

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/140  
Karar Sayısı : 2017/92  
Karar Tarihi : 12.4.2017  
R.G. Tarih-Sayısı : 25.5.2017-30076

**İPTAL DAVASINI AÇAN:** Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Levent GÖK, Özgür ÖZEL ile birlikte 122 milletvekili

**İPTAL DAVASININ KONUSU:** 3.5.2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un;

A- 3. maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,

2- (2) numaralı fıkrasının,

B- 5. maddesinin (10) numaralı fıkrasının,

Anayasa'nın 2. ve 90. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

### I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKÜMLERİ

Dava konusu kuralların yer aldığı Kanun'un;

1- 3. maddesinin (1) ve (2) numaralı fıkraları şöyledir:

*“Kuruluş*

*MADDE 3- (1) Bu Kanunla verilen görevleri, kendi yetki ve sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getirmek üzere Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul olarak görev yapar.”*

*“(2) Komisyon; Müsteşarın başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, Kurul Başkanı, Bakanlık I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından Bakanın teklif edeceği üç aday ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek birer üyeden oluşur.”*

2- 5. maddesinin (10) numaralı fıkrası şöyledir:

*“(10) Komisyonun faaliyetleri ve diğer ihtiyaçları ile yolluk giderleri için, her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine gerekli ödenek konulur.”*

## 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 taleplerinin ise esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına, OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Volkan HAS tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### A- İptal Taleplerinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; kolluk görevlileri hakkında yürütülen soruşturmaların adil, etkin ve yeterli olabilmesi için uluslararası sözleşmelere ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına göre bağımsız bir şikâyet sisteminin varlığının gerektiği, bağımsızlığın ise soruşturmayı yürüten mercilerle hakkında şikâyetle bulunan kolluk görevlisi arasında kurumsal veya hiyerarşik bir bağlantının bulunmaması ve şikâyet merciine tanınacak mali özerklik ile mümkün olabileceği, Kolluk Gözetim Komisyonunun (Komisyon), kolluk görevlilerinin hiyerarşik olarak bağlı bulundukları İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulması, üyelerinin tamamının yürütme organı tarafından seçilen bürokratlardan ve hukukçulardan oluşması, bağımsız bir bütçesinin bulunmaması, harcamalarının İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten karşılanması ve şikâyetle bulunan kişiye veya sivil toplum kuruluşlarına Komisyonda yer verilmemesi nedenleriyle Komisyonun bağımsız bir yapıya sahip olmadığı, bu nedenle etkin, adil ve yeterli bir kolluk şikâyet sisteminden bahsedilemeyeceği, nesnel ve objektif bir değerlendirme yapılamayacağı için keyfi uygulamaların söz konusu olabileceği, disiplin soruşturması sonucunda verilecek kararlar yönünden öngörülebilirliğin ortadan kaldırıldığı, bu itibarla hukuk devletinin unsurlarından olan “belirlilik” ilkesinin ihlal edildiği, tüm bu olumsuzluklar karşısında yasal düzenlemelerden beklenen kamu yararının gerçekleşmeyeceği belirtilerek kuralların, Anayasa’nın 2. ve 90. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür.

### B- Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

4. Dava konusu kurallar ile Komisyonun; İçişleri Bakanlığı bünyesinde sürekli kurul olarak görev yapması; İçişleri Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkanı, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı, İçişleri Bakanlığı I. Hukuk Müşaviri, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürü, üniversitelerin ceza ve ceza usul hukuku ana bilim dallarında görevli öğretim üyeleri arasından İçişleri Bakanının teklif edeceği üç aday ile baro başkanı seçilme yeterliğine sahip serbest avukatlar arasından Adalet Bakanının teklif edeceği üç aday arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek birer üyeden oluşması; faaliyetleri ve diğer ihtiyaçları ile yolluk giderleri için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine gerekli ödeneğin konulması öngörülmektedir.

5. Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, 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 ve yargı denetimine açık olan devlettir.

6. Hukuk devleti ilkesinin bir başka gereği ise kanunların kamu yararı amacını gerçekleştirmek üzere çıkarılmasıdır. Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında kamu yararı kavramından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur. Buna göre kamu yararı, genel bir ifadeyle bireysel, özel çıkarılardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yararı ifade etmektedir. Kanunun amaç ögesi bakımından Anayasa'ya uygun sayılabilmesi için kanunun çıkarılmasında kamu yararı dışında bir amacın gözetilmemiş olması gerekir. İlgili yasama belgelerinin incelenmesinden kanunun kamu yararı dışında bir amaçla çıkarılmış olduğu açıkça anlaşılabilirse amaç unsuru bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu söylenebilir. Kanun koyucunun kamu yararı amacıyla hareket edip etmediği ancak ilgili yasama belgeleri incelenerek ve kuralın objektif anlamına bakılarak tespit edilebilir.

7. Öte yandan kanun koyucu, Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla kural koyma yetkisine sahip olup yapılan bir düzenlemede kamu yararının bulunup bulunmadığını kendisi takdir eder. Anayasa'ya uygunluk denetiminde kanun koyucunun kamu yararı anlayışının isabetli olup olmadığı değil, incelenen kuralın kamu yararı dışında belli bireylerin ya da grupların çıkarları gözetilerek yasalaştırılmış olup olmadığı incelenir.

