

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

**GENEL KURUL  
KARAR****RAMAZAN KAVAK BAŞVURUSU**

**Başvuru Numarası** : 2017/20729  
**Karar Tarihi** : 5/9/2024

**Başkan** : Kadir ÖZKAYA  
**Başkanvekili** : Hasan Tahsin GÖKCAN  
**Başkanvekili** : Basri BAĞCI  
**Üyeler** : Engin YILDIRIM  
Rıdvan GÜLEÇ  
Yusuf Şevki HAKYEMEZ  
Yıldız SEFERİNOĞLU  
Selahaddin MENTEŞ  
İrfan FİDAN  
Kenan YAŞAR  
Muhterem İNCE  
Yılmaz AKÇİL  
Ömer ÇINAR  
**Raportör** : Ali Erdem ŞAHİN  
**Başvurucu** : Ramazan KAVAK  
**Vekili** : Av. Erkan ŞENSES

**I. BAŞVURUNUN KONUSU**

1. Başvuru, kamu görevlisinin sosyal medya paylaşımı nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılmasının ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına ilişkindir.

**II. BAŞVURU SÜRECİ**

- Başvuru 10/4/2017 tarihinde yapılmıştır.
- Komasyon, başvurunun kabul edilebilirlik incelemesinin Bölüm tarafından yapılmasına karar vermiştir.
- Başvuru belgelerinin bir örneği bilgi için Adalet Bakanlığına (Bakanlık) gönderilmiştir. Bakanlık, görüşünü bildirmiştir.
- Başvurucu, Bakanlığın görüşüne karşı beyanda bulunmuştur.

6. Birinci Bölüm tarafından 20/10/2021 tarihinde yapılan toplantıda, niteliği itibarıyla Genel Kurul tarafından karara bağlanması gerekli görüldüğünden başvurunun Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 28. maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca Genel Kurula sevkine karar verilmiştir.

### III. OLAY VE OLGULAR

7. Başvuru formu ve eklerinde ifade edildiği şekliyle ilgili olaylar özetle şöyledir:

8. Başvurucu, öğretmen olup 17/11/2008 tarihinden 7/2/2017 tarihine kadar Millî Eğitim Bakanlığı bünyesinde görev yapmıştır.

#### A. Başvurucu Hakkındaki Disiplin Soruşturması Süreci

9. Başvurucunun gerçekleştirdiği iddia edilen çok sayıda eylem yönünden disiplin soruşturması başlatılmış olup bahse konu soruşturma 31/12/2015 tarihli raporla sonuçlandırılmıştır. Raporunda, başvurunun bir siyasi partiyi destekleyici nitelikte paylaşımında bulunduğu iddiası yönünden 7/6/2015 tarihli Milletvekili Genel Seçimi'nin arifesinde Facebook isimli sosyal medya platformundaki hesabından yaptığı 10/5/2015 tarihli paylaşımında *"doğrudan bir parti adını (HDP) belirtmesi, açık kimliği ile sosyal medyada konu ile ilgili paylaşımında bulunması ve bu partiye açıkça oy verilmesini talep etmesi, bu talebi sosyal medya gibi etkili ve yaygın olarak takip edilebilen bir yöntemle başkalarına aktarması, bu davranışının sadece ülkede yapılacak bir seçime dikkat çekmek amacından daha ileri bir anlam ifade etmesi, böylece bir partinin propagandasını yapma davranışı içinde bulunması"* gerekçesiyle 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (o) alt bendine göre kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılması gerektiği değerlendirilmiştir. İlgili cezaya konu paylaşım şöyledir:

*"Kenan evren cehennem yolculuğuna giderken zihniyetini dünyada unuttu 7 haziranda evren zihniyetini cehenneme postalamak için oylar HDP'ye!"*

10. Diğer iddialar yönünden ise ayrı ayrı olmak kaydıyla yine aynı maddenin birinci fıkrasının (B) bendinin (d) alt bendine göre kınama cezası ile cezalandırılması gerektiği değerlendirilmiştir. Ancak raporun sonuç kısmında Millî Eğitim Bakanlığı İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü'nün 26/7/2012 tarihli ve 2012/28 sayılı *"disiplin işlemleri ve tevhidten cezalandırma"* konulu genelgesine atıfta bulunularak tüm eylemler yönünden bir yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası tevhidten tek ceza olarak teklif edilmiştir.

11. Batman İl Millî Eğitim Disiplin Kurulunun 5/2/2016 tarihli kararı ile başvuru hakkında teklif edilen cezanın uygulanmasına oyçokluğu ile karar verilmiştir.

#### B. Başvurucunun Disiplin Cezasına İlişkin İşleme Karşı Açtığı İptal Davasıyla İlgili Süreç

12. Başvurucu, hakkında tesis edilen disiplin cezasının iptali istemiyle Batman İdare Mahkemesinde (Mahkeme) dava açmıştır. Mahkeme 13/10/2016 tarihinde davayı reddetmiştir. Anılan kararın gerekçesi şöyledir:

"...soruşturma raporu incelendiğinde, davacının,...,10/5/2016 tarihli paylaşımında 'Kenan evren cehennem yolculuğuna giderken zihniyetini dünyada unuttu 7 haziranda evren zihniyetini cehenneme postalamak için oylar HDP'ye' şeklinde, 26/1/2015 tarihli paylaşımında 'İro Destane Kobane ye Her biji YPJ/YPG' - 'Kobanide destan günüdür yaşa YPJ/YPG' şeklinde, bir diğer paylaşımında 'Kobani düştü düşüyor diyen Tayyip'e merak etme kobani düşmedi masken düştü!!!' şeklinde 27.06.2015 tarihli paylaşımında 'Biji berxwedana ypi u ypg!' şeklinde paylaşımlarda bulunduğu, yine eski bir siyasi parti olan BDP Sur İlçe Teşkilatının pankartı olan ve içeriğinde '1 Haziran ruhuyla halk savaşını genişletelim önder apoyu özgürleştirelim' yazısı yer alan pankartın önünde fotoğraf çektiler paylaşımında bulunduğu, 'katil devlet' yazılı dövizler önünde fotoğraf çektiği ayrıca davacı tarafından yapılan birçok paylaşımında terör örgütü PYD'yi övücü, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanını aşağılayıcı ifadeler yer aldığı ve terör örgütünün sözde bayrağı önünde fotoğraf çekilerek paylaşımında bulunduğu hususu soruşturma raporunda yer alan bilgiler ve görsel veriler incelendiğinde sabit olduğu, Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde sınıf öğretmeni olarak görev yapan davacının eğitimci sıfatına rağmen kolay ulaşılabilir sosyal medya aracılığıyla yaptığı paylaşımların ilköğretim çağında yer alan öğrenciler için olumsuz nitelikte örnek teşkil ettiği açık olup, anılan fiillerin Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin E bendinin g alt bendinde yer alan 'Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak' kapsamında değerlendirilerek davacının Devlet Memurluğundan Çıkarma cezası ile cezalandırılmasını gerektirmekte ise de davacının aleyhine sonuç doğuracak şekilde yargılama yapılmasının mümkün olmaması karşısında daha alt ceza olan 'kademe ilerlemesinin durdurulması' cezası ile cezalandırılmasında sonucu itibarıyla hukuka aykırılık görülmemiştir."

13. Başvurucunun istinaf talebi, mahkeme kararının hukuka uygun olduğu gerekçesiyle Gaziantep Bölge İdare Mahkemesinin 12/1/2017 tarihli kararıyla reddedilmiştir.

#### **IV. İLGİLİ HUKUK**

##### **A. Ulusal Hukuk**

14. 657 sayılı Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" başlıklı 125. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"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:

...

d) Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,

D - Kademe ilerlemesinin durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır.

*Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:*

...

*o) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak."*

15. Millî Eğitim Bakanlığı İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünün 26/7/2012 tarihli ve 2012/28 sayılı Disiplin İşlemleri ve Tevhiden Cezalandırma konulu genelgesinin ilgili kısımları şöyledir:

*"Danıştay Onikinci Dairesinin 26/12/2006 tarihli ve E.2003/3266, K.2006/6688 sayılı kararında belirtilen soruşturmalar sonucunda düzenlenen raporlarda yer alan işlenen fiillerin tamamının birbirinden farklı hükümleri içeren 657 ve 1702 sayılı Kanun'da sayılan eylemlere uyarlanarak 'tevhiden' teklif getirilmesinde ve getirilen teklif doğrultusunda ceza verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı,*

*4/11/2009, E.2009/1099, K.2009/5957 sayılı kararında ise işlenen fiillerin 657 sayılı Kanun'da sayılan eylemlere uyarlanarak 'tevhiden' teklif getirilmesinde ve getirilen teklif doğrultusunda ceza verilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığının belirtilmesi nedeniyle "tevhiden cezalandırma yöntemini uygulanıp uygulanmayacağı,*

*hususlarında oluşan tereddütlerin giderilmesi amacıyla 657 sayılı Kanun'un 126. maddesi, 4357 sayılı Kanun'un 7. maddesi ve 1702 sayılı Kanun'un 19, 32, 36, 38 ve 40. maddelerindeki hükümlerin ve Danıştay kararlarının incelenmesi sonucunda uygulamada birliği sağlanması amacıyla aşağıdaki açıklamaların yapılması gerekli görülmüştür.*

...

*6- Soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlarda işlenen fiillerin yalnızca aynı kanunda yer alan eylemlere uyarlanarak 'tevhiden' teklif getirilebileceği ve disiplin amirince de yalnızca aynı kanunda yer alan fiiller nedeniyle 'tevhiden cezalandırma' yönteminin uygulanabileceği, farklı kanunlarda düzenlenen fiiller için bu yollara başvurulamayacağı,*

..."

16. Millî Eğitim Bakanlığı personelinin işlediği birden fazla fiilin yalnızca aynı kanunda (657 sayılı Kanun) yer alan eylemlere uyarlanarak tevhiden cezalandırılmasına ilişkin Danıştay içtihadı şöyledir (çok sayıda karar arasından bkz. Danıştay 12. Dairesi, 14/11/2014, E.2010/3594, K.2014/7463):

*"657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenmeyen 'tevhiden cezalandırma' yöntemi, soruşturma raporlarında getirilen teklifler ve verilen cezalarla uygulama kazanmıştır. Yapılan soruşturmalarda her bir eylem için hukuki nitelendirmenin ayrı ayrı yapılması gerekmele birlikte, sonuçta tek bir disiplin cezası teklifinde bulunulması mümkün olduğu gibi disiplin cezası vermeye yetkili disiplin amir veya kurullarının da fiilin sübuta erdiğine kanaat getirmeleri halinde tek bir ceza veya soruşturmacı teklifine bağlı kalmaksızın ayrı ayrı ceza verebilmeleri de mümkündür. Disiplin amir veya kurullarının tevhiden cezalandırma yoluna başvurarak verecekleri cezaların idari yargı yerlerinde hukuka uygunluk değerlendirmesi yapılırken de her eylemin ayrı ayrı değerlendirilerek karar verilmesi gerekmele birlikte, cezalandırılan kişinin lehine idare tarafından yapılan uygulamayı (tevhiden cezalandırmayı) ortadan kaldıracak şekilde karar verilmesi hukuka uygun olmayacaktır.*

*Nitekim Anayasal bir hak olan 'hak arama hürriyeti' gereği kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştırarak şekilde karar verilmesine hukuken olanak bulunmadığından, ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesinin bu kişiler lehine bir durum olması karşısında, bu disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davalarda tevhide ceza verilemeyeceği ve her fiil için ayrı ceza verilmesi gerektiği yolunda karar verilmesi, dava açan kişiler aleyhine sonuçlar doğuracağından söz konusu Anayasal hakka aykırılık teşkil edeceği açıktır".*

17. Diğer ulusal hukuk için bkz. *Gülistan Atasoy ve diğerleri*, B. No: 2017/15845, 21/1/2021, §§ 26-33; *Yasin Agin ve diğerleri*, B. No: 2017/32534, 21/1/2021, §§ 20-27.

## **B. Uluslararası Hukuk**

18. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) devletin kamu hizmetinde çalışan memurları yönünden sadakat yükümlülüğü öngörmesinin, ayrıca onlara ödev ve sorumluluklar yüklemesinin memurların statüleri gereği meşru bir durum olduğunu belirtmiştir. Fakat kamu görevlilerinin de birey olduğunu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönlerinin bulunduğunu ve bu doğrultuda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10. ve 11. maddelerinden yararlandıklarının şüpheden uzak olduğunu da ifade etmiştir. Bununla birlikte memurun bulunduğu konum ve görev yaptığı alanla ilgili olarak ödev ve sorumluluk derecesinin belirlenmesinde ulusal makamların bir takdir marjı olduğunu da eklemiştir (*İsmail Sezer/Türkiye*, B. No: 36807/07, 24/3/2015, §§ 52-54; *Vogt/Almanya* [BD], B. No: 17851/91, 26/9/1995, §§ 51-53; *Ahmed ve diğerleri/Birleşik Krallık*, B. No: 22954/93, 2/9/1998, §§ 53, 54; *Otto/Almanya* (k.k.), B. No: 27574/02, 24/11/2005).

19. AİHM, kamu görevlilerine verilen disiplin cezalarıyla güdülen meşru amacın gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği yönünden yalnızca cezanın bir kuralla öngörülmesi yeterli bulmamakta; somut bir değerlendirmenin varlığını aramaktadır. Bu bağlamda kamu görevlilerinin cezalandırılan eylemlerinin kamu hizmetlerinin sürekliliğini ya da gereği gibi yerine getirilmesini etkilemek veya görev yapılan devlet kurumunun itibarını zedelemek gibi cezayı gerekli kılan sonuçlara sebep olduğunun açıkça gösterilmesi gerektiğini belirtmektedir (*Kula/Türkiye*, B. No: 20233/06, 19/6/2018, §§ 48, 49).

20. Bununla birlikte AİHM, kamu görevlilerinin devlete sadakat yükümlülüğü hususunda söz konusu devlete özgü durumların dikkate alınabileceğini kabul ettiği gibi memurun görevinin niteliğinin de gözönünde bulundurulması gerektiğini ifade etmiştir. Komünist Partinin eylemlerine aktif olarak katılan bir öğretmenin aldığı disiplin cezasına ilişkin olarak yapılan başvuruda verdiği *Vogt/Almanya* kararında, memurların devlete sadakat yükümlülüğü konusunda Almanya'nın nasyonal sosyalizm geçmişinin ve bu doğrultuda Alman Anayasası'nın üzerine kurulduğu ilkelerin dikkate alınması gerektiğini belirtmiş; ayrıca öğretmenlerin öğrencileri yönünden bir otoriteyi temsil ettikleri gerçeği karşısında iş yaşamları dışında da belli bir dereceye kadar ödev ve sorumluluklarının devam edeceğini kabul etmiştir (*Vogt/Almanya*, §§ 59, 60).

21. Aynı şekilde AİHM *Mahi/Belçika* (B. No: 57462/19, 3/9/2020) kararında, öğretmenin öğrencileri üzerinde bir otorite figürü olmasından hareketle meslek hayatında tabi olduğu ödev ve yükümlülükleri belirli bir dereceye kadar okul dışında devam ettirmesinin gerekli olduğunu da değerlendirmiştir (*Mahi/Belçika*, § 28). Anılan kararda AİHM, Charlie Hebdo saldırısından sonra, öğretmen olarak görev yaptığı okulda çıkan olaylardan sorumlu

olduğuna dair bazı medya kuruluşlarının yaptığı haberlere yayımladığı bir mektupla cevap veren başvuru konusunu söz konusu mektupta ayrımcı ve şiddetli meşrulaştıran nitelikte ifadeler kullanması nedeniyle görev yerinin değiştirilmesinin ifade özgürlüğünü ihlal edip etmediğini incelemiştir. Anılan kararda; ifade açıklamasının sözel iletişime dayanmadığını, spontane bir tepkinin sonucu olmadığını, aksine geniş çapta kamuya açıklanmış ve bu nedenle herkesin erişebileceği yazılı iddialar olduğunu, ifade açıklamasının başvurucuya yüklenen sağduyu/ihtiyat yükümlülüğüne zamanlama itibarıyla aykırı görülmesinin meşru olduğunu, başvuru konusunun yorumlarının öğrencileri üzerindeki potansiyel etkisini de gözönüne alarak başvuru konusunun başka bir kuruma atanmasının orantısız olmadığına karar vermiştir (*Mahi/Belçika*, §§ 34, 36, 37).

## V. İNCELEME VE GEREKÇE

22. Anayasa Mahkemesinin 5/9/2024 tarihinde yapmış olduğu toplantıda başvuru incelenip gereği düşünöldü:

### A. Başvurucunun İddiaları ve Bakanlık Görüşü

23. Başvurucu; katıldığı yasa dışı gösteri temelinde teklif edilen disiplin cezasının sendika faaliyetinden kaynaklanması nedeniyle toplantı ve örgütlenme özgürlüğü ile sendika hakkının, sosyal medya paylaşımları nedeniyle teklif edilen disiplin cezasının uluslararası hukuk ve yargı kararlarına aykırı olması nedeniyle ifade özgürlüğünün, Facebook adresinin idare tarafından incelenmesinin ise özel hayatına saygı kuralına aykırı olması nedeniyle özel hayatın gizliliği ilkesinin ihlali edildiğini ileri sürmüştür.

24. Bakanlık görüşünde; konu devlet memurları olduğunda görüşlerin dengeli ve siyaseten yansız olarak açıklanıp açıklanmadığının ve tarafsızlık hususunun ifade özgürlüğünün kapsamının belirlenmesinde önemli olduğu, bu anlamda başvuru tarafından kullanılan ifadelerin ifade özgürlüğü kapsamında korunamayacağı, mahkeme gerekçesinde de belirtildiği üzere işlenen fiilin devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirmesine rağmen başvurucuya kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verildiği ve anılan cezanın orantılı olduğu belirtilmiştir.

25. Başvurucu; Bakanlık görüşüne karşı beyanlarında, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının dışında adli yönden hapis cezasıyla tecziye edildiğini ve bu durumun müdahaleyi orantısız kıldığını, idari ve yargısal süreçte anayasal haklarının ihlal edildiğini, uygulanan yaptırımın memur açısından öngörülebilir olmadığını belirtmiştir.

### B. Değerlendirme

26. Anayasa Mahkemesi, olayların başvuru tarafından yapılan hukuki nitelendirmesi ile bağlı olmayıp olay ve olguların hukuki tavsifini kendisi takdir eder (*Tahir Canan*, B. No: 2012/969, 18/9/2013, § 16).

27. Başvuru dosyası ve eklerinin incelenmesinden başvuru hakkında tüm eylemler yönünden inceleme yapıldığı ve her bir eylem yönünden ayrı ayrı disiplin cezası nitelendirmesi yapıldığı ancak Millî Eğitim Bakanlığı Genelgesi uyarınca nitelendirmesi yapılan cezalar arasında en ağır ceza olan *bir siyasi partiyi destekleyici nitelikte paylaşımda bulunma* fiilinin karşılığı olarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının tevhidlen uygulandığı görölmüştür.

28. Danıştay içtihadında tevhid müessesesinin kanunla düzenlenmediği açıkça belirtilmekle birlikte sadece en ağır cezayı gerektiren fiilden ötürü tek idari işlem tesis edilmesinin kişilerin yararına olduğu gerekçesiyle hak arama hürriyeti çerçevesinde idari uygulamayla disiplin işlemlerine esas alınan bu müessesenin hukuka aykırı olmadığı değerlendirilmiştir. Tevhiden cezalandırmanın yargısal denetiminde ise en ağır cezaya dayanak teşkil eden fiil veya varsa fiiller ile sınırlı olacak şekilde bir inceleme yöntemi benimsenmiştir (bkz. § 16).

29. Buna göre başvuruçunun iddialarından kendisinin sosyal paylaşım sitesi üzerinden yaptığı bir siyasi partiyi destekleyici nitelikteki paylaşım üzerine kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezasıyla cezalandırılması şeklinde gerçekleşen müdahaleye ilişkin kısmının Anayasa'nın 26. maddesi kapsamında incelenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan somut olayda idarenin takdir yetkisini kullanarak diğer eylemler için ayrıca bir cezalandırmaya başvurmadığı gözetildiğinde bu kısmın ulaşılan sonuç cezanın orantılı olup olmadığı hususu ele alınırken incelenmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

30. Anayasa'nın iddianın değerlendirilmesinde dayanak alınacak “*Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti*” kenar başlıklı 26. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

*“Herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar....*

...

*Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir.”*

## **1. Kabul Edilebilirlik Yönünden**

31. Açıkça dayanaktan yoksun olmadığı ve kabul edilemezliğine karar verilmesini gerektirecek başka bir neden de bulunmadığı anlaşılan düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın kabul edilebilir olduğuna karar verilmesi gerekir.

## **2. Esas Yönünden**

### **a. Müdahalenin Varlığı**

32. Başvuruçunun sosyal paylaşım sitesi üzerinden bir siyasi partiyi destekleyici nitelikte paylaşımında bulunması nedeniyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılmasının düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğüne yönelik bir müdahale olduğu kabul edilmelidir.

### **b. Müdahalenin İhlal Oluşturup Oluşturmadığı**

33. Yukarıda anılan müdahale, Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen koşullara uygun olmadığı müddetçe Anayasa'nın 26. maddesinin ihlalini teşkil edecektir. Anayasa'nın 13. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

“Temel hak ve hürriyetler, ... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... demokratik toplum düzeninin ... gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

34. Bu sebeple müdahalenin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen ve somut başvuruya uygun düşen, kanunlar tarafından öngörülme, Anayasa'nın ilgili maddesinde belirtilen nedenlere dayanma ve demokratik toplum düzeninin gereklerine uygunluk koşullarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekir.

### **i. Kanunilik**

35. 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (o) alt bendine göre kanunilik ölçütünü karşıladığı sonucuna varılmıştır.

### **ii. Meşru Amaç**

36. Somut olayda ceza uygulanmasının amacı kamu hizmetlerinin tarafsızlığı ve nesnellüğünün sağlanmasıdır. Bu amaç da geniş anlamda kamu düzeninin korunması meşru amacı kapsamında yer alır. Dolayısıyla başvurusunun kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin kararın Anayasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan sebeplerden kamu düzeninin korunmasına yönelik önlemlerin bir parçası olduğu ve meşru bir amaç taşıdığı sonucuna varılmıştır.

### **iii. Demokratik Toplum Düzeninin Gereklere Uygunluk**

#### **(1) Genel İlkeler**

#### **(a) Demokratik Toplumda İfade Özgürlüğünün Önemi**

37. İfade özgürlüğü kişinin haber ve bilgilere, başkalarının fikirlerine serbestçe ulaşabilmesi, düşünce ve kanaatlerinden dolayı kınanmaması, bunları tek başına veya başkalarıyla birlikte çeşitli yollarla serbestçe ifade edebilmesi, anlatabilmesi, savunabilmesi, başkalarına aktarabilmesi ve yayabilmesi anlamına gelir. Anayasa Mahkemesi ifade özgürlüğünün demokrasinin işleyişi için yaşamsal önemde olduğunu daha önce pek çok kararında açıklamıştır (*Bekir Coşkun* [GK], B. No: 2014/12151, 4/6/2015, §§ 33-35; *Mehmet Ali Aydın* [GK], B. No: 2013/9343, 4/6/2015, §§ 42, 43; *Tansel Çölaşan*, B. No: 2014/6128, 7/7/2015, §§ 35-38).

#### **(b) Demokratik Toplum Düzeninin Gereklere Uygunluk**

38. İfade özgürlüğüne yönelik bir müdahalenin demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun kabul edilebilmesi için zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılaması ve orantılı olması gerekir (*Bekir Coşkun*, §§ 53-55; *Mehmet Ali Aydın*, §§ 70-72; AYM, E.2007/4, K.2007/81, 18/10/2007). Derece mahkemeleri, bireylerin fikirlerini ifade özgürlüğü yoluyla ifade etme hakları ile Anayasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen meşru amaçlar arasında adil bir denge sağlamalıdır (*Bekir Coşkun*, §§ 44, 47, 48; *Hakan Yiğit*, B. No: 2015/3378, 5/7/2017, §§ 58, 61, 66). Derece mahkemeleri söz konusu dengelemeyi yaparken ve ifade özgürlüğüne yapılan müdahalenin zorunlu bir toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılamadığını değerlendirirken belirli bir takdir yetkisine sahiptir (*Kemal Kılıçdaroğlu*, B. No: 2014/1577, 25/10/2017, § 57).



### (c) Kamu Görevlisi Statüsü

39. Anayasa Mahkemesi, kamu görevlisi olmanın sağladığı birtakım ayrıcalıklar ve avantajların yanında bazı külfet ve sorumluluklara katlanmayı ve diğer kişilerin tabi olmadığı sınırlamalara tabi olmayı da gerektirdiğini belirtmiştir. Kişinin kamu görevine kendi isteği ile girmekle bu statünün gerektirdiği ayrıcalıklardan yararlanmayı ve külfetlere katlanmayı kabul etmiş sayıldığını, kamu hizmetinin kendine has özelliklerinin bu avantaj ve sınırlamaları zorunlu kıldığını ifade etmiştir (*İhsan Asutay*, B. No: 2012/606, 20/2/2014, § 38).

### (d) Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğü

40. Devletin kamu hizmetinde çalışan memurlarına bir bağlılık görevi getirmesi, ödev ve sorumluluklar yüklemesi memurların statüleri gereği meşru kabul edilebilir bir durumdur. Fakat devlet memurlarının da birer birey olduğu, siyasi görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla ilgilenme, tercih yapma gibi sosyal yönleri sahip olma haklarının bulunduğu şüpheden uzaktır (*Hasan Güngör*, B. No: 2013/6152, 24/2/2016, § 49).

41. Bununla birlikte devlet memurları söz konusu olduğunda görüşlerin dengeli ve siyaseten yansız olarak açıklanıp açıklanmadığı, kişisel tavırlar sergilenip sergilenmediği ve tarafsızlıklarının güvence altında olup olmadığı ifade özgürlüğü incelemesinde değerlendirmeye alınır. Bu bağlamda memurun bulunduğu konum, görev yaptığı alanla ilgili olarak ödev ve sorumluluk derecesini belirlemede ulusal makamların bir takdir marjı vardır (*Hasan Güngör*, § 48).

### (2) İlkelerin Olaya Uygulanması

42. Somut olayda bir sosyal medya sitesinde yaptığı paylaşımlar nedeniyle disiplin soruşturması geçiren başvurucu hakkında uygulanan disiplin cezasının demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olup olmadığı değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme için ise öncelikle disiplin cezasının dayanağı ifadelerin vatandaş - kamu görevlisi ikiliği bağlamında irdelenerek ifadelerin hangi şartlarda anayasal korumadan yararlanacağı tartışılmalıdır.

43. 657 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile devlet memurlarının herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları, aksi takdirde aynı Kanun'un 125. maddesi uyarınca disiplin cezasıyla tecziye edilecekleri belirtilmiştir. Dolayısıyla ilgili düzenlemelerle siyasi faaliyetler noktasında Anayasa'nın 26. maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kamu görevlileri açısından bir sınırlandırmaya gidildiği ve yine aynı maddenin dördüncü fıkrası uyarınca ilgili sınırlamanın kanunla düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda somut olayda tabi olunacak statünün getirdiği ödev ve yükümlülüklerin aleni ve ulaşılabilir özelliklerinden dolayı öngörülebilir olduğu kabul edilmelidir (benzer değerlendirmeler için bkz. *Levent Tunçel*, B. No: 2017/34185, 16/3/2022, § 37).

44. Öte yandan öngörülebilirliğin varlığından hareketle bireyin bazı temel hak ve özgürlüklerini kamu görevlisi olma adına peşinen feda etmesi veya kamu görevine kurban etmesi gerektiği sonucuna da varılmamalıdır. Birey, doğası gereği kaçınılmaz bir şekilde kendini gerçekleştirme ihtiyacı hisseder ve söz konusu ihtiyacı başka ihtiyaçlarına kıyasla önceler. Bununla birlikte bireyin potansiyeli dâhilinde gerek mesleki gerek sosyal olmak üzere farklı alanlarda kendini gerçekleştirerek hayatı tam olarak yaşama ve hayattan zevk alabilme imkânına sahip olduğu kuşkusuzdur. Somut olayda ise ilgili alan, vatandaş olmanın

bizatihi kendisi olup bireyin vatandaş olarak kendini gerçekleştirme adına ifade özgürlüğüne ihtiyaç duyması ile kendini göstermektedir. Bu bağlamda idarenin kamu görevlilerinden hayatın her alanında mutlak bir tarafsızlık beklemesi, bireyin ifade özgürlüğünü tamamen kısıtlayacağından vatandaş olarak kendini gerçekleştirme önünde engel teşkil edecektir (benzer değerlendirmeler için bkz. *Levent Tunçel*, § 38).

45. Dolayısıyla kanun koyucunun statü hukuku kapsamında öngördüğü yükümlülükler ile amaçsal olarak mutlak bir tarafsızlığı hedeflemediği söylenebilir. Bunun yerine kanun koyucunun idarenin görünen yüzü konumundaki kamu görevlisinden meslek hayatında siyasi düşüncesini maskeleyerek şekli anlamda da olsa apolitik bir görünüm benimsemesini beklediği kabul edilmelidir. Sonuç olarak söz konusu belirlemeler ile demokrasilerin kırılğan yapısı birlikte düşünüldüğünde kamu hizmetine katılan görevlilerin -siyasi kutuplaşmalarda yer almasını önlemek için- yasal düzenlemelerle yansız görünmesinin sağlanarak idareye tarafsız bir pozisyon kazandırılmak istendiği açıktır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de devlet memurlarının görüşlerinin siyaseten yansız olarak açıklanması gerektiğini kabul etmiştir (bkz. § 41; benzer değerlendirmeler için bkz. *Levent Tunçel*, § 44).

46. Kamu görevlilerinin de siyasi ve sosyal meseleler başta olmak üzere toplumu ilgilendiren konularda serbestçe düşüncesini ifade etme özgürlüğüne sahip olduğu hususu gerek AİHM kararları (bkz. § 18) gerekse Anayasa Mahkemesi kararıyla (bkz. § 40) teyit edilmiştir. Bu bakımdan kamu görevlisi sıfatı olan kişiler tarafından yapılan ifade açıklamalarının -aynı zamanda birer vatandaş oldukları da gözetildiğinde siyasi ve sosyal meselelere temas etmesi koşuluyla- anayasal garanti altında olduğu tartışmasızdır. Bununla birlikte kullanılan ifadelerin aleniyetten uzak ve özel ilişkiler alanında dile getirildiği durumlarda anayasal korumanın kamu görevlisi açısından daha uygulanabilir ve geçerli olacağı kuşkusuzdur (benzer değerlendirmeler için bkz. *Levent Tunçel*, §§ 38, 40).

