece memur için düzenlenen “2200” ek gösterge rakamının Anayasa’ya aykırı olduğu iddiası üzerine dava dosyası incelenerek işin gereği görüldü:

I- UYUŞMAZLIĞIN MADDİ ÇERÇEVESİ:

Davacının 657 sayılı Yasa’nın 36. maddesinde sayılan “Emniyet Hizmetleri Sınıfında” polis memuru olarak görev yaptığı, 1. derece kadroda bulunduğu, aylığının aynı Yasa’nın 155. maddesi uyarınca aynı Yasa’nın 36. maddesinde yer alan sınıflara ait gösterge tablosundaki rakamların, genel bütçe kanununda o yıl için tespit edilen katsayı ile çarpılması sonunda bulunacak miktar üzerinden hesaplanarak ödendiği, polis memuru olarak görev yapan davacıya aynı Yasa’nın 43. maddesinin 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesi ile yeniden düzenlenen (B) bendi uyarınca 2200 ek gösterge rakamı üzerinden hesaplama yapıldığı, davacının kolluk hizmeti yapan ve kendisi ile benzer görevi yürüten jandarma personeli için 3600 ek gösterge üzerinden aylık verilmesinin eşitlik ilkesine aykırı olduğunu değerlendirdiği, davalı idareden ek göstergesinin emsali olan başka kolluk personeline ödenen gösterge rakamı olarak belirlenmesini istediği, isteminin reddi üzerine önümüzdeki “iptal” davasının açıldığı, aynı davada davacıya 2200 ek gösterge rakamı üzerinden aylık ödenmesini öngören Yasa kuralının Anayasaya aykırı olduğunun ileri sürüldüğü görülmektedir.

II- UYGULANACAK YASA KURALI DEĞERLENDİRMESİ:

18.05.2004 tarih, 3990 sayılı Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe giren 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (K.H.K.) 2. maddesi ile 657 sayılı Yasa’nın 43. maddesinin (B) bendinde yeniden düzenlenmiş, bendin 1. fıkrasında, “Ek Gösterge: Bu Kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir...” kuralına yer verilmiş, aynı K.H.K.’nin 3. maddesi ile 657 sayılı Yasa’ya “Hizmet Sınıfları İtibariyle Unvan veya Aylık Alınan Derecelere Göre Ek Göstergelerin” gösterildiği “I Sayılı Cetvelin” eklendiği, anılan cetvelin “VII. Emniyet Hizmetleri Sınıfı” başlıklı bölümünün (e) fıkrasında “Kadroları bu sınıfa dahil olup da, yukarıda sayılanlar dışında kalanların ek göstergeleri düzenlenmiş, kadrosu bu sınıfa dahil olup emniyet müdürü rütbesinde bulunmayan “Yüksek Öğrenimlilerin” durumuna (aa) alt fıkra da yer verilmiş, davacının durumunda 1. derece kadroda görev yapan polis memuru için 01.01.1995 tarihinden itibaren 2200 ek gösterge rakamı uygulanacağı kurala bağlanmış, ek gösterge rakamını belirleyen 527 sayılı K.H.K.’nin 3. maddesi ile eklenen I sayılı Cetvelin, ilgili kısmında zaman içinde herhangi bir yasa değişikliği yapılmamıştır.

Polis memuru olan davacının, aylığının hesaplanmasında gözönünde bulundurulmuş ve yükseltilmesini istediği ek gösterge rakamının yukarıda anılan 527 sayılı K.H.K.’nin 3. maddesi ile eklenen I sayılı Cetvelinin VII. Emniyet Hizmetleri Sınıfı kısmı, (e) bendinin (aa) alt bendinde düzenlenmiş olması nedeniyle, anılan alt bentte yer alan “2200 rakamının” önümüzdeki davada Mahkememizin uyuşmazlığın çözümünde doğrudan uygulayacağı yasa kuralı olduğu açıktır.

