

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2019/8
Karar Sayısı : 2019/26
Karar Tarihi : 11/4/2019
R.G. Tarih – Sayı : 17/5/2019 – 30777

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Malatya İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...*olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirirse...*" ibaresinin, Anayasa'nın 10. ve 129. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Jandarma Astsubay Kıdemli Başçavuş olarak görev yapan davacının, kınama cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açtığı davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 14. maddesi şöyledir:

"Disiplin amirlerinin soruşturmaya ilişkin yetkileri

*MADDE 14- (1) Maiyetinden birinin disiplinsizlik teşkil eden bir fiilini veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirleri, **olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirirse**bizzat ya da yazılı olarak görevlendireceği soruşturmacılar vasıtasıyla disiplin soruşturması yapar.*

(2) Disiplin soruşturmacısı olarak hakkında disiplin soruşturması yapılacak kişinin üstü konumundaki bir veya birden fazla kişi ya da Bakanlık ve/veya ilgisine göre Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ya da Sahil Güvenlik Komutanlığı müfettişi görevlendirilebilir. Ancak gerek görülmesi halinde, heyet başkanı hariç olmak üzere hakkında disiplin soruşturması yapılacak kişinin astı konumunda heyet üyeleri görevlendirilebilir. Disiplin soruşturmacısı olarak mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ile ilgisine göre emniyet hizmetleri sınıfından olanlar ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli haricinde herhangi bir personel görevlendirilemez.

(3) Disiplin soruşturmacıları ve heyeti, kendilerini görevlendiren disiplin amiri adına disiplin soruşturmasıyla ilgili bilgi ve belgeleri toplama, ifade alma, tanık dinleme, bilirkişi görevlendirme, keşif yapma, hâkim veya savcı kararı gerektirmeyen durumlarda kriminal inceleme yaptırma da dahil olmak üzere her türlü inceleme yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkisini haizdir. Müfettişlerin özel mevzuatlarından doğan yetkileri saklıdır.

(4) *Disiplin soruşturmacısı olarak görevlendirilebileceği belirtilenler, boşanmış olsalar dahi eşleri veya ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımları olan personel hakkında yürütülen soruşturmalarda görevlendirilemez.*

(5) *3/5/2016 tarihli ve 6713 sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanunun disiplin soruşturması işlemleri ile ilgili hükümleri saklıdır.”*

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Recep KÖMÜRCÜ, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ'in katılımlarıyla 13/2/2019 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Serruh KALELİ'nin karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralla disiplin amirine soruşturma açmadan da disiplin cezası verme yetkisinin tanındığı, disiplin cezasına konu olan fiilin sübuta erip ermediği konusunda olayın tüm yönleriyle araştırılıp soruşturma yapılmadan disiplin cezası verilmesinin, cezanın hukuka uygunluğunu denetleyecek olan yargı mercilerinin işini zorlaştıracağı, bu durumun Anayasa'nın 129. maddesinde yer alan "*Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz*" hükmünü etkisiz hâle getirdiği, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu uyarınca verilecek disiplin cezalarından önce soruşturma açılması zorunlu iken kolluk personeli hakkında böyle bir zorunluluk öngörülmemesinin eşitsizliğe sebebiyet verdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 10. ve 129. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 7068 sayılı Kanun'un 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, maiyetinden birinin disiplinsizlik teşkil eden bir fiilini veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirlerinin, olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirmesi hâlinde bizzat ya da yazılı olarak görevlendireceği soruşturmacılar vasıtasıyla disiplin soruşturması yapacağı hüküm altına alınmaktadır. İtiraz konusu kural, fıkroda yer alan "*...olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirirse...*" ibaresidir.

5. Anayasa'nın 10. maddesinde "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir./Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirlereşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz./Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler*

*için alınacak tedbirlere eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz./ Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz./ Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”*denilmek suretiyle kanun önünde eşitlik ilkesine yer verilmiştir.

6. Anayasa'nın anılan maddesinde belirtilen *kanun önünde eşitlik ilkesi*, hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir.

7. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır*” hükmüne yer verilerek memurlar ve diğer kamu görevlileri, özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Kolluk görevlisi olarak da adlandırılan emniyet, jandarma ve sahil güvenlik personelinin statü haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemleri anılan maddede ifade edilen “*diğer özlük işleri*” kapsamındadır. Dolayısıyla kolluk görevlilerinin disiplin işlemlerine ilişkin usul ve esasları belirleme konusunda takdir yetkisi kanun koyucuya aittir. Ancak kanun koyucunun bu yetkisini anayasal sınırlar içinde özellikle memurlar ve diğer kamu görevlileri için Anayasa’da öngörülen güvenceleri gözönünde tutarak kullanması gerekir.

8. Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınarak ilgilinin savunma hakkı güvence altına alınmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında, disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmayacağı belirtildikten sonra dördüncü fıkrasında Silahlı Kuvvetler mensupları ile hâkimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklı tutulmuştur. Buna göre anılan maddede sayılanlar dışında kamu görevlileri hakkında verilen disiplin cezaları yargı denetimi dışında tutulamaz.

9. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla öngörülmüş, yapma veya yapmama biçiminde beliren davranış kurallarının ihlali hâlinde uygulanan idari yaptırımlardır. Bu cezalar memurların özlük haklarını doğrudan etkilediğinden anayasa koyucu, disiplin cezası verilmeden önce memurların savunmalarının alınmasını ve disiplin cezalarına karşı dava açma hakkını özel olarak güvence altına almıştır.

10. 7068 sayılı Kanun, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline ilişkin disiplinsizlik teşkil eden fiilleri ve bu fiillere karşılık gelen disiplin cezalarını, disiplin amirlerini ve kurullarını, disiplin soruşturma usulü ile diğer ilgili hususları düzenlemektedir.

11. İtiraz konusu kuralda, maiyetinden birinin disiplinsizlik teşkil eden bir fiilini veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirlerinin olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirmesi durumunda disiplin soruşturması yapacağı hüküm altına alınmaktadır.

12. Kurala yönelik Anayasa'ya aykırılık iddiasının temelini, kolluk görevlileri hakkında disiplin soruşturması yapılmadan da disiplin cezası verilmesine imkân tanınması oluşturmaktadır. Bu nedenle öncelikle kuralın disiplin soruşturması yapılmaksızın disiplin cezası verilmesine imkân tanıyıp tanımadığının tespit edilmesi gerekir.

13. Kuralın anlam ve kapsamının anlaşılabilmesi için sadece lafzıyla değil içinde bulunduğu metnin tümü gözönünde tutularak yorumlanması, kanunda yer aldığı kısım ve bölümler ile diğer kurallarla ilişkisinin de dikkate alınması, kuralın amacının araştırılarak amacına uygun yorumlanması gerekir. Ayrıca yargı içtihatlarıyla şekillenen ve uygulamada kabul gören disiplin hukukunun temel ilkelerinin de kuralın yorumunda gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

14. 7068 sayılı Kanun'un "*Tanımlar*" kenar başlıklı 3. maddesinde "*disiplinsizlik*" bu Kanun'a göre disiplin cezası ile cezalandırılan fiiller; "*disiplin soruşturması*" ise disiplinsizlik yaptığı iddia edilen personel hakkında karar vermek amacıyla disiplin amirleri veya kurulları tarafından yapılan veya yaptırılan araştırma ve inceleme olarak tanımlanmıştır. Kanun'un "*Disiplin amirinin ceza verme yetkisi*" kenar başlıklı 15. maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise disiplinsizlik yaptığı tespit edilen personele disiplin amiri tarafından bu Kanun'daki esaslara uygun olarak disiplin cezası verileceği ifade edilmiş, 27. maddesinde de "*disiplin cezası verilmesi*" kararı, soruşturma sonucu verilecek kararlar arasında sayılmıştır.

15. İtiraz konusu kuralın yer aldığı 14. madde hükmünün bu kapsamda değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, maiyetinden birinin disiplinsizlik teşkil eden bir fiilini veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirlerinin, olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirmesi hâlinde bizzat ya da yazılı olarak görevlendireceği soruşturmacılar vasıtasıyla disiplin soruşturması yapacağı yolundaki hüküm, disiplin amirine soruşturma açıp açmama konusunda yetki vermekte olup soruşturma açmaksızın ilgililere disiplin cezası verme yetkisi vermemektedir. Nitekim maddenin diğer fıkralarında da disiplin soruşturması yapacak kişiler ile soruşturmacının görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler getirilmesi belirtilen hususu teyit etmektedir.

16. 7068 sayılı Kanun'un diğer maddelerindeki düzenlemelerin de bu yönde olduğu belirtilmelidir. Kanun'un 13. maddesinin (4) numaralı fıkrasında, disiplin amirlerinin, disiplin amiri oldukları her rütbe ve derecedeki tüm personel hakkında disiplin soruşturması açabileceği belirtilmiş; 26. maddesinin (9) numaralı fıkrasında, disiplin kurullarına disiplin soruşturmasıyla ilgili her türlü inceleme yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkisi tanınmış; 29. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kısa ve uzun süreli durdurma cezalarında bir ay içinde, meslekten çıkarma cezası ve devlet memurluğundan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı kural altına alınmıştır.

17. Anılan Kanun hükümleri sistematik ve amaçsal yorum yöntemleri ile birlikte değerlendirildiğinde, itiraz konusu kuralın, disiplinsizlik teşkil eden bir fiili veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirine, olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirmesi durumunda disiplin soruşturması açma yetkisi tanıdığı anlaşılmaktadır. Buna göre disiplin amiri, olayın araştırılması gerektiğine kanaat getirirse disiplin soruşturması açacak; olayın araştırılmasına gerek görmemesi durumunda ise herhangi bir işlem yapmayacaktır. İtiraz konusu kuralın disiplin amirine disiplin soruşturması açmadan disiplin cezası verme yetkisi tanınması söz konusu değildir.

18. Danıştayın konuya ilişkin içtihadı da disiplin suçu teşkil eden fiillerle ilgili olarak ceza verilmeden önce soruşturma yapılmasının zorunlu olduğu yolunda olup yapılacak soruşturmada olayla ilgili tanık ve soruşturulanın ifadelerinin alınması, isnat olunan fiille ilgili lehe ve aleyhe tüm delillerin araştırılması ve yasal süre içinde isnat olunan fiillerin bildirilerek soruşturulanın savunmasının alınması disiplin hukukunun temel ilkeleri arasında sayılmıştır (İDDK, E.2014/2295, K.2017/768, 23/2/2017; 12.D., E.2012/8526, K.2013/9926, 9/12/2013; E.2015/654, K.2018/3551, 4/10/2018; 5.D., E.2016/7742, K.2018/16963, 30/10/2018).

19. Bir disiplin soruşturması kapsamında yapılan araştırma ve incelemenin yeterli ve hukuka uygun olup olmadığı hususu, bu konuda çıkacak uyuşmazlıklar neticesinde yargı yerlerince karara bağlanacaktır. Kanun'un 31. maddesinin (1) numaralı fıkrasında disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından savunma alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği belirtilmiş; 32. maddesinin (1) numaralı fıkrasında da kesinleşen disiplin cezalarına karşı iptal davası açılabilmesi hüküm altına alınarak kişilerin savunma ve dava açma hakkı güvence altına alınmıştır. Disiplin cezasının eksik soruşturmaya dayalı olarak verilmesi durumunda söz konusu davalarda yargı mercileri disiplin cezasına konu olan fiilin fail tarafından işlendiğinin şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulup konulmadığını değerlendirerek karar verecek ve eksik soruşturmaya dayalı olarak verilen disiplin cezaları iptal edilecektir.

20. Bu itibarla Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli hakkında disiplin soruşturması açılmadan disiplin cezası verilemeyeceğini öngören kural disiplin cezalarına karşı kişilerin savunma hakkını engellemediği gibi disiplin cezalarının yargı denetimi dışında bırakılmasına da sebebiyet verecek nitelikte değildir. Kural, disiplin cezalarına karşı savunma hakkı bakımından genel kolluk personeli ile diğer kamu görevlileri arasında herhangi bir eşitsizlik de öngörmemektedir.

21. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 10. ve 129. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

IV. HÜKÜM

31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 14. maddesinin (1) numaralı fıkrasında yer alan "...olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirirse..." ibaresinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 11/4/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Recep KÖMÜRCÜ	Hicabi DURSUN

Esas Sayısı : 2019/8
Karar Sayısı : 2019/26

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

Üye

Yıldız SEFERİNOĞLU