47. Somut olayda başvuru konusu paylaşım siyaseten yansız olmanın da ötesinde doğrudan bir siyasi parti lehine oy vermeyi teşvik etmektedir. Bu anlamda Anayasa Mahkemesinin önündeki mesele anılan ifade açıklamasının bireyin kendini gerçekleştirme ihtiyacına paralel olarak siyasi görüş sahibi olabilmesi hakkı kapsamında olup olmadığının değerlendirilmesidir. Buna göre anılan ifade açıklaması sanal ortamda yapıldığından paylaşımın yapıldığı mecranın özellikleri ile birlikte aleniyet koşullarının incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

48. Günümüzde sosyal paylaşım siteleri ve sosyal medya kavramlarının hayatımıza girmesiyle sosyal hayat ve mesleki hayat ayrımının yapılması bir çeşit açmaz hâline gelmiştir. Teknolojik gelişmeler ile iletişim olanakları çağ atlamış ve bireyin sosyal hayatı, aile ve arkadaş çevresiyle sınırlı, çoğunlukla yüz yüze ve telefonla iletişime dayanan geleneksel sosyalleşmeden işitsel ve görsel iletişim destekli sosyal paylaşım siteleri üzerinde oluşturulan web sayfası veya profil yardımıyla kayıtlı kullanıcılar arasında etkileşimin sağlandığı teknoloji tabanlı modern sosyalleşmeye evrilmiştir.

49. Modern sosyalleşme, barındırdığı ileri haberleşme öğeleri sayesinde geleneksel sosyalleşmeye kıyasla etkileşime girmeyi daha kolay ve hızlı hâle getirerek etkileşimlerin yarattığı çarpan etkisini artırmış ve meslek hayatı ile sosyal hayat arasında gri alanların oluşmasına yol açmıştır. Böylece bireylerin düşünce açıklamalarının çok daha kolay biçimde aleniyet kazanması mümkün hâle gelmiştir. Söz konusu bireyler kamu görevlisi olduğunda ise devletin bu kişilerin düşünce açıklamalarına müdahalelerinin önü açılmıştır. Bahse konu

müdahalelerin denetiminde aleniyet birincil önceliklidir. Bu nedenle ifade açıklamasının hangi koşullar altında aleniyet kazandığının somut olay bağlamında değerlendirilmesi gerekir. Dolayısıyla kamu görevlisinin ifade açıklamasına aleniyet kazandırma niyeti olup olmadığı ve açıklamasının aleniyet kazanması ihtimaline karşı ne derece özen gösterdiği aydınlığa kavuşturulmalıdır.

50. Sanal mecrada etkileşimin koşulları oldukça farklılık göstermektedir. Somut olaya konu paylaşım sitesi olan Facebook'ta istek ve kabule dayanan bir sistemle arkadaş listeleri oluşturulmakta ve kullanıcılara doğrudan mesajlaşma veya gerçek zamanlı olarak bir araya gelebilme imkânı sağlanmaktadır. Anılan sitede yapılan paylaşımların aleniliği ise kullanıcılar tarafından sitenin gizlilik ayarları yardımıyla yönetilmektedir. Kullanıcı, paylaşımının gizlilik ayarlarını yapılandırarak paylaşımlarının sadece Facebook arkadaşları tarafından görülmesini sağlayabilmekte; ayrıca paylaşımının arkadaşları tarafından beğenilmesi hâlinde bile gönderisinin arkadaşlarına ait profillerde yer almasını engelleyebilmektedir. Kısacası bir paylaşımın aleni olması ve mahremiyetin sağlanması yalnızca ilgili kullanıcının tekelindedir.

51. Somut olayda başvuruya konu paylaşımın niteliği gereği siyasi partiler lehine veya aleyhine başkalarını ikna etme çabası olarak kabul edilecek açıklamalardan olduğu ve propaganda düzeyine ulaştığı değerlendirilmiştir (siyasi temelli ifade açıklamalarının değerlendirilmesinde kullanılan ilkeler için bkz. Sinan Akbulut, B. No: 2019/1396, 2/11/2022, § 34). Öte yandan paylaşımın alenileştiği hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır. Başvurucu tarafından ifade açıklamasının aleniyet kazandırma niyetiyle yapılmadığı veya aleniyet kazanması ihtimaline karşı gereken özen yükümlülüğünün gösterildiği de ortaya konulamamıştır.

52. Kamu görevlilerinin özel hayatlarındaki davranışlarının memuriyetlerini etkilemesi hâlinde fiilleriyle orantılı bir disiplin yaptırımına maruz bırakılabileceklerinin kabulü gerekir. Ancak bunun için kamu görevlisinin fiilinin memuriyetini etkilediğinin idari ve yargısal makamlarca ilgili ve yeterli bir gerekçeyle ortaya konulması gerekir (*Yasin Agin ve diğ.leri*, § 63). Bu çerçevede başvuru konusu paylaşımın memuriyete etkilerinin başvuru konusunun sınıf öğretmeni olduğu gözetilerek irdelenmesi gerekmektedir.

53. Başvurucunun bir öğretmen olarak yürüttüğü hizmetin yöneldiği kesim olan çocuklar üzerinde gerek geleceklerinin şekillendirilmesi gerekse sağlıklı bir kişilik edinmeleri noktasında önemli bir rolünün olduğu da kuşkusuzdur. Ülkemizde öğretmenlik mesleği toplum nezdinde diğer kamu görevlerinden farklı bir konumdadır. Bu bağlamda öğretmen yalnızca okul içinde çalışan bir kamu görevlisi olmanın ötesinde toplumu iyiye ve doğruya ulaştırma yolunda eylem ve söylemleri ile emsal teşkil eden ideal bireyi sembolize etmektedir. Bundan dolayı öğretmenler tarafından toplumsal meselelere ilişkin olarak yapılan ifade açıklamalarının herhangi bir vatandaş veya kamu görevlisine kıyasla toplumda daha fazla karşılık bulduğu unutulmamalıdır (*Elif Güneysu*, B. No: 2017/31733, 7/10/2021, § 54; *Cem Özyayın*, B. No: 2017/26800, 13/1/2022, § 42). Bununla birlikte öğretmenin tabi olduğu ödev ve yükümlülüklerin okulla sınırlı olmadığı, öğretmenin bir otorite figürü olmasından hareketle meslek hayatında tabi olduğu ödev ve yükümlülükleri belirli bir dereceye kadar okul dışında da devam ettirmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir (bkz. § 20, 21; *Cem Özyayın*, § 43). Bu anlamda öğretmenlik mesleğinin etki alanı değerlendirildiğinde öğrencilere uygunsuz fikirlerin aşılması tehlikesi başta olmak üzere beraberinde birtakım riskleri getirdiği söylenebilir.

54. Nihayetinde Anayasa Mahkemesinin kanaatine göre başvuru, sosyal paylaşım sitesi üzerinden yaptığı siyasi temelli ifade açıklamasıyla sahip olduğu siyasi görüşünü kamuoyu tarafından bilinir hâle getirmiş ve yürüttüğü kamu görevinin siyasi görüşü üzerinden tanımlanabilmesine neden olmuştur. Bu durum ise idarenin gerek kamusal hizmetlerin üretimi ve sunumunun tarafsızlığı gerekse demokrasinin kırılabilirliğine karşı teminat oluşturma misyonuna aykırı bir durum ortaya çıkarmıştır. Bu sebeple başvurucuya verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının zorunlu olduğu ve bu yönden bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı sonucuna ulaşılmıştır (benzer değerlendirmeler için bkz. *Levent Tunçel*, § 45; *Cem Özyayın*, § 44).