Esas Sayısı : 2016/27
Karar Sayısı : 2016/162

Davacının aylığının hesaplanmasında gözönünde bulundurulacak; dayanak yasa kuralını getiren 527 sayılı K.H.K. ise, 3390 sayılı yetki Yasası uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmıştır.

III- 527 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMENİN 3. MADDESİ İLE 657 SAYILI YASAYA EKLENEN 1 SAYILI CETVELİN “VII. EMNİYET HİZMETLERİ SINIFI” BÖLÜMÜNÜN (E) ALT BENDİNİN (aa) FIKRASINDA 1. DERECE KADRODA BULUNAN “YÜKSEKÖĞRENİMLİLER İÇİN 2200 EK GÖSTERGE” BELİRLENMESİNE İLİŞKİN KISMİN ANAYASA’YA AYKIRILIĞI İTİRAZIMIZIN NEDENLERİ:

A- Dayanılan Anayasa Kuralları:

1- 1. Başlangıç’ın Beşinci ve Altıncı Paragrafları; “...Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

Kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;” ilkelerine yer vermiş,

2-Anayasanın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2. maddesinde, “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”,

3- “Egemenlik” başlıklı 6. maddesinde, “ Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”,

4-”Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme” başlıklı 91. maddesinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılamayacağını gösterir...” kuralına yer verilmiştir.

B-Anayasa Mahkemesinin İçtihatları Kapsamında Kanun Hükmünde Kararnamelerin Anayasa Aykırılığı Bakımından Genel Değerlendirme:

Anayasa’da, KHK’lerin siyasal denetimi yanında yargısal denetimi de öngörülmüştür. KHK’ler, işlevsel (fonksiyonel) yönden yasama işlemi niteliğinde olduklarından bunların yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi de Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir. Yargısal denetimde KHK’nin, öncelikle yetki yasasına sonra da Anayasa’ya uygunluğu sorunlarının çözümlenmesi gerekir. Her ne kadar, Anayasa’nın 148. maddesinde KHK’lerin yetki yasalarına uygunluğunun denetlenmesinden değil, yalnızca Anayasa’ya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunun denetlenmesinden söz edilmekte ise de, Anayasa’ya uygunluk denetiminin içerisine öncelikle KHK’nin yetki yasasına uygunluğunun denetimi de girer. Çünkü, Anayasa’da, Bakanlar Kurulu’na ancak yetki yasasında belirtilen sınırlar içerisinde KHK çıkarma yetkisi verilmesi öngörülmüştür. Yetkinin dışına çıkılması, KHK’yi Anayasa’ya aykırı duruma getirir. Böylece, KHK’nin yetki yasasına aykırı olması Anayasa’ya aykırı olması ile özdeşleşir.

Olağanüstü Hal KHK’leri dayanaklarını doğrudan doğruya Anayasa’dan (mad. 121) alırlar. Bu tür KHK’lerin bir yetki yasasına dayanması gerekli değildir. Buna karşılık olağan dönemlerdeki KHK’lerin bir yetki yasasına dayanması zorunludur. Bu nedenle, KHK’ler ile dayandıkları yetki yasası arasında çok sıkı bir bağ vardır.

KHK’nin yetki yasası ile olan bağı, KHK’yi aynı ya da değiştirerek kabul eden yasa ile kesilir. KHK’nin Anayasa’ya uygun bir yetki yasasına dayanması, geçerliliğinin ön koşuludur. Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya dayandığı yetki yasası iptal edilen bir KHK’nin içeriği Anayasa’ya aykırılık oluşturmaya bile Anayasa’ya uygunluğundan söz edilemez.

KHK’lerin Anayasa’ya uygunluk denetimleri, yasaların denetimlerinden farklıdır. Anayasa’nın 11. maddesinde, “kanunlar Anayasaya aykırı olamaz” denilmektedir. Bu nedenle, yasaların denetiminde, onların yalnızca Anayasa kurallarına uygun olup olmadıkları saptanır. KHK’ler ise konu, amaç, kapsam ve ilkeleri yönünden hem dayandıkları yetki yasasına hem de Anayasa’ya uygun olmak zorundadırlar.

