

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2020/97

Karar Sayısı : 2022/62

Karar Tarihi : 1/6/2022

R.G. Tarih-Sayısı : 10/8/2022-31919

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Van 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının bentleri bağlayan hükmü ile (a) bendinin Anayasa'nın 2. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine karar verilmesi talebidir.

OLAY: Davacının meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptalleri için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 12. maddesi şöyledir:

“Disiplin ceza puanına bağlı olarak meslekten çıkarma cezası verilmesi:

Madde 12 – (1) Aşağıda belirtilen durumlar disiplinsizliği alışkanlık haline getirme olarak kabul edilir ve personel hakkında meslekten çıkarma cezası yetkili disiplin kurullarınca verilir:

a) En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam oniki defa veya daha fazla disiplin cezası almak.

b) En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son beş yıl içinde kırk disiplin cezası puanı veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam yirmibeş defa veya daha fazla disiplin cezası almak.

(2) Aynı disiplin dosyası kapsamında birden fazla disiplin cezası verilmesi halinde en yüksek olanın puanı değerlendirmeye esas alınır.

(3) Birinci fıkra kapsamında ceza puanlarının hesaplanması usulü Emniyet Genel Müdürlüğü personeli için ekli (1) sayılı çizelgede, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli için ekli (2) sayılı çizelgede gösterilmiştir.

(4) Sözleşmeli personelin sözleşmelerinin feshine ilişkin özel kanunlardaki hükümler saklıdır.

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İctüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Engin YILDIRIM, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ ve Basri BAĞCI'nın katılımlarıyla 24/12/2020

tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptalleri için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 7068 sayılı Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının bentleri bağlayan hükmü ile (a) bendinin iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu kuralların yer aldığı fıkra, disiplin ceza puanına bağlı olarak meslekten çıkarma cezasını gerektiren ve disiplinsizliği alışkanlık hâline getirme olarak kabul edilen durumlar düzenlenmiştir. Fıkranın itiraz konusu (a) bendinde, *en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde* olmak koşuluyla yirmi disiplin cezası puanı almak ya da en az iki farklı disiplin amirinden toplam on iki defa veya daha fazla disiplin cezası almak meslekten çıkarma sebebi olarak düzenlenmiştir.

4. Başvuran Mahkemede görülmekte olan davada polis memuru olan davacı, en son aldığı disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde yirmi bir disiplin cezası puanı aldığı gerekçesiyle meslekten çıkarılmasına ilişkin işlemin iptalini talep etmiştir. Dolayısıyla Kanun'un (1) numaralı fıkrasının itiraz konusu (a) bendinin "...veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam oniki defa veya daha fazla disiplin cezası..." bölümü davada uygulanacak kural niteliğinde değildir.

5. Öte yandan anılan bendin "*En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde ... almak.*" kısmı, davada uygulanma imkânı bulunmayan en az iki farklı disiplin amirinden toplam on iki defa veya daha fazla disiplin cezası almak bakımından geçerli ortak kural niteliğinde olduğu gibi (1) numaralı fıkranın itiraz konusu bentleri bağlayan hükmü de fıkranın (a) ve (b) bendi bakımından geçerli ortak kural niteliğindedir. Dolayısıyla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek esas incelemenin "...yirmi disiplin cezası puanı..." ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

6. Açıklanan nedenlerle 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının;

A. (a) bendinde yer alan "*...veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam oniki defa veya daha fazla disiplin cezası...*" ibaresinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibareye ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Bentleri bağlayan hükmü ile (a) bendinin kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin "...yirmi disiplin cezası puanı..." ibaresi ile sınırlı olarak yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

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

A. Anlam ve Kapsam

8. Kolluk faaliyeti, idarenin kamu düzenini korumak ve kişilerin güvenli ve huzurlu bir ortamda hayatlarını sürdürmelerini sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği kamu hizmetidir. Kamu düzeninin genel güvenlik, genel sağlık ve toplumsal huzur olmak üzere üç unsuru bulunmaktadır. Genel olarak kamu düzeni unsurlarından biri ya da birkaçının korunmasına yönelik faaliyet gösteren ve belirli bir faaliyeti hedeflemeyen kolluk faaliyeti genel kolluk olarak tanımlanmaktadır. Genel kolluk teşkilatı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığından oluşmaktadır.