55. Somut olayda başvurunun yukarıda detaylı olarak irdelenen siyasi temelli ifade açıklamasının haricinde çok sayıda farklı eyleminin de disiplin soruşturmasına konu edildiği ve anılan eylemlere mahkeme kararında da yer verildiği görülmüştür (bkz. § 12). Söz konusu eylemlere bakıldığında başvurunun genel olarak terör örgütü YPG/YPJ lehine çok sayıda paylaşımında bulunduğu ve 27/6/2015 tarihli paylaşımın *Ahmet Aslan* (B. No: 2021/23949, 6/10/2022, § 50) kararında belirlenen ve YPG'nin terör örgütü olarak bilinir hâle geldiğinin kabul edildiği 21/5/2015 tarihinden sonra yaptığı, paylaştığı bir fotoğrafta yer alan pankartta ise halk savaşının genişletilerek bölücü terör örgütü liderine özgürlük istendiği gözönüne alındığında anılan eylemlerin Anayasa Mahkemesinin *Mehmet Alanç ve diğerleri* ([GK], B. No: 2017/15462, 29/9/2021) kararında ele aldığı kamu görevlilerinin terör propagandası karşısındaki yükümlülüklerine uygun olduğunu kabul etmek mümkün olmamıştır.

56. Öte yandan idare başvurunun sözü edilen eylemlerini ayrı ayrı cezalandırmak yerine başvurunun lehine olacak şekilde tevhidten cezalandırma yöntemini işleterek başvurucuyu bu eylemler arasında en ağır cezayı gerektiren siyasi temelli ifade açıklaması nedeniyle cezalandırmıştır. Somut olayda bu cezalandırma usulünün işletilmiş olması başvurunun özellikle terör ve şiddete dair diğer eylemlerinin görmezden gelindiği anlamına gelmemekte, sadece sonuç cezada başvuru lehine bir tercih kullanıldığını ifade etmektedir.

57. Sonuç ceza olarak uygulanan siyasi temelli ifade açıklaması gibi eylemler için uygulanacak disiplin cezalarına bakıldığında ise fiilin niteliğine göre kademe ilerlemesinin durdurulması veya devlet memurluğundan çıkarma cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Buna göre başvurucuya seçimlerde belirli bir siyasi partinin lehine oy verilmesi çağrısında bulunma nedeniyle devlet memurluğundan çıkarmaya kıyasla daha alt kategoride yer alan ve kişinin gelir anlamında hayatını idame ettirmesine engel teşkil etmeyecek nitelikteki kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesi nedeniyle müdahalenin orantılı olduğu kanaatine varılmıştır.

58. Açıklanan gerekçelerle Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmesi gerekir.

Selahaddin MENTEŞ bu görüşe katılmamıştır.

## VI. HÜKÜM

Açıklanan gerekçelerle;

A. İfade özgürlüğünün ihlal edildiğine ilişkin iddianın KABUL EDİLEBİLİR OLDUĞUNA OYBİRLİĞİYLE,

B. Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün İHLAL EDİLMEDİĞİNE Selahaddin MENTEŞ'in karşı oyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

C. Yargılama giderlerinin başvuru üzerinde BIRAKILMASINA,

D. Kararın bir örneğinin Adalet Bakanlığına GÖNDERİLMESİNE 5/9/2024 tarihinde karar verildi.

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa Mahkemesi 1.Bölüm 2017/20729 Esas sayılı dosyada sayın çoğunluk tarafından başvurucağın ifade özgürlüğünün ihlal edilmediğine karar verilmiştir. Aşağıda belirttiğim gerekçelerle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

2. Olay ve olgular mahkemenin gerekçeli kararında özetlenmiştir.

3. Başvuru dosyası ve ekleri incelendiğinde başvuru hakkında altı ayrı fiil yönünden inceleme yapıldığı ve her bir fiil yönünden ayrı ayrı disiplin cezası nitelendirilmesi yapıldığı ancak Milli Eğitim Bakanlığı genelgesi uyarınca nitelendirilmesi yapılan cezalar arasında en ağır ceza olan “bir siyasi parti destekleyici nitelikte paylaşımında bulunmak” fiilinin karşılığı olarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının tevhide uygulandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle dosya Anayasa'nın 26. maddesi kapsamında incelenmelidir.

4. Anayasa'nın 26. maddesinde düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti ile ilgili kısmı şöyledir. “Herkes düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hürriyetine sahiptir. Bu hürriyeti resmi makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar...” “Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetini kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunla düzenlenir.”

5. Başvurucağın yaptığı sosyal medya paylaşımı nedeniyle kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması başvurucağın düşünceyi açıklama ve yayma hürriyetine yönelik bir müdahale olduğu kabul edilmelidir.

6. Anayasa Mahkemesinin oturmuş yargı içtihatlarına göre müdahalenin varlığı halinde müdahalenin şartları Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen şartlara uygun olmadığı takdirde Anayasa'nın 26. maddesinde ifadesini bulan düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğüne aykırılık teşkil edecektir.

7. Anayasanın 13. Maddesi “Temel hak ve hürriyetler,... yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, ... demokratik toplum düzeninin... gereklerine ve ölçülülük ilkelerine aykırı olamaz.” Bu sebeplerle müdahalenin Anayasanın 13. maddesinde belirtilen somut başvuruya uygun düşen kanunlar tarafından öngörülme, Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen nedenlere dayanma ve demokratik toplum düzeni gereklerine uygunluk şartlarını sağlayıp sağlamadığının belirlenmesi gerekmektedir.

8. Anayasa Mahkemesi daha önce pek çok kez temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kanunilik ölçütünün ilk olarak şekli bir kanunun varlığını gerekli kıldığını belirtmiştir. (*Tuğba Arslan*, § 96; *Fikriye Aytin ve diğeri*, B. No: 2013/6154, 11/12/2014, § 34). Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklere müdahale eden şekli anlamda bir kanunun varlığını şart koşmasının sebebi bunu biçimsel anlamda hukuk devletinin hem aracı hem de öncülü olarak görmesi nedeniyleyledir. Gerçekten de bir yasama işlemi olarak kanun TBMM iradesinin ürünüdür ve TBMM tarafından Anayasa'da öngörülen kanun yapma usullerine uyularak yapılan işlemlerdir. Bu anlayış temel hak ve özgürlükler alanında önemli bir güvence sağlar (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğeri* [GK], B. No: 2014/920, 25/5/2017, § 54; *Halk Radyo ve Televizyon Yayıncılık A.Ş.*, § 36). Bu sayede yürütme ve

yargı organlarının yasamanın çizdiği ilke ve sınırlara bağlı kalması, hukuk düzeninde Anayasa'nın öngördüğü usule uygun olarak çıkarılan kanunların alt kademelerinde yer alan düzenlemelerle temel hak ve özgürlüklerin kolaylıkla sınırlandırılabilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Anayasa Mahkemesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında şekli anlamda bir kanunun yokluğunu Anayasa'ya aykırılığın ağır bir biçimi olarak kabul etmektedir (*Tuğba Arslan*, § 98; *Ersin Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. ve diğerleri*, § 51).

9. Öte yandan temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin kanunların şeklen var olması yeterli görülemez, aynı zamanda kanunların niteliğine de bakılmalıdır (*Tuğba Arslan*, § 89). Bu anlamıyla kanunilik ölçütü, sınırlamaya ilişkin kuralın erişilebilirliği ve öngörülebilirliği ile kesinliğini ifade eden *belirliliğini* garanti altına alır (*Metin Bayyar ve Halkın Kurtuluş Partisi* [GK], B. No: 2014/15220, 4/6/2015, § 56; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 55; *Halk Radyo ve Televizyon Yayıncılık A.Ş.*, § 37; *Ersin Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. ve diğerleri*, § 54).

10. Belirlilik, bir kuralın keyfiliğe yol açmayacak bir içerikte olmasını ifade eder. Temel hakların sınırlandırılmasına ilişkin kanuni düzenlemenin içerik, amaç ve kapsam bakımından belirli ve muhataplarının hukuksal durumlarını algılayabilecekleri açıklıkta olması gerekir. Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu birtakım güvenceler içermesi gereklidir. Bir kanuni düzenlemede hangi davranış veya olgulara hangi hukuksal sonuçların bağlanacağı ve bu bağlamda kamusal makamlar için nasıl bir müdahale yetkisinin doğacağı belirli bir kesinlik ölçüsünde ortaya konmalıdır. Bu durumda bireylerin hak ve yükümlülüklerini öngörerek davranışlarını bu doğrultuda tanzim etmeleri olanaklı hâle gelebilir. Böylece hukuk güvenliği sağlanarak kamu gücünü kullanan organların keyfi davranışlarının önüne geçilmiş olur (*Hayriye Özdemir*, §§ 56, 57; *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası ve diğerleri*, § 56; *Halk Radyo ve Televizyon Yayıncılık A.Ş.*, § 38; *Ersin Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. ve diğerleri*, § 55) norm denetimine ilişkin kararlarda belirliliğe ilişkin açıklamalar için çok sayıda karar arasında ikisi için bkz. AYM, E.2009/51, K.2010/73, 20/5/2010; AYM, E.2011/18, K.2012/53, 11/4/2012).

11. Bireylerin kendilerine düşen yükümlülükleri öngörme ve davranışlarını ayarlama imkânını vermeyen normlar hukuk güvenliği ilkesini zedeler ve bu da bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini engeller. Hukuksal durumların takdirindeki belirsizlik, temel haklar alanında getirilen güvencelerin işlevsiz hâle gelmesine neden olur (*Sara Akgül* [GK], B. No: 2015/269, 22/11/2018, § 108). Bununla birlikte bir kuralın karmaşık olması ya da belirli ölçülerde soyutluk içermesi, bu nedenle hukuki yardım ile tam olarak anlaşılabilir hâle gelmesi veya kullanılan kavramların anlamlarının hukuksal değerlendirme sonucunda ortaya çıkması tek başına hukuken öngörülebilirlik ilkesine aykırı görülemez. Ayrıca ilgili kanuni düzenleme temel haklara ne oranda müdahale ediyorsa söz konusu düzenlemede aranacak belirlilik oranı da aynı doğrultuda yükselecektir (*Sara Akgül*, § 109; *Hayriye Özdemir*, § 58; *Ersin Basın ve Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. ve diğerleri*, § 56).

12. Somut olay yukarıda belirtilen ilkeler bağlamında değerlendirildiğinde tevhidten cezalandırılma yöntemi Anayasa Mahkemesi'nin ilkeleri doğrultusunda ele alınıp değerlendirilmelidir.

### 13. Tevhiden Cezalandırma Yönteminin Şekli Anlamda Kanuni Bir Dayanağının Bulunup Bulunmadığının Değerlendirilmesi

14. Somut olayda, başvuru hakkında altı ayrı fiil yönünden disiplin soruşturması yürütülmüş ve her bir eylem için disiplin yönünden ayrı ayrı hukuki nitelendirme yapılmıştır. Raporunda, başvurucaunun eylemlerinden bir tanesinin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını, kalanların ise ayrı ayrı kınama cezasını gerektirdiği ifade edilmiştir. Ancak raporun sonuç kısmında her bir eylemin ayrı ayrı cezalandırılması yerine tevhiden cezalandırmaya ilişkin genelge uyarınca bu cezalar arasından en ağır ceza olan kademe ilerlemesinin durdurulması cezası teklif edilmiş ve idare bu şekilde işlem tesis etmiştir. Buna göre somut olaya konu müdahalenin 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (o) alt bendine göre yapılması nedeniyle ilk bakışta kanunilik şartını sağladığı söylenebilirse de gerek başvurucaunun eylemlerinin tamamının hukuki nitelendirmesi yapıldıktan sonra tevhiden cezalandırılması gerekse benimsenen tevhid yönteminin idari işlemin esasını doğrudan etkilemesi karşısında müdahalenin sonucu itibarıyla bir kanun maddesi üzerinden yapılmasının tek başına kanunilik şartını sağlamayacağı kabul edilmelidir. Dolayısıyla şu hâlde başvuru konusu işlemin esaslı unsuru olan tevhiden cezalandırma yönteminin de kanunilik bakımından incelenmesi gerekir.

15. Başvuruca, bir öğretmen olarak kamuda görev yapmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*" hükmüne yer verilmiştir. Bu itibarla disiplin cezalarının Milli Eğitim Bakanlığı personeline tevhiden uygulanabilmesine imkan tanıyan somut olaya konu yöntemin de doğrudan kamu görevlilerinin yükümlülüklerine ilişkin olması nedeniyle kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bunun yanında bazı durumlarda kanun koyucunun ihdas etmek istediği müessesenin çerçevesini ve temel değişkenlerini kanunla belirledikten sonra uygulamaya ilişkin bir takım hususların düzenlenmesini idareye bıraktığı görülmekte ise de somut olayda bu duruma izin veren bir kanun hükmü de bulunmamaktadır (İdarece yapılan düzenlemelere ilişkin olarak bkz. AYM, E.2015/41, K2017/98, 4/5/2017, § 71; *Hüsnü Şimşek*, B. No: 2015/9734, 11/10/2018, § 41).

16. Öte yandan Milli Eğitim Bakanlığı yönetime ilişkin olarak Danıştay kararları ışığında bir genelge yayınlamıştır (bkz. § 16). Ancak Genelgede tevhiden cezalandırma yönteminin "*yalnızca aynı kanunda yer alan eylemlere uygulanabileceği ve farklı kanunlarda düzenlenen eylemler yönünden ise bu yola başvurulamayacağı belirtilmesi*" haricinde yöntemin tanımı, hangi şartlarda ve ne şekilde uygulanacağı gibi hususlarda herhangi bir açıklama yapılmamıştır (genelgeye konu edilen Danıştay kararları için bkz. §§ 17, 21)

17. Genelge tıpkı yönerge, tebliğ veya talimat gibi kanun altı düzenleyici idari işlemlerden biridir. Türk Dil Kurumu genelgeyi, "*Yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasında yol göstermek, herhangi bir konuda aydınlatmak, dikkat çekmek üzere ilgililere gönderilen yazı; tamim, sirküler*" olarak tanımlamıştır. Bu bağlamda genelgenin aydınlatıcı ve yol gösterici nitelikte bir idari metin olmanın ötesinde kurucu bir fonksiyona sahip olduğunu ya da bir başka ifadeyle somut olaydaki gibi bir meseleyi ilk elden düzenleyebileceğini söylemek ilkesel olarak mümkün değildir.

18. Bununla birlikte genelgelerin hukukun bir kaynağı olduğu ancak tevhiden cezalandırma konulu genelgenin temel hak ve özgürlükleri etkileme kapasitesi gözetildiğinde tamamen biçimsel kanunilik ilkesi temelinde örgütlenen bu alanda hiçbir zaman "*kanun*"



niteliğinde kural özelliği kazanamayacağını da vurgulamak gerekir. Bunun yanında genelgenin yüksek yargı kararları gözetilerek hazırlanması nedeniyle bir anlamda hukukun farklı bir kaynağı olan içtihat hukukundan beslendiği söylenebilirse de söz konusu niteliğin de genelgeye kanun özelliği kazandırmayacağı açıktır (hakimin yarattığı hukukun yasal niteliği için bkz. *Tuğba Arslan*, § 96).

19. Dolayısıyla şu halde tevhidten cezalandırma yönteminin şekli anlamda kanuni bir dayanağa sahip olduğundan söz etmek mümkün değildir (şekli anlamda kanunilik ihlali verilen kararlar için bkz. *Elegance Hotel Turizm İşletmeleri A.Ş.* [GK], B. No: 2015/19953, 26/6/2019; *İskenderun Demir ve Çelik A.Ş.* [GK], B. No: 2015/941, 25/10/2018; *Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.* (4) [GK], B. No: 2017/36186, 28/12/2022).