Bir yetki yasasına dayanmadan çıkartılan veya yetki yasasının kapsamı dışında kalan ya da dayandığı yetki yasası iptal edilen KHK’lerin anayasal konumları birbirlerinden farksızdır. Böyle durumlarda, KHK’ler anayasal dayanaktan yoksun bulunduklarından içerikleri Anayasa’ya aykırı olmasa bile dava açıldığında iptalleri gerekir.

Bu nedenlerle, iptaline karar verilen bir yetki yasasına dayanılarak çıkarılan KHK’lerin, Anayasa’nın, Başlangıç’ındaki “hiç bir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı,” 2. maddesindeki “Hukuk devleti” ilkeleriyle, 6. maddesindeki “Hiç kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz.” kuralı ve KHK çıkarma yetkisine ilişkin 91. maddesiyle bağdaştırılmaları olanaksızdır.(Bu yaklaşım için, Anayasa Mahkemesi’nin 30.01.1997 tarih, E:1997/17, K:1997/6 ve 27.01.2004 tarih, E:2004/6, K:2004/5 sayılı kararlarına bakılabilir.)

C-İtiraz Konusu Kuralın Anayasa’ya Aykırılık Nedenleri:

İtirazımızın konusu kuralı içeren 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 18.5.1994 günlü, 3990 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Özlük Haklarının Yeniden Düzenlenmesine, Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlanmalarına, 8.6.1949 Tarihli ve 5434 Sayılı, 19.7.1972 Tarihli ve 1615 Sayılı, 12.3.1982 Tarihli ve 2634 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacı İle Yetki

Esas Sayısı : 2016/27
Karar Sayısı : 2016/162

Verilmesine Dair Kanun" 2. maddesi ile Bakanlar Kurulu'na verilen K.H.K. Çıkarma yetkisi uyarınca çıkarılmış, dayanak 3990 sayılı Yetki Yasasının 2. maddesi Anayasa Mahkemesi'nin 5.7.1994 günlü, Esas 1994/50, Karar 1994/44-2 sayılı kararı ile iptal edilmiş, böylece 527 sayılı KHK Anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır.

Bu nedenle, Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilen 3990 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak çıkarılmış bulunan 527 sayılı KHK'nin 3. maddesiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na eklenen I SAYILI CETVEL'in "VII. Emniyet Hizmetleri Sınıfı Bölümünün (e) alt bendinin (aa) fıkrasında 1. derece kadroda bulunan "yükseköğrenimliler için 2200 ek gösterge" belirlenmesine ilişkin kısmının Anayasa'nın Başlangıç ilkeleri ile 2., 6. ve 91. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

V- İSTEM ve SONUÇ:

Açıklanan nedenlerle, 527 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 3. Maddesi ile 657 sayılı Yasa'ya eklenen I sayılı Cetvelin "VII. Emniyet Hizmetleri Sınıfı Bölümünün (e) alt bendinin (aa) fıkrasında 1. derece kadroda bulunan "yükseköğrenimliler İçin 2200 ek gösterge" belirlenmesine ilişkin kısmının; Anayasamızın Başlangıç kısmındaki ilkelere, 2, 6 ve 91. maddelerine aykırı olduğu ve Anayasa Mahkemesi'nce iptali gerekeceği düşüncesi ile 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi Hakkında Kanun'un 28. maddesi uyarınca itiraz yoluyla incelenmek üzere Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına, yine başvurumuzun Anayasa Mahkemesi'nce kabul edilmesinden başlayarak anılan 28. madde uyarınca beş ay süre ile Anayasa Mahkemesinin bu konudaki kararının beklenmesine, itiraz kararımıza dava dosyamızın onaylı bir örneğinin eklenmesine, kararımızın bir örneğinin taraflara tebliğine,, 31.12.2015 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."