9. 7068 sayılı Kanun; genel kolluk personeline ilişkin disiplinsizlik ve cezaları, disiplin amirlerini ve kurullarını, disiplin soruşturma usulü ile diğer ilgili hususları düzenlemek amacıyla ihdas edilmiştir. Anılan Kanun'un 7. maddesinde uyarma, kınama, aylıktan kesme, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, meslekten çıkarma ve devlet memurluğundan çıkarma cezaları personele verilecek disiplin cezaları olarak belirtilmiş 8. maddesinde de her disiplin cezası için cezayı gerektiren fiiller düzenlenmiştir.

10. Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 12. maddesinde ise disiplin ceza puanına bağlı meslekten çıkarma cezasına ilişkin usul ve esaslara yer verilmiştir. Anılan maddenin (1) numaralı fıkrasında disiplin ceza puanına bağlı olarak meslekten çıkarma cezasını gerektiren ve disiplinsizliği alışkanlık hâline getirme olarak kabul edilen durumlar, (3) numaralı fıkrasında ise Kanun kapsamında yer alan personelin ceza puanlarının hesaplanma usulünün Kanun'a ekli çizelgelerde gösterildiği belirtilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin ceza puanlarını gösteren (I) sayılı çizelgeye göre uyarma 1, kınama 2, aylıktan kesme 3, kısa süreli durdurma 4 ve uzun süreli durdurma 5 ceza puanını gerektirmektedir.

11. 7068 sayılı Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının itiraz konusu kuralın yer aldığı (a) bendinde, en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı almak durumu disiplinsizliğin alışkanlık hâline geldiği durum olarak kabul edilmiş ve bu durumun meydana gelmesi hâlinde meslekten çıkarma cezası verileceği öngörülmüştür.

12. İtiraz konusu kurallarda, en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde -en son alınan disiplin cezası puanı da dikkate alınarak- yirmi disiplin cezası puanı alan personelin disiplinsizliği alışkanlık hâline getirdiği kabul edilerek bu personel hakkında meslekten çıkarma cezası uygulanması öngörülmektedir.

B. İtirazın Gerekçesi

13. Başvuru kararında özetle; disiplin cezasına konu eylemi nedeniyle cezalandırılan personelin itiraz konusu kurallarda öngörülen ceza puanı sistemi nedeniyle ayrıca meslekten çıkarma cezası ile cezalandırıldığı, kuralın kişinin tek eyleminden dolayı iki farklı ceza ile cezalandırılmasına neden olduğu belirtilerek Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

14. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13., 36. ve 70. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

15. Anayasa'da *aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama (ne bis in idem)* ilkesi açıkça düzenlenmemiştir. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi önceleri hukuk devleti ilkesinin temel ilkeleri arasında yer aldığı kabul ettiği bu ilkeyi, *Ünal Gökpınar* ([GK], B. No: 2018/9115, 27/3/2019) kararında hukuk devleti ve hukuki güvenlik ilkesi konusundaki kendi içtihadından hareketle ve bazı uluslararası hukuk metinlerine referansla Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak görmüştür (*Ünal Gökpınar*, § 50).

16. Kişilerin haklarında yürütülen ve kesinleşen bir ceza yargılaması sürecinin ardından tekrar yargılanmamalarını veya cezalandırılmamalarını güvence altına alan aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama ilkesi ile adil yargılanma hakkı kapsamındaki cezai süreçler yönünden hukuki güvenliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek 7 No.lu Protokol'de ayrı bir hak olarak düzenlenmiş olmasına rağmen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarında bu ilkenin adil yargılanma hakkı ile bağlantılı özel bir güvence olduğu vurgulanmıştır. Bazı uluslararası sözleşmelerde de aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama ilkesi açık bir biçimde adil yargılanma hakkının bir güvencesi olarak kabul edilmiştir (*Ünal Gökpınar*, § 49).

17. Konuya ilişkin uluslararası belgeler de dikkate alınarak aynı fiilden dolayı birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama ilkesi şöyle tarif edilebilir: *Hiç kimse, ceza yargılamasında kesin/kesinleşmiş bir hükümle mahkûm edildiği ya da beraat ettiği bir fiilden dolayı ceza yargılaması kapsamında yeniden yargılanamaz veya cezalandırılmaz.* Bu tarife göre ilkeye aykırılık sonucuna varılabilmesi için gerçekleşmesi gereken bazı koşullar vardır. Bu koşullar şunlardır:

- Ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin olması
- Bu sürecin kesin/kesinleşmiş mahkûmiyet veya beraat hükmüyle sonuçlanmış olması
- Tekrar (yeniden) ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin işletilmesi
- Farklı yargılama süreçlerinin aynı fiile ilişkin olması
- İlkenin istisnalarından birinin olmaması (AYM, E.2019/4, K.2021/78, 04/11/2021, § 27).

