

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2025/56

Karar Sayısı : 2025/124

Karar Tarihi : 3/6/2025

R.G. Tarih-Sayı : 8/8/2025 - 32980

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Sakarya 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12/5/1982 tarihli 2670 sayılı Kanun'un 31. maddesiyle değiştirilen 125. maddesinin birinci fıkrasının (B) bendinin (j) alt bendinin Anayasa'nın 129. ve 137. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Verilen emre itiraz edildiği gerekçesiyle uygulanan kınama cezasının iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 125. maddesinin birinci fıkrasının itiraz konusu kuralın da yer aldığı ilgili kısmı şöyledir:

“Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller:

Madde 125- (Değişik: 12/5/1982 - 2670/31 md.)

Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

...

B- Kınama : Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

...

j) Verilen emirlere itiraz etmek,

...”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Hasan Tahsin GÖKCAN, Basri BAĞCI, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, İrfan FİDAN, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 6/3/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Mehmet AKTEPE 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

3. 657 sayılı Kanun'un 124. maddesinde kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre anılan Kanun'un 125. maddesinde yazılı disiplin cezalarının verileceği düzenlenmiştir.

4. Kanun'un 125. maddesinde ise devlet memurlarına verilebilecek disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma olarak sayılmıştır.

5. Anılan maddenin birinci fıkrasının (B) bendinde kınama cezası; memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesi şeklinde tanımlanmış ve kınama cezasını gerektiren fiil ve hâller anılan bendin alt bentlerinde düzenlenmiştir.

6. İtiraz konusu (j) alt bendinde *verilen emirlere itiraz etmek* kınama cezasını gerektiren filler arasında sayılmıştır.

B. İtirazın Gerekçesi

7. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda kınama cezasına konu emirlerin mevzuata uygun olup olmadığı bakımından herhangi bir sınırlamanın öngörülmediği, bu durumun mevzuata uygun olmayan emre itirazın da kural kapsamında disiplinsizlik olarak nitelendirilmesine sebebiyet vereceği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 129. ve 137. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

8. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden de incelenmiştir.

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

10. Hukuk devletinin temel unsurlarından biri de *belirlilik* ilkesidir. 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 kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

11. 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 anılan maddesinin birinci fıkrası kapsamındaki görevleri yürüten bütün personelin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülüklerinin kanunla düzenlenmesi zorunludur.

12. Anayasa'nın söz konusu maddesinin ikinci fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statü haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemlerinin anılan fıkarda yer alan diğer özlük işleri kavramına girdiğinde kuşku bulunmamaktadır.

13. İtiraz konusu kural, verilen emirlere itiraz eden devlet memurlarının kınama cezasıyla cezalandırılmasını öngörmektedir.

14. Kurala yönelik Anayasa'ya aykırılık iddiasının temelini, mevzuata uygun olmayan emre itirazın da kınama cezası verilmesine imkân tanınması oluşturmaktadır. Bu nedenle öncelikle kuralın her türlü emre başka bir deyişle hem mevzuata uygun hem de mevzuata aykırı emirlere itiraz edilmesi hâlinde kınama cezası verilmesine imkân tanıyıp tanımadığının tespiti gerekir.

15. 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 gözetilmesi gerekmektedir.

16. Anayasa'nın “Kanunsuz Emir” başlıklı 137. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz./ Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.” denilmektedir.

17. Diğer yandan 657 sayılı Kanun'un “Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 10. maddesinin birinci fıkrasında amir konumunda olan memurların kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hâl ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumlu oldukları belirtilmiştir. Anılan maddenin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinde amirlik yetkilerinin kanun ve diğer mevzuatta belirlenen esaslar içinde kullanılacağı ifade edilmiş, (3) numaralı fıkrasında amirin, maiyetindeki memurlara kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı emir veremeyeceği belirtilmiştir.

18. Söz konusu Kanun'un “Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 11. maddesinde ise devlet memurlarının kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü oldukları, görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden de amirlerine karşı sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Söz konusu maddenin (2) numaralı fıkrasına göre devlet memuru amirinden aldığı emri Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse yerine getirmeyecek ve bu aykırılığı o emri verene bildirecektir. Amir, emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse,

memur bu emri yerine getirmek zorundadır. Ancak bu durumda emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene ait olacaktır.

19. Disiplin cezaları; kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla yasal olarak düzenlenmiş yaptırımlardır. Kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin görev anlayışı, yetki ve sorumlulukları kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırılmış; bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmaları öngörülmüştür. Bu bağlamda 657 sayılı Kanun'un 124. maddesinde kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memurlarına yüklediği ödevleri yurt içinde ve yurt dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birinin verileceği hükme bağlanmıştır (AYM, E.2010/28, K.2011/139, 20/10/2011).

