

**DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN
SORUMLULUĞU**

DUYGU KULAÇ

HAZİRAN, 2019

**DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN
SORUMLULUĞU**

DUYGU KULAÇ

HUKUK YÜKSEK LİSANS TEZİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Tervik Sönmez KÜÇÜK

YEDİTEPE ÜNİVERSİTESİ

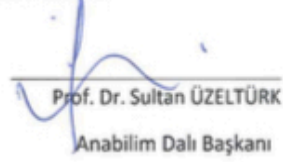
HAZİRAN, 2019

Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı



Prof. Dr. M. Fazıl GÜLER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Bu tezin Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm şartları sağladığını tasdik ederim.



Prof. Dr. Sultan ÜZELTÜRK
Anabilim Dalı Başkanı

Okuduğumuz ve savunmasını dinlediğimiz bu tezin Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm kapsam ve kalite şartlarını sağladığını beyan ederiz.



Dr. Öğr. Üyesi Tevfik Sönmez KÜÇÜK
Tez Danışmanı

Jüri Üyeleri

Prof. Dr. O. Korkut KANADOĞLU (Girne Üniversitesi)
Prof. Dr. Ekrem Ali AKARTÜRK (Yeditepe Üniversitesi)
Dr. Öğr. Üyesi Tevfik Sönmez KÜÇÜK (Yeditepe Üniversitesi)



İNTİHAL

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanışında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

Tarih : 26.07.2019
Ad/soyad : Duygu Kulaç

İmza:



ABSTRACT

Civil servants are subjected some liabilities in consequence of their statutes. Disciplinary liability, one of these liabilities, is embodied in Civil Servants Law no. 657. Mentioned Law, embraces a gradual system in terms of disciplinary punishments. In this gradual system, disciplinary punishments are inflicted according to the quantity of the disciplinary actions. Disciplinary punishments are indispensable for holding of the public services properly.

Concepts of civil servant and discipline, functions of discipline, relationship among the discipline and public service, disciplinary proceeding, disciplinary punishments, legal characteristics of disciplinary punishments and remedies against the disciplinary punishments were scrutinized in this study.

Key words: Public service, discipline, civil servant, disciplinary proceeding, disciplinary actions, disciplinary punishment.

ÖZET

Devlet memurları, sahip oldukları statü sebebiyle bazı yükümlülöklere tabidir. Bu yükümlölöklölerden biri olan disiplin sorumluluğu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Anılan kanun, disiplin cezaları bakımından kademeli bir sistem benimsemiştir. Bu kademeli sistemde disiplin cezaları, işlenen disiplin suçlarının şiddetine göre verilmektedir. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi ifası için olmazsa olmaz niteliktedir.

Bu çalışmada, devlet memuru ve disiplin kavramları, disiplinin işlevleri, disiplin ve kamu hizmeti arasındaki ilişki, disiplin soruşturmaları, disiplin cezaları, disiplin cezalarının hukuki niteliği ve disiplin cezalarına karşı başvuru yolları detaylı bir şekilde incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, disiplin, devlet memuru, disiplin soruşturmaları, disiplin suçu, disiplin cezası.

İÇİNDEKİLER

Onay Sayfası.....	i
İntihal.....	ii
Abstract.....	iii
Özet.....	iv
Kısaltmalar.....	ix
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURU VE DİSİPLİN

I. Kamu Görevlisi.....	3
A. Kamu Görevlisi Kavramı.....	3
B. Bir Kamu Görevlisi Türü Olarak Devlet Memuru.....	5
1. Anayasa'ya Göre Devlet Memuru.....	5
a. Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Diğer Kamu Tüzel Kişilerinde Görev Yapmak.....	7
b. Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Bir Kamu Hizmetinde Görev Yapmak.....	9
c. Asli ve Sürekli Görevleri Yerine Getirmek.....	12
2. Türk Ceza Kanunu'na Göre Devlet Memuru.....	14
3. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Devlet Memuru.....	15
II. İdari Yaptırım.....	16
A. İdari Yaptırım Kavramı.....	16
B. Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Disiplin.....	20
1. Disiplin Kavramı.....	20
2. Disiplin Kavramının İşlevleri.....	21
a. Kurum Düzenini Sağlama ve Koruma İşlevi.....	21
b. Caydırma İşlevi.....	22
c. Eğitim İşlevi.....	23

d. Kamu Hizmetini Sağlama İşlevi.....	24
C. Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği.....	25
1. Yargı Kararı Olduğu Görüşü.....	27
2. Yargı Kararı Benzeri İşlem Olduğu Görüşü.....	28
3. İdari İşlem Olduğu Görüşü.....	28
D. Disiplin Cezası ile Adli Ceza Arasındaki Farklar.....	29

İKİNCİ BÖLÜM

DİSİPLİN SORUŞTURMASI

I. Disiplin Soruşturması.....	31
A. Disiplin Soruşturması Kavramı.....	31
B. Disiplin Soruşturmasının Özellikleri.....	32
1. Soruşturmacının Hukuki Statüsü.....	32
2. Bağımsız ve Tarafsız Bir Soruşturmacı.....	33
3. Hukuka Uygun Bir Soruşturma Raporu.....	34
4. Soruşturmacı ile Disiplin Cezasını Veren Amirin Farklılığı.....	35
II. Disiplin Soruşturmasının İdari Usulü.....	36
A. Hazırlık Aşaması.....	36
1. Soruşturmaya Başlanma Kararı Alınması.....	36
2. Soruşturma Emri Verilmesi	39
3. Soruşturma Yapabilecek Merciler.....	39
a. Disiplin Amiri	39
b. Soruşturmacı.....	40
c. Devlet Denetleme Kurulu.....	41
B. Soruşturma Aşaması.....	43
1. Delillerin Toplanması.....	43
a. İfade ve savunma alınması.....	48
b. Tanık Beyanı.....	52
c. Bilirkişi Raporu.....	55
d. Keşif.....	58
2. Soruşturma Raporunun Oluşturulması.....	58
C. Karar Aşaması.....	59

1. Karar Vermeye veya Onaylama Yetkili Makamlar.....	59
a. Disiplin Amirleri.....	60
(1) Disiplin Cezası Verme Yetkisinin Devredilemezliği.....	60
(2) Vekilin Disiplin Cezası Verme Yetkisi.....	62
(3) Görev Yeri Değiştirilen Memur Hakkında Disiplin Cezası Verme Yetkisi.....	62
b. Disiplin Kurulları.....	63
2. Zamanaşımı.....	66
a. Soruşturma Zamanaşımı.....	67
b. Ceza Zamanaşımı.....	68
D. Soruşturma Sürecine Hâkim Olan Ceza Hukuku İlkeleri.....	69
1. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi.....	69
2. Lehe Olan Hükmün Uygulanması İlkesi.....	71
3. Kanunilik İlkesi.....	72
4. Ne Bis In Idem İlkesi.....	78
5. Gizlilik İlkesi.....	79

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DİSİPLİN CEZASI VE DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

I. Disiplin Cezası.....	81
A. Disiplin Cezası Türleri.....	82
B. Disiplin Cezalarında Nitelikli Haller.....	86
1. Bir Ağırlaştırıcı Hal Olarak Tekerrür.....	86
2. Hafifletici Haller.....	88
a. Olumlu Sicil Sebebiyle Takdir Yetkisi Kullanımı.....	88
b. Haksız Tahrik.....	90
3. Disiplin Cezalarının Kariyer İlkesi İle İlişkisi.....	91
C. Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkileri.....	93
D. Disiplin Cezalarının Affı.....	96
II. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları.....	97
A. İdari İtiraz.....	97

B. İptal Davası.....	100
SONUÇ.....	103
KAYNAKÇA.....	105



KISALTMALAR

ABD	:	Ankara Barosu Dergisi
AİD	:	Amme İdaresi Dergisi
AKÜHFD	:	Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜHFD	:	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AY	:	Anayasa
AYD	:	Anayasa Yargısı Dergisi
AYİMD	:	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
CHD	:	Ceza Hukuku Dergisi
CMK	:	Ceza Muhakemesi Kanunu
ÇÜHFD	:	Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
ÇYYD	:	Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
DİİDK	:	Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DİİDGK	:	Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DMK	:	Devlet Memurları Kanunu
E.	:	Esas
E.T.	:	Erişim Tarihi
EÜHFD	:	Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
FHD	:	Fasikül Hukuk Dergisi
GSÜHFD	:	Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜHFD	:	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
HMK	:	Hukuk Muhakemeleri Kanunu
İBD	:	İstanbul Barosu Dergisi
İKÜHFD	:	İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

İÜHFM	:	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	:	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	:	Karar
KÜHFD	:	KTO Karatay Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
MELÜHFD	:	Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
MEÜHFD	:	Mevlana Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
MÜHF-HAD	:	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa
SÜHFD	:	Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TBBD	:	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
THD	:	Terazi Hukuk Dergisi
TNBHD	:	Türkiye Noterler Birliği Hukuk Dergisi
UMD	:	Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi
YBÜHFD	:	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
YÜHFD	:	Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

GİRİŞ

Bir kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi için o hizmetin yerine getirilmesinde rolü olan herkesin görevini zamanında ve usulüne uygun şekilde yapması gerekir. Bunu bir dişli çark gibi düşünebiliriz. Birinde çıkan sorun diğerlerini de etkileyecek ve çarkın düzgün çalışmasını engelleyecektir. Disiplin cezaları devlet memurlarına görevlerini layıkıyla yapmalarını hatırlatmak için Demokles’in kılıcı gibi başlarının üzerinde sallanmaktadır. Bu sebeple İdarenin en temel fonksiyonlarından biri olan kamu hizmetinin gereği gibi yerine getirilmesi için disiplin cezaları olmazsa olmaz niteliktedir.

Kurum içi düzeni bozmanın derecesine göre, disiplin cezalarının şiddetleri değişmektedir. Kurum içi düzen ne kadar çok bozulursa memurun maruz kalacağı disiplin cezasının şiddeti de o derece artacaktır. Disiplin cezaları elbette caydırıcı olmalıdır; ancak bu cezaların teklif ve uygulamasında yetkili olan makamlar da yetkilerinin denetim altında olduğunu bilmelidirler. Disiplin yoluyla kurum içi düzen ve gereği gibi yürütülen kamu hizmetleri temel hedef olmalıdır. Diğer taraftansa bir idari usul yasası çıkarılarak disiplin sorumluluğuna ilişkin tüm sürecin objektif hukuk kurallarına bağlanması yahut Devlet Memurları Kanunu’nda eksik olan usule ilişkin düzenlemelerin eklenmesi faydalı olacaktır.

Çalışmanın başlığı olarak tercih edilen terminoloji “disiplin suç ve cezaları” şeklinde değil “disiplin sorumluluğu” şeklindedir. Bunun sebebi disiplin sorumluluğunun disiplin suç ve cezalarına göre daha geniş bir kavram olmasıdır. Bu nedenle, disiplin kavramının varoluş amacı, cezanın son çare olması, disiplin uygulamalarının daha şeffaf ve öz disiplin anlayışına nasıl dönüştürülebileceği ve bunların kamu hizmetlerini nasıl etkileyeceği üzerinde durulmuştur.

Bu çalışmanın hedefi; devlet memurlarının disiplin sorumluluğunun mevcut durumunu tespit etmek, ceza ve idare hukuku varken ayrı bir disiplin hukukuna neden ihtiyaç duyulduğu ve devlet memurlarına ilişkin mevcut disiplin uygulamalarındaki hukuka aykırılıkların nasıl düzeltilebileceği, eksiklerin ise ne şekilde tamamlanabileceği sorularına cevap aramaktır.

Çalışmamızın birinci bölümünde kavramsal açıklamalarımıza yer verilmiştir. Bir kamu görevlisi olarak devlet memuru ve idari yaptırım türü olarak disiplin kavramı detaylı bir şekilde inceleme konusu yapılmıştır. Aynı zamanda disiplin cezalarının işlevi, hukuki niteliği ve adli cezalarla arasındaki farklara değinilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde disiplin soruşturması ve disiplin soruşturmasının aşamaları incelenmiştir. Yapılan incelemede; hazırlık, soruşturma ve karar aşamaları detaylı bir şekilde alınarak yargı kararlarına da yer verilmiştir. Son olarak disiplin soruşturmasına hâkim olan ceza hukuku ilkelerinden bahsedilmiştir.

Çalışmamızın üçüncü bölümünde ise, disiplin cezası türleri, disiplin cezalarında nitelikli haller, ceza mahkemesi kararlarının disiplin cezalarına etkisi, disiplin cezalarının affı ve disiplin cezalarına karşı başvuru yolları inceleme konusu yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET MEMURU VE DİSİPLİN

I. Kamu Görevlisi

A. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişilere kamu görevlisi denir¹. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi hem sayı hem donanım bakımından yeterli durumda bulunan kamu görevlilerinin varlığına bağlıdır².

Kamu görevlilerinin kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı olarak çalışmaları gerekir. Bu sebeple, yaptıkları faaliyetler kamu hizmeti olsa da serbest çalışan kişiler örneğin serbest çalışan avukatlar³ kamu görevlisi değildir⁴. Anayasa Mahkemesi de bir kararında yeminli serbest mimar ve mühendislik bürosu çalışanlarının merkezi idare ile aralarında statüer bir bağ olmadığı gerekçesiyle söz konusu kişilerin kamu görevlisi olmadığına hükmetmiştir⁵. Özel hukuk tüzel kişilerin istihdam edilen kişiler ile kamu kesimindeki bir tüzel kişiliğe bağlı olmaksızın kamuya yararlı bir hizmet yerine getiren kişiler, örneğin; taksiciler ve fırıncılar, kamu görevlisi değildir⁶.

Kamu görevlisi kavramının kapsamı konusunda bir uzlaşma bulunmamakla birlikte, söz konusu kavram çoğunlukla geniş ve dar anlamda olarak iki farklı şekilde sınıflandırılmaktadır⁷. Geniş anlamda kamu görevlisi hukuki durumlarına veya yerine getirdikleri faaliyetin niteliğine

¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK/ Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 803.

² Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 197.

³ 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 1. Maddesinin 1. Fıkrasında; "Avukatlık, bir kamu hizmeti ve serbest bir meslektir." düzenlemesine yer verilmiştir.

⁴ Tayfun AKGÜNER, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2016, s. 47.

⁵ "...Büro elemanları ile merkezi idare arasında statüer bir ilişki de yoktur. Bir başka deyişle memurlar ve diğer kamu görevlileri için Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen niteliklerinin, atamalarının, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin kuralın yeminli büro elemanları yönünden uygulama olanağı bulunmamaktadır." Anayasa Mahkemesi, 11 Aralık 1986 Tarih ve E. 1985/11, K. 1986/29 Sayılı Karar.

⁶ Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 717.

⁷ Mehmet Rauf KARSLI, **İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 4.

bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi ifade etmektedir⁸. Bakanlar, il genel meclisi üyeleri, belediye başkanları gibi siyasiler ile kamuda özel hukuk hükümlerine çalışan işçiler de bu kavramın kapsamına girer. Geniş anlamda kamu görevlisi olmak için sahip olunması gereken tek özellik kamu kesiminde “görev” yapmaktır⁹. Dar anlamda kamu görevlisi ise devletin siyasi organlarındaki görevliler ile özel hukuka tabi olarak çalışan işçileri dışarıda bırakınca kalan kamu görevlilerini ifade eder¹⁰. Dar anlamda kamu görevlisi kavramında ayırıcı unsur “görev” yapmak iken; geniş anlamda kamu görevlisinde “meslek” ifasıdır. Geniş anlamda kamu görevlileri özel hukuka veya kamu hukukuna tabi olabilirken, dar anlamda kamu görevlileri kamu hukukuna tabidir. Bu sebeple geniş anlamda kamu görevlileri ile idare arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların hangi yargı kolunun görev alanına gireceği kamu görevlisinin niteliğine göre tespit edilirken, dar anlamda kamu görevlileri ile idare arasında çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür¹¹. Anayasanın kamu görevlilerini “dar anlamda kamu görevlisi” olarak ele aldığı öğretide ağırlık görüşü olarak kabul edilmektedir¹².

Gözler ise kamu görevlilerini; en geniş anlamda, geniş anlamda, dar anlamda ve en dar anlamda olarak dört farklı şekilde sınıflandırmaktadır. En geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, bir diğer ismiyle kamu personeli, kamu sektöründe görev yapan herkesi kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi ise kamu kesiminde görev alan ve kamu hukuku kurallarına tabi kişileri ifade etmektedir. Buna göre devlet başkanı, bakanlar, milletvekilleri gibi siyasi kişiler de bu kapsamdadır. Yalnızca kamu kesiminde özel hukuk hükümlerine göre çalışan işçiler bu kapsama girmemektedir. Dar anlamda kamu görevlisi ise kamu tüzel kişilerinde mesleğini yerine getiren, bu mesleği dolayısıyla aylık alan ve kamu hukukuna tabi kişileri ifade etmektedir. Bu kişiler memurlar ve idareyle arasında idari hizmet sözleşmesi bağı olan sözleşmeli personeldir. En dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine ise sadece devlet memurları girmektedir¹³. Sınıflandırma farklılıklarını bir kenara bırakacak olursak öğretide hemfikir olunan husus, dar anlamda kamu görevlisi kavramının idare hukukunun konusunu oluşturduğudur¹⁴.

⁸ Metin GÜNDAĞ, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015, s. 580.

⁹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 717.

¹⁰ Ender Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 848.

¹¹ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 718.

¹² GÜNDAĞ; s. 581; AKGÜNER, s. 47; ATAY, s. 852-853; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 718.

¹³ Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s. 623-625; Benzer yöndeki görüş için bkz. Nihat KAYAR, **Kamu Personel Yönetimi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s. 26.

¹⁴ GÜNDAĞ; s. 580; Turan YILDIRIM/Melikşah YASİN/Nur KAMAN/H. Eyüp ÖZDEMİR/Gül ÜSTÜN/Özge OKAY TEKİNSOY, **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 140; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 625; KARSLI, s. 6.

B. Bir Kamu Görevlisi Türü Olarak Devlet Memuru

Her ülke sosyal, ekonomik ve tarihsel deneyimleri ışığında kendine özgü bir kamu personel hukuku oluşturmaktadır. Bu sebeple evrensel bir devlet memuru tanımı bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda ve çeşitli kanunlarda da devlet memuru kavramını tanımlayan ifadeler yer almaktadır. Ancak söz konusu tanımlar sadece ilgili kanunun korumak istediği hukuki değer kapsamında bir anlam ifade etmektedir. Bu sebeple belirtilen ifadelerden birini devlet memuru tanımı olarak kabul etmek doğru olmayacaktır¹⁵. Devlet memurluğuna ilişkin belirtilmesi gereken temel husus ise kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi uyarınca bir meslek olduğudur¹⁶. Söz konusu ilke sayesinde devlet memurları “memur teminatı” olarak ifade edilen anayasal güvence kapsamında görevlerini yerine getirmektedir¹⁷. Aşağıda öncelikle Anayasa sonra da sırasıyla Türk Ceza Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu bakımından devlet memuru kavramı incelenecektir.

1. Anayasa'ya göre Devlet Memuru

Genel geçer bir devlet memuru tanımı olmamakla beraber, memur teminatı bütün ülkelerde önemsenmekte ve belirli noktaları anayasal güvenceye kavuşturulmaktadır. Memurlara güvence tanıyan pek çok Anayasada ise bir memur tanımına yer verilmediği görülmektedir¹⁸. Anayasal anlamda üzerinde uzlaşılan husus ise, memurluğun en temel kamu görevlisi türü olmasının yanı sıra esaslı unsurlarının kamu hizmeti ve kadro olmasıdır¹⁹.

Osmanlı-Türk Anayasal gelişmelerine baktığımızda 1876 Kanun-i Esasisi'nde ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda memurun tanımının yapılmadığı görülmektedir. 1924 Anayasası 92 ila 94. maddelerinde memurdan bahsedilmiş; ancak yine bir memur tanımı yapılmamıştır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “*Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu*

¹⁵ AKGÜNER, s. 65.

¹⁶ GÜNDAY, s. 589.

¹⁷ Oğuz SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 39.

¹⁸ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası Md. 33, Portekiz Anayasası Md. 266, Fransa Anayasası Md. 34, İtalya Anayasası Md. 51 ve Hollanda Anayasası Md. 109 incelendiğinde bir memur tanımına yer verilmediği ortaya çıkmaktadır. Söz konusu düzenlemeler Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile karşılaştırıldığında ise, Md. 128'de yer alan “*memurların hukuki statülerinin kanunla düzenlenmesi*” ile Md. 70'de yer alan “*kamu hizmetine girmekte her vatandaşa eşit imkân tanınması*” hususlarının tüm Anayasalar bakımından ortak noktalar niteliğinde olduğu görülmektedir.

¹⁹ İsmet GİRİTLİ, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975, s. 273-276.

hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” şeklindeki hüküm memur kavramına bir anayasal güvence ve tanım olarak kabul edilmiştir. Buna göre memur, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren kamu görevlisidir²⁰.

1982 Anayasası ise getirdiği yeni düzenleme ile memurların yanına “*diğer kamu görevlileri*” ifadesini eklemiştir. Söz konusu değişikliğin memur kavramının tanımlanmasını zorlaştırdığı hatta memur ile diğer kamu görevlisi kavramlarının birbirinden ayırt edilmesini engellediği ileri sürülmüştür²¹. Ancak **Aslan**’a göre memur kavramının toplumsal ve hukuki bir alt yapısı ve dolayısıyla tanımı mevcuttur. Buna göre memur, Anayasa’nın 70. maddesi gereğince vatandaşlar arasından eşitlik ve serbestlik ilkelerine göre belirlenen, ürettiği mal veya hizmet aracılığıyla değil aylığı ile geçimini sağlayan ve sözleşme ile değil statü ile istihdam edilen kişidir²².

Devlet memurluğu kavramını Anayasanın 128. Maddesi gereğince²³ tanımlayan görüşe göre, anılan maddedeki şartlar bir kamu görevlisinin “memur ve diğer kamu görevlisi” olmak için taşıması gereken özellikler olup; zımni olarak bir tanım ortaya koymaktadır²⁴. Anayasa koyucu 128. maddeyi düzenlerken “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*” ifadesine yer verdiğinden kamu görevlisi kavramının ana aktörü devlet memurluğudur²⁵. Bir görevin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gereken nitelikte olabilmesi için Anayasanın 128. maddesinde sayılan özelliklerin hepsini taşıması gerekir²⁶. Bu özelliklere sırasıyla yer verilecektir.

²⁰ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 30-31.

²¹ Sait GÜRAN, “*Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*”, **AYD**, C. 6, Ankara, 1984, s. 44.

²² Onur Ender ASLAN, **1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Yönetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007, s. 47-48.

²³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 128/1: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

²⁴ KAYAR, s. 38; DEMİR, s. 7; AKYILMAZ/SEZGİNER/ KAYA, s. 728.

²⁵ İl Han ÖZAY, **Gün Işığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 999.

²⁶ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 636.

a. Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Diğer Kamu Tüzel Kişilerinde Görev Yapmak

Bir kişinin devlet memuru unvanını taşıyabilmesi için öncelikle görev yapacağı bir kamu tüzel kişinin bulunması gerekir²⁷. Yönetici kavramı ile devlet kavramının birbiriyle kaynaşmasını engellemek ve devletin sürekliliğini sağlamak amacıyla devlete tüzel kişilik verilmiştir²⁸. Yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi sonucu ise devlet tüzel kişiliğinin dışında diğer kamu tüzel kişileri ortaya çıkmıştır²⁹. Bu kişiler, bazı devlet yetkilerine ve kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olmakla beraber yükümlülöklere de tabidirler³⁰. Ayrıca devlet tüzel kişiliği dilediği alanda çalışmalar yürütebilirken diğer kamu tüzel kişilerinin faaliyet alanları ayrıca ve açıkça düzenlenmeye muhtaçtır³¹. Bu sebeple egemen kamu tüzel kişisi devlettir³².

Diğer kamu tüzel kişileri, yer bakımından ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak ikili ayrıma tabidir. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları mahalli idareler olan il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ise kamu iktisadi teşebbüsleri başta olmak üzere, üniversiteler, meslek odaları gibi kurumlardır³³. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu³⁴ gibi kamu tüzel kişileri kaynağını Anayasadan almaktadır³⁵. Bazı kamu tüzel kişileri ise Anayasa tarafından kurulmamıştır ancak Anayasa'nın 123. Maddesine dayanarak kamu tüzel kişiliğini haizdir³⁶. Anayasa'nın 123. maddesindeki düzenlemenin amacı Anayasada kamu tüzel kişisi olarak düzenlenmemiş olanların da kanun koyucu veya yürütme organı tarafından kurulabilmesi ve kamu tüzel kişisi olmaktan kaynaklanan ayrıcalıklardan faydalanabilmesidir³⁷.

²⁷ KARSILI, s. 20.

²⁸ Georges VLACHOS, Les Principes Generaux Du Droit Administratif, Ellipses, Paris, 1993, s. 274'den aktaran GÖZLER, **Mahalli İdareler Hukuku**, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s. 154.

²⁹ GÜNDAY, s. 77.

³⁰ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 72.

³¹ TAN, s. 108.

³² AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 241; GÖZLER, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 155.

³³ GÖZLER, **Mahalli İdareler Hukuku**, s. 153.

³⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 134/1: "Atatürkçü düşüncüyü, Atatürk ilke ve inkılaplarını, Türk kültürünü, Türk tarihini ve Türk dilini bilimsel yoldan araştırmak, tanıtmak ve yaymak ve yayınlar yapmak amacıyla; Atatürk'ün manevi himayelerinde, Cumhurbaşkanının gözetim ve desteğinde, Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakana bağlı; Atatürk Araştırma Merkezi, Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu ve Atatürk Kültür Merkezinden oluşan, kamu tüzel kişiliğine sahip "Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu" kurulur."

³⁵ ATAY, s. 200.

³⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 123: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur."

³⁷ GÜNDAY, s. 77.

Anayasa'nın 123. Maddesinin eski halinde “*Kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak*” kurulabileceği yer almaktaydı. Böylece bir kanuni dayanağa sahip olmak ve kanuna uygun olmak şartıyla, idari işlemle kamu tüzel kişiliği kurulması mümkündü. Söz konusu düzenleme 21 Ocak 2017 Tarih ve 6771 sayılı Kanun ile “*Kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur*” şeklinde değiştirilmiştir. Bu sebeple artık kanunun verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzel kişiliği kurulması mümkün değildir³⁸. Yeni sistemde kamu tüzel kişiliği ya yasama organı tarafından ya da yürütme yani Cumhurbaşkanı tarafından kurulabilecektir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olarak devlet dışındaki kamu tüzel kişileri kapsamında olmalarına rağmen anayasa koyucu tarafından anayasa metnine ayrıca eklenmiştir³⁹. Anayasa Mahkemesi kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin yapılan ekleme ile anayasa koyucunun madde metnini yazarken tekrara düşmüş olmadığını, bu eklemenin yapılması için geçerli hukuki, sosyal ve ekonomik gerekçeler bulunduğunu ifade etmiştir⁴⁰. Mahkeme ayrıca söz konusu eklemeye, kamu iktisadi teşebbüslerinde kaynak israfına yol açacak, keyfi, partizanca ve kayırmacı personel istihdamına kapı aralayacak yönetsel takdir ve işlemleri önlemek için anayasal düzeyde ve bağlayıcı bir güvence mekanizması oluşturulduğunu belirtmiştir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin madde metnine eklenmesiyle söz konusu maddenin devlet teşkilatının tümünü kapsayacak şekilde genişlemiş olduğu ileri sürülmüştür⁴¹. Kamu iktisadi teşebbüslerinin madde metnine eklenmesini bunların yapısına ve ortaya çıkma sebeplerine aykırı bulduğu için anayasa koyucuyu eleştiren bir görüş de mevcuttur⁴². Ancak, anayasa koyucunun bu konudaki tercihinin yönelik farklı görüşler çalışmamızla doğrudan ilgili olmadığından sadece belirtmekle yetinilecektir. Anayasanın 128. maddesi gereğince bir devlet memurunun istihdam edilebilmesi için Devlet, Kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu tüzel kişilerinden birinin ifa etmekle sorumlu olduğu bir kamu hizmetinin varlığı gereklidir⁴³.

³⁸ Kemal GÖZLER/Gürsel KAPLAN, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019, s. 99.

³⁹ Mutlu KAĞITCIOĞLU, **Kamu Personel Hukukunda Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s. 59.

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, 22 Aralık 1988 Tarih ve E. 1988/5, K. 1988/55 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 11.04.2019.

⁴¹ ASLAN, **1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Yönetimi**, s. 18.

⁴² GÖZÜBÜYÜK, s. 202.

⁴³ KARSLI, s. 20; KAĞITCIOĞLU s. 59.

b. Genel İdare Esaslarına Göre Yürütülen Bir Kamu Hizmetinde Görev Yapmak

Memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülebilecek görevlerin tespitinde ikinci ölçüt, genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmeti kapsamında görev yapmaktır. Genel idare esaslarının ne anlama geldiğine ilişkin öğretide çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Bir görüşe göre, genel idare esasları kamusal yönetim biçimi anlamına gelir⁴⁴. Kamusal yönetim biçimi ise kamu gücü kullanarak tek taraflı idari işlem tesis etme yeteneğidir⁴⁵. Kamulaştırma, idari para cezası kesme, kamu alacaklarının tahsili usulüne başvurma, kamu mallarının haczedilememesi, memur güvencesi gibi kavramlar kamusal yönetim biçimine bir diğer söyleyişle genel idare esaslarına verilebilecek örneklerdendir⁴⁶.

Genel idare esaslarının tespitinde kamu gücü ölçütünü savunanlardan **Güran**, kamu hukuku kurallarının uygulanmadığı ticari ve sınai faaliyetler ile bu faaliyetleri kamu hizmeti olarak sunan kamu iktisadi teşebbüslerinin genel idare esasları kavramının kapsamı dışında kalması gerektiğini savunmaktadır⁴⁷. Ancak, 128. maddede genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetlerinin devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütüleceğinin belirtilmesi sebebiyle genel idare esaslarının devlet teşkilatının tamamına hâkim olduğuna ilişkin bir görüş de mevcuttur⁴⁸. Genel idare esaslarının tespitinde kamu gücü ölçütünün yetersiz olduğunu savunanlar ise görüşlerini, idarenin faaliyetlerini yerine getirirken her zaman kamu gücü kullanmak zorunda olmaması ve kamu gücü ölçütünün genel idare esasları kavramını fazlaca daraltmasıyla gerekçelendirmektedirler⁴⁹. Kaldı ki, **Akgüner**'e göre, Anayasanın 123 ila 136. maddeleri arasında yer alan idarenin bütünlüğü, kamu tüzel kişiliği, idarenin düzenleme yetkisi, idarenin yargısal denetimi, idarenin kuruluşunun merkezi ve mahalli idareler esaslarına dayanması, kamu hizmeti görevlileri, kamu hizmeti

⁴⁴ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 808; D. Çiğdem SEVER, “Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128. Maddesinin I. Fıkrası”, **ABD**, S. 2013/3, s. 251; Kadriye BAKIRCI, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu**, Kazancı Hukuk Yayınları, s. 37; Rıdvan DEMİR, **Türk Hukukunda Memur Yükümlülüklerinin Temel Hak ve Özgürlükler Karşısında Durumu**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2018, s. 7.

⁴⁵ GÜNDAY, s. 582; SEVER, s.254.

⁴⁶ BAKIRCI, s. 39.

⁴⁷ GÜRAN, “*Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*”, s. 41.

⁴⁸ TAN, s. 508.

⁴⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 633-634. “...Zorunlu aşlar hariç sağlık hizmeti, zorunlu eğitim hariç eğitim hizmetlerinde kullanılan bir kamu gücü yoktur. Hastaneye gitmeyip evde ölmeyi tercih eden kişi üzerinde ve keza üniversite öğrenimi görmeyip sokakta gezmeyi tercih eden genç üzerinde devletin kullanabileceği bir kamu gücü yoktur. Oysa eğitim ve sağlık hizmetleri genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerindendir.”

görevlilerinin görev ve sorumlulukları ile güvenceleri, kanunla düzenleme esası ve kanunsuz emir ilkeleri bir bütün olarak genel idare esaslarını oluşturmaktadır⁵⁰.

Genel idare esasları kavramının, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülebilecek işlerin tanımlanmasında kullanılabilecek bir ölçüt olarak kabul edilemeyeceğini savunanlar ise görüşlerini söz konusu kavramın tarihçesine dayandırmaktadırlar. Buna göre 1961 Anayasası'nın ön tasarısında “*devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin özel idare usulleri ile yürüttüğü ticari, sanayi ve mali teşebbüsler*” ifadesi yer almaktadır⁵¹. Söz konusu “*özel idare usulleri*” ile kamu iktisadi teşebbüsleri anlatılmaktadır⁵². Kamu iktisadi teşebbüslerini anlatan özel idare usulleri ifadesi ne 1961 Anayasası'nda ne de 1982 Anayasası'nda kendine yer bulabilmiştir. Oysa kamu iktisadi teşebbüsleri kavramı 1982 Anayasasının 128. maddesine eklenmiştir. Buna göre kimi hususlarda özel idare esaslarına kimi hususlarda genel idare esaslarına göre faaliyet gösteren⁵³ kamu iktisadi teşebbüslerinin, genel idare esasları kapsamına alınmasıyla artık özel idare esaslarına göre kamu hizmeti sunan bir idari makam kalmamıştır⁵⁴. Bu sebeple, genel idare esasları kavramı, Anayasanın 128. maddesinin 1. fıkrası kapsamının tespitinde başvurulabilecek bir ölçüt olma özelliğini yitirmiştir⁵⁵.

Başka bir görüşe göre ise, genel idare esasları ancak zıt kavramı olan özel işletmecilik esaslarının ne anlama geldiğinin ortaya koyulmasıyla kavranabilecektir.⁵⁶ Özel işletmecilik esasları, özel hukuk hükümlerine tabi kılınabilen kamu hizmetleri olarak tanımlanmıştır. Buna göre, genel idare esasları uyarınca yürütülen bir kamu hizmetinde sadece memur ve diğer kamu görevlileri istihdam edilebilirken, özel işletme esaslarına göre faaliyetlerini yürüten, örneğin; işletmecilik, pazarlamacılık gibi sınai ve ticari kamu hizmetlerini sunan kamu iktisadi teşebbüslerinde işçi de istihdam edilebilmektedir⁵⁷.

Yargı kararlarına bakıldığında genel idare esasları kavramına ilişkin bir içtihat birliği oluşturulamadığı görülür⁵⁸. Söz konusu kavram Anayasa Mahkemesi tarafından çeşitli

⁵⁰ AKGÜNER, s. 53.

⁵¹ GÜRAN, “*Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*”, s. 41-42; KARSLI, s. 21.

⁵² Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri-Tarihi ve Toplumsal Temelleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2006, s. 323-326.

⁵³ Örneğin Devlet İhale Kanunu Kapsamı dışında tutulmak özel idare usulüne bir örnektir, kamulaştırma yapabilmesi için genel idare esasına bir örnektir. DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.319.

⁵⁴ BAKIRCI, s. 40.

⁵⁵ ASLAN, **1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Yönetimi**, s. 22; SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s.44.

⁵⁶ KAĞITCIOĞLU, s. 66.

⁵⁷ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 634-635.

⁵⁸ ÖZAY, **Gün Işığında Yönetim**, s. 996-997.

kararlarda tanımlanmaya çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesi bir kararında⁵⁹ kamu iktisadi teşebbüslerinde hem genel idare esaslarına göre yürütülen hem de bu nitelikte olmayan kamu hizmetlerinin beraber yürütüldüğünü ancak sadece genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin Anayasanın 128. Maddesi kapsamında olduğunu belirtmiştir. Buna göre genel idare esasları uyarınca yürütülecek kamu hizmetlerinin tespiti için objektif ölçütler getirilmesi gerektiğini ileri sürerek “*merkezi idare ile statüler bir ilişki*” ve “*devletin kamu gücünün emretme yetkisinin kullanılması*” yetkilerini birer ölçüt olarak ortaya koymuştur. Mahkeme başka bir kararında ise “*önemi ve değeri sebebiyle Devletin başlıca görevi niteliğinde*” olan kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütüleceğini belirterek, bu tür kamu hizmetlerinin “*yapısal ve işlevsel olarak da diğer kamu hizmetlerinden farklı*” olduğunu söylemiştir⁶⁰. Merkezi idare ile arasında statü bağı olan kişiler memurdur ve Anayasa koyucu kamu görevlilerinden memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak bahsettiği için memurlar evleviyetle kamu görevlisidir. Bir statü sahibi olmaması yalnızca idari sözleşme tarafı olmasına rağmen sözleşmeli personel de kamu görevlisi sayılmaktadır. Bu sebeple genel idare esasları kavramının tanımlanması için merkezi idare ile statüler bir ilişki ölçütüne başvurmak mümkün görünmemektedir⁶¹. Önemi ve değeri sebebiyle devletin başlıca görevi niteliğinde olma ölçütü de ortaya koyulmuş; ancak bu nitelikte olduğu için genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin hangileri olduğuna yer verilmemiştir. Ayrıca genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin yapısal ve işlevsel olarak diğer kamu hizmetlerinden farkının ne olduğu da açıklanmamıştır⁶². Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi tarafından ortaya koyulan ölçütlerden merkezi idare ile statüler bir ilişkiye sahip olma ayırıcı nitelikte değildir. Önemi ve değeri sebebiyle devletin başlıca görevi niteliğinde olma ve yapısal ve işlevsel olarak da diğer kamu hizmetlerinden farklı olma ölçütleri de objektif şekilde ortaya koyulamamaktadır. Bu sebeple bahsedilen ölçütlerin genel idare esasları kavramının tanımlanması konusunda işlevsiz olduğu ileri sürülebilir. Bu ölçütlerden sadece devletin kamu gücünün, emretme yetkisinin kullanılması söz konusu kavramın tanımlanması için bir ölçüt olabilecektir. Zira öğretilerdeki ağırlık görüşü, genel idare esasları kavramının kamusal yönetim

⁵⁹ “...Merkezi idare ile statüler bir ilişki, devletin kamu gücünün, emretme yetkisinin kullanılması, genel idare esaslarına göre yürütülecek hizmetlerin belirlenmesinde göz önünde bulundurulması gereken hususlardan bazıları olarak görülmektedir” Anayasa Mahkemesi, 4 Nisan 1991 Tarih ve E. 1990/12, K. 1991/7 Sayılı Karar.

⁶⁰ “...Önemi ve değeri nedeniyle Devletin başlıca görevleri genel idare esaslarına göre yürütülmektedir. Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. Bu hizmetlerin yapısal ve işlevsel özellikleri, onu diğer hizmetlerden ayırır. Bu görevlerde bulunan kimseler, yasaların güvencesi altındadır.” Anayasa Mahkemesi, 9 Şubat 1993 Tarih ve E. 1992/44, K. 1993/7 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 12.04.2019.

⁶¹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 632.

⁶² GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 633.

biçimi ve kamu gücüne dayandığı şeklindedir. Ayrıca 26 Kasım 1975 Tarih ve 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu kararı uyarınca hazırlanan “*İşçi-Memur Ayrımı Hakkındaki Rapor*”unda da genel idare esaslarına göre yürütülme ilkesi, Anayasa ve içtihatlarla oluşan idare hukukuna göre ve kamu gücü kullanılarak hizmet görmek olarak açıklanmıştır⁶³.

c. Asli ve Sürekli Bir Görev Yerine Getirmek

Bir kamu hizmetinin temelini oluşturan görevler asli nitelikte görevlerdir⁶⁴. Örneğin bir okulda öğretmeninin yerine getirdiği görev, eğitim kamu hizmetinin yerine getirilmesi bakımından asli nitelikteyken, temizlik görevlisinin yerine getirdiği görev tali niteliktedir. Sürekli görev ise söz konusu kamu hizmetinin kendi yapısına en uygun kesintisizlik ve yoğunlukta yerine getirilen görev anlamına gelir⁶⁵. Burada vurgulanması gereken husus, Anayasanın 128. maddesinde bahsedilen sürekliliğin, kamu hizmetinin kendisine değil gerektirdiği görevlere ilişkin olduğudur⁶⁶. Süreklilik özelliğinin sonucu olarak memurlar grev yapamaz ve birbirleriyle anlaşarak memuriyetlerini terk edemezler⁶⁷.

Kamu hizmetlerine hâkim olan ilkelerden süreklilik ilkesi, Anayasanın 128. maddesindeki kamu görevlilerinin de sürekliliğini gerektirmektedir. Bu sebeple kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılacak görevlerin asli ve sürekli olması o görev için kadro tahsis edilmesi anlamına gelmektedir⁶⁸. Anayasa Mahkemesi bir kararında aslilik ve süreklilik kavramı için kadronun esas olduğunu ifade etmiştir⁶⁹. Danıştay da bir kararında kamu hizmetinin gerektirdiği sürekli görevin sürekli personel eliyle yürütülmesi gerektiğini belirtmiştir⁷⁰. Buna göre memurlar ve diğer kamu görevlilerini; milletvekili, il genel meclisi üyesi gibi fahri ajanlardan ayıran temel özellikleri de kamu hizmetlerine sürekli olarak katılmalarıdır⁷¹. **Özay**, siyasi nitelikli kamu görevlilerinin asli ve sürekli bir görev yerine

⁶³ Resmi Gazete Tarihi 28 Kasım 1976.

⁶⁴ Oğuz SANCAKDAR, **Memur Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2014, s. 6; KARSLI, s. 39.

⁶⁵ BAKIRCIOĞLU, s. 77.

⁶⁶ ASLAN, s. 29.

⁶⁷ Yıldızhan YAYLA, **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 74.

⁶⁸ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1076; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 809; GÜNDAY, s. 583; DEMİR, s. 11; SEVER s. 254.

⁶⁹ “Genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır.” Anayasa Mahkemesi, 9 Şubat 1993 Tarih ve E. 1992/44, K. 1993/7 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 12.04.2019.

⁷⁰ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı, 4 Temmuz 1964 Tarih ve E. 1964/674, K. 1964/344 Sayılı Karar.

⁷¹ Anayasa Mahkemesi, 26 Kasım 1988 Tarih ve E. 1987/18, K. 1988/23 Sayılı Karar; Danıştay 1. Daire, 19 Aralık 1996 Tarih ve E. 1996/131, K. 1996/242 Sayılı Karar. Anılan kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 13.04.2019.

getirmedikleri görüşünü reddetmekte ve bu kişilerin kendilerinin geçici nitelikte olduğunu ancak yerine getirdikleri görevlerin asli ve sürekli olduğunu savunmaktadırlar⁷².

Aslan'a göre, bir kamu hizmetinin yerine getirilmesinde tali olan ve süreklilik gerektirmeyen görevler, idare ile statü ilişkisine göre istihdam edilmeyen personel tarafından yerine getirilebilir. Asli ve sürekli görevler ise yalnızca memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yapılır⁷³. Kamu hizmetinin ifası için gerekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesinin zorunlu olması için, söz konusu görevin hem asli hem sürekli olması gerekmektedir⁷⁴. Örneğin geçici köy korucularının yerine getirdiği görev bir kolluk faaliyeti olduğu için asli nitelikte olup sürekli bir görev niteliğinde değildir. Bu sebeple geçici köy koruculuğu görevi memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan görevler kapsamına girmemektedir⁷⁵. Anayasa koyucunun kamu iktisadi teşebbüslerini 128. maddeye dâhil etmesiyle söz konusu maddenin kapsamının tüm devlet teşkilatını kapsayacak şekilde genişlediği ortaya koyulmaktadır. Bu sebeple memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilecek görevlerin hangileri olduğunun tespitinde tek ayırıcı ölçütün “asli ve sürekli görevler” olduğunu belirtmektedir⁷⁶.