18. 7068 sayılı Kanun'un itiraz konusu kuralların da yer aldığı 12. maddesinde Kanun kapsamındaki kolluk personeline disiplin ceza puanına bağlı olarak meslekten çıkarma cezası verilmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Buna göre disiplin cezasına konu eylemi nedeniyle uyarma, kınama, aylıktan kesme, kısa süreli durdurma veya uzun süreli durdurma cezası uygulanan personelin aldığı cezaya karşılık gelen ceza puanı özlük dosyasına işlenmekte ve puanlar toplamı en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde yirmiyeye ulaşması durumunda itiraz konusu kurallar uyarınca personelin disiplinsizliği alışkanlık hâline getirdiği kabul edilerek hakkında meslekten çıkarma cezası uygulanmaktadır.

19. Birden fazla yargılanmama veya cezalandırılmama ilkesine aykırılık oluşup oluşmadığı incelenirken dikkate alınacak ilk koşul *ceza ile ilgili* bir yargılama sürecinin olmasıdır. Diğer bir ifadeyle ilk koşul kapsamında aynı fiilden kaynaklanan her iki sürecin de cezai konularla ilgili olması gerekmektedir. İtiraz konusu kurallarda öngörülen yaptırım disiplin cezalarına ilişkindir. Dolayısıyla disiplin cezalarının cezai nitelikte olup olmadığının ortaya konulması gerekmektedir.

20. Birinci ve üçüncü koşul bakımından *ceza* ile ilgili yargılama süreçlerinin her durumda teknik olarak ceza yargılaması hukuku anlamında bir süreç olarak öngörülmüş olması şart olmayıp bu kavram anayasal anlamda özerk bir yoruma tabidir. Anayasa Mahkemesi, idari bir yaptırımın cezai nitelikte olup olmadığının tespiti amacıyla üç ayrı kriter kullanmaktadır.

21. Anayasa Mahkemesi, bir yaptırımın cezai nitelikte olup olmadığını belirlerken (i) mevzuatta bunların nasıl tanımlandığını, (ii) suçun türünü (mahiyetine göre cezalandırma ve caydırma amacı taşıyıp taşımadığı ve (iii) cezanın türü ile ağırlığını dikkate almaktadır. Son iki kriter birbirine alternatif olup bir arada bulunmak zorunda değildir. Ancak bu kriterlerden birinin tek başına sonucu etkilemediği durumlarda her iki kriterin bir arada olması koşulu aranabilmektedir (B.Y.Ç., B. No: 2013/4554, 15/12/2015, §§ 31, 32; *Yavuz Kemal İnan*, B. No: 2018/26126, 15/6/2021, §§ 45, 46).

22. Belirtilen son iki kriter özellikle disiplin hukuku alanına ait cezalar söz konusu olduğunda önem arz etmektedir. Zira bu kriterlere göre yapılacak değerlendirme sonucunda mevzuatta suç olarak düzenlenmemiş olan disiplin cezasına konu kimi eylemlerin cezai anlamda suç olarak kabul edilebilmesi mümkündür. Bu bağlamda bir disiplin cezasının cezai nitelikte olup olmadığının belirlenmesinde disiplin cezasının belirli bir grubu mu yoksa herkesi mi bağladığı, caydırma ve cezalandırma amacı taşıyıp taşımadığı, ilgili suçun ceza hukukunda yer alan suçlarla benzerlik taşıyıp taşımadığı, uygulanan usullerin ceza hukuku alanındaki yargısal usullere benzeyip benzemediği gibi faktörler dikkate alınabilir (B.Y.Ç., § 32).

23. Buna göre cezai anlamda suçun herkes tarafından işlenebilmesi mümkün iken genellikle bir kurumun iç işleyişiyle ilgili olan disiplin suçları, yalnızca belli sığata sahip kişiler tarafından işlenebildiğinden yalnızca belli bir grubu bağlar ve bu nedenle cezai anlamda suç niteliği taşımaz. Öte yandan disiplin hukuku çerçevesinde uygulanan bir yaptırımın ciddi şekilde hürriyeti bağlayıcı bir ceza olması durumunda mevzuatta disiplin suçu olarak düzenlenmiş olmasına rağmen cezai anlamda bir suçun mevcut olduğu kabul edilebilir (B.Y.Ç., § 33).

24. Belirtilen ilkeler ışığında itiraz konusu kuralların da yer aldığı düzenlemede disiplin ceza puanı toplamına etki eden disiplin cezası ile disiplin ceza puanına bağlı olarak verilen meslekten çıkarma cezasına konu eylemlerin 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda ya da kanunların teknik anlamda cezai hükümler içeren kısımlarında suç olarak düzenlenmediği, 7068 sayılı Kanun'da öngörülen disiplin cezalarının genel kolluğun iç işleyişiyle ilgili olduğu ve disiplin cezasını gerektiren eylemlerin gerçekleştirilmesinin herkes için mümkün olmadığı, bu nedenlerle itiraz konusu kurallarda öngörülen meslekten çıkarma cezasının *cezai* nitelikte olmadığı anlaşılmıştır (benzer yöndeki AYM kararı için bkz. B.Y.Ç., § 34; AİHM kararı için bkz. *Oleksandr Volkov/Ukrayna*, B. No: 21722/11, 9/1/2013, § 93).

25. Bu itibarla itiraz konusu kuralın da yer aldığı düzenlemede disiplin ceza puanı toplamına etki eden disiplin cezası ile disiplin ceza puanına bağlı olarak verilen meslekten çıkarma cezasının cezai nitelikte olmadığı, bu nedenle itiraz konusu kuralın birden fazla yargılanmama veya cezalandırmama ilkesi kapsamında bulunmadığı anlaşılmaktadır.

26. Disiplin ceza puanına bağlı olarak meslekten çıkarma cezası verilmesine ilişkin itiraz konusu kuralın kamu hizmetlerine girme hakkı yönünden de değerlendirilmesi gerekmektedir.

27. Anayasa'nın İkinci Kısmı'nın Dördüncü Bölümü'nde "IV. Kamu hizmetlerine girme hakkı" üst başlığı altında 70. maddede kamu hizmetlerine girme hakkına yer verilmiştir. "Hizmete girme" başlıklı maddenin birinci fıkrasında "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir" denilmek suretiyle hakkın tanımı yapılmış, ikinci fıkrasında ise "Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez" denilmiştir. Anayasa Mahkemesi anılan

hakkın sadece kamu hizmetlerine girmeyi değil kamu hizmetlerinde bulunmayı/kalmayı da güvence altına aldığına karar vermiştir (AYM, E.2021/104, K.2021/87, 11/11/2021, §§ 42-48).

28. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla öngörülmüş; yapma veya yapmama biçiminde beliren davranış kurallarının ihlali hâlinde uygulanan idari yaptırımlardır. Kamu hizmetlerini yürütenlerin görev, yetki ve sorumlulukları kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırılmış; bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmaları ilgili kanunlarda öngörülmüştür.

29. İtiraz konusu kuralla en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten itibaren geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı almak durumunun disiplinsizliği alışkanlık hâline getirme olarak kabul edilmesi ve neticesinde meslekten çıkarma cezası verileceğinin öngörülmesi nedeniyle kamu hizmetlerinde kalma hakkına sınırlama getirildiği görülmektedir.

30. Anayasa'nın 13. maddesinde "*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz*" denilmektedir. Anayasa'nın anılan maddesi uyarınca kamu hizmetlerinde kalma hakkı, yalnızca kanunla sınırlanabilir. Kanunla yapılan sınırlamanın Anayasa'nın 70. maddesinde belirtilen sınırlama sebebine dayanması ve ölçülü olması gerekir.

31. Anayasa'nın 13. ve 70. maddeleri uyarınca kamu hizmetlerinde kalma hakkını sınırlamaya yönelik kanuni bir düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olması gerekir.