## 20. Tevhiden Cezalandırma Yönteminin Belirli Yönünden Değerlendirilmesi

21. Öte yandan tevhidten cezalandırma yöntemi kullanılarak verilen disiplin cezalarının değerlendirildiği Danıştay kararlarında yukarıda varılan sonuç doğrultusunda bu yöntemin yasal bir temeli bulunmadığının belirtilmesine rağmen uygulamanın cezalandırılan kişilerin lehine olduğu ve mahkemelerin yasal olmadığı gerekçesiyle bu uygulamayı ortadan kaldıracak şekilde karar vermesinin hukuka uygun olmayacağı sonuçlarına varılmıştır (bkz. § 17). Danıştay aynı yöndeki başka bir kararında ise bu sonuca ek olarak açılan iptal davalarında tevhidten ceza verilemeyeceği ve her fiil için ayrı ceza verilmesi gerektiği yolunda karar verilmesinin davacıları aleyhine sonuçlar doğuracağından hak arama hürriyetine aykırı olacağını da vurgulamıştır (bkz. § 18). Bu itibarla anılan yöntemin somut olaydaki uygulamasının belirli olup olmadığının irdelenmesi gerekir.

22. Tevhiden cezalandırma, Milli Eğitim Bakanlığının uygulamalarıyla şekillenmiş bir disiplin cezası takdir yöntemidir. İdare anılan yöntem ile disiplin cezasına konu edilebilecek nitelikte birden fazla eylemde bulunan personelin her bir eylemini ayrı ayrı cezalandırmak yerine bu eylemler için mevzuatın öngördüğü cezalar arasından en ağır olan cezayı tek disiplin cezası olarak takdir edebilmektedir. Başka bir ifadeyle disiplin soruşturması sürecinde bütün eylemlerin hukuki nitelendirilmesi yapılmakla birlikte bu nitelendirmeler sonucunda eylemler özelinde ayrı ayrı öngörülen cezalardan en ağır olanı tüm eylemleri kapsayacak şekilde verilmemekte bunun yerine bu eylemler arasından en ağır cezayı gerektiren eylemden dolayı tek ceza verilmektedir. Nitekim Danıştayın tevhidten cezalandırma sonucu verilen disiplin cezasının nasıl incelenmesi gerektiğine ilişkin kararlarına bakıldığında da bu yöntem kapsamında hukuki nitelendirilmesi yapılan tüm eylemlerden yalnızca en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemlerin incelendiği bunun dışında kalan ve daha alt cezaları gerektiren eylemlerin ise yargılamaya konu edilmediği görülmektedir (bkz. §§ 19, 20).

23. Buna göre uygulamada tevhid edilen cezaya ulaşmak için en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemlerin tek başına yeterli olduğu ve bu bağlamda daha alt cezaları gerektiren diğer eylemlerin yokluğunda dahi sonuç cezaya ulaşılabilirdiği; Danıştay içtihadında ise eylemlerden yalnızca en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemlerin incelendiği (bkz. § 49) gözetildiğinde diğer eylemler yönünden yapılan hukuki nitelendirmelerin bilgilendirme maksadıyla yapıldığı ve sonuç cezaya ulaşmaya herhangi bir katkı sunmadığı kabul edilmelidir. Dolayısıyla şu halde yöntemin tevhid olarak adlandırılması nedeniyle uygulamada bütün eylemlerin değerlendirilip içtima edilerek tek bir ceza verildiğinden söz edilemez.

24. Aksi yönde yapılacak bir değerlendirme ise tevhidten cezalandırma neticesinde en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemler yönünden tesis edilen yalnızca bir idari işlem olmasına rağmen idarece herhangi bir idari işleme bağlanmayan ve bu bağlamda kesin ve yürütülebilir özellikte olmayan eylemlerin de yargısal denetime tabi tutulması anlamına gelecektir. Ancak 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin ikinci fıkrasında; idari yargı yetkisinin, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunun, idari mahkemelerinin ise yerindelik denetimi yapamayacaklarının, idari işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremeyeceklerinin belirtilmesi karşısında yargısal makamların idari işleme bağlanmayan diğer eylemleri nihai ceza üzerinden denetleyebileceklerini kabul etmek mümkün olmamıştır.

25. Öte yandan somut olayda idare mahkemesi, yukarıda detaylı olarak yapılan açıklamaların aksine en ağır cezaya sebep olan eylemin dışında diğer eylemleri de yargılamaya konu ederek idari işlemi denetlemiştir (bkz. § 13). Hâlbuki tevhidten cezalandırma uygulamasında öğretmenin birden fazla eylemi varsa en ağır cezayı gerektiren eylemden ötürü ceza uygulanmakta ve bu sebeple sadece söz konusu eylem ile uygulanan ceza denetlenebilmektedir (bkz. § § 19, 20). Bu itibarla yasal dayanağı olmamasına rağmen kişinin lehine olduğu gerekçesiyle uygulanmasına cevaz verilen tevhidten cezalandırma yönteminin somut olaydaki uygulaması başvurunun aleyhine bir sonuç doğurmuştur.

26. Bunun yanında idare mahkemesinin benimsediği bu inceleme yönteminde tüm eylemlerin denetlenmesi söz konusu olduğundan en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemlerin bu cezayı gerektirecek nitelikte olmaması nedeniyle hukuka aykırı, diğer eylemlerin cezalandırılmasının ise hukuka uygun olduğu gibi bir sonuca ulaşılabilmesi mümkün hale gelmektedir. Bu durum ise idarenin herhangi bir idari işleme bağlamadığı eylemler yönünden de mahkemelerin hüküm kurmasına, başka bir ifadeyle idarenin tevhidten cezalandırma yönünde kullandığı takdir hakkının mahkemelerce ortadan kaldırılmasına sebep olacağından idari mahkemelerinin yerindelik denetimi yapamayacağına ilişkin kanun hükmüne de aykırı olacaktır (bkz. § 45). Diğer yandan mahkemelerin en ağır cezayı gerektiren eylem veya eylemlerin bu cezayı gerektirdiği sonucuna ulaşması halinde ise işlemin hukuka uygunluğu konusunda yeterli gerekçe sağlanacağından diğer eylemlerin denetlenmesi usul ekonomisi ilkesine aykırılık teşkil edecektir.

27. Bu itibarla mevcut genelgenin tevhidten cezalandırma yönteminin tanımını, hangi şartlarda ve ne şekilde uygulanacağı gibi hususları açıklamadığı (bkz. § 16); Danıştay içtihadının ise istikrarlı bir şekilde devam etmesine rağmen somut olayda olduğu gibi yöntemin nasıl uygulanacağına ilişkin farklılıkları gideremediği anlaşıldığından mevcut genelge ve Danıştay içtihadının tevhidten cezalandırma yöntemine ilişkin yeterli belirliliği sağlamadığı değerlendirilmiştir.

28. Sonuç olarak somut olaya konu cezalandırma yönteminin kamu gücünü kullanan organların keyfi davranışlarının önüne geçen ve kişilerin hukuku bilmelerine yardımcı olacak, erişilebilir, öngörülebilir ve kesin nitelikte bir kanun hükmüne dayanmadığı ve mevcut genelge ile Danıştay içtihadının da yöntemin nasıl uygulanacağına ilişkin yeterli belirliliği ve öngörülebilirliği sağlamadığı anlaşıldığından şu hâlde tevhidten cezalandırma yöntemi üzerinden yapılan başvuru konusu müdahalenin kanunilik şartını taşımadığı kanaatine ulaşılmalıdır.

29. Açıklanan gerekçelerle başvurucunun Anayasa'nın 26. maddesinde güvence altına alınan ifade özgürlüğünün ihlal edildiğine karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle sayın çoğunluğun görüşüne katılmadım.

Üye  
Selahaddin MENTEŞ