

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2024/124

Karar Sayısı : 2025/39

Karar Tarihi : 11/2/2025

R.G.Tarih-Sayı : 27/5/2025-32912

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Denizli 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinin Anayasa'nın 2., 5., 13., 25. ve 26. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline verilmesi talebidir.

OLAY: Davacının uyarma cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un 8. maddesinin itiraz konusu kuralın da yer aldığı (2) numaralı fıkrası şöyledir:

“(2) Kınama cezasını gerektiren fiiller şunlardır:

- a) Görev sırasında (...), mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlarda bulunmak.*
- b) Mevzuatta belirlenmiş usul ve kurallara riayet etmeden sözlü, yazılı veya elektronik olarak müracaat veya şikâyetle bulunmak.*
- c) Nöbeti teslimden sonra görev yerine özürsüz olarak geç dönmek.*
- ç) Bildirimleri süresi içerisinde yerine ulaştırmamak.*
- d) Mevzuat veya talimatlarla taşınmasına veya bulundurulmasına izin verilmiş olanlar dışında, mesleğin ciddiyeti ile bağdaşmayacak biçimde yüzük, bilezik, kolye, madalyon, rozet ve benzeri şeyleri takmak.*
- e) Görev sırasında veya dışında kendisi ile aynı rütbede çalışanlara veya mesai arkadaşlarına karşı saygısız davranmak.*
- f) Mevzuat ve talimatlarla kendisine tevdi edilmiş görevlerin gerektirdiği sorumluluğu üstlenmekten imtina ettiğini gösterecek tavır ve davranışlarda bulunmak.*
- g) Amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda, onların işlem, eylem ve kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söylemek.***
- ğ) Zati demirbaş tabanca veya geçici olarak verilen demirbaş tabancanın üzerinde orijinalliğini bozacak boya, kaplama, gravür veya ciddiyetle bağdaşmayacak şekil, desen, resim ve karakter gibi değişiklikler yapmak.*
- h) Mevzuata veya mesleki teamüllere aykırı hitaplarda bulunmak.*

ı) Bu fıkra da disiplinsizlik olarak saptanan eylem, işlem, tutum ve davranışlar dışında herhangi bir biçimde görevin takdir ve yerine getirilmesinde müsamaha ve savsaklama göstermek.

i) (Mülga:18/10/2018-7148/36 md.)”

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 ve Ömer ÇINAR’IN katılımlarıyla 27/6/2024 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportörler Ömer DURSUN ve Burcu TAŞYAPAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin raporlar, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Anlam ve Kapsam

3. 7068 sayılı Kanun; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline ilişkin disiplinsizlik hâlleri ile cezalarını, disiplin amirlerini ve kurullarını, disiplin soruşturma usulünü ve ilgili diğer hususları düzenlemektedir.

4. Anılan Kanun’un 2. maddesine göre Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatında çalışan her sınıftan memurlar, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarında görev yapan subay, astsubay, sözleşmeli subay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler ile diğer sınıflardaki memurlar Kanun’un kapsamında yer almaktadır.

5. Kanun’un 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında fiilin niteliğine göre personele verilebilecek disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, meslekten çıkarma ve devlet memurluğundan çıkarma cezası olarak belirlenmiştir. Anılan fıkranın (b) bendinde kınama, personele görevinin icrasında veya hâl ve hareketlerinde kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesi şeklinde tanımlanmıştır.

6. 8. maddenin (2) numaralı fıkrasında kınama cezasıyla cezalandırılacak fiiller belirtilmiştir. Söz konusu fıkranın itiraz konusu (g) bendinde amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda onların işlem, eylem ve kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleyen kolluk personelinin kınama cezasıyla cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

7. Kuralda düzenlenen fiilin kınama cezasına konu olabilmesi için amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşlarının işlem, eylem ve kişilikleri hakkında kullanılan olumsuz sözlerin kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak nitelikte olması gerekmektedir.

8. Kötüleyici sözler söylemek belirli bir konu (fikir, kişi, olay, iş, durum gibi) hakkında olumsuz, aşağılayıcı, hoş olmayan sözler söylenilmesini ifade etmektedir. Kuralla olumsuz sözlerin kınama cezasına konu olabilmesi için ise objektif olarak bakıldığında konuşulan kişilerde kötü bir izlenime neden olacak nitelikte olması şartı aranmıştır. Dolayısıyla kuralda sayılan kişilerin işlem,

eylem ve kişilikleri hakkında belirtilen nitelikte olmayan sözlerin söylenmesi kınama cezasına konu olmayacaktır.

9. Kuralda yer alan *işlem* ve *eylem* ibareleriyle kolluk hizmetinin yürütüldüğü kurum veya birimde amir, üst konumunda olan, aynı rütbedeki kişilerin veya çalışma arkadaşlarının hizmet sırasında doğrudan görevleriyle ilgili olarak veya görevlerinden dolayı tesis ettikleri işlem ve ifa ettikleri eylemler kastedilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu kişilerin görev ve hizmetle herhangi bir bağlantısı olmayan, özel yaşam alanlarıyla ilgili işlem ve eylemlerine yönelik olarak söylenen olumsuz sözler kural kapsamında disiplin cezasına konu olmamaktadır (benzer yöndeki değerlendirme için bkz. AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 11).

10. Kuralda yer alan *kışilikleri* ibaresi ise kişilerin bireysel özelliklerinin toplamını ifade etmektedir. Kuralda sayılan kişilerin kendilerine özgü belirgin özellikleri, manevi ve ruhsal niteliklerini hedef alan kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak nitelikte olumsuz sözler kural kapsamında kalmaktadır.

B. İtirazın Gerekçesi

11. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda kolluk personeline kınama cezası verilmesine dayanak olan olumsuz sözlerin belirsiz olduğu, söz konusu olumsuz sözler nedeniyle kolluk personelinin kınama cezasıyla cezalandırılmasının zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamadığı, bu durumun ifade özgürlüğüne ölçsüz bir sınırlama getirdiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 5., 13., 25. ve 26. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

1. Bentte Yer Alan "...işlem, eylem..." İbaresinin İncelenmesi

12. İtiraz konusu kuralın yer aldığı 7068 sayılı Kanun, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan 2/1/2017 tarihli ve 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanması sonucu yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte kural olağanüstü hâl süresiyle sınırlı bir düzenleme öngörmediğinden kurala ilişkin incelemenin Anayasa'nın olağan dönem kuralları yönünden öngördüğü denetim rejimine göre yapılması gerekir.

13. İtiraz konusu kuralla amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda onların işlem ve eylemleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleyen kolluk personelinin kınama cezasıyla cezalandırılması öngörülmektedir.

14. Anayasa Mahkemesi 26/1/2022 tarihli ve E.2021/22, K.2022/6 sayılı kararında 7068 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (5) numaralı alt bendinde yer alan ve görev içinde amir ya da üstlerinin eylem veya işlemlerini olumsuz yönde eleştirici nitelikte söz söylemek ya da yazı yazmak fiilinin disiplin suçu olarak düzenlenmesini öngören ibareyi incelemiş ve söz konusu ibareyle ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı gerekçesiyle ibareyi Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

15. Anılan kararda ilk olarak disiplin suçunun konusunu teşkil eden fiilin kapsamı, niteliği, ne şekilde işlenebileceği ile karşılığında hangi cezanın öngörüldüğünün herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak düzenlendiği, bu kapsamda ifade özgürlüğüne sınırlama getiren ibarenin belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğu ve kanunilik şartını taşıdığı tespit edilmiştir (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 22).

16. Söz konusu kararda ayrıca toplumda asayiş ve güvenliği sağlamakla görevli olan kolluk kuvvetlerince yürütülen hizmetin niteliği ve hassasiyeti gereği kolluk teşkilatlarındaki görev ve hizmet anlayışının sivil devlet memurlarına kıyasla daha katı bir disiplin ve hiyerarşi düzeni üzerine temellendirildiği belirtilmiş, bu itibarla ibareyle görev yaptıkları teşkilatlarda amir ya da üst konumunda olan kişilerin yöneltilecek olumsuz eleştirilerden kaynaklı olarak görevle ilgili tasarruflarının hukukiliği ya da yerindeliği üzerine oluşabilecek şüphe veya olumsuz algıların önüne geçilerek maiyetlerinde bulunan personel üzerindeki otoritelerinin zayıflamasının ve bu suretle kurum düzeninin bozulmasının engellenmesinin amaçlandığı, dolayısıyla ibarenin kamu düzeninin korunması ve sağlanmasına yönelik meşru bir amacının bulunduğu belirtilmiştir (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 24).