32. Esasen temel hakları sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. Hukuk devletinde, kanuni 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. Kanunda bulunması gereken bu nitelikler hukuki güvenliğin sağlanması bakımından da zorunludur. Zira bu ilke hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. ve 70. maddelerinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye bağlanan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

33. En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten itibaren geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı alanların meslekten çıkarılmasını öngören kuralda; puanın hesaplanma şekli ve kapsadığı süre açıkça düzenlendiğinden kamu hizmetlerinde kalma hakkına sınırlama getiren kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve kanunilik şartını taşıdığı anlaşılmıştır.

34. Kuralın Anayasa'nın 13. maddesine uygunluğu denetlenirken sınırlamayı haklı kılan sebebin, başka bir ifadeyle söz konusu sınırlamanın meşru amacının bulunup bulunmadığının da ortaya konulması gerekmektedir.

35. Anayasa'nın 70. maddesinde kamu hizmetlerine girme hakkı sınırsız bir hak olarak düzenlenmemiş, bu kapsamda maddenin ikinci fıkrasında "*Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*" hükmüne yer verilerek hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerin gözetilmesi anılan hak bakımından özel bir sınırlama nedeni olarak

öngörülmüştür. Diğer yandan hizmete alınmada *görevin gerektirdiği niteliklerin* gözetilmesi - hakkın kapsamı gereği- bu niteliklerin kamu hizmetinde bulunma sırasında devam etmesini de içermektedir. Bu bağlamda anılan fıkra ile hizmete alınmada *görevin gerektirdiği niteliklerden* başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği öngörülerek bir yandan kamu hizmetine alınmada aranacak şartların belirlenmesi hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanınmış, diğer yandan da söz konusu şartlar belirlenirken bu hakka getirilecek sınırlamaların ancak *görevin gerektirdiği niteliklerle uyumlu olması hâlinde mümkün olabileceği* ifade edilmiştir. Buna göre kamu hizmetine girme hakkına getirilecek sınırlama *görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir şarta bağlanamaz* (AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 16).

36. Bu itibarla kuralla öngörülen düzenlemenin meşru amacının bulunup bulunmadığının saptanması için kolluk personelinin meslekten çıkarılması sonucunu doğuran disiplinsizliğin alışkanlık hâline getirme durumunun *görevin gerektirdiği niteliklerle* ilgisinin olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir.

37. 7068 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde; devletin ve milletin can ve mal emniyetini korumakla yükümlü olan genel kolluk kuvvetlerinin gerek hiyerarşik bir sistemde mesleğini icra edebilmesinin gerekse vatandaşın güvenini kazanarak en iyi şekilde hizmet sunabilmesinin temelinde disiplinli olmasının yer aldığı belirtilmiştir. Disiplinin sağlanması, muhafazası ve devam ettirilmesi, genel kolluk görevi yürüten kurumların (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) görevlerini yerine getirebilmesi için olmazsa olmaz hususlardandır. Dolayısıyla disiplinsizliği alışkanlık hâline getirenlerin meslekten çıkarma cezasıyla cezalandırılacağı öngörülmesi kolluk hizmetinin niteliğinden kaynaklanmaktadır.

38. Yukarıda yer verilen açıklamalar çerçevesinde genel kolluk kuvvetlerinin kolluk hizmetini disiplin kurallarına riayet ederek yürütmesinin ifa ettiği hizmetin mahiyeti ve özelliği gereği olduğu, görevde bulunduğu sürece de bunu koruması gerektiği sonucuna varılmıştır.

39. Bu itibarla kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 70. maddesinde belirtilen sınırlama sebebine uygun olarak öngörüldüğü anlaşılmıştır.

40. Kuralla getirilen sınırlamanın Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca ölçülü olup olmadığının da değerlendirilmesi gerekir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

41. En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten itibaren geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı olarak disiplinsizliği alışkanlık haline getiren personelin meslekten çıkarılmasının öngörülmesi, *görevin gerektirdiği temel niteliklerle bağdaşmayan disiplinsizliği engelleyici ve caydırıcı nitelikte olduğundan itiraz konusu kuralın bu kuralla ulaşılmak istenen amaç yönünden elverişli olmadığı* söylenemez.

42. Diğer yandan elverişli olan sınırlama gerekli de olmalıdır. Diğer bir ifadeyle seçilen araç bu hakkı en az zedeleyici nitelikte bulunmalıdır. Bununla birlikte hakkı daha az zedeleyen aracın tercih edilmesi gerektiğinin söylenebilmesi için söz konusu araç aynı amacı gerçekleştirmeye elverişli olmalıdır. Daha hafif sınırlama teşkil eden aracın tercih edilmesi hâlinde öngörülen amaç gerçekleşmeyecek ise daha ağır sınırlama oluşturan aracın seçimi hususundaki tercih, Anayasa'ya aykırı olmaz. Bunun dışında hangi sınırlama aracının tercih edileceği hususunda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.