Kağıtçıoğlu, görevin sürekliliğinin personelin de sürekliliği anlamına gelmesi görüşünü personelin sosyal ve mali haklarını korumak bakımından önemli bulmakla beraber farklı bir noktaya dikkati çekmektedir. Yazara göre, günümüzde görev için bir kadro bulunmaması, söz konusu görevin asli ve sürekli nitelikte olmadığı anlamına gelmemektedir. 1961 Anayasası'ndaki memur kavramının 1982 Anayasası'nda memurlar ve diğer kamu görevlileri olarak ikiye ayrılmasıyla başlayan süreç neticesinde, sözleşmeli personel kavramı adeta sözleşmeli memur haline gelmiştir. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu'nun 4. Maddesinin D bendinde 2007 yılında yapılan değişiklikle kadro karşılığı yani sürekli olarak işçi istihdamı mümkün hale getirilmiştir. Bu sebeple geline nokta “*asli ve sürekli görev kadroya, kadro da memura eşittir*” anlayışının İdarenin değişen istihdam politikaları ile dönüştüğü ortaya koyulmaktadır⁷⁷.

⁷² ÖZAY, 998.

⁷³ ASLAN, s. 29.

⁷⁴ KARSLI, s. 39; GÖZLER s. 636.

⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, 10 Aralık 1985 Tarih ve E. 1985/5, K. 1985/23 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 13.04.2019.

⁷⁶ ASLAN, 28.

⁷⁷ KAĞITCIOĞLU, s. 78.

2. Türk Ceza Kanunu'na Göre Devlet Memuru

765 sayılı Türk Ceza Kanunu memuru tanımlarken kamu görevi yapanlar ve kamu hizmeti yapanlar olarak bir ayrıma yer vermektedir. Bu ayrıma göre, kamu görevi yapanlar memur, kamu hizmeti yapanlar ise kamu hizmetlisi olarak kabul edilmekteydi⁷⁸. Hangi faaliyetin kamu görevi hangisinin kamu hizmeti olacağını ayırt etmek için bir ölçüt bulunmadığından, söz konusu memur-hizmetli ayrımı sorunlara sebep olmaktaydı⁷⁹. Bu sorunların aşılması ve Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları neticesinde hazırlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu memur kavramı terk ederek “kamu görevlisi” ifadesini benimsemiştir⁸⁰. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6. maddesinin c bendine göre kamu görevlisi, “*kamu görevlisi deyiminden kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici katılan kişi*” olarak tanımlanmıştır. Buna göre, kamu görevlisi kabul edilmenin tek şartı kişinin kamusal faaliyet yerine getirmesi olarak düzenlenmiştir⁸¹. Bu düzenleme, Türk Ceza Kanunu'nu mevzuattaki en kapsamlı kamu görevlisi tanımına sahip kanun haline getirmiştir⁸².

Atama ile gelen memurlar, idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilenler, belediye başkanı gibi seçimle gelenler, bakanlar ile kamu görevlerine geçici olarak katılanlar da Türk Ceza Kanunu kapsamında kamu görevlisidirler⁸³. Bu sebeple 765 sayılı kanunda “memur”, 5237 sayılı kanunda ise “kamu görevlisi” olarak ifade edilen kavramın aslında “en geniş anlamda kamu görevlisi” tanımına denk düştüğü söylenebilir⁸⁴. Öte yandan, Türk Ceza Kanunu'ndaki kamu görevlisi tanımının idare hukuku anlamında geçerliliği bulunmamaktadır⁸⁵. Yapılan düzenleme, kamusal faaliyet kavramının ne idare ne de ceza hukukunda tanımlanmış olması sebebiyle eleştirilmektedir⁸⁶. 765 sayılı Kanun zamanındaki memur-hizmetli

⁷⁸ Doğan SOYASLAN, “Ceza Hukukunda Memur Kavramı”, **AÜHFD**, C. 45, S. 1-4, Yıl: 1996, s. 45.

⁷⁹ Hüseyin AYDIN, “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı”, **ABD**, Yıl: 68, S. 2010/1, s. 117.

⁸⁰ Burcu DEMREN DÖNMEZ, “Türk Ceza Kanununda Kamu Görevlisi Kavramı”, **TBBD**, C.24, S. 94, Yıl: 2011, s. 96.

⁸¹ Bayram KESKİN, **Sözleşmeli Personel**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 69; AKGÜNER, s. 69.

⁸² GÖZÜBÜYÜK, s. 201.

⁸³ KAYAR, s. 38.

⁸⁴ Cihan KANLIGÖZ, “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı”, **AÜHFD**, C. 43, S. 1, Ocak 1993, s. 190.

⁸⁵ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 649.

⁸⁶ TÜRAY, s. 374; DEMREN DÖNMEZ, s. 126; KESKİN, s. 68.

ayrımından kaynaklanan sorunların 5237 sayılı Kanunda kamusal faaliyet kavramının tanımından kaynaklanacağı bu yüzden mevcut soruna çözüm olamadığı ileri sürülmektedir⁸⁷.

Türay, ceza hukuku ile idare hukuku birbirinden bağımsız iki hukuk dalı olmakla beraber hukuki güvenlik ilkesi gereğince kavramların tanımlarının birbiriyle en azından temel hususlarda örtüşmesi gerektiğinden yola çıkarak kamu görevlisi ifadesin yerine “kamusal kişi” kavramının kullanılmasının yerinde olacağını ifade etmektedir⁸⁸. **Turabi** ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda yapılan düzenlemeyi idare hukukundaki geniş anlamda kamu görevlisi tanımına benzetmektedir. Kanun koyucunun kamu görevlisinin tespitinde aradığı kamusal faaliyet yerine getirme ölçütünün ise bir devrim niteliğinde olduğunu savunmaktadır. Yazar ayrıca öğretilerdeki diğer yazarların aksine kamusal faaliyetin, “*Anayasada ve kanunlarda belirlenmiş usullere göre verilmiş bir kararla bir hizmetin kamu adına yürütülmesi*”⁸⁹ olarak tanımlanabileceğini belirtmektedir. Sonuç olarak, ne 765 sayılı ne de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu döneminde üzerinde uzlaşılan bir tanım bulunduğu ifade edilebilir.

3. Devlet Memurları Kanunu’na Göre Devlet Memuru

Ülkemizde devlet memurları ile ilgili kabul edilen ilk düzenleme 1926 tarihli Memurin Kanunu’dur⁹⁰. Söz konusu kanunun 1. maddesinde memur şu şekilde tanımlanmıştır: “*Kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir.*” Buna göre; kendisine kamu hizmeti görevi verilen, kendine özgü bir sicili bulunan ve genel ya da özel bütçelerden maaş alan kişiye memur denir⁹¹. Memurun kendine özgü bir sicilinin bulunması ise kendi başına bir nitelik olmayıp kadroya sahip olmanın bir sonucudur⁹².

1965 yılında yayımlanan ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Kanun ise 4. maddesinde memuru şu şekilde tanımlamaktadır: “*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini*

⁸⁷ AYDIN, s. 127.

⁸⁸ Yazar, kamusal kişi kavramının “*kamu personel rejimine tabi olan ya da kamusal bir yetki, güç veya araç kullanarak yahut kamu güvenine dayalı olarak, kamuya yönelik bir faaliyetin yürütülmesine doğrudan katılan kişi*” şeklinde tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Aras TÜRDAY, “*Ceza Hukuku Bağlamında Kamu Görevlisi Kavramına İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme*”, **YÜHFD**, C. 14, S. 2, Yıl: 2017, s. 375.

⁸⁹ Selami TURABİ, “*Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*”, **CHD**, C. 7, S. 20, Aralık 2012, s. 108-109.

⁹⁰ 8 Mart 1926 ve 788 sayılı Memurin Kanunu.

⁹¹ AKGÜNER, s. 67.

⁹² ONAR, s. 801-805.

ifa ile görevlendirilenler bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.” Anılan kanunun memuru tanımlayan ilgili maddesinde Anayasa ile aynı ölçütlere yer verilmektedir⁹³. Buna göre “devlette veya diğer kamu tüzel kişilerinde çalışma”, “genel idare esaslarına göre yürütülen bir kamu hizmetini ifa etme” ve “asli ve sürekli nitelikte bir görev yapma” şartlarını taşıyan kişiler memurdur. Bu noktada belirtilmesi gereken, bir kamu görevlisinin memur olarak kabul edilebilmesi için bu şartların üçünü aynı anda taşıması gerektiğidir. Bir diğer anlatımla, söz konusu şartlar kümülatif niteliktedir⁹⁴.

657 sayılı Kanun ile Anayasanın memurlar eliyle görülecek işlerde aynı ölçütleri kullanması sebebiyle diğer kamu görevlileri, memurların yürüttükleri görevlerde istihdam edilebilmektedir⁹⁵. Bu durum, memur güvencesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir⁹⁶. Öte yandan, Memurin Kanunu’nda “yardımcı hizmet” olarak kabul edilen görevler, 657 sayılı Kanun ile asli görevler kapsamına alınmıştır⁹⁷. Bu durum memur kavramını gereksiz şekilde genişletmesi⁹⁸ ve memurlar ile işçiler arasında ayırım yapmayı zorlaştırması bakımından eleştirilmektedir⁹⁹.

II. İdari Yaptırım

A. İdari Yaptırım Kavramı

Kişilerin toplum kurallarını ihlal etmeleri durumunda karşılaştıkları cebire yaptırım denir¹⁰⁰. Cebir ise, kişinin yaşamına, özgürlüğüne ya da malvarlığına karşı olabilir¹⁰¹. Kamu hukukunda yaptırım, bir kamu hukuku kuralının içerdiği emir ve yasaklara aykırı davranışlara uygulanan cebirdir¹⁰². Bazen vatandaşlar koyulan kurallara uymayabilir bazen de idare işlem

⁹³ YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 143; GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 648; SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim*, s. 38.

⁹⁴ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 649; KAYAR, s. 38.

⁹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 128/1: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”

⁹⁶ SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, s. 38.

⁹⁷ ÖZAY, *Gün Işığında Yönetim*, s. 989.

⁹⁸ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 834; SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, s.37.

⁹⁹ DEMİR, s. 19.

¹⁰⁰ Yücel OĞURLU, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, *EÜHFD*, C: 3, S. 1, Yıl: 1999, s. 143.

¹⁰¹ Kemal GÖZLER, *Hukukun Temel Kavramları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015, s. 168.

¹⁰² Feyyaz GÖLCÜKLÜ, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı: İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, *AÜSBFD*, C: 18, S. 2, Yıl: 1963, s. 117.

ve eylemleriyle hukuk kurallarını çiğneyebilir¹⁰³. İdarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri neticesinde maruz kalabileceği yaptırımlar; yokluk, iptal ve zararın tazminidir¹⁰⁴. Vatandaşların idare hukuku kapsamında karşılaşılabileceği yaptırımlar ise idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi olarak örneklendirilebilir¹⁰⁵. İdarenin söz konusu idari yaptırımları uygulayabilmesinin hukuki temeli ise devletin egemenlik yetkisidir¹⁰⁶.

Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında idari yaptırım, idarenin bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak İdare Hukukuna özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlar olarak tanımlanmıştır¹⁰⁷. Öğretide de ağırlıklı olarak bu tanım kabul edilmektedir¹⁰⁸. Başka bir görüşe göre ise, idari yaptırımlar idari düzenin bozulmasıyla meydana gelen zararın idare tarafından tazmin ettirilmesidir¹⁰⁹.

Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bir kararına göre idari yaptırım; kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacına yönelik hukuki yaptırımlardır. Konusu olan suçun niteliği, yaptırımı uygulayan makam ve uygulanma usulleri bakımından adli cezalardan tamamen farklı, idare hukukuna özgü yaptırımlardır¹¹⁰. İdari yaptırım uygulayabilme yetkisinin dayanağı, İdarenin faaliyetlerini gereği gibi ve zamanında yerine getirme amacı olarak ortaya koyulmaktadır¹¹¹. İdari yaptırımlar uygulanırken idarenin, bir yargı kararına gerek duymadığı ve davacı ile yargıç sıfatlarına aynı anda sahip olduğu ileri sürülmektedir¹¹².

İdarenin üstlendiği kamu hizmetlerini gereği gibi sunabilmesi için idari işlem ve eylemlerini idari yaptırımlarla desteklemesi gerekmektedir¹¹³. Bunun sebebi, yaptırımla desteklenmeyen idari işlem veya eylemlerin muhataplarınca uygulanmama ihtimalidir¹¹⁴. Sürekli çeşitlenen toplumsal ihtiyaçlar, ceza hukukundaki suç olmaktan çıkarma eğilimi ve

¹⁰³ GÖZLER, **Hukukun Temel Kavramları**, s. 176-177.

¹⁰⁴ Necip BİLGE, **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 22-23.

¹⁰⁵ GÖZLER, **Hukukun Temel Kavramları**, s. 176.

¹⁰⁶ OĞURLU, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, s. 154.

¹⁰⁷ Anayasa Mahkemesi, 17 Mayıs 2018 Tarih ve 2015/19616 Başvuru Numaralı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019.

¹⁰⁸ İl Han ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, Özdem Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 1985, s.35; Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s.21; GÜNDAY, s.239.

¹⁰⁹ Guido ZANOBINI, **İdari Müeyyideler**(Çev. Yılmaz Günel), Ankara, 1964, s.4.

¹¹⁰ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü, 8 Mayıs 1998 tarih ve E. 1998/10, K. 1998/12 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019.

¹¹¹ Anayasa Mahkemesi, 23 Ekim 1997 Tarih ve E.1997/19, K.1997/66 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019; GÜNDAY, s. 232.

¹¹² Murat EKİNCİ, “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, **YBÜHFD**, 2017/3, s. 49. Yücel OĞURLU, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yasal Korunma**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2001, s. 41.

¹¹³ ÇAĞLAYAN, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, s.22.

¹¹⁴ OĞURLU, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, s. 152.

belirli alanlarda devletin gözetim ve denetim yetkisinin bağımsız idari otorite niteliğindeki kurumlara devredilmesi idari yaptırımların uygulama alanını oldukça genişletmiştir¹¹⁵. Hem idari yaptırımların kapsamını tespit etmek hem de meşruiyetini sağlamak bakımından kanunilik ilkesi büyük önem taşımaktadır¹¹⁶.

Kanuni idare ilkesinin ölçütlerinden biri de Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmüdür¹¹⁷. Bahsi geçen ilkenin kapsamına idari işlemler de dâhil olduğu için idari yaptırımlar bakımından kanunilik ilkesi çok önemlidir¹¹⁸.

İdari yaptırımların bir kanuna dayanması gerekir¹¹⁹. Kanuni dayanağı olmadan yalnızca düzenleyici işlem vasıtasıyla idari yaptırım uygulanması mümkün değildir¹²⁰. Anayasanın 104. Maddesinin 17. Fıkrasının ikinci cümlesine göre, “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez.”¹²¹. Anayasa mahkemesi, adli cezalar ile idari cezalar arasında Anayasanın 38. Maddesinin uygulanma alanı bakımından bir fark olmadığını ortaya koymuştur. Mahkemeye göre, her ikisinin de kanunla düzenlemesi gerekir¹²². Bu sebeple cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile idari yaptırım düzenlenemeyeceği ifade edilebilir¹²³.

İdari yaptırımların alt ve üst sınırları arasında büyük farklar olması belirlilik ve dolayısıyla kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edecektir. Dolayısıyla idari yaptırımların bu

¹¹⁵ Mustafa KARABULUT, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.1.

¹¹⁶ OĞURLU, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yasal Korunma*, s. 36; KARABULUT, s.1.

¹¹⁷ Zeynep Nihal AYDINOĞLU, “İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar”, *Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 2, S. 1, Yıl: 2017, s. 13.

¹¹⁸ ÖZAY, *İdari Yaptırımlar*, s. 42.

¹¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 338; Hayrettin KURT, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, *GÜHFD*, C. 18, S. 1, Yıl: 2014, s. 158.

¹²⁰ DİİDK, 19 Nisan 1988 Tarih ve E. 1987/16, K. 1988/8 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019.

¹²¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın mülga 91. Maddesinde de “Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez” hükmü yer almaktaydı.

¹²² Anayasa mahkemesi, 20 Ekim 2011 tarih ve E. 2010/28, K. 2011/139 sayılı karar: “...Anayasa'nın 38. maddesine paralel olarak Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan “suçta ve cezada kanunilik” ilkesi uyarınca, hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde yasada gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir...”

¹²³ Kemal GÖZLER, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018, s. 881.

hususla uygun şekilde düzenlemesi gerekmektedir¹²⁴. Örneğin Anayasa Mahkemesi, bir kararında İmar Kanunu’nun 42. maddesinde hükme bağlanan imar para cezalarının alt ve üst sınırı arasında elli kat fark olmasını Anayasaya aykırı bulmuştur¹²⁵. Kanunilik ilkesi sebebiyle örf ve âdete dayanarak idari yaptırım oluşturmak da yasaktır¹²⁶.

İdari yaptırımlar birer idari işlem olduklarından hukuka uygunluk karinesine sahiptir¹²⁷. Ancak, idari yaptırımlara ilişkin düzenlemelerde “*kamu düzeni*”, “*kamu yararı*” ve “*milli güvenlik*” gibi objektif şekilde tanımlanması zor ifadelerle yer vermekten uzak durulmasının kanunilik ilkesinin bir gereği olduğu savunulmaktadır¹²⁸. Yaptırımlar gibi kişi hürriyetini doğrudan ilgilendiren alanların düzenlenmesinin kanunilik ilkesi gereğince yalnızca yasama organına bırakılması gerektiği ileri sürülmektedir¹²⁹.

Kural olarak, kanuni dayanağa sahip ve kanuna uygun olmak şartıyla İdare tarafından düzenlenen normlara aykırı davranan herkese idari yaptırım uygulanabilir. Örneğin; 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun’un 5727 sayılı Kanunla değişik 5. maddesine göre; kapalı mekânda sigara içen herkese idari para cezası uygulanır¹³⁰. Bazı idari yaptırımlar ise yalnızca idareyle arasında “statü” olarak ifade edilen özel bir ilişkiye sahip olanlara uygulanır. Örneğin; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde sayılan; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarının verilebilmesi için kişinin devlet memuru statüsünü haiz olması gerekmektedir¹³¹. Bir idari yaptırımın muhatabı olmak için cezai ehliyeteye sahip olmak gerekli değildir¹³². Örneğin Danıştay, fiili işlediği sırada ortaokul 3.sınıf öğrencisi olan çocuğa İstiklal Marşı ve Atatürk’ün Gençliğe Hitabe’sini müstehcen sözlerle değiştirerek okuduğu ve sınıfta diğer öğrencilere dinlettiği için disiplin cezası verilmesini hukuka uygun bulmuştur¹³³.

¹²⁴ Ali ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, s. 126-127.

¹²⁵ Anayasa Mahkemesi, 17 Nisan 2008 Tarih ve E. 2005/5, K. 2008/93 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019.

¹²⁶ AYDINOĞLU, s. 25; KURT, s. 150.

¹²⁷ KURT, s. 133.

¹²⁸ AYDINOĞLU, s. 36.

¹²⁹ ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, s. 99.

¹³⁰ SANCAKDAR, “*İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009. s. 60-61.

¹³¹ ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, s. 44; Aksi görüş için bkz. KARABULUT, s. 3.

¹³² OĞURLU, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s. 42.

¹³³ Danıştay 8. Daire, 11 Aralık 1984 tarih ve E.1984/570, K.1984/1568 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 14.04.2019.

İdari yaptırımların uygulanmasında, cezalandırıcı özelliği olmayan idari işlemlerin tesis edilmesine göre daha sıkı şartların uygulanması gerekmektedir¹³⁴. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi de caydırıcı ve bastırıcı yani cezai nitelik taşıyan idari yaptırımların denetimini İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı kapsamında değerlendirmektedir. Üstelik bu değerlendirmeyi yaparken Sözleşme'nin 6. maddesinde yer alan “*cezai alanda kendisine yöneltilen suçlama*” ifadesini üye ülke iç hukuklarından bağımsız olarak kendisinin tespit edeceğini belirtmektedir. Mahkeme, bu tespiti yaparken başvurduğu ölçütleri ise “*söz konusu fiilin ulusal hukukta nitelendirilme şekli*”, “*bu nitelendirmeye göre idari yaptırımın belirli bir grup kişiye veya toplumun geneline yönelik olduğunun ayrımı*” ve “*söz konusu fiil için ulusal mevzuatın öngördüğü idari yaptırımın ağırlığı*” olarak sıralamaktadır¹³⁵.

Mevzuatta, idari yaptırımlara karşı genel bir güvence oluşturacak bir usul yasası bulunmamaktadır¹³⁶. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 77(31) sayılı Tavsiye kararında; dinlenilme hakkı, enformasyon kaynaklarından yararlanma hakkı, katılma ve temsil, idari işlemin nedeni ve itiraz yollarının belirtilmesi hususlarının idari işlemler karşısında kişilerin korunması bakımından önemine değinilmiştir¹³⁷. Anılan kararda yer verilen ilkelerden gerekçe ilkesi sayesinde kişi, hakkında uygulanan idari yaptırımın hukuki nedenini ve hak arama yollarını öğrenebilir¹³⁸. Böylece kişi savunma hakkını gereği gibi kullanmış olur¹³⁹.

B. Bir İdari Yaptırım Türü Olarak Disiplin

1. Disiplin Kavramı

Latince “disiplina” kökünden türeyen disiplin, “*bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu; kişilerin içinde yaşadıkları topluluğun genel düşünce ve davranışlarına uymalarını sağlamak amacıyla alınan*

¹³⁴ KARABULUT, s.10.

¹³⁵ Şeref GÖZÜBÜYÜK/Feyyaz GÖLCÜKLÜ, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s.10. Örnek kararlar için bkz. Öztürk/Federal Almanya, 21 Şubat 1984, p.47; Weber/İsviçre, 22 Mayıs 1990, p.30; Putz/Avusturya, 22 Şubat 1996, p.31-37.

¹³⁶ KURT, s. 132.

¹³⁷ İhsan KUNTBAY, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında Karar”, *AİD*, C. 11, S. 4, Yıl: 1978, s. 4.

¹³⁸ Tekin AKILLIOĞLU, “Yönetiş İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, *AİD*, Haziran 1982, C. 15, S. 2, s. 24.

¹³⁹ Bahtiyar AKYILMAZ, “İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü”, *Prof. Dr. Şeref Gözübüyük’e Armağan*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, 512.

önlemlerin bütünü” olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁰. Disiplin aynı zamanda öğretmek, terbiye etmek¹⁴¹ ve önderlik etmek, güdülemek¹⁴² anlamlarına da gelmektedir. Sosyal, ekonomik, dini veya politik fark etmeksizin pek çok toplulukta düzeni sağlamak için hiyerarşik üstlere disiplin yetkisi verilmektedir¹⁴³.

Disiplin kavramının idarenin sürekliliği ilkesi bakımından en önemli husus olduğu ileri sürülmüştür. Bu görüşe göre, memurların görevlerini layıkıyla ve uyum içinde yerine getirmesi için kurulan otoritenin mimarı disiplin kavramıdır¹⁴⁴. Üst için otorite anlamına gelen disiplin ast için itaat etmeyi ifade etmektedir¹⁴⁵. Otoritenin zedelenmesini engelleme amacından ortaya çıkan disiplinin asıl amacının kişilerin olumlu yanlarını desteklemek ve toplu halde uyumlu çalışabilme becerilerini geliştirmek olduğu ileri sürülmüştür¹⁴⁶. Disiplinin; önleyici, düzeltici, kademeli ve yapıcı olmak üzere dört türü bulunmaktadır¹⁴⁷. Disiplin kavramının işlevleri incelenirken söz konusu disiplin türlerine değinilecektir.

2. Disiplin Kavramının İşlevleri

Disiplin kavramının kurum düzenini sağlama ve koruma, caydırma, eğitim ve kamu hizmetini sağlama olmak üzere dört işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler sırasıyla ortaya koyulacaktır.

a) Kurum Düzenini Sağlama ve Koruma İşlevi

Disiplinin olmadığı ya da bozulduğu kurumlarda hukuka aykırı davranışlar, taşkınlıklar ve işlerin aksaması baş gösterebilir¹⁴⁸. Bu sebeple disiplinin temel işlevi kurumdaki

¹⁴⁰ http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b7acfc1d118c2.46935595 (E.T.: 29.05.2019)

¹⁴¹ Ramazan YILDIRIM, “Türk Askeri Disiplin Hukukuna Kısa Bir Bakış”, **AYİMD**, S.14, s. 81; Adil BUCAKTEPE, “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **GÜHFD**, C. 19, S. 2, Yıl: 2015, s. 200.

¹⁴² Nuri TORTOP, “Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları”, **AİD**, C. 8, S. 2, Yıl: 1975, s. 89.

¹⁴³ Yılmaz GÜNAL, “Disiplin Cezaları”, **AÜSBFD**, C. 13, S. 2, Yıl: 1958, s. 193.

¹⁴⁴ Taner GELEGEN, “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, **Danıştay Dergisi Cumhuriyetin 50. Yıl Özel Sayısı**, Yıl: 1973, s. 220.

¹⁴⁵ ULDRY ALBERT, *Le droit disciplinaire dans le code penal militeire Suisse*, Lausanne, s.15’den aktaran GÜNAL, s. 191.

¹⁴⁶ Esin ÖRÜCÜ, “Disiplin Cezaları-657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, **İÜHFMD**, C. 32, S. 2-4, Yıl: 1966, s. 785.

¹⁴⁷ Ramazan GEYLAN, **İşletmelerde Cezasız Disiplin**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1990, s. 40-44.

¹⁴⁸ GELEGEN, s. 219.

düzeni sağlamak ve korumaktır¹⁴⁹. Düzen sayesinde verimli bir çalışma ortamının devamlılığı sağlanır¹⁵⁰. Disiplin uygulamalarının nihai hedefi ise sağlanan ve korunan kurum düzeniyle kamu yararının sağlanmasıdır¹⁵¹. Danıştay da bu hususu açıkça ortaya koymaktadır¹⁵². Önleyici disiplin, bir disiplin suçu işlenmeden önce kişilerin kurallar hakkında detaylıca bilgilendirilmesi ve bu kuralları ihlal etmeleri durumunda nasıl yaptırımlarla karşılaşacaklarının kişilere gösterilmesidir¹⁵³. Bu sebeple disiplinin kurum düzenini sağlama ve koruma işlevinin önleyici disiplin türü ile sağlandığı ileri sürülebilir.

b) Caydırma İşlevi

Disiplinin sağlanmasıyla kurum düzeninin temini ve kurulan düzenin korunması amaçlansa da söz konusu düzen bozulabilir. Disiplinin caydırma işlevi sayesinde düzeni bozan kişinin disiplin suçu işlemekten vazgeçmesi ve bu durumun diğer kişilere de örnek teşkil etmesi bakımından önemlidir¹⁵⁴.

Önleyici disiplinin sonuç vermediği hallerde karşımıza çıkan düzeltici disiplin ve kademeli disiplin kavramları ise bozulan düzene disiplin cezaları ile karşılık verilmesi anlamına gelir. Bu iki türün birbirinden farkı, aynı disiplin suçunun birden fazla işlenmesine bağladıkları sonuç bakımından ortaya çıkar. Düzeltici disiplin anlayışı, disiplin suçunun kaç defa işlendiğiyle ilgilenmez. Kademeli disiplin anlayışı ise disiplin suçlarının tekrar edilmesi hususuna önem vererek tekerrür hükümlerini benimsemiştir. Bir başka ifadeyle, bir disiplin suçu belirli süre içinde tekrar işlenirse daha ağır ceza verilir. Ayrıca kademeli disiplin anlayışı, işlenen disiplin suçunun özelliğine göre verilecek disiplin cezasının da kademeli olarak ağırlaştırılması anlayışına dayanır¹⁵⁵.

¹⁴⁹ Oğuz SANCAKDAR/Elif ALTINOK ÇALIŞKAN/Gizem DURSUN/Serkan SEYHAN/Pınar YAĞCI, **Disiplin Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 31.

¹⁵⁰ ATAY, s. 940.

¹⁵¹ Cemil KAYA, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay'ın Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 222.

¹⁵² "...Disiplin cezaları da kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla kamu görevlileri için görev yetki ve sorumlulukları bakımından yasal olarak getirilmiş yaptırımlardır." Danıştay 8. Daire, 24 Eylül 1996 Tarih ve E. 1996/1915, K. 1996/2264 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 15.04.2019.

¹⁵³ GEYLAN, s. 40.

¹⁵⁴ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 31.

¹⁵⁵ GEYLAN, s. 42.

Disiplin cezası, memurun tarafından gerçekleştirilen disiplini bozucu bir davranış veya hal sebebiyle memura uygulanan yaptırımdır. Disiplin cezasının amacı ise aynı davranışın tekrarlanmasını engellemektir¹⁵⁶. Böylece disiplinin caydırma işlevi gerçekleştirmiş olur.

c) Eğitim İşlevi

Örücü tarafından “*Disipline daha pozitif bir açıdan bakacak olursak onu, müessese usullerine tesirli katılmada söz konusu olan anlayış, değer, kabiliyet ve tutumların sistematik gelişmesi olarak değerlendiririz. Böylece disiplin, cezalandırıcı olmaktan ziyade eğitimsel bir kılık kazanır*” şeklinde açıklanan husus, disiplinin eğitim işlevidir¹⁵⁷.

Yapıcı disiplin anlayışı kişiyi cezalandırmak yerine yaptığı kural ihlallerini tespit edip sorunu ortaya koymak ve kişiye yol göstererek davranışını değiştirme amacını taşır. Bu amacı danışmanlık yaklaşımı ile yerine getirir. Kişi disipline aykırı bir fiil işlediğinde ya da disipline aykırı bir hal içine girdiğinde bu disipline aykırı durumun sebepleri tartışılarak sorun kökünden çözülmeye çalışılır¹⁵⁸. Bu sebeple disiplinin eğitim işlevinin yapıcı disiplin anlayışı ile hayata geçirilebileceği ileri sürülebilir.

Eğitim işlevinde aslında amaç cezalandırmaktan ziyade, kişilerin kendi kendilerinin disiplin amiri olmalarını sağlamaktır. Böylece ceza alma korkusu yüzünden değil öz-disiplin anlayışı sayesinde disiplin sağlanmış olur¹⁵⁹. Disiplinin olduğu yerde uyumlu çalışma kendiliğinden gelir. Bu uyumun önemine vurgu yapan **Gelegen**, disiplin kavramını “*insanın karşısındaki ile işbirliği yapmak üzere uygun şartlar tesis etme sanatı*” olarak tanımlamıştır¹⁶⁰.

Bir kurumda üstler tarafından astlara verilen disiplin cezası sayısı ile o kurumdaki çalışanların uyumu ve üstlerin idarecilik konusundaki başarısı ters orantılı olduğu savunulmaktadır¹⁶¹. Disiplinin eğitim işlevi gereğince; üstlerin, astlarına insanın olduğu yerde hatanın da olabileceğini bilerek yaklaşması gerekir. Onları herkesin önünde eleştirmek, küçük düşürmek, kurum içindeki disiplin kurallarını bazen çok sıkı uygulamak bazen çok gevşetmek doğru değildir. Üstler, astlarını uyarmayı ertelememeli; ancak bunu yapıcı şekilde yapmalıdır¹⁶².

¹⁵⁶ Cahit TUTUM, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976, s. 188.

¹⁵⁷ ÖRÜCÜ, s. 782.

¹⁵⁸ GEYLAN, s. 43.

¹⁵⁹ Cemil CEM, “*Disiplin ve Disiplin Hukuku*”, **ABD**, S. 5, Yıl: 1969, s. 822.

¹⁶⁰ GELEGEN, s. 221.

¹⁶¹ CEM, s.823.

¹⁶² ÖRÜCÜ, s. 805.

d) Kamu Hizmetini Sağlama İşlevi

İdari yargının görev alanı, idarenin sorumluluğunun tespiti, memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirilen görevlerin ortaya koyulması ve kamu mallarının tasnifi gibi pek çok alanda anahtar kavram niteliğinde olan¹⁶³ kamu hizmeti, Anayasa’da ve kanunlarımızda tanımlanmamıştır¹⁶⁴. Öğretiye göre, bir kamu tüzel kişisi veya onun gözetimi altındaki bir özel hukuk kişisi tarafından toplumun ortak ihtiyaçlarını gidererek kamu yararı amacına yönelik yürütülen faaliyetler olarak ifade edilebilir¹⁶⁵. Kamu yararının objektif bir tanımı olmadığı için hangi faaliyetin kamu hizmeti olacağını tespit etme yetkisi kanun koyucuya bırakılmıştır¹⁶⁶. Yönetilenlerin herhangi bir faaliyetin kamu hizmeti haline getirilmesini talep etme hakları olmadığı belirtilmektedir¹⁶⁷. Kanun koyucunun bu yetkisini zamana ve benimsediği siyasi anlayışa uygun olarak kullanabileceği savunulmaktadır¹⁶⁸. Bahsedilen yetki sınırsız olmayıp Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tabidir¹⁶⁹.

Öğretideki bir görüşe göre bazı faaliyetler toplumun onlara duyduğu ihtiyaçtan ötürü, niteliği gereği kamu hizmetidir¹⁷⁰. Anayasa Mahkemesi de bazı kamu hizmetlerinin “*niteliği gereği kamu hizmeti*” olduğunu belirtmektedir¹⁷¹. Öğretideki bazı yazarlar ise buna karşı çıkmaktadır. **Gözler**, bir faaliyetin kamu hizmeti olduğuna karar verme yetkisinin yalnızca kanun koyucuya ait olduğunu ifade etmektedir. Bu sebeple Anayasa Mahkemesi’nin söz konusu kararının yetki gasbı niteliğinde olduğunu belirtmektedir¹⁷². **Ulusoy** da niteliği gereği kamu hizmeti sayılacak faaliyetler olmasına karar verilmesi durumunda, girişim özgürlüğünün

¹⁶³ YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKTAY TEKİNSOY, s. 411; GÖZÜBÜYÜK/ TAN, s. 586.

¹⁶⁴ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 586; SANCAKDAR/US/KASAPOĞLU/TURHAN, s. 511; GÜNDAY, s. 330.

¹⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 589; ÖZAY, **Gün Işığında Yönetim**, s. 223; ATAY, s. 588.

¹⁶⁶ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 260.

¹⁶⁷ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 266.

¹⁶⁸ YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s.421; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 600; GÜNDAY, s. 331.

¹⁶⁹ Aydın GÜLAN, “*Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi*”, **İÜHF**, C. 56, S. 1-4, Yıl: 1998, s. 103; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 261.

¹⁷⁰ GÜLAN, s. 105.

¹⁷¹ “...Bir kamu tüzel kişisi olan sulama birliğinin, anayasal güvence altında olan su varlık ve kaynaklarını kullanma ve kullandırma hizmetini yaptığı ve bu hizmetin niteliği gereği kamu hizmeti olduğu anlaşılmaktadır.” Anayasa Mahkemesi, 6 Temmuz 2012 Tarih ve E. 2011/53, K. 2012/27 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi, 10 Mart 2011 Tarih ve E. 2008/54, K. 2011/45 Sayılı Karar; Anayasa Mahkemesi, 23 Temmuz 2009 Tarih ve E. 2005/145, K. 2009/112 Sayılı Karar; Anayasa Mahkemesi, 21 Şubat 2008 Tarih ve E. 2005/10, K. 2008/63 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 15.04.2019.

¹⁷² GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 266.

kısıtlanabileceği gerekçesini ileri sürerek bu yetkinin yalnızca yasama organına ait olması gerektiğini ileri sürmektedir¹⁷³.

İdarenin yönetilenleri kural ve emirlere tabi tutup, bunlara uymadıkları zaman yaptırım uygulayabilmesini meşru kılan güç kamu hizmeti kavramıdır¹⁷⁴. Buna göre kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi için idareyle hiçbir statüsel bağı olmayan vatandaşlara dahi yaptırım uygulanabiliyorsa, memurlarına yaptırım uygulayabilmesi evleviyetle mümkündür. Disiplin cezalarının en temel işlevinin kamu hizmetini yerine getirme işlevi olduğu söylenebilir¹⁷⁵. Bu durumun Devlet Memurları Kanunu’nun disiplin cezalarını tanımlayan maddesinde¹⁷⁶ yer alan “*kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla*” ifadesinden de anlaşılabileceği savunulmaktadır¹⁷⁷.

C. Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği

Hukuk Lügati’nde disiplin cezaları; “*Amme hizmetlerinin layık olduğu ehemmiyet ve doğrulukla görülmesi için memurlar üzerinde ıslah ve ikaz bazan da tasfiye maksatlarıyla konan muayyen tedbirler ve kaideler*” olarak tanımlanmıştır¹⁷⁸. Buna göre disiplin cezaları, bir kurumda görev yapan memurların, bu kurumdaki düzeni bozucu davranışları sonucunda maruz kaldıkları uyarıcı ya da tasfiye edici nitelikteki idari yaptırımlar olarak tanımlanabilir¹⁷⁹.

657 sayılı Kanuna göre ise disiplin cezaları ilgili mevzuatın kendisini uymaya zorunlu kıldığı kuralları ihlal eden memurlara uygulanan idari yaptırım olarak tanımlanabilir¹⁸⁰. Disiplin cezaları yalnızca hakkında ceza tesis edilen memuru ilgilendiriyor gibi görünse de

¹⁷³ Ali ULUSOY, **Kamu Hukuku İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004, s. 27.

¹⁷⁴ ÖZAY, **Gün Işığında Yönetim**, s. 267; GÜNDAY, s. 333.

¹⁷⁵ İsmail YEŞİL, “*Anayasal İlkeler Çerçevesinde Disiplin Cezaları*”, **THD**, C. 5, S. 52, Aralık 2010, s. 23; Saniye KILINÇARSLAN, “*Disiplin Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Kanunilik İlkesi Çerçevesinde Yargısal Denetimi*”, **FHD**, C. 7, S. 62, Ocak 2015, s. 27; YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKTAY TEKİNSOY, s. 197.

¹⁷⁶ 657 sayılı DMK Md. 124/2: “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.”

¹⁷⁷ AKGÜNER, s. 250.

¹⁷⁸ Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügati**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1991, s.75.

¹⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 238.

¹⁸⁰ 657 sayılı Kanun Md. 124/2: “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir”

kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesine imkân sağladığı için bu hizmetlerden faydalanan herkesi etkilemektedir¹⁸¹.

Disiplin cezalarının bir idari işlemle kaldırılması veya geri alınması mümkün değildir. Disiplin cezaları idari işlem niteliğinde olmakla beraber diğer idari işlemlerden farklı özelliklerle sahip olabilmeleridir¹⁸². Bu özelliklerden biri de kesinleşen disiplin cezalarının bir idari işlemle kaldırılmasının veya geri alınmasının mümkün olmamasıdır¹⁸³. Danıştay da, disiplin cezalarının diğer idari işlemler gibi yeni bir idari işlem tesisi ile kaldırılması veya geri alınmasının mümkün olmadığını belirtmektedir¹⁸⁴. Buna gerekçe olarak ise disiplin cezası vermeye yetkili makamların oluşumu, soruşturma ve verilen cezalara itiraz usulü ile hepsinin belirli sürelerle tabi tutulması gibi sıkı şekil şartlarının varlığını göstermektedir. Disiplin cezasının kaldırılabilmesi için bir yargı kararıyla iptal edilmesi, TBMM tarafından af kanunu çıkarılması ya da ilgili mevzuatta belirtilen süre sonunda disiplin amirinin oluru ile özlük dosyasından silinmesi gerekir¹⁸⁵. Disiplin cezalarına özgü bu özellik, şartları gerçekleştiği takdirde idari işlemlerin kaldırılabilir veya geri alınabilir olmasının istinasıdır¹⁸⁶.

Öğretide, disiplin cezalarının hukuki niteliğinin yargı kararı olduğu, yargı kararı benzeri işlem olduğu ve idari işlem olduğuna ilişkin üç farklı görüş bulunmaktadır¹⁸⁷. Bu görüşler aşağıda sırasıyla incelenecektir.

¹⁸¹ Yücel IRMAK, “*Kamu Görevlileri Hakkında Verilen Disiplin Cezalarında Yargı Denetimi*”, **Mersin Barosu İdari Yargı Paneli**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003, s. 169.

¹⁸² Mehmet SAĞLAM, **Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 2003, s. 230.

¹⁸³ Zehreddin ASLAN/Halil ALTINDAĞ, **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s. 35; İbrahim PINAR, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, **THD**, C. 7, S. 74, Ekim 2012, s. 56.

¹⁸⁴ “...İlgili yasal düzenlemeler çerçevesinde kesinleşen disiplin cezaları, disiplin cezalarını veren idari merciler yönünden bağlayıcı ve kesin nitelikte olup, idari mercilerin vermiş oldukları disiplin cezalarını geri almaları, verdikleri disiplin cezası yerine başka bir disiplin cezası verme yoluna gitmeleri kural olarak olanaksızdır. Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği öteki idari işlemlerden farklı olup, disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organların oluşumu, çalışma usulü, karar oluşturulması, bu kararlara itiraz ve bütün bu sürenin her aşaması için öngörülen süre koşulları ile disiplin cezası işlemi sıkı şekil şartına bağlı olarak uygulanabilmektedir. Bu özellik disiplin cezasının yeni bir idari işlemle ortadan kaldırılmasına engeldir. Ceza ancak bir yargı kararı yahut yasama tasarrufu ile iptal edilebilir veya ancak disiplin cezasının ağırlığına göre belli süreler geçtikten sonra sicil dosyasından silinmesi atamaya yetkili amirden istenebilir.” Danıştay 12. Daire, 16 Haziran 2008 tarih ve E. 2008/1919, K. 2008/3714 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 15.04.2019.

¹⁸⁵ Tekin AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983, s.154; Nur KAMAN KARAN, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s. 99; Cemil KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, **AİD**, C. 38, S. 2, Yıl: 2005, s. 69.

¹⁸⁶ LİVANELİOĞLU, s. 60.

¹⁸⁷ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 153.

1. Yargı Kararı Olduğu Görüşü

Disiplin cezalarının birer yargı kararı olduğu görüşünün kaynağı Fransa’da ve Belçika’da disiplin kurullarına verilen yargısal yetkiler olarak gösterilmektedir¹⁸⁸. **Onar**, disiplin cezalarının hukuki niteliğini organik ölçüte göre değil maddi ölçüte göre yapmış ve disiplin cezalarının birer yargı kararı olduğunu belirtmiştir¹⁸⁹. 657 sayılı Kanunda yüksek disiplin kurullarına bilirkişi dinleme ile keşif yapma yetkisi veren düzenleme¹⁹⁰ de disiplin cezasının yargı kararı olduğu hususunda ortaya koyulan gerekçelerden biridir¹⁹¹. Ancak disiplin cezasına ilişkin kararları veren merciler yargıç güvencesine sahip olmadıkları için disiplin cezalarının yargı kararı niteliğinde olduğu görüşü eleştiriye açıktır¹⁹². Danıştay’ın, disiplin cezalarının yargı kararı niteliğinde olduğu için üst makamlarca geri alınmasının veya değiştirilmesinin mümkün olmadığına ilişkin verdiği kararları bulunmaktadır¹⁹³.