17. Kararda disiplin ve hiyerarşik düzenin ön planda olduğu kolluk kuvvetlerinde amir ya da üst konumunda görev yapanların eylem veya işlemlerine yönelik olarak onların personel üzerindeki otoritesini sarsarak kurumun düzeninin, dolayısıyla hizmetin işleyişinin bozulmasına sebebiyet verebilecek nitelikte olumsuz yönde görüş ya da kanaat belirtilmesi hususunda bazı sınırlamaların ve yasakların getirilmesinin toplumun asayiş ve güvenliğinde herhangi bir zafiyete meydan verilmemesi bakımından gereklilik taşımadığının söylenemeyeceği, bununla birlikte bu hususun hiyerarşik amir ve üstlerin hiçbir şekilde eleştirilemeyeceği anlamına da gelmediği ifade edilmiş; olumsuz yönde olmakla birlikte objektif olarak bakıldığında üst ya da amirin otoritesi üzerinde menfi herhangi bir etkisi olmayan eleştirilerden de söz edilebileceğine, bu tür eleştirilerin cezalandırılmasının demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamaya hizmet etmeyeceğine dikkat çekilmiştir (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 26).

18. İbarenin lafzına bakıldığında görev içinde amir ya da üstlerin eylem veya işlemlerini olumsuz yönde eleştirmenin disiplin suçunun oluşması için yeterli görüldüğünün anlaşıldığı belirtilen kararda, ibarenin görev içinde amir ya da üstlerin eylem veya işlemlerine yönelik olarak getirilen olumsuz eleştirinin otoriteyi zedeleyen, kurumun hiyerarşik düzenine veya işleyişine zarar veren bir unsur taşıyıp taşımadığı yahut genel olarak hizmet anlayışı içerisinde makul karşılanabilir nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın her türlü eleştirinin cezalandırılabilmesine imkân tanıdığından ibareyle ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 27).

19. İtiraz konusu kural bakımından da Anayasa Mahkemesinin anılan kararında belirtilen gerekçelerden ayrılmayı gerektirir bir durum bulunmamaktadır. Bu itibarla kuralın amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda onların işlem ve eylemleri hakkında söylenen olumsuz sözlerin otoriteyi zedeleyen, kurumun hiyerarşik düzenine veya işleyişine zarar veren bir unsur taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın her türlü olumsuz sözün cezalandırılabilmesine imkân tanıdığı anlaşıldığından kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

20. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Basri BAĞCI, Yıldız SEFERİNOĞLU, İrfan FİDAN, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI bu görüşe katılmamışlardır.

Kural Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı görülerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 2., 5. ve 25. maddeleri yönünden incelenmemiştir.

2. Bendin Kalan Kısımının İncelenmesi

21. İtiraz konusu kuralla amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda onların kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde

kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleyen kolluk personeline disiplin cezası verilmesine imkân tanınmak suretiyle ifade özgürlüğüne bir sınırlama getirilmektedir.

22. 7068 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinde yer alan "...işlem, eylem..." ibaresinin Anayasa'ya uygunluk denetimi bölümünde kanunilik ve meşru amaç kapsamında belirtilen gerekçeler bu kural yönünden de geçerlidir. Bu itibarla ifade özgürlüğüne sınırlama getiren kuralın belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir nitelikte olduğundan kanunilik şartını taşıdığı ve kamu düzeninin korunmasına yönelik meşru bir amacı olduğu anlaşılmaktadır.

23. Diğer yandan temel hak ve özgürlüklere yönelik sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olması, başka bir ifadeyle demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması gerekir.

24. Disiplin ve hiyerarşik düzenin ön planda olduğu kolluk kuvvetlerinde kurumun düzeninin, dolayısıyla hizmetin işleyişinin bozulmasına sebebiyet verebilecek nitelikte olumsuz yönde görüş ya da kanaat belirtilmesi hususunda bazı sınırlamaların ve yasakların getirilmesinin toplumun asayiş ve güvenliğinde herhangi bir zafiyete neden olunmaması bakımından gereklilik taşımakla birlikte bu husus hiyerarşik amir ve üstlerin hiçbir şekilde eleştirilemeyeceği anlamına gelmemektedir.

25. Öte yandan kolluk personelinin amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşlarının bulunmadığı ortamda onların iş ve işlemleriyle ilgisi olmayan, kişisel özelliklerini hedef alan kötüleyici ya da kötü izlenim bırakacak nitelikte olumsuz sözler söylemesi eleştiri sınırlarını aşan bir durumu ifade etmektedir. Dolayısıyla kurum düzeninin, bu suretle kamu düzeninin korunması ve sağlanması biçimindeki meşru amaç doğrultusunda anılan kişilerin kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak nitelikte olumsuz sözler söyleyen kolluk personelinin disiplin cezasıyla cezalandırılması yoluyla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı değerlendirilmektedir.

26. Kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık teşkil etmemesi yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması gerekir. Anayasa'nın 13. maddesinde güvence altına alınan *ölçülülük ilkesi* elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşılacak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşılacak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılacak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

27. Kuralın kolluk personeli arasındaki çalışma barışının ve hiyerarşik düzenin sağlıklı ve düzenli bir şekilde işleyişinin bozulmasına yol açabilecek nitelikte tutum ve davranışlarda bulunulmasını önleyici etkiye sahip olduğu gözetildiğinde kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın kamu düzeninin korunması ve sağlanması amacına ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığı söylenemez.

28. Kuralla kolluk personelinin amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşlarının iş ve işlemleriyle ilgisi olmayan, kişisel özelliklerini hedef alan kötüleyici ya da kötü izlenim bırakacak nitelikte eleştiri sınırlarını aşan sözlerinin disiplin cezası ile cezalandırılmasının öngörüldüğü, dolayısıyla personelin amirleri veya çalışma arkadaşları hakkında olumsuz yönde olmakla birlikte objektif olarak bakıldığında üst ya da amirin otoritesi üzerinde veya çalışma barışına menfi herhangi bir etkisi olmayan sözlerinin kural kapsamında olmadığı, kaldı ki sarf edilen sözlerin anılan kişilerin kişisel özelliklerini hedef alan kötüleyici ya da kötü izlenim bırakacak ve

eleştiri sınırlarını aşacak nitelikte olup olmadığının da yargı denetimine tabi olduğu birlikte değerlendirildiğinde dava konusu kuralda düzenlenen fiilin kınama cezası ile cezalandırılmasının yaptırım ile korunmak istenen hukuki değer ve elde edilmek istenen kamusal yarar karşısında bireye makul olmayan, orantısız bir külfet yüklediği sonucuna varılmıştır.

29. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ve Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamışlardır.

Kuralın Anayasa'nın 2., 5. ve 25. maddelerine de aykırı olduğu ileri sürülmüş ise de bu bağlamda belirtilen hususların Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleri yönünden yapılan değerlendirmeler kapsamında ele alınmış olması nedeniyle Anayasa'nın 2., 5. ve 25. maddeleri yönünden ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek görülmemiştir.

IV. İPTALİN DİĞER KURALLARA ETKİSİ

30. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrasında kanunun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün belirli kurallarının iptali, diğer kurallarının veya tümünün uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa bunların da Anayasa Mahkemesince iptaline karar verilebileceği öngörülmektedir.

31. 7068 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinde yer alan "...işlem, eylem..." ibaresinin iptali nedeniyle uygulanma imkânı kalmayan bu ibareden sonra gelen "...ve..." ibaresinin 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince iptali gerekir.

V. HÜKÜM

31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının;

A. (g) bendinde yer alan;

1. "...işlem, eylem..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Basri BAĞCI, Yıldız SEFERİNOĞLU, İrfan FİDAN, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ile Metin KIRATLI'nın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2. "...işlem, eylem..." ibaresinden sonra gelen "...ve..." ibaresinin 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (4) numaralı fıkrası gereğince İPTALİNE OYBİRLİĞİYLE,

B. (g) bendinin kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Hasan Tahsin GÖKCAN, Engin YILDIRIM, Yusuf Şevki HAKYEMEZ ile Selahaddin MENTEŞ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

11/2/2025 tarihinde karar verildi.

Esas Sayısı : 2024/124

Karar Sayısı : 2025/39

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

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesi daha önce benzer düzenlemeleri incelemiş ve iptal kararı vermiştir (bkz. AYM E. 2021/22, K. 2022/6 ve E.2023/24, K. 2023/91). Anılan kararda incelenen düzenlemelerin disiplin ve hiyerarşik düzenin ön planda olduğu kolluk kuvvetleriyle ilgili olmasının gözetildiği, bu doğrultuda incelenen kurallarda yaptırım öngörülen fiillerle ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamaların toplumun asayiş ve güvenliğinin zaafiyete uğramaması bakımından gereklilik kriterini karşılayacağı kabul edilmiştir. Bununla birlikte söz konusu kararlarda, üstlenilen kamu hizmetiyle bir bağlantı kurulmaksızın salt amir veya üstlerinin eylem veya işlemlerinin olumsuz yönde eleştirilmesinin suçun oluşması için yeterli görülmesinin neden olduğu anayasal sorunlara değinilmiştir. Bu anlamda, kuralda suçun oluşması için olumsuz eleştirinin yürütülen kamu görevine ilişkin otoriteyi zedelemesi veya kurumun hiyerarşik düzenine veya işleyişine zarar veren bir unsuru içermesi gibi bir unsur aranmamıştır. Aksine, hizmet anlayışı içerisinde genel olarak makul karşılanabilir nitelikte olan eylemlerin suç oluşturmayaacağına ilişkin bir ayırım yapılmaksızın her türlü eleştirinin cezalandırılmasına imkan sağlanmasının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı belirtilmiştir.

2. Bu dosyada incelenen kurallarda da önceki iptal kararlarımızda sözü edilen ve iptali zorunlu kılan unsurların yer almadığı görülmektedir. Nitekim Mahkememiz çoğunluğu bu gerekçeyle bu dosyada incelediğimiz kuraldaki işlem ve eylem ibaresinin iptaline karar vermiştir. Ne var ki kuralın diğer kısmında yer alan; *“kişilikleri hakkında kötileyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söylenmesi”* unsurları yönünden de aynı iptal nedenlerinin geçerli olduğu gözden kaçırılmıştır. Öte yandan kuralda yalnızca amirler ve üstler değil aynı rütbedeki ya da alt rütbede olan çalışma arkadaşlarına yönelik eylemlerin de suç oluşturacağının düzenlenmiş olması karşısında, kuralın iptalinin bu açıdan da zorunlu olduğu değerlendirilmelidir. Açıkladığım gerekçelerle kuralın iptal edilmesi gerektiği görüşündeyim.

Başkanvekili

Hasan Tahsin
GÖKCAN

Karşı Oy

2021/22 Esas Numaralı Norm Denetimi dosyasında yer alan karşı oyda belirtilen gerekçeler çerçevesinde çoğunluğun iptal yönündeki görüşüne iştirak edilmemiştir.

Başkanvekili

Basri BAĞCI

Üye

Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye

İrfan FİDAN

KARŞIOY GÖRÜŞÜ

1. İtiraz konusu kuralla amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda, onların işlem, eylem ve kişilikleri hakkında kötileyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleyen kolluk personeline kınama disiplin cezası verilmesine imkân tanınmaktadır.

2. Anayasa Mahkemesi 26/1/2022 tarihli ve E.2021/22, K.2022/6 sayılı kararında, 7068 sayılı Kanun'un 8. maddesinin (4) numaralı fıkrasının (5) numaralı alt bendinde yer alan ve görev içinde amir ya da üstlerinin eylem veya işlemlerini olumsuz yönde eleştirici nitelikte söz söylemek ya da yazı yazmak fiilinin disiplin suçu olarak düzenlenmesini öngören kuralı incelemiş ve söz konusu kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı gerekçesiyle kuralı Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı bularak iptal etmiştir.

3. Söz konusu kararda, disiplin ve hiyerarşik düzenin ön planda olduğu kolluk kuvvetlerinde, amir veya üst konumundaki kişilerin eylem veya işlemlerine yönelik yapılan olumsuz yorumların, personel üzerindeki otoriteyi sarsarak kurumun düzenini ve hizmetin işleyişini bozabileceği belirtilmiştir. Bu tür eleştiriler için sınırlamalar ve yasaklar getirilmesinin, toplumun asayiş ve güvenliğini tehlikeye atmamak adına gerekli olduğu savunulsa da bu durumun hiyerarşik amirlerin hiçbir şekilde eleştirilemeyeceği anlamına gelmediği ifade edilmiştir. Nitekim, olumsuz olsa da amir veya üstlerin otoritesine zarar vermeyen, objektif eleştirilerin cezalandırılmasının demokratik bir toplumda gerekli bir toplumsal ihtiyacı karşılamayacağına dikkat çekilmiştir (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 26).

4. Görev içinde amir ya da üstlerin eylem veya işlemlerini olumsuz yönde eleştirmenin disiplin suçunun oluşması için yeterli görüldüğünün anlaşıldığı belirtilen kararda, kuralın görev içinde amir ya da üstlerin eylem veya işlemlerine yönelik olarak getirilen olumsuz eleştirinin otoriteyi zedeleyen, kurumun hiyerarşik düzenine veya işleyişine zarar veren bir unsur taşıyıp taşımadığı yahut genel olarak hizmet anlayışı içerisinde makul karşılanabilir nitelikte olup olmadığına bakılmaksızın her türlü eleştirinin cezalandırılabilmesine imkân tanıdığından kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır (AYM, E.2021/22, K.2022/6, 26/1/2022, § 27).

5. Anayasa Mahkemesinin kararı doğrultusunda, kuralın amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında, onların bulunmadığı ortamlarda, işlem, eylem ve kişilikleri hakkında yapılan olumsuz yorumların, otoriteyi zedeleyip zedelediğine ya da kurumun hiyerarşik düzenine ve işleyişine zarar verip vermediğine bakılmaksızın, eleştiri dahil her türlü olumsuz sözün cezalandırılmasına imkân tanıdığı açıktır. Bu nedenle, kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlama, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun değildir.

6. Kolluk hizmetlerinde hiyerarşik ve katı bir disiplin anlayışının benimsenmesi gerektiği doğru olmakla birlikte, bu durumun görevlilerin amirleri veya çalışma arkadaşlarını, onların bulunmadığı ortamlarda, mesleki gerekçelerle ve kamu hizmetinin kalitesini artırmak amacıyla eleştirmelerinin “kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler” olarak değerlendirilmesi ve bunun disiplin cezasına bağlanması demokratik toplum düzeniyle bağdaşmaz. Eleştiri, doğası gereği eleştirilen kişi üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir ve eleştirilen kişi, bu eleştirileri kendisine yönelik kötü sözler olarak algılayabilir. Ancak, yapılan eleştiriler daha iyi ve kaliteli bir kolluk hizmeti sunulmasına katkı sağlayabilir. Amirler veya çalışma arkadaşları hakkında hakaret, küfür ve kişilik haklarına saldırı içermeyen ve kurumsal disiplini somut olarak bozmadığı açık olmayan her türlü eleştirinin “kötü intiba” bırakan 'olumsuz söz' olarak kabul edilmesi, kişi ve kurumların gelişmesini engelleyebilir, bu da kişisel ve kurumsal bir ataletin doğmasına yol açabilir. Böyle bir durumun kamu yararına hizmet etmeyeceği açıktır.

7. Şu hususun altını çizmek gerekir ki itiraz konusu kurala oldukça benzeyen bir düzenleme, üç yıl önce Mahkememiz tarafından Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Benzer şekilde, 4 Mayıs 2023 tarihli ve E.2023/24, K.2023/91 sayılı kararda da aynı Anayasa maddelerine aykırılığı gerekçesiyle benzer bir kural iptal edilmiştir. Önümüzdeki itiraz konusu kural, daha önce iptal edilen kurallarla büyük benzerlik taşımasına rağmen, kısa bir süre içinde Anayasa'ya uygun bulunursa, bu durum güçlü gerekçeler olmaksızın içtihadın değişmesi anlamına gelir. Böyle bir değişiklik ise, Anayasa Mahkemesi'nin içtihatlarının sürekliliği ve tutarlılığına zarar vererek, hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik açısından toplumda tereddütlere yol açabilir.

8. Anılan nedenlerle kuralın Anayasa'nın 13. ve 26. maddeleriyle çeliştiği kanaatiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye
Engin
YILDIRIM

KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Mahkememiz çoğunluğunun 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinin *"işlem, eylem"* dışında kalan kısmının Anayasa'ya aykırı olmadığına ilişkin kanaatine katılmamaktayız.

2. Kararda dava konusu "g" bendinin sadece *"işlem, eylem"* ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Mahkememiz çoğunluğunun bu kararına katılmaktayız. Ancak çoğunluk kararındaki aynı gerekçelerle kuralın kalan kısmının da Anayasa'ya aykırı olduğu için iptali gerektiği kanaatindeyiz.

3. Genel kolluk personelinin kınama cezasını gerektiren fiilleri içerisinde sayılan dava konusu "g" bendinde kuralın kalan kısmı şu şekildedir: *"Amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda, onların (...) kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söylemek."*

4. Görüldüğü gibi dava konusu kuralla kolluk personelinin kınama cezası ile cezalandırmayı amaçlayan fiiller muhatapların bulunmadığı ortamlarda gerçekleştirilmesi durumunda bile cezaya tabi olabileceklerdir. Onların bulunmadığı ortamlarda sarf edilen sözlerin kurumun kamu düzenini nasıl bozacağı hususunda kuralda yeterince bir belirleme yapılmış değildir.

