

Esas Sayısı : 2016/139
Karar Sayısı : 2016/188

“Estonya/Tallin Büyükelçiliğinde konsolosluk ve ihtisas memuru statüsünde ikinci katip olarak görev yapan davacı ... tarafından, hakkında düzenlenen 2014 yılı 1. Dönem Performans Değerlendirmesi ile bu işlemin dayanağı olan 14/05/2012 tarihli Bakan Olur'u ile yürürlüğe giren Dışişleri Bakanlığı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Dışişleri Bakanlığına karşı açılan davada; Danıştay Beşinci ve Onaltıncı Dairesi Müsterek Heyetince verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 27/10/2015 günlü, E:2015/1674 sayılı karara, davacının itiraz etmesi üzerine oluşturulan dosya incelendi:

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun “Başarı, üstün başarı değerlendirme ve ödül” başlıklı 122. maddesinde;

“Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. (Ek cümle: 22/5/2012-6318/44 md.) Türk Silahlı Kuvvetlerinde (Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı hariç) görevli Devlet memurları için Millî Savunma Bakanı bu yetkisini devredebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir.

Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebilir.

Bu maddeye göre bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamaz. Yıl içinde ödüllendirilen personel sayısı kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hükme istinaden, Dışişleri Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatlarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan Devlet memurlarının mesleki yeterlilik ve yetkinliklerinin nesnel, etkin ve mukayeseli bir şekilde değerlendirilmesi için performans değerlendirme sisteminin oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek üzere dava konusu Dışişleri Bakanlığı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesi 14/05/2012 tarihli Bakan Olur'u ile yürürlüğe girmiş olup, Yönergenin 3. maddesinde dayanak olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. maddesinin 4. fıkrasının gösterildiği anlaşıldığından, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. maddesinin 4. fıkrasının uyuşmazlıkta uygulanacak kural haline geldiğinde kuşku bulunmamaktadır.

Anayasanın 2. maddesi hukuk devleti ilkesini, 7. maddesi ise yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini düzenlemektedir. Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında da memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve **diğer özlük işlerinin** Kanunla düzenleneceği kurala bağlanmaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği gibi, Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Hukuk devleti ilkesinin önkoşullarından biri olan hukuk güvenliği ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin “Başlangıçla belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış, 176. maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu açıklanan “Başlangıç” bölümünde ise, güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı, bu yetkileri kullanacak organlar olarak belirlenmiş: Anayasa'nın 7. maddesinde; Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Bu kural karşısında, Anayasa'da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemeyeceği açıktır.

Yürütme organına düzenleme yetkisi veren bir yasa kuralının, Anayasa'nın 7. maddesine uygun olabilmesi için, temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekmektedir. Temel kuralları koymadan, ölçüsünü belirlemeden ve sınırları çizmeden, yürütmeye düzenleme yetkisi veren bir kuralın, Anayasa'nın 7. maddesine aykırı düşeceğinde kuşku bulunmamaktadır.

Yasa ile yetkilendirme Anayasanın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmeyeceği gibi, yasa koyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla bazı konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi de 7. maddenin bu şekilde değerlendirilmesini ve uygulamaya geçilmesini gerektirir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. maddesinin 4. fıkrasında yer alan düzenlemeye bakıldığında ise, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, değerlendirme ölçütleri belirleme bu konuda düzenleme yapma yetkisi bütünüyle yürütme organına bırakılmıştır. Yasama organı tarafından, temel ilkeleri koyulmadan, çerçevesi çizilmeden, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı düzenleme yetkisinin yürütme organına bırakılması, Anayasanın 128. maddesine aykırı olduğu gibi, yasama yetkisinin

Esas Sayısı : 2016/139

Karar Sayısı : 2016/188

devredilemeyeceğine ilişkin Anayasanın 7. maddesine ve sonuçta Anayasanın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesine aykırı bulunmaktadır.

Sonuç olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. maddesinin 4. fıkrasının, düzenleme yetkisinin bütünüyle yürütme organına bırakılmış olması nedeniyle Anayasanın 2., 7., 128. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 657 sayılı Kanun'un 122. maddesinin 4. fıkrasının Anayasa'nın 2., 7., ve 128. maddesine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, bu kuralın Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanması durumunda giderilmesi güç ve olanaksız zararlar doğabileceği gözetilerek esas hakkında bir karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 08/02/2016 gününde oyçokluğu ile karar verildi.”