20. Kuralda, verilen emirlerin kapsamı ve niteliğine yönelik bir belirleme yapılmamakla birlikte anılan hükümler gözetildiğinde kurala konu emirlerin yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı nitelikte olmaması gerektiği açıktır. Kuralın verilen emirlere itiraz ederek kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılmasına ve memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket etmelerine engel olan kamu görevlilerinin kınama cezasıyla cezalandırılmalarını öngördüğü anlaşılmaktadır. Verilen emrin çerçevesinin Anayasa ve kanunla belirlendiği de gözününe alınarak anılan şekilde genel bir belirleme yapılması kuralın belirsizlik taşıdığı veya keyfiliğe karşı gerekli kanuni güvenceyi taşımadığı anlamına gelmemekte olup kanun yapma tekniğinin doğasından kaynaklanmaktadır.

21. Kuralda yer alan, verilen emir ve buna yapılan itiraza ilişkin hususlar somut olayın özelliğine göre kanuna dayalı olarak idare tarafından belirlenecek ise de idarenin bu işlemi mahkeme tarafından denetleneceğinden bu kanunun kapsamı nihai olarak yargı kararıyla ortaya konulacaktır. Dolayısıyla kuralın belirsiz ve öngörülemez olduğu söylenemez. Bu bağlamda kuralla memurlara uygulanacak disiplin cezası ile ceza gerektiren fiil ve hâller hususunda kanuni çerçevenin çizildiği, disiplin suç ve cezaları yönünden kanuni güvencenin sağlandığı sonucuna varılmıştır.

22. Öte yandan kanun koyucu, takdir yetkisi kapsamındaki bu tür düzenlemeleri yaparken hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesiyle bağlıdır. Bu ilke ise *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* getirilen kuralın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmek için elverişli olmasını, *gereklilik* söz konusu amaca daha hafif bir düzenleme ile ulaşılmamasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise getirilen kural ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken ölçüyü ifade etmektedir. Buna göre bir kuralda öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında ölçülülük ilkesi gereğince makul bir dengenin bulunması zorunludur (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2020/95, K.2022/3, 26/1/2022, § 17).

23. Kamu görevi yürüten bireyler açısından disiplin cezalarının amacı kamu görevlisini görevine bağlamak, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini ve bu suretle kurumların huzurunu temin etmektir. Disiplin cezaları kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması ve memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket etmeleri amacıyla uygulanmaktadır. Memurların görevlerini yerine getirirken verilen emirlere itiraz etmelerinin disiplin yaptırımına tabi tutulmasıyla amirlerin, maiyetlerinde bulunan personel üzerindeki otoritelerinin zayıflamasının ve bu suretle kurum düzeninin bozulmasının engellenmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla alt kademede yer alan görevlilerin yükümlülüklerini, amir konumunda olan görevlilerin emir ve talimatı altında yerine getirirken verilen emre itiraz etmesi nedeniyle kınama cezasıyla cezalandırılmasının anılan amaca ulaşma bakımından elverişli olmadığı söylenemez.

24. Kural, çerçevesi Anayasa ve 657 sayılı Kanun’la belirlenmiş emirlere karşı memurun itiraz ederek kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesine engel olma hâlini kınama cezasıyla cezalandırmaktadır. Kanun koyucunun kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesinin sağlanması amacıyla hangi eylemlerin kınama cezasıyla cezalandırılabilirdiği hususundaki takdir yetkisi de gözönünde bulundurulduğunda, ulaşılmak istenen amaca daha hafif bir yöntemle ulaşılabileceği de söylenemez.

25. Ayrıca kural kapsamında gerçekleştirilen işlemlere karşı yargı yoluna gidilebileceği, kınama şeklindeki yaptırımın ağırlığı ve niteliği gözetildiğinde kuralın taşıdığı yarar ile getirdiği külfet arasında adil bir dengenin kurulduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla kuralın ölçülülük ilkesiyle çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

26. Açıklanan nedenle kural, Anayasa’nın 2. ve 128. maddelerine aykırı değildir. İtirazın reddi gerekir.

Kuralın Anayasa’nın 137. maddesine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa’nın 2. maddesi yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa’nın 137. maddesi yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

Kuralın Anayasa’nın 129. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. HÜKÜM

14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12/5/1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun’un 31. maddesiyle değiştirilen 125. maddesinin birinci fıkrasının (B) bendinin (j) alt bendinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE 3/6/2025 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Selahaddin MENTEŞ

Esas Sayısı : 2025/56

Karar Sayısı : 2025/124

Üye

İrfan FİDAN

Üye

Kenan YAŞAR

Üye

Yılmaz AKÇİL

Üye

Ömer ÇINAR

Üye

Metin KIRATLI