8. Dava konusu kurallar, Komisyonun oluşumunu, idare teşkilatı içindeki konumunu ve mali kaynağını düzenlemektedir.

9. Kanun koyucu, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin bir gereği olarak Anayasa'da düzenlenmeyen bir alanı doğrudan düzenleyebilir. Bu bağlamda, ülkemizde kolluk şikâyet sisteminin iyileştirilmesi amacıyla yasal düzenlemeler yapılması, kurum veya kuruluşlar oluşturulması ve bunların teşkilat yapısı ile görev ve yetkilerinin belirlenmesi, bu çerçevede anayasal bir kurum olmayıp kanunla kurulan Komisyonun oluşumunun, idare teşkilatı içindeki konumunun ve mali kaynağının belirlenmesi, anayasal sınırlar içinde kalmak kaydıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır.

10. Kanun'un genel gerekçesinde, yapılan düzenlemeyle gözetilen temel amacın, kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlayan mevcut mekanizmaların daha etkili ve hızlı işlemlerini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Dava konusu kuralların gerekçelerinde de Komisyonun Kanun'la verilen görevleri, kendi yetki ve sorumluluğu altında bağımsız olarak yerine getireceği, bağımsızlıktan kastedilenin özerk bir yapı şeklinde örgütlenme olmayıp fonksiyonel olarak tarafsız bir şekilde görev yapılması olduğu, diğer bir ifadeyle Komisyonun organik değil fonksiyonel anlamda bağımsızlığının sağlanmasının öngörüldüğü, bu çerçevede görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişinin Komisyona emir ve talimat veremeyeceğinin, tavsiye veya telkinde bulunamayacağının açık bir şekilde belirtildiği, Komisyonun, İçişleri Bakanlığı Müsteşarının başkanlığında oluşturulması suretiyle daha etkin görev yapmasının hedeflendiği, Komisyonda kolluk teşkilatlarının (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) temsilcilerine yer verilmediği, bununla Komisyonun fonksiyonel anlamdaki bağımsız niteliğinin güçlendirilmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

11. Anılan gerekçeler göz önünde bulundurulduğunda dava konusu kuralların Komisyonun görev ve yetkilerini bağımsız ve etkin bir şekilde yerine getirebilmesi amacıyla öngörüldüğü anlaşılmakta, söz konusu düzenlemelerin kamu yararı dışında özel çıkarlar gözetilerek veya belirli kişiler lehine getirildiği sonucuna ulaşılamamaktadır. Bu konuda yapılacak değişikliklerle kamu yararının hangi ölçüde gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemek ise yerindelik denetimi kapsamında olup anayasa yargısının denetiminin konusu dışında kalmaktadır.

12. Komisyonun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 4. madde göz önünde bulundurulduğunda, Komisyona tanınan görev ve yetkilerin icrai olmaktan ziyade ilgili alanda gözetim, izleme, standart belirleme, önerilerde bulunma ve koordinasyon sağlama biçiminde olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, dava konusu kurallarla oluşturulan Komisyonun organik anlamda bağımsız ya da özerk olmasının anayasal bir zorunluluk olduğu söylenemez.

13. Diğer taraftan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de “*belirlilik*”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

14. Kanun’a göre kolluk görevlilerini doğrudan soruşturma yetkisi bulunmayan Komisyon, kolluk görevlilerinin işledikleri iddia edilen suçlardan veya disiplin cezasını gerektiren eylem, tutum ve davranışlarından dolayı gerektiğinde yetkili merciler tarafından haklarında disiplin soruşturmasının yapılmasını isteyebilmektedir. Bu takdirde ilgili kolluk görevlileri hakkında disiplin soruşturması yürürlükteki disiplin mevzuatına göre yetkili olan merciler tarafından, yine mevcut disiplin mevzuatına göre yapılacak, verilecek kararların itiraz üzerine incelenmesi ve yargısal denetiminde de aynı mevzuat göz önünde bulundurulacaktır. Dava konusu kurallarla kolluk görevlilerinin hangi eylem, tutum veya davranışlarına hangi hukuksal yaptırımların veya sonuçların bağlandığı, disiplin amirlerinin kimler olduğu, soruşturma sonucunda verilen kararların denetim usullerinin ne olacağı konularında bir değişiklik öngörülmemesi, buna karşılık kuralların Komisyonun oluşumunu, idare teşkilatı içindeki konumunu ve mali kaynağını ayrıntılı olarak göstermesi karşısında kuralların soruşturma süreci sonucunda verilecek kararlar yönünden hukuki belirsizliğe yol açtığı söylenemez.

15. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa’nın 2. maddesine aykırı değildir. İptal taleplerinin reddi gerekir.

16. Kuralların, Anayasa’nın 90. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

#### **IV- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI TALEBİ**

17. Dava dilekçesinde özetle, dava konusu kuralların uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabileceği belirtilerek yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

**Esas Sayısı : 2016/140**  
**Karar Sayısı : 2017/92**

3.5.2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un;

A- 3. maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesine,

2- (2) numaralı fıkrasına,

B- 5. maddesinin (10) numaralı fıkrasına,

yönelik iptal talepleri, 12.4.2017 tarihli ve E.2016/140, K.2017/92 sayılı kararla reddedildiğinden, bu cümle ve fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE, 12.4.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

## **V- HÜKÜM**

3.5.2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun'un;

A- 3. maddesinin;

1- (1) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,

2- (2) numaralı fıkrasının,

B- 5. maddesinin (10) numaralı fıkrasının,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE, 12.4.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan

Başkanvekili

Başkanvekili

Zühtü ARSLAN

Burhan ÜSTÜN

Engin YILDIRIM

Üye

Üye

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Serruh KALELİ

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

**Esas Sayısı : 2016/140**  
**Karar Sayısı : 2017/92**

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