43. 7068 sayılı Kanun'un 7. maddesinde uyarma, kınama, aylıktan kesme, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, meslekten çıkarma ve devlet memurluğundan çıkarma cezaları personele verilecek disiplin cezaları olarak belirtilmiş, 8. maddesinde de her disiplin cezası için cezayı gerektiren fiiller düzenlenmiştir. İtiraz konusu kuralda ise disiplin ceza puanına bağlı disiplinsizliği alışkanlık haline getirme durumu düzenlenmiş ve bunun sonucunda meslekten çıkarma cezası verileceği belirtilmiştir. Şu hâlde itiraz konusu kuralla kolluk görevlilerinin meslekten ve devlet memurluğundan çıkarmayı gerektirmeyen eylemleri için daha hafif disiplin cezalarının öngörüldüğü ve disiplin ceza puanına bağlı disiplinsizliğin alışkanlık haline geldiği durumda ise itiraz konusu kuralda öngörülen meslekten çıkarma cezasının uygulanacağı anlaşılmaktadır. Bu itibarla disiplinsizliğin alışkanlık hâline getirildiğinden bahisle uygulanan meslekten çıkarma cezasının kolluk görevinin gerektirdiği temel niteliklerle bağdaşmayan disiplinsizliği engelleyici ve caydırıcı nitelikte olduğu, sınırlamanın bu kuralla ulaşılmak istenen amaç yönünden gerekli olmadığı söylenemez.

44. Kurala konu fiilin işlenmesi hâlinde uygulanması öngörülen meslekten çıkarma cezasının orantılı olup olmadığının tespitinde mesleğin özelliği ile kişinin hak ve menfaatleri üzerinde oluşturduğu tesir ve yaptırımın gerekçesini oluşturan meşru amacın niteliği gözönünde bulundurulmalıdır.

45. Disiplinsizliğin alışkanlık hâline geldiğinden bahisle meslekten çıkarma cezasının verilebilmesi için en son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten itibaren geriye doğru son bir yıl içinde yirmi disiplin cezası puanı alınması gerektiği, diğer bir ifadeyle belirtilen süre içinde en hafif yirmi, en ağır dört disiplin cezası alınması gerektiği kurala bağlanmıştır. Kuralda disiplinsizliği alışkanlık hâline getirme durumunda öngörülen meslekten çıkarma cezası, 7068 sayılı Kanun'da genel kolluk kuvvetleri personeli hakkında muhtelif fiiller karşılığında uygulanabileceği belirtilen disiplin cezaları içinde en ağır ikinci ceza olan ve kişinin emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında bir daha çalıştırılmamak üzere meslekle ilişkisinin kesilmesi sonucunu doğuran bir yaptırımdır.

46. Disiplinsizliğin alışkanlık hâline getirildiğinin kabulü için öngörülen süre sınırı, disiplin ceza puanlarının disiplin cezalarının mahiyetine uygun kademeli olarak belirlenmesi, personelin emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında bir daha çalıştırılmamak üzere meslekten çıkarılmasının gerekli şartları taşınması kaydıyla diğer kamu kurumlarında çalışabilmesine engel teşkil etmemesi ve verilen cezaya karşı yargısal denetimin mümkün olması hususları birlikte değerlendirildiğinde kolluk görevinin gerektirdiği niteliklerle bağdaşmayan disiplinsizliği engellemek amacıyla öngörülen meslekten çıkarma cezasının yaptırım ile korunmak istenen hukuki değerler ve elde edilmek istenen kamusal yarar karşısında bireye makul olmayan orantısız bir külfet yüklediği sonucuna varılmıştır.

47. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13., 36. ve 70. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13., 36. ve 70. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 12. maddesinin (1) numaralı fıkrasının

Esas Sayısı : 2020/97
Karar Sayısı : 2022/62

(a) bendinde yer alan “...yirmi disiplin cezası puanı...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 1/6/2022 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Kadir ÖZKAYA

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Hicabi DURSUN

Üye
Muammer TOPAL

Üye
M. Emin KUZ

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR