

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2021/2

Karar Sayısı : 2022/20

Karar Tarihi: 24/2/2022

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Erzurum 2. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na 27/5/2007 tarihli ve 5673 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ek 18. maddede yer alan "...uygulanacak disiplin cezaları..." ibaresinin Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Güvenlik korucusu olarak görev yapan davacının görevine son verilmesine 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 itiraz konusu kuralın da yer aldığı 18. maddesi şöyledir:

"Ek Madde 18- (Ek: 27/5/2007-5673/2 md.)

Güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri, uygulanacak disiplin cezaları ve görevlerine son verilmesini gerektiren haller, disiplin amirleri, yararlanacakları giyim eşyaları ile bunların şekli ve verilme zamanları, eğitim ve denetim usul ve esasları, sicil ve izinleri, ilk müracaatlarında sahip olmaları gereken sağlık şartları, başka bir işte çalışma hakları ile bu Kanunda yer alan diğer hususlara ilişkin uygulamalar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü 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 14/1/2021 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararları ve ekleri, Raportör Murat ÖZDEN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşüldü:

A. İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle; asli ve sürekli bir kamu hizmetini ifa etmesi nedeniyle güvenlik korucularının kamu görevlisi olduğu, kamu görevlilerine ilişkin disiplin suç ve cezalarının kanun ile düzenlenmesi gerektiği, buna karşın itiraz konusu kural ile anılan kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezalarının belirlenmesinin herhangi bir sınır çizilmeksizin bu konuda çıkarılacak yönetmeliğe bırakıldığı, bu durumun hukuk devleti ile suç ve cezada kanunilik ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. ve 38. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

B. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 7. maddesi yönünden de incelenmiştir.

5. 442 sayılı Kanun'un ek 18. maddesinde yer alan “...uygulanacak disiplin cezaları...” ibaresi itiraz konusu kural olup güvenlik korucuları ile korucu başları hakkında uygulanacak disiplin cezalarının Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesini öngörmektedir.

6. 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, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuki güvenliği sağlayan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

7. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri *belirliliktir*. 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 imkân tanımaması gerekir. Belirlilik ilkesi hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin 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.

8. Anayasa'nın 7. maddesinde, “*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.*” denilmektedir.

9. Türevsel nitelikteki düzenleyici işlemler bakımından kural olarak kanun koyucunun genel ifadelerle yürütme organını yetkilendirmesi yeterli olmakla birlikte Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda genel ifadelerle yürütme organına düzenleme yapma yetkisi verilmesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Bu nedenle Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanması, özlük hakları gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda kanunun temel esasları, ilkeleri ve çerçeveyi belirlemiş olması gerekmektedir. Anayasa koyucunun açıkça kanunla düzenlenmesini öngördüğü konularda yasama organının temel kuralları saptadıktan sonra uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmenin türevsel nitelikteki işlemlerine

bırakması, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamaz (AYM, E.2011/42, K.2013/60, 9/5/2013; E.2019/36, K.2021/15, 4/3/2021, § 57).

10. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla öngörölmüş 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 öngörölmüştür (AYM, E.2018/30, K.2018/94, 25/09/2018, § 16; E.2021/16, K.2021/62, 22/9/2021, § 12).

11. Kişinin beyanı veya özel hayatla bağlantılı eylemleri nedeniyle disiplin cezası uygulanması durumunda ifade özgürlüğüne veya özel ve aile hayatının gizliliğine saygı gösterilmesi hakkına; aylıktan kesme cezasının uygulanması durumunda ise mülkiyet hakkına müdahale edilmiş olacaktır. Bu itibarla disiplin suç ve cezaları sebebi veya sonucu itibarıyla çeşitli temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması sonucunu doğurabilir. Anayasa'nın 13. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ise ancak kanuni düzenlemelerle mümkündür.

12. Temel hak ve özgürlükleri sınırlamaya yönelik bir kanuni düzenlemenin şeklen var olması yeterli olmayıp yasal kuralların keyfiliğe izin vermeyecek şekilde belirli, ulaşılabilir ve öngörülebilir düzenlemeler niteliğinde olması gerekir.

13. Esasen temel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunun bu niteliklere sahip olması Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir (AYM, E.2015/41, K.2017/98, 4/5/2017, §§ 153, 154). Dolayısıyla Anayasa'nın 13. maddesinde sınırlama ölçütü olarak belirtilen kanunilik, Anayasa'nın 2. maddesinde güvenceye alınan hukuk devleti ilkesi ışığında yorumlanmalıdır.

14. 442 sayılı Kanun'un 74. maddesinin ikinci fıkrasına göre Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde, olağanüstü hâl ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hâllerinde valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilebilir. Görevlendirmeyi gerektiren hâllerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hâllerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usul uygulanmak suretiyle güvenlik korucusu olarak yapılan görevlendirmelere son verilebilir.

15. İtiraz konusu kural uyarınca güvenlik korucuları ile korucu başlarının disiplin cezaları Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenecektir. Bu itibarla kural, yaptırım türlerini ve yaptırım konusu eylemleri belirlemek suretiyle ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımamaktadır.

16. Kuralda disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, güvenlik korucuları ile korucu başlarına ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden, disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesi yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanınmıştır.

17. Bu itibarla kural belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle bađdařmamaktadır.

18. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

Kural Anayasa'nın 2. ve 7. maddelerine aykırı görölerek iptal edildiğinden ayrıca Anayasa'nın 38. maddesi yönünden incelenmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

19. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında "*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*" denilmekte, 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanmak suretiyle Anayasa Mahkemesinin gerekli görüdüğü hâllerde Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

20. 442 sayılı Kanun'un ek 18. maddesinde yer alan "*...uygulanacak disiplin cezaları...*" ibaresinin iptal edilmesi nedeniyle doğacak hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edecek nitelikte görüldüğünden Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince bu kurala ilişkin iptal hükmünün kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. HÜKÜM

18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na 27/5/2007 tarihli ve 5673 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ek 18. maddede yer alan "*...uygulanacak disiplin cezaları...*" ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, iptal hükmünün Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrası ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince KARARIN RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAşLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE 24/2/2022 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
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Basri BAĞCI

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR