

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2025/13

Karar Sayısı : 2025/89

Karar Tarihi : 27/3/2025

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Rize İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU: 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12/5/1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun'un 33. maddesiyle değiştirilen 127. maddesinin Anayasa'nın 10. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Kınama cezası 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 127. maddesi şöyledir:

“Zamanaşımı:

Madde 127 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/33 md.)

Bu Kanunun 125 inci maddesinde sayılan fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren;

a) Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına,

b) Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına,

Başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İctüzüğü 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 16/1/2025 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunları 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 başvuramaya 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 bulunan kurallardır.

3. İtiraz yoluna başvuran Mahkeme 657 sayılı Kanun'un 127. maddesinin iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu maddenin birinci fıkrasında; bu Kanun'un 125. maddesinde sayılan fiil ve hâlleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hâllerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren, uyurma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı hükme bağlanmıştır. Kuralın ikinci fıkrasında ise disiplin cezasını gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı öngörülmüştür. Bu itibarla birinci fıkra da memurlar hakkında verilecek disiplin cezalarına ilişkin soruşturma zamanaşımı, ikinci fıkra da ise ceza zamanaşımı düzenlenmiştir.

4. Bakılmakta olan davanın konusu kınama cezası verilmesine ilişkin işlemin idare mahkemesince iptal edilmesinden sonra idarece aynı olaya dayalı olarak yeniden tesis edilen kınama cezasıdır. Bu itibarla bakılmakta olan davada kuralın birinci fıkrasında öngörülen zamanaşımına ilişkin bir uyumsuzluğun bulunmadığı gözetildiğinde bu fıkranın bakılmakta olan davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Bu itibarla anılan fıkra ile ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

5. Diğer yandan kuralın ceza zamanaşımıyla ilgili olan ikinci fıkrası tüm disiplin cezaları bakımından geçerli, ortak kural niteliğindedir. Bakılmakta olan davanın konusunun kınama cezası olduğu gözetildiğinde kuralın ikinci fıkrasının esasına ilişkin incelemenin “*kınama cezası*” yönünden yapılması gerekir.

6. Açıklanan nedenlerle 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12/5/1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun'un 33. maddesiyle değiştirilen 127. maddesinin;

A. Birinci fıkrasının itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu fıkra ile yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. İkinci fıkrasının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin “*kınama cezası*” yönünden yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Şermin BİRTANE 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. Ceza hukukunda olduğu gibi disiplin hukukunda da idarenin cezalandırma yetkisinin kullanılması belirli sürelerle sınırlandırılmıştır. İlgili kanunlarda öngörülen sürelerin geçmesiyle disiplin soruşturmasının açılması ya da disiplin cezası verme yetkisi ortadan kalkmaktadır. Bu bakımdan disiplin hukukunda zamanaşımı, belirli bir süre geçtikten sonra disiplin cezasının verilmesinde kamu yararı bulunmadığı ve kamu görevlilerinin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmaması için getirilen hukuki bir güvencedir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 43; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 12).

9. Disiplin hukukunda soruşturma zamanaşımı ve ceza zamanaşımı olmak üzere iki tür zamanaşımı söz konusudur. Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren kanunda belirtilen sürenin geçmesi nedeniyle disiplin soruşturması açılmasını engelleyen zamanaşımına soruşturma zamanaşımı, fiilin işlendiği tarihten itibaren kanuni süresi içinde soruşturma açılmakla birlikte ceza verilebilmesi için kanunda öngörülen sürenin geçirilmesiyle disiplin cezası verilmesini engelleyen zamanaşımına ise ceza zamanaşımı denilmektedir. Kamu düzenine ilişkin olan bu sürelerin idari makamlar ve yargı mercileri tarafından resen gözetilmesi zorunludur (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 44; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 13).

10. 657 sayılı Kanun'un 127. maddesinin birinci fıkrasında; disiplin cezalarına konu fiilleri işleyenler hakkında bu fiillerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı düzenlenmiştir.

11. Anılan maddenin itiraz konusu ikinci fıkrasında ise disiplin cezasını gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı öngörülmüştür. Kural, "*kınama cezası*" yönünden incelenmiştir.

B. İtirazın Gerekçesi

12. Başvuru kararında özetle; itiraz konusu kuralda disiplin cezalarının mahkeme kararıyla iptal edilmesi üzerine yeniden disiplin cezası verilmesinde uyulacak zamanaşımı sürelerine ilişkin olarak herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı, bu eksikliğin yorum farklılıklarına ve yeknesak olmayan uygulamalara sebebiyet verdiği, ayrıca eşitlik ilkesini ihlal ettiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

13. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 2. maddesi yönünden incelenmiştir.

14. 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.

15. Hukuk devletinin temel unsurlarından olan *hukuki belirlilik ilkesi* uyarınca 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; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 19).

16. İdari yargı mercilerince verilen iptal kararları, davaya konu işlemin hukuk âleminde hiç tesis edilmemiş olması sonucunu doğurur ve aynı koşullar devam ettiği sürece bu konuda yeniden işlem tesis edilemez. Disiplin cezasının eylemin sübut bulmadığı ya da zamanaşımı süresi geçtikten sonra tesis edildiği gibi gerekçelerle iptal edilmesi üzerine aynı konuda yeniden bir disiplin cezası verilmesi mümkün değildir. Ancak bazı iptal kararlarının gerekçesi idarece aynı konuda yeni bir işlem tesisini mümkün ya da gerekli kılabilir. Örneğin iptal davasına konu bir disiplin cezasının dayanağı olarak ileri sürülen eylemin niteliği gereği daha hafif bir cezayı gerektirdiği gerekçesiyle verilen bir iptal kararı üzerine idari makamlar anılan gerekçe doğrultusunda daha hafif olan cezanın verilmesi yoluna gidebilecektir. Yine dava konusu işlemin yetki ve şekil unsurları yönünden, bir başka deyişle usul hükümleri yönünden hukuka aykırılığının tespitine bağlı olarak verilen iptal kararları üzerine idare tarafından iptale neden olan hukuka aykırılıklar giderildikten sonra aynı konuda yeniden işlem tesis edilmesinin önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 52; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 20).

17. 657 sayılı Kanun'un 127. maddesinin itiraz konusu ikinci fıkrasında disiplin ceza zamanaşımı süresi iki yıl olarak düzenlenmiştir. Kuralda disiplin cezasının idare mahkemesince yetki ve şekil unsurları yönünden iptalinde olduğu gibi karar gerekçesinin idarece aynı konuda yeni bir işlem tesisini mümkün kıldığı durumlarda uyulması gereken zamanaşımı sürelerine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

18. İdari düzenin korunması ve kamu hizmetinin düzgün işlemleri amacıyla getirilen disiplin cezaları ile genel toplum düzenini koruyan ceza hukuku alanındaki cezalar arasında cezanın amacı, verilmiş usulü ve sonuçları yönünden farklılıklar bulunmaktadır. Anılan farklılıklar zamanaşımının işleyişinde de kendini göstermektedir. Bu anlamda disiplin hukuku bakımından disiplin cezası verme zamanaşımı, cezayı gerektiren fiilin işlendiği tarih itibarıyla başlayan ve cezanın verilmesine kadar geçen sürece ilişkindir. Anılan cezaya karşı hak arama özgürlüğü kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması, akabinde cezanın iptal edilmesi üzerine iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin ise ayrı bir aşama olması nedeniyle disiplin ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerekir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 56; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 24).

19. Öte yandan iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis ederken hiçbir süreyle sınırlı tutulmaması da kabul edilemeyeceğinden idarenin yeni cezayı makul bir sürede tesis etmesi gerekir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 57; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 25).

20. Bu itibarla anılan Kanun'da belirtilen ceza zamanaşımı süresi yargı kararından önce verilen ilk disiplin cezaları için geçerli olup yargı kararı uyarınca yeni bir disiplin cezasının tesis edileceği durumlarda idarenin vakit geçirmeden harekete geçmesi ve makul bir süre içinde yargı kararını uygulaması gerekmektedir (AYM, E.2017/33, K.2019/20, 10/4/2019, § 58; E.2023/5, K.2023/45, 9/3/2023, § 26).

21. Kuralda, disiplin cezalarına karşı idari yargıda açılan davalarda verilen iptal kararlarının gerekçesinin idareye ilgili hakkında başka bir disiplin işlemi tesis etme olanağı tanınması hâlinde idarece yeniden işlem tesisi sırasında uyulması gereken zamanaşımı sürelerine ilişkin olarak herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Başka bir deyişle bir disiplin soruşturmasının başlatılması, elde edilen bulgular ve yapılan değerlendirmeler sonucunda fiile uygun disiplin cezasının verilmesi, bu cezaya karşı dava açılması üzerine mahkemece, yeni bir ceza verilmesini mümkün kılacak bir gerekçeyle cezanın iptaline hükmedilmesi ve idare tarafından bu karara uygun şekilde yeniden disiplin cezası tesis edilmesi şeklinde özetlenebilecek bir sürecin nihai olarak ne kadar sürede tamamlanacağı 657 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Bu yönüyle kuralın kınama cezasını gerektiren hâllerle ilgili olarak, kamu görevlilerinin disiplinsizliğinin cezasız kalmaması şeklindeki kamu yararı amacı ile kişilerin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmasının önlenmesi yönündeki hukuki menfaat arasında adil dengeyi koruyacak güvenceleri içermediği sonucuna varılmıştır.

22. Bu itibarla kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarını önleyecek nitelikte tedbirler içermeyen, hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleriyle bağdaşmayan kural hukuk devleti ilkesini ihlal etmektedir.

23. Açıklanan nedenlerle kural “*kınama cezası*” yönünden Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 10. maddesiyle ilgisi görülmemiştir.

IV. İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

24. Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü 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, 6216 sayılı Kanun'un 66. maddesinin (3) numaralı fıkrasında da bu kural tekrarlanarak mahkemenin gerekli gördüğü hâllerde Resmî Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi bir yılı geçmemek üzere ayrıca kararlaştırabileceği belirtilmektedir.

25. 657 sayılı Kanun'un 127. maddesinin ikinci fıkrasının “*kınama cezası*” yönünden iptali 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 iptal hükmünün kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

V. HÜKÜM

14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12/5/1982 tarihli ve 2670 sayılı Kanun’un 33. maddesiyle değiştirilen 127. maddesinin ikinci fıkrasının “*kınama cezası*” yönünden 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 RESMÎ GAZETE’DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK DOKUZ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE 27/3/2025 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

Üye
İrfan FİDAN

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Muhterem İNCE

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI