

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARI****Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:****Esas Sayısı : 2018/107****Karar Sayısı : 2018/114****Karar Tarihi: 20/12/2018****İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onikinci Dairesi**

**İTİRAZIN KONUSU:** 18/11/1960 tarihli ve 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'na 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin mülga yedinci fıkrasında yer alan "...*disiplin*..." ibaresinin Anayasa'nın 38. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

**OLAY:** Türk Standartları Enstitüsünde (TSE) görev yapan davacının üç yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılması işlemi ile disiplin cezasına dayanak teşkil eden Türk Standartları Enstitüsü Personel Yönetmeliği (Yönetmelik) hükmünün iptali istemiyle açılan davada itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

**I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ**

Kanun'a 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin itiraz konusu ibarenin de yer aldığı mülga yedinci fıkrası şöyledir:

*"Enstitü personelinin izin, disiplin, itibak işleri ile diğer hususlar yönetmelikle belirlenir."*

**II. İLK İNCELEME**

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, 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 19/7/2018 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

**III. ESASIN İNCELENMESİ**

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Fatma KARAMAN ODABAŞI tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

## A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, disiplin suç ve cezalarının suçta ve cezada kanunilik ilkesi gereği kanunla düzenlenmesi gerektiği, 132 sayılı Kanun'da disiplin cezalarının türlerini, disiplin cezası verilmesini gerektiren disiplin suçlarını, disiplin cezası vermeye yetkili makamları ve cezaların kesinleşme usulünü belirleyen bir düzenlemeye yer verilmediği, TSE personeli için disiplin suç ve cezaları konusunda getirilmiş kanuni bir güvencenin bulunmadığı, personelin özlük haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemlerinin kanunla belirlenmediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 38. ve 128. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

## B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu kuralda TSE personelinin disiplin işleriyle ilgili hususların yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür.

5. Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında “*Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz*” denilerek suçun kanuniliği ilkesi; üçüncü fıkrasında ise “*Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur*” ifadesine yer verilerek *cezamn kanuniliği* ilkesi getirilmiştir. Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan *suçta ve cezada kanunilik* ilkesi uyarınca hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır.

6. Anayasa'nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı olan ve haksızlık teşkil eden bir fiil ile kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir.

7. Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olabilmesi, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem attığı bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin adli suç ve cezalar ile idari suç ve cezalara aynı kapsam ve düzeyde uygulanması işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda yasama organının ağır işleyen yapısı karşısında ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları doğrultusunda idari suç ve cezaların adli suç ve cezalara göre daha sık değiştirilme ihtiyacının belirmesi de suçun ve cezanın kanuniliği ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanmasını gerektirmektedir.

8. Buna karşılık *suçta ve cezada kanunilik* ilkesinin daha esnek uygulandığı idari suçlar yönünden de suç ve cezalara ilişkin olarak kanun metninde yalnızca genel bir atıfla

yetinilmesi yeterli değildir. Anayasa Mahkemesinin 14/1/2015 tarihli ve E.2014/100, K.2015/6 sayılı kararında da vurgulandığı üzere idari suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olması gerekir. Bu açıdan kanun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek nitelikte olmalıdır.

9. 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.

10. TSE'nin kuruluş ve gayesi, yapılanması, hukuki statüsü ve personel yapısı 132 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. TSE, anılan Kanun'un bakılmakta olan davaya konu işlemin tesis edildiği anda yürürlükte bulunan 1. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumudur. TSE'nin asli ve sürekli hizmetleri de TSE'nin kadrolu personeli eliyle yürütülmektedir. Bu hususlar dikkate alındığında TSE ile anılan personeli arasındaki ilişkinin kamu hukuku ilişkisi olduğu açıktır. Kamu hukukunun geçerli olduğu ilişkilerde ise idarenin tek yanlı, üstün kamu gücüne dayanarak *disiplin hukuku* kapsamında işlem tesis edebilmesine imkân tanıyan kanuni düzenlemelerin Anayasa'nın 38. maddesi hükmüne aykırı olmaması gerekmektedir. Bu itibarla TSE personelinin disiplin suç ve cezaları, Anayasa'nın söz konusu hükmü gereğince kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar arasında yer almaktadır.

11. TSE personelinin disiplin suç ve cezaları, cezayı hafifletirici ve ağırlaştırıcı nedenler, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, karar alma usulü, savunma hakkı, zamaşımı, disiplin cezalarına itiraz gibi tüm disiplin konuları kural uyarınca yönetmelikle belirlenmiştir.

12. Kanun'da disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, TSE personeline ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla belirlenmeden itiraz konusu kuralla anılan personelin disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmış olması karşısında disiplin suç ve cezaları yönünden TSE personeli için kanuni bir güvence bulunmamaktadır. Kural, disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeleri ortaya koymamakta; çerçeveyi çizmemekte; disiplin cezalarını gerektiren eylemleri genel hatlarıyla da olsa belirlememektedir.

13. İtiraz konusu kural yaptırım türlerini ve yaptırım konusu eylemleri belirlemediğinden ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımamaktadır. Bu nedenle kural *suçun ve cezanın kamuniliği* ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

14. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 38. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural, Anayasa'nın 38. maddesine aykırı bulunarak iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 128. maddesi yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.

#### IV. HÜKÜM

18/11/1960 tarihli ve 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'na 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin mülga yedinci fıkrasında yer alan "...*disiplin*..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 20/12/2018 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan  
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili  
Burhan ÜSTÜN

Başkanvekili  
Engin YILDIRIM

Üye  
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye  
Serruh KALELİ

Üye  
Recep KÖMÜRCÜ

Üye  
Hicabi DURSUN

Üye  
Celal Mümtaz AKINCI

Üye  
Muammer TOPAL

Üye  
M. Emin KUZ

Üye  
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye  
Kadir ÖZKAYA

Üye  
Rıdvan GÜLEÇ

Üye  
Recai AKYEL

Üye  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