

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/139
Karar Sayısı : 2016/188
Karar Tarihi : 14.12.2016
R.G. Tarih-Sayı : 3.1.2017-29937

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

İTİRAZIN KONUSU: 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun, 13.2.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun’un 110. maddesiyle değiştirilen 122. maddesinin dördüncü fıkrasının, Anayasa’nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline ve yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacı hakkında düzenlenen 2014 yılı 1. dönem performans değerlendirmesi ile bu işlemin dayanağı olan Dışişleri Bakanlığı Personeli Performans Değerlendirme Yönergesinin iptali talebiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali ve yürürlüğünün durdurulması için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

Kanun’un 6111 sayılı Kanun’un 110. maddesiyle değiştirilen, itiraz konusu kuralın da yer aldığı 122. maddesi şöyledir:

“Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül:

Madde 122- (Değişik: 13/2/2011-6111/110 md.)

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.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 2.8.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatih ŞAHİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekirken, yasama organı tarafından temel ilkeleri belirlenmeden, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, değerlendirme kriterlerini belirleme konusunda idareye, sınırları belli olmayan yetki verilmesinin, yasama yetkisinin devri anlamına geldiği belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu kuralda, kamu kurum ve kuruluşlarının, yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşünü almak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebileceği öngörülmektedir.

5. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

6. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Belirlilik ilkesi, yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği de ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması

koşuluyla, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.

7. Anayasa'nın 7. maddesinde, "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*" denilmektedir. Yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olması ve bu yetkinin devredilememesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir gereğidir. Bu hükme yer veren Anayasa'nın 7. maddesinin gerekçesinde yasama yetkisinin parlamentoya ait olması "*demokrasi rejimini benimseyen siyasi rejimlerde kaçınılmaz bir durum*" olarak nitelendirilmiştir.

8. Madde gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, yasama yetkisinin devredilmezliği esasen kanun koyma yetkisinin TBMM dışında bir organca kullanılamaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 7. maddesi ile yasaklanan husus, kanun yapma yetkisinin devredilmesi olup bu madde, yürütme organına hiçbir şekilde düzenleme yapma yetkisi verilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca, bir konuyu doğrudan kanunla düzenleyebileceği gibi bu hususta düzenleme yapma yetkisini yürütme organına da bırakabilir.

9. Yürütmenin türevselliği ilkesi gereğince, yürütme organının bir konuda düzenleme yapabilmesi için yasama organınca yetkilendirilmesi gerekmektedir. Kural olarak, kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte, Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturabilmektedir. Bu nedenle, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda, kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda, yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz.

10. Anayasa'nın 128. maddesinde, "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*" denilmiştir. Buna göre, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası kapsamındaki görevleri yürüten bütün personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin kanunla düzenlenmesi zorunludur.

11. 657 sayılı Kanun'un 122. maddesinde, görevlerinde üstün başarı gösteren memurların ödüllendirilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında, görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre daha başarılı olarak 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 verilebileceği, üç defa başarı belgesi alanlara da üstün başarı belgesi verileceği; ikinci fıkrasında, üstün başarı belgesi

verilenlere, merkezde bağılı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200'üne kadar ödül verilebileceği; üçüncü fıkrasında, bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısının, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamayacağı ve yıl içinde ödüllendirilen personel sayısının kurumlarınca izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına bildirileceği ifade edilmiştir. İtiraz konusu dördüncü fıkra ise kamu kurum ve kuruluşlarının, yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütlerini belirleyebileceği hüküm altına alınmıştır.

12. Anılan maddede, memurlara hangi şartlarda başarı ve üstün başarı belgesi verileceği belirtilmiş, üstün başarı belgesi almaya hak kazanan memurlara verilebilecek ödül miktarı ile ödüllendirilecek personel sayısının üst sınırı herhangi bir tartışmaya sebep olmayacak şekilde gösterilmiştir. Bunun yanında itiraz konusu kuralda da, idarelerin, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmede kullanacakları kriterleri belirlerken, yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulunduracakları ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşünü alacakları belirtilmek suretiyle temel esaslar da belirlenmiştir. Dolayısıyla, görevli oldukları kurumlarda, olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarı gösteren memurlara ödül verilmesine ilişkin temel kurallar kanunla belirlenmiş olduğundan kuralda bir belirsizlik bulunmamaktadır.

13. Kamu hizmetleri, her bir kamu kurum ve kuruluşunun faaliyet alanına göre farklı usul ve esaslara göre yürütülmektedir. Dolayısıyla, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan kamu görevlilerinin başarı, verimlilik ve gayretlerinin ölçümüne ilişkin değerlendirme kriterleri de, her bir kurum tarafından yürütülen hizmetin özelliklerine göre farklılık göstermektedir. Bu kriterlerin her birinin kanunda tek tek belirlenmesi ise mümkün değildir.

14. Bu bağlamda, Kanun'un 122. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında, olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarı gösteren memurlara ödül verilmesine ilişkin temel kurallar belirlendikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerinin de göz önünde bulundurulacağı belirtilmek suretiyle memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütlerinin belirlenmesi konusunda ilgili idarelerin yetkili kılınmasında yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık teşkil eden bir husus bulunmamaktadır.

15. Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ

16. Başvuru kararında özetle, yasama organı tarafından temel ilkeleri belirlenmeden, memurların başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, değerlendirme kriterlerini belirleme konusunda idareye, sınırları belli olmayan yetki verilmesinin telafisi güç ve imkânsız zararların doğmasına sebebiyet vereceği belirtilerek yürürlüğün durdurulması talep edilmiştir.

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

14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 13.2.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 110. maddesiyle değiştirilen 122. maddesinin dördüncü fıkrasına yönelik iptal talebi, 14.12.2016 tarihli, E.2016/139, K.2016/188 sayılı kararla reddedildiğinden, bu fıkra ile ilişkin yürürlüğün durdurulması talebinin REDDİNE, 14.12.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- HÜKÜM

14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 13.2.2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 110. maddesiyle değiştirilen 122. maddesinin dördüncü fıkrasının, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 14.12.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Zühtü ARSLAN

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Üye

Üye

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Serruh KALELİ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Üye

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Nuri NECİPOĞLU

Hicabi DURSUN

Üye

Üye

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Muammer TOPAL

M. Emin KUZ

Üye

Üye

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Kadir ÖZKAYA

Rıdvan GÜLEÇ

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

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