Yine 1961 Anayasası döneminde Anayasa Mahkemesi, bir kararında disiplin cezalarının idari işlem olmadığına hükmetmiştir¹⁹⁴. Mahkeme, kanun tarafından düzenlenen bir yargılama faaliyetini yerine getirmek için tarafsız ve bağımsız şekilde görev yapan ve anayasal teminata sahip olan kurum olarak ifade edilebilir¹⁹⁵. Bu sebeple, bir kararın yargı kararı olabilmesi için onu tesis eden makamın bağımsız ve tarafsız bir mahkeme olması ve yargılama faaliyeti neticesinde verilmesi gerekmektedir. Ayrıca yargı kararları kural olarak kesin niteliktedir bunlara karşı yalnızca kanun yoluna başvurulabilir. Ancak idari makamlarca

¹⁸⁸ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 154.

¹⁸⁹ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, s. 1198.

¹⁹⁰ 657 sayılı DMK Md. 129/1: “Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler.”

¹⁹¹ Oğuz SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 156.

¹⁹² ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, s. 39.

¹⁹³ Örneğin; Danıştay 5. Daire, 24 Şubat 1970 Tarih ve E. 1967/3831, K. 1970/562 Sayılı Karar, **AİD**, C. 4, S.1, Yıl: 1971, s. 205.

¹⁹⁴ “...Disiplin cezalarına ait kararlar idari işlem ve eylemlerden ayrı tasarruflardır. Bu nedenle disiplin kararları hakkında yargı yoluna başvurulması konusu Anayasa’nın 114. Maddesi (idari işlemlere karşı yargı yolu) ile ilgili değildir. Disiplin cezalarına karşı yargı yoluna başvurulması hakkında Anayasa’da memur teminatı başlığında ayrıca kural vardır. (m.188)” Anayasa Mahkemesi, 4 Kasım 1963 Tarih ve E. 1963/114, K. 1963/190 Sayılı Karar. Kararı aktaran Onur KARAHANOGULLARI, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, **ÇYYD**, C. 8, S. 3, 3 Temmuz 1999, s. 58.

¹⁹⁵ Ceren Sedef EREN, “İtiraz Yolunda “Mahkeme” Kavramı ve Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Yolunda “Mahkeme” Niteliği”, **TNBHD**, C. 1, S. 1, Ocak 2014, s. 134.

tesis edilen idari işlemlerden biri olan disiplin cezalarına itiraz usulü mümkündür¹⁹⁶. Üstelik hiyerarşik bağın yani emir ve talimat ilişkisinin bulunduğu ortamda, söz konusu makamların hâkimlik ve savcılık teminatı¹⁹⁷ gibi bir teminata sahip olmaları da mümkün değildir. Açıklanan gerekçelerle, disiplin cezalarının yargı kararı olduğu görüşü eleştiriye açıktır.

2. Yargı Kararı Benzeri İşlem Olduğu Görüşü

Disiplin cezalarının yargı kararı benzeri işlem olduğu görüşüne göre, disiplin cezaları idari makamlar tarafından tesis edilmekte ancak yargısal usullere benzer bir yapıyla karara bağlanmaktadır. Bu sebeple disiplin cezaları ne tam olarak bir yargı kararı ne de bir idari işlem olup yargı kararı benzeri işlem özelliği göstermektedir¹⁹⁸. Kanunsuz ceza olmayacağı, bir suçtan ötürü birden fazla ceza verilemeyeceği gibi ceza hukukunun temel koruyucu ilkelerinin disiplin cezalarında da geçerli olması özellikleriyle tipik idari işlemlerden farklı bir surette olmaları bu görüşün bir diğer gerekçesi olarak ortaya koyulabilir¹⁹⁹.

3. İdari İşlem Olduğu Görüşü

Disiplin cezalarının hukuki niteliğinin idari işlem olduğuna ilişkin görüş, öğretideki baskın görüştür²⁰⁰. **Güran**, disiplin cezalarının yargısal benzeri bir işlemle ortaya çıkmasının onları yargı kararı veya yargı kararı benzeri işlem haline getirmeyeceğini savunmaktadır. Zira bu kabule göre pek çok idari makam yargı makamı olarak nitelendirilebilir. Bu durum disiplin

¹⁹⁶ "...Yargısal faaliyet, kanunla kurulan bağımsız ve tarafsız kuruluşlar tarafından, hukuki uyumsuzlukların ve hukuka aykırılık iddialarının özel yargılama usulleri izlenerek çözümlenmesi ve kesin hükme bağlanması faaliyeti olarak tanımlanmaktadır." Anayasa Mahkemesi, 27 Aralık 2012 Tarih ve E. 2012/102, K. 2012/207 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 15.04.2019.

¹⁹⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 139: "Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz.

Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekte kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkında kanundaki istisnalar saklıdır."

¹⁹⁸ Flauss'tan aktaran, SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 155.

¹⁹⁹ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 155.

²⁰⁰ SAĞLAM, s. 160; ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, s. 104; GÜNDAY, s. 233; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 749; ZANOBNİ, s. 26; OĞURLU, "İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı", s. 165; SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 156; ATAY, s. 940; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 894.

cezalarının birer idari işlem olduğunu ortaya koymaktadır²⁰¹. **Akılloğlu** disiplin cezalarını tesis eden mercilerin yargısal yöntemlerle çalışma yetkisine sahip olmasının disiplin cezalarının birer idari işlem niteliğini değiştirmeyeceğini belirtmektedir²⁰².

Anayasa Mahkemesi'ne göre, bir merciin yargı mercii niteliğinde olabilmesi için yargısal usule benzer usullere göre karar verme ölçütü yeterli değildir. Söz konusu merciin bağımsız olması ve o mercii oluşturan kişilerin hâkimlik teminatına sahip olması da gerekmektedir²⁰³. Bu sebeple disiplin cezaları, cezada kanunilik ilkesine uygun şekilde tesis edilmesi gereken idari işlemlerdir²⁰⁴.

D. Disiplin Cezası ile Adli Ceza Arasındaki Farklar

Objektif hukuk kurallarına aykırılık sonucu uygulanması sebebiyle adli cezalara en yakın idari yaptırım türünün disiplin cezaları olduğu ileri sürülmüştür²⁰⁵. Bununla beraber, içerik ve usul olarak ayrıldıkları noktalar bulunmaktadır²⁰⁶. Disiplin cezaları yalnızca kurum içi düzeni sağlama amacı güderken, adli cezalar kamu düzenini korumayı hedefler²⁰⁷. Şu halde, adli cezalar kamu düzeninin ana şemasını ortaya koymaktadır. Disiplin cezaları ise bu ana şemanın içerisinde kendisine düşen sınırlar çerçevesinde idari düzeni koruma görevini yerine getirmektedir²⁰⁸.

Adli cezalar ilgili mevzuat tarafından suç olarak tanımlanan eylemleri yapan herkese verilebilir. Disiplin cezaları ise sadece bağlı oldukları kurumda disiplin sorumluluğuna tabi olan kişilere uygulanır²⁰⁹. Bir diğer deyişle, adli cezalar her vatandaşa uygulanabilirken disiplin

²⁰¹ Sait GÜRAN, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul, 1977, s. 79-80.

²⁰² AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s. 158.

²⁰³ Anayasa Mahkemesi, 24 Eylül 1987 Tarih ve E. 1987/5, K. 1987/21 Sayılı Karar; Anayasa Mahkemesi, 24 Eylül 1987 Tarih ve E. 1987/15, K. 1987/25 Sayılı Karar; Anayasa Mahkemesi, 24 Eylül 1987 Tarih ve E. 1987/10, K. 1987/24 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 16.04.2019.

²⁰⁴ "...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." Anayasa Mahkemesi, 20 Aralık 2018 Tarih ve E. 2018/107, K. 2018/114 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 16.04.2019.

²⁰⁵ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 29. ÖZAY, **İdari Yaptırımlar**, s. 43.

²⁰⁶ OĞURLU, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s. 45.

²⁰⁷ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 30; GÜNDAY, s. 233; SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, s. 135; Mevzuatın ihlali gerekçesiyle ruhsatın iptal edilmesinin ya da serbest rekabetin ihlali gerekçesiyle idari para cezası verilmesinde kamu düzeninin korunduğu yönünde bkz. ULUSOY, s. 45.

²⁰⁸ OĞURLU, **"İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı"**, s. 168.

²⁰⁹ ATAY, s. 941; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 749.

cezaları uygulanamaz. Disiplin cezaları idari makamlar tarafından idari usullere göre tesis edilen bir idari işlem sonucunda ortaya çıkar. Adli cezalar için ise bir yargı kararı verilmesi gereklidir²¹⁰. Disiplin cezası tesis etmek idare için sübjektif bir hak niteliği taşımaktadır. Oysa şartları oluştuğunda adli ceza uygulamak yargı makamlarının görevidir²¹¹.

Öğretide bazı yazarlar, idari yaptırımların bir türü olan disiplin cezalarının adli cezalardan daha hafif yaptırımlar olduğunu ileri sürmektedir²¹². Ancak belirtmek gerekir ki, bazı disiplin cezaları adli cezalar kadar ağır sonuçlar doğurabilmektedir. Aylıktan kesme cezası kişinin mülkiyet hakkına, devlet memurluğundan çıkarma cezası kişinin kamu hizmetine girme hakkına müdahale niteliğindedir. Bu sebeple disiplin cezalarının daha hafif yaptırımlar olduğu şeklindeki görüş eleştiriye açıktır²¹³.

Disiplin cezaları idari işlem niteliğinde olduğundan yargısal denetime tabi tutulabilir. Öte yandan, adli cezaların disiplin cezaları gibi bir yargısal denetimi bulunmamaktadır²¹⁴. Takibi şikâyetle bağlı suçlarda, şikâyetin geri çekilmesi üzerine dava açılmaz; açıldıysa da düşer. Ancak şikâyetin geri çekilmesinin disiplin cezaları üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır²¹⁵. Disiplin cezaları ile adli cezalar arasında affin sonuçları bakımından da bir farklılık vardır. Genel af adli suçu ve cezayı bütün hüküm ve sonuçlarıyla ortadan kaldırırken kanunda aksi belirtilmediği sürece disiplin cezaları üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır. Meğerki kişi söz konusu kanunla affa uğrayan bir suçu işlemiş olsun²¹⁶.

²¹⁰ ÖZAY, *İdari Yaptırımlar*, s. 52; GÜNDAY, s. 233; GÖZLER, s. 749; ZANOBİNİ, s. 26; OĞURLU, “*İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı*”, s. 165.

²¹¹ ZANOBİNİ, s. 25.

²¹² ONAR, s. 1188; OĞURLU, “*İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı*”, s. 161; GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 748; ASLAN/ALTINDAĞ, s. 30; CEM, s. 822.

²¹³ SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, s. 133.

²¹⁴ ATAY, s. 943; ULUSOY, s. 46.

²¹⁵ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 172; SAĞLAM, s. 166; ATAY, s. 944.

²¹⁶ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 750, ATAY, s. 943-944.

İKİNCİ BÖLÜM

DİSİPLİN SORUŞTURMASI

I. DİSİPLİN SORUŞTURMASI KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

A. Disiplin Soruşturması Kavramı

Disiplin soruşturması, bir disiplin suçu olup olmadığı, varsa kim tarafından ve hangi tarihte işlendiği, disiplin suçunu işleyen kişiye uygulanacak ağırlaştırıcı ya da hafifletirici sebeplerin olup olmadığının tespiti amacıyla yapılan soruşturma faaliyetidir²¹⁷. Disiplin suçları veya bunlara yönelik iddialar; teftişler sırasında yapılan incelemelerle, disiplin amirlerinin kendi gözlemleriyle ve kurumlara gelen şikâyet veya ihbarlarla öğrenilebilir²¹⁸. Bu öğrenme anından itibaren ise disiplin soruşturmasına başlanır²¹⁹. Ancak mevzuatta özel düzenleme bulunması halinde disiplin soruşturmasına başlanmayabilir²²⁰. Örneğin bir avukat hakkında şikâyet söz konusu olduğunda Baro başkanı şikâyet eden kişiden masraf avansı talep edebilir. Söz konusu kişi masraf avansını ödeyinceye kadar disiplin soruşturması başlatılamaz²²¹.

Devlet Memurları Kanunu'nda disiplin soruşturmasının tamamlanmasından itibaren belirli süre içinde ceza verileceğini hükme bağlamıştır²²². Bu hüküm, disiplin cezası verilebilmesi için mutlaka bir disiplin soruşturması yapılması gerektiği şeklinde

²¹⁷ Veysel Candan CANOĞLU, “Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat”, **TBBD**, C. 31, S. 138, Eylül 2018, s.234; Celil ÇELİK, “Memur Soruşturma Uygulamaları”, **İBD**, C. 91, S. 6, Kasım 2017, s. 85; LİVANELİOĞLU, s. 65; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 765; AKGÜNER, s. 265.

²¹⁸ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 171; SAĞLAM, s. 156.

²¹⁹ Selçuk Sinan ÇELİK/Serkan ÇINARLI, “Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine “Mobbing” Uygulanması”, **MEÜHFD**, C. 3, S. 1, Haziran 2015, s. 60; YAYLA, s. 291.

²²⁰ CANOĞLU, s.238.

²²¹ 19 Haziran 2002 Tarih ve 24790 Sayılı Resmi Gazete’ye yayımlanan Türkiye Barolar Birliği Avukatlık Kanunu Yönetmeliği Md. 65/3: “Şikâyet edenden, şikâyetin mahiyeti ve genişliği göz önünde bulundurularak, baro başkanınca masraf avansı istenebilir. Talep edilen avans ve tamamlanması istenen miktar ilgilisi tarafından ödenmedikçe, işlem yapılmaz.”

²²² 657 sayılı DMK Md. 128: “Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir.

Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.”

yorumlanmaktadır²²³. Disiplin soruşturmaları hem yurt içinde hem yurt dışında görev yapan memurlar hakkında başlatılabilir²²⁴. Bir memurun hakkında disiplin soruşturması başlatıldığının bildirilmesine ilişkin kararlar idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülebilir işlem niteliği taşımamaktadır²²⁵.

B. Disiplin Soruşturmasının Özellikleri

Disiplin suçu işleyen memurun suçüstü yakalanması halinde derhal tutanak tutulması gerekir. Ancak bu tutanak disiplin suçunu işleyen memur tarafından imzalanırsa dahi ceza verilemez, soruşturma yapılması gerekmektedir²²⁶. Bu nedenle disiplin soruşturmaları, disiplin cezalarının hukuka uygunluğunu doğrudan etkilemeleri bakımından büyük önem taşımaktadır²²⁷. Danıştay, usulüne uygun soruşturma yapılmasını hukuki güvenlik ilkesine dayandırmaktadır²²⁸. Bir disiplin soruşturmasının taşınması gereken özelliklere; soruşturmacının hukuki statüsü, bağımsız ve tarafsız soruşturmacı, hukuka uygun bir soruşturma raporu ve soruşturmacı ile disiplin cezasını veren amirin farklılığı başlıkları altında yer verilecektir.

1. Soruşturmacının Hukuki Statüsü

Disiplin soruşturmasını yürütecek soruşturmacının belirlenmesinde disiplin amirinin takdir yetkisi bulunmaktadır²²⁹. Ancak disiplin amiri bu konudaki yetkisini kullanırken bazı temel kurallara dikkat etmekle yükümlüdür²³⁰. Buna göre, disiplin soruşturmasını yürütecek

²²³ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 774; AKGÜNER, s. 266.

²²⁴ ÇELİK/ÇINARLI, s. 61.

²²⁵ AKGÜNER, s. 266.

²²⁶ ULUSOY, **İdari Yaptırımlar**, s. 50.

²²⁷ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 99; SAĞLAM, s. 156.

²²⁸ "...Disiplin suçu teşkil eden fiillerle ilgili olarak soruşturma yapılması zorunlu olduğu gibi soruşturmanın belirli usuller çerçevesinde yapılması da isnada maruz kalanların hukuki güvencesidir. Soruşturma emri verilmesi; bağımsız ve üst veya denk görevde olan bir soruşturmacı atanması, olayla ilgili tanık ve soruşturulanın ifadelerinin alınması, ifade alınmadan kişiye haklarının ve soruşturma konusunun bildirilmesi, isnat olunan fiille ilgili lehe ve aleyhe başkaca delillerin araştırılması, soruşturma sonucunda bir rapor hazırlanması ve bu raporda; olayın değerlendirilmesi soruşturmacının kanaat ve teklifini Belirtmesi ve raporun ilgili makama sunulması, soruşturmayı yapan kişi ile soruşturmada elde edilen delilleri değerlendirecek kişi veya kurulların ayrı olmasının, yasal süre içerisinde isnat olunan fiiller bildirilerek sanığın savunmasının alınması gerekliliği disiplin hukukunun temel ilkelerinden olduğu gibi hukuki güvenlik ilkesinin de gereğidir." Danıştay 12. Daire, 22 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/5247, K. 2015/7042 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 17.04.2019.

²²⁹ "...Soruşturmacı belirlenmesinde amirin takdiri söz konusudur." Danıştay 12. Daire, 21 Nisan 2006 Tarih ve E. 2003/2277, K. 2006/1584 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T.17.04.2019.

²³⁰ SAĞLAM, s. 162.

soruşturmacının, hakkında disiplin soruşturması başlatılan memurdan üst veya o memurla denk görevde bir kişi olması gerekmektedir²³¹. Disiplin suçu işlediği iddia edilen memurdan alt görevde bir kişinin soruşturmacı olarak tayin edilmesi, disiplin soruşturmasını hukuka aykırı hale getirecektir²³².

Soruşturmacının, soruşturulan memur ile aynı kurumda görev yapıyor olması soruşturmacının hukuki statüsünün gerektirdiği bir husus olarak gösterilmektedir²³³. Ayrıca görevini gereği gibi yapmaya azami dikkati gösterebilmesi adına iş yükü uygun olan memurun soruşturmacı olarak tayin edilmesi gerektiği de ileri sürülmüştür²³⁴. Bir disiplin soruşturmasının birden fazla kurumu etkiliyor olması durumunda ise, soruşturmacının nasıl belirleneceği ve soruşturmanın nasıl yürütüleceği Birden Fazla Kamu, Kurum ve Kuruluşlarını İlgilendiren Soruşturmalarda Görevlendirilecek Müfettişlerin Görevlendirme Biçimine İlişkin Yönetmelik²³⁵ hükümlerine göre değerlendirilecektir²³⁶.

2. Bağımsız ve Tarafsız Bir Soruşturmacı

Disiplin soruşturmasını yürütecek soruşturmacının bağımsız ve tarafsız olması gerekir²³⁷. Bağımsızlıktan kastedilen soruşturmacının hiçbir telkin ya da etki altında kalmadan görevini yürütecek durumda olmasıdır²³⁸. Tarafsızlık ise soruşturmacının işlendiği iddia edilen

²³¹ ÇELİK, s. 84; CANOĞLU, s. 241; SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURŞUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 174; LİVANELİOĞLU, s. 66; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 769.

²³² "...İsnat olunan olayla ilgili olarak soruşturma emri verilmesi, bağımsız, üst veya denk görevde olan bir soruşturmacı atanması, olayla ilgili tanık ve soruşturulanın ifadelerinin alınması, ifade alınmadan kişiye haklarının ve soruşturma konusunun bildirilmesi, isnat olunan fiille ilgili lehe ve aleyhe başkaca delillerin araştırılması, soruşturma sonucunda bir rapor hazırlanması ve bu raporda; olayın değerlendirilerek soruşturmacının kanaat ve teklifini belirtmesi ve raporun ilgili makama sunulması, soruşturmayı yapan kişi ile soruşturmada elde edilen delilleri değerlendirecek kişi veya kurulların ayrı olmasının gerekliliği ve yasal süre içerisinde isnat olunan fiiller bildirilerek sanığın savunmasının alınması, disiplin hukukunun temel ilkelerinden olduğu gibi hukuki güvenliğin bir gereğidir." Danıştay 12. Daire, 1 Nisan 2015 Tarih ve E. 2011/1186, K. 2015/1844 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 7 Haziran 2017 Tarih ve E. 2015/1975, K. 2017/3074 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 8 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/5320, K. 2015/6586 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 18.04.2019.

²³³ SAĞLAM, s. 164.

²³⁴ CANOĞLU, s. 243.

²³⁵ 7 Şubat 1983 Tarih ve 17952 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

²³⁶ SAĞLAM, s. 164.

²³⁷ CANOĞLU, s. 241; ÇELİK, s. 84.

²³⁸ "...Bu duruma göre, soruşturma açılmadan, bağımsız bir soruşturmacı tayin edilmeden ve cezaya konu fiili her yönüyle ve şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya konulmadan tesis edilen davaya konu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 12. Daire, 19 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/1677, K. 2015/6064 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 12 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/1345, K. 2015/5905 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 2 Şubat 2016 Tarih ve E.

disiplin suçunun mağduru olmaması ve soruşturulan memurla arasında geçmişte ya da olay tarihinde bir tartışma yaşanmamış olmasıdır²³⁹. Bu sebeple, disiplin suçunun mağduru konumundaki ya da hakkında soruşturma yürütülen memur ile geçmişte veya disiplin suçunun işlendiği ileri sürülen dönemde husumet olan kişiler soruşturmacı olarak atanamaz²⁴⁰.

Soruşturmacının, bağımsız ve tarafsızlığını tam anlamıyla sağlayabilmek için kendisini soruşturmacı olarak atayan disiplin amirine doğrudan bağlı olmayan memurlar arasından seçilmesi gerektiği belirtilmektedir²⁴¹. Hukukun temel ilkelerinden olan hiç kimsenin kendi davasında yargıç olamayacağı ilkesi gereğince de husumeti olan bir kişinin soruşturmacı olarak disiplin soruşturmasını yürütmesi hukuka uygun olmayacaktır²⁴².

3. Hukuka Uygun Bir Soruşturma Raporu

Tayin edilen bağımsız ve tarafsız soruşturmacının yaptığı değerlendirmeden sonra soruşturma raporu hazırlama aşamasına geçilir. Hukuka uygun bir soruşturma raporunun; soruşturmacı olarak atanma yazısı, isnat edilen fiili ve soruşturmaya başlama tarihi, hakkında soruşturma yapılan memurun kimliği, iddia konusu olayın niteliği, tarihi ve yeri, hakkında soruşturma yürütülen memurun savunması ve memurun hem lehinde hem aleyhinde olan tüm delilleri ve ayrıca cezayı azaltan veya kaldıran hallerin olması durumunda söz konusu hallerin neler olduğunu da içermesi gerektiği savunulmaktadır²⁴³. Soruşturma raporunun söz konusu özelliklerin tamamını kapsamı ve objektif olması gerekmektedir²⁴⁴.

2012/7837, K. 2016/409 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 13 Nisan 2016 Tarih ve E. 2012/13342, K. 2016/2175 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 18.04.2019.

²³⁹ "...Davacı ile arasında husumet olan kişi tarafından başlatılan soruşturma ve söz konusu soruşturma sonucu disiplin kurulu kararı üzerine bir yıl süre ile kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını veren kişinin aynı olması objektif ve tarafsız değerlendirmeyi olumsuz yönde etkileyeceğinden, davaya konu işlemde bu yönden hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Danıştay 12. Daire, 4 Ekim 2016 Tarih ve E. 2014/6621, K. 2016/4457 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 18.04.2019.

²⁴⁰ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 101; AKGÜNER, s. 265; ULUSOY, *İdari Yaptırımlar*, s. 50.

²⁴¹ CANOĞLU, s. 242.

²⁴² KAYA, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler", s. 84.

²⁴³ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 101-102; CANOĞLU, s. 243.

²⁴⁴ AKGÜNER, s. 265.

Soruşturma raporunun yeterli kabul edilebilmesi için; soruşturulan memurun lehine ve aleyhine bütün delilleri içermesi, iddia edilen disiplin suçunu memurun nerede, ne zaman, ne şekilde işlediğini somut ve şüpheye yer vermeyecek şekilde ortaya koyması gerekmektedir²⁴⁵.

Bu özellikleri taşımayan soruşturma raporlarına dayanarak tesis edilen disiplin cezaları yargı makamlarınca iptal edilmektedir²⁴⁶. Ayrıca soruşturulan memura, dosyasına ait belgelerin örneklerinden verilmemesi soruşturma raporunda eksiklik oluşturmaktadır²⁴⁷.

4. Soruşturmacı İle Disiplin Cezası Veren Amirin Farklılığı

Hiç kimsenin kendi davasında yargıç olamayacağı ilkesi gereğince, disiplin soruşturmasını yürüten soruşturmacı ile disiplin cezasını veren disiplin amiri farklı kişiler olmalıdır. Soruşturmacı, soruşturmayı tarafsız olarak yerine getirse dahi, amir sıfatıyla disiplin cezası vermesi durumunda bu ceza hukuka aykırı olur. Danıştay'ın bu konuya ilişkin istisnai

²⁴⁵ "...Soruşturmada memurun lehine ve aleyhine olan tüm delillerin toplanarak ekleriyle birlikte bir soruşturma raporunun oluşturulması ve bu şekilde memurun hangi fiili, nerede, ne zaman, nasıl, ne şekilde işlediğinin somut, hukuken kabul edilebilir ve delillerle şüpheye yer vermeyecek açıklıkta ortaya konularak yetkili disiplin amiri veya disiplin kurulu tarafından bir disiplin cezası verilmesi gerekmektedir." Danıştay 12. Daire, 27 Nisan 2017 tarih ve E. 2015/3295, K. 2017/2060 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 18.04.2019.

²⁴⁶ "...Olayda, dosyada yer alan tüm bilgi ve belgelerin bir arada değerlendirilmesi sonucunda, yürütülen soruşturma kapsamında, davacının bahsedilen fiilleri işlediğine veya davranışları sergilediğine dair her hangi bir somut delil bulunmadığı, zira söz konusu söz veya fiile şahit olan kişinin yer ve zaman belirtmeyen ifadeleri ile yetinildiği, bahsi geçen birden fazla olayların yaşandığı yerlerdeki şahit olan diğer kişiler var ise onların ifadesine başvurulmadığı, isnat edilen her bir fiil için ayrı ayrı araştırma yapılarak işlem tesisi yoluna gidilmediği anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının yurt müdürü S.T.'nin gıyabında, "pezevenk, şerefsiz, godoş " v.b. gibi hakaret içeren sözler söylediği hususunun somut olarak ortaya koymayan eksik soruşturmaya dayalı olarak davacının aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına dair işlemde hukuka uyarlık olmadığından, işlemin iptali istemiyle açılan davayı reddeden idare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 12. Daire, 16 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/5030, K. 2015/6918 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 30 Mart 2016 Tarih ve E. 2015/5174, K. 2016/1743 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 2 Şubat 2016 Tarih ve E. 2014/945, K. 2016/410 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 28 Ocak 2016 Tarih ve E. 2012/6421, K. 2016/324 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 8 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/3496, K. 2015/6592 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 30 Aralık 2015 Tarih ve E. 2015/2360, K. 2015/7346 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 5 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/7926, K. 2015/5749 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 26 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/2030, K. 2015/6218 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 18.04.2019.

²⁴⁷ "...Dava ve temyiz dosyasının incelenmesinden, davacının görevine son verilmesine ilişkin işlemin dayanağı soruşturma raporunun davacı vekilinin talep etmesine karşın Dairesince inceltirilmediği, dava konusu işlemin hukuka uygunluğunun denetiminde ise soruşturma raporunda yer verilen hususlara değinildiği anlaşıldığından Daire kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır." DİİDGK, 12 Haziran 2008 Tarih ve E. 2005/3292, K.2008/1633 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.04.2019.

bir kararı bulunsa da²⁴⁸ müstakar içtihadı soruşturmayı yürüten kişi ile disiplin amiri sıfatıyla cezayı tesis eden kişi birbirinden farklı kişiler olması gerektiği şeklindedir²⁴⁹.

II. Disiplin Soruşturmasının İdari Usulü

A. Hazırlık Aşaması

Devlet Memurları Kanunu'nda soruşturma ve soruşturmacı kavramlarından bahsedilmiş ancak soruşturma usulüne ilişkin açık bir düzenlemeye yer verilmemiştir²⁵⁰. Bu sebeple, disiplin soruşturmaları ağırlıklı olarak idari teamüllere göre yürütülmektedir²⁵¹. Bu teamüllere göre disiplin soruşturmasının idari usulü; hazırlık, soruşturma ve karar aşamalarından oluşmaktadır. Söz konusu aşamalardan ilkinin oluşturan hazırlık aşamasında ise öncelikle soruşturmaya başlamak için karar alınır. Sonrasında soruşturma emri verilir. Soruşturmayı yapabilecek merciler ise disiplin amiri, soruşturmacı ve Devlet Denetleme Kurulu olarak karşımıza çıkmaktadır.

1. Soruşturmaya Başlanma Kararı Alınması

Soruşturma yapmadan disiplin cezası verilememesi kuralı “*doğrudan disiplin yaptırımı uygulama yasağı*” olarak ifade edilmekte ve bu yasağa mutlak şekilde uyulması beklenmektedir²⁵². Soruşturmaya başlama kararı alma konusunda disiplin amirinin takdir yetkisi bulunmaktadır²⁵³. Disiplin suçu işlendiğine dair her iddiada soruşturma açılmasına

²⁴⁸ “...Davacının disiplin amiri olan İl Sosyal Hizmetler Müdürünün davacı hakkında soruşturmayı yapması ve disiplin amiri konumuyla yetkisi içindeki disiplin cezasını vermesi işleminde, davacı ile aralarında önceden geçen olaylar nedeniyle yansız olmadığı ileri sürülmekte ise de; yukarıda belirtildiği üzere disiplin amirinin yansız bir konumda bulunup bulunmadığı, işlemin iptali için yeterli bir neden değildir.” Danıştay 8. Daire, 10 Şubat 1992 Tarih ve E.1991/1310, K. 1992/215 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.04.2019.

²⁴⁹ “...Olayda, davacının disiplin amiri olan cezaevi 2. müdürünün disiplin soruşturmasını bizzat yürüttüğü, tanıkların ifadelerine baş-vurarak ifade tutanaklarını düzenlediği, davacının savunmasını alarak, isnat olunan eylemin hukuki nitelendirmesini yaptıktan sonra yine dava konusu yapılan disiplin cezasını kendisinin verdiği dikkate alındığında, objektiflik ve tarafsızlık ilkesine aykırı olarak tesis edilen cezada hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.” Danıştay 12. Daire, 12 Haziran 2014 Tarih ve E. 2014/3085, K. 2014/4911 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.04.2019.

²⁵⁰ SAĞLAM, s. 166.

²⁵¹ SAĞLAM, s. 156.

²⁵² CANOĞLU, s. 238; KAYA, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, s. 80; SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 171.

²⁵³ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 771.

gerek olmayabilir. Zira öncelikle memur hakkındaki iddiaların doğruluğu yönünde kuvvetli şüphe olup olmadığı tespit edilmelidir²⁵⁴.

Yapılan incelemeler sonucunda, disiplin amiri soruşturma açılmasına yer olmadığına karar verirse, soruşturmaya başlanmaz. Bir görüşe göre bu karar kesin ve yürütülebilir bir işlem olmadığı için idari yargıya taşınamaz²⁵⁵. Disiplin suçu iddiasının soruşturulmasında menfaati olan kişilerin hak arama hürriyeti kapsamında bu işleme karşı iptal davası açabilmeleri gerekmektedir. Bu sebeple söz konusu görüş eleştiriye açıktır.

Disiplin amiri tarafından soruşturmaya başlama kararı alınması durumunda ise disiplin soruşturması başlamış olmaktadır²⁵⁶. Disiplin suçunun teşebbüs aşamasında kalmasının disiplin soruşturması başlatma kararı alınmasına engel olmayacağı ileri sürülmektedir²⁵⁷. Disiplin amirinin, disiplin suçunun mağduru olması durumunda ise bu kararın alınması için bir üst amire başvurulması gerektiği savunulmaktadır²⁵⁸.

Soruşturmaya başlama kararı alma hususunda değinilmesi gereken bir diğer mesele; istifa ya da emeklilik sebebiyle memurluk mesleğinden ayrılan kişiler hakkında disiplin soruşturması başlatılıp başlatılamayacağı veya bir disiplin soruşturması başladıktan sonra bu kişiler emekli olursa ya da istifa ederse disiplin soruşturmasının akıbetinin ne olacağı sorusudur. Bu hususta 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Öğretideki bir görüşe göre, bu kişiler hakkında disiplin soruşturması başlatılmalı, soruşturma başladıktan sonra görevinden ayrılanlar içinse soruşturma devam ettirilmelidir²⁵⁹. Soruşturma neticesinde disiplin cezası alınması durumunda, 657 sayılı Kanun'da belirtilen zamanaşımı sürelerinin geçmemiş olması şartıyla disiplin cezası uygulanabilecektir²⁶⁰. Karşıt görüşe göre ise, böyle bir uygulama demokratik toplum düzeninde gerekli ve ölçülü değildir. Memurun sahip olduğu haklar ve tabi olduğu yükümlülükler bir bütün olarak onun statüsünü oluşturmaktadır. Bir hakka sahip olunmayınca yükümlülüğe de tabi olunmamalıdır²⁶¹. Bu tartışmaya, disiplin cezalarının amacı olan kurum içi düzen ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanması amacından yola çıkarak cevap aranabilir. Memurların zihninde “*Hakkımda disiplin soruşturması açarlarsa emeklilik*

²⁵⁴ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 173.

²⁵⁵ SAĞLAM, s. 166.

²⁵⁶ ÇELİK, s. 84.

²⁵⁷ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 172.

²⁵⁸ ÇELİK, s. 84.

²⁵⁹ ÇELİK/ÇINARLI, s. 61.

²⁶⁰ SAĞLAM, s. 229.

²⁶¹ Oğuz SANCAKDAR/İlker TEPE, “*Alman Federal Disiplin Kanunu ve İdari Disiplin Soruşturmalarının Temel Esasları*”, İÜHF, C. 69, S. 1-2, Yıl: 2011, s.260-261.

dilekçemi verir yahut istifa eder bu soruşturmadan ve ceza almaktan kurtulurum” düşüncesinin oluşması disiplin cezalarının caydırıcılığını azaltacaktır. 657 sayılı Kanun’da zamanaşımına ilişkin var olan düzenlemeler, istifa ve emeklilik hususları için de uygulanabilir. Bu amaçla 657 sayılı Kanun’un 127. Maddesine “İstifa veya emeklilik ile memurluk görevinden ayrılma, memur iken işlenen disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallere ilişkin disiplin soruşturmasına başlanmasını ve devam edilmesini engellemez.” hükmü eklenebilir. İki yıllık genel zamanaşımı süresi ise istifa veya emeklilik ile memurluk görevinden ayrılma durumları için de geçerli olmalıdır.

Danıştay, bir kararında memurken işlediği disiplin suçuyla ilgili cezalandırma süreci tamamlanmadan görevinden ayrılan memura disiplin cezası verilebileceğine hükmetmiştir. Gerekçe olarak kişinin söz konusu suçu memur sıfatına sahipken işlediği ayrıca gerek savunmasının alınmasının gerek de itiraz hakkını kullanmasının aynı dönemde yapılmış olmasını göstermiştir. Cezanın uygulanma kısmını ise, cezanın memurun özlük dosyasında saklanarak, 657 sayılı Kanun’un 92.²⁶² ve 93.²⁶³ maddeleri gereğince görevine geri dönmek istemesi durumunda etkili olacağı belirtilmektedir²⁶⁴. Ancak kişinin herhangi bir sebeple memuriyet statüsünden çıkmasından itibaren işleyeceği fiil veya bulunacağı haller sebebiyle hakkında disiplin cezası verilemeyeceğine verilemeyecektir²⁶⁵. Memurluk statüsü sona ermesi ile söz konusu statünün getirdiği yükümlülükler de sona erecektir. Bu sebeple kişinin memurluktan sonraki davranışlarına disiplin yaptırımını uygulanamıyor olması hukuka uygundur.

²⁶² Memurluktan çekilenlerin yeniden atanmaları:

Madde 92 – (Değişik: 12/5/1982 - 2670/27 md.)

İki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya bu Kanun hükümlerine göre çekilmiş sayılanlardan tekrar memurluğa dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya 71 inci madde hükümlerine uyulmak suretiyle diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler. Mülga ikinci fıkra: 29/11/1984 – KHK-243/56 md.) 657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanlar, boş kadro bulunmak ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımak kaydı ile bu Kanuna tabi kurumlardaki memuriyetlere atanabilirler. Yasama görevinde veya bakan olarak geçirilen her yıl bir kademe ilerlemesi ve her iki yıl bir derece yükselmesine esas olacak şekilde değerlendirilir.

²⁶³ Emeklilerin yeniden hizmete alınması:

Madde 93 – (Değişik: 30/5/1974 – KHK-12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.) T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli olanlardan (5434 sayılı Kanunun 104 üncü maddesine göre emeklilikle ilgili görevlere yeniden atanamayacaklar hariç) sınıfında yazılı nitelikleri taşımakta bulunanlar kanunun 92 nci maddesi hükümlerine göre kurumlarda boş kadro bulunmak şartıyla yeniden memurluğa alınabilirler.

²⁶⁴ Danıştay 3. Daire, E. 1977/47, K. 1977/42 sayılı kararı, **Danıştay Dergisi**, S. 28-29, s. 116-120.

²⁶⁵ “... Olayda, 20.02.2007 tarihli işlem ile devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılan ve 06.04.2007 tarihinde göreviyle ilişkisi kesilerek memuriyet sıfatı sona eren davacının, bu tarihten sonra işlediği ileri sürülen fiilleri nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılması hukukten mümkün olmadığından dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 18 Eylül 2013 Tarih ve E. 2009/7516, K. 2013/6366 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.04.2019.

2. Soruşturma Emri Verilmesi

Disiplin amiri, disiplin soruşturmasını kendisi yapabileceği gibi ilgili kurumda denetim birimi bulunması halinde bir müfettiş ya da hukuk müşaviri ya da söz konusu kurumdan başka bir memuru soruşturmacı olarak tayin edebilir²⁶⁶. Soruşturmanın soruşturmacı olmaya uygun bir memur tarafından yürütülmesine karar verilirse disiplin amiri tarafından soruşturmacıya emir verilir²⁶⁷. Soruşturmayı resmen başlatan soruşturma emrinin, hangi memur hakkında ve hangi iddialara yönelik araştırma yapılması gerektiğini açıkça içermesi gerekmektedir²⁶⁸.

3. Soruşturma Yapabilecek Merciler

Soruşturma yapabilecek merciler; disiplin amiri, soruşturmacı ve Devlet Denetleme Kurulu'dur. Bu mercilerin özelliklerine sırasıyla yer verilecektir.

a. Disiplin Amiri

Bir kurumda işleyişin verimli şekilde devam edebilmesi için kişiler arasında mutlak eşitlik yerine astlık-üstlük ilişkisi kurulması tercih edilmektedir. Bu astlık-üstlük ilişkisinin karşılığı olan ve kurumlarda bütünlüğü sağlayan hiyerarşi ilkesi ise disiplin cezalarının kaynağını oluşturmaktadır²⁶⁹. Disiplin amirleri, sahip oldukları mesleki tecrübe sayesinde bir memurun nasıl davranması gerektiğini ve çalışma ortamında oluşabilecek hataları doğru şekilde tespit edebilir. Bu sebeple disiplin soruşturması başlatma ve disiplin cezası verme yetkisi bu kişilere verilmiştir²⁷⁰.

Anayasaya göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla

²⁶⁶ LİVANELİOĞLU, s. 66; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 769; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 773; AKGÜNER, s. 266.

²⁶⁷ Abdullah UZ, **Disiplin Cezalarının Üst Kademe Yöneticiliklere Etkisi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 31.

²⁶⁸ AKGÜNER, s. 266.

²⁶⁹ CANOĞLU, s. 243; ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, s.152; YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 198.

²⁷⁰ ÖRÜCÜ, s. 805.

düzenlenir²⁷¹. Disiplin cezaları diğer özlük işleri kapsamındadır²⁷². Disiplin amirleri Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayanılarak, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre düzenleyecekleri özel yönetmelikler ile belirlenmektedir²⁷³. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 123. maddesiyle Devlet Personel Başkanlığı kaldırılmıştır²⁷⁴. Devlet Personel Başkanlığı, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl daha görevine devam edecek sonrasında ona ait görevler devredilecektir²⁷⁵. Buna göre yeni sistemde disiplin amirlerinin, Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı tarafından düzenlenecek özel yönetmeliklerle belirleneceği ileri sürülebilir.

Öğretideki bir görüşe göre, disiplin soruşturmaları hiçbir istisnaya yer vermeksizin soruşturmacı tarafından yapılmalı, disiplin amirlerinin disiplin soruşturması yapması engellenmelidir²⁷⁶. Bir diğer görüşe göre, haklı bir sebep varsa, örneğin; hakkında soruşturma yapılması gereken memura denk veya ondan üst hukuki statüde bir memur olmaması durumunda disiplin amiri soruşturmayı bizzat yürütebilir²⁷⁷.

b. Soruşturmacı

Soruşturmacılar, disiplin amirleri tarafından kendilerine soruşturma yapma emri verilen görevlilerdir²⁷⁸. Bir görüşe göre soruşturmacılar, maddi gerçeği ortaya çıkarmak için

²⁷¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 128/2: "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."

²⁷² Zehreddin ASLAN/Halil ALTINDAĞ, **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018 s.48; GÜRAN, *Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*, s. 64; İlgili mahkeme kararları için bkz. Anayasa Mahkemesi, 17 Ekim 2018 tarih ve E.2018/110, K.2018/99 sayılı karar; Anayasa Mahkemesi, 14 Haziran 2017 tarih ve E. 2016/182, K.2017/111 sayılı karar; Anayasa Mahkemesi, 13 Ocak 2016 tarih ve E. 2015/85, K. 2016/3 sayılı karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.04.2019.

²⁷³ AKGÜNER, s. 267.

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md. 16/1: "Disiplin amirleri, bu maddede belirtilen esaslara uyulmak ve Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılmak suretiyle, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlayarak yürürlüğe koyacakları özel yönetmelikler ile tespit edilir."

²⁷⁴ 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Md. 123: "8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır."

²⁷⁵ 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Geçici Md. 3: "8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve diğer mevzuatla Devlet Personel Başkanlığına verilen görevler, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl süreyle anılan Başkanlık tarafından yürütülmeye devam olunur. Bu sürenin bitiminde Başkanlık kapanmış sayılır. Başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazlar ve diğer ilgili hususlar bakımından Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devri, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 1 inci maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde Cumhurbaşkanınca belirlenen makam tarafından yürütülür."

²⁷⁶ SAĞLAM, s. 160.

²⁷⁷ ÇELİK, s. 84; ASLAN/ALTINDAĞ, s. 101

²⁷⁸ LİVANELİOĞLU, s. 66; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 769; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 773; UZ, s. 31.

657 sayılı Kanun'un 129. maddesinde yer alan yetkilere²⁷⁹ sahiptir²⁸⁰. Benzer bir görüşe göre ise soruşturmacı, tanık ve bilirkişilere yemin verdirmek hariç olmak üzere maddede yer alan tüm yetkileri kullanabilir²⁸¹. Soruşturmacı, araştırmaları neticesinde elde ettikleri verileri soruşturma raporlarına ekleyebilmek için tutanak düzenlemelidir²⁸².

Soruşturmacının, disiplin soruşturmasını yürütürken yaptığı araştırmalarda farklı bir disiplin suçuna ilişkin bir husus tespit etmesi durumunda bunları kendiliğinden soruşturması mümkün değildir. Bu durumda soruşturma yapılabilmesi için disiplin amirinden izin alınması gerekmektedir²⁸³. Bir memurun geçici görevlendirme ile çalıştığı kurumda disiplin suçu işlediğinin iddia edilmesi durumunda, soruşturmanın geçici olarak görevlendirildiği kurumdaki soruşturmacı tarafından yürütülmesi gerektiği ileri sürülmektedir²⁸⁴.