5. Kuralda bu fiillerin sadece amirler ve üstler hakkında değil aynı rütbedeki ve çalışma arkadaşları ile ilgili olmaları durumunda bile cezaya konu olabilecekleri öngörülmektedir. Burada kolluk gibi hiyerarşinin daha önemli ve gerekli olduğu bir idari birimde aralarında mesai arkadaşlarının da bulunduğu bu biçimde geniş kapsamda personele karşı bu fiillerin gerçekleştirilmesi durumunda verilecek cezanın kamu düzeni ve disiplini sağlamaya ne şekilde katkı sağlayabileceğini değerlendirmede dikkate almak gerekir.

6. Bunun gibi cezalandırmaya konu fiil bir söz söyleme fiili olmakla birlikte bu fiilin kapsamı *"onların (...) kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söylemek"* şeklinde belirlenmiştir. Bu kapsam dikkate alındığında kişilerin olumsuz olarak nitelendirilebilecek her türlü sözünün kınama cezası ile cezalandırılması mümkün hale gelmektedir. Kuralda yer alan "olumsuz sözler söylemek", "kötü intiba bırak"ma, "kötüleyici" şeklindeki ibareler fevkalade subjektif değerlendirilmeye müsaittirler. Bu nedenle bu nitelikte olduğu iddia edilen sözlerin cezalandırılması kuralın bünyesindeki belirsizlik ve subjektif değerlendirme potansiyeli taşıması dolayısıyla ifade özgürlüğünün demokratik bir toplumda keyfi biçimde sınırlandırılmasına imkan sağlayabilir.

7. Oysa Anayasa Mahkemesinin içtihadında da vurgulanmakta olduğu üzere temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran kanunun belirli ve öngörülebilir olması önem arz etmekte olup bu kanun hükümlerinin aynı zamanda “*keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması*” gerekmektedir (Bkz.: AYM, E.2018/89, K.2019/84, 14/11/2019, § 28; E.2018/90, K.2019/85, 14/11/2019, § 41).

8. Sonuç olarak, idari kurum bünyesindeki düzeni sağlamayı hedefleyen bir disiplin soruşturması sonucunda cezalandırılması öngörülen kurum dışında ifade edilmiş ve muhatabı olarak çok geniş bir kitlenin öngörüldüğü kuralda kullanılan “*kişilikleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleme*” şeklindeki ifade özgürlüğü kapsamında kabul edilebilecek düşünce açıklamalarının bu biçimdeki belirsiz kurallarla cezalandırılması temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasındaki kanunilik güvencesi ile bağdaşmamaktadır.

9. Yukarıda sıralanan gerekçelerle 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinin “*işlem, eylem*” dışında kalan kısmının da Anayasa’nın 13. ve 26. maddelerine aykırı olduğundan iptali gerektiği kanaatiyle çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılmamaktayız.

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye

Selahaddin MENTEŞ

KARŞIOY GEREKÇESİ

Mahkememiz çoğunluğu tarafından, 7068 sayılı Kanun’un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (g) bendinde yer alan “*...işlem, eylem*” ibaresinin Anayasanın 13. ve 26. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

Kararın gerekçesinde; kuralın amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda, onların işlem ve eylemleri hakkında söylenen olumsuz sözlerin otoriteyi zedeleyen, kurumun hiyerarşik düzenine veya işleyişine zarar veren bir unsur taşıyıp taşımadığına bakılmaksızın her türlü olumsuz sözün cezalandırılabilmesine imkân tanıdığı ve bu nedenle kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

7068 sayılı Kanun’un 1. maddesinde, Kanun’un amacı “*...Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline ilişkin disiplinsizlik ve cezaları, disiplin amirlerini ve kurullarını, disiplin soruşturma usulü ile diğer ilgili hususları düzenlemektir.*” olarak ifade edilmiştir. Kanun’un 2. maddesinde ise Kanun’un Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatında çalışan her sınıftan memurlar ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlarında görev yapan subay, astsubay, sözleşmeli subay, sözleşmeli

astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş, sözleşmeli erbaş ve sözleşmeli erler ile diğer sınıflardaki memurları kapsadığı belirtilmiştir.

İtiraz konusu kural, amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşları hakkında ve onların bulunmadığı ortamlarda, onların işlem ve eylemleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak tarzda olumsuz sözler söyleyen kolluk personeline kınama cezası verilmesini öngörmektedir.

Kuralda düzenlenen fiilin oluşması için kuralda sayılan kişilerin işlem ve eylemleri hakkında kullanılan olumsuz sözlerin *kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak nitelikte* olması gerekmektedir.

Anayasa'nın 26. maddesinin asıl işlevi herkesin ifade özgürlüğünü korumaktır. Kolluk personelinin de dâhil olduğu kamu görevlileri toplumun diğer bütün bireyleri gibi ifade özgürlüğünden yararlanır. Bununla beraber Anayasa'nın 12. maddesinin, "*Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder*" biçimindeki ikinci fıkrası, kişilerin temel hak ve hürriyetleri kullanırken sahip oldukları ödev ve sorumluluklara gönderme yapar (*Engin Kabadaş* [1.B.], B. No: 2014/18587, 6/7/2017, § 36).

Emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlamakla görevli, silah ve benzeri araçlar kullanma yetkisi olan ve silahlı kuvvetlere benzer özellik gösteren kolluk teşkilatında hizmetin düzenli ve sürekli sunulması, toplumun asayiş ve güvenliğinde herhangi bir zafiyete meydan verilmemesi bakımından kurum içi disiplin ve hiyerarşi hayati bir öneme sahiptir. Bu kapsamda disiplin ve hiyerarşi içinde bulunan personelin amirleri, astları ve çalışma arkadaşları hakkında kurumun düzeninin ve dolayısıyla hizmetin işleyişinin bozulmasına sebebiyet verebilecek nitelikteki sözleri için disiplin yaptırımı öngörülmesi demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamaya hizmet etmektedir.

Anayasa Mahkemesi de kararlarında silahlı kuvvetlere benzer özellik gösteren kolluk personeli bakımından disipline ilişkin hükümlerin -özellikle hiyerarşiyi zedeleyecek açıklamalar bağlamında-sivil devlet memurlarının tabi olduğu kurallara kıyasla daha katı olmasının demokratik toplumda gerekli olmadığını söylenemeyeceğini belirtmektedir (*Samet Çelikçapa* [1.B.], B. No: 2018/14878, 26/5/2022, §39; (*Hulusi Özkan* [2.B.], B. No: 2015/18638, 15/11/2018, § 41).

Çoğunluk, olumsuz yönde olmakla birlikte hizmetin işleyişini müspet yönde etkileyebilecek veya çalışma barışının sağlanmasına katkı sunabilecek, yapıcı ve genel hizmet anlayışı içinde makul karşılanabilir nitelikteki eleştirilerin de olabileceğini, her türlü olumsuz eleştirinin cezalandırılmasının demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılamaya hizmet etmeyeceğini belirtmiştir.

Oysa kuralda amirleri, üstleri, aynı rütbedeki veya çalışma arkadaşlarının işlem ve eylemleriyle ilgi olarak söylenen her türlü olumsuz söz cezalandırılmamaktadır. Anılan kişiler hakkında söylenen olumsuz sözlerin kural kapsamında disiplin cezasına konu olabilmesi için kötüleyici ya da kötü izlenim bırakacak nitelikte olması gerekmekte olup, eleştiri sınırlarını aşan bir durum ifade edilmektedir.

Kurumun huzur ve sükununun ve bu suretle kamu düzeninin korunması ve sağlanması biçimindeki meşru amaç doğrultusunda anılan kişilerin işlem ve eylemleri hakkında kötüleyici veya konuştuğu kişilerde kötü intiba bırakacak nitelikte olumsuz sözler söyleyen kolluk personelinin disiplin cezasıyla cezalandırılması şeklinde getirilen sınırlamanın demokratik toplumda zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı değerlendirilmektedir.

Esas Sayısı : 2024/124

Karar Sayısı : 2025/39

Öte yandan, kurala konu fiilin karşılığıının en hafif ikinci derecedeki disiplin cezası olan kınama cezası olduğu ve verilen disiplin cezasının yargı denetimine açık olduğu da dikkate alındığında kuralın orantısız bir sınırlamaya neden olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle kuralın, Anayasa'nın 13. ve 26. maddelerine aykırı olmadığı sonucuna ulaşıldığından, çoğunluğun görüşüne iştirak edilmemiştir.

Üye

Muhterem İNCE

Üye

Yılmaz AKÇİL

Üye

Ömer ÇINAR

Üye

Metin KIRATLI