Soruşturmacı olarak atanan memurun görevini tecrübesizliği nedeniyle gereği gibi yerine getirememesi durumunda, soruşturulan memur tarafından soruşturmacının reddinin talep edilebileceği belirtilmektedir²⁸⁵. Bu görüş Avukatlık Kanunu'nda yer alan ve disiplin kurulu üyeleri reddetme imkânı tanıyan hükme dayandırılmaktadır²⁸⁶.

c. Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasası'nda 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan değişiklikler neticesinde Devlet Denetleme Kurulu'na idari soruşturma yapma yetkisi verilmiştir²⁸⁷. 15 Temmuz 2018 tarihli

²⁷⁹ 657 Sayılı DMK Md. 129/1: "Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler."

²⁸⁰ SAĞLAM, s. 167; CANOĞLU, s. 243.

²⁸¹ LİVANELİOĞLU, s. 67.

²⁸² AKGÜNER, s. 267.

²⁸³ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 101; SAĞLAM, s. 166; AKGÜNER, s. 266.

²⁸⁴ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 173; SAĞLAM, s. 164.

²⁸⁵ CANOĞLU, s. 242.

²⁸⁶ Avukatlık Kanunu Md. 151/1: "– Disiplin kurulu üyeleri, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda yazılı sebeplerle reddedilebilir ve istinkaf edebilirler."

²⁸⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 108: "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

Yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."

Resmi Gazete 'de yayımlanan ve Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, başta olmak üzere kurula ilişkin çeşitli düzenlemeler içeren²⁸⁸ 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde “*idari soruşturma*” ifadesinin disiplin sorumluluğunu da kapsadığı belirtilmiştir²⁸⁹. Bu sebeple, Cumhurbaşkanı emrederse disiplin soruşturmasını yapma yetkisi Devlet Denetleme Kurulu'na ait olacaktır. Devlet Denetleme Kurulu'na verilen bu yetkinin diğer kurum ve kuruluşların disiplin soruşturması yapma yetkisini ortadan kaldıran nitelikte değil, onlarla yarışır nitelikte olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanının emri ile Devlet Denetleme Kurulu tarafından öncelikli olarak disiplin soruşturmasının yapılacağı belirtilebilir.

Anayasanın 128. maddesi gereğince memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ile aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmekte ve memurların disiplin sorumluluğu diğer özlük işleri kapsamında kabul edilmektedir²⁹⁰. Anayasanın 104. maddesinde de münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı düzenlenmiştir²⁹¹. Memurların disiplin sorumluluğu 657 sayılı Kanun'da düzenlenmişken bu konuda bir cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması da eleştiriye açıktır.

Devlet Denetleme Kurulu disiplin soruşturması yapma yetkisini doğrudan kendisi kullanabileceği gibi, ilgili idare içinden üst yöneticinin görevlendireceği soruşturmacı eliyle de kullanabilir. Kararnamenin tanımlara yer veren 2. maddesinde soruşturmacı “*hiyerarşik*

²⁸⁸ 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Md.1/1: “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı;

a) Devlet Denetleme Kurulunun kuruluşu, görevleri ve işleyişi, Cumhurbaşkanı adına Kurul tarafından yapılacak denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturmalarla ilgili usul ve esasları, mensuplarının nitelikleri, atanmaları ve görevlendirilmeleri, görev ve yetkileri ve diğer özlük işleri ile ilgili esasları,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarındaki Teftiş Kurulları ile soruşturmacının faaliyet, yetki, görev ve sorumluluk esaslarını düzenlemektir.”

²⁸⁹ 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Md. 2/1-e:

İdari Soruşturma: “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnamelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini” ifade eder.

²⁹⁰ ASLAN/ALTINDAĞ, s.48; GÜRAN, “*Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*”, s. 64

²⁹¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 104/17: “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.”

kademeler esas alınarak ilgili kamu idaresi içinden üst yöneticinin idari soruşturma yapmakla görevlendireceği kamu görevlisi” şeklinde tanımlanmıştır. Bu sebeple Cumhurbaşkanının disiplin soruşturması yapılması konusunda emir vermesi halinde, bu soruşturmanın Devlet Denetleme Kurulu tarafından belirlenecek soruşturmacı tarafından yürütüleceği söylenebilir.

Devlet Denetleme Kurulu tarafından yürütülen ve Cumhurbaşkanınca onaylanan disiplin soruşturması raporları ²⁹² söz konusu raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtılmaktadır²⁹³. Cumhurbaşkanının onayladığı disiplin soruşturması raporunun, gönderildiği kurumun disiplin cezası tesis etmeye yetkili makamı üzerinde, önerilen disiplin cezasını onaylamaya yönelik baskı oluşturacağı ileri sürülebilir. Belirtilen gerekçelerle, Devlet Denetleme Kurulu’na disiplin soruşturması yapma yetkisi verilmesi eleştiriye açıktır.

B. Soruşturma Aşaması

Ceza yargılamalarının soruşturma aşaması cumhuriyet savcıları tarafından yürütülürken, disiplin soruşturmaları için idare içinde ayrı bir organ oluşturulmamıştır²⁹⁴. Disiplin soruşturmalarının usulüne ilişkin 657 sayılı Kanun’da da ayrıntılı düzenlemelere yer verilmemiştir²⁹⁵. Disiplin soruşturmaları varsa yürütüldükleri kurumların iç düzen işlemleri yoksa idari teamüllere göre yürütülmektedir²⁹⁶. Soruşturma aşamasında, deliller toplanır ve bir soruşturma raporu hazırlanır. Aşağıda soruşturma raporunun hazırlanmasına yönelik aşamalar incelenecektir.

1. Delillerin Toplanması

Soruşturma kapsamında öne sürülen iddiaları ve yapılan savunmaları ispata yarayan hukuki araçlara delil denir²⁹⁷. Disiplin suçunun işlenip işlenmediğine ilişkin maddi gerçeğin ortaya çıkması için en önemli hususlardan biri delil toplanmasıdır²⁹⁸. Soruşturma emrinin

²⁹² 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Md. 16/1: “Devlet Denetleme Kurulu, çalışmaları sonucunda denetim raporu, inceleme raporu, araştırma raporu, ön inceleme raporu, soruşturma raporu, disiplin soruşturması raporu ve ivedi durum raporu hazırlar.”

²⁹³ 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Md. 19.1: “Cumhurbaşkanınca onaylanan raporların, raporda belirtilen kurum ve kuruluşlara dağıtımı Kurul Sekreterliğince yapılır.”

²⁹⁴ SAĞLAM, s. 162.

²⁹⁵ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 773.

²⁹⁶ LİVANELİOĞLU, s. 66.

²⁹⁷ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 183; CANOĞLU, s. 244;

²⁹⁸ KARABULUT Ferhat/KARAPAZARLIOĞLU Ersin/TOSUN Hamza, “*Ceza Muhakemesinde Delil Kavramı ve Kovuşturma Sürecinde Hâkimlerin Delil Algısı*”, *TBBD*, C. 28, S. 120, Eylül 2015, s. 402.

verilmesi yani soruşturmanın resmi olarak başlaması ile söz konusu disiplin soruşturmasına ilişkin deliller toplanabilir hale gelmektedir²⁹⁹. Delillerin zarar görmesi veya kaybolmasını engellemek için delil toplama işlemlerine ivedilikle başlanması gerekmektedir³⁰⁰.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 20. maddesinde düzenlenen re’sen araştırma ilkesinin bir sonucu delil serbestisi ilkesidir³⁰¹. Delil serbestisi ilkesinin kabul edilmesinin bir amacının da memurun savunma hakkını gereği gibi kullanabilmesi olduğu ileri sürülmüştür³⁰². Buradan yola çıkarak, soruşturmacının disiplin soruşturmasında kural olarak her delili serbestçe takdir edebileceği savunulmaktadır³⁰³.

Soruşturmacının, memurun aleyhine olan delillerin yanında lehine olanları da toplaması gerekmektedir. Soruşturmacı, delilleri toplarken başka bir disiplin soruşturmasını gerektirebilecek delile rastlarsa bu durumu tutanak altına alarak disiplin amirine bildirmesi gerekmektedir³⁰⁴. İdare hukukunda yetkisizlik esas, yetki istisna olduğundan; soruşturmacının yetkisinin görevlendirildiği soruşturmaya sınırlı tutulmasının yerinde bir uygulama olduğu söylenebilir.

Soruşturulan memurun kendisine yöneltilen disiplin suçu işlediği iddiasını kabul etmesi durumu, memurun ikrarı olarak kabul edilir³⁰⁵. Re’sen araştırma ilkesinin hâkim olduğu idari yargıda ise ikrarın, hâkimi bağlamayacağı savunulmaktadır³⁰⁶. Bu sebeple memurun ikrarı disiplin suçunun işlendiğinin ortaya koyulması bakımından önemli olmakla beraber, soruşturmacının yanıltılması sonucunu da doğurabilir. Söz edilen durumu engellemek için, memurun ikrarı soruşturma kapsamında kesin delil olarak değerlendirilmemelidir. Ve fakat disiplin suçu somut delillerle ortaya koyulduğunda disiplin cezası tesisi yoluna gidilmelidir³⁰⁷.

²⁹⁹ CANOĞLU, s. 245.

³⁰⁰ ULUSOY, *İdari Yaptırımlar*, s. 50; CANOĞLU, s. 243; YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 208; AKGÜNER, s. 266.

³⁰¹ HMK’nın 198. Maddesinde de delil serbestisi ilkesini kabul edilmiştir.

³⁰² A. Kürşat ERSÖZ, “*İdari Yargılama Usulünde Tanıklık*”, *AKÜHFD*, C. 5, S. 1, Haziran 2015, s. 34; Gürsel KAPLAN, “*İdari Yargılama Hukukunda Sözlülük Usulü ve Tanık Dinlenebilmesi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme*”, *İKÜHFD*, Yıl: 13, C. 13, S. 1, s. 40.

³⁰³ Alper BULUR, “*E-ispat*”, *ABD*, S. 2, Yıl: 66, s. 96; CANOĞLU, s. 245.

³⁰⁴ CANOĞLU, s. 244.

³⁰⁵ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 184.

³⁰⁶ Faruk TEKDEMİR, “*İspat Yükü ve İkrar*”, *İBD*, C. 91, S. 4, Temmuz 2017, s. 208.

³⁰⁷ “...Davacının üzerine atılı suçları işlediği, her türlü şüpheden uzak, kesin, somut delillerle ortaya konulamadığından, davaya konu Devlet memurluğundan çıkarma işleminde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 30 Mayıs 2017 Tarih ve E. 2016/7260, K. 2017/2823 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 22.04.2019.

Disiplin soruşturmasının objektif olabilmesi için, soruşturulan memur ve soruşturmayı yürüten yetkili makamlar arasında eşitlik gözetilmelidir. Bu sebeple, toplanan deliller hakkında taraflara görüşlerini paylaşma imkânı verilmesi yani çelişme ilkesinin disiplin soruşturmaları bakımından da kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir³⁰⁸. Bu görüşü savunanlar yasa koyucunun da tercihini çelişme ilkesinden yana kullandığına vurgu yapmaktadırlar³⁰⁹. Çelişme ilkesinin amacı bir memur hakkında haksız yere disiplin cezası tesis edilme ihtimalini en aza indirmektir³¹⁰. Bir başka görüşe göre ise, soruşturulan memurun soruşturma evrakını inceleyip tanık dinletme hakkı yalnızca devlet memurluğundan çıkarma cezasına yönelik yürütülen soruşturmalarda mümkündür³¹¹. Zira 657 sayılı Kanun'un 129. maddesinde “*yüksek disiplin kurulu*” ifadesine yer verilmektedir. Bahsedilen kurul ise yalnızca devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezasına ilişkin bir iddia söz konusu olduğunda görev yapmaktadır³¹².

Savunmanın genişletilmesi yasağı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 16. maddesinin 4. fıkrasında ayrıca düzenlenmiştir³¹³. Buna göre taraflar belirli sürelerle ve aşamalara tabi olacak şekilde iddialarını ortaya koyabilirler. Ancak savunmanın genişletilmesi yasağı disiplin soruşturmaları bakımından geçerli olmadığından, soruşturma tamamlanıncaya kadar her türlü yeni delil ileri sürülebilmektedir³¹⁴. Disiplin soruşturmalarının maddi gerçeği ortaya çıkarma amacı bakımından ceza hukukuna yakınlığı, savunmanın genişletilmesi yasağının disiplin soruşturmaları bakımından geçerli olmamasında kendini göstermektedir³¹⁵.

Delillerin en verimli şekilde toplanabilmesi için gerekli görülürse disiplin soruşturması tamamlanıncaya kadar soruşturulan memur 657 sayılı Kanun'un 137. maddesi³¹⁶

³⁰⁸ GÖZLER, *İdare Hukuku*, s. 777; AKGÜNER, s. 268.

³⁰⁹ 657 Sayılı DMK Md. 129/1: “Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler.”

³¹⁰ ULUSOY, *İdari Yaptırımlar*, s. 50.

³¹¹ YILDIRIM/YAŞIN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 208.

³¹² 657 sayılı DMK Md. 128/3: “Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.”

³¹³ 2577 Sayılı İYUK Md. 16/4: “Taraflar, sürenin geçmesinden sonra verecekleri savunmalara veya ikinci dilekçelere dayanarak hak iddia edemezler. Ancak, tam yargı davalarında dava dilekçesinde belirtilen miktar, süre veya diğer usul kuralları gözetilmeksizin nihai karar verilinceye kadar, harcı ödenmek suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere artırılabilir ve miktarın artırılmasına ilişkin dilekçe otuz gün içinde cevap verilmek üzere karşı tarafa tebliğ edilir.”

³¹⁴ CANOĞLU, s. 247.

³¹⁵ Cemil KAYA/Recep AKCAN, “*Medeni ve İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı*”, *İÜHF*, C. 67, S.1-2, Yıl: 2009, s. 136.

³¹⁶ 657 sayılı DMK Md. 137: “Görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir.”

gereğince görevinden uzaklaştırılabilir³¹⁷. Bir görüşe göre, disiplin amirlerinin görevden uzaklaştırma tedbirine başvurabilmeleri için soruşturma emrini vermiş olmalarına dahi gerek bulunmamaktadır³¹⁸. Ancak bu tedbire başvurulmasından itibaren on gün içinde disiplin soruşturmasına başlanması gerekmektedir³¹⁹. Görevden uzaklaştırma tedbirine başvurulurken aranan sakınca, memurun kendisinde değil yürüttüğü kamu hizmetinin işleyişi bakımından aranmaktadır³²⁰. Birden fazla memur hakkında yürütülen disiplin soruşturmasında gerekli olduğu takdirde söz konusu memurların tamamı görevlerinden uzaklaştırılabilir³²¹. Görevden uzaklaştırma tedbiri, memurun görevi ile bağıyı koparmaz. Görevden uzaklaştırıldığı süre boyunca yetkilerini kullanamama sonucunu doğurur³²². Bu sebeple memura, görevinden ayrı kaldığı süre boyunca aylığının üçte ikisi ödenmeye devam edilir³²³.

Görevden uzaklaştırma idari tedbir niteliğinde olması sebebiyle memur üzerinde adeta bir disiplin cezası haline getirilmemelidir³²⁴. Kanun koyucu da bu sebeple görevden uzaklaştırma tedbirinin en fazla 3 ay uygulanabileceğini düzenlemiştir³²⁵. Tedbir kaldırıldığı zaman memur görevine geri döner ve görevinden uzak kaldığı dönem aylığından yapılan kesintiler kendisine ödenir³²⁶.

Delillerin toplanmasının yanında, delillerin niteliği de soruşturmanın usulüne uygun olması bakımından önemlidir. Disiplin soruşturmalarının sonucunda memurlara ceza uygulanabildiği için ceza muhakemesinin temel ilkelerinden hukuka aykırı delil yasağının

³¹⁷ SAĞLAM, s. 173; CANOĞLU, s. 244.

³¹⁸ GÖZLER/KAPLAN, s. 642, GÜNDAY, s. 635.

³¹⁹ 657 sayılı DMK Md. 139/1: “Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır.”

³²⁰ Evren ALTAY, **Görevden Uzaklaştırma**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 21; AKGÜNER, s. 310.

³²¹ ALTAY, s. 21.

³²² ATAY, s. 968; GÜNDAY, s. 635.

³²³ 657 sayılı DMK Md. 141/1: “Görevden uzaklaştırılan ve görevi ile ilgili olsun veya olmasın herhangi bir suçtan tutuklanan veya gözaltına alınan memurlara bu süre içinde aylıklarının üçte ikisi ödenir. Bu gibiler bu Kanunun öngördüğü sosyal hak ve yardımlardan faydalanmaya devam ederler.”

³²⁴ ALTAY, s. 29.

³²⁵ 657 sayılı DMK Md. 145/1: “Görevden uzaklaştırma; bir disiplin kovuşturması icabından olduğu takdirde en çok 3 ay devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmediği takdirde memur görevine başlatılır.”

³²⁶ 657 sayılı DMK Md. 141/2: “143 üncü maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde, bunların aylıklarının kesilmiş olan üçte biri kendilerine ödenir ve görevden uzakta geçirdikleri süre, derecelerindeki kademe ilerlemesinde ve bu sürenin derece yükselmesi için gerekli en az bekleme süresini aşan kısmı, üst dereceye yükselmeleri halinde, bu derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir.”

disiplin soruşturmalarında da geçerli olması gerektiğini savunan bir görüş bulunmaktadır³²⁷. Anayasa Mahkemesi'nin görüşü de bu yöndedir³²⁸.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu ise disiplin soruşturmasında hukuka aykırı delil kullanılmasını yasaklayan bir hüküm olmadığını ortaya koymaktadır³²⁹. Bu sebeple, yalnızca soruşturma kapsamında başvuru delillerin hukuka aykırı olması gerekçesiyle disiplin cezasının iptal edilmeyecektir. Disiplin suçunun ortaya çıkarılmasıyla korunacak toplumsal menfaat ile soruşturmada kullanılacak delillerin elde edilmesindeki hukuka aykırılık nedeniyle memurun temel hak ve özgürlüklerinde meydana gelen ihlal arasında denge kurmak gerekir. Buna göre deliller somut olayın şartlarına göre değerlendirmelidir³³⁰. İdareyi hukuka aykırı deliller elde etmeye sevk etmekten uzak durmak gerekir. Öte yandan, bir disiplin suçunun işlendiğini açıkça ortaya koyan hukuka aykırı delilin kullanılmasını engellemek disiplin cezalarının amacıyla örtüşmeyecektir. Örneğin amirine hakaret ettiği iddiasıyla soruşturulan memur hakkında kullanılacak hukuka aykırı delil ile öğrencisini taciz ettiği iddia edilen öğretmenin disiplin soruşturmasında kullanılacak hukuka aykırı delillerin farklı yorumlanması gerektiği söylenebilir³³¹. Bu gerekçelerle, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından verilen kararın kamu hizmetlerinin gereklerine daha uygun olduğu ileri sürülebilir.

³²⁷ Gül FİŞ ÜSTÜN, “Disiplin Soruşturmalarında Hukuka Aykırı Deliller”, **MÜHF-HAD**, C. 24, S. 1, Haziran 2018, s. 19.

³²⁸ “...Soruşturmaya konu ses kayıtlarının hukuka aykırı şekilde dinlenerek kayda alındığı ve manipülasyon yapılarak elde edildiği konusunda ileri sürülen iddialara ilişkin olarak bir araştırma yapıldığı, hukuka aykırı delillerin yürütülen disiplin soruşturmasında geçerli delil olarak kabul edilemeyeceği ve hukuka aykırı delillere dayanılarak işlen tesis edilemeyeceği hususunun gözetilmediği, soruşturma usulünün hukuka aykırı yöntemler içerdiğine yönelik iddianın incelenmediği, ayrıca anılan hususlar öncelikle değerlendirildikten sonra isnat edilen disiplin suçuna konu eylemler ile soruşturma neticesinde verilen devlet memurluğundan çıkarma cezası dikkate alınarak hizmet geçmiş olumlu olan, ödül ve başarı belgeleri bulunan başvurucu hakkında Anayasa'nın 20. maddesi çerçevesindeki bireysel yararı ile kamunun yararı arasında adil ve ölçülü bir dengenin gözetilmesi hususunda bir değerlendirme yapılmadığı, başvurunun özel hayatının gizliliği hakkı üzerindeki sınırlamanın zorunlu ya da istisnai tedbirle) niteliğinde olduğu veya başvurulabilecek son çare ya da alınabilecek en son önlem niteliğinde olduğu hususunda bir inceleme yapılmadığı ve bu hususta gerekli özenin gösterilmediği sonucuna ulaşılmıştır.” Anayasa Mahkemesi, 13 Temmuz 2016 Tarih ve 2014/7738 Başvuru Numaralı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 22.04.2019.

³²⁹ “...Disiplin soruşturması ve yargılaması, ceza soruşturma ve kovuşturmasından bağımsız ve ayrıdır. Bu nedenle, ceza soruşturması ve kovuşturması sırasında kullanılmayan veya kullanılmayan bir kısım delillerin disiplin soruşturması ve yargılaması sırasında kullanılmasında hukuka aykırı bir durum olmadığı gibi, disiplin hukukunda kimi durumlarda kanaatin yeterli olması nedeniyle, bunu yasaklayan bir düzenlemeye de yer verilmemiştir. Bu durumda; dosyada yer alan telefon tapelerindeki ifadelerin incelenmesi suretiyle uyumsuzluğun esası hakkında bir karar verilmesi gerekirken, tesadüfen elde edilen delillerin disiplin hukuku yönünden kullanılma olanağı bulunmadığı sonucuna varılarak davaya konu işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır.” DİİDGK, 19 Nisan 2017 Tarih ve E. 2016/2461, K. 2017/1672 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 22.04.2019.

³³⁰ Mahmut GÖKPİNAR, **Disiplin Hukukunda Yasak Hukuka Aykırı Deliller**, Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, 2011, s. 203.

³³¹ Melikşah YASİN, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 62-63.

a. İfade ve Savunma Alınması

Hakkında soruşturma yürütülen memurun yalnızca olaya ilişkin bilgisinin alınmasına ifade, bütün deliller ortaya koyulduktan sonra bunlara ilişkin beyanlarının alınmasına ise savunma denir³³². Disiplin soruşturmaları neticesinde memurlara kademeli olarak anayasal haklarının özüne dahi dokunabilen³³³ disiplin cezaları uygulanabilmektedir. Bu nedenle, usulüne uygun bir savunmanın alınması büyük önem taşımaktadır³³⁴. Disiplin soruşturmalarında teknik anlamda bir savunmanın olmadığı, yalnızca kişinin kendisi hakkındaki isnada ilişkin açıklamalarının olduğunu savunan bir görüş bulunmaktadır³³⁵. Savunma alınması ilkesi hem Anayasada³³⁶ hem Devlet Memurları Kanunu'nda ayrıca ve açıkça düzenlenmiştir³³⁷. Bu sebeple bu görüşün aksine, disiplin soruşturmalarında savunma hakkının bulunduğu açıktır³³⁸.

Soruşturmacının, soruşturulan memura yönelttiği sorulara memur tarafından cevap verilmesi savunma alınması demek değildir³³⁹. Memura, hakkında disiplin soruşturması başlatıldığının bildirilmesi gerekir. Bu bildirimde, disiplin suçunu oluşturan eylemi ile bu eyleminin hangi disiplin kurallarını ihlal ettiği açıkça ortaya koyulmalıdır. Son olarak da memura savunmasını yapması için en az yedi günlük süre verilmesi gerekir³⁴⁰.

Memura; sırasıyla hakkında disiplin soruşturması başlatıldığının bildirilmesi, savunma yapması için en az yedi günlük süre tanınması ve sonrasında savunmasının alınması sebebiyle bu hakkın “*savunma hakkı*” değil “*savunma hakları*” olarak ifade etmektedir³⁴¹. İsimlendirmenin içeriğe bir etkisinin olmaması ve hem Anayasa'nın hem Devlet Memurları

³³² SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURŞUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 184.

³³³ Devlet Memurluğundan Çıkarma disiplin cezası alan bir memur, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 70'te düzenlenen kamu hizmetlerine girme hakkını kaybetmektedir.

³³⁴ AKGÜNER, s. 250.

³³⁵ Zeki HAFIZOĞULLARI, Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı, **ABD**, S. 1994/1, s.25.

³³⁶ Anayasa Md. 129/2: “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.”

³³⁷ 657 sayılı DMK Md. 130: “Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.

Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.”

³³⁸ YEŞİL, s. 29.

³³⁹ İbrahim PINAR, **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s. 1155; KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s. 82; ÇELİK, s. 86.

³⁴⁰ AKGÜNER, s. 266;

³⁴¹ AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s. 17; LİVANELİOĞLU, s. 130.

Kanunu'nun savunma hakkını tekil olarak kullanması sebebiyle "savunma hakkı" ifadesi tercih edilebilir.

Anayasa'da savunma hakkına ilişkin düzenlenen hükümlerden ilki disiplin cezası alma ihtimaliyle karşı karşıya kalındığında memura sunulan savunma hakkıdır³⁴². Diğeri ise disiplin cezasına karşı yargı yoluna başvurulduğunda ortaya çıkan savunma hakkıdır³⁴³. Bu sebeple savunma hakkı, disiplin soruşturması aşamasından cezanın yargı makamlarının önüne gelmesine kadar geçerlidir³⁴⁴. Öğretideki farklı bir görüşe göre ise, Anayasanın 36. Maddesi yalnızca yargı mercileri önünde sahip olunan savunma hakkını düzenlemektedir. Disiplin cezaları idari işlem niteliğinde olduğundan; disiplin soruşturması kapsamında memura tanınan savunma hakkı, yalnızca Anayasanın 129. Maddesinin 2. fıkrasında yer alan haktır³⁴⁵.

Usulüne uygun bir soruşturma doğru kararların alınmasını sağlamaktadır. Devletin temeli olan adalet de bu doğru kararlar sayesinde yerini bulmaktadır. Bu sebeple Anayasa Mahkemesi, savunmanın usulüne uygun alınmasında kamu yararı olduğunu belirtmektedir³⁴⁶. Bir diğer deyişle, savunma hakkının kullanılmasında bir hakkın korunmasından öte toplum menfaati bulunmaktadır. Hangi disiplin suçunun, ne zaman ve ne şekilde işlendiğinin tam olarak ortaya koyulamadığı soruşturmalar, memurun savunma hakkının ihlal etmektedir³⁴⁷.

Öğretideki bir görüşe göre savunma sözlü olarak alınabilir³⁴⁸. Ancak sözlü savunmanın bir tutanağa geçirildikten sonra soruşturulan memur tarafından onaylanıp imzalanması gerekmektedir³⁴⁹. Karşıt görüşe göre ise, savunma mutlaka yazılı olarak

³⁴² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 129/2: "Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez."

³⁴³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 36: "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."

³⁴⁴ KAYA, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler", s. 81.

³⁴⁵ SAĞLAM, s. 129.

³⁴⁶ "...Savunmanın tam olarak yapılmasında kamu yararı da vardır. Gerçekten savunma, sonuçta kararın doğru olarak verilmesini sağlar. Bu da ceza adaletinin hakkıyla gerçekleşmesine yardımcı olur. Adaletin devletin temeli olduğunu bir kez daha doğrular." Anayasa Mahkemesi, 14 Temmuz 1998 Tarih ve E. 1997/41, K. 1998/47 Sayılı Karar. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 22.04.2019.

³⁴⁷ "...Disiplin hukukunda; kamu görevlisinin disiplin cezasıyla cezalandırılmadan önce savunması alınırken disiplin suçunu oluşturan eylemi açık bir şekilde belirlenmeli ve savunma istem yazısında belirtilmeli, disiplin suçunu oluşturan eyleminin hangi disiplin kurallarını ihlal ettiği ortaya konulmalıdır. Aksi durumda soruşturulan kişinin Anayasa ile güvence altına alınan savunma hakkı kısıtlanmış olacaktır." Danıştay 12. Daire, 28 Aralık 2016 Tarih ve E. 2013/10617, K. 2016/6891 Sayılı Karar. Benzer bir karar için bkz. Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2011 Tarih ve E. 2008/7024, K. 2011/1314 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 22.04.2019.

³⁴⁸ CANOĞLU, s. 248.

³⁴⁹ KAYA, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler", s. 82.

alınmalıdır³⁵⁰. Yazılılık esası, kişileri savunmaları hakkında daha uzun süre düşünmeye teşvik etmesi bakımından faydalıdır. Öte yandan, memurun savunmasını sözlü yapması ve sözlü savunmanın tutanağa geçirilip imzalatılmasıyla, savunmasını yazılı olarak vermesinin nihayetinde farklı bir sonuç yaratmayacaktır.

Memura savunmasını yapması için verilen en az yedi günlük sürenin, memurun iradesiyle dahi azaltılması mümkün değildir³⁵¹. Usulüne uygun bildirimle rağmen memurun savunmasını yapmak için bildirilen bu en az yedi günlük süre içinde gelmemesi kendisine isnat edilen disiplin suçunu kabul ettiği anlamına gelmemektedir³⁵². Soruşturulan memur isterse savunma hakkı kapsamında sessiz kalmayı tercih edebilir³⁵³. Sessiz kalmak memurun anayasa gereğince sahip olduğu bir haktır³⁵⁴. Memur susma hakkını kullandığında, disiplin suçunun işlenip işlenmediğine her türlü delilin değerlendirilmesinden sonra karar verilecektir³⁵⁵. Memura tanınan en az yedi günlük savunma süresi dolmadan disiplin cezası verilmesi de mümkün değildir³⁵⁶. Bir görüşe göre, yedi günlük sürenin Avrupa Birliği Memurlar Statüsü'nde düzenlendiği gibi on beş güne çıkarılması savunma hakkı bakımından iyileştirici bir gelişme olabilir³⁵⁷.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanacak olan Bilgi Edinme Kanunu'na göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Ayrıca söz konusu kanunun uygulandığı kurum ve kuruluşlar belirli istisnalar³⁵⁸

³⁵⁰ ÇELİK, s. 85; AKILLIOĞLU, *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, s. 17.

³⁵¹ Ramazan ÇAĞLAYAN, *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 562.

³⁵² AKGÜNER, s. 269.

³⁵³ CANOĞLU, s. 248.

³⁵⁴ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 38/5: "Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz."

³⁵⁵ LİVANELİOĞLU, s. 102-103; KAYA, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler", s. 82.

³⁵⁶ ATAY, s. 956; Danıştay'ın aksi yönde bir kararı ise şu şekildedir: "...Olayda 4 Mart 1991 gününde soruşturmacı tarafından soruşturma başlatılmış, 5 Mart 1991 gününde davacının savunması alınarak yukarıda belirtilen yönetmelik kuralı uyarınca en az 3 gün önce üzerine atılı suçun ne olduğu yolunda bildirim yapılmayarak usule aykırı davranıldığı anlaşılmakla beraber, davacının 5 Mart 1991 gününde savunmasını vermiş olmakla, yönetmeliğin aradığı savunma hakkını kullandığı anlaşılmaktadır." Danıştay 8. Daire, 2 Kasım 1992 Tarih ve E. 1991/3301 K. 1992/2586 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

³⁵⁷ Lale Burcu ÖNÜT, "Avrupa Birliği Personel Rejiminin Disiplin Hukuku Boyutu", *FHD*, C. 5, S. 45, Ağustos 2013, s. 29.

³⁵⁸ 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu Md. 19: "Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek,
Bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır."

dışında her türlü bilgi ve belgeyi paylaşmakla yükümlüdürler³⁵⁹. Her ne kadar kanun koyucu istisnaların kapsamını oldukça geniş tutsa da memurun, inceleyemediği bir soruşturma raporuna karşı savunma yapmasını beklemek imkânsızdır³⁶⁰. Bir diğer deyişle, savunma hakkı bilgi edinme hakkını da kapsamaktadır. Bu sebeple disiplin soruşturması gerekçe gösterilerek memurların bilgi edinme haklarının kısıtlanması savunma hakkının ihlalini oluşturur³⁶¹. Soruşturulan memurun soruşturmaya ait belgelere erişme hakkı, onun savunma hakkı ile beraber iyi idare ilkesinin de bir sonucu olarak kabul edilmektedir³⁶².

Devlet Memurları Kanunu'nda savunma hakkını düzenleyen maddesinde savunmanın kime karşı yapılacağı açıkça belirtilmemiştir³⁶³. Kanun koyucu “*soruşturmayı yapan*” ifadesini kullanmakla yetinmiştir³⁶⁴. Bu konuda, savunma hakkının hem soruşturmacı önünde hem de disiplin cezası tesis etmeye yetkili makam önünde ayrı ayrı kullanılması gerektiği görüşü ileri sürülmüştür³⁶⁵. Savunmanın en fazla kaç kere alınabileceğine ilişkin de Devlet Memurları Kanunu'nda düzenleme bulunmamaktadır. Soruşturulan memurun hakkındaki isnatlar somut delillerle aydınlatılıncaya kadar savunması alınabilmelidir.

Savunma hakkının gereği gibi kullanılabilmesinin bir diğer aracı da soruşturulan memurun talep ettiği delillerin de soruşturmacı tarafından toplanmasıdır³⁶⁶. Kişinin kendi

³⁵⁹ 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu Md. 5: “ Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuruların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.

Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.”

³⁶⁰ “...Davacılar ancak soruşturma raporunda yer verilen maddi olayı, tanık ifadelerini, inceleme yapanın görüş ve kanaatini, işlemin hukuki dayanağını, soruşturmacının önerilerini açık ve etraflı bir biçimde öğrenme suretiyle adil yargılanma hakkını kullanabilecektir. İncelenemeyen bir soruşturma raporuna karşı iddia ve savunmada bulunmak zor, hatta imkânsızdır.” DİİDGK, 12 Haziran 2008 Tarih ve E. 2005/3292, K. 2008/1633 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

³⁶¹ “...Uyuşmazlıkta; davacının davaya konu işlemin dayanağı olan disiplin soruşturma raporu ile eklerinin bir suretinin kendisine verilmesini talep etmesine karşılık, Iğdır Valiliğince 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanununun "idari soruşturmaya dair bilgi ve belgeler" başlıklı 19. maddesi uyarınca bu talebin Valiliklerince uygun görülmediği gerekçesiyle soruşturma dosyası ve eklerinin davacıya verilmediği, böylece davacının savunma hakkının ve dolayısıyla açmış olduğu bu davada savunmasını yapabilmesi bakımından adil yargılanma hakkının ihlal edildiği anlaşıldığından, davaya konu işlemde ve davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 28 Ocak 2014 Tarih ve E. 2013/5654, K. 2014/183 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

³⁶² ERSÖZ, s. 37.

³⁶³ KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s. 83; YEŞİL, s. 30.

³⁶⁴ 657 sayılı DMK Md. 130/2: “Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.”

³⁶⁵ AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s.163.

³⁶⁶ CANOĞLU, s. 246.

aleyhine delil ikamesine zorlanamayacağına ilişkin anayasal ilke³⁶⁷ nedeniyle savunma alınırken yemin teklifinden uzak durulması gerekmektedir³⁶⁸.

b. Tanık Beyanı

Hakkında soruşturma yürütülen memur dışında kalan kişilerden beş duyusunun en az biriyle disiplin suçuna ilişkin elde ettiği bilgileri paylaşımlar “tanık” olarak tanımlanır³⁶⁹. Devlet Memurları Kanunu’nda tanık dinletileceğinden bahsetmiş ancak bunun nasıl yapılacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu sebeple Devlet Memurları Kanunu’nda tanıklara ilişkin bir belirsizlik olduğu ifade edilebilir. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda da tanık delilinin bağlayıcılığına ilişkin hüküm bulunmamaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na atıf yaptığı 31. maddesinde de tanıktan bahsedilmemektedir. Öte yandan, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 1. Maddesinin 2. fıkrasında³⁷⁰ yazılı yargılamadan bahsedilmektedir. Bu sebeple ilgili mevzuatta açıkça izin verilmediği sürece³⁷¹ idari yargılamada tanık deliline başvurulamayacağı kabul edilmektedir³⁷². Danıştay da idari yargıda tanık deliline başvurma mümkün olmadığını belirtmektedir³⁷³.

Devlet Memurları Kanunu’nun disiplin suçlarında dahi kıyasa izin vermesinden yola çıkılarak³⁷⁴ gösterilerek Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun tanıklara ilişkin hükümlerine

³⁶⁷ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 38/5: “Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.”

³⁶⁸ CANOĞLU, s. 248.

³⁶⁹ CANOĞLU, s. 249.

³⁷⁰ 2577 sayılı İYUK Md. 1/2: “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulü uygulanır ve inceleme evrak üzerinde yapılır.”

³⁷¹ Tanık delilinin kullanılabilmesi istisnalarla bir örnek olarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu Md. 3/B gösterilebilir. Söz konusu hüküm şu şekildedir: “Vergiye doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyeti yemin hariç her türlü delille ispatlanabilir. Şu kadar ki, vergiyi doğuran olayla ilgisi tabii ve açık bulunmayan şahit ifadesi ispatlama vasıtası olarak kullanılamaz.” Başka bir örnek ise aynı kanunun Mükerrer Md. 378’de şu şekilde karşımıza çıkmaktadır: “Danıştay ve Vergi Mahkemelerinde yapılacak duruşmalarda, iddia ve savunmanın gerekli kıldığı hallerde, mahkeme vergi davasına konu olan tarhiyatın dayanağı incelemeyi yapmış bulunan inceleme elemanları ile mükellefin duruşmada hazır bulundurduğu mali müşaviri veya muhasebecisini de dinler.”

³⁷² ERSÖZ, s. 35.

³⁷³ “...Anılan Yasa hükümleri ve yerleşmiş idari yargılama usulü ilkelerine göre; yazılı yargılama yapmak zorunda olan idari yargı yerlerinin kendiliğinden yapacakları her çeşit inceleme için, lüzum gördükleri ve taraflar veya ilgili yerlerden isteyebilecekleri evrak ve bilgiler kapsamında, tanık veya şahit dinlenmesi ya da ifade alınması şeklinde bir yöntem bulunmamaktadır. Bu durumda, davacının iddiası ciddi bulunuyorsa başarılı olup olmadığı konusunda bilirkişi incelemesi yaptırılarak doğacak sonuca göre karar verilmesi gerekirken, idari yargılama usulünde yer almayan bir inceleme ve değerlendirme yöntemine dayalı olarak verilen İdare Mahkemesi kararında usul hükümlerine ve hukuka uygunluk bulunmamaktadır.” Danıştay 8. Daire, 25 Şubat 2004 Tarih ve E. 2003/3369, K. 2004/917 Sayılı Karar.

³⁷⁴ 657 sayılı DMK Md. 125/4: “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”

başvurulabileceği savunulmaktadır³⁷⁵. Aynı görüşe farklı bir gerekçe olarak; İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun re’sen araştırma ilkesini benimsediğini³⁷⁶, bunu engelleyecek şekilde tanık delilini yasaklayıcı bir yorum yapmanın ise çelişki oluşturacağı gösterilmektedir³⁷⁷. Danıştay, Devlet Memurları Kanunu’nun lafzına uygun olarak disiplin cezaları söz konusu olduğunda tanık deliline başvurulabileceğini kabul etmektedir. Öyle ki mahkeme, tanık deliline başvurmadan tamamlanan soruşturma neticesinde verilen disiplin cezalarının hukuka aykırı olduğunu ortaya koymaktadır³⁷⁸.

Cezanın tesisinden önce yani disiplin soruşturması devam ederken Devlet Memurları Kanunu’ndaki hüküm dolayısıyla tanık dinletmek mümkün iken ceza idari yargıya taşındığında tanık deliline başvurulamayacağını söylemenin hukuka aykırı olduğu ileri sürülmektedir³⁷⁹. Bu eleştiriye karşı, idari yargıcın önüne gelen dosyada disiplin soruşturmasındaki tüm tanık ifadelerinin olduğu beyan edilebilir. Ancak, disiplin soruşturması sırasında herhangi bir sebeple bildiklerini soruşturmacıyla paylaşmayan veya tanık olduğu tespit edilememiş kişiler olabilir. Bu kişilerin yapacakları tanıklık maddi gerçeği değiştirebileceği için söz konusu eleştirinin haklı olduğu söylenebilir.

Kural olarak herkes tanık olabilir³⁸⁰. Öğretideki bir görüşe göre tanıklar yalnızca olaya kendileri şahit olmak zorunda değildir. Olay hakkındaki bilgileri başkasından duyan kişiler de olabilir³⁸¹. Öte yandan, başkalarından öğrenilen bilgilerin gerçeklik payının kısa sürede azalması söz konusu olabilir. Bu sebeple dolaylı tanık ifadesine sadece doğrudan tanıkların ölümü veya ağır hastalığa yakalanmaları gibi sebeplerin varlığı halinde ve diğer delillerle desteklenerek başvurulması gerektiği savunulmaktadır³⁸². Somut olayın şartlarına göre dolaylı

³⁷⁵ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 187.

³⁷⁶ 2577 sayılı İYUK Md. 20/1: “Danıştay, bölge idare mahkemeleri ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her türlü incelemeyi kendiliğinden yapar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir. Haklı sebeplerin bulunması halinde bu süre, bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir.”

³⁷⁷ KAPLAN, s. 40.

³⁷⁸ “...Olayda, güvenlik görevlilerince düzenlenen tutanak üzerine soruşturma açıldığı ancak iddia edilen olaylar tek tek araştırılarak, görgü tanıklarının ifadelerine yer verilerek iddia edilen disiplin suçunun açık ve net olarak somut olaylar ile tereddüte yer bırakmayacak şekilde ortaya konulması gerekirken, sadece tutanaktaki güvenlik görevlilerinin ve davacı öğrencinin ifadesi alınarak soruşturma raporunun düzenlenmesi ve buna dayanılarak disiplin cezası verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” Danıştay 8. Daire, 5 Ekim 2004 Tarih ve E. 2004/2193 ve K. 2004/3624 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

³⁷⁹ ERSÖZ, s. 41-42.

³⁸⁰ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 185.

³⁸¹ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 185.

³⁸² CANOĞLU, s. 249.

tanığın ifadesinin kabulü ya da reddine soruşturmacı karar verecektir. Bu sebeple, söz konusu görüş eleştiriyi açıktır.

Tanıkların, soruşturulan memura karşı duydukları olumlu ya olumsuz duygular veya çıkarları sebebiyle yalan söyleyebileceği gerekçesiyle tanık delilinin takdiri nitelikte olduğunu savunanlar bulunmaktadır³⁸³. Bu görüşe göre, diğer delillerle desteklenmeden yalnızca tanık beyanını esas alarak tesis edilen disiplin cezaları hukuka aykırı olacaktır³⁸⁴. Aksi yöndeki görüşe göre ise, her delilin kendine özgü bir ispat değeri bulunmakta ve bu sebeple delillerin somut olayın şartlarında disiplin amiri tarafından serbestçe takdir edilmesi gerekmektedir³⁸⁵.

Bir görüşe göre, disiplin soruşturmalarında kişilerin tanıklık yapmak zorunda olup olmadıkları hususu belirsizdir³⁸⁶. Diğer görüşe göre ise tanıklık yapmak mecburidir. Bu sebeple, tanıklar haklı mazeretleri olmadan gelmezse sulh ceza hâkimliği aracılığıyla getirilebilirler³⁸⁷. Kanuni bir düzenleme olmadan sulh ceza hâkimliği aracılığıyla kişilerin tanıklık yapmaya zorlanabileceğini savunan söz konusu görüş, Anayasanın 13. Maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Tanıklık yapmanın ilgili makamın yazılı iznine bağlı olduğu konularda soruşturmacılar, bu hususa dikkat etmelidirler³⁸⁸. Öte yandan, Devlet Memurları Kanunu'ndaki yeminli tanık dinlenebileceğine ilişkin hükmü³⁸⁹ kişinin hayatında önemseydiği tüm değerler olarak kabul etmek ve yemine dini anlam yüklememek gerekir³⁹⁰.

Soruşturmacı, tanıkların birbirlerinin söylediklerinden etkilenme ihtimallerini ortadan kaldırmak için onları tek başlarına dinlemeli ve verilen ifadeler arasında çelişkiler oluşması durumunda bu çelişkileri ortadan kaldırmak için tanıkları birbirleriyle yüzleştirebilmelidir³⁹¹.

³⁸³ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 187; Güven SÜSLÜ, “Disiplin Soruşturmalarında Memurun Akıl Sağlığının, Alkol Alıp Almadığının Rızası Olmaksızın Tespiti”, **TBBD**, C. 30, S. 131, Temmuz 2017, s. 103.

³⁸⁴ SÜSLÜ, s. 103.

³⁸⁵ CANOĞLU, s. 264.

³⁸⁶ CANOĞLU, s. 249.

³⁸⁷ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 186.

³⁸⁸ 6100 sayılı HMK Md. 242/1: “Kamu görevlileri, görevlerinden ayrılmış olsalar bile, görevleri gereğince sır olarak saklamak zorunda oldukları hususlar hakkında, sırrın ait olduğu resmî makamın yazılı izni olmadıkça tanık olarak dinlenemezler. Bu izin, milletvekilleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında Cumhurbaşkanı ve diğerleri hakkında bağlı oldukları bakan veya kuruluşun amiri tarafından verilir.”

³⁸⁹ 657 sayılı DMK Md. 129/1: “Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler.”

³⁹⁰ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 185.

³⁹¹ CANOĞLU, s. 250; SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 186.

Disiplin soruşturmasının objektif şekilde yürütülebilmesi için soruşturmacı, soruşturulan memurun dinlenmesini talep ettiği tanıkları da dinlemelidir³⁹². Tanık dinleme işlemi başka bir şehirde yapılacaksa soruşturmacıya bu konuya ilişkin görevlendirme yapılabilir ya da oradaki mülki idare amirliği aracılığıyla istinabe yoluyla dinleme işlemi yapılabilir³⁹³. Tanığın Türkiye’de olmaması ihtimalinde ise istinabe işlemi büyükelçilik veya konsolosluklar aracılığıyla yapılabilir³⁹⁴.

Mahkeme tarafından ifadesi alınmak için çağrılan tanığa Adalet Bakanlığı tarafından her yıl güncellenen tarifeye uygun olarak bir ödeme yapılır. Tanığın mahkemeye başka bir şehirden gelmesi durumunda da konaklama ve ulaşım masrafları karşılanır³⁹⁵. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na atıf yapan hükmü³⁹⁶ gereğince disiplin soruşturmalarındaki tanıklara da bir ödeme yapılması gerektiği savunulabilir. Benzer şekilde; soruşturulan memurun nişanlısı, alt soyu, kayın hısımları vb. gibi tanıklıktan çekinmeye ilişkin hükümlerin de uygulanması gerektiği söylenebilir³⁹⁷.

c. Bilirkişi Raporu

Disiplin soruşturması yürütülürken soruşturmacının bilemeyeceği, uzmanlar tarafından ortaya koyulması gereken özel bilgilere ihtiyaç duyulabilir. Uzman, bir konuda görüş bildirme yeterliliğine sahip tecrübeli kişi demektir. Özel bilgi ise uzman kişilerin çalıştıkları alana ilişkin ortaya koydukları teknik açıklamalar olarak tarif edilebilir³⁹⁸. Yalnızca o konudaki

³⁹² AKGÜNER, s. 268; CANOĞLU, s. 250.

³⁹³ KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s. 85; CANOĞLU, s. 247.

³⁹⁴ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 186.

³⁹⁵ Hakan PEKCANITEZ/Oğuz ATALAY/Muhammet ÖZEKES, **Medeni Usul Hukuku**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2018, s. 397.

³⁹⁶ 2577 sayılı İYUK Md. 31: “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakimın davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, davanın ihbarı Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re’sen yapılır. Bilirkişiler, bilirkişilik bölge kurulları tarafından hazırlanan listelerden seçilir ve bilirkişiler hakkında Bilirkişilik Kanunu ve 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.”

³⁹⁷ Danıştay 8. Daire, 5 Ekim 2004 Tarih ve E. 2004/2193 ve K. 2004/3624 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

³⁹⁸ Ahmet TAŞKIN, “Ceza Muhakemesinde Bilirkişiye Başvurma Zorunluluğu”, **CHD**, C. 2, S. 3, Nisan 2007, s. 115-116.

uzmanların görüş beyan edebileceği bir durumda soruşturmacı, maddi gerçeğin doğru şekilde ortaya çıkması için bilirkişiye başvurmakla yükümlüdür³⁹⁹.

Soruşturma tarafından görüşüne başvurulmuş gerçek veya tüzel kişilere bilirkişi denir. Soruşturmacı tarafından tespit edilen ve bu kişilerin bilgilerine başvurulmuş konuda hazırlanmış rapor ise bilirkişi raporu adlandırılır⁴⁰⁰. Örneğin bir kişinin zihinsel engeli olup olmadığı, bir yazının o memura ait olup olmadığı gibi hususlar bilirkişiler tarafından ortaya koyulmaya muhtaçtır⁴⁰¹. Teknolojik gelişmelere paralel olarak dijital ortamda suç işleme oranı ve dolayısıyla dijital deliller çoğalmıştır⁴⁰². Bunların incelenmesi de bilirkişiler aracılığıyla yapılmaktadır⁴⁰³. Dijital deliller, diğer delillere göre daha kolay bozulabileceğinden kullanıma uygun olduklarının teyidi dikkatli bir şekilde yapılmalıdır⁴⁰⁴.

Bilirkişilere inceleme yapmaları talep edilen belgeler veya eşyalar bir tutanak ile teslim edilir. Görevlendirme yazısında kendilerine tanınan süre içinde ve anlaşılır bir dilde raporlarını soruşturmacıya sunmaları beklenir⁴⁰⁵. Bunu sağlamak için, bilirkişilerin hangi konu ve kapsamda araştırma yapmaları istendiği soruşturmacı tarafından açık şekilde ortaya koyulmalıdır⁴⁰⁶. Bilirkişiler yalnızca kendilerine görevlendirme yazısında belirtilen hususlar kapsamında bir rapor hazırlamalı, farklı konulara ilişkin görüş bildirmekten kaçınmalıdır⁴⁰⁷.

Bilirkişi raporları mutlaka gerekçeli olmalıdır⁴⁰⁸. İhtiyaç duyulması halinde soruşturmacı ek rapor talep edilebilir ya da bilirkişiden söz konusu çelişkili hususları açıklaması istenebilir⁴⁰⁹. Raporlarını hazırlamaları için bilirkişilere tanınan süre Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nda en fazla üç ay olarak düzenlenmiştir⁴¹⁰. Bu sebeple disiplin soruşturması kapsamında görevlendirilen bir bilirkişinin de raporunu soruşturmacıya sunmak için en fazla üç aylık süresi olduğu ifade edilebilir. Bilirkişi, bu süre içinde raporunu teslim etmezse

³⁹⁹ TAŞKIN, s. 148.

⁴⁰⁰ CANOĞLU, s. 251; SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 187.

⁴⁰¹ SÜSLÜ, s. 108.

⁴⁰² Burak CANDAN, "Teknolojik Araçlardan Elde Edilen Verilerin Ceza Muhakemesi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", *GSÜHFD*, C. 1, S. 2010/1, s. 1338.

⁴⁰³ CANOĞLU, s. 252.

⁴⁰⁴ Cemal ARAALAN, "Türk Hukukunda Dijital Deliller", https://www.goksusafiisik.av.tr/Articleletter/2015_Summer/GSI_Articleletter_2015_Summer_Article15.pdf, s. 205.

⁴⁰⁵ CANOĞLU, s. 252; Ömer ULUKAPI, "Bilirkişi Raporu ve Bilirkişi Raporunun Delil Olarak Değeri", *SÜHFD*, C. 9, S. 3-4, Yıl: 2001, s. 198.

⁴⁰⁶ ULUKAPI, s. 194.

⁴⁰⁷ CANOĞLU, s. 252.

⁴⁰⁸ ULUKAPI, s. 197.

⁴⁰⁹ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 188; CANOĞLU, s. 253.

⁴¹⁰ HMK Md. 274/1: "Bilirkişi raporunun hazırlanması için verilecek süre üç ayı geçemez. Bilirkişinin talebi üzerine, kendisini görevlendiren mahkeme gerekçesini göstererek, süreyi üç ayı geçmemek üzere uzatabilir."

soruşturmacı bir defaya mahsus olmak üzere en fazla üç aylık daha süre verebilir. Bu sürenin sonunda rapor yine hazır edilmezse, başka bir bilirkişi görevlendirilir⁴¹¹.

Tanıklar, olayları kendi gözlemleri çerçevesinde anlattıkları için tanık delilinin sübjektif, bilirkişi raporunun ise bilirkişilerin teknik bilgileriyle ortaya koydukları açıklamalardan ibaret olduğu için objektif nitelik taşıdıkları savunulabilir⁴¹². Öte yandan, bilirkişi raporu delili de tıpkı tanık delili gibi takdiri delil özelliği taşımaktadır⁴¹³. Hâkimlerin bağımsızlığı ilkesi gereğince disiplin soruşturmalarında amirlerin, bilirkişi raporuyla bağlı olmayacakları savunulmaktadır⁴¹⁴. Buna rağmen, bilirkişi raporuna aykırı bir karar verilmesi durumunda ise yeterli bir şekilde gerekçelendirme yapılması beklenmektedir⁴¹⁵. Bilirkişi raporunu, hakkında soruşturma yürütülen memur da inceleyebilmelidir. Maddi gerçeğe ulaşma hususunda katkı sağlayabileceğinden; soruşturulan memura, bilirkişi raporuna karşı bir uzmandan görüş alıp soruşturma dosyasına ekleme imkânının da tanınması gerekir⁴¹⁶.

Bilirkişiler, hâkimlerin reddini gerektiren sebeplerin varlığı halinde reddedilebilir⁴¹⁷. Medeni usul hukukundaki bu uygulamayı disiplin soruşturmasına uygularsak, disiplin soruşturmacısının sahip olması gereken tarafsızlık ve bağımsızlık özelliklerine sahip olmayan bir bilirkişinin reddi, soruşturulan memur veya disiplin suçunu ihbar eden kişi tarafından talep edilebilmelidir.

⁴¹¹ HMK Md. 274/2: “Belirlenen süre içinde raporunu vermeyen bilirkişi görevden alınıp, yerine bir başka kimse, bilirkişi olarak görevlendirilebilir. Bu durumda mahkeme, görevden alınmış olan bilirkişiden, görevden alındığı ana kadar yapmış olduğu işlemler hakkında açıklama yapmasını talep eder ve ayrıca bilirkişinin dizi pusulasına bağlı bir biçimde görevi sebebiyle incelenmek üzere kendisine teslim edilmiş bulunan dosya ve eklerini mahkemeye hemen tevdi etmesini ister. Ayrıca hukuki ve cezai sorumluluğuna ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, bilirkişiye ücret ve masraf adı altında hiçbir ödeme yapılmamasına karar verilebilir ve gerekçesi gösterilerek gerekli yaptırımların uygulanması bilirkişilik bölge kurulundan talep edilir.”

CMK Md. 66/2: “Belirlenen süre içinde raporunu vermeyen bilirkişi hemen değiştirilebilir. Bu durumda bilirkişi, o ana kadar yaptığı işlemleri açıklayan bir rapor sunar ve görevi sebebiyle kendisine teslim edilmiş olan eşya ve belgeleri hemen geri verir. Ayrıca, hukukî ve cezaî sorumluluğuna ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, bilirkişiye ücret ve masraf adı altında hiçbir ödeme yapılmamasına karar verilebilir ve gerekçesi gösterilerek gerekli yaptırımların uygulanması bilirkişilik bölge kurulundan istenir.”

⁴¹² PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s. 399.

⁴¹³ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 188.

⁴¹⁴ ULUKAPI, s. 202.

⁴¹⁵ ULUKAPI, s. 206.

⁴¹⁶ CANOĞLU, s. 252-253.

⁴¹⁷ PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s. 404.

d. Keşif

Disiplin suçu iddiasına ilişkin maddi gerçeğin ortaya çıkarılması için bazen olay yerinde inceleme yapmak gerekebilir. Soruşturmacının olay yerini beş duyusundan en az biri ile incelemesine keşif denir⁴¹⁸. Keşifte, olay yerindeki eşya, kişiler veya araçlar hakkında gözlem yapılır⁴¹⁹. Soruşturmacının konuyu daha iyi kavrayabilmesi için gerekli hallerde keşif yapılması önem taşımaktadır⁴²⁰. Belgelerdeki eksiklik sebebiyle keşif işleminin tekrarı gibi bir durum yaşanmaması adına soruşturmacı, gitmeden önce keşif sırasında araştıracağı hususları mutlaka tespit etmelidir⁴²¹.

Keşif yapılırken tanık ifadesine başvurulabileceği gibi, keşif mahalline bilirkişi ile gidilme yolu da tercih edilebilir⁴²². Keşif işlemi tamamlandıktan soruşturma dosyasına eklemek için tutanak tutulmalıdır⁴²³. Soruşturulan memura keşiften makul süre önce keşif yapılacağı bildirilmelidir. Böylece soruşturulan memur yapılan işlemleri gözlemleyebilecek ve tanıklar ile bilirkişiye soru sorabilecektir⁴²⁴. Keşifte; soruşturmacı, soruşturulan memur, bilirkişi ve tanıklar bizzat gözlem yapabildikleri için keşif delilinin kuvvetli bir takdiri delil olduğu ifade edilmektedir⁴²⁵. Keşif maliyetlerinin fazla olmasından ötürü bu delil toplama yöntemine sıklıkla başvurulamamaktadır⁴²⁶. Aylıktan kesme cezalarından elde edilen kesintilerin, disiplin soruşturmalarının delil toplama aşamasındaki masrafların karşılanması için ayrılması bir çözüm önerisi olarak ileri sürülmüştür⁴²⁷.

2. Soruşturma Raporunun Oluşturulması

Soruşturma sürecini tüm detaylarıyla ortaya koyması bakımından soruşturma raporu önem taşımaktadır⁴²⁸. Soruşturma raporunun nasıl hazırlanması gerektiğine ilişkin Devlet Memurları Kanunu'nda ayrıca bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu husus kurumların iç düzen

⁴¹⁸ Yener ÜNVER/Hakan HAKERİ, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 287.

⁴¹⁹ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 188; CANOĞLU, s. 253.

⁴²⁰ CANOĞLU, s. 253.

⁴²¹ Serkan ÇINARLI, "İdari Yargıda İstinaf Aşamasında Keşif Delili", **KÜHFD**, C. 3, S. 1, Ocak 2018, s. 13.

⁴²² SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 188; CANOĞLU, s. 253; ÇINARLI, s. 14; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s. 412.

⁴²³ CANOĞLU, s. 254; ÇINARLI, s. 15.

⁴²⁴ CANOĞLU, s. 253.

⁴²⁵ ÇINARLI, s. 15; PEKCANITEZ/ATALAY/ÖZEKES, s. 411.

⁴²⁶ CANOĞLU, s. 242.

⁴²⁷ CEM, s. 828.

⁴²⁸ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 771.

işlemlerine bırakılmıştır⁴²⁹. Örneğin Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nde soruşturma raporunun düzenlenmesine ilişkin bir hüküm yer almaktadır⁴³⁰. Söz konusu yönetmeliğe göre, soruşturma raporunda soruşturma onayı, soruşturmaya başlama tarihi, soruşturulanın kimliği, resmi sıfatı, suç konuları, soruşturmanın safhaları, deliller, alınan savunma özetlenir. Her suç maddesi ayrı ayrı tahlil edilerek delillere göre suçun sabit olup olmadığı tartışılır, uygulanacak ceza teklif edilir. Varsa belge asıl veya suretleri bir dizi pusulasına bağlanarak rapora eklenir. Rapor gecikilmeden onay merciine tevdi edilir.

C. Karar Aşaması

Soruşturma raporu, soruşturmacı tarafından hazırlandıktan sonra disiplin amirine teslim edilir. Raporun disiplin amirine teslimi ile karar aşamasına geçilir. Disiplin amiri, soruşturma raporunu yetersiz bulursa konunun derinleştirilmesi için yeniden soruşturma yapılmasına karar verebilir⁴³¹.

Disiplin amiri, soruşturma raporu ile bağlı değildir⁴³². Bu sebeple gerekçesini ortaya koymak şartıyla soruşturma raporunda soruşturmacı tarafından önerilenden farklı bir disiplin cezasını uygulayabilir⁴³³. Bununla beraber, soruşturma raporu usulüne uygunsa disiplin amirinin buna uygun bir karar vermesi beklenmektedir⁴³⁴. Tüm soruşturma işlemlerine rağmen, soruşturma raporundaki somut veriler neticesinde disiplin suçunun işlendiğinin açıkça ortaya koyulamaması durumunda ise ceza verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekmektedir⁴³⁵.

1. Karar Vermeye veya Onaylamaya Yetkili Makamlar

Uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezalarını vermek için disiplin amirleri, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının onayı için ise disiplin kurulu yetkilidir. Disiplin amiri tarafından teklif edilen devlet memurluğundan çıkarma cezasının onay makamı ise yüksek

⁴²⁹ LİVANELİOĞLU, s. 68.

⁴³⁰ Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği Md. 25.

⁴³¹ SAĞLAM, s. 168.

⁴³² AKGÜNER, s. 265; CANOĞLU, s. 263.

⁴³³ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 102.

⁴³⁴ AKILLIOĞLU, *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, s. 166.

⁴³⁵ CANOĞLU, s. 266.

disiplin kuruludur. Disiplin amirleri ve disiplin kurullarının nasıl oluştuğunun önceden belli olması memur güvenliği ilkesi gereğince önem taşımaktadır⁴³⁶. Bunlara sırasıyla yer verilecektir.

a. Disiplin Amirleri

Hukuka uygun bir disiplin soruşturmasının taşınması gereken özellikler açıklanırken belirtildiği gibi disiplin amirleri tarafından yürütülen soruşturmalarda amir tarafından ceza verilmesi hukuka aykırıdır⁴³⁷. Bu görüş, disiplin cezalarının idari işlem niteliğinde olmakla beraber cezalandırıcı özelliğe sahip olmasından ötürü soruşturma yapma ve karar verme yetkilerinin aynı makamda birleşmemesi gerektiği şeklinde gerekçelendirilmektedir⁴³⁸. Ayrıca disiplin amirlerinin şikâyetçi konumunda oldukları disiplin soruşturmalarının neticesinde verilecek disiplin cezalarının da amirler tarafından verilemeyeceği de belirtilmektedir⁴³⁹.

(1) Disiplin Cezası Verme Yetkisinin Devredilemezliği

Disiplin cezası tesis etme yetkisine sahip makamlar mevzuatta belirlenmiştir⁴⁴⁰. Disiplin cezası verme yetkisi, disiplin amiri için bağlı yetki niteliğindedir ve devredilemez⁴⁴¹. Bu sebeple yetkili olmayan makamlarca disiplin cezası verilmesi hukuka aykırıdır⁴⁴². Buradaki

⁴³⁶ YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/ OKAY TEKİNSOY, s. 205-206.

⁴³⁷ “...Davacı ile arasında husumet olan kişi tarafından verilen disiplin cezasının objektif ve tarafsız değerlendirmeyi olumsuz yönde etkileyeceği açık olup davaya konu işlemde bu yönden hukuka uyarlık bulunmadığından temyizle konu İdare Mahkemesi kararında bu yönüyle hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 22 Kasım 2016 Tarih ve E. 2013/11148, K. 2016/5185 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 13 Nisan 2016 Tarih ve E. 2012/10156, K. 2016/2184 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 28 Ekim 2015 Tarih ve E. 2014/7433, K. 2015/5640 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

⁴³⁸ CANOĞLU, s. 241.

⁴³⁹ SAĞLAM, s. 164.

⁴⁴⁰ 657 sayılı DMK d. 128: “Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir.

Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanır.”

⁴⁴¹ KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s.74; AKGÜNER, s. 267.

⁴⁴² Konuya ilişkin kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 5 Nisan 2016 Tarih ve E. 2012/6097, K. 2016/1920 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 2 Şubat 2016 Tarih ve E. 2012/8801, K. 2016/406 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 22 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/3098, K. 2015/7053 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 25 Kasım 2015 Tarih ve E. 2015/1076, K. 2015/6150 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.04.2019.

“*kanun*” ifadesi disiplin amirleri ve kurullarını düzenleyen tüm mevzuatı kapsamaktadır⁴⁴³. Disiplin cezalarını yalnızca itirazen inceleme yetkisi olan üst makamlar bu yetkilerini aşmak suretiyle aynı fiillere dair yeni bir soruşturma başlatıp disiplin cezası tesis ederse söz konusu disiplin cezası da hukuka aykırı olacaktır⁴⁴⁴.

Yetkisiz bir makam tarafından tesis edilen disiplin cezasına daha sonra yetkili makam tarafından icazet verilse dahi ceza hukuka aykırı kalmaya devam edecektir⁴⁴⁵. Mevzuattaki özel düzenlemelerle disiplin cezası tesisi için birden fazla makamın yetkilendirilmesi durumunda ise, bu makamlardan herhangi biri disiplin cezası vermeye yetkilidir⁴⁴⁶. Örneğin; ilgili kanuni düzenlemeye göre⁴⁴⁷ rektör üniversitenin, dekan fakültenin, enstitü ve yüksekokul müdürleri enstitü ve yüksekokulların, bu birimlerin genel sekreter veya sekreterlerinin de disiplin amirleridir. Bu kanuna dayanarak çıkarılan Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 17. maddesine göre ise rektör bütün üniversitenin, dekan bütün fakültenin, Enstitü veya yüksekokul müdürü bütün enstitü veya yüksekokulun her kademesindeki görevlilerin disiplin amiri olup bunlar hakkında resen disiplin soruşturması açabilir veya açtırabilir. Buna göre, hukuk fakültesinde bir disiplin suçu işlendiğinde dekan, fakültenin disiplin amiri olarak disiplin soruşturması başlatma yetkisine sahiptir. Aynı şekilde üniversitenin rektörü de bu yetkiyi kullanabilir.

⁴⁴³ “...Disiplin cezaları ile bu cezaları vermeye yetkili organ, makam ve kamu görevlilerinin açıkça gösterilmesi disiplin hukuku ilkelerindendir. Konu, yer ve zaman itibarıyla yasa ve yönetmeliklerle belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınan yetkinin başka makamlarca kullanılması sonucunu doğuracak şekilde idarece genişletici bir biçimde yorumlanıp uygulanması mümkün değildir.” DİİDK, 28 Mart 1986 Tarih ve E.1986/8, K.1986/21 Sayılı Kararı aktaran BUCAKTEPE, s.213.

⁴⁴⁴ “...Disiplin cezasını itirazen incelemeye yetkili olan ve sadece itirazın kabulü ya da reddi yönünde bir karar vermek durumunda bulunan üst disiplin amirince, itiraza konu disiplin cezasının kaldırılmasına karar verilmeksizin aynı fiillere dair olarak yeni bir soruşturma sürecinin başlatması hukuken mümkün değildir.” Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2016/704, K. 2016/1587 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 25.04.2019.

⁴⁴⁵ “...Davacının sicil amiri olmayan Müsteşar yardımcısının, olayla ilgili soruşturmaya görevlendirilmeden, yetkisiz olarak davacının savunmasını alarak vermiş olduğu uyarma cezasına dayanılarak aynı cezanın yetkili sicil amirince kabul edilmesine hukuken imkân bulunmamaktadır.” Danıştay 10. Daire, 14 Ocak 1985 Tarih ve E. 1984/492, K. 1985/10 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 25.04.2019.

⁴⁴⁶ BUCAKTEPE, s.214-215.

⁴⁴⁷ 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu Madde 53 –a: “Yükseköğretim Kurulu Başkanı üst kuruluşlar, rektörler ve bağımsız vakıf meslek yüksekokulu müdürlerinin ve 53/Ç maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde yer alan fiillerle ilgili olarak öğretim elemanlarının; rektör, üniversitenin; bağımsız vakıf meslek yüksekokulu müdürü, bağımsız vakıf meslek yüksekokulunun; dekan, fakültenin; enstitü ve yüksekokul müdürleri, enstitü ve yüksekokulların; kadrosu bulunan uygulama araştırma merkezi ile bağımsız enstitü müdürleri, uygulama araştırma merkezi ile enstitünün; bu birimlerin genel sekreter veya sekreterleri de bağlı birim personelinin disiplin amirleridir.”

(2) Vekilin Disiplin Cezası Verme Yetkisi

Bir başkası adına karar alıp uygulayabilmek için yetkilendirilmeye vekâlet denir⁴⁴⁸. İdarenin sürekliliği ilkesinin sonucu olarak kabul edilen vekâlet kurumuna göre, bir memurun görevini yerine getiremeyecek durumda olması sebebiyle başka bir memur söz konusu işin yapılması için yetkili makamca görevlendirilir⁴⁴⁹. Kural olarak vekil, vekâlet ettiği görevin yetki ve sınırları içinde kalmak şartıyla asilin bütün hak ve yetkisine sahiptir⁴⁵⁰. Bu sebeple, vekâleten görev yapacak memur o makamın asıl sahibinin özelliklerini taşımalıdır⁴⁵¹.

Öğretideki bir görüşe göre vekil, asılın özelliklerine sahip olduğundan amirin disiplin cezası verme yetkisini de kullanabilmelidir⁴⁵². Karşıt görüşe göre ise, disiplin cezası verme, disiplin kurullarında görev alma gibi özel yetkilerin vekil tarafından kullanılması mümkün değildir⁴⁵³. Vekâlet kurumu idarenin sürekliliğini, disiplin cezaları ise kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır. Disiplin cezalarının kaynağını oluşturan hiyerarşi ilkesi olağan bir yetkidir. Vekilin disiplin cezası tesis edemeyeceğinin kabul edilmesi, vekilin vekâlet ettiği makamın hiyerarşik gücünü azaltabilir. Bu sebeple söz konusu görüş eleştiriye açıktır.

(3) Görev Yeri Değiştirilen Memur Hakkında Disiplin Cezası Verme Yetkisi

Görev yeri değiştirilen memurlar hakkında disiplin cezası verme yetkisinin hangi makama ait olacağı konusunda Devlet Memurları Kanunu'nda bir düzenleme bulunmamaktadır. Devlet Personel Başkanlığı, kişinin bağlı olduğu kurumun değişmesi sebebiyle disiplin cezası

⁴⁴⁸ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 204.

⁴⁴⁹ 657 sayılı DMK Md. 86/1: "Memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabilir."

⁴⁵⁰ "Müdür yardımcısının, müdürün izinli olduğu dönemde vekil olarak vergi inceleme raporunu imzaladığı hususu tartışmasıdır. Vekil, vekâlet ettiği görevin yetki ve sınırları içinde kalmak şartıyla asilin bütün hak ve yetkisine sahip olduğu vekâlet kurumunun niteliği gereğidir." Danıştay 11. Daire, 25 Ekim 1995 Tarih ve E. 1995/2828, K. 1995/2794 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 25.04.2019.

⁴⁵¹ 17.5.1987 günlü, 19463 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 99 sayılı DMK Genel Tebliği Md.1: "Bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi vekâleten yürütecek olanların asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerekmektedir."

"...vekâleten yürütmekte olduğu Döner Sermaye Saymanlığı kadrosuna atanmak için asilde aranan şartları taşımayan davacının, söz konusu görev nedeniyle Maliye Bakanlığı personeline Gelir İdaresini Geliştirme Fonundan yapılan ek ücret ödemesinden yararlandırılmamasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır." Danıştay 2. Daire, 20 Aralık 2010 Tarih ve E. 2008/1382, K. 2010/4958 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 25.04.2019.

⁴⁵² ÇELİK, s. 86.

⁴⁵³ Işık KANSU, Güven Dinçer'den Dersler, **Cumhuriyet Gazetesi**, 11.06.2005, s.16.

tesis edecek yetkili makamların da değişmesi gerektiğini kabul etmenin eski görev yerinde işlenen disiplin suçlarının cezasız kalmasına neden olabileceğini belirtmektedir⁴⁵⁴. Bu sebeple, disipline aykırı fiil ve halin işlendiği tarihte memurun görevli olduğu kurumdaki yetkili makamların disiplin soruşturması yapmasının Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü amaca daha uygun olduğunu belirtmektedir⁴⁵⁵. Devlet Personel Başkanlığı, görüşünü 657 sayılı Kanunun ilgili disiplin cezası vermeye yetkili makamları düzenleyen maddesinde “*memurun bağlı olduğu kurum*” ifadesine dayandırmaktadır⁴⁵⁶. Söz konusu ifade, görev yeri değiştirilen memur hakkında disiplin cezası tesis etmeye yeni görev yerindeki makamların yetkili olduğu şekilde değerlendirilmelidir.

Memurun, disiplin suçu işlediğine kanaat getirilirse disiplin cezasının verileceği tarihte bağlı olduğu kurum yeni görev yeri olacaktır. Önemli olan hangi kurumun kamu düzeninin bozulduğu ve delillerin nerede bulunduğudır. Bu sebeple disiplin suçu geçici görevlendirmeden önce işlendiyse eski kurumdaki, sonra işlendiyse yeni kurumdaki makamların disiplin cezası tesis etmeye yetkili olacağından hareketle, Devlet Personel Başkanlığı Mütalaasının hukuka uygun olduğu belirtilebilir.

b. Disiplin Kurulları

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulu isminde iki tür olan disiplin kurulları, usulüne uygun şekilde oluştukları zaman yetkilerini kullanabilir⁴⁵⁷. Disiplin kurullarının yetkisi, soruşturulan memur hakkında yeni bir disiplin cezası tesis etmek değil, teklif edilen disiplin cezasını kabul ya da reddetme ile disiplin cezalarına karşı yapılan itirazları değerlendirme

⁴⁵⁴ Mütalaada verilen örnek şu şekildedir: “mevzuatı uyarınca Emniyet Hizmetleri Sınıfı kapsamında görev yapan personele uygulanan "meslekten çıkarma" cezasına denk gelen bir eylem veya işlemi bulunan memurun, başka bir kuruma atanması halinde polislik mesleğinden çıkarılmaya ilişkin cezasının başka bir kamu kurumu disiplin kurulunca karara bağlanmasının yürürlükteki mevzuata da yetki prosedürüne de uygun olmayacağı değerlendirilmektedir.”

⁴⁵⁵ Devlet Personel Başkanlığı, 30 Aralık 2015 Tarih ve 7885 Sayılı Mütalaası.

⁴⁵⁶ 657 sayılı DMK Md. 126: “Uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.

Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.”

⁴⁵⁷ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 279.

yetkisidir⁴⁵⁸. Disiplin kurullarının oluşumu ile görev ve yetkileri Disiplin Kurulları Amirleri Hakkında Yönetmelik'te detaylı şekilde düzenlenmiştir⁴⁵⁹.

Kurulların başkan ve üyeleri görevlerini 2 yıl boyunca yürütürler. Süre dolduktan sonra ise yeniden görevlendirilmeleri mümkündür⁴⁶⁰. Unvanına bakılmaksızın bir memurun hem disiplin kurulunda hem de yüksek disiplin kurulunda görev alması mümkün değildir⁴⁶¹. Ayrıca kurulların başkan ve üyeleri kendilerine, eşlerine, ikinci dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve sıhri hısımlarına, disiplin cezası verilmesini teklif ettikleri, disiplin soruşturmasını yaptıkları veya atanmasına yetkili oldukları memurlara ait işlerle ilgili kurul toplantılarına katılamazlar⁴⁶². Bu kurala rağmen kurul toplantısına katılmış ve oy kullanılmış olması durumunda söz konusu kurulun verdiği onay veya ret kararının hukuka aykırı olacağı belirtilmiştir⁴⁶³. Kurul kararlarının oy çokluğuyla alınıyor olmasından yola çıkan bir görüş ise, bu durumunun tali şekil hatası olarak kabul edilip edilemeyeceğini sorgulamıştır. Ancak bu tür ihlaller bir kez tali şekil hatası olarak nitelendirilirse bu yolun önünün açılacağı gerekçesiyle aynı sonuca varmıştır⁴⁶⁴. Danıştay da bu görüşü benimsemektedir⁴⁶⁵.

Haklarında aylıktan kesme veya daha ağır disiplin cezası uygulanmış olan memurlar, Devlet Memurları Kanunu'nun 133. maddesinden⁴⁶⁶ yararlanmış olsalar bile bu kurullarda

⁴⁵⁸ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 894; GÜNDAY, s. 631; YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/ OKAY TEKİNSOY, s. 206.

⁴⁵⁹ Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik, R.G.: 24.10.1982, No: 17848.

⁴⁶⁰ Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md. 7: "Kurulların Başkan ve Üyelerinin görevlendirilme süresi 2 yıldır. Süresi dolanların yeniden aynı süre ile görevlendirilmeleri mümkündür."

⁴⁶¹ Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md. 4/2: "Yüksek Disiplin Kurulu ve Disiplin Kurulu Başkan ya da üyeliği aynı kişide birleşemez."

⁴⁶² Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md. 6.

⁴⁶³ KAYA, "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler", s. 84.

⁴⁶⁴ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 284.

⁴⁶⁵ "...Olayda; davaya konu disiplin cezasının, davacının disiplin amiri olan Genel Sekreter tarafından verildiği, bu cezaya yapılan itirazın görüşülüp reddedildiği Disiplin Kuruluna aynı şahsın başkan olarak katılıp oy kullandığı görülmektedir. Bu durumda; davaya konu disiplin cezasını veren disiplin amirinin, aynı cezaya yapılan itirazın görüşülüp reddedildiği Disiplin Kuruluna başkan olarak katılıp oy kullanmasında disiplin hukuku ilkelerine uygunluk görülmediğinden İdare Mahkemesi kararının gerekçesi yerinde bulunmamakta ise de, sözü edilen husus sonucu itibarıyla hukuka uygun bulunan kararın bozulmasını gerektirir nitelikte bulunmamıştır." Danıştay 12. Daire, 6 Aralık 2017 Tarih ve E. 2014/8001, K. 2017/6266 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 25.04.2019.

⁴⁶⁶ 657 sayılı DMMK Md. 133: "Disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir. Memurun, yukarıda yazılan süreler içerisindeki davranışları, bu isteğini haklı kılabacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar özlük dosyasına işlenir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılmasında disiplin kurulunun mütalaası alındıktan sonra yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır."

görev alamazlar⁴⁶⁷. Bu düzenlemenin, kanunla yasaklanmayan bir hususun yönetmelikle yasaklanmış olması gerekçesiyle normlar hiyerarşisine aykırı olduğu ileri sürülmektedir⁴⁶⁸. Disiplin cezaları bir kanunla affedilen memurlar ise bu kurullarda görev alabilirler⁴⁶⁹.

Yüksek Disiplin Kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesi sırasında gerekli gördükleri takdirde ilgilinin sicil dosyasını ve her türlü evrakı incelemeye, kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler⁴⁷⁰.

Bu kurullar yalnızca devlet memurluğundan çıkarma cezası bakımından görevlidir. Bu sebeple, maddede sayılan yetkilerin yalnızca devlet memurluğundan çıkarma cezası söz konusu olduğunda kullanılabilecektir. Bir kanun değişikliği ile bu yetkilerin tüm disiplin cezalarını kapsayacak şekilde genişletilmesinin adil yargılanma hakkına uygun bir düzenleme olacaktır⁴⁷¹. Disiplin amirinin disiplin cezasını verme yetkisini devredemeyeceği gibi, yüksek disiplin kurulu da devlet memurluğundan çıkarma cezası verme yetkisinin devri mümkün değildir⁴⁷².

Devlet Memurları Kanunu'na göre, disiplin cezası tesis etme konusunda disiplin yetkilidir. Disiplin kurullarının bu tekliflere ilişkin yetkisi kabul veya ret etmekle sınırlıdır⁴⁷³. Disiplin kurulunun ceza teklifini reddetmesi halinde disiplin amirince on beş gün içinde daha hafif bir disiplin cezası tesis edilmektedir⁴⁷⁴. Kanun koyucunun, disiplin cezası tesisi konusunda disiplin amirlerini disiplin kurullarından daha güçlü konumda tuttuğu ifade edilmektedir⁴⁷⁵. Bu durum, memur güvencesine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştiriye açıktır⁴⁷⁶. Kurul ortamında görüş alış verişi yapma imkânı olduğundan, disiplin cezaları konusunda amirlerin yetkilerinin disiplin kurullarına lehine kaydırılması önerilmektedir⁴⁷⁷.

Disiplin kurulunun ret kararını; işlenen fiil veya bulunan halin disiplin suçu oluşturmadığı veya zamanaşımı süresinin geçmesine dayandırması durumunda, ret kararının

⁴⁶⁷ Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik Md. 5: “Haklarında aylıktan kesme veya daha ağır disiplin cezası uygulanmış olanlar, 657 sayılı Kanunun değişik 133 üncü maddesi hükümlerinden yararlanmış olsalar dahi 3. Maddede sayılan kurullarda görevlendirilemezler.”

⁴⁶⁸ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 283.

⁴⁶⁹ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 96.

⁴⁷⁰ 657 sayılı DMK Md. 129/2.

⁴⁷¹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 775.

⁴⁷² SAĞLAM, s. 183.

⁴⁷³ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 98.

⁴⁷⁴ AKGÜNER, s. 267.

⁴⁷⁵ SAĞLAM, s. 189.

⁴⁷⁶ GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 893; GÜNDAY, s. 631; AKGÜNER, s. 267.

⁴⁷⁷ BUCAKTEPE, s.209.

üzerine disiplin amiri tarafından daha hafif de olsa yeni bir disiplin cezası tesisi mümkün olmayacaktır⁴⁷⁸. Disiplin kurulunun ceza teklifini onaylaması durumundaysa disiplin amiri daha önce teklif ettiği cezayı değiştiremez. Onaylanan ceza teklifini uygulamakla yükümlü hale gelir⁴⁷⁹. Yapılan ceza teklifleri ve itiraz başvuruları hakkında karar vermek için tanınan sürelerle uyulmamasının disiplin kurullarının karar verme yetkisini düşürmeyeceği savunulmaktadır. Gerekçesi ise söz konusu sürelerin idarenin iç işleyişine ilişkin olmasıyla açıklanmaktadır⁴⁸⁰.

2. Zamanaşımı

Disiplin soruşturmaları kapsamında geçerli olan iki tür zamanaşımı bulunmaktadır. Bunlardan ilki soruşturma diğeri ise ceza zamanaşımıdır⁴⁸¹. Soruşturma zamanaşımı, disiplin soruşturmasına başlamak için ceza zamanaşımı ise disiplin cezası tesis etmek için yetkili makamların sorumlu tutulduğu sürelerdir. Memur hakkında disiplin cezası tesis edilebilmesi için yetkili makamlarca kanunda öngörülen zamanaşımı sürelerine riayet edilmesi gerekmektedir⁴⁸².

Hem soruşturmaya başlamak hem de disiplin cezası tesis etmek için Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen süreler kamu düzenine ilişkindir. Bu sebeple ilgili makamlarca re'sen dikkate alınması gerekir⁴⁸³. Zamanaşımı süreleri dolduğunda, yetkili makamlara tanınan disiplin soruşturmasına başlama ve disiplin cezası tesis etme yetkileri de sona erecektir⁴⁸⁴.

⁴⁷⁸ ÇELİK, s. 87.

⁴⁷⁹ ÇELİK, s. 87.

⁴⁸⁰ SAĞLAM, s. 193.

⁴⁸¹ SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetimi*, s. 292.

⁴⁸² ATAY, s. 955.

⁴⁸³ SAĞLAM, s. 194.

⁴⁸⁴ AKGÜNER, s. 270.

Danıştay'ın görüşü de bu yöndedir⁴⁸⁵. Devlet Memurları Kanunu'nda zamanaşımı sürelerini durduran veya kesen bir düzenleme yer almamaktadır⁴⁸⁶.

a) Soruşturma Zamanaşımı

Uyarma, kınama, aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarını gerektiren bir disiplin suçunun disiplin amirince öğrenilmesinden itibaren bir, devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren bir disiplin suçunun öğrenilmesinden ise altı ay içinde disiplin soruşturmasına başlanması gerekir⁴⁸⁷.

Bir memurun disiplin suçu işlerken suçüstü yakalanması durumunda söz konusu durumu tespit eden tutanağın tanzim edildiği tarih itibariyle soruşturma zamanaşımı başlamış kabul edilir⁴⁸⁸. Bu süreler hak düşürücü nitelikte olduğundan, sürelerin geçmesinden sonra disiplin amirinin disiplin soruşturmasına başlama yetkisi olmayacaktır⁴⁸⁹. Kanunda açıkça ortaya koyulan sürelere riayet etmemek soruşturma süresini uzatabilir. Ayrıca soruşturma sonucunu belirsiz bırakma ve süreye uyması gereken yetkili makamlar tarafından kötüye

⁴⁸⁵ "...Davaya konu işleme dayanak fiilin 17.3.2008-28.3.2008 tarihleri arasında işlendiği, davaya konu işlemin 28.7.2010 tarihinde tesis edildiği dikkate alındığında, yukarda metnine yer verilen düzenlemede öngörölmüş olan iki yıllık zamanaşımı süresi bakımından ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğradığı anlaşıldığından, davaya konu işlemden hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen temyizle konu idare mahkemesi kararında da hukuki isabet bulunmamaktadır." Danıştay 12. Daire, 7 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/7240, K. 2015/6539 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 24 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/4402, K. 2015/6111 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 12 Kasım 2015 Tarih ve E. 2011/7457, K. 2015/5897 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 29 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/3754, K. 2015/7250 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 7 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/8803, K. 2015/6562 Sayılı Karar. Söz konusu sürelerin idarenin iç işleyişine ilişkin olması sebebiyle bu sürelerin geçirilmesinden sonra da disiplin cezası verilebileceğine ilişkin istisnai görüş hakkında bkz. Danıştay 8. Daire, 17 Eylül 1991 Tarih ve E. 1991/1370, K. 1991/1358 Sayılı Karar: "Yasanın 128. maddesinde disiplin amiri veya kurullarına karar vermek için tanınan süreler, idarenin iç işleyişi ve düzeni ile ilgili olduğundan, bu süre geçirildikten sonra ceza verilmiş olmasında yasaya aykırılık olmadığı gözetilmeden dava konusu işlemi iptal eden İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır." Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 27.04.2019.

⁴⁸⁶ SAĞLAM, s. 194.

⁴⁸⁷ 657 sayılı DMK Md. 127/1: "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."

⁴⁸⁸ ÇELİK, s. 85.

⁴⁸⁹ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Dersleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s. 406.

kullanılma ihtimallerini doğurabilir. Bu sebeple soruşturma zamanaşımı süresine mutlaka uyulması gerekmektedir⁴⁹⁰.

b) Ceza Zamanaşımı

Disiplin cezasını gerektiren suçların işlenmesinden itibaren iki yıl içinde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrayacaktır⁴⁹¹. Bu süre, memurlar bakımından güvence niteliğindedir. Bu sebeple, zamanaşımı dolduktan sonra yetkili makamlar tarafından disiplin cezası verilmesi mümkün olmayacaktır⁴⁹². Öğretideki bir görüşe göre, ceza zamanaşımında da soruşturma zamanaşımındaki gibi öğrenilme tarihinin esas alınması gerekir. Böylece kurum düzenini bozan ve sonradan öğrenilen disiplin suçlarının cezasız kalması engellenebilir⁴⁹³. Bu görüş, ceza zamanaşımı kavramının mantığına aykırı olması sebebiyle eleştirilmektedir⁴⁹⁴.

Disiplin suçu oluşturan fiillerin hangilerinin cezalandırma yetkisi bakımından zamanaşımına uğradığı hangilerinin hala cezalandırılabilir durumda olduğu ayrı ayrı tespit edilmelidir. Danıştay, zamanaşımı süresi geçmemiş fiille beraber zamanaşımı süresi geçmiş fiillerin de göz önünde bulundurulmasıyla yapılan cezalandırma işleminin hukuka aykırı olduğunu tespit etmiştir⁴⁹⁵.

Disiplin soruşturması ile ceza kovuşturmasının birbirinden bağımsız olarak yürütülebilir⁴⁹⁶. Bir diğer söyleyişle, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla

⁴⁹⁰ KAYA, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, s. 82, YILDIRIM/YAŞİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 208.

⁴⁹¹ 657 sayılı DMK Md. 127/2: “Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.”

⁴⁹² DURAN, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 406.

⁴⁹³ SANCAKDAR, *Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memurluğundan Çıkarma ve Yargısal Denetim*, s. 293.

⁴⁹⁴ SAĞLAM, s. 194.

⁴⁹⁵ “...Disiplin cezası verme zamanaşımı olan iki yıllık süre içinde kalan iş ve işlemler bakımından uyumsuzluk değerlendirildiğinde, ihale kapsamına alınması unutulmuş refakat firma tarafından fiilen yapılmadığı yönünde bir iddia da bulunmayan hizmetlerin muayene kabul işlemlerinin yapılması ve firmanın uyguladığı iskonto oranı üzerinden faturalandırılması sürecinde, davacının muayene kabul komisyonu üyesi olarak imzaladığı bir komisyon kararı bulunup bulunmadığı, bu bağlamda soruşturma raporunda komisyon üyesi olarak adı geçen davacının disiplin cezası verme zamanaşımı süresi içindeki hangi işlemler bakımından sorumlu olduğu hususu soruşturma raporunda açıkça ortaya konulmadığı, davanın reddi yolunda verilen temyize konu kararda da bu konuda bir belirleme yapılmadığı görülmektedir. Sonuç olarak, davacı hakkında yürütülen soruşturma kapsamında incelenen ve dava konusu işleme gerekçe yapılan iddiaların sübuta erdiğinden bahisle davacının disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı anlaşıldığından, davanın reddi yolunda verilen temyize konu kararda bu nedenle hukuki isabet görülmemiştir.” Danıştay 12. Daire, 18 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/5230, K. 2015/6015 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 28.04.2019.

⁴⁹⁶ 657 sayılı DMK Md. 131: “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez.

hakkında ceza kovuşturması yapılan memurun ayrıca disiplin sorumluluğuna da başvurulabilir⁴⁹⁷. Disiplin soruşturması ve ceza kovuşturmasının birbirinden bağımsızlığı ilkesi ve disiplin cezalarında iki yıllık ceza zamanaşımı süresi bulunması, kesin deliller ortaya koyulmadan ceza tesisine sebep olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir⁴⁹⁸.

D. Soruşturma Sürecine Hâkim Olan Ceza Hukuku İlkeleri

Disiplin cezaları; anayasada kendilerine yer bulmaları, adli cezalara benzer hatta bazen onlardan ağır sonuçlar doğurabilmeleri nedeniyle idari işlemler arasında farklı bir konuma sahiptir⁴⁹⁹. Buradan yola çıkarak, bazı ceza hukuku ilkeleri disiplin soruşturmalarına evleviyetle uygulanır hale gelmiştir. Söz konusu ilkelere aşağıda sırasıyla yer verilecektir.

1. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi

İlk kez 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi ile kabul edilen suçsuzluk karinesine göre, bir kişinin cezalandırılabilmesi için işlediği iddia edilen suçun bütün delilleriyle ortaya çıkarılması gerekmektedir. Kişinin suçsuz olduğuna dair herhangi bir şüphe kalması durumunda, şüpheden sanık yararlanır ve kişiye ceza verilmez. Anayasamızda da kendine yer bulan suçsuzluk karinesi⁵⁰⁰, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde dahi dokunulması mümkün olmayan çekirdek haklardandır⁵⁰¹.

Soruşturulan memurun hem lehindeki hem aleyhindeki delillerin ortaya koyulmasının en temel gerekçesi, şüpheden sanık yararlanır ilkesidir⁵⁰². Danıştay, usulüne uygun bir disiplin

Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.

160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan kuruluşlarda çalışan personel hakkında; görevden doğan veya görevi sırasında işledikleri suçlarla kişisel suçları sebebiyle Cumhuriyet savcıları veya sorgu hâkimlikleri veya Memurun Muhakematı hakkında Kanun uyarınca yetkili kurullarca yapılan soruşturma sonunda düzenlenen takipsizlik, meni muhakeme, iddianame, talepname veya lüzumu muhakeme karar suretleri ile ilgili mahkemelerce verilen kesinleşmiş karar suretleri bu personelin bağlı olduğu bakanlık veya kurum veya kuruluşa gönderilir.”

⁴⁹⁷ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 31; AKGÜNER, s. 269.

⁴⁹⁸ SAĞLAM, s. 293.

⁴⁹⁹ SAĞLAM, s. 160.

⁵⁰⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 38/4: “Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.”

⁵⁰¹ Metin FEYZİOĞLU, “Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, **AÜHFD**, S.48, 1999, s. 139.

⁵⁰² Cengiz DERDİMAN, “Türk Disiplin Hukukunda “Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz” İlkesinin Değeri”, **MELÜHFD**, C. 3, S. 2, Aralık 2014, s. 213.

soruşturması kapsamında toplanan delillerle disiplin suçunun her türlü şüpheden uzak ve kesin bir şekilde ortaya koyulması gerektiğini belirtmektedir⁵⁰³. “*Ben bizzat tanık olmadım, başkalarından duydum*” gibi belirsiz ifadelere dayanılarak verilen disiplin cezalarını iptal etmektedir⁵⁰⁴. Mahkemenin, söz konusu ilkeyi disiplin hukukuna uygularken neredeyse ceza mahkemesi hâkimi gibi değerlendirmeler yaptığı görülebilmektedir. Örneğin ilkökul çağındaki bir öğrencinin annesi olan veli, kızının kendisine okul müdürü tarafından kasığının kaşındığını anlattığını ve tam olarak göstermesini istediğinde de kızının gösterdiği bölgenin kasık bölgesi olduğunu ifade etmiştir. Bunun üzerine okul müdürü hakkında disiplin soruşturması yapılmış ve devlet memurluğundan çıkarma cezası tesis edilmiştir. Danıştay ise, müdürün bu fiili işlediğinin kesin şekilde ortaya koyulmaması gerekçesiyle cezayı iptal etmiştir⁵⁰⁵. Bir başka olayda, müdür başyardımcısı öğrencilerden birine tokat attığı gerekçesiyle ceza almıştır. Danıştay, isnat edilen fiilin sadece şikâyetçinin sınıf arkadaşlarınca beyan edildiği ve bunun haricinde olayın bu şekilde geliştiği yönünde başka tanık ifadesi, tutanak, görüntü kaydı bulunmadığını belirtmiştir. Kararının sonucunda ise şüpheden sanık yararlanır ilkesine dayanarak cezayı iptal etmiştir⁵⁰⁶.

İlk kararda müdürün bir ilkökulda görev yaptığı belirtilmiştir. İlkokul çağındaki bir çocuğun bir insanın kasığının kaşınmasının ne demek olduğunu anlayabilecek idrak seviyesinde olduğu söylenebilir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu da sekiz yaşında çocuğun idrak çağında olduğuna hükmetmiştir⁵⁰⁷. İkinci karara konu olayda ise, ülkemizdeki liselerin tüm dersliklerinde kamera olmadığı bilinmektedir. Bu sebeple, müdür başyardımcısının öğrenciye tokat atıp atmadığına yalnızca o sınıftaki öğrenciler şahit olabilir. Bu sebeple, başka tanık ifadesi olmamasının hayatın olağan akışına uygun olduğu savunulabilir. Disiplin soruşturmalarında şüpheden sanık yararlanır ilkesinin uygulanmasını, hukuk devleti olmanın doğal sonucu olarak kabul etmek mümkündür. Bununla beraber, söz konusu ilkeye disiplin

⁵⁰³ Danıştay 12. Daire, 21 Ocak 2016 Tarih ve E. 2012/5262, K. 2016/159 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 30 Mayıs 2016 Tarih ve E. 2013/6284, K. 2016/3391 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 25 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/824, K. 2015/6169 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 22 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/3540, K. 2015/7051 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 28.04.2019.

⁵⁰⁴ Danıştay 12. Daire, 19 Ocak 2016 Tarih ve E. 2012/6007, K. 2016/30 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 28.04.2019.

⁵⁰⁵ Danıştay 12. Daire, 30 Mayıs 2017 Tarih ve E. 2016/7260, K. 2017/2823 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 28.04.2019.

⁵⁰⁶ Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2012/10607, K. 2016/1594 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 28.04.2019.

⁵⁰⁷ “...Somut olayda da velayetinin değiştirilmesi talep edilen müşterek çocuk Efe, dava tarihinde sekiz, karar tarihinde on, bozma kararının verildiği tarihte on iki yaşında olup, müşterek çocuk davanın tüm aşamalarında idrak çağındadır.” Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 27 Haziran 2018 Tarih ve E. 2017/3117, K. 2018/1278 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 01.05.2019.

suçlarının cezasız kalmasına yol açmayacak şekilde somut olayın şartlarına göre başvurulması gerekmektedir.

2. Lehe Olan Hükümün Uygulanması İlkesi

Lehe olan hükmün uygulanması ilkesi; işlendiği zamanki normlara göre suç kabul edilen bir fiilin yapılan düzenlemeler neticesinde bu vasfını kaybetmesi veya suç vasfını korumakla beraber öngörülen cezanın hafiflemesi durumunda yeni düzenlemenin daha önceden işlenen fiile de uygulanması anlamına gelmektedir⁵⁰⁸. İdari işlemlerin yargısal denetimi tesis edildikleri tarihte yürürlükte olan mevzuata göre yapılırsa da söz konusu ceza hukuku ilkesi, uygun düştüğü ölçüde disiplin cezalarına uygulanır⁵⁰⁹.

Disiplin suçunun işlendiği tarihteki mevzuat ile cezanın verileceği zaman yürürlükte olan mevzuat birbirinden farklı olursa, memurun lehine olan mevzuat hükmü uygulanır. Bu durum memurun daha alt seviyede bir disiplin cezası almasını sağlayabileceği gibi⁵¹⁰, güncellenen mevzuat eskiden disiplin suçu olan fiilin ya da halin disiplin suçu olma niteliğini ortadan kaldırırsa memurun ceza almaktan kurtulabilir⁵¹¹. Ancak, memurun lehine olan hükmü

⁵⁰⁸ Türk Ceza Kanunu Md.7/2: “Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur.”

⁵⁰⁹ NİŞANCI, s. 39.

⁵¹⁰ “...Bakılan olayda; her ne kadar davacının 31.5.2010-4.6.2010 tarihleri arasında işe gitmediği hususu sabit olsa da, söz konusu tarihlerde işe gitmemesinin eşinin babasının vefatından kaynaklandığı, geçerli bir mazereti olan davacının bu mazereti sebebiyle işe başladığı tarihte izin talebinde bulunduğu, ayrıca 657 Sayılı Kanun'un 104. maddesinde 6111 Sayılı Kanun ile yapılan ve 13.2.2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren değişiklik; memurların kendisinin veya eşinin ana, baba ve kardeşinin ölümü hâllerinde istemi üzerine yedi gün izin verileceği düzenlemesinin getirildiği görülmektedir. Bu durumda; geçerli bir mazereti sebebiyle işe gidemediği ve işe başladığı tarihte mazeretini de belirtmek suretiyle izin talebinde bulunduğu açık olan davacının, 657 Sayılı Kanun'un 104. maddesinde 6111 Sayılı Kanun ile yapılan ve 13.2.2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren değişiklik ile lehine yapılan düzenleme de göz önüne alındığında, mazeretsiz olarak 5 gün boyunca işe gitmediğinden bahisle 657 Sayılı DMK'nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (b) alt bendi uyarınca ve bir alt ceza uygulanarak 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına dair davaya konu işlemde hukuka uyarlık, aksi yönde verilen İdare Mahkemesi kararında da hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 18 Kasım 2015 Tarih ve E. 2012/4436, K. 2015/6001 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 01.05.2019.

⁵¹¹ “...Olayda, dava konusu işlemin iptali istemiyle açılan davanın yargı sürecinin devam ettiği temyiz aşamasında, henüz işlem kesinleşmeden davacının aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına dayanak alınan 657 sayılı Kanunun 125/C maddesinin (g) bendinin yürürlükten kaldırılmasıyla davacı lehine bir düzenleme yapılarak ortaya çıkan yeni hukuki durum karşısında; bir ceza kanunu müessesesi olan lehe olan kanun hükmünün uygulanması ilkesinin memur disiplin hukukunun niteliğine uygun düştüğü ölçüde uygulanabileceği hususu göz önüne alındığında, artık davacının disiplin hukuku anlamında konusu suç olan bir fiilin varlığından söz edilemez. Bu itibarla, sözkonusu ilkenin dava konusu olayla birlikte değerlendirilmesinden, davacının 657 sayılı Kanunun 125/C maddesinin yürürlükten kaldırılarak suç olmaktan çıkarılan (g) bendi uyarınca aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde lehe olan kanun hükmünün uygulanması ilkesi uyarınca hukuka uyarlık bulunmadığından davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.”

uygulamak amacıyla verilecek bir iptal kararı, memurun işlediği bir fiilin veya bulunduğu halin başka bir disiplin suçunu oluşturmaması nedeniyle disiplin cezası almasına engel değildir⁵¹².

3. Kanunilik İlkesi

Suç olan fiillerin ve bunların karşılığında uygulanacak cezaların kanunda açıkça düzenlenmesi anlamına gelen suçta ve cezada kanunilik ilkesi hem Anayasada⁵¹³ hem Ceza Kanunu'nda⁵¹⁴ kendine yer bulmaktadır. Söz konusu ilke devlete, toplumsal düzeni sağlama ve kişi özgürlüklerini koruma görevlerini ortak paydada buluşturma görevi yüklemektedir⁵¹⁵. Kanunilik ilkesinin Anayasa'da düzenlenmesinin sebebi bahsedilen ilkeyi Anayasa Mahkemesi'nin denetim alanına dâhil etmektir. Böylece kanun koyucu bu ilkeye uygun düzenlemeler yapma yükümlülüğü altında bırakılmıştır⁵¹⁶.

Kanunilik ilkesinin sonuçları ise; belirlilik, örf-adet hukuku yasağı, kıyas yasağı, idarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza yaratılması yasağı ile geçmişe uygulama yasağıdır⁵¹⁷. Bir suç ile cezasının kanunda düzenlenmiş olması kişilere özgürlüklerini kullanabilecekleri alanın haritasını çizmektedir. Bu sebeple kanunilik ilkesi hukuk devletinin en temel güvencelerinden biri olarak değerlendirilmektedir⁵¹⁸. Türk Ceza Kanunu'nun kanunilik ilkesine ilişkin maddesinde yer alan "açıkça" ifadesi⁵¹⁹ sebebiyle ceza içeren

Danıştay 12. Daire, 25 Mayıs 2011 Tarih ve E. 2008/5948, K. 2011/2591 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 01.05.2019.

⁵¹² DİİDGK, 20 Nisan 2017 Tarih ve E. 2015/4973, K. 2017/1715 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 01.05.2019.

⁵¹³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 38: "Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

Ceza ve ceza yerine geçecek güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur."

⁵¹⁴ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Md. 2: "Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz.

Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz."

⁵¹⁵ Sulhi DÖNMEZER/Sahir ERMAN, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku** s. 21.

⁵¹⁶ Zeynel KANGAL, "Anayasal Güvence Olarak Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi", **CHD**, C. 6, S. 17, Aralık 2011, s. 62; Dilaver NİŞANCI, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Disiplin Suç ve Cezalarında Kanunilik İlkesi", **FHD**, C. 7, S. 62, Ocak 2015, s. 33.

⁵¹⁷ Metin BULUT, "Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek", **UMD**, Yıl: 6, S. 12, Aralık 2018, s. 231; KANGAL, s. 63; NİŞANCI, s. 36.

⁵¹⁸ BULUT, s. 235; KANGAL, s. 65.

⁵¹⁹ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Md. 2/1: "Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz."

normlarda muğlak ifadeler yer verilemeyeceği, verilmesi durumunda söz konusu normların cezanın genel önleme amacına aykırılık taşıyacağı belirtilmektedir⁵²⁰.

Kaynağını ceza hukukundan almakla beraber, zaman içinde genel hukuk ilkelerinden biri haline gelen kanunilik ilkesi⁵²¹ çalışmamızın konusu kapsamında Anayasa Md. 128’de karşımıza çıkmaktadır⁵²². Bu maddede memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri ile aylık ve ödenekleri açıkça ifade edilmiştir. Memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin olarak ise böyle bir düzenleme yoktur. Bu sebeple Anayasa koyucunun, memurların disiplin sorumluluğunu maddenin devamındaki “diğer özlük işleri” kısmına dâhil edip etmediği üzerine düşünmek gereklidir. Özel kanunlarda disiplin cezalarının kanunla düzenleneceğine dair hükümler olmasına karşın, anayasanın memur disiplin cezalarına ilişkin bunu açıkça ifade etmemesini diğer özlük işleri ifadesinin disiplin sorumluluğunu kapsamadığı şeklinde yorumlamanın memur güvencesine aykırılık oluşturacağı ileri sürülmektedir⁵²³. Bu sebeple maddede geçen diğer özlük işleri ifadesi memurların ve diğer kamu görevlilerinin disiplin sorumluluğunu da kapsadığı bu sebeple disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiği savunulmaktadır⁵²⁴.

Yürütmenin düzenleyici işlemleriyle yeni bir disiplin cezası oluşturulması mümkün değildir⁵²⁵. Memurlara yalnızca Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan disiplin cezalarından biri verilebilir. Memurların disiplin sorumluluğuna ilişkin hususların detayları için idarenin düzenleyici işlemlerine başvurulabilir⁵²⁶. Yürütme organının yapacağı düzenlemelerde ona bir yol haritası çizme görevi ise yasama organına aittir⁵²⁷. Bir görüşe göre ise, sınırların yasa ile çizilip içinin idarenin düzenleyici işlemleriyle doldurulması yani “beyaz ceza” kuralı

⁵²⁰ KANGAL, s. 72; PINAR, “Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi”, s. 46; BULUT, s. 237.

⁵²¹ DÖNMEZER/ERMAN, s.26.

⁵²² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 128/2: “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır”

⁵²³ SAĞLAM, s. 108.

⁵²⁴ ASLAN/ALTINDAĞ, s.48; Sait GÜRAN, “Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı”, s. 64; YEŞİL, s. 25; NİŞANCI, s. 36.

⁵²⁵ Anayasa Mahkemesi, 6 Temmuz 1993 Tarih ve E. 1993/5, K. 1993/25 Sayılı Karar.

⁵²⁶ AKYILMAZ, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, s.247.

⁵²⁷ PINAR, “Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi”, s. 48.

oluşturulması, kanunlardaki boşluklardan yararlanarak cezadan kurtulan kişi bırakmama faydasının karşısında kanunilik ilkesi yok sayıldığından eleştirilmektedir⁵²⁸.

Kanunilik ilkesinin disiplin suç ve cezalarında nasıl uygulanması gerektiğine dair üç farklı görüş bulunmaktadır. Böylesine çeşitli görüşlerin ortaya çıkmasının gerekçesi olarak korunmak istenen menfaatlerin farklılığına işaret edilmektedir⁵²⁹. Görüşlerden ilki, kanunilik ilkesinin hem disiplin suçlarında hem cezalarında geçerli olduğunu savunmaktadır⁵³⁰. Buna göre suç ve cezalara ilişkin esasları düzenleyen Anayasanın 38. maddesi, temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanacağını düzenleyen Anayasanın 13. maddesi ve devlet memurlarının özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini bildiren 128. maddesi gereğince böyle bir çıkarım yapılmaktadır⁵³¹. Devlet Memurları Kanunu'nun 132. Maddesinin 4. Fıkrasında yer alan düzenleme⁵³², memurların kariyer ve sınıflandırma ilkelerine doğrudan müdahale niteliğinde olduğundan bu görüşe bir diğer gerekçe olarak savunulmaktadır⁵³³.

Anayasa Mahkemesi de kanunilik ilkesini hem disiplin suçlarında hem disiplin cezalarında uygulanması gerektiğini farklı kararlarında ortaya koymuştur⁵³⁴. Mahkeme, bu görüşte olmasına gerekçe olarak Anayasa koyucunun 38. maddede idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapmamasını göstermektedir⁵³⁵. Danıştay da, hem disiplin suçları hem disiplin cezaları bakımından kanunilik ilkesine uygunluğu aramaktadır⁵³⁶. Kanunilik ilkesini hem

⁵²⁸ BULUT, s. 247.

⁵²⁹ BULUT, s. 243.

⁵³⁰ Turan YILDIRIM, “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, *AYD*, S. 18, Yıl: 2001, s. 439; AKGÜNER, s. 249.

⁵³¹ DERDİMAN, s. 209; NİŞANCI, s. 36; PINAR, “Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi”, s. 43; BULUT, s. 241.

⁵³² 657 sayılı DMK Md. 132/4: “Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”

⁵³³ BULUT, s. 268.

⁵³⁴ Anayasa Mahkemesi, 26 Aralık 2013 Tarih ve E. 2013/67, K. 2013/164 Sayılı Karar; Anayasa Mahkemesi, 1 Nisan 2015 Tarih ve E. 2015/22, K. 2015/37 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 04.05.2019.

⁵³⁵ “...Anayasa'nın 38. maddesine paralel olarak Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan “suçta ve cezada kanunilik” ilkesi uyarınca, hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak biçimde yasada gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.” Anayasa Mahkemesi, 20 Ekim 2011 Tarih ve E. 2010/28, K. 2011/139 Sayılı Karar. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 04.05.2019.

⁵³⁶ Danıştay 12. Daire, 21 Kasım 2011 Tarih ve E. 2012/3480, K. 2012/9158 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 17 Mayıs 2016 Tarih ve E. 2013/4, K. 2016/2974 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 19 Kasım 2015 Tarih ve E. 2011/5375, K. 2015/6073 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 04.05.2019.

disiplin suçları hem disiplin cezaları bakımından geçerli kabul eden bu görüşe göre, disiplin sorumluluğunun usule ilişkin hususları ise örneğin disiplin cezası vermeye yetkili makamların oluşturulması vb. söz konusu kanunilik ilkesine tabi değildir⁵³⁷.

Devlet Memurları Kanunu'nda kanunilik ilkesine aykırılık teşkil eden düzenlemenin disiplin suçlarına benzer eylemleri işleyen veya hallerde bulunanlara da o suçlara ait disiplin cezasının verilmesini öngören hüküm⁵³⁸ olduğu ileri sürülmektedir⁵³⁹. Ceza mahkemesi hâkiminin dahi sahip olmadığı bir yetki olan kıyas yetkisini idari makamlara tanımanın hukuka aykırı olduğu savunulmaktadır⁵⁴⁰. Kanunilik ilkesinin disiplin suç ve cezalarında mutlak şekilde uygulanmasının disiplin cezalarının tesisinde uygulama birliği ve dolayısıyla memurlar arasında eşitliği sağlamak bakımından şart olarak değerlendirilmektedir⁵⁴¹.

Özel kanunların disiplin suç ve cezalarına ilişkin hükümleri olduğu zaman Devlet Memurları Kanunu'na değil ona bakılacağını düzenleyen hüküm⁵⁴² açıkça “*kanun*” ifadesine yer vermektedir. Bu hüküm ile kıyasa imkân tanıyan hükmün kanunda beraber yer almasının bir çelişki yaratması da söz konusu hükmün kaldırılıp kanunilik ilkesinin hem disiplin suçlarında hem disiplin cezalarında uygulanması gerektiği bakımından gerekçe olarak gösterilmektedir⁵⁴³.

İkinci görüş, disiplin suç ve cezalarının tespit ve uygulamasının idareye bırakılması gerektiğini, kanunilik ilkesine gerek olmadığını savunmaktadır⁵⁴⁴. Kanunilik ilkesinin, kanunda disiplin suçu olarak tanımlanmayan ama memurluk görevine aykırılık teşkil eden fiil veya hallerin cezasız kalması ve kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesinin engellemesine sebep olduğu ileri sürülmektedir. Yasama organı tarafından kanunların çıkarılmasının uzun sürmesi, yasama organının ağır yapısı sebebiyle ihtiyaçlara hızlı cevap verilememesi ve kanunlarda suçların her ihtimali karşılayabilecek şekilde hazırlanamayacak oluşu bu görüş için gerekçeler olarak ortaya koyulabilir⁵⁴⁵. Bu durumun memur güvencesi bakımından yaratacağı sorunların

⁵³⁷ PINAR, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, s. 45.

⁵³⁸ 657 sayılı DMK Md. 125/4: “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerle nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”

⁵³⁹ NİŞANCI, s. 37-38; PINAR, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, s. 45.

⁵⁴⁰ PINAR, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemlerle Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, s. 46.

⁵⁴¹ BULUT, s. 248.

⁵⁴² 657 sayılı DMK Md. 125/6: “Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır.”

⁵⁴³ NİŞANCI, s. 37.

⁵⁴⁴ BULUT, s. 259.

⁵⁴⁵ BULUT, s. 251.

çözümü için ise disiplin cezalarını tesis eden makamlar arasında kademeli bir yetki sistemi oluşturmaya işaret edilmektedir⁵⁴⁶.

Üçüncü görüşe göre ise, disiplin hukuku ve ceza hukukunun korumak istediği menfaat birbirinden farklıdır. Disiplin suçlarının idaredaki tüm kurum ve kuruluşları kapsayacak şekilde düzenlenmesi de mümkün değildir. Bu sebeple kanunilik ilkesi yalnızca disiplin cezaları bakımından geçerli olmalıdır⁵⁴⁷. Yetkili makamlara kıyas yoluyla yeni disiplin suçları oluşturabilme imkânı, yasa koyucu tarafından verilmiştir⁵⁴⁸. Bunun sebebi ise İdareye bir hareket alanı bırakılmak istenmesidir. Elbette bu hareket alanı sınırsız değildir. Bu sınırlama yargı denetimi ile olmaktadır⁵⁴⁹. Kıyas, kişilerin kanun metnindeki boşluklardan faydalanarak cezalandırılmaktan kaçmasını engelleme amacını taşımaktadır⁵⁵⁰. Kamu hizmetlerinin gereği gibi ifası ve kamu yararının sağlanması amaçları kıyas kavramı için dayanak olarak düşünülebilir⁵⁵¹. Kamusal ihtiyaçların değişkenlik göstermesi, disiplin suçlarında kıyasa başvurulmasının gerekçesi olarak gösterilmektedir⁵⁵². Her topluluk kendisini oluşturan yapının disiplini için kuralları ve yaptırımları koyar. Disiplin suçlarının da adli suçlar gibi listelenmesi o kurumun düzenini bozan ama listede yer almayan fiil veya hallerin cezasız kalmasına sebep olabilir. Bir diğer deyişle, kanunilik ilkesini disiplin suçları bakımından mutlak şekilde uygulamanın faydadan çok zararı olabilmektedir⁵⁵³.

Yasa koyucunun idareye kıyas yaparak disiplin suçu oluşturma konusunda verdiği yetkinin sınırı cezalandırılmak istediği fiil veya halin Devlet Memurları Kanunu'ndaki disiplin suçlarına nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer olmasıdır⁵⁵⁴. Bu sebeple, kanunilik ilkesi disiplin cezalarının tamamında, disiplin suçlarında ise yalnızca devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezasını gerektiren suçlarda uygulanması gerektiği söylenebilir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren disiplin suçları bakımından kıyas, memur güvencesi sebebiyle yasaklanmalıdır. Devlet Memurları Kanunu'nun 18. maddesine göre,

⁵⁴⁶ TUTUM, s. 207.

⁵⁴⁷ Murat BALCI, “Devlet Memuriyetinden Çıkarma Cezası”, **THD**, C. 5, S. 44, Nisan 2010, s. 155.

⁵⁴⁸ KANGAL, s. 71; Yahya Kazım ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.665; YAYLA, s. 287; BUCAKTEPE, s. 206; KAYA, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, s. 63.

⁵⁴⁹ LİVANELİOĞLU, s. 25-26; Durmuş TEZCAN, “Kamu Görevlilerine Uygulanan Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Adil Yargılanma Hakkı”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004, s. 204.

⁵⁵⁰ NİŞANCI, s. 37.

⁵⁵¹ BULUT, s. 253.

⁵⁵² ÖRÜCÜ, s. 793; SANCAKDAR/US/KASAPOĞLU TURHAN/ÖNÜT, s. 484.

⁵⁵³ GÜNAL, s.196; BUCAKTEPE, s.207.

⁵⁵⁴ GÖZLER/KAPLAN, s. 599.

kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilmez. Aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Oysa kıyas yoluyla kişilerin anayasal hakları olan kamu görevine girme hakları ellerinden alınabilmektedir⁵⁵⁵. Kıyası mümkün kılan düzenlemeye⁵⁵⁶ çözüm olarak; devlet memurluğundan çıkarma cezasının, disiplin amiri tarafından memura açılacak bir disiplin davası neticesinde verilmesi önerilmektedir. Kamu hizmetlerinin aksamaması için de ilgili davasının ivedi yargılama usulüne tabi tutulabileceği belirtilmektedir⁵⁵⁷. Aynı tüzel kişilik içindeki makamların davacı ve davalı sıfatlarını taşıması, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olacağından bahsedilen öneriler eleştiriye açıktır.

Devlet Memurları Kanunu’nun disiplin suçları bakımından kıyasa izin vermesinin idareyi torba hükümler oluşturmaya yönlendirdiği, bu durumun da hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir⁵⁵⁸. Bu soruna bir çözüm önerisi olarak, Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan disiplin suçlarına kıyas yapılarak oluşturulacak disiplin suçlarının neler olabileceğinin idare tarafından düzenleyici işlemlerle ortaya koyulabileceği ileri sürülmüştür⁵⁵⁹. Söz konusu işlemlerin yapılabileceği sınırların ise yine yasama organı tarafından çizilmesi gerektiği savunulmaktadır⁵⁶⁰.

Her ne kadar Devlet Memurları Kanunu kıyas yoluyla disiplin suçu oluşturulmasına izin verse de Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın bu hükmü dikkate almadan değerlendirme yaptığına yer verilmişti. Anayasa Mahkemesi kararları yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayıcı niteliktedir⁵⁶¹. Bu sebeple özellikle devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren disiplin suçları bakımından kanunilik ilkesinin mutlak şekilde uygulanması için Devlet Memurları Kanunu’nda değişiklik yapılması gerektiği ifade edilebilir⁵⁶².

⁵⁵⁵ SANCAKDAR Oğuz, “*Memurun Hizmet Dışı İlişkilerinin Disiplin Hukukuna Etkisi*”, **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No:4, İstanbul, 2003, s. 447; GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 757.

⁵⁵⁶ 657 sayılı DMK Md. 125/4: “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”

⁵⁵⁷ SANCAKDAR/TEPE, s.261,269.

⁵⁵⁸ YEŞİL, s. 37.

⁵⁵⁹ GÖZLER, **İdare Hukuku**, s. 757; DİRDİMAN, s. 212.

⁵⁶⁰ PINAR, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşlemler Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, s. 48.

⁵⁶¹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 153/6: “Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar.”

⁵⁶² Prof. Dr. Faruk Erem, kanunilik ilkesinin önemini şu cümlesiyle özetlemiştir: “Kanunilik kurallarına saygı gösteren devlet, kendi onur duygusunu ve ulaştığı uygarlık derecesini kanıtlamış olur.” Faruk EREM, “*Savunma Hakkının Tarihsel Gelişimi*”, **ABD**, S. 1990/2, s. 214.

4. Ne Bis In Idem İlkesi

Ne bis in idem ilkesi, bir eylem sebebiyle birden fazla yargılama ve cezalandırma yapılamaması anlamına gelen bir ceza hukuku kuralıdır⁵⁶³. Memurun işlediği bir fiil veya bulunduğu halin birden fazla disiplin suçu oluşturması durumunda disiplin cezası uygulamasının nasıl yapılacağına ilişkin mevzuatta hüküm bulunmamaktadır⁵⁶⁴. Bir görüşe göre, söz konusu ilke sadece adli cezalarda uygulama alanı bulup, disiplin cezalarında bu ilkeye başvurulması mümkün değildir⁵⁶⁵. Karşıt görüşe göre ise bu ilke disiplin cezaları için de uygulanmalıdır⁵⁶⁶. Böyle bir durumda memurun işlediği fiiller veya bulunduğu haller aynı disiplin cezasını gerektiriyorsa tek, farklı disiplin cezalarını gerektiriyorsa en ağır cezanın uygulanması gerektiği savunulmaktadır⁵⁶⁷. Danıştay da, gerek uygulamada, gerek öğretide, işlediği bir eylem ile yasanın çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye o kurallardan en ağır cezayı kapsayan cezanın verilmesi kabul edilmesini gerekçe göstererek söz konusu uygulamanın memurların disiplin sorumluluğunun tespitinde de başvurulması gerektiğine hükmetmektedir⁵⁶⁸. Buna göre, işlediği bir fiil veya içinde bulunduğu bir hal sebebiyle birden fazla disiplin suçu işlediği belirlenen memurun, söz konusu disiplin suçlarından hangisi daha ağır cezayı gerektiriyorsa o cezayı alacaktır⁵⁶⁹.

Ne bis in idem ilkesi değerlendirilirken dikkat edilmesi gereken husus ise aynı eylem sebebiyle aynı cinsten birden fazla ceza verilemeyeceğidir. Örneğin bir memurun işlediği eylem hem bir disiplin suçu hem ceza hukuku kapsamında suç oluşturursa iki yaptırım da uygulanabilecektir⁵⁷⁰. Ne bis in idem ilkesinin bir eylem veya hal için birden fazla disiplin

⁵⁶³ ÖZAY, *İdari Yaptırımlar*, s. 35.

⁵⁶⁴ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 52.

⁵⁶⁵ TUTUM, s. 207.

⁵⁶⁶ ONAR, s. 834; ÖNÜT, s. 32.

⁵⁶⁷ KARAHANOGULLARI, “*Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri*”, s. 63.

⁵⁶⁸ Danıştay 12. Daire, 8 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/7935, K. 2015/6620 Sayılı Karar; Danıştay 12. Daire, 8 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/6271, K. 2015/6619 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 04.05.2019.

⁵⁶⁹ “...Gerek uygulamada, gereke öğretide, işlediği bir eylem ile yasanın çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye o kurallardan en ağır cezayı kapsayan cezanın verilmesi kabul edilmektedir. Bu durumda, davacıya birden fazla disiplin kuralını ihlal eden eylemi nedeniyle hem 4 ay kısa süreli durdurma, hem de 12 ay uzun süreli durdurma cezası verilmesine ilişkin işlemin 4 ay kısa süreli durdurma cezasına yönelik kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 10. Daire, 18 Şubat 1985 Tarih ve E. 1984/399, K. 1985/244 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 04.05.2019.

⁵⁷⁰ Yücel OĞURLU, “*Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis In Idem” Kuralı*”, *AÜHFD*, C. 52, S. 2, Yıl: 2003, s. 105-106.

cezası tesis edilmesinin engellenmesinden öteye geçerek yalnızca bir tür ceza verilmesinin adalet duygusuna daha uygun olduğunu savunan bir görüş de bulunmaktadır⁵⁷¹.

5. Gizlilik İlkesi

Disiplin soruşturmaları, kural olarak gizlilik esasına göre yürütülür⁵⁷². Tanık ve bilirkişi gibi disiplin soruşturmasının usuli işlemlerinde yer alan kişilerin bu gizliliğe mutlak şekilde uymaları beklenir. Soruşturma yürütüldüğünü tesadüfen öğrenen kişilerin ise gizliliğe uygun davranmakla yükümlü olmadığı ileri sürülmüştür⁵⁷³. Bir görüşe göre, gizlilik ilkesi mutlak şekilde uygulanmalı ve soruşturmaya ilişkin belgeler soruşturulan memura dahi gösterilmemelidir⁵⁷⁴. Diğer bir görüşe göre; Bilgi Edinme Kanunu gereğince gizliliğin, soruşturulan memur hakkında uygulanmaması gerekmektedir⁵⁷⁵. Soruşturulan memurun Bilgi Edinme Kanunu kapsamında dosyasına ilişkin bilgi edinebileceğini savunan başka bir görüş ise bu durumun yalnızca soruşturma tamamlandıktan sonra, karar verilmeden önce mümkün olabileceğini belirtmektedir⁵⁷⁶. Ayrıca, Devlet Memurları Kanunu’nun 129. Maddesinin 1. fıkrasının ⁵⁷⁷ tüm disiplin cezalarını kapsayacak şekilde değiştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu değişikliğin hak arama hürriyetine ve bilgi edinme kanununun amacına daha uygun olacağı düşünülmektedir⁵⁷⁸.

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun, Hukuk Muhakemeleri Kanunu’na atıf yaptığı hükümde⁵⁷⁹ soruşturma kavramına yer verilmemiştir. Bu sebeple soruşturmanın gizliliği ilkesi bakımından Ceza Muhakemesi Kanunu’na bakılması gerektiği söylenebilir. İlgili kanunun

⁵⁷¹ NİŞANCI, s. 40.

⁵⁷² ÇELİK, s. 84; YILDIRIM/YASİN/KAMAN/ÖZDEMİR/ÜSTÜN/OKAY TEKİNSOY, s. 208.

⁵⁷³ Güneş OKUYUCU ERGÜN, “*Soruşturmanın Gizliliği*”, AÜHFD, C. 59, S. 2, Yıl: 2010, s. 246.

⁵⁷⁴ ÇELİK, s. 84.

⁵⁷⁵ KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s. 85.

⁵⁷⁶ ÇELİK, s. 86.

⁵⁷⁷ 657 sayılı DMK Md. 129/1: Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler.”

⁵⁷⁸ SÜSLÜ, s. 108; CANOĞLU, s. 246.

⁵⁷⁹ 2577 sayılı İYUK Md. 31: “Bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda; hakim davaya bakmaktan memnuiyeti ve reddi, ehliyet, üçüncü şahısların davaya katılması, davanın ihbarı, tarafların vekilleri, feragat ve kabul, teminat, mukabil dava, bilirkişi, keşif, delillerin tespiti, yargılama giderleri, adli yardım hallerinde ve duruşma sırasında tarafların mahkemenin sukununu ve inzibatını bozacak hareketlerine karşı yapılacak işlemler ile elektronik işlemlerde Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, davanın ihbarı Danıştay, mahkeme veya hakim tarafından re’sen yapılır. Bilirkişiler, bilirkişilik bölge kurulları tarafından hazırlanan listelerden seçilir ve bilirkişiler hakkında Bilirkişilik Kanunu ve 12/1/2011 tarihli ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.”

soruşturmanın gizliliğini düzenleyen maddesinde ilk göze çarpan husus, soruşturmanın gizliliği ile savunma hakkı arasında bir denge öngörülmesi gerektiğini vurgulayacak şekilde kaleme alınmasıdır⁵⁸⁰. Bu sebeple hakkında soruşturma yürütülen memura soruşturma dosyasını inceleme hakkı tanınmasının onun savunma hakkı bakımından olmazsa olmaz nitelik taşıdığı vurgulanmalıdır⁵⁸¹. Maddi gerçeğe en doğru şekilde sadece çelişme ilkesi ile varılabileceği ileri sürülmüştür⁵⁸². Savunma hakkına ilişkin kısımda belirtildiği gibi, çelişme ilkesinin uygulanabilmesi için gizlilik ilkesinin memurun dışında kalan kişiler için geçerli olduğunu kabul etmek gerekir.

⁵⁸⁰ 5271 sayılı CMK Md. 157/1: “Kanunun başka hüküm koyduğu hâller saklı kalmak ve savunma haklarına zarar vermemek koşuluyla soruşturma evresindeki usul işlemleri gizlidir.”

⁵⁸¹ OKUYUCU ERGÜN, s. 252.

⁵⁸² CANOĞLU, s. 239.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DİSİPLİN CEZASI VE DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

I. Disiplin Cezası

Disiplin kavramının işlevleri bölümünde, temel işlevin kamu hizmetini sağlamak olduğundan bahsedilmişti. Bu görüş, Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin cezasını tanımlayan maddesinde yer alan “*kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla*” ifadesi ile desteklenmişti. Burada yeniden, kamu hizmetlerinin gereği gibi ifası ile disiplin cezaları arasında mutlak bir bağ olduğu belirtilmelidir. İşlenen disiplin suçu ile bozulan kurum içi düzen ve kamu hizmetlerinin aksama şiddetine göre disiplin cezalarının da şiddeti değişmektedir. Madalyonun öteki yüzünde ise; ölçülülük ilkesi gereğince disiplin suçları ile orantılı cezalar verilmesi gerekmektedir⁵⁸³. Bu sebeple, disiplin cezası türlerine geçmeden önce disiplin cezalarında ölçülülük ilkesinin nasıl uygulanacağından bahsedilmelidir. Disiplin cezalarında ölçülülük, kişinin eylemi ile söz konusu eylem karşılığında uygulanan yaptırım arasındaki adil dengenin⁵⁸⁴. Devlet memurunun işlediği fiil veya bulunduğu hal disiplin suçu oluştursa dahi sonucunda uygulanan disiplin cezası ölçsüz olursa verilen cezanın hukuka aykırı olacaktır. Devlet Memurları Kanunu disiplin cezalarını kademeli şekilde düzenlemiştir. Uygulayıcıların da kanundaki bu kademelere dikkat ederek disiplin cezası vermeleri beklenmektedir⁵⁸⁵.

⁵⁸³ Yüksel METİN, **Ölçülülük İlkesi-Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s.36.

⁵⁸⁴ Danıştay 12. Daire, 15 Şubat 2017 Tarih ve E. 2016/8859, K. 2017/321 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 10.05.2019.

⁵⁸⁵ “...Uyuşmazlığa konu olayda, dava dosyasında yer alan bilgi ve belgeler ile soruşturma raporu kapsamında alınan ifadeler incelendiğinde, davacı ile aynı okulda müdür yardımcısı olarak görev yapan Ş.B. arasında 30/04/2010 tarihinde müfettişler odasında gerçekleşen olayla ilgili olarak Ş.B.'nin davacıya "ben sana haddini bildirmeyi bilirim, sen kim oluyorsun lan" gibi sözler sarf ettiği bunun üzerine davacının da Ş.B.'ye "sen benim muhatabım değilsin. Bana vuracak mısın? Hadi vur." dediğini ve davacının bu sözleriyle Ş.B.'yi tahrik etmeye çalıştığından bahisle 657 Sayılı DMK'nun 125/C- (1) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezasına dair işlem tesis edilmiş ise de; bu eylemin, kanunda tanımı yapılan, Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte ve ağırlıkta bir eylem olmadığı sonucuna varılmıştır. Bu durumda, davacının fiilleri ile verilen ceza arasında uygunluk ve adil bir denge bulunmadığı sonucuna ulaşıldığından, davacının 657 Sayılı DMK'nun 125/C- (1) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına dair davaya konu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 4 Ekim 2016 Tarih ve E. 2013/4023, K. 2016/4455 Sayılı Karar. Benzer kararlar için bkz. Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2012/12139, K. 2016/1599 Sayılı Karar; Danıştay

A. Disiplin Cezası Türleri

Devlet Memurları Kanunu'na göre devlet memurlarına verilebilecek disiplin cezaları beş çeşittir. Bunlar; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarıdır.

Uyarma cezası; memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir⁵⁸⁶. Kınama cezası; memura görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir⁵⁸⁷. Aylıktan kesme cezası; memurun brüt aylığından 1/30 ila 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır⁵⁸⁸. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası; fiilin

12. Daire, 13 Aralık 2016 Tarih ve E. 2013/319, K. 2016/6344 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 10.05.2019.

⁵⁸⁶ 657 sayılı DMK Md. 125/1/A: "Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
- b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,
- c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
- d) Usulsüz müracaat veya şikâyetle bulunmak,
- e) Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,
- f) Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,
- g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,
- h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak."

⁵⁸⁷ 657 sayılı DMK Md. 125/1/B: "Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,
- b) Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,
- c) Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak,
- d) Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,
- e) Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,
- f) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,
- g) İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,
- h) İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,
- i) Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,
- j) Verilen emirlere itiraz etmek,
- k) Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,
- l) Kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak.
- m) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek."

⁵⁸⁸ 657 sayılı DMK Md. 125/1/C: "Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,
- b) Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,
- c) Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,
- d) Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,
- e) Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,
- f) Görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,
- i) Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak."

ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1 ila 3 yıl durdurulmasıdır⁵⁸⁹. Devlet memurluğundan çıkarma cezası; memurun, bir daha atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır⁵⁹⁰.

Kanun koyucunun, disiplin suçları bakımından öngördüğü kademeli sisteme göre, işlenen disiplin suçu ağırlaştıkça verilecek disiplin cezası da ağırlaşmaktadır. Örneğin; verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında “*kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak*” uyarı, “*kusurlu davranmak*” kınama, aynı suçu “*kasıtlı olarak*” işlemek ise aylıktan kesme cezasını gerektirmektedir. Benzer şekilde, “*özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek*” aylıktan kesme, “*özürsüz ve kesintisiz olarak üç-dokuz gün göreve gelmemek*” kademe ilerlemesinin durdurulması, “*özürsüz olarak bir yılda toplam yirmi gün göreve gelmemek*” ise devlet

⁵⁸⁹ 657 sayılı DMK Md. 125/1/D: “Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- b) Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek,
- c) Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- d) Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak
- e) Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
- f) Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
- h) Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- ı) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- j) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- k) Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,
- l) Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,
- m) Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek,
- n) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
- o) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.”

⁵⁹⁰ 657 sayılı DMK Md. 125/1/E: “Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,
- b) Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,
- c) Siyasi partiye girmek,
- d) Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek,
- e) Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,
- f) Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak,
- g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,
- h) Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,
- ı) Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek,
- j) Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak,
- k) 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek.
- l) örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.”

memurluğundan çıkarma disiplin cezasını gerektirmektedir. Öte yandan, kanun koyucu kademe ilerlemesinin durdurulması cezası için aradığı “*kesintisiz*” ifadesine devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren düzenlemede yer vermemiştir. Devlet Memurları Kanunu’na göre özürsüz ve kesintisiz olarak on gün boyunca görevine gelmeyen memur görevinden çekilmiş kabul edilir⁵⁹¹. Memuriyetten çekilmenin yaptırımı ise olağanüstü hal, seferberlik ve savaş gibi özel haller olmadığı sürece, belirli süreler devlet memurluğuna alınmamaktadır. Bir diğer deyişle, memuriyetten çekilen kişi genellikle belirli sürelerin sonunda memuriyete geri dönebilmektedir⁵⁹². Oysa devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezası alan memur bir daha geri alınmamak üzere memuriyetten çıkarılır. Bu sebeple ilgili maddenin “*özürsüz ve kesintili olarak bir yılda toplam yirmi gün göreve gelmemek*” olarak kabul edilmesi gerekir⁵⁹³.

“Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak”, “Hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak”, “Hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak” ve “Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak” suçları muğlak ifadeler içermektedir. Bir görüşe göre, bu ifadelerin ne anlama geldiğinin tespitinde disiplin amirlerinin takdir yetkisi bulunmaktadır. Amirler bu yetkilerini memurların anayasal haklarından olan memur teminatına uygun şekilde kullanmalıdır⁵⁹⁴. Karşıt görüşe göre ise, devlet memurlarının diğer vatandaşlardan farklı sorumlulukları bulunmaktadır. Bunun neticesinde, yukarıda bahsedilen ifadelerin ne anlama geldiğini kendilerinin bilmesi beklenir. Bu sebeple memur güvencesine aykırı bir durum söz konusu değildir⁵⁹⁵. Anayasa Mahkemesi de bir kararında “*mesleğin vakar*

⁵⁹¹ 657 sayılı DMK Md. 94: “Devlet memuru bağlı olduğu kuruma yazılı olarak müracaat etmek suretiyle memurluktan çekilme isteğinde bulunabilir.

Mezuniyetsiz veya kurumlarınca kabul edilen mazereti olmaksızın görevin terk edilmesi ve bu terkin kesintisiz 10 gün devam etmesi halinde, yazılı müracaat şartı aranmaksızın, çekilme isteğinde bulunulmuş sayılır.

Çekilmek isteyen memur yerine atanan kimsenin gelmesine veya çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Yerine atanan kimse bir aya kadar gelmediği veya yerine bir vekil atanmadığı takdirde, üstüne haber vererek görevini bırakabilir.

Olağanüstü mazeretle çekilenler, üstüne haber vermek şartıyla bir ay kaydına tabi değildirler.”

⁵⁹² 657 sayılı DMK Md. 97: “Memurlardan mali ve cezai sorumlulukları saklı kalmak üzere;

A) 94 üncü maddenin 2 nci ve 3 üncü fıkrasına uygun olarak memuriyetten çekilenler altı ay geçmeden,

B) Bu Kanuna göre çekilmiş sayılanlar ile 94 üncü maddenin 2 nci fıkrasına uymadan görevlerinden ayrılanlar bir yıl geçmeden,

C) 95 inci maddede yazılı zorunluluklara uymayanlar 3 yıl geçmeden,

D) 96 ncı maddeye aykırı hareket edenler hiçbir surette,

Devlet memurluğuna alınamazlar.

⁵⁹³ İbrahim Pınar/Öner ÇALIŞKAN, **Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s. 324.

⁵⁹⁴ TEZCAN, s. 206.

⁵⁹⁵ Mustafa KUŞ, “Disiplin Suçlarında Kusurluluk”, **THD**, C. 6, S. 57, Mayıs 2011, s. 53.

ve onuruna aykırı fiil ve harekette bulunanlar” ifadesinin muğlak olmadığını ortaya koymuştur⁵⁹⁶.

“Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak” suçu ile “görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek” suçlarını birbirinden ayırmak neredeyse imkânsızdır. İlk suç kınama, ikincisi aylıktan kesme cezasını gerektirmektedir. Belirlilik ilkesi uyarınca disiplin suçlarının daha açık şekilde düzenlenmesi beklenmektedir. Bu sebeple yukarıdaki düzenlemelerin birbirine bu kadar çok benzerken farklı disiplin cezalarını gerektiren suç tipleri olmaları eleştiriye açıktır.

Verilen emirlere itiraz etmek kınama disiplin cezasını gerektiren bir suç olarak düzenlenmiştir. Öte yandan, hem Anayasada⁵⁹⁷ hem de Devlet Memurları Kanunu’nda⁵⁹⁸ kanunsuz emrin yerine getirilemeyeceği kuralı bulunmaktadır. Bu sebeple söz konusu suçun yalnızca hukuka uygun emirlere itiraz etmek şeklinde yorumlanması gerektiği ifade edilebilir

Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek suçu devlet memurluğun çıkarma disiplin cezasını gerektirmektedir. Bir diğer deyişle, bu düzenleme ile memurların anayasal hakkı olan kamu görevine girme hakkı ortadan kaldırılabilir. Bu sebeple “siyaset” ve “ideoloji” ifadelerinin disiplin cezası vermeye yetkili makamların ya da idari yargıcın yorumuna bırakılmadan objektif bir tanıma kavuşturulması gerekmektedir⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶ Anayasa Mahkemesi, 1 Nisan 2015 Tarih ve E. 2015/22, K. 2015/37 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 10.05.2019.

⁵⁹⁷ Anayasa Md. 137: “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

⁵⁹⁸ 657 sayılı DMK Md. 11: “Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

⁵⁹⁹ KAMAN KARAN, s.130.

B. Disiplin Cezalarında Nitelikli Haller

Disiplin cezalarının ağırlaştırılarak verilmesine sebep olan ya da azaltılmasını sağlayan hallere nitelikli hal denir. Tekerrür hali ve olumlu sicil sebebiyle takdir yetkisi kullanımı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiş olan nitelikli hallerdir. Yargı kararlarında ise haksız tahrik, disiplin cezasının azalmasını sağlayan nitelikli hal olarak değerlendirilmektedir. Maruz kalınan haksız fiil ile neticesinde işlenen disiplin suçu arasında illiyet bağı olmak şartıyla haksız tahrik; hafifleştirici bir nitelikli hal olarak Devlet Memurları Kanunu'na eklenebilir.

1. Bir Ağırlaştırıcı Hal Olarak Tekerrür

Kişinin işlediği suç nedeniyle ceza aldıktan sonra en az bir tane daha suç işlemesi anlamına gelen tekerrür, önceden verilen cezadan ıslah olmayıp yeniden suça yönelen kişiler hakkında uygulanmaktadır⁶⁰⁰. Memurlar da işledikleri disiplin suçlarının karşılığı olarak disiplin cezası aldıklarında ıslah olmayıp yeniden disiplin suçu işleyebilirler⁶⁰¹. Bunu göz önünde bulunduran kanun koyucu, tekerrürü disiplin cezaları için ağırlaştırıcı hal olarak kabul etmiştir⁶⁰². Devlet Memurları Kanunu'nda tekerrür düzenlemesine yer verilmesinin gerekçesi olarak ise disiplin suçlarının alışkanlık haline getirilmesinin önlenmesi gösterilmektedir⁶⁰³.

Tekerrür hükmünün ağırlaştırıcı hal olarak uygulanabilmesi için disiplin cezalarının kesinleşmesi gerekir⁶⁰⁴. Zamanaşımı sebebiyle ceza verilememesi durumunda, memur aynı disiplin suçunu özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde yeniden işlese bile cezasının tekerrür hükümlerine dayanılarak ağırlaştırılması mümkün olmayacaktır⁶⁰⁵. Bir memur

⁶⁰⁰ İlhan ÜZÜLMEZ, **Türk Hukukunda Tekerrür**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 3-5; SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 200.

⁶⁰¹ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 54; PINAR, **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, s. 1061.

⁶⁰² AKGÜNER, s. 264.

⁶⁰³ Celal IŞIKLAR, **Kamu Disiplin Yaptırımları**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 542.

⁶⁰⁴ SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 201; IŞIKLAR, s. 542.

⁶⁰⁵ "...Bilindiği üzere tekerrür hükmünün uygulanabilmesi için, sonraki fiilin önceki fiilden ve bu fiil sebebiyle verilmiş olan disiplin cezasının tebliğinden sonra işlenmiş olması gerekmektedir... Davalı idare tarafından aynı soruşturma raporunda getirilen kınama cezası teklifleri uyarınca -varsa- tesis edilen diğer işlemlerin dayanağı isnatlar göz önüne alınarak da yapılabilecek olan bu belirlemenin -herhangi bir nedenle- yapılmasının mümkün olmaması durumunda mahkemece bu husus ayrıca değerlendirilmelidir. Sonuç olarak, davacı hakkında tesis edilen davaya konu işleme gerekçe yapılan ve tekerrür uygulamasına esas alınan fiil incelenmeksizin işlemin iptali yolunda verilen temyize konu kararda bu sebeple hukuki isabet görülmemiştir..." Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2012/6364, K. 2016/1596 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 19.05.2019.

hakkında tekerrür hükümlerinin uygulanması gerektiğinin tespiti için esas alınması gereken tarihin ise eski disiplin cezasının kesinleştiği tarih olduğu ileri sürülmektedir⁶⁰⁶. Memurun önceki disiplin cezasının affa uğramış olmasının onu tekerrür hükümlerinin uygulanmasına engel teşkil etmediği belirtilmektedir⁶⁰⁷.

Devlet Memurları Kanunu'nun tekerrürü düzenleyen hükmünün⁶⁰⁸ iki ihtimali barındırdığı ifade edilebilir. İlk ihtimal, disiplin suçunun özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde aynı disiplin suçunun ikinci kez işlenmesidir. Diğer ihtimal ise disiplin suçunun özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde aynı disiplin cezasını gerektiren üç farklı disiplin suçunun işlenmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk duruma örnek vermek gerekirse, bir memur usulsüz müracaat veya şikâyetle bulunursa uyarma disiplin cezası alır⁶⁰⁹. Aynı memurun beş yıllık süre içinde yeniden usulsüz başvuru veya şikâyetle bulunma disiplin suçunu ikinci defa işlemesi durumunda hakkında tekerrür hükümleri uygulanır ve uyarma cezasının bir ağır derecesi olan kınama disiplin cezasına maruz bırakılır. Söz konusu memurun, beş yıllık süre içinde aynı disiplin cezasını gerektiren farklı bir disiplin suçu işlemesi ve beş yıllık süreyi iki disiplin cezası ile tamamlaması durumunda disiplin suçları farklı olduğu için ikinci suçunda tekerrür hükmüne dayanılması mümkün olmayacaktır. Kişi kınama değil yine uyarma cezası alacaktır.

Tekerrüre ilişkin hükmün ikinci ihtimaline örnek vermek gerekirse; beş yıllık süre içinde usulsüz şikâyetle bulunma, kılık kıyafet hükümlerine aykırı davranma⁶¹⁰ ve kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmeme⁶¹¹ disiplin suçlarını işleyen memur hakkında tekerrür hükmü uygulanarak bir derece ağır olan kınama disiplin cezası tesis edilecektir. Bu uygulamanın sebebiyse memurun beş yıllık süre içinde aynı disiplin cezasını gerektiren üç farklı disiplin suçu işlemiş olmasıdır. Disiplin cezasının infazı ile beraber uyarma ve kınama

⁶⁰⁶ İŞIKLAR, s. 543.

⁶⁰⁷ İŞIKLAR, s. 543.

⁶⁰⁸ 657 sayılı DMK Md. 125/2: "Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derece cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir."

⁶⁰⁹ 657 sayılı DMK Md. 125/1/A: "Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

d) Usulsüz müracaat veya şikâyetle bulunmak."

⁶¹⁰ 657 sayılı DMK Md. 125/1/A: "Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak."

⁶¹¹ 657 sayılı DMK Md. 125/1/A: "Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek."

cezaları için beş, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları için on yıl olarak düzenlenmiş dosyadan silinmesini talep edebilmeye ilişkin süre başlamaktadır⁶¹².

2. Hafifletici Haller

Disiplin cezalarında hafifletici haller Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen olumlu sicil sebebiyle takdir yetkisi ve yargı kararlarında karşımıza çıkan haksız tahriktir. Bunlara sırasıyla yer verilecektir.

a. Olumlu Sicil Sebebiyle Takdir Yetkisi Kullanımı

Devlet Memurları Kanunu, geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurların işlediği disiplin suçları neticesinde verilecek cezaların hafifletilmesine imkân tanımaktadır⁶¹³. Kanun koyucu söz konusu maddede “uygulanabilir” ifadesini kullandığı için uygulayıcıların bu konuda takdir yetkisi bulunmaktadır⁶¹⁴. Takdir yetkisi mutlak bir serbestlik anlamına gelmediğinden, disiplin amiri cezayı bir alt dereceye indirmeme kararı verirse bunu yeterli şekilde gerekçelendirmekle yükümlüdür⁶¹⁵. Her memurun, kendisine ait verilerin işlendiği bir özlük dosyası bulunmaktadır⁶¹⁶. Memurların aldıkları disiplin cezaları da özlük dosyalarına işlenir⁶¹⁷. Memurların mesleki ilerlemelerinde bu dosyalardaki veriler büyük önem taşımaktadır⁶¹⁸. Ayrıca bazı disiplin cezaları önemli konumlardaki görevlerin yapılmasına engel teşkil edebilmektedir⁶¹⁹. Bu sebeple, söz konusu

⁶¹² SANCAKDAR/ALTINOK ÇALIŞKAN/DURSUN/SEYHAN/YAĞCI, s. 201; IŞIKLAR, s. 542.

⁶¹³ 657 sayılı DMK Md. 125/3: “Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.”

⁶¹⁴ AKGÜNER, s. 264.

⁶¹⁵ Onur KARAHANOGULLARI, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 500-501.

⁶¹⁶ 657 sayılı DMK Md. 109/1: “Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur.”

⁶¹⁷ 657 sayılı DMK Md. 109/2: “Özlük dosyasına, memurun mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulur.”

⁶¹⁸ 657 sayılı DMK Md. 109/3: Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmasında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.”

⁶¹⁹ 657 sayılı DMK Md. 132/4: “Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”

maddedeki şartları sağlayan memurlar hakkında cezaların hafifletirilerek uygulanması gerekmektedir. Danıştay da özlük dosyasındaki verileri olumlu olan memurlar hakkında bir alt seviye disiplin cezası uygulanması gerektiğini belirtmektedir⁶²⁰. Mahkeme, bahsedilen maddenin uygulanma alanı olup olmadığı değerlendirilmeden tesis edilen disiplin cezalarının hukuka aykırı olduğunu ortaya koymaktadır⁶²¹. Söz konusu maddeye hakkında ilk kez disiplin suçu işleyen ve pişmanlık duyan memurlara ilişkin ekleme yapılması da önerilebilir⁶²². Böylece yalnızca başarılı memurların daha önce disiplin suçu işlememiş memurların da bir defaya mahsus olmak üzere bir derece hafif olan ceza ile cezalandırılması sağlanabilir. Elbette, bu noktada disiplin cezası tesis etmeye yetkili olan makam, işlenen disiplin suçu ile kurum düzeninin ne kadar bozulduğunu ve memurun ilk disiplin suçundan duyduğu pişmanlığı beraber yorumlayıp takdir yetkisini bu değerlendirme ışığında kullanacaktır.

Devlet memuru hakkında önerilen disiplin cezasını vermeye yetkili makam ile bir alt seviyedeki cezayı vermeye yetkili makam farklı olabilir. Böyle bir durumda, olumlu sicil sebebiyle bir alt ceza uygulaması ayrı bir disiplin cezası niteliği taşımadığından asıl cezayı vermeye yetkili olan makam, alt cezayı vermeye de yetkili olacaktır⁶²³. Bir diğer deyişle, disiplin cezasını verecek makam disiplin suçunun gerektirdiği ceza bakımından tespit edilecektir. Cezada indirim sebepleri olan unsurların varlığı disiplin cezası vermeye yetkili makamın tespitinde dikkate alınmayacaktır⁶²⁴. Devlet Memurları Kanunu'na göre en hafif ceza uyarı olduğundan, olumlu sicil sebebiyle bir alt seviye disiplin cezası verilebileceğini

⁶²⁰ Danıştay 12. Daire, 6 Nisan 2010 Tarih ve E. 2007/5899, K. 2010/1846 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 19.05.2019.

⁶²¹ "...Disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurulların öncelikle; ilgililerin geçmiş hizmetleri ile sicil durumlarına göre bir alt ceza ile cezalandırılıp cezalandırılmayacağı konusunda bir değerlendirme yapmaları ve bu değerlendirmenin sonucuna göre ceza vermeleri gerektiğinden, bu durum göz ardı edilerek tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığından, İdare Mahkemesinin davanın reddi yolundaki ısrar kararında hukuki isabet görülmemiştir." DİİDGK, 22 Şubat 2007 Tarih ve E. 2005/374, K. 2007/103 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 19.05.2019.

⁶²² 657 sayılı DMK Md. 125/3 şu şekilde değiştirebilir: "Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar ile ilk kez disiplin suçu işleyen ve pişmanlık duyan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir."

⁶²³ "657 Sayılı DMK'nun 125. maddesinin 3.fıkrasında belirtilen alt ceza uygulamasının ayrı bir disiplin cezası niteliği taşımadığı ve asıl cezayı vermeye yetkili olan disiplin amirinin ya da kurulun alt cezayı vermesi gerektiği hususu Dairemizin yerleşmiş bir içtihadıdır. Bu doğrultuda davaya konu işlemde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası için getirilen teklifin İl Milli Eğitim Disiplin Kurulunca bir alt ceza uygulanması amacıyla reddedilmesi üzerine söz konusu alt cezanın da Disiplin Kurulu tarafından verilmesi gerekmekte ise de, bakılan olayda olduğu gibi disiplin kurullarının, ilgililerin bir alt ceza ile cezalandırılması konusundaki iradelerini açık ve net bir şekilde (cezanın türü, uygulanma süresi, cezanın oranı) ortaya koyması veya alt ceza uygulanması yolundaki irade açıkça ortaya konulmuş, ancak cezanın süresi veya oranının açıkça belirtilmediği durumlarda da ilgili cezanın en düşük oran veya süresince, disiplin kurulu veya amirince verilmesinde de Dairemizce hukuka aykırılık görülmemektedir." Danıştay 12. Daire, 18 Mayıs 2017 Tarih ve E. 2016/1158, K. 2017/2617 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 19.05.2019.

⁶²⁴ GÖZLER/KAPLAN, s.663.

düzenleyen hükmün yalnızca kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezalarında uygulanması beklenir.

b. Haksız Tahrik

Bir ceza hukuku kavramı olan haksız tahrik, failin kendisine veya failin önemseydiği kişilere karşı haksız bir fiilden ötürü duyduğu şiddetli üzüntü veya öfke sonucu suç işlemesidir⁶²⁵. Haksız tahrik durumunda kişinin alacağı cezada indirim yapılır⁶²⁶. Disiplin cezalarının uygulanmasında da memurun haksız tahrike maruz kalıp kalmadığının değerlendirmesi yapılmalıdır. Haksız tahrik altında disiplin suçu işlediği tespit edilirse, memura bir alt seviyedeki disiplin cezasının verilmesi gerekir⁶²⁷. Danıştay da aynı görüşte olup, amirinin hakaretleri ve kendisine şiddet uygulaması üzerine ona saldıran memur hakkında haksız tahrik hükümlerini uygulayarak cezasında indirim yapılmasına karar vermiştir⁶²⁸.

Disiplin amirleri, maiyetlerindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmakla yükümlüdür⁶²⁹. Ancak bu yükümlülüğe aykırı davranışlar sergileyen disiplin amirleri olabilir. Bu durum yalnızca yukarıdaki Danıştay kararında yer verildiği gibi fiziksel şiddet şeklinde değil psikolojik şiddet olarak da karşımıza çıkabilir. Bir yıl içinde hakkında yapılan altı farklı disiplin soruşturması neticesinde dört disiplin cezası alan ve geçici görevlendirmeye bir başka hastanede çalışmaya başlayan memur, kişilik haklarının zedelendiği, ruh sağlığının bozulduğu ve disiplin cezalarının kendisini yıldırma amacıyla verildiği gerekçesiyle manevi tazminat davası açmıştır. İdare Mahkemesi, tazminat talebinin bir kısmının ödenmesine karar vermiştir. Danıştay ise davacının kendisine yıldırma amacıyla disiplin cezaları verildiğini somut şekilde ortaya koyamadığı gerekçesiyle manevi tazminat talebini kabul eden İdare Mahkemesi kararını

⁶²⁵ Mehmet Akif TUTUMLU, **Türk Ceza Hukukunda Haksız Tahrik**, Adil Yayınevi, Ankara, 1999, s.19.

⁶²⁶ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Md. 29: “Haksız bir fiilin meydana getirdiği hiddet veya şiddetli elemnin etkisi altında suç işleyen kimseye, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası yerine on sekiz yıldan yirmi dört yıla ve müebbet hapis cezası yerine on iki yıldan on sekiz yıla kadar hapis cezası verilir. Diğer hallerde verilecek cezanın dörtte birinden dörtte üçüne kadar indirilir.”

⁶²⁷ ÖRÜCÜ, s. 201; SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 292; ASLAN/ALTINDAĞ, s. 108.

⁶²⁸ “...Üstü durumdaki polis memurunun tahriki üzerine meydana geldiği anlaşılan dava konusu olaydan dolayı, davacı hakkında Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü’nün 8.maddesi 4. ve 5.bentleri hükümlerini uygulamaya olanak bulunmamakta; anılan Tüzük hükümlerinden hareketle davacının meslekten ihracına ilişkin dava konusu işlemde isabet görülmemektedir.” Danıştay 10. Daire, 14 Kasım 1990 Tarih ve E. 1990/1103, K. 1990/2547 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 19.05.2019.

⁶²⁹ 657 sayılı DMK Md. 10/2: “Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanır.”

bozmuştur⁶³⁰. Bu karar, disiplin amiri tarafından uygulanan psikolojik şiddetin ispat edildiği takdirde idarenin sorumluluğunu doğuracağını göstermesi bakımından önemlidir. Bu karardan yola çıkarak; bir memurun maruz kaldığı psikolojik şiddet, örneğin yıldırma amacıyla verilen disiplin cezalarının kendisinde yarattığı üzüntü ve öfke ile disiplin suçu işlemesi halinde nasıl bir uygulamaya gidilmesi gerektiği sorusu sorulabilir. Böyle bir durumda memur hakkında haksız tahrik hükümlerinin uygulanmasının hukuka uygun olacağı düşünülmektedir. Öte yandan, psikolojik şiddet uygulayan disiplin amirinin de kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması gerekmektedir⁶³¹. Bu uygulama disiplin amirlerinin yetkilerini kötüye kullanmalarını büyük ölçüde engelleyecektir⁶³². Ayrıca disiplin cezalarının temel amacı olan kurum içi düzen ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanmasına katkı sağlayacaktır. Açıklanan gerekçelerle; yargı kararlarıyla da uyumlu olarak, 657 sayılı Kanun'un 125. Maddesine “*Haksız bir fiilin meydana getirdiği üzüntü veya öfke neticesinde disiplin suçu işleyen memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.*” hükmü eklenebilir. Elbette bu hükmün uygulanabilmesi için memurun işlediği disiplin suçu ile haksız tahrik durumu arasında illiyet bağı olması gerekmektedir.

3. Disiplin Cezalarının Kariyer İlkesi İle İlişkisi

Memurların, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesinde sundukları katkı ile zaman içinde ilerleyeceklerini ve yeterli çabayı gösterirlerse en üst makamlara kadar yükselebileceklerini öngören ilkeye kariyer ilkesi denir⁶³³. Söz konusu ilke, Devlet Memurları Kanunu tarafından da ortaya koyulmuş⁶³⁴ ve kanunda yazılı haller dışında memurluğun sona

⁶³⁰ “...Davacının görev yaptığı her iki başhekim tarafından farklı filleri sebebiyle hakkında verilen disiplin cezaları yargı denetiminden geçmeyerek kesinleşmiş olması, bulunduğu görevdeki hizmetinde yetersiz kaldığından bahisle görev yeri değişikliklerinin talep edilmiş olması karşısında, kendisi hakkında, amirleri tarafından sistematik olarak ve kendisini yıldırma amaçlı mobbing uygulandığı hususunun açık olarak ortaya konulmadığı anlaşıldığından, davacının manevi tazminat isteminin yerinde olmadığı sonucuna varılmaktadır.” Danıştay 12. Daire, 1 Temmuz 2015 Tarih ve E. 2011/5125, K. 2015/4394 Sayılı Karar.

⁶³¹ 657 sayılı DMK Md. 125/1/D: “Kademe ilerlemesinin durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1 - 3 yıl durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

1) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak.”

⁶³² CEM, s. 834.

⁶³³ AKGÜNER, s.35.

⁶³⁴ 657 sayılı DMK Md. 3/B: “Kariyer: Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır.”

endirilemeyeceği hükme bağlanmıştır⁶³⁵. Aynı kanunun memur güvencesinin istisnası olarak kabul edilen farklı bir maddesinde ise bazı disiplin cezalarının alınmasının bazı görevlere gelmeye engel teşkil ettiği kabul edilmiştir⁶³⁶. Bu madde gereğince memurların bir kadroya atanmasına engel olunabilmesi için memurun sadece söz konusu maddede yer alan görevlerden birini ifa ediyor olması gerekmektedir⁶³⁷. Danıştay, söz konusu maddede sayılan kadrolarda görev yaparken disiplin suçu işleyen memurların o görevlerde çalışabilme özelliklerinin kaybolması durumunda görevden alınmaları gerektiğini belirtmektedir⁶³⁸. Danıştay'ın bu içtihadı, kanun koyucunun belirli disiplin cezalarını alan memurların görevlerinin sona ermesini istemesi durumunda bunu 98. Maddede⁶³⁹ açıkça düzenleyebileceği ancak bunu yapmadığı gerekçesiyle eleştiriye açıktır⁶⁴⁰.

Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin cezaları ile kariyer ilkesi arasındaki bağlantıyı düzenleyen hükmü ayrıca; memurların üst düzey yöneticilikler olan valilik, büyükelçilik gibi önemli makamlara gelme haklarını ölçsüz şekilde sınırlandırmaktadır⁶⁴¹. Bu sebeple, yalnızca disiplin amiri tarafından verilebildiğinden; aylıktan kesme cezasının madde metninden

⁶³⁵ 657 sayılı DMK Md. 18: "Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz."

⁶³⁶ 657 sayılı DMK Md. 132/4: "Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar."

⁶³⁷ "...657 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan 132. maddesinde; aylıktan kesme ve/veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanların atanamayacakları görevler arasında İl müdürlüğü görevi sayılmadığına göre, il müdürlüğü görevinin daire başkanlığı görevi ile eşdeğer olduğundan bahisle, davacının il müdürlüğü görevi için aranan koşullardan birini yitirdiğinden söz etmeye hukuken olanak bulunmamaktadır." Danıştay 5. Daire, 21 Ocak 2009 Tarih ve E. 2007/2918, K. 2009/175 Sayılı Karar.

⁶³⁸ "...Dosyanın incelenmesinden; Erzurum Büyükşehir Belediyesinde Destek Hizmetleri Daire Başkanı olarak görev yapmakta olan davacının, söz konusu görevi yürüttüğü sırada hakkında açılan soruşturma sonucunda 3 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verildiği, verilen cezaya bağlı olarak davacının 657 Sayılı Kanun'un 132. maddesinin 4. fıkrası uyarınca daire başkanlığına atama şartlarını kaybettiğinden bahisle 26.6.2015 tarihli davaya konu işlemle arşiv şube müdürü olarak atandığı anlaşılmaktadır. Bu durumda; 657 Sayılı Kanun'un 132. maddesinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanların daire başkanlığı görevi yapamayacakları şeklindeki düzenleme karşısında davaya konu işlemin tesis edildiği tarihte 3 yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmiş olan davacının, daire başkanlığı görevinden alınarak şube müdürlüğüne atanmasına dair davaya konu işlemde hukuka aykırılık, davaya konu işlemin iptali yolunda verilen Mahkeme kararında hukuksal isabet bulunmamaktadır." Danıştay 5. Daire, 25 Şubat 2016 Tarih ve E. 2016/523 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.05.2019.

⁶³⁹ 657 sayılı DMK Md. 98: "Devlet memurlarının

a) Bu kanun hükümlerine göre memurluktan çıkarılması;
b) Memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması veya memurlukları sırasında bu şartlardan her hangi birini kaybetmesi;
c) Memurluktan çekilmesi;
ç) İstek, yaş haddi, malûllük sebeplerinden biri ile emekliye ayrılması;
d) Ölümü;

hallerinde memurluğu sona erer."

⁶⁴⁰ UZ, s. 137-139.

⁶⁴¹ IRMAK, s. 170.

çıkarılması ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına ilişkin sürenin azaltılması yönünde değişiklikler yapılması gerektiği ifade edilebilir.

C. Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkileri

Memur tarafından işlenen bir fiil hem disiplin hem de ceza hukukunda suç olarak düzenlenmiş olabilir. Böyle bir durumda; disiplin soruşturmasının ceza kovuşturmasının sonucunu beklemesi ya da disiplin soruşturması ile ceza kovuşturmasının birbirinden bağımsız olarak yürütülmesi şeklinde iki görüş karşımıza çıkar⁶⁴². İlk görüş, ülkemizde yargılama süreçlerinin uzun sürmesi ve disiplin soruşturma ile cezalarının zamanaşımına tabi olması gerekçesiyle eleştiriye açıktır. İkinci görüş ise, 657 sayılı Kanun tarafından benimsenmiştir⁶⁴³. Öte yandan, kanun koyucunun ceza ve disiplin yargılamalarını birbirinden ayrı yürütme tercihinin⁶⁴⁴ mutlak şekilde uygulanmasının Anayasa'ya aykırı olacağı savunulabilir. Zira Anayasanın 138. Maddesinin 4. Fıkrasına yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Ayrıca maddede “*idare mahkemesi*” değil daha kapsamlı olacak şekilde “*mahkeme*” ifadesi kullanılmıştır. Açıklanan nedenlerle, ceza mahkemesi kararlarının disiplin cezalarına etkileri söz konusu kararların niteliğine göre tespit edilmelidir.

Ceza mahkemesi disiplin soruşturmasına da konu olan fiilin sanık tarafından işlendiğinin sabit olması durumunda mahkûmiyet kararı verir⁶⁴⁵. Disiplin cezası tesis etmeye yetkili makamlar, ceza mahkemesinin verdiği bu kararla bağlıdırlar⁶⁴⁶. Buna göre, memur hakkında disiplin cezası tesis etmeleri gerekir. Sanığa yüklenen suçun işlendiğinin sabit olması halinde, mahkûmiyet yerine veya mahkûmiyetle beraber belirli haklardan yoksun kalma, eşya ve kazanç müsadereci gibi güvenlik tedbirlerinden⁶⁴⁷ birinin uygulanmasına da karar

⁶⁴² Cihan YÜZBAŞIOĞLU, “Ceza Yargılamalarının Disiplin Yargılamaları Bakımından Etkisi”, **GSÜHFD**, C. 11, S. 1, Ocak 2014, s. 690.

⁶⁴³ 657 sayılı DMK Md. 131/1: “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez.”

⁶⁴⁴ 657 sayılı DMK Md. 131/2: “Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.”

⁶⁴⁵ 5271 sayılı CMK Md. 223/5: “Yüklenen suçu işlendiğinin sabit olması halinde, sanık hakkında mahkûmiyet kararı verilir.”

⁶⁴⁶ İŞIKLAR, s. 276; LİVANELİOĞLU, s. 46.

⁶⁴⁷ Söz konusu tedbirler 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 53 ve devamı maddelerinde yer almaktadır.

verilebilir⁶⁴⁸. Güvenlik tedbiri kararı verilmesi de disiplin makamları için mahkûmiyet kararı gibi bağlayıcıdır⁶⁴⁹. Kısa süreli hapis cezalarına seçenek olarak düzenlenen adli para cezası, belirli süre eğitim kurumuna devam etme gibi yaptırımların uygulanmış olması da disiplin makamları için bağlayıcı niteliktedir⁶⁵⁰.

Beraat kararlarının disiplin makamları için bağlayıcı olup olmadığı ise gerekçesine göre tespit edilecektir⁶⁵¹. Ceza yargılaması sonucunda disiplin suçunu da oluşturan fiilin memur tarafından işlenmediğinin ortaya koyulması sebebiyle verilen beraat kararı idari makamlar için bağlayıcıdır. Örneğin rüşvet aldığı iddiasıyla memur hakkında açılan ceza davasında rüşvet suçunun işlenmediği yargı kararıyla ortaya koyulursa, disiplin cezası vermeye yetkili makamlar da artık disiplin cezası tesis edemeyeceklerdir⁶⁵². Ceza mahkemesinin, yargılamaya konu olan fiilin herhangi bir ceza kanununda suç olarak yer almadığı gerekçesiyle beraat kararı vermesi ihtimalinde ise disiplin mevzuatı incelenmelidir. Zira ceza kanunlarında suç olarak düzenlenmemiş bir fiil disiplin mevzuatında suç olarak düzenlenmiş olabilir. Yetkili makamlar da bu mevzuata dayanarak disiplin cezası tesis edebilirler. Beraat kararlarının disiplin soruşturmalarına etkisine ilişkin öğretideki farklı bir görüşe göre, masumiyet karinesi⁶⁵³ gereğince tüm beraat kararları disiplin makamları için bağlayıcıdır⁶⁵⁴. Ceza ve disiplin hukukunun korumak istedikleri menfaatler birbirinden farklıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, ceza hukukunda suç olarak düzenlenmemiş bir fiil kurum içi düzeni bozduğu ya da kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini engellediği gerekçesiyle disiplin suçu olarak düzenlenmiş olabilir. Bu sebeple masumiyet karinesini gerekçe göstererek her türlü beraat kararının disiplin makamları için de bağlayıcı olması gerektiğini savunan bu görüş eleştiriye açıktır.

Bu konuya ilişkin yargı kararlarına bakıldığında; Danıştay 12. Dairesi'nin delil yetersizliğinden verilen beraat kararlarını idari makamlar için bağlayıcı kabul etmediği

⁶⁴⁸ 5271 sayılı CMK Md. 223/6: "Yüklenen suç işlediğinin sabit olması halinde, belli bir cezaya mahkûmiyet yerine veya mahkûmiyetin yanı sıra güvenlik tedbirine hükmolunur."

⁶⁴⁹ İŞIKLAR, s. 277.

⁶⁵⁰ OĞURLU, "Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis In Idem" Kuralı", s. 117; İŞIKLAR, s. 278.

⁶⁵¹ YÜZBAŞIOĞLU, s. 694.

⁶⁵² Uğur ALACAKAPTAN, **Suçun Unsurları**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 18.

⁶⁵³ T.C. Anayasası Md. 38/4: "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz."

⁶⁵⁴ Akif YILDIRIM, "Disiplin Soruşturmalarında "Hükümün Açıklanmasının Geri Bırakılması" Kararlarına Dayanılması Masumiyet Karinesinin İhlali Sayılır Mı?", **THD**, C. 9, S. 95, Temmuz 2014, s. 123.

görülmektedir⁶⁵⁵. Anayasa Mahkemesi⁶⁵⁶ ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun⁶⁵⁷ ise tüm beraat kararlarının disiplin makamları için bağlayıcı olduğuna hükmettikleri kararları bulunmaktadır. Danıştay 12. Dairesi'nin görüşünün hukuka uygun olduğu söylenebilir. Ceza mahkemesi tarafından verilen beraat kararlarının farklı gerekçeleri olabildiğinden, hepsi için genel bir bağlayıcılık durumu yaratmak hukuka aykırı olacaktır. Bu sebeple disiplin suçunu da oluşturan fiilin memur tarafından işlenmediğinin ortaya koyulması sebebiyle verilen beraat kararı hariç olmak üzere beraat kararlarının idari makamlar için bağlayıcı olmaması ve her somut olayda değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sanığa yüklenen suçtan dolayı yapılan yargılama sonunda iki yıldan daha kısa süreli hapis veya adli para cezasına hükmedilmesi durumunda hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilebilir⁶⁵⁸. Hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilmesi durumunda, sanığa isnat edilen suçun işlendiği sabit olmakta ancak ceza askıda kalmaktadır. Belirli şartların yasal süre⁶⁵⁹ içinde yerine getirilmesi halinde hiç hüküm kurulmamışçasına

⁶⁵⁵ Örnek bir karar için bkz. "...Davacı cezaevine yasak eşya sokmak ve rüşvet almak suçundan yapılan ceza yargılamasında beraat etmiş ise de, ceza mahkemesince delillerin takdiri ve suçun niteliği yönünden yapılan değerlendirmede uyulacak ilke ve kurallar, disiplin hukuku açısından uygulanan kurallardan farklı olup, aynı suç ile ilgili olarak verilen beraat kararının disiplin cezası uygulanmasına engel oluşturmayacağı açıktır." Danıştay 12. Daire, 16 Mayıs 2013 Tarih ve E. 2010/1494, K. 2013/4059 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 20.05.2019.

⁶⁵⁶ "...Başvurucu hakkında yürütülen ve beraatle sonuçlanan yargılamalara ve beraat kararlarının gerekçelerine, bu kapsamdaki tanık beyanları ile yargılamaya konu suçların nitelik ve niceliklerine dayanılmış ve başvurunun beraat ettiği fiilleri işlediği kabulünü içeren ifadelerle yer verilmiştir. Başvurucunun disiplin durumu değerlendirilirken, beraat kararlarına konu olan eylemler içinde yer aldığı kabul edilerek, disiplinsizlik durumu da bu kabule dayandırılmıştır. Bu çerçevede başvuruya konu kararın gerekçesinde yer alan ifadelerden, suçluluğu ilgili mahkeme kararlarıyla sabit olmayan başvurunun bu eylemleri işlediği ve suçlu olduğu inancının yansıtıldığı görülmektedir. Dolayısıyla idarenin ayırma işleminin hukuka uygun olduğu sonucuna ulaşırken Mahkeme, başvurunun disiplin durumunu ceza yargılamasından ayrı olarak disiplin hukuku ilkelerine göre değerlendirmemiş, aksine ceza mahkemesinin beraat kararının gerekçesine ve başvurunun yargılandığı fiilleri işlediği kabulüne dayanarak kararını vermiştir. Mahkemenin gerekçesinde kullandığı ifadelerin başvurunun masumiyet karinesine saygı ilkesiyle bağdaştığı söylenemez." Anayasa Mahkemesi, 7 Kasım 2013 Tarih ve 2012/998 Başvuru Numaralı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.05.2019.

⁶⁵⁷ Örnek bir karar için bkz. İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 5 Şubat 2015 Tarih ve E. 2013/4988, K. 2015/242 Sayılı Kararında şu ifadelerle yer vermiştir: "...Ceza yargılaması sonucunda kişinin "kastının bulunmadığı"nın belirtildiği bir eylemde, İdare Mahkemesi'nin "kastının bulunduğu" karar verebilmesi hukuken mümkün değildir. Sonuç olarak, ceza davası dışında fakat ceza davasına konu olan eylemler sebebiyle devam eden idari uyumsuzluklarda, kişi hakkında beraat kararı verilmiş olmasına rağmen, beraat kararının sorgulanması masumiyet karinesi ile çelişir." Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.05.2019.

⁶⁵⁸ 5271 sayılı CMK Md. 231/5: "Sanığa yüklenen suçtan dolayı yapılan yargılama sonunda hükmolunan ceza, iki yıl veya daha az süreli hapis veya adli para cezası ise; mahkemece, hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilebilir. Uzlaşmaya ilişkin hükümler saklıdır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması, kurulan hükmün sanık hakkında bir hukukî sonuç doğurmamasını ifade eder."

⁶⁵⁹ 5271 sayılı CMK Md. 231/8: "Hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararının verilmesi halinde sanık, beş yıl süreyle denetim süresine tâbi tutulur. Denetim süresi içinde, kişi hakkında kasıtlı bir suç nedeniyle bir daha hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilemez. Bu süre içinde bir yıldan fazla olmamak üzere mahkemenin belirleyeceği süreyle, sanığın denetimli serbestlik tedbiri olarak; a) Bir meslek veya sanat sahibi olmaması halinde, meslek veya sanat sahibi olmasını sağlamak amacıyla bir eğitim programına devam etmesine, b) Bir meslek veya sanat sahibi olması halinde, bir kamu kurumunda veya özel olarak aynı meslek veya sanatı icra eden bir başkasının gözetimi altında ücret karşılığında çalıştırılmasına, c) Belli yerlere gitmekten yasaklanmasına,

dava düşmektedir. Denetim süresi içinde kişi yükümlülüklerini yerine getirmezse, cezası infaz edilmektedir. Bir görüşe göre, hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilmesi durumunda idari makamlar tarafından ayrıca bir disiplin cezası verilemeyecektir⁶⁶⁰. Ancak hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı neticesinde sanık memur tarafından disiplin suçunun da konusunu oluşturan fiilin işlendiği sabit hale gelmektedir. Bu sebeple hükmün açıklanmasının geri bırakılmış olması, soruşturma yapıp disiplin cezası verilmesine engel oluşturmamalıdır⁶⁶¹. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararının disiplin soruşturmalarına etkisine ilişkin tartışmaları ortadan kaldırmak adına tıpkı hükmün açıklanmasının geri bırakılması gibi, disiplin cezalarının açıklanmasının geri bırakılması usulünün getirilmesi önerilmektedir⁶⁶². Disiplin cezaları kurum içi düzenin bozulması ve kamu hizmetlerinin aksaması nedeniyle uygulanmaktadır. Disiplin cezalarının açıklanmasının geri bırakılması usulü ise bozulan kurum içi düzenin yeniden tesisini de bir süre öteleyeceğinden bu görüş eleştiriye açıktır.

D. Disiplin Cezalarının Affı

Türkiye Büyük Millet Meclisi, disiplin cezalarını affetme yetkisine sahiptir⁶⁶³. Af kanununda aksine hüküm bulunmadığı sürece, disiplin cezalarının affı geleceğe yönelik sonuç doğurmakta olduğundan memurlara, idareden geçmişe yönelik bir talepte bulunma hakkı vermemektedir⁶⁶⁴. Öğretideki bir görüşe göre, adli cezaların ertelenmesine veya affına karar verilirken disiplin cezalarının affedilmemesinin doğru olmaması, disiplin cezalarının memurlar

belli yerlere devam etmek hususunda yükümlü kılınmasına ya da takdir edilecek başka yükümlülüğü yerine getirmesine, karar verilebilir. Denetim süresi içinde dava zamanasımı durur.”

⁶⁶⁰ Sezgin HATİPOĞLU, “*Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Hukuku Bakımından Bağlayıcılığı*”, **Danıştay Dergisi**, S. 141, Yıl: 2016, s. 93.

⁶⁶¹ Harun KALE, “*Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılmasının Disiplin Cezalarına Etkisi*”, **THD**, C. 6, S. 60, Ağustos 2011, s. 47.

⁶⁶² İŞIKLAR, s. 307; HATİPOĞLU, s. 96.

⁶⁶³ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 87: “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

⁶⁶⁴ “4455 sayılı Yasa ile disiplin cezasının geleceğe yönelik olarak sicilden silindiği ve memurlara geçmişe yönelik bir hak sağlanmadığı, ceza af nedeniyle ortadan kalmış durumda olsa da rütbe yükselmelerinde bulunulan rütbeye fiilen atanılan tarihin esas alınması gerektiği bu durumda terfi durumunun geçmişe yönelik olarak değerlendirilip terfi tarihinin düzeltilmesine olanak bulunmadığından, dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemektedir. Bu açıdan kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının 4455 sayılı Kanun gereğince affa uğramış olsa bile rütbe terfiinde değerlendirilemez.” Danıştay 12. Daire, 30 Eylül 2003 Tarih ve E. 2001/243, K. 2003/2259 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.05.2019.

üzerinde baskı oluşturmak için kullanılması ve memurların mağduriyetleri gerekçeleriyle disiplin cezaları affedilmelidir⁶⁶⁵. Karşıt görüşe göre ise Devlet Memurları Kanunu, devlet memurluğundan çıkarma cezası dışında kalan disiplin cezalarının belli süre geçince özlük dosyasından silinmesine imkân tanıyan bir madde içermektedir. Bunun yanına bir de disiplin cezalarının affı uygulamasını benimsemek yalnızca disiplin yaptırımlarının caydırıcılığını azaltmaktadır⁶⁶⁶. Disiplin cezaları, kurum içi düzenin ve nihayetinde kamu hizmetlerinin gereği gibi sağlanması için önemli bir etkiye sahiptir. Bir memurun zihninde “*disiplin cezası alsam da nasılsa bir gün yasa çıkar affedilir*” düşüncesinin oluşması onu disiplin suçu işlemekten alıkoyan öz disiplinini zayıflatır. Disiplin cezalarının caydırıcılığı azalır ve kurum içi düzenin bozulması kolaylaşır. Anılan gerekçelerle, disiplin cezalarının affına yönelik düzenlemeler yapmaktan uzak durulması gerektiği savunulabilir⁶⁶⁷.

II. Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları

Disiplin cezalarına karşı başvuru yolları idari itiraz ve iptal davasıdır. İtiraz usulü, iptal davası açılması için bir ön koşul değildir. İdari makamları, yargı makamlarından farklı olarak yerindelik denetimi de yapabildiği için dava yoluna başvurmadan önce itiraz usulüne başvurulabilir. İtiraz usulü ve iptal davasına sırasıyla yer verilecektir.

A. İdari İtiraz

Hakkında disiplin cezası tesis edilen memur, söz konusu cezaya karşı yetkili makama itirazda bulunabilir⁶⁶⁸. Hukuka aykırı olduğu iddia edilen disiplin cezalarını yargı yoluna taşımadan kaldırma imkânı sağladığı için itiraz usulü, usul ekonomisi ilkesine uygundur⁶⁶⁹.

⁶⁶⁵ Turan YILDIRIM, s.443-444; SAĞLAM, s. 251.

⁶⁶⁶ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 295.

⁶⁶⁷ 1982 Anayasası döneminde memurların ve diğer kamu görevlilerinin disiplin cezalarının affına ilişkin 1985 tarihli 3249 sayılı kanun, 1992 tarihli 3817 sayılı kanun, 1999 tarihli 4455 sayılı kanun ve 2006 tarihli ve 5525 sayılı kanun çıkarılmıştır. 2392 esas numaralı 25/09/2014 tarihli Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun Teklifi de 2005-2014 yılları arasındaki disiplin cezalarının affedilmesini içeren kanun teklifi meclise sunulmuştur. Kanunların tarihlerine dikkat edilirse disiplin cezalarının affına ilişkin kanun çıkarılmasının Türkiye’de bir alışkanlık haline geldiği söylenebilir.

⁶⁶⁸ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 776.

⁶⁶⁹ CEM, s. 832; AKGÜNER, s. 271.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı ise yüksek disiplin kuruluna itiraz edilir⁶⁷⁰.

İtiraz yoluna başvurmak için kanunun tanıdığı süre, kararın tebliğinden itibaren yedi gündür. Bu sürenin dolmasıyla disiplin cezaları kesinleşir⁶⁷¹. İtirazın posta yoluyla yapılması durumunda posta usulünden ötürü bir gecikme yaşanması ve yedi günlük sürenin aşılması durumunda, disiplin cezası memur zamanında başvuru yapmamışçasına kesinleşecektir⁶⁷². Devlet Memurları Kanunu'nda itiraz için öngörülen yedi günlük sürenin ise genel itiraz süresine⁶⁷³ kıyasla kısa olması hak arama hürriyetini kısıtlamaktadır⁶⁷⁴.

Kanun koyucu, disiplin cezalarına itirazı düzenlediği hükümde uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulmasını sayıp devlet memurluğundan çıkarma cezasına yer vermemiştir. Öğretideki bir görüşe göre, devlet memurluğundan çıkarma cezası tesis edildiği an kesinleşmektedir⁶⁷⁵. Başka bir görüşe göre ise, söz konusu cezayı alan memurun İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun idari itirazı düzenleyen genel maddesine göre⁶⁷⁶ itiraz etmesi mümkündür⁶⁷⁷. Bu görüş hak arama hürriyetine daha uygun görünmektedir. Ne var ki; Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan itiraz düzenlemesi, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer alan itiraz düzenlemesine göre özel hüküm niteliğindedir. Üstelik daha kısa bir süre öngörmektedir. Buradan yola çıkarak, devlet memurluğundan çıkarma cezası alan bir memurun hak düşürücü süre sebebiyle bir kayba uğramaması adına doğrudan idari yargı yoluna başvurması faydalı olacaktır.

Memur, aldığı disiplin cezasının kaldırılması için itiraz hakkını kullandığında oluşan üç ihtimalden ilkinde yapılan itiraz kabul edilir. Bu durumda cezası, disiplin amiri tarafından

⁶⁷⁰ 657 sayılı DMK Md. 135/1: "Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir."

⁶⁷¹ 657 sayılı DMK Md. 135/2: "İtirazda süre, kararın ilgilie tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir."

⁶⁷² ASLAN/ALTINDAĞ, s. 115.

⁶⁷³ 2577 Sayılı İYUK Md. 11/1: "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur."

⁶⁷⁴ SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 318.

⁶⁷⁵ ÇELİK, s. 87.

⁶⁷⁶ 2577 Sayılı İYUK Md. 11/1: "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur."

⁶⁷⁷ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 776.

gözden geçirilerek hafifletilebilir veya tamamen kaldırılabilir⁶⁷⁸. İkinci ihtimalde yapılan itiraz reddedilir. İtirazın reddedilmesiyle disiplin cezası kesinleşir ve söz konusu cezaya karşı artık tek başvuru yolu iptal davası kalır⁶⁷⁹. Son ihtimalde ise, her ne kadar kanun koyucu itirazlara karşı otuz gün içinde karar verilmesini zorunlu tutsa da⁶⁸⁰ idare sessiz kalabilir. Böyle bir durumda, zımni ret süresinin otuzuncu günün mü altmışıncı günün mü tamamlanmasıyla dolacağına dair kanunda hüküm bulunmamaktadır. Danıştay, söz konusu sürelerin idarenin iç işleyişine ilişkin olduğunu kabul etmektedir. Bu sebeple zımni ret süresinin yapılan itirazın yetkili makama intikalinden itibaren altmışıncı günün sonunda dolacağını belirtmektedir⁶⁸¹. Kanun koyucunun karar vermeye ilişkin olarak düzenlediği sürelerin, idarenin iç işleyişine yönelik olması gerekçesiyle anılan görüş hukuka uygundur.

Memura tanınan itiraz hakkının yine idare içindeki memurlardan oluşan disiplin kurullarına değil yalnızca itirazları değerlendirmek için oluşturulacak ayrı ve disiplin cezasını tesis eden kurumun hiyerarşisine tabi olmayan memurların oluşturacağı kurullara yapılması önerilmektedir. Bu kurulların oluşturulması, memurların hak arama hürriyetlerine ve idare mahkemelerinin iş yükünün azaltılmasına faydalı olacağından anılan uygulama hayata geçirilmelidir⁶⁸².

Verilen disiplin cezasına karşı yapılan itirazı değerlendirmeye yetkili makamın, söz konusu cezayı karar makamının verdiğiinden daha ağır bir hale getirmesi mümkün değildir⁶⁸³. Bu duruma itiraz üzerine aleyhte karar verme yasağı denir⁶⁸⁴. Aleyhe hüküm verme yasağını anayasada yer alan hak arama hürriyetinin⁶⁸⁵ bir sonucu olarak değerlendiren Danıştay da aynı görüştedir⁶⁸⁶. Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen itiraz hükmünün tüm disiplin

⁶⁷⁸ 657 sayılı DMK Md. 135/4: “İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.”

⁶⁷⁹ 657 sayılı DMK Md. 135/5: “Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.”

⁶⁸⁰ 657 sayılı DMK Md. 135/3: “İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır.”

⁶⁸¹ “...657 sayılı Kanun'un 135. maddesinde idareye tanınan 30 günlük cevap verme süresi, idarenin iç işleyişine ilişkin olup, zımni reddin 60 gün içerisinde idarece cevap verilmemesi üzerine oluşacağı da açıktır.” Danıştay 12. Daire, 23 Aralık 2013 Tarih ve E. 2013/10983, K. 2013/12389 Sayılı Karar.

⁶⁸² SANCAKDAR, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim**, s. 318-319.

⁶⁸³ LİVANELİOĞLU, s. 105; ASLAN/ALTINDAĞ, s. 115.

⁶⁸⁴ AKILLIOĞLU, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s.167; KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s.76.

⁶⁸⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 36: “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir. Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamaz.”

⁶⁸⁶ “...Öncelikle; disiplin cezasını itirazın incelemeye yetkili olan ve sadece itirazın kabulü ya da reddi yönünde bir karar vermek durumunda bulunan üst disiplin amirince, itiraza konu disiplin cezasının kaldırılmasına karar verilmeksizin aynı fiillere dair olarak yeni bir soruşturma sürecinin başlatması hukuken mümkün değildir. İkinci

cezalarını kapsayacak şekilde genişletilmesi ve söz konusu itirazın sulh ceza hâkimliklerine yapılması gerektiği de öğretide savunulmaktadır⁶⁸⁷. İtirazın tüm disiplin cezalarını kapsayacak şekilde genişletilmesi hak arama hürriyeti bakımından yerinde bir öneridir. Ancak, yargı makamları yalnızca hukukilik denetimi yapabilmektedir. İdari makamlar ise yerindelik denetimi de yapabilir. Bu sebeple itirazın idari makama yapılması, disiplin cezasının kaldırılması veya hafifletilmesi için daha etkili bir yöntemdir. Yargı makamı kendisine yapılan itirazı yalnızca kabul ya da ret edebilir. Disiplin cezasını kaldıramaz ya da hafifletemez. Ancak yetkili idari makam disiplin cezasını kaldırabilir ya da hafifletirebilir. Açıklanan gerekçelerle, itirazın idari makamlara yapılmaya devam edilmesi gerektiği savunulabilir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun yaptığı disiplin soruşturması neticesinde verilen disiplin cezalarına itiraz usulü hakkında 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak söz konusu kararnamenin 26. maddesinde bu cumhurbaşkanlığı kararnamesinde hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanacağı belirtilmiştir. Bu sebeple Kurulun yaptığı disiplin soruşturması neticesinde veya kurulun görevlendirmesi neticesinde yapılan disiplin soruşturmasıyla alınan disiplin cezalarına karşı da itiraz usulünün ve idari yargıya başvurunun aynı şekilde uygulanabileceği düşünülmektedir.

B. İptal Davası

Devlet memurları, haklarında tesis edilen disiplin cezalarının iptali için idari yargıda dava açabilirler. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi ile memur güvenliğinin sağlanabilmesi amacıyla disiplin cezalarının yargısal denetimi önemlidir⁶⁸⁸. Uyarma ve kınama disiplin cezalarına karşı kapalı olan yargı yolu, 2010 yılında yapılan anayasa değişiklikleriyle

olarak; kınama cezasına yapılan itiraz üzerine başlatılan süreçte davacının daha ağır bir disiplin cezasıyla cezalandırılması da yukarda aktarılan hak arama hürriyetiyle bağdaşmayan bir durum olmasının yanı sıra aleyhe karar verme yasağına da aykırı bir durum olacaktır.” Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2016/704, K. 2016/1587 Sayılı Karar. Bu konuya ilişkin benzer kararlar için bkz. Danıştay 3. Daire, 30 Mart 1983 Tarih ve E. 1982/2920, K. 1983/1080 Sayılı Karar, **Danıştay Dergisi**, S. 52-53, s. 177; Danıştay 12. Daire, 23 Mart 2016 Tarih ve E. 2016/704, K. 2016/1587 Sayılı Karar. Bahsedilen kararlar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 23.05.2019.

⁶⁸⁷ BALCI, s. 170.

⁶⁸⁸ IRMAK, s. 170.

açılmıştır⁶⁸⁹. İdarenin yargısal denetimine ilişkin Anayasa maddesine⁶⁹⁰ aykırı olan söz konusu düzenlemenin değiştirilmesi hukuk devleti ilkesi bakımından olumlu bir gelişme olarak kabul edilmektedir⁶⁹¹. Ancak, söz konusu Anayasa değişikliğinden önce kesinleşen disiplin cezalarının iptali için yargı makamlarına başvurmak mümkün değildir⁶⁹².

Disiplin cezasının iptali için idari yargıya başvurma süresi; idare ret cevabı veriyse ret cevabını izleyen günden itibaren, idarenin sessiz kalması durumunda ise zımni ret süresinin dolmasını izleyen günden itibaren başlamaktadır⁶⁹³. İtirazın reddinin tebliğinden itibaren altmış günlük dava açma süresi içinde idari yargı yoluna başvurulabilir⁶⁹⁴. Zımni ret süresinin dolmasını izleyen günden başlayan idari yargıya başvuru süresi dolunca, kişinin dava açma hakkı düşer⁶⁹⁵. İdare buna rağmen kendiliğinden bir ret cevabı verirse hak yeniden doğar ve süreyi yeniden başlatır.

Disiplin cezasına itiraz üzerine verilen karar disiplin cezasından ayrı düşünülemez. Bu sebeple, ret kararı üzerine açılacak iptal davasında husumetin disiplin cezasını tesis eden idareye yöneltmesi gerekmektedir⁶⁹⁶. Disiplin cezasına karşı yapılan itirazın kabulü ve cezanın ortadan kaldırılması ihtimalinde ise, disiplin suçundan mağdur olan ya da disiplin

⁶⁸⁹ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 129/3: “Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.”

⁶⁹⁰ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Md. 125/1: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılik unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.”

⁶⁹¹ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 116.

⁶⁹² “...Bu durumda, yapılan Anayasa değişikliği, değişiklikten önce kesinleşerek dava açma süresi geçen disiplin cezalarına karşı yeni dava açma süresi doğurmayacağından, davanın süre aşımı sebebiyle reddi gerekirken, esasını inceleyerek davaya konu işlemin iptali yolunda hüküm kuran idare mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.” Danıştay 12. Daire, 6 Ekim 2015 Tarih ve E. 2012/1562, K. 2015/5008 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 26.05.2019.

⁶⁹³ “...Bakılan olayda, davacının kendisine 28/02/2012 tarihinde tebliğ edilen disiplin cezasına karşı 01/03/2012 tarihinde Yüksek Disiplin Kuruluna itiraz ettiği, itirazının cevap verilmemek suretiyle reddi üzerine 28/05/2012 tarihinde bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının itirazının zımnen reddi üzerine yasal süresi içinde bakılan davanın açıldığı anlaşıldığından, işin esasına geçilerek çözümlenmesi gereken davanın süre aşımı sebebiyle reddine karar verilmesinde hukuka ve usule uyarlık görülmemiştir.” Danıştay 12. Daire, 7 Aralık 2015 Tarih ve E. 2012/9275 Sayılı Karar. Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 26.05.2019.

⁶⁹⁴ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 116.

⁶⁹⁵ Danıştay’ın buna aykırı olarak verdiği istisnai bir örnek olan Danıştay 12. Daire, 27 Ekim 2015 Tarih ve E. 2015/3443, K. 2015/5566 sayılı kararı şu şekildedir: “Davacının, disiplin cezasına itirazın son günü olan 29.9.2013 tarihini takip eden günden itibaren 60 günlük süre içinde (28.10.2013 tarihine kadar) idare tarafından cevap verilmemesi üzerine oluşan zımni ret işleminden itibaren 60 gün içinde en son 27.1.2014 gününde dava açması gerekirken, 6.5.2014 tarihinde idare mahkemesi kayıtlarına giren dilekçeyle açılan davanın süre aşımı sebebiyle esasının incelenmesi olanağı bulunmadığı, her ne kadar disiplin cezasına yapılan itirazın reddinin tebliği üzerine 60 günlük dava açma süresi içerisinde dava açılmış ise de, başlangıçta başlamış olan süre hesaba katıldığında, süre geçirildiğinden, bunun geçmiş olan dava süresini canlandırmayacağı gerekçeleri ile davanın süreaşımı yönünden reddi yolunda verilen karar ve dayandığı gerekçe, hukuk ve usule uygun olup bozulmasını gerektirecek bir sebep de bulunmadığından temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına, oyçokluğu ile karar verildi.” Karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 26.05.2019.

⁶⁹⁶ ASLAN/ALTINDAĞ, s. 116.

suçunu ihbar ederek soruşturma yapılmasını sağlayan kişinin de iptal davası açmakta menfaati bulunmaktadır⁶⁹⁷.

Memurun itiraz ettiği disiplin cezası üzerine değerlendirme yapacak olan idari makamı bağlayan aleyhte karar verme yasağı, iptal davasını değerlendirecek olan idari yargı makamını da bağlamaktadır⁶⁹⁸. Danıştay, yargı denetiminin davacının menfaatiyle sınırlı biçimde yapılması gerektiği ve dava konusu işlemle ortaya koyulan hukuki durumdan daha ağır bir durum yaratılmasının mümkün olmaması gerekçeleriyle aleyhte karar verme yasağına uyulması gerektiğini ortaya koymaktadır⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ “...Davacı tarafından, yukarda yer verilen iddialarla Öğretim Görevlisi Dr. ... hakkında disiplin cezası verilmesi istemiyle yapılan başvuru üzerine açılan disiplin soruşturması sonucu hazırlanan rapor uyarınca şikâyet edilene disiplin cezası verilmesine gerek bulunmadığına dair işlem ile davacı arasında kişisel, güncel ve meşru bir menfaat ilişkisinin var olduğu tartışmasız olup, davacının davaya konu idari işleme karşı idari yargıda sübjektif dava açma ehliyetinin bulunduğu açıktır. Bu durumda; İdare Mahkemesince davanın esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, davanın ehliyet yönünden reddedilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...” Danıştay 8. Dairesi, 5 Aralık 2014 Tarih ve E. 2014/9911 ve K. 2014/9748 Sayılı Karar, karar için bkz. Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası; E.T. 26.05.2019.

⁶⁹⁸ KAYA, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, s.76.

⁶⁹⁹ “...İdari işlemlerin iptali için dava açılabilmesi, ilgililerin menfaatlerinin ihlal edilmiş olması koşuluna bağlıdır. Getirilen bu koşulun doğal sonucu olarak, iptal davasında yargı denetiminin, davacının menfaat ilgisiyle sınırlı biçimde yapılması gerekir. İptal davasında, davacının menfaatinin, dava konusu işlemle belirlenen hukuki durumdan daha ağır biçimde ihlaline yol açacak şekilde karar verilmesine olanak bulunmamaktadır. Dava açma hakkını kullanan kişinin söz konusu Anayasal hakkını kullanması nedeniyle yargı kararıyla dava konusu işlemde daha aleyhte bir durumla karşı karşıya bırakılması düşünülemez. Bu durumda, davacının 16 ay uzun süreli durdurma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemi, daha önce aynı olay nedeniyle 24 ay uzun süreli durdurma cezası ile cezalandırıldığından bahisle iptal eden mahkeme kararı yerinde görülmemiştir.” Danıştay 10. Daire, 19 Aralık 1990 Tarih ve E. 1990/905, K. 1990/3076 Sayılı Karar.

SONUÇ

Hiyerarşi ilkesinin hâkim olduğu tüm kurumlarda disiplin sorumluluğu da kendine yer bulmaktadır. Disiplin cezaları kamu personel hukuku içinde önemli bir yere sahiptir ve kamu hizmetleri için olmazsa olmaz niteliktedir. Dolayısıyla kamu hizmeti için idarenin insan gücüne, mallara ve bütçeye ihtiyacı olduğu gibi disiplin cezalarına da ihtiyacı vardır. Bu sebeple kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi ile kurum içi düzenin ve disiplin uygulamalarının arasında mutlak bir bağ bulunmaktadır.

Disiplin yoluyla kurum içi düzen ve gereği gibi yürütülen kamu hizmetleri temel hedef olmalıdır. Diğer taraftansa bir idari usul yasası çıkarılarak disiplin sorumluluğuna ilişkin tüm sürecin objektif hukuk kurallarına bağlanması yahut Devlet Memurları Kanunu'nda eksik olan usule ilişkin düzenlemelerin eklenmesi faydalı olacaktır.

Disiplin cezalarının şeffaflığının sağlanması ve uygulama birliğinin oluşturulması, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi konusunda önem taşımaktadır. 2010 Anayasa değişiklikleri ile tüm disiplin cezalarına karşı yargı yolunun açılması bu konuda önemli bir adımdır. Danıştay'ın disiplin cezalarında şüpheden sanık yararlanır ilkesini mutlak şekilde uygulaması, disiplin amirlerinin disiplin soruşturması başlatma ve ceza verme yetkilerini kötüye kullanma ihtimalini zayıflatmaktadır. Yine, Devlet Memurları Kanunu'nda disiplin suçlarında kıyasa imkân veren hüküm bulunmasına rağmen, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kanunilik ilkesini mutlak şekilde benimseyen kararları bulunmaktadır. Son olarak, memurun işlediği disiplin suçu ile orantılı disiplin cezalarının verilmesi gerektiği aksi halde ölçülülük ilkesine aykırılık teşkil ettiğinden cezaların iptal edilmesi değerli adımlardır.

Bu olumlu gelişmelerin yanında halen başlangıcından infazına kadar disipline ilişkin tüm ayrıntıları içeren bir idari usul kanunu bulunmamaktadır. Tanık, bilirkişi, keşif incelemeleri gibi maddi gerçeğin ortaya çıkmasını destekleyici delil yöntemleri tüm disiplin cezalarını kapsayacak şekilde uygulanır halde değildir. Bu durum, hakkında soruşturma yürütülen memurun anayasal hakkı olan savunma hakkını gereği gibi kullanmasını ve maddi gerçeğin ortaya çıkmasını engellemektedir. Ayrıca disiplin amirleri yetkilerini; yalnızca bir memura hak etmediği halde disiplin soruşturması açarak değil, kendilerine gelen şikâyetlere rağmen disiplin soruşturması açmayarak da kötüye kullanabilir. Bu sebeple, disiplin amirlerinin verdiği disiplin soruşturması açmaya yer olmadığına ilişkin kararlara karşı menfaati olan kişi ya da kişilerin idari yargıda dava açabilmesini sağlayacak düzenleme de yapılmalıdır.

Memurların kariyer ilkesi gereğince mesleklerinde ilerlemeleri için büyük önem taşıyan disiplin cezalarının verilmesinde yetki, ağırlıklı olarak disiplin amirlerindedir. Bu da memurların mesleki geleceğini çoğu zaman bir kişinin iki dudağının arasından çıkacak söze bağlamaktadır. Ancak kurul ortamında kişiler görüşlerini birbiriyle paylaşma imkânı bulur. Bu sebeple kurullarda alınan kararlar görece daha objektiftir. Disiplin amirlerinin sahip oldukları yetkilerin disiplin kurulları lehine genişletilmesi bu objektifliğin sağlanması konusunda faydalı olacaktır.



KAYNAKÇA

AKGÜNER Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2016.

AKILLIOĞLU Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, TODAİE yayınları, Ankara, 1983.

AKILLIOĞLU Tekin , “Yönetimsel İşlemlerde Gerekçe İlkesi”, **AİD**, Haziran 1982, C. 15, S. 2, s. 7-19.

AKYILMAZ Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, **GÜHFD**, C. 6, S. 1-2, Yıl: 2002, s. 241-262.

AKYILMAZ Bahtiyar, “İdari İşlemlerde Gerekçe Yükümlülüğü”, **Prof. Dr. Şeref Gözübüyük’e Armağan**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

AKYILMAZ Bahtiyar, “İkibinli Yıllarda Türkiye’de İdari Usul: Yoksa Var Mı?”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü 148. Yıl Sempozyumu**, Danıştay Yayınları, Ankara, 10 Mayıs 2016, s. 201-232.

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2017.

ALCAKAPTAN Uğur, **Suçun Unsurları**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

ALTAY Evren, **Görevden Uzaklaştırma**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

ARAALAN Cemal, “Türk Hukukunda Dijital Deliller”, **Hata! Köprü başvurusu geçerli değil.**, s. 203-212.

ASLAN Onur Ender, **1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Yönetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2007.

ASLAN Onur Ender, **Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri-Tarihi ve Toplumsal Temelleri**, TODAİE Yayını, Ankara, 2006.

ASLAN Zehreddin/ALTINDAĞ Halil, **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

AYDIN Hüseyin, “*Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*”, **ABD**, Yıl: 68, S. 2010/1, s. 109-128.

AYDINOĞLU Zeynep Nihal, “*İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında İdari Yaptırımlar*”, **ÇÜHFD**, C. 2, S. 1, Yıl: 2017, s. 11-43.

BALCI Murat, “*Devlet Memuriyetinden Çıkarma Cezası*”, **THD**, C. 5, S. 44, Nisan 2010, s. 151-170.

BİLGE Necip, **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

BUCAKTEPE Adil, “*Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme*”, **GÜHFD**, C. 19, S. 2, Yıl: 2015, s. 199-224.

BULUR Alper, “*E-ispat*”, **ABD**, S. 2, Yıl: 66, s. 90-105.

BULUT Metin, “*Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek*”, **UMD**, Yıl: 6, S. 12, Aralık 2018, s. 227-278.

CANDAN Burak, “*Teknolojik Araçlardan Elde Edilen Verilerin Ceza Muhakemesi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi*”, **GSÜHFD**, C. 1, S. 2010/1, s. 1331-1340.

CANOĞLU Veysel Candan, “*Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat*”, **TBB**, C. 31, S. 138, Eylül 2018, s. 231-272.

CEM Cemil, “*Disiplin ve Disiplin Hukuku*”, **ABD**, S. 5, Yıl: 1969, s. 821-834.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006.

ÇELİK Celil, “*Memur Soruşturma Uygulamaları*”, **İBD**, C. 91, S. 6, Kasım 2017, s. 79-107.

ÇELİK Selçuk Sinan/ÇINARLI Serkan, “*Disiplin Soruşturmaları Açarak Kamu Görevlilerine "Mobbing" Uygulanması*”, **MEÜHFD**, C. 3, S. 1, Haziran 2015, s. 49-98.

ÇINARLI Serkan, “İdarî Yargıda İstinaf Aşamasında Keşif Delili”, **KÜHFD**, C. 3, S. 1, Ocak 2018, s. 11-25.

DEMİR Rıdvan, **Türk Hukukunda Memur Yükümlülüklerinin Temel Hak ve Özgürlükler Karşısında Durumu**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2018.

DEMREN DÖNMEZ Burcu, “Türk Ceza Kanununda ‘Kamu Görevlisi’ Kavramı”, **TBBD**, C. 24, S. 94, Mayıs 2011, s. 95-130.

DERDİMAN Cengiz, “Türk Disiplin Hukukunda “Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz” İlkesinin Değeri”, **MELÜHFD**, C. 3, S. 2, Aralık 2014, s. 201-218.

DÖNMEZER Sulhi/ERMAN Sahir, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Cilt I, Der Yayınları, İstanbul, 2016.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Dersleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

DURAN Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

EKİNCİ Murat, “Ceza Hukuku İlkeleri Açısından İdari Yaptırımlar”, **YBÜHFD**, S. 2017/3, s. 19-54.

EREM Faruk, “Savunma Hakkının Tarihsel Gelişimi”, **ABD**, S. 1990/2, s. 206-214.

EREN Ceren Sedef, “İtiraz Yolunda “Mahkeme” Kavramı ve Anayasa Mahkemesinin Bireysel Başvuru Yolunda “Mahkeme” Niteliği”, **TNBHD**, C. 1, S. 1, Ocak 2014, s. 123-145.

ERSÖZ, A. Kürşat, “İdari Yargılama Usulünde Tanıklık”, **AKÜHFD**, C. 5, S. 1, Haziran 2015, s. 31-48.

FEYZİOĞLU Metin, “Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”, **AÜHFD**, S. 1-4, C. 48, Yıl: 1999, s. 135-163.

FİŞ ÜSTÜN Gül, “Disiplin Soruşturmalarında Hukuka Aykırı Deliller”, **MÜHFHAD**, C. 24, S. 1, Haziran 2018, s. 17-35.

GELEGEN Taner, “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, **Danıştay Dergisi 50. Yıl Özel Sayısı**, 1973, s. 219-251.

GEYLAN Ramazan, **İşletmelerde Cezasız Disiplin**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1990.

GİRİTLİ İsmet, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975.

GÖKPINAR Mahmut, **Disiplin Hukukunda Yasak Hukuka Aykırı Deliller**, Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, 2011.

GÖLCÜKLÜ Feyyaz, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı: İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki”, **AÜSBFD**, C. 18, S. 2, Yıl: 1963.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

GÖZLER Kemal, **Mahalli İdareler Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010.

GÖZLER Kemal/KAPLAN Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2019.

GÖZLER Kemal, **Hukukun Temel Kavramları**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2015.

GÖZLER Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

GÖZÜBÜYÜK Şeref/GÖLCÜKLÜ Feyyaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

GÖZÜBÜYÜK Şeref/TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Cilt II, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

GÜLAN Aydın, “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, **İÜHF**, C. 56, S. 1-4, Yıl: 1998, s. 97-107.

GÜNAL Yılmaz, “Disiplin Cezaları”, **AÜSBFD**, C. 13, S. 2, Yıl: 1958, s. 190-21.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2015.

GÜRAN Sait, “*Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı*”, **AYD**, C: 6, Yıl: 1989, s. 37-66.

GÜRAN Sait, **Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir Deneme**, İstanbul, 1977.

HAFIZOĞULLARI Zeki, “*Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı*”, **ABD**, S. 1, Yıl: 1994, s. 20-40.

HATİPOĞLU Sezgin, “*Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Hukuku Bakımından Bağlayıcılığı*”, **Danıştay Dergisi**, S. 141, Yıl: 2016, s. 87-96.

IRMAK Yücel, “Kamu Görevlileri Hakkında Verilen Disiplin Cezalarında Yargı Denetimi”, **Mersin Barosu İdari Yargı Paneli**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2003.

KAĞITCIOĞLU Mutlu, **Kamu Personel Hukukunda Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.

KALE Harun, “*Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılmasının Disiplin Cezalarına Etkisi*”, **THD**, C. 6, S. 60, Ağustos 2011, s. 45-47.

KAMAN KARAN Nur, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003.

KANGAL Zeynel, “*Anayasal Güvence Olarak Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi*”, **CHD**, C. 6, S. 17, Aralık 2011, s. 61-106.

KANLIGÖZ Cihan, “*1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlam ve Kapsamı*”, **AÜHFD**, C. 43, S. 1, Ocak 1993, s. 170-197.

KANSU Işık, Güven Dinçer’den Dersler, **Cumhuriyet Gazetesi**, 11.06.2005.

Gürsel KAPLAN, “*İdari Yargılama Hukukunda Sözlülük Usulü ve Tanık Dinlenebilmesi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme*”, **İKÜHFD**, Yıl: 13, C. 13, S. 1, s. 33-46.

KARABULUT Ferhat/KARAPAZARLIOĞLU Ersin/TOSUN Hamza, “*Ceza Muhakemesinde Delil Kavramı ve Kovuşturma Sürecinde Hâkimlerin Delil Algısı*”, **TBBD**, C. 28, S. 120, Eylül 2015, s. 385-422.

KARABULUT Mustafa, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

KARAHANOGULLARI Onur, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

KARAHANOGULLARI Onur, “*Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri*”, **ÇYYD**, C. 8, S. 3, 3 Temmuz 1999, s. 55-77.

KARAN Nur, “*İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Devlet Memurlarının Siyasal İfade Özgürlüğü*”, **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No:4, İstanbul, 2003.

KARSLI Mehmet Rauf, **İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

KAYA Cemil, **İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

KAYA Cemil, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

KAYA Cemil, “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler*”, **AİD**, C. 38, S. 2, Haziran 2005, s. 61-87.

KAYA Cemil/AKCAN Recep, “*Medeni ve İdari Yargıda İddia ve Savunmanın Genişletilmesi veya Değiştirilmesi Yasağı*”, **İÜHFİM**, C. 67, S.1-2, Yıl: 2009, s. 123-142.

KESKİN Bayram, **Sözleşmeli Personel**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

KILINÇARSLAN Saniye, “*Disiplin Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Kanunilik İlkesi Çerçevesinde Yargısal Denetimi*”, **FHD**, C. 7, S. 62, Ocak 2015, s. 20-31.

KUNTBAY İhsan, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireylerin Korunması Hakkında Karar”, **AİD**, C. 11, S. 4, Yıl: 1978, s. 3-11.

KURT Hayrettin, “İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler”, **GÜHFD**, C. 18, S. 1, Yıl: 2014, s. 131-178.

Mustafa KUŞ, “Disiplin Suçlarında Kusurluluk”, **THD**, C. 6, S. 57, Mayıs 2011, s. 49-55.

LİVANELİOĞLU Ömer Asım, **Memur Disiplin Hukuku**, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2003.

METİN Yüksel, **Ölçülülük İlkesi-Karşılaştırmalı Bir Anayasa Hukuku İncelemesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002.

NİŞANCI Dilaver, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Disiplin Suç ve Cezalarında Kanunilik İlkesi”, **FHD**, C. 7, S. 62, Ocak 2015, s. 32-41.

OĞURLU Yücel, “Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis In Idem” Kuralı”, **AÜHFD**, C. 52, S. 2, Yıl: 2003, s. 101-124.

OĞURLU Yücel, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım-Ceza Yaptırımı Ayrımı”, **EÜHFD**, C. 3, S. 1, Yıl: 1999, s. 143-194.

OĞURLU Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2001.

OKUYUCU ERGÜN Güneş, “Soruşturmanın Gizliliği”, **AÜHFD**, C. 59, S. 2, Yıl: 2010, s. 243-275.

ONAR Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

ÖNÜT Lale Burcu, “Avrupa Birliği Personel Rejiminin Disiplin Hukuku Boyutu”, **FHD**, C. 5, S. 45, Ağustos 2013, s. 23-39.

ÖRÜCÜ Esin, “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, **İÜHFM**, C. 32, S. 2-4, Yıl: 1966, s. 782-823.

ÖZAY İl Han, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.

ÖZAY İl Han, **İdari Yaptırımlar**, Özdem Kardeşler Matbaacılık, İstanbul, 1985.

PEKCANITEZ Hakan/ATALAY Oğuz/ÖZEKES Muhammet, **Medeni Usul Hukuku**, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2018.

PINAR İbrahim, **Açıklamalı-İçtihatlı Devlet Memurları Kanunu Şerhi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006.

PINAR İbrahim/ÇALIŞKAN Öner, **Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013.

PINAR İbrahim, “*Disiplin Suçlarının ve Cezalarının Düzenlenmesinde Yasallık İlkesine Uyuma Zorunluluğu ve Kesinleşen Disiplin Cezalarının İdari Bir İşleme Ortadan Kaldırılmayacağı İlkesi*”, **THD**, C. 7, S. 74, Ekim 2012, s. 42-58.

SAĞLAM Mehmet, **Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 2003.

SANCAKDAR Oğuz/ALTINOK ÇALIŞKAN Elif/DURSUN Gizem/SEYHAN Serkan/YAĞCI Pınar, **Disiplin Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.

SANCAKDAR Oğuz, “*İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri*”, **İdari Ceza Hukuku Sempozyumu**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

SANCAKDAR Oğuz, **Memur Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2014.

SANCAKDAR Oğuz, “*Memurun Hizmet Dışı İlişkilerinin Disiplin Hukukuna Etkisi*”, **Prof. Dr. Yıldızhan Yayla’ya Armağan**, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No:4, İstanbul, 2003.

SANCAKDAR Oğuz/ US Eser/KASAPOĞLU TURHAN Mine/ÖNÜT Lale Burcu, **İdare Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2015.

SANCAKDAR Oğuz/TEPE İlker, “*Alman Federal Disiplin Kanunu ve İdari Disiplin Soruşturmalarının Temel Esasları*”, **İÜHF**, C. 69, S. 1-2, Yıl: 2011, s. 251-272.

SEVER D. Çiğdem, “*Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128. Maddesinin I. Fıkrası*”, **ABD**, S. 2013/3, s. 245-268.

SOYASLAN Doğan, “*Ceza Hukukunda Memur Kavramı*”, **AÜHFD**, C. 45, S. 1-4, Yıl: 1996, s. 41-53.

SÜSLÜ Güven, “*Disiplin Soruşturmalarında Memurun Akıl Sağlığının, Alkol Alıp Almadığının Rızası Olmaksızın Tespiti*”, **TBBD**, C. 30, S. 131, Temmuz 2017, s. 87-114.

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2017.

TAŞKIN Ahmet, “*Ceza Muhakemesinde Bilirkişiye Başvurma Zorunluluğu*”, **CHD**, C. 2, S. 3, Nisan 2007, s. 111-152.

TEKDEMİR Faruk, “*İspat Yüğü ve İkrar*”, **İBD**, C. 91, S. 4, Temmuz 2017, s. 200-213.

TEZCAN Durmuş, “*Kamu Görevlilerine Uygulanan Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Adil Yargılanma Hakkı*”, **Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2004.

TORTOP Nuri, “*Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları*”, **AİD**, C. 8, S. 2, 1975, s. 89-100.

TURABİ Selami, “*Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*”, **CHD**, C. 7, S. 20, Aralık 2012, s. 87-110.

TUTUM Cahit, **Personel Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976.

TUTUMLU Mehmet Akif, **Türk Ceza Hukukunda Haksız Tahrik**, Adil Yayınevi, Ankara, 1999.

TÜRAY Aras, “*Ceza Hukuku Bağlamında Kamu Görevlisi Kavramına İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme*”, **YÜHFD**, C. 14, S. 2, Aralık 2017, s. 355-377.

TÜRK HUKUK KURUMU, **Türk Hukuk Lügati**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1991.

ULUKAPI, Ömer; "*Bilirkişi Raporu ve Bilirkişi Raporunun Delil Olarak Değeri*", **SÜHFD**, C. 9, S. 3-4, Yıl: 2001, s. 191-208.

ULUSOY Ali, **İdari Yaptırımlar**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

ULUSOY Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004.

UZ Abdullah, **Disiplin Cezalarının Üst Kademe Yöneticiliklere Etkisi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

ÜNVER Yener/ HAKERİ Hakan, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Cilt I, Adalet Yayınevi, Ankara, 2012.

ÜZÜLMEZ İlhan, **Türk Hukukunda Tekerrür**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003.

YASİN Melikşah, **İdari Yargılama Usulünde İspat**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

YAYLA Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2009.

YEŞİL İsmail, "*Anayasal İlkeler Çerçevesinde Disiplin Cezaları*", **THD**, C. 5, S. 52, Aralık 2010, s. 19-38.

YILDIRIM Akif, "*Disiplin Soruşturmalarında "Hükmün Açıklanmasının Geri Bırakılması" Kararlarına Dayanılması Masumiyet Karinesinin İhlali Sayılır mı?*", **THD**, C. 9, S. 95, Temmuz 2014, s. 119-123.

YILDIRIM Ramazan, "*Türk Askeri Disiplin Hukukuna Kısa Bir Bakış*", **AYİMD**, S.14, s. 81-126.

YILDIRIM Turan/YASİN Melikşah/KAMAN Nur/ÖZDEMİR Eyüp/ÜSTÜN Gül/OKAY TEKİNSOY Özge, **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2018.

YILDIRIM Turan, "*Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı*", **AYD**, S. 18, Yıl: 2001, s. 438-450.

YÜZBAŞIOĞLU Cihan, "*Ceza Yargılamalarının Disiplin Yargılamaları Bakımından Etkisi*", **GSÜHFD**, C. 11, S. 1, Ocak 2014, s. 687-716.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, Cilt I, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

ZANOBINI Guido, **İdari Müeyyideler** (Çev. Yılmaz Günel), Sevinç Matbaası, Ankara, 1964.

