



Sosyal Bilimler  
Enstitüsü

T.C.  
MARMARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA  
DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN HUKUKU  
İLKELERİNİN  
İNCELENMESİ**

Yüksek Lisans Tezi

AYGÜL AMİNE ERDOĞMUŞ

İSTANBUL, 2025

T.C.  
MARMARAÜNİVERSİTESİ  
SOSYALBİLİMLERENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

**EXAMINATION THE PRINCIPLES OF DISCIPLINARY LAW  
FOR CIVIL SERVANTS IN THE LIGHT OF  
CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS**

Yüksek Lisans Tezi

AYGÜL AMİNE ERDOĞMUŞ

Tez Savunma Jürisi

1. Tez Danışmanı : Prof. Dr. ABDULLAH SEZER
2. Üye :
3. Üye :
4. Üye :

İSTANBUL, 2025

## ÖZET

### ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŞIĞINDA DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN HUKUKU İLKELERİNİN İNCELENMESİ

“Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku İlkelerinin İncelenmesi” ismini haiz bu incelemede, kamu görevlilerine ilişkin olarak uygulanan disiplin hükümlerinin tabi olduğu anayasada yer verilen ilkeler, kanunlarda yer verilen ilkeler ve içtihadilkeler üzerinde durulacaktır. Bu incelemede yer verilen, disiplin hukukuna uygulanan ilkelerin bazıları evrensel hukuk metinlerinde, bazıları Anayasamızda, bazıları ise farklı yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Bunların dışında yer alan bir kısım ilkeler ise yargı içtihatları ile ortaya çıkmıştır. Anayasa Mahkemesinin bu ilkeleri nasıl yorumladığı, nasıl uyguladığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tezin ilk bölümünde, disiplin hukukuna ilişkin ilkeler ve bu ilkelerin irdelendiği Anayasa Mahkemesi kararları incelenmeden evvel, kavram olarak; kamu görevlisi, disiplin soruşturması, disiplin suçu, disiplin cezası ile Türk disiplin mevzuatı üzerinde durulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde ise; disiplin mevzuatına uygulanabilecek ilkeler; anayasal ilkeler, yasal ilkeler ve içtihadî üzerindedurulmak suretiylebu ilkelere ilişkin doktrindeki farklı görüşler ortaya konularak Anayasa Mahkemesinin konuya yaklaşımı değerlendirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Disiplin Suçu ve Cezası, Anayasa Mahkemesi kararları, Disiplin Hukuku

## ABSTRACT

### EXAMINATION THE PRINCIPLES OF DISCIPLINARY LAW FOR CIVIL SERVANTS IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS

In his study titled “Examination The Principles Of Disciplinary Law For Civil Servants In The Light Of Constitutional Court Decisions” the principles included in the constitution, principles included in laws and jurisprudential principles that are subject to disciplinary provisions applied to public officials will be emphasized. Some of the principles applied to disciplinary law included in this study are included in universal law texts, some in our Constitution and some in different legal regulations. Some principles other than these have emerged through judicial precedents. It has been tried to reveal how the Constitutional Court interprets and applies these principles

In the first part of the thesis, before examining the principles of disciplinary law and the Constitutional Court decisions in which these principles are examined, the concepts of public servant, disciplinary investigation, disciplinary crime, disciplinary punishment and Turkish disciplinary legislation are emphasized.

In the second part of the thesis; the principles that can be applied to disciplinary legislation; constitutional principles, legal principles and jurisprudence are emphasized, and the different views in the doctrine regarding these principles are revealed and the approach of the Constitutional Court to the subject is evaluated.

**Keywords:** Disciplinary Crime and Punishment, Constitutional Court Decisions, Disciplinary Law

## ÖNSÖZ

“Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku İlkelerinin İncelenmesi” adlı bu çalışmada, tezimin hazırlanma aşamasında deneyim ve bilgilerinizi paylaşarak yardımcı olan danışmanım sayın Prof. Dr. Abdullah SEZER’e, tezimi hazırlarken göstermiş olduğunuz desteği için eşim Olcay ERDOĞMUŞ’a ve aileme teşekkür ederim.

Aygül Amine ERDOĞMUŞ

İstanbul, 2025

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM DISİPLİN HUKUKUNUN GENEL ÇERÇEVESİ .....	3
<b>I. Kamu Görevlisi .....</b>	<b>3</b>
A. 1982 Anayasası'na göre 'Kamu Görevlisi' Kavramı .....	4
B. Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Tasnif.....	7
1. Memur.....	7
2. Sözleşmeli Personel .....	8
3. Geçici Personel .....	9
4. İşçiler .....	10
C. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Kapsamında 'Kamu Görevlisi' Kavramı .....	10
<b>II. Disiplin Suçu- Disiplin Cezası- Disiplin Soruşturması Kavramları.....</b>	<b>12</b>
A. Disiplin Suçu.....	13
B. Disiplin Cezası .....	14
1. Genel Olarak .....	14
2. Disiplin Cezasında Amaç .....	15
C. Disiplin Soruşturması .....	16
1. Disiplin Soruşturması Açılması Kararı .....	17
2. Disiplin Soruşturmasında Zamanaşımı .....	17
3. Görevden Uzaklaştırma.....	20
4. Soruşturmanın Yapılması.....	21
5. Soruşturma Raporunun Düzenlenmesi.....	22
6. Disiplin Cezası Kararının Alınması .....	22
7. Disiplin Cezasının Uygulanması .....	23
<b>III. Türk Disiplin Mevzuatı.....</b>	<b>24</b>
A. Genel Olarak .....	24
B. Devlet Memurları Kanunu'nun Kapsamı .....	25
C. Disiplin Hükümlerinin Düzenlendiği Diğer Kanunlar.....	26

D. Kamu Görevlisinin Ödev ve Sorumlulukları.....	29
E. Devlet Memurları Kanunu'nda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları .....	30
1. Uyarma Cezası.....	32
2. Kınama Cezası.....	33
3. Aylıktan Kesme Cezası.....	34
4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası.....	35
5. Devlet Memurluğundan Çıkarma Cezası .....	37
<b>IV. Devlet Memurları Kanunu Kapsamındaki Kamu Görevlilerinin Ödev ve Sorumlulukları ile</b>	
<b>Tabi Olduğu Yasaklar .....</b>	<b>38</b>
A. Kamu Görevlilerinin Ödev ve Sorumlulukları .....	39
B. Kamu Görevlilerinin Tabi Olduğu Yasaklar .....	47
C. Hizmet İçi-Hizmet Dışı Fiiller .....	57
<b>İKİNCİ BÖLÜM DİSİPLİN HUKUKUNA İLİŞKİN İLKELER.....</b>	<b>59</b>
<b>I. Doktrinde Disiplin Hukukuna İlişkin İlkeler .....</b>	<b>59</b>
<b>II. Disiplin Hukuku İlkelerinin Normlar Hiyerarşisi Bağlamında Yeri ve Önemi .....</b>	<b>62</b>
A. Disiplin Hukukunda İlkeler .....	62
B. Genel Olarak Normlar Hiyerarşisi Kavramı .....	62
C. Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Normlar Hiyerarşisinin Disiplin Hukuku	
İlkelerine Etkisi .....	63
<b>III. Disiplin Hukukuna İlişkin İlkelerin İrdelenmesi.....</b>	<b>65</b>
A. Disiplin Hukukuna Doğrudan Uygulanabilecek Anayasal İlkeler .....	65
1. Kanunilik İlkesi .....	65
a. Kanunla Düzenleme İlkesi .....	67
b. Belirlilik İlkesi.....	73
c. Kıyas Yasağı İlkesi .....	78
d. Geçmişe Uygulanma Yasağı ilkesi .....	81
2. Savunma Hakkı İlkesi .....	83
a. Savunma Hakkının Tanımlanması.....	83
b. Doğrudan Disiplin Cezası Verme Yasağı .....	85
d. Savunma Hakkının Kullanımı .....	89
e. Aleyhe Beyanda Bulunmaya Zorlamama İlkesi .....	91
f. Disiplin Soruşturması kapsamında Savunma Hakkının Kullanımı ile İfade Verilmesi	93
g. Savunma Hakkının Kullanılması Kapsamında Bilgi Edinme Hakkı .....	95
3. Yargı Yolu Güvencesi ilkesi .....	98

a. Hak Arama Hürriyeti ve Mahkemeye Erişim Hakkı .....	98
b. Disiplin Cezasına Karşı Yargı Yolunun Açık Olması .....	101
c. Yargı Yolu Kapalı Olan Disiplin Cezalarında Savunma Hakkının İncelenmesi .....	106
B. Disiplin Hukukuna Dolaylı Olarak Uygulanabilecek Anayasal İlkeler; .....	107
1. Ölçülülük İlkesi .....	108
a. Genel Olarak Ölçülülük İlkesi .....	108
b. Disiplin Hukukunda Ölçülülük İlkesi .....	111
2. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi .....	113
a. Genel Olarak ‘‘Şüpheden Sanık Yararlanır’’ İlkesi .....	113
b. Disiplin Hukukunda ‘‘Şüpheden Sanık Yararlanır’’ İlkesi .....	114
3. Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi .....	118
a. Genel Olarak Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi .....	118
b. Disiplin Hukukunda Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi .....	120
4. Lehe Kanununun Uygulanması İlkesi .....	121
a. Genel Olarak Lehe Kanununun Uygulanması İlkesi .....	121
b. Disiplin Hukukunda Lehe Kanununun Uygulanması İlkesi .....	123
5. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi .....	127
a. Genel Olarak Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi .....	127
b. Disiplin Cezasında Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi .....	128
C. Disiplin Hukukuna Uygulanabilecek Kanuni İlkeler .....	130
1. Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi .....	130
a. Genel Olarak Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi .....	130
b. Disiplin Hukukunda Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi .....	130
2. Kanunda Tekrarlanan veya Somutlaştırılan Anayasal İlkeler .....	131
a. Genel Olarak .....	131
b. Savunma Hakkı İlkesi .....	132
D. Disiplin Hukukuna Uygulanabilecek İctihadi İlkeler .....	133
1. Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi (Non Bis In Idem) .....	133
a. Genel Olarak Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi .....	133
b. Disiplin Cezasında Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi .....	136
2. Geri Alma Yasağı İlkesi .....	141
a. Genel Olarak İşlemin Geri Alınması .....	141
b. Disiplin Cezası İşleminin Geri Alınması .....	142
3. Gerekçe İlkesi .....	147

a. Genel Olarak Gerekçe İlkesi .....	147
b. Disiplin Cezasında Gerekçe İlkesi .....	149
<b>SONUÇ.....</b>	<b>151</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>156</b>
I. Kitaplar, Makaleler, Tezler , İnternet Kaynakları .....	156
A-Kitaplar .....	156
B-Makaleler .....	157
C. Yüksek Lisans Tezleri .....	162
D. İnternet Kaynakları .....	163
II. KARARLAR DİZİNİ.....	164
A-Anayasa Mahkemesi Kararları (Norm Denetimi).....	164
B-Anayasa Mahkemesi Kararları (Anayasa Şikayeti ) .....	165
C. Danıştay, Bölge İdare Mahkemesi Kararları .....	167
1. Danıştay Kararları.....	167
2. Bölge İdare Mahkemesi Kararları .....	168

## KISALTMALAR

<b>AİHMK</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararı
<b>AYMK</b>	: Anayasa Mahkemesi Kararı
<b>B No</b>	: Başvuru Numarası
<b>C</b>	: Cilt
<b>CBK</b>	: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
<b>D</b>	: Daire
<b>DÜHFD</b>	: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>E</b>	: Esas No
<b>HAGB</b>	: Hükümün açıklanmasının geri bırakılması
<b>K</b>	: Karar No
<b>§</b>	: Paragraf
<b>m.</b>	:Madde
<b>R.G</b>	: Resmi Gazete
<b>SBF</b>	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>SDÜHFD</b>	: Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>ss</b>	: Sayfa aralığı
<b>Sy</b>	: Sayı
<b>s</b>	: Sayfa
<b>TBBD</b>	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>vb</b>	: ve benzeri
<b>Y</b>	: Yıl
<b>YBHD</b>	: Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Dergisi

## GİRİŞ

Disiplin cezaları; kamu personelleri, kamu kurumu vasfında meslek kuruluşlarında görev yapan kişiler ile bu kuruluşlara üye olanları, yargı organı, üniversite ile kolluk kuvvetleri mensupları, silahlı kuvvetler mensupları ile öğrencilere ilişkin olarak tesis edilebilen, ilgili kurum ve kuruluş içerisindeki düzenin tesis edilmesi, kurum ve kuruluşta bozulan düzeninin yeniden temin edilmesi ve kamu hizmetinin ve kamu gücünün gereği gibi yürütülmesi amacıyla uygulanan idari işlemler olarak tanımlanabilir.

Disiplin cezaları, idari yaptırım türlerinden biri olmakla birlikte, doğrudukları neticeler itibarıyla idari yaptırımlar içinde önemli ve farklı bir yerde konumlandırılabilir. Kamu görevlisini hem maddi hem de manevi olarak etkileyen, kimi durumda kamu görevinin son bulması gibi ağır sonuçları da olan disiplin cezalarının ve disiplin cezası tesis edilene kadar gerçekleşen idari soruşturma sürecinin ilkelere tabi olması, disiplin cezasıyla karşı karşıya kalabilecek kimse açısından son derece önemlidir.

Kamu görevlisi hakkında tesis edilen disiplin cezalarına karşı idari yargı nezdinde dava açılması, şahsının idari yargı hakimisi olması sebebiyle hem konuyu doktrinel olarak ortaya koymak hem idari mahkemelerin konuya bakış açısını güncel kararlar kapsamında değerlendirmek hem de Anayasa Mahkemesinin disiplin hukukuna ilişkin mevzuata ve kamu görevlisine uygulanan disiplin cezası bağlamında yapılan bireysel başvurularda dikkat ettiği hususları sistematik olarak açıklamak amacıyla tez konusu olan “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku İlkelerinin İncelenmesi” isimli konu seçilmiştir.

Disiplin soruşturmasının başlatılmasından disiplin cezası verilmesine kadar geçen sürece ilişkin olarak, daha genel bir kavramla nitelendirmek gerekirse disiplin hukukuna ilişkin olarak, her bir disiplin mevzuatını kapsar nitelikte genel bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte, disiplin suç ve cezaları bir takım ilkelere tabidir. Bu ilkelerin bir kısmı Anayasa’da açıkça belirtilmiş (kanunilik ilkesi, yargı yolu güvencesi ilkesi, savunma hakkı ilkesi), bir kısım ilkeler Anayasa’da açıkça disiplin suç ve cezaları için düzenlenmiş olduğu belirtilmiş olmamasıyla birlikte, Anayasa’da düzenlenen hükmün niteliğine uygun düştüğü ölçüde disiplin suç ve cezalarına uygulanacağı kabul edilmiş, ilkelerin bir kısmı ilgilikanunda yer almış iken bir kısmı da hukukun genel ilkelerinden, doktrinel görüşlerden yola çıkılarak içtihadı olarak oluşturulmuştur.

Kamu görevlilerinin tabi olduğu mevzuatın çeşitli olması, disipline ilişkin hükümlerin her bir mevzuat kapsamında ayrı ayrı değerlendirilmesi dışında belli bir sistematik halinde değerlendirilmesinin konunun daha iyi anlaşılabilmesi için elzem olması sebebiyle Anayasa

hukukunun temel konularından biri olan normlar hiyerarşisi konusu odak noktası alınmak suretiyle, disiplin hukukuna ilişkin ilkeler Türk hukuku açısından irdelenmeye çalışılmıştır.

Tüm bu saptamalardan yola çıkılarak tezimiz iki ana bölüm ve sonuç kısmından oluşturulmuştur. Tezimizin “Disiplin Hukukunun Genel Çerçevesi” başlıklı ilk bölümünde, disiplin hukukuna ilişkin ilkeler irdelenmeden evvel, disiplin soruşturması başlatılmasından disiplin cezası verilmesine kadar geçen sürece ilişkin olarak, daha kapsamlı bir kavramla nitelendirmek gerekirse disiplin hukukuna ilişkin genel kavramlar olan; kamu görevlisi, disiplin soruşturması, disiplin suçu, disiplin cezası ile Türk disiplin mevzuatı irdelenmiştir.“Disiplin Hukukuna İlişkin İlkeler” başlıklı ikinci bölümde ise; Türk hukuku doktrininde disiplin hukukuna ilişkin ilkeler, disiplin hukuku ilkelerinin normlar hiyerarşisi bağlamında yeri ve önemi açıklanarak disiplin hukukuna ilişkin ilkeler; doğrudan uygulanabilecek anayasal ilkeler, dolaylı olarak uygulanabilecek anayasal ilkeler (diğer anayasal ilkeler de denilebilir.), kanuni ilkeler ve içtihadi ilkeler olarak dört ana başlık olarak incelenmiştir. Tezimizin üçüncü bölümü olan sonuç kısmında ise, tezin önceki iki bölümünde irdelenen konular ve aktarılan Mahkeme kararlarından yola çıkılarak varılan sonuçlar ortaya konulmuştur.

Tezimizin ilk iki bölümünde yapılan incelemelerde, esasen disiplin hükümlerini ihtiva eden kanunlardan ve disipline dair hükümleri ihtiva eden tanzim edici işlemlerden, Danıştay’ın ilgili Daire içtihatlarından, İdare Hukuku, Ceza Hukuku, Anayasa Hukuku alanlarındaki temel yapıtlardan ve özellikle Anayasa Mahkemesi kararlarından yararlanılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### DİSİPLİN HUKUKUNUN GENEL ÇERÇEVESİ

İdari yaptırım türlerinden biri olan disiplin cezaları; kamu görevlileri, öğrenciler, oda üyeleri (Esnaf ve Sanatkarlar Odaları üyeleri, Türkiye Odalar ve Borsalar üyeleri, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği üyeleri gibi) bazı meslek mensupları (avukatlar, milletvekilleri, bilirkişiler, dış hekimliği mesleğine mensup olanlar, banka memurları gibi) hakkında tesis edilebilir. Bu çalışmada ağırlıklı olarak kamu görevlileri hakkında tesis edilen disiplin cezaları irdelendiğinden, öncelikli olarak kamu görevlisi kavramı, kamu görevlisi hakkında yapılan disiplin soruşturması vetesis edilen disiplin cezaları ile disiplin cezalarına dayanak disiplin suçları üzerinde durulacaktır.

#### I. Kamu Görevlisi

Başta Anayasalarımız olmak üzere kanunlar, diğer mevzuatlar ve içtihatlarla bakıldığında, 'kamu görevlisi', 'kamu hizmeti görevlisi', 'diğer kamu görevlileri', 'memur', 'kamu personeli' gibi çeşitli kavramlar karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramlar aynı veya benzer kavramlar gibi görünse de, farklı mevzuatlarda farklı anlamlar ihtiva ettiği görülmektedir.<sup>1</sup>

Kamu görevlisi kavramına ilişkin farklı tanımlamalar bulunmaktadır. Özay'a göre;<sup>2</sup> kamu görevlisi; "*idareyi soyut bir örgütten, işleyen somut bir organizmaya dönüştüren; haklarla olanaklar sağlayan, yasaklarla kayıtlamalar koyan, işlem ve eylemleri icra eden, onun bünyesindeki ve kadrosundaki çeşitli hukuki statülerdeki görevliler*" olarak tanımlanabilir, Odyakmaz/Kaymak/Ercan'a göre,<sup>3</sup> kamu görevlisi "*asıl özlük hakları kamu hukuku normlarıyla tanzim edilen kamu çalışanları*" olarak tanımlanabilir.

Kamu görevlisi kavramı, "dar manada kamu görevlisi" ve "geniş manada kamu görevlisi" olarak birden fazla anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Geniş manada kamu görevlisi kavramı; kamukurum ve kuruluşunda görev icra eden ve bağlı olduğu mevzuatı birbirinden farklı olan tüm kamu çalışanlarını içerir. Dar manada kamu görevlisi kavramı ise, kamu kuruluşlarında belirli kadroya bağlı olarak çalışan ve özel hukuk düzenlemelerine bağlı olarak görev yapanlar dışında kalan kamu görevlilerini kapsar. Kamu kurumlarında çalışan işçiler, dar anlamda kamu görevlisi tanımının dışında kalmaktadır.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Durmuş, A. A. "Memur Disiplin Hukuku", Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 51.

<sup>2</sup> Özay, İ. H. "Günüşiğında Yönetim", Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 983.

<sup>3</sup> Odyakmaz, Z./Kaymak, Ü./Ercan, İ. "Anayasa Hukuku İdare Hukuku", On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s.431.

<sup>4</sup> Eren, H. "1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı." Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 1998, ss. 55-87, s.55.

## A. 1982 Anayasası'na göre 'Kamu Görevlisi' Kavramı

09/11/1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete'de (Mükerrer) yayımlanarak yürürlüğe giren 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda (diğer bir değişle 1982 Anayasası'nda), memurlar ve amme hizmeti gören görevlilerle ilgili genel hükümler Anayasa'nın 128.maddesinde düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" genel başlığının altında "Genel ilkeler" başlıklı 128.maddesinde; *"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. 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. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir."* hükmüne, "Görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence" başlıklı 129.maddesinde ise; *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır."* düzenlemesiyle, 'memur ve diğer kamu görevlileri' kavramlarından bahsedilmiş fakat bu iki kavramın içeriğine ilişkin bir açıklama yapılmamıştır.

1924 Anayasası'nda ise, kamu görevlilerine ilişkin ayrıntılı bir düzenleme yer almamaktadır. Kamu görevlilerine ilişkin olarak 1924 Anayasası'nın 92.maddesinde<sup>5</sup>, devlet memuriyetine giriş hakkının düzenlendiği, 93.maddesinde<sup>6</sup>, memurların vasfının, tabi olduğu hükümlerin, görevinin, maaşının, ödeneğinin, yükselmesinin, azlinin, ilerlemesinin kanunla düzenleneceğinin belirtildiği, 94.maddesinde<sup>7</sup> ise, kanuna aykırı emire uymanın memuru sorumluluktan kurtarmayacağı

<sup>5</sup> 1924 Anayasası'nın 92.maddesinde; "Hukuku siyasiyeyi haiz her Türk ehliyet ve istihkakına göre Devlet memuriyetlerinde istihdam olunmak hakkını haizdir. " hükmü yer almaktadır.

<sup>6</sup> 1924 Anayasası'nın 93.maddesinde; "Bilümum memurların evsafı, hukuku, vezaifi, maaş ve muhassasatı ve sureti nasp ve azilleri ve terfi ve terakkileri kanunu mahsus ile muayyendir." hükmü yer almaktadır.

<sup>7</sup> 1924 Anayasası'nın 94.maddesinde; " Kanuna muhalif olan umurda âmire itaat memuru mesuliyetten kurtarmaz." hükmü yer almaktadır.

düzenlenmiştir. Ancak, 1924 Anayasası'nın öngörmüş olduğu genel mahiyetteki bir kanun 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde çıkarılmamıştır.<sup>8</sup>

1961 Anayasası'nın 117.maddesi<sup>9</sup>, 118.maddesi<sup>10</sup> ile 119.<sup>11</sup>maddesinde ise, memurlarla ilgili genel hükümlere yer verilmiştir. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde yer alan düzenlemede yalnızca memurlardan söz edilirken, 1982 Anayasası'nda memurlar yanında diğer kamu görevlilerinden bahsedilmektedir.<sup>12</sup>

1982 Anayasası'nın, bu hükümlerle kamuda görev yapan kimseler için genel bir düzenleme yaptığı ve ülkedeki finansal, kültürel, sosyal ve teknolojik gelişmeleri de göz önünde tutarak, tüm kamu görevlilerini "memur" kavramıyla tanımlamak yerine, memurlar dışında kamu hizmeti görevini ifa eden kimseleri de kapsayacak şekilde "diğer kamu görevlileri" ifadesine yer vermiştir.<sup>13</sup>

Ayrıca 1982 Anayasası'nın 128'nci maddesinde, memurların yanında diğer kamu görevlileri kavramına yer verildiği, ayrıca kamu iktisadi teşebbüslerinin de bu madde kapsamına alındığı görülmektedir. Bu ilave; Milli Güvenlik Konseyi tarafından genel idare esaslarına göre yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin yalnızca devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde değil ayrıca KİT'lerde de bulunduğu gerekçesiyle yapılmıştır.<sup>14</sup>

Günümüzde, 'memurlar' dışında kalan 'diğer kamu görevlilerini' tanımlayan, açıklığa kavuşturan yasal bir mevzuat bulunmamaktadır.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Kanlıgöz, C. "1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı." Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 43, sayı 1-4, 1993, ss. 169-201, s.172.

<sup>9</sup> 1961 Anayasası'nın 117.maddesinde; "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

<sup>10</sup> 1961 Anayasası'nın 118.maddesinde; " Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnadolunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez. Disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. Asker kişiler hakkındaki hükümler saklıdır." hükmü yer almaktadır.

<sup>11</sup> 1961 Anayasası'nın 119.maddesinde; " (Özgün hali) Memurlar ve kamu iktisadî teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasî partilere üye olamazlar. Memurlar ve kamu iktisadî teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken vatandaşlar arasında, siyasî kanaatlarından dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar. Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sâbit olanlar, kamu hizmetinden temelli çıkarılır. " hükmü yer almaktadır.

Hükmün değiştirilmiş hali; "1 )Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar, siyasî, partilere ve sendikalara üye olamazlar. Memurlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanlar, görevlerini yerine getirirken, vatandaşlar arasında siyasî kanaatlerinden dolayı herhangi bir ayırım yapamazlar.Bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hizmetinden temelli çıkarılır.İşçi niteliği taşımayan kamu hizmetlilerinin meslekî menfaatlerini korumak ve geliştirmek amacını güden kuruluşların bağlı olacakları hükümler kanunla düzenlenir." şeklindedir.

<sup>12</sup> Pınar, İ. " 4483 sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usulleri", Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2003, s. 54

<sup>13</sup> Durmuş, A.A. "Memur Disiplin Hukuku", Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 53.

<sup>14</sup> Taşkın, A. "Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku", Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.26.

<sup>15</sup> Dönmez Demren B. "Türk Ceza Kanununda 'Kamu Görevlisi' Kavramı." Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 94, 2011, ss. 95-130,s.99.

Bu hususa ilişkin olarak, 25.11.2010 tarih ve 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un (...) 4- 9. maddesinin;a- (2) numaralı fıkrasının<sup>16</sup>,b- (3) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinin,Anayasa'nın 2., 7., 73. ve 128. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptalleri istemiyle Anayasa Mahkemesinin E:2011/16 sayılı dosyasında dava açıldığı, Anayasa Mahkemesinin 27.09.2012 tarih ve E.2011/16, K.2012/129 sayılı kararında;“(…) A-Kanun'un 4. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının İncelenmesi; (...) Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasında, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü nezdinde kurulan Tapu ve Kadastro Kurulunun, Genel Müdürün veya incelenen konunun niteliğine göre görevlendireceği bir genel müdür yardımcısının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Tapu Dairesi Başkanı ve Kadastro Dairesi Başkanı ile Genel Müdür tarafından görevlendirilecek dört üyeden oluşacağı; dava konusu (2) numaralı fıkrasında ise anılan dört üyenin ikisinin kadastro ve teknik, diğer ikisinin de tapu ve hukuk konularında bilgi ve deneyim sahibi kişiler arasından Genel Müdür tarafından görevlendirileceğinin belirtildiği, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında, '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.' hükmünün yer aldığı, bu hüküm uyarınca fıkra da belirtilen nitelikteki görevlerin memur veya diğer kamu görevlileri dışındaki kimseler tarafından yürütülmesinin mümkün olmadığı, Kanun'un 4. maddesinin (1) numaralı fıkrasıyla Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü nezdinde kurulan Tapu ve Kadastro Kurulu, Genel Müdürlüğe intikal eden tapu ve kadastroyla ilgili konulara ilişkin uygulama ve görüş farklılıklarını giderme görevine sahip olduğu, bunun Devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olduğu, dolayısıyla, söz konusu görevin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca ancak memur veya diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği, dava konusu kuralla, kamu hizmetini asli ve sürekli görev olarak genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli Tapu ve Kadastro Genel Kuruluna, memur ya da diğer kamu görevlisi niteliği taşımayanların atanabilmesine imkân tanınmakta olduğundan kuralın Anayasa'nın 128. maddesine aykırı olduğu” gerekçesiyle iptaline hükmedilerek,devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca ancak memur veya diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği, bu görevlerin ‘‘memur veya diğer kamu görevlileri’’ dışındaki kimseler tarafından yürütülmesinin mümkün olmadığı açıkça belirtilmiştir.

<sup>16</sup> 6083 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Tapu ve Kadastro Kurulu” başlıklı 4. maddesinde; “(1) Genel Müdürlüğe intikal eden tapu ve kadastroyla ilgili konular ile bunlara ilişkin uygulama ve görüş farklılıklarını gidermek üzere Tapu ve Kadastro Kurulu kurulmuştur. Kurul; Genel Müdürün veya incelenen konunun niteliğine göre görevlendireceği bir genel müdür yardımcısının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Tapu Dairesi Başkanı ve Kadastro Dairesi Başkanı ile Genel Müdür tarafından görevlendirilecek dört üyeden oluşur.(2) Genel Müdür tarafından görevlendirilecek üyelerin ikisi kadastro ve teknik, ikisi de tapu ve hukuk konularında bilgi ve deneyim sahibi kişiler arasından seçilir.” hükmü yer almaktadır.

Sonuç itibariyle, yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda memur kavramının açık bir tanımın yapılmadığı, farklı kanunlarda farklı memur tanımları bulunabileceği, bu tanımların sadece yer aldıkları kanun açısından yürürlükte ve geçerli olduğu, genel nitelik göstermediği anlaşılmaktadır.<sup>17</sup>

## **B. Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Tasnif**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, dört grup kamu görevlisi sayılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4.maddesinde; kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yerine getirileceği düzenleme altına alınmış, aynı Kanun'un 5.maddesinde ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumların<sup>18</sup> dördüncü maddede belirtilen dört istihdam türü dışında görevli çalıştıramayacağı belirtilmiştir.

### **1. Memur**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4.maddesinde; "A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.(...)" hükmüne yer verilmiş, aynı Kanun'un 36.maddesinde ise;bu Kanuna tabi kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurların sınıflarını; genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, avukatlık hizmetleri sınıfı, din hizmetleri sınıfı, emniyet hizmetleri sınıfı, jandarma hizmetleri sınıfı, sahil güvenlik hizmetleri sınıfı , yardımcı hizmetler sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı ve milli istihbarat hizmetleri sınıfı olarak belirlemiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memur kavramına dahil olan sınıfları arttırarak, yardımcı hizmetler sınıfı kapsamında çalışan kimseyi de memur olarak değerlendirmiştir.<sup>19</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu öncesinde Anayasa Mahkemesi kararları ve Yargıtay içtihatlarına göre bu personel ceza yargılaması açısından memur sayılmamakta idi.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Akgüner, T./Berk, K. "İdare Hukuku", Der Yayınevi, İstanbul, 2017, s. 563.

<sup>18</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1/1.maddesinde; "Bu Kanun, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanır." hükmü yer almaktadır.

<sup>19</sup> Taşkın, A. "Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku", Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 30.

<sup>20</sup> Durmuş, A.A. "Memur Disiplin Hukuku", Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 54.

## 2. Sözleşmeli Personel

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesinde; ‘‘B) Sözleşmeli personel:Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.’’ hükmüne yer verilerek sözleşmeli personel tanımlanmaya çalışılmıştır.

Sözleşme kapsamında görev yapan personele ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;’’ (...) *Genel kabul gören tanımı ile sözleşmeli personel, sözleşme ile çalışan ve işçi statüsünde olmayan personeldir. Bu tür personelin istihdamında akdi bir durum söz konusudur. Sözleşme ile bireyin hak ve yetkileri, yükümlülükleri, çalışacağı kurumla olan ilişkileri düzenlenmektedir. Böylece sözleşme, taraflar için yeni hukuksal durumlar meydana getirmektedir. Bu nitelikteki personelin devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalıştırılması imkânının bulunup bulunmadığının, kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 128. maddesine göre belirlenmesi gerekmektedir.*’’ ifadeleri kullanılmıştır.<sup>21</sup>

23/7/1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Yasası kapsamında görev icra eden sözleşmeli personelin çalıştırılmasına yönelik esaslar 28/6/1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak uygulanmaya başlayan‘‘Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’’ isimli düzenlemede hüküm altına alınmıştır.

Sözleşmeli personele, disiplin hükümleri bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanıp uygulanmayacağı üzerinde durmak gerekmektedir. Bu konuya ilişkin olarak, sözleşmeli veteriner olarak görev yapan kişinin, sözleşme hükümlerine aykırı olarak kazanç getirici faaliyette bulunduğundan bahisle sözleşmesinin (...) tarihinden itibaren geçerli olmak üzere feshedilmesi işlemine kar açılan davada, Danıştay'ın 12.Dairesinin 23.03.2017 tarih ile E:2016/6676, K:2017/919 numaralı kararında; ‘‘(...) 16.06.1978 günlü, 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve 28.06.1978 günlü, 16330 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve Genel Bütçeye dahil dairelerde, katma bütçeli idarelerde, döner sermayeli kuruluşlarda, belediyelerde, özel idarelerde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde, özel Bütçeli İdareler ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılan personel ile ilgili

<sup>21</sup> AYM, E.2024/26, K.2024/83, 14/03/2024 tarihli kararı, benzer ifadeler için bkz. AYM, E.1995/11, K.1995/63, 13/12/1995 tarihli kararı

düzenlemeler yapan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar”ın 2. maddesinde de, sözleşmeli personelin; mevzuatına uygun olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu görevlileri olduğu belirtilmiş, ayrıca sözleşmeli personelin istihdam koşulları ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan düzenlemelerin referans norm olarak alınmasına hukuken bir engel de bulunmamaktadır. Bir başka ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan düzenlemelerin, anılan Kanun’un 4/D maddesi kapsamında çalışan işçiler için uygulanması mümkün olmamakla birlikte, Kanun’un 4/B maddesi kapsamında görev yapan sözleşmeli personel ile 4/C maddesi kapsamında görev yapan geçici personel hakkında referans norm olarak uygulanabileceği açıktır. Nitekim; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun 17.06.2013 tarihli, YD İtiraz No:2013/357 sayılı kararında; 657 sayılı Kanun hükümlerinin anılan Kanun’un 4/B maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personel için doğrudan uygulanmasının söz konusu olamayacağı, ancak “referans norm” olarak dikkate alınabileceği hükme bağlanmıştır.(...)” ifadelerine yer verildiği, bu kapsamda sözleşmeli personele uygulanan disiplin cezasının hukuki incelemesinde 657 sayılı Kanun’un referans norm olarak gözetileceği söylenebilir.

### 3. Geçici Personel

Geçici personel, 657 sayılı Kanun’un 4.maddesinde; ‘‘Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar’’ olarak tanımlanan ve işçi sayılmayan kimselerdir.<sup>22</sup>

Geçici personel statüsü 1972 yılında 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na eklenmiş iken, 24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak uygulanmaya başlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 17.maddesiyle Devlet Memurları Kanunu’nun geçici personelin düzenlendiği 4/C fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Bu statüdeki personel sürekli işçi veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/B maddesi kapsamında düzenlenen sözleşmeli personel statüsüne alınmıştır.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> 09/7/2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 02/7/2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 182. maddesinde; ‘‘14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun; a) 2 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ‘‘Bakanlar Kurulu Kararı ile’’ ibaresi ‘‘Cumhurbaşkanınca’’ şeklinde değiştirilmiştir. (...)’’ hükmü yer almaktadır.

<sup>23</sup> Güneyi, A. ‘‘Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat. ‘‘ Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 3, 2024, ss. 1191-1226, s.1070.

#### 4. İşçiler

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında, memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan çalışanlar işçi olarak tanımlanabilir.<sup>24</sup>

10/6/2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu’nun 2.maddesinde; ‘*Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişiye işçi, (...) denir*’ hükmüne yer verilerek işçi olarak tanımlanmıştır.

657 sayılı Kanun’da işçiler; ‘sürekli işçiler’ ve ‘geçici işçiler’ olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir. 657 sayılı Kanun’un 4.maddesinin son fıkrasında; ‘*(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir.*’ hükmüne verilerek, sürekli işçiler ve geçici işçiler arasındaki fark ortaya konulmuştur.

657 sayılı Kanun hükümleri işçi olarak görev yapan kimselere uygulanmaz.

#### C. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Kapsamında ‘Kamu Görevlisi’ Kavramı

03/3/1926 tarih ve 320 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 279.maddesinde; ‘*Ceza Kanununun tatbikatında: 1 - Devamlı veya muvakkat surette teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören Devlet veya diğer her türlü amme müesseseleri memur, müstahdemleri; 2 - Devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler memur sayılır. Ceza Kanununun tatbikatında amme hizmeti görmekte muvazaf olanlar: 1 - Devamlı veya muvakkat surette bir amme hizmeti gören Devlet veya diğer amme müessesesinin memur ve müstahdemleri; 2 - Devamlı veya muvakkat, ücretli veya ücretsiz ihtiyari veya mecburi surette bir amme hizmeti gören diğer kimselerdir.*’ hükmüne yer verilmişti. Hükümde; kamu görevlisi ‘kamu görevini yapanlar ve kamu hizmeti yapanlar’ olarak tasnif edilmiş, amme görevini yerine getirenler memur sayılmış, ancak amme hizmetini yürütenler ise memur olarak sayılmamıştır.<sup>25</sup>

Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun mer’i olduğu dönemde, kamu görevlisinin değerlendirilmesine ilişkin olarak, Çat Belediyesi şoförü T.K’nın 17.10.1991 günü Belediye otobüsünü kullanırken M.E.’nin kullandığı araç ile çarpıştığı, bu olayda sanıkların ve otobüs yolcularının yaralanmaları üzerine her iki sanığın Türk Ceza Yasası’nın 459. ve 2918 sayılı Yasa’nın

<sup>24</sup> Durmuş, A.A. ‘Memur Disiplin Hukuku’, Adalet Yayınevi, Ankara, s. 20.

<sup>25</sup> Aydın, H. ‘Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı.’ Ankara Barosu Dergisi, sayı 68, 2010, ss. 109-128, s.117.

119/2. maddelerine göre cezalandırılmaları istemiyle açılan kamu davasında Cumhuriyet Savcısının, sanık T.K'nın belediye işçisi olması nedeniyle hakkındaki soruşturmanın 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102.<sup>26</sup> maddesi uyarınca memurların yargılanması hakkındaki yasa hükümlerine göre yapılması gerektiği gerekçesiyle 3.4.1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102. maddesinin Anayasa'da yer alan 10. maddeye aykırılığı olduğu iddia edilerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'nin E:1992/44 sayılı davanın açıldığı, Anayasa Mahkemesinin 09.02.1993 tarihli ve E:1992/44, K:1993/7 sayılı kararında; “(...)Anayasanın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceğinin belirtildiği, bu görevlerin kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özelliklerinin görüldüğü(...)” Buna göre 1580 sayılı Yasa'nın 102. maddesinde sözü edilen ve işçileri de kapsamına alan “müstahdemler”, biçim ve konumu yönünden Anayasanın 128. maddesinde belirtilen nitelikte memur veya diğer kamu görevlilerinden sayılamayacağı, özellikleri nedeniyle “memurlar ve diğer kamu görevlileri” için Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrası ile getirilen güvenceden “müstahdemler”in yararlandırılmasının olanaksız “ olduğu sonucuna varılarak “(...) 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102. maddesine yönelik itiraza ilişkin esas incelemenin “..müstahdemleri...” sözcüğüyle sınırlı olarak yapılmasına, sınırlama kararı gereğince yapılan inceleme sonucunda, memurlar dışındaki belediye çalışanlarının görevlerinden doğan ya da görevlerini yerine getirmeleri sırasında işlenen cürümlerinden dolayı memurların yargılanmasına ilişkin hükümlere bağlı tutulmalarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve bu nedenle “...müstahdemleri...” sözcüğünün iptaline, “...müstahdemleri...” sözcüğünün iptali nedeniyle uygulanmasına olanak kalmayan bu sözcükten önceki “...ve...” sözcüğünün 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesine gereğince iptaline,“ karar verildiği görülmektedir.

12/10/2004 tarih ve 25611 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 6.maddesinde; “(1) Ceza kanunlarının uygulanmasında; (...c) Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi(...) anlaşılır.“hükmüne yer verilmiştir. Bu tanımla 765 sayılı Kanun'da yer verilen “kamu görevi-kamu hizmeti” ayrımı terk edilerek kamusal faaliyetin icra edilmesine tayin veya seçilme usulüyle ya da herhangi bir şekilde sürekli, vadeli veya geçici mahiyette yani herhangi bir surette yer alan kişi kamu görevlisi kabul görmüştür. 5237 sayılı Kanun'da yapılan bu tanımdan sonra, kamusal faaliyetin icrasına katılan

<sup>26</sup> 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102. maddesinde; Belediye reisi ile bilumum belediye memurları ve müstahdemleri vazifelerinden münbais veya vazifelerinin ifası esnasında hadis olan cürümlerinden dolayı Memurin Muhakematı Kanunundaki ahkama tabidir.” hükmü yer almaktadır.

kimsenin hangi işi yaptığına değil, katılım sağlanan faaliyetin kamusal bir faaliyet olup olmadığına bakılarak kişinin kamu görevlisi olup olmadığı hakkında sonuca varılacaktır.<sup>27</sup>

5237 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinin gerekçe kısmında; “*Kamusal faaliyet, Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Bu faaliyetin yürütülmesine katılan kişilerin maaş, ücret veya sair bir maddi karşılık alıp almamalarının, bu işi sürekli, süreli veya geçici olarak yapmalarının bir önemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan mesleklerinin icrası bağlamında avukat veya noterin kamu görevlisi olduğu hususunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Keza kişi, bilirkişilik, tercümanlık ve tanıklık faaliyetinin icrası kapsamında bir kamu görevlisidir. Askerlik görevi yapan kişiler de kamu görevlisidir. Bu bakımdan örneğin bir suç vakasına müdahil olan, bir tutuklu veya hükümlünün naklini gerçekleştiren subay veya erleri de kamu görevlisidir. Buna karşılık, kamusal bir faaliyetin yürütülmesine ihaleye dayalı olarak özel hukuk kişilerince üstlenilmesi durumunda, bu kişilerin kamu görevlisi sayılmayacağı açıktır*” ifadelerine yer verilerek kamu görevlisi deyiminden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6. maddesinde yer verilen kamu görevlisi tanımlamasıyla ile Anayasa'nın 128.maddesinde yer alan “kamu görevlisi” kavramına yaklaşıldığı söylenebilir.<sup>28</sup>

## **II. Disiplin Suçu-Disiplin Cezası-Disiplin Soruşturması Kavramları**

Kamu görevlisi olarak; yasaların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve talimatnamelerin buyurduğuödevlere ülke dahilinde veya haricindeuymayanlara, uyulmasını zorunlu addettiği hususları yerine getirmeyenlere, menettiği fiilleri gerçekleştirenlere amme hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak maksadıyla durumun mahiyetine ve önem kademesine göre mevzuatta öngörülen disiplin cezalarından biri verilmeden evvel, memur hakkında idari soruşturma yapılır.

Disipline ilişkin hükümler hususunda, kamu görevlilerine uygulanacak genel mahiyetteki kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Kamu personellerinin tabi oldukları yasalarda disiplin hususunda hüküm bulunmadığı takdirde 657 sayılı Kanun'da da yer alan maddelere göre işlem yapılacaktır.

Söz konusu çerçevede, bu konu başlığı altında, ilgili mevzuatın disiplin hükümlerini inceleme sırasından öte, disiplin suç ve cezası ile suç ve cezanın prosedürel incelemesi yapılacaktır.

<sup>27</sup> Gökcan, H. T. “Türk Ceza Kanunu Uygulamasında Kamu Görevlisi Kavramı.” Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, cilt 3, sayı 2, 2015, ss. 147-160, s.151.

<sup>28</sup> Aydın H. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı.” Ankara Barosu Dergisi, sayı 68, 2010, ss. 109-128, s.118.

## A. Disiplin Suçu

Türk Dil Kurumu sözlüğünde, kelime olarak disiplin suçu ‘*‘eğitim ve iş hayatında bir kimsenin disiplin yönetmeliğine aykırı davranışı’’* olarak tarif edilmiştir.<sup>29</sup>

Fransızca ‘disciple’ kökünden gelmekte olan disiplin kelimesi, günlük hayatta birçok anlam ihtiva etmekle birlikte, hukuki anlamda ‘*‘istenilmeyen bir fiilin sonucu olarak uygulanan yaptırım’’* manasını içermektedir.<sup>30</sup>

Kamu hizmetinin; toplum düzeni içerisinde kendine ait ayrı bir düzenlemeye gereksinim duyan, kendine özgü farklı bir alan olduğu, kamu hizmetinin herhangi bir aksamaya mahal vermeyecek şekilde işlenmesini sağlayacak ayrık kuralların varlığının gerektiği, bu gerekliliğin de disiplin ceza hukukuyla sağlanabildiği söylenebilir.<sup>31</sup>

Disipline ilişkin hükümleri düzenleyen mevzuatta ekseriyetle disiplin suçunun anlamını açıklayan bir hüküm bulunmamakta, genellikle hangi fiillerin disiplin cezası teşkil ettiği sayılmaktadır. Polisin Merasim ve Topluluklardaki Rolüne ve Polis Karakolları Teşkilatlanmasına Dair Talimatname’nin 1. maddesinde yer verilen; ‘*Disiplin kanunlara, nizamla, emirlere mutlak itaat ve madunun (astın) ve mafevkin (üstün) hukuklarına riayet demektir.*’ hükmünde yer alan tanımın, bu husustaki tek tanım olduğu söylenebilir.<sup>32</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ‘*Disiplin amiri ve disiplin cezaları*’ başlıklı 124/2.maddesinde; ‘*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.*’ hükmüne yer verilerek disiplin suçuna ilişkin dolaylı bir tanımlama yapıldığı, aynı şekilde 26/2/1983 tarih ve 17971 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanunu’nun ‘*Disiplin Cezaları*’ başlıklı 62.maddesinde ise; ‘*Hakim ve savcılara; sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca aşağıda yazılı disiplin cezalarından biri verilir: a)Uyarı, b) Aylıktan kesme, c) Kınama, d)Kademe ilerlemesini durdurma, e) Derece yükselmesini durdurma, f) Yer değiştirme, g) Meslekten çıkarma. (...)*’ hükmünde de disiplin suçunun dolaylı olarak tanımlandığı görülmektedir.

<sup>29</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 02.02.2024)

<sup>30</sup> Taşkın, A. ‘*Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku*’, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.121.

<sup>31</sup> Pınar, İ. ‘*4483 sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usulleri*’, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2003, s.704-705.

<sup>32</sup> Delal, T. ‘*Türk Disiplin Mevzuatının Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi*’, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2017, s.5.

## B. Disiplin Cezası

Disiplin müeyyideleri; Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, kelime olarak, ‘*disiplin suçlarından birini işleyen kimseye davranışlarının ağırlık derecesine göre verilen ceza*’ şeklinde tanımlanmış,<sup>33</sup> Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğünde ise, ‘*Belli bir statü içinde bulunan kimselere hizmet ve iç düzenle ilgili kurallara aykırı davranışta buldukları zaman uygulanan cezalar*’ şeklinde tanımlanmıştır.<sup>34</sup>

### 1. Genel Olarak

Disiplin cezasına ilişkin doktrinde çeşitli tanımlar mevcuttur.

Gözler’e göre;<sup>35</sup> ‘*disiplin cezalarının mesleki nitelikteki cezalar olduğu*’, Odyakmaz/Kaymak/Ercan’a<sup>36</sup> göre, ‘*disiplin cezasının memur hukukundaki anlamının hizmete dönük, kusurlu memur eylemini ihtiva ettiği*’, Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya göre,<sup>37</sup> ‘*memurların devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini bozan fiillere uygulanan idari yaptırıma disiplin cezası adı verildiği*’, Taşkın’a göre<sup>38</sup> ise, ‘*mevzuatın öngördüğü düzen kurallarına uymama halinde uygulanacak idari yaptırım, bir işyerinde düzeni sağlayan kurallara uymayanlara verilen ceza*’ olarak tanımlanmıştır.

Disiplin cezasının net bir tanımı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da yapılmamıştır. Ancak disiplin cezası kavramı dolaylı olarak 657 sayılı Kanun’un 124/2. maddesinde; ‘*kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memuruna emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasaklanan fiilleri işleyenlere durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre uygulanan yaptırım*’ olarak tanımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi kararında yer verilen; ‘*Disiplin cezalarının, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla öngörüldüğü; yapma veya yapmama biçiminde beliren davranış kurallarının ihlali hâlinde uygulanan, yasal olarak düzenlenmiş idari yaptırımlar olduğu, kamu hizmetlerini yürütenlerin görev, yetki ve sorumluluklarını, kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırıldığı; bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmalarının ilgili kanunlarda öngörüldüğü*’ ifadelerle, disiplin cezasının tanımı yapılmıştır.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 05.02.2024 )

<sup>34</sup> <https://sozluk.adalet.gov.tr/disiplin> (erişim tarihi 02.02.2024)

<sup>35</sup> Gözler, K. ‘İdare Hukuku’, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 776.

<sup>36</sup> Odyakmaz, Z./Kaymak, Ü./Ercan, İ. ‘Anayasa Hukuku İdare Hukuku’, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 462.

<sup>37</sup> Akyılmaz, B./Sezginer M./Kaya, C. ‘Türk İdare Hukuku’, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 685.

<sup>38</sup> Taşkın, A. ‘Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku’ Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2006 s. 124.

<sup>39</sup> AYM, E:2018/110, K:2018/99, 17/10/2018 tarihli karar

TSK bünyesinde sözleşmeli personel olarak görev yapan kimsenin disiplinsizlik ve ahlaki durum nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapamayacağı gerekçesiyle sözleşmesinin feshedilmesine yönelik işlemin iptali istemiyle görülen davada dayanak kuralın<sup>40</sup>(...)Anayasa'ya aykırılık bulundurduğu sebebiyle görülen davada, Anayasa Mahkemesi'nin 05.04.2023 tarihli ve E:2022/152, K:2023/66 numaralı kararında; “(...) İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın 129. maddesinin sözüne uygunluğu denetlenirken, diğer kamu görevlisi niteliğinde olduğu sonucuna ulaşılan sözleşmeli erbaş ve erlerin sözleşmelerinin idarece feshi işleminin niteliği itibarıyla bir disiplin cezası olup olmadığı ve savunma hakkının içeriğinin belirlenmesinin gerektiği, (...) Anayasa Mahkemesinin kamu görevlileri hakkında uygulanması öngörülen işlemin, kanun koyucu tarafından yapılan isimlendirmeden bağımsız olarak disiplin cezası niteliğinde olup olmadığını özerk yorum çerçevesinde belirlediği, itiraz konusu kuralda, disiplinsizlik ve ahlaki durum nedeniyle TSK'da görev yapamayacağı anlaşılan sözleşmeli erbaş ve erlerin sözleşmelerinin feshedileceğinin öngörüldüğü, kuralın öngördüğü yaptırımın adı sözleşmenin feshiolarak belirlenmiş ise de sözleşmeli erbaş ve erlerin kamu görevlisi olması ve sözleşmenin feshedilmesinin bu kişilerin ifa ettiği hizmetin etkinliğini ve kurumun saygınlığını ihlal eden davranışlarının bir yaptırımı olarak uygulanması karşısında Anayasa'nın 129. maddesinin ikinci fıkrası anlamında bir disiplin cezası niteliğinde olduğu sonucuna ulaşıldığı “ gerekçesine yer verildiğinin görüldüğü, söz konusu kararda Anayasa Mahkemesinin kamu görevlileri hakkında uygulanması öngörülen işlemi, kanun koyucu tarafından yapılan isimlendirmeden bağımsız olarak değerlendirileceği, kamu görevlisi hakkında tesis edilen idari işlemin adının mevzuatta 'disiplin cezası' olarak nitelendirilip nitelendirilmemesinin Anayasa Mahkemesi açısından bağlayıcılığının olmadığı, Anayasa Mahkemesinin tesis edilen işlemin içeriği, ihlal edilen davranışa bir yaptırım uygulanıp uygulanmadığı gibi hususlara bakarak, işlemin disiplin cezası olup olmadığını nitelediği görülmektedir.

## 2. Disiplin Cezasında Amaç

Disiplin hukukunda; kamu görevlisinin bazen suç mahiyetinde olan bazen de suç sayılmayan fiilleriyle (yapmak veyahut yapmamak ) sekteye uğrayan kurum veya kuruluş düzeninin yeniden tesis edilmesini ve böylece amme hizmetinin gerektiği şekilde icra edilmesini amaçladığı söylenebilecektir.<sup>41</sup> Disiplin yaptırımlarının amacının temelinin, kamu hizmetinin devamlı olarak icra

<sup>40</sup> 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'nun 6. maddesinde; “(...)4)Sözleşmeli erbaş ve erlerin sözleşmeleri, aşağıdaki nedenlerle sözleşme süresinin bitiminden önce feshedilir:a) Disiplinsizlik ve ahlâki durum nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapamayacağı, sıralı amirlerinin her türlü bilgi ve belgeye dayanarak düzenleyeceği nitelik belgesi ile anlaşılacak.” hükmü yer almaktadır.

<sup>41</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s.20.

edilmesi için disiplin cezasına dayanak kural ihlalden önce ve sonra kurum düzeninin sağlanmasıdır.<sup>42</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Disiplin amiri ve disiplin cezaları" başlıklı 124. maddesinde; "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." hükmüne yer verilerek, disiplin cezasının verilmesindeki amacın kamu düzeninin yürütülmesini sağlamak olduğu açıkça belirtilmiştir.

Disiplin cezalarının amacına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>43</sup> "(...) Disiplin yaptırımlarının kamu veya özel teşkilat düzenini devam ettirmek, onun verimli, süratli ve yararlı bir biçimde çalışmasını sağlamak, onur ve saygınlığını korumak amacıyla tesis edildiğinin açık olduğu, özellikle kamu görevi yürüten bireyler açısından disiplin cezalarının amacı kamu görevlisini görevine bağlamak, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini ve bu suretle kurumların huzurunu temin etmek olduğu, disiplin cezalarının kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması ve memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket etmeleri amacıyla uygulandığı" ifadelerine yer verilmiştir.

### C. Disiplin Soruşturması

Gözler'e göre; disiplin usulü, disiplin soruşturması açılmasına ilişkin kararla başlar ve disiplin cezasının ilgili tebliğiyle birlikte sona erer.<sup>44</sup>

Ülkemizde disiplin soruşturmasında uygulanacak yöntemler ceza muhakemesinde olduğu gibi bir bütün olarak düzenlenmemiştir. Bu nedenle kamu görevlisi hakkında yapılacak disiplin soruşturmasına ilişkin mevzuatta bir yeknesaklık mevcut değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda idari soruşturmanın nasıl yürütüleceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.<sup>45</sup>

Disiplin soruşturmasına ilişkin olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 134. maddesinde; "Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere Kurum merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde ayrıca Milli Eğitim müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu bulunur. Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar

<sup>42</sup> Hatipoğlu, M., & Sarıcalar, A. C. "Memur Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru." Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 2, 2020, ss. 675-711, s.677.

<sup>43</sup> AYM, Ali Yurttañıkırmaz, B. No: 2020/16903, 9/1/2024 tarihli karar

<sup>44</sup> Gözler, K. "İdare Hukuku", Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, s. 797.

<sup>45</sup> Durmuş, A.A. "Memur Disiplin Hukuku", Adalet Yayınevi, Ankara, 2013, s. 181.

*hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususlar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”* hükmüne yer verilmiş, bu hükme istinaden 30/4/2021 tarihli ve 31470 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.<sup>46</sup>

Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin “Disiplin Soruşturması, Süreler ve Kararların Tebliği “ başlıklı altıncı bölümünde yer alan 28.madde-34.maddeleri arasında disiplin soruşturmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Mülga edilen yönetmelikte sadece disiplin amirleri ve disiplin kurulları ve bunların yetkilerine ilişkin hükümler yer almakta idi. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin, mülga edilen yönetmelikten en önemli farkı, disiplin soruşturması sürecine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş olmasıdır.<sup>47</sup>

## **1. Disiplin Soruşturması Açılması Kararı**

Disiplin cezasına dayanak idari soruşturma ‘soruşturma kararı’ verilmesi ile başlar.

İdari soruşturma açma yetkisine haiz kimseye “soruşturmaya yetkili amir” denir. Soruşturma açmaya yetkili amir, kanunda aksi belirtilmemişse atamaya yetkili amirdir.

Disiplin amirlerinin görev ve yetkilerine ilişkin olarak, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 7. maddesinde; “(1) Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını vermeye yetkilidir. (2) Disiplin amirleri tarafından verilen disiplin cezasına karşı yapılan itirazın kabulü hâlinde disiplin amirleri, kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilir. (3) Disiplin amirliği yetkisi devredilemez. (4) Disiplin amirleri, memurların 657 sayılı Kanununun 125 inci maddesinde yer alan disipline aykırı davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren 657 sayılı Kanunda ve ilgili mevzuatında belirtilen süreler içinde disiplin soruşturmasını başlatmak ve gerekli cezayı uygulayarak disiplin cezası verme yetkisinin zaman aşımına uğramasını önlemek zorundadır. (5) Disiplin amirleri yetkilerini, ilgili mevzuatın memurlara tanıdığı hakları göz önünde tutarak, hakkaniyet ve eşitliği esas alan bir tutum ve davranış içinde kullanmakla yükümlüdür.” hükmüne yer verilmiştir.

## **2. Disiplin Soruşturmasında Zamanaşımı**

657 sayılı Kanun’un 127.maddesinde; “Bu Kanununun 125 inci maddesinde sayılan fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarma,

<sup>46</sup> Bu Yönetmelik ile 17/9/1982 tarih ve 8/5336 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik” yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>47</sup> Çınarlı, S., & Azak, K. “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme.” Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 2021, ss. 15-31, s.25.

*kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına, b) Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına, Başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar.’’ düzenlemesi yer almaktadır.*

Disiplin hukukunda geçerli olan zamanaşımıyla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>48</sup>“(…)Ceza hukukunda olduğu gibi disiplin hukukunda da idarenin cezalandırma yetkisinin kullanılmasının belirli sürelerle sınırlandırıldığı, ilgili kanunda öngörülen sürelerin geçmesiyle ilgililer hakkında disiplin soruşturması açılmasının ya da disiplin cezası verilmesinin imkânının ortadan kalktığı, bu bakımdan disiplin hukukunda zamanaşımının, belirli bir süre geçtikten sonra disiplin cezası verilmesinde kamu yararı bulunmadığı ve kamu görevlilerinin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmaması için getirilen hukuki bir güvence olduğu, disiplin hukukunda soruşturma zamanaşımı ve ceza zamanaşımı olmak üzere iki tür zamanaşımının söz konusu olduğucezası verilmesini gerektiren fiil ve hâllerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren kanunda belirtilen sürenin geçmesi nedeniyle disiplin soruşturması açılmasını engelleyen zamanaşımına soruşturma zamanaşımı, fiilin işlendiği tarihten itibaren kanuni süresi içinde soruşturma açılmakla birlikte ceza verilebilmesi için kanunda öngörülen sürenin geçirilmesiyle disiplin cezası verilmesini engelleyen zamanaşımına ise ceza zamanaşımı denildiği, kamu düzenine ilişkin olan bu sürelerin idari makamlar ve yargı mercileri tarafından resen gözetilmesinin zorunlu olduğu’’ değerlendirmelerinde bulunarak, soruşturma zamanaşımına ve ceza zamanaşımına ilişkin sürelerin kamu düzeninden olduğunu ve resen gözetilmesi gerektiğini açıkça ortaya koymuştur.

Kamu görevlisinin disiplin cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işleme karşı açılan davada, disiplin cezasına ilişkin işlemin mahkeme kararıyla iptal edilmesi halinde, idarenin hangi süre içerisinde işlem tesis edebileceği konusu üzerinde durmak gerekmektedir. Bu konuya ilişkin olarak Anayasa Mahkemesine yapılan E:2023/5 sayılı başvuruda, daha önce verilen disiplin cezasının yargı kararı ile iptali üzerine yeniden tesis edilen disiplin cezasının iptali talebiyle görülen davada, 31/1/2018 tarih ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 29. maddesinin (4)’üncü fıkrasının<sup>49</sup> Anayasa’ya

<sup>48</sup> AYM, E:2017/33, K:2019/20, 10/4/2019 tarihli karar

<sup>49</sup> 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 29. maddesinde; “(1) Bu Kanunda sayılan fiilleri işleyenler hakkında bu fiillerin işlendiğinin disiplin amiri tarafından öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kısa ve uzun süreli durdurma cezalarında bir ay içinde, b) Meslekten çıkarma cezası ve Devlet memurluğundan çıkarma cezasında altı ay içinde, disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. (2) Disiplin cezasını gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrar. (3) Zamanaşımı, tamamlanmış suçlarda suçun işlendiği, kesintisiz suçlarda kesintinin gerçekleştiği, zincirleme suçlarda ise son suçun işlendiği tarihten itibaren işlemeye başlar. (4) Fiilin hatalı olarak vasıflandırıldığı veya düzeltilebilir bir şekil noksanlığı bulunduğu gerekçeleriyle disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda, kararın kesinleştiği tarihteki yetkili disiplin kurulu veya disiplin amiri, kararın tebliğinden itibaren ceza

aykırı olduğu kanısına varan Mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesinin 09.03.2023 tarihli kararında; “(...) Kural ile mahkemenin iptal kararı sonrasında idarece yeniden işlem tesis edilebilmesi yönünde düzenleme yapılmış ancak bu işlemin hangi sürede tamamlanması gerektiğine ilişkin bir hükme yer verilmediği, başka bir ifadeyle kural kamu görevlilerinin disiplinsizliğinin cezasız kalmaması için yeniden işlem tesis edilmesini sağlarken, bu kişilerin süresiz olarak ceza tehdidiyle karşı karşıya kalmasına yol açabileceği, bu itibarla kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarını önleyecek nitelikte tedbirler içermeyen, hukuki öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleriyle bağdaşmayan kural hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği” gerekçesiyle 31/1/2018 tarih ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 29. maddesinin (4) numaralı fıkrasının Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

Bu konuya ilişkin olarak bir diğer örnekte ise, Anayasa Mahkemesine yapılan E:2017/33 sayılı başvuruda, (...) 2/12/2016 tarih ve 6764 sayılı Kanun’un 29. maddesiyle 2547 sayılı Kanun’a eklenen 53/C maddesinin<sup>50</sup> dördüncü fıkrasının iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi kararında; “(...)Kural ile söz konusu makul sürenin belirlenmesi amaçlanmış ve bu suretle ceza verme zamanasını süresinin dolması ya da üç aydan daha az süre kalması hâlinde yargı kararı doğrultusunda yeniden disiplin cezası tesis edilebilmesi için üç aylık bir süre öngörülmüştür. Dava konusu düzenleme ile getirilen bu sürenin kişilerin süresiz olarak ceza tehdidi altında kalmalarına yol açacak nitelikte olmadığı ve gerek bireysel gerekse kamusal çıkarlar yönünden makul ölçüde olduğu sonucuna varılmıştır. Kural uyarınca iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin belirli bir süre içinde yeniden disiplin cezası tesis etmesi söz konusudur. Ancak yargı kararı uyarınca verilen yeni cezanın hukuki varlığı, aynı fiil nedeniyle daha önce verilen cezayı tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldıran ve hiç işlem yapılmamış gibi hukuki sonuç doğuran iptal kararına bağlı olduğundan kuralda aynı fiil nedeniyle birden fazla cezalandırmama ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır. Bu durumda idari düzenin korunması, kamu hizmetinin düzgün işlemesi ve yargı kararlarının uygulanması amacıyla kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında düzenlenen kuralın yargı kararlarını etkisiz kılacak ve aynı fiilden dolayı iki kez cezalandırılmaya yol açarak kişilerin baskı altında tutulmalarına neden olacak bir nitelik taşıdığı söylenemeyeceği” gerekçesiyle iptal talebi

---

verme yetki ve sorumluluğu kapsamında yeniden değerlendirme yapar.” hükmü yer almaktadır.

<sup>50</sup> 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53/C maddesinde; “ Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren; a) Uyarı, kınama, aylıktan veya ücretten kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme cezalarında bir ay içinde, b) Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezasında altı ay içinde, disiplin soruşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin soruşturması açılmaz. Disiplin cezası verilmesini gerektiren fiillerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezasını gerektiren fiil açısından altı yıl geçmiş ise disiplin cezası verilemez. Bilimsel bir eserin akademik atama ve terfilerde kullanılması ya da kısmen veya tamamen yeniden yayımlanması hâlinde ikinci fıkrada belirtilen zamanasını süreleri yeniden işlemeye başlar. Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi hâlinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanasını süresi içerisinde, zamanasını süresinin dolması veya üç aydan daha az süre kalması hâlinde en geç üç ay içerisinde karar gerekçesi dikkate alınarak yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.” hükmü yer almaktadır.

reddedilmiş, disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davada, işlemin mahkeme kararıyla iptal edilmesi halinde Mahkeme kararının gerekçesi istikametinde kamu görevlisinin makulsürede yeni bir disiplin cezasıyla tecziye edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

### 3. Görevden Uzaklaştırma

Görevden uzaklaştırma müessesine ilişkin olarak, 657 sayılı Kanun'un 137.maddesinde; *‘‘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.’’* hükmüne yer verilmiştir. Devlet memurunun görevden uzaklaştırılması için idare geniş bir takdir yetkisine sahip değildir. Görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanabilmesi için *‘‘kamu hizmetinin gerektirmesi ve görevi başında kalmasında sakınca görülmesi’’* gerekmektedir.<sup>51</sup>

Aynı Kanun'un 138.maddesinde ise; *‘‘Görevden uzaklaştırmaya yetkililer şunlardır.a) Atamaya yetkili amirler; b) Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri; c) İllerde valiler; ç) İlçelerde kaymakamlar (İlçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.Valiler ve kaymakamlar tarafından alınan görevden uzaklaştırma tedbiri, memurun kurumuna derhal bildirilir.’’* düzenlemesine yer verilerek, görevden uzaklaştırmaya yetkili kimseler belirtilmiştir.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin iki amacı vardır; amaçlardan biri, memur hakkında yapılan soruşturmanın selamete yürütülmesini sağlamak, diğer ise, kamu hizmetlerinin soruşturma sebebiyle aksamamasını sağlamaktır.<sup>52</sup>

Görevden uzaklaştırma kararı, idari tahkikatın herhangi bir aşamasında uygulanabilir. Bu tedbiri uygulamaya yetkili makam, disiplin soruşturması açılmadan evvel de görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilir. Bu durum, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 139. maddesinde yer verilen; *‘‘Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır.’’* düzenlemesi ile açıkça ortaya konulmuştur.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasıyla memuriyet statüsü sona ermez. Bu husus, 657 sayılı Kanun'un 141. maddesinde; *‘‘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.’’* hükmüne yer verilerek ortaya konulmuştur.

<sup>51</sup> Giritli, İ./Bilgen, P./Akgüner, T./Berk, K. *‘‘İdare Hukuku’’*, Der Yayınları, İstanbul, 2012, s. 808.

<sup>52</sup> Aslan, Z./Altındağ,H. *‘‘Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması’’*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s. 207.

Görevden uzaklaştırılan kimseye, bu süre içerisinde maaşlarının üçte ikisi tediye edilir ve söz konusu görevden uzaklaştırılan kimseler 657 sayılı Kanun'da yer verilen sosyal hak ve takviyelerden yararlanmayı sürdürür.

#### 4. Soruşturmanın Yapılması

657 sayılı Kanun'da idari soruşturma açılmasına karar verilmesinden sonra yapılması gereken işlemler açıkça düzenlenmemiştir.

Disiplin soruşturmasının nasıl icra edileceğine ilişkin olarak, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 28.maddesinde; *“Disiplin cezası verilebilmesi için memur hakkında soruşturma açılmasının zorunlu olduğu, soruşturma yapılmadan disiplin cezası verilemeyeceği, disiplin soruşturmasının, memurlar arasından görevlendirilen muhakkik ya da teftiş, denetim ve soruşturma yapmakla görevli memurlar eliyle yapılacağı, disiplin soruşturmasında birden fazla memur birlikte görevlendirilebileceği, disiplin soruşturmasında muhakkik görevlendirilmesi hâlinde muhakkikin, hakkında soruşturma yapacağı memurdan hiyerarşik olarak alt seviyede olamayacağı”* hükümlerine yer verilmiş, disiplin soruşturmasında görevlendirilen muhakkikin çalışma usulüne ilişkin olarak ise, *“Muhakkikin, savunma isteme ve disiplin cezası verme yetkisi hariç olmak üzere soruşturma konusuyla sınırlı olarak kendisini görevlendiren disiplin amirinin bütün yetkilerini haiz olduğu, bu kapsamda her türlü evrakı incelemeye, hakkında inceleme yapılan memurun ifadesini almaya, memur tarafından gösterilen veya bilgisi olabileceğini değerlendirdiği kişilerden bilgi istemeye ve/veya bunları dinlemeye yetkili olduğu, muhakkikin, soruşturma konusu fiil veya hâl dışında disipline aykırı yeni bir fiil veya hâl tespit ederse kendiliğinden soruşturma yapamayacağı, durumu disiplin amirine yazılı olarak bildireceği, kendisine yazılı olarak ek soruşturma görevi verildiği takdirde bu konularda da soruşturma yapabileceği (...)*” hükümlerine yer verilerek, muhakkikin idari soruşturma evresinde sahip olduğu yetkiler ortaya konulmuştur.

Disiplin amirlerinin soruşturmaya ilişkin yetkilerine ilişkin olarak, bir diğer mevzuat olan 7068 sayılı Kanun'un 14. maddesinde ise; *“Maiyetinden birinin disiplinsizlik teşkil eden bir fiilini veya mesleğe aykırı tutum ve davranışını herhangi bir şekilde öğrenen disiplin amirlerinin, olayın araştırılmasının gerektiğine kanaat getirirse bizzat ya da yazılı olarak görevlendireceği soruşturmacılar vasıtasıyla disiplin soruşturması yapacağı, disiplin soruşturmacısı olarak hakkında disiplin soruşturması yapılacak kişinin üstü konumundaki bir veya birden fazla kişi ya da Bakanlık ve/veya ilgisine göre Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ya da Sahil Güvenlik Komutanlığı müfettişinin görevlendirilebileceği, ancak gerek görülmesi halinde, heyet başkanı hariç olmak üzere hakkında disiplin soruşturması yapılacak kişinin astı konumunda heyet üyelerinin görevlendirilebileceği, disiplin soruşturmacısı olarak mülki idare amirliğinin hizmetleri sınıfı ile*

*ilgisine göre emniyet hizmetleri sınıfından olanlar ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli haricinde herhangi bir personel görevlendirilemeyeceği, disiplin soruşturmacıları ve heyeti, kendilerini görevlendiren disiplin amiri adına disiplin soruşturmasıyla ilgili bilgi ve belgeleri toplama, ifade alma, tanık dinleme, bilirkişi görevlendirme, keşif yapma, hâkim veya savcı kararı gerektirmeyen durumlarda kriminal inceleme yaptırma da dahil olmak üzere her türlü inceleme yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkisini haiz olduğu, müfettişlerin özel mevzuatlarından doğan yetkilerinin saklı olduğu, disiplin soruşturmacısı olarak görevlendirilebileceği belirtilenlerin, boşanmış olsalar dahi eşleri veya ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımları olan personel hakkında yürütülen soruşturmalarda görevlendirilemeyeceği (...)" hükmüne yer verilerek, soruşturma yapılması için görevlendirilen kimsenin haiz olması gereken nitelikler ve soruşturmacının idari soruşturma sürecinde haiz olduğu yetkiler açıklanmıştır.*

## **5. Soruşturma Raporunun Düzenlenmesi**

Soruşturma sona erdiğinde soruşturma raporu düzenlenir.

Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 29.maddesinde; “(...)(3) Muhakkik, “Giriş bilgileri”, “Maddi delil ve belgeler”, “İfade ve bilgisine başvuru alanlar”, “Konuya ilişkin mevzuat”, “Değerlendirme ve kanaat” ile ihtiyaca göre oluşturulan diğer bölümlerden ibaret bir “Muhakkik Raporu” düzenler ve gizli yazıyla kendisini görevlendiren disiplin amirine sunar. (4) Muhakkik, hazırladığı raporda atıf yaptığı belgelerin asıllarını ya da onaylı örneklerini eksiksiz olarak soruşturma dosyasına ekler. Dosyadaki her sayfa ve belgeyi numaralandırarak dizi pusulası hazırlar.” hükmüne yer verilerek, muhakkikin hazırlayacağı soruşturma raporda bulunması gereken bölümler ve ekleri ortaya konulmuştur.

## **6. Disiplin Cezası Kararının Alınması**

Disiplin cezasının karar süresine ilişkin olarak, 657 sayılı Kanun’un 128.maddesinde; “Disiplin amirlerinin uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorunda olduğu, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyasının, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edileceği, disiplin kurulunun, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildireceği, memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosyanın, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca, karara bağlanacağı” hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddede öngörülen süreler geçtikten sonra da cezaların verilebileceği ve sadece karar verme süresine uyulmamasının idari işlemleri kusurlandıracak nitelikte olmadığı görüşü mevcuttur.<sup>53</sup>

Gözler; ‘‘söz konusu 15 günlük sürenin, disiplin soruşturması açılan kişiyi koruyucu nitelikte olan ve doğrudan doğruya hukuk devleti ilkesiyle alakalı bir süre olduğunu, cezanın verilmesindeki 15 günlük süre kuralının hakkında soruşturma açılan kişilerin tedirgin olmaması ve uzun müddet baskı altında kalmalarının engel olunması maksadıyla konulduğunu, bu amacın ise doğrudan doğruya hukuk devleti ilkesinin gereği olduğunu, hukuk devleti ilkesinin neticesi olarak bu sürenin kurumun iç düzeniyle ilgili olduğunu, kendisine uyulmayabileceğini söylemenin mümkün olduğunu’’ belirtmektedir.<sup>54</sup>

## 7. Disiplin Cezasının Uygulanması

Disiplin cezasının uygulanmasına ilişkin olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 132.maddesinde; ‘‘Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır.Aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden aybaşında uygulanır.Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.’’ hükmüne yer verilmiştir.<sup>55</sup>

Kamu görevlisinin aldığı disiplin cezası sebebiyle, tecziye edildiği disiplin cezasına göre belirlenen sürelerde görev yapamayacağı kadrolar bulunmaktadır. Kamu görevlisinin aldığı disiplin cezası sebebiyle görev yapamayacağı kadrolara ilişkin olarak ise, 657 sayılı Kanun’un 132. maddesinin 4. fıkrasında; ‘‘Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenlerin 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenlerin 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 atanamayacağı’’ hükmüne yer verilmiş olup,<sup>56</sup> maaştan kesme cezası ile tecziye edilen kamu görevlisinin 5 sene, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilen kamu görevlisinin 10 sene boyunca atanamayacağı kadrolar açıkça ortaya konulmuştur.

<sup>53</sup> Saygin, E. ‘‘Devlet Memurları Kanunu İle 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunundaki Disiplin Hukukuna İlişkin Süreler.’’ Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 58, 2024, ss. 147-176, s.152.

<sup>54</sup> Gözler, K. ‘‘İdare Hukuku’’, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 804, benzer ifadeler için Aslan, Z./Altındağ,H. ‘‘Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması’’, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s. 113.

<sup>55</sup> 13/2/2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun’un 112 nci maddesi ile, bu fıkra (Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.) yer alan ‘‘sıralı sicil amirine’’ ibaresi ‘‘üst disiplin amirine’’ olarak değiştirilmiştir.

<sup>56</sup> 13/2/2011 tarih ve 6111 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikten önce hükmün eski halinde; ‘‘ Kendilerine disiplin cezası olarak aylıktan kesme veya kademe ilerlemesini durdurma cezası verilenler, valilik, büyükelçilik, müsteşar, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı ve daire başkanlığı görevlerine atanamazlar.’’ hükmü yer almaktadır.

Disiplin cezasının özlük dosyasından<sup>57</sup> silinerek çıkarılması hususunu düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 133maddesinde; *''Disiplin cezalarının memurun özlük dosyasına işleneceği, devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memurun uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebileceği, memurun, yukarıda yazılan süreler içerisindeki davranışlarının, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar özlük dosyasına işleneceği, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılmasında disiplin kurulunun mütalaası alındıktan sonra yukarıdaki fıkra hükmü uygulanacağı''* hükmüne yer verilerek, disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesini isteyen kamu görevlisinin tecziye edildiği disiplin cezasının türüne göre hangi sürede hangi makam ya da kişiye başvurması gerektiği belirlenmiştir. Kamu görevlisinin tecziye edildiği disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesini istemesi halinde belirtilen süreler içerisindeki kamu görevlisinin davranışlarının, disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesi isteğinin haklı kılacak mahiyette görülmesi durumunda kişinin özlük dosyasında silinebileceği belirtildiğinden, bu hususta idareye tanınmış bir takdir yetkisi olduğu söylenebilir.

### **III. Türk Disiplin Mevzuatı**

İdare hukuk dalının kodifiye yapılmamış bir hukuk dalı olmasının tesiri kamu görevlisinin disiplin hukuku alanında da kendini göstermektedir. Kamu görevlilerinin işlediği disiplin suçları ve tecziye edildiği disiplin cezaları ile disiplin cezası verilmeden önce uygulanan soruşturma usulü 657 sayılı Kanun esas olmak üzere farklı yasalarda yer almaktadır.

#### **A. Genel Olarak**

Ülkemizde kamu personellerine özgü düzenlenen disiplin suç ve cezaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'u kapsamındaki kamu görevlileri için Kanun'un 125. maddesinde hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında olmayan görevlilere ilişkin disiplin suç ve cezaları için ise kendi personel yasalarında ilişkili yönetmeliklerde düzenlenme altına alınmıştır.

---

<sup>57</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 109 maddesinde; *''Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydolunurlar. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. 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. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulur. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir. ''* hükmü yer almaktadır.

## B. Devlet Memurları Kanunu'nun Kapsamı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1.maddesinde bu Kanun'un kapsamı açıklanmıştır. Kanun'da yer verilen hükümde; *“Bu Kanun'un, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında uygulanacağı”* düzenlemesine yer verilerek söz konusu Kanun'un hangi memurlar hakkında uygulanacağı açıklığa kavuşturulmuştur. Ayrıca Kanun'un 125.maddesinde; *“Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümlerin saklı olduğu”* düzenlemesine yer verilmiş, işbu hükme göre 657 sayılı Kanun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar için özel kanunlarda disiplin hükümlerine yer verilmiş ise bu hükümlere, özel kanunlarda disiplin hükümlerine yer verilmemiş ise 657 sayılı Kanun'da yer alan disiplin hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir.<sup>58</sup> Ayrıca 657 sayılı Kanun'un kapsamında olmamakla birlikte, kuruluş kanununda 657 sayılı Kanun'un disiplin hükümlerine atıf yapılması halinde de, söz konusu kurum ve kuruluşta görev yapan memur da disiplin bakımından 657 sayılı Kanun hükümlerine tabi olacaktır.

657 sayılı Kanun'un 125.maddesinde yer alan; *“Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır. “düzenlemesinde sadece disiplin suç ve cezasına ilişkin hükümler saklı tutulmuş, disiplin kurulları, soruşturma usullerine vs. ilişkin hükümler saklı tutulmamıştır. Bu kapsamda, Kanun'un 126/4.maddesinde ise, “Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır.”* düzenlemesine yer verilerek, özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümlerini saklı tutulmuş olduğunu belirtmek gerekir.

657 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 2. fıkrasında ise; *“Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehteran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı mensupları özel kanunları hükümlerine*

<sup>58</sup> Livanelioğlu, .Ö.A. “Memur Disiplin Hukuku”, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2003, s. 12

*tabidir.*” düzenlemesine yer verilerek, belirtilen kamu görevlilerinin 657 sayılı Kanun’un kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

657 sayılı Kanun’da yer alan, ‘*disiplin kurullarının kuruluşunu, üyelerinin görev süresini, görüşme ve karar usulünü, hangi memurlar hakkında karar verebileceklerini, disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esasları, kurulların ve disiplin amirlerinin yetki ve sorumlulukları ile disiplin soruşturmalarına ilişkin usul ve esasları belirlenmesi amacıyla*’ 30/4/2021 tarih ve 31470 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur.<sup>59</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanun’u kapsamında olmayan yargı erki, üniversite, kolluk kuvvetleri mensupları ve silahlı kuvvetleri mensupları gibi ayrı personel kanunları bulunanlar için, disiplin suç ve cezaları kendi personel kanunlarında ve ilgili yönetmeliklerde düzenlenmiş, 657 sayılı Kanun’ a tâbi olmakla birlikte, özel disiplin mevzuatı bulunan kamu görevlilerine ilişkin disiplin suç ve cezaları da bu mevzuatta düzenlenmiştir.<sup>60</sup>

### **C. Disiplin Hükümlerinin Düzenlendiği Diğer Kanunlar**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, ‘*genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya beden terbiyesi bölge müdürlüklerinde çalışan memurlar*’ hakkında icra edilir.

657 sayılı Devlet Memurlarının 1.maddesinin üçüncü fıkrasında; ‘*Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri; hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, Üniversitelerin, İktisadi ve Ticari İlimler Akademilerinin, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademilerinin, Devlet Güzel Sanatlar Akademilerinin, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehtaran Bölüğü Sanatkarları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulatıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel; subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet Teşkilatı*

<sup>59</sup> Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 1.maddesinde; ‘(1) Bu Yönetmeliğin amacı; disiplin kurullarının kuruluşunu, üyelerinin görev süresini, görüşme ve karar usulünü, hangi memurlar hakkında karar verebileceklerini, disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esasları, kurulların ve disiplin amirlerinin yetki ve sorumlulukları ile disiplin soruşturmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemektir. ‘ hükümü yer almaktadır.

<sup>60</sup> Akyılmaz, B. ‘‘Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.’’ Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002, s.5.

*mensupları özel kanun hükümlerine tabidir.”* düzenlemesine yer verilerek, sözkonusu Kanun kapsamında olmayan kamu görevlileri ortaya konmuştur.

Birçok kamu kurum ve kuruluşunun kendi bünyesinde görev yapan kamu görevlilerine yönelik olarak özel kanunlarında hükümler yer almakta, özel kanun hükmünde açıklık bulunmaması durumunda ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na atıf yapılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanun’u kapsamında olmayan kamu görevlilerinin disiplin suçu ve cezaları tabi oldukları kanunlarda düzenlenmiştir.

Disiplin hükümleri içeren özel mevzuat hükümleri arasında, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun,<sup>61</sup> 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu,<sup>62</sup> 2575 sayılı Danıştay Kanunu,<sup>63</sup> 2797 sayılı Yargıtay Kanunu,<sup>64</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu,<sup>65</sup> 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu,<sup>66</sup> 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun,<sup>67</sup> 6413 sayılı Türk Silahlı

<sup>61</sup> 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu Ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 19/1.maddesinde; “(1) Başkan ve üyelerin, asli görevleri dışında resmî veya özel bir görev almaları ya da yaptıkları yeminle veya üyeliğin vakar ve şerefi ile bağdaşmayan, hizmetin aksamasına yol açan hâl ve hareketlerinin sabit görülmesi hâlinde, eylemin niteliğine göre, uyarma, kınama ya da üyelikten çekilmeye davet edilme cezalarından birisine karar verilir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>62</sup> 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 62.maddesinde; “ Hakim ve savcılara; sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca aşağıda yazılı disiplin cezalarından biri verilir : a)Uyarma, b) Aylıktan kesme, c) Kınama, d) Kademe ilerlemesini durdurma, e) Derece yükselmesini durdurma, f) Yer değiştirme, g) Meslekten çıkarma. Adalet Komisyonu başkanları görev yaptıkları yargı çevresi içindeki hakimlerin; ağır ceza Cumhuriyet başsavcılarını ise merkezdeki Cumhuriyet savcılarını ile bağlı ilçe Cumhuriyet başsavcı ve Cumhuriyet savcılarının; öğrendikleri disiplin cezasını gerektiren eylemlerini Adalet Bakanlığına bildirirler.” hükmü yer almaktadır.

<sup>63</sup> 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 73.maddesinde; “ 1. Yüksek Disiplin Kurulu isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verir. 2. Kurul, bu hal ve hareketleri sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre, ilgilinin uyarılmasını veya hizmet süresine göre istifa etmeye veya emekliliğini istemeye davet edilmesini karar altına alır. 3. Kurul kararı Danıştay Başkanı hakkında ise, vekili, diğerleri hakkında ise Danıştay Başkanı tarafından ilgiliye tebliğ edilir. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>64</sup> 2797 sayılı Yargıtay Kanunu’nun 19. maddesinde; “ Yüksek Disiplin Kurulu; Yargıtay üyeliği vakar ve onuruna dokunan, kişisel haysiyet ve itibarını kıran veya görev icaplarına uymayan davranışlarından dolayı Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri ile Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcıvekili hakkında disiplin kovuşturmasını gerektiren eylemin ağırlığına göre “Uyarma” veya “Görevden çekilmeye davet” işlemlerinden birini uygular.” hükmü yer almaktadır.

<sup>65</sup> 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 65/6.maddesinde“ (6) Yüksek Disiplin Kurulu, yedi günden az olmamak üzere süre vererek ilgilinin ek savunmasını alır ve isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verir. Kurul bu hal ve hareketleri sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre ilgilinin uyarılmasına veya istifa etmeye yahut emekliliğini istemeye davete karar verir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>66</sup> 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53/b maddesinde; “ b. Devlet ve vakıf yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanlarına uygulanabilecek disiplin cezaları uyarma, kınama, aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezalarıdır. (Ek cümleler: Öğretim elemanları dışında iş sözleşmesiyle çalışan personel 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu ve iş sözleşmesi veya toplu iş sözleşmesine tabidir. Memurlar hakkında ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesi uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>67</sup> 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 7.maddesinde; “(1) Personele verilecek disiplin cezaları şunlardır: a) Uyarma cezası: Personele görevinin icrasında veya hal ve hareketlerinde daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. b) Kınama cezası: Personele görevinin icrasında veya hal ve hareketlerinde kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. c) Aylıktan kesme cezası: Disiplin cezası verilen personelin, fiilin ağırlık derecesine göre zam ve tazminatlar hariç brüt aylığından onbeş günlüğe kadar kesinti yapılmasıdır. Ceza, aylığı tahakkuk ettiren birimce personelin aylığından kesilmek suretiyle yerine getirilir. Aylıktan kesme tam Türk Lirası üzerinden yapılır ve kuruşlar dikkate alınmaz. ç) Kısa süreli durdurma: Personelin bulunduğu kademe ilerlemesinin dört, altı veya on ay süre ile durdurulmasıdır.d) Uzun süreli durdurma: Personelin bulunduğu kademe ilerlemesinin oniki, onaltı, yirmi veya yirmidört ay süre ile durdurulmasıdır. e) Meslekten çıkarma: Personelin emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarında bir daha çalıştırılmamak üzere meslekten çıkarılmasıdır. f) Devlet memurluğundan çıkarma: Personelin bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere

Kuvvetleri Disiplin Kanunu,<sup>68</sup> TBMM İç Tüzüğü,<sup>69</sup> 1136 sayılı Avukatlık Kanunu,<sup>70</sup> 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun,<sup>71</sup> 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu,<sup>72</sup> 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu,<sup>73</sup> 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu<sup>74</sup> ve 3224 sayılı Türk Dış Hekimleri

memurluktan çıkarılmasıdır.(...)” hükmü yer almaktadır.

<sup>68</sup> 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu’nun 11.maddesinde; “ (1) Subay, astsubay,(...) ve uzman erbaşlar ile sözleşmeli erbaş ve erler hakkında verilebilecek disiplin cezaları ağırlık derecesine göre aşağıda belirtilmiştir: a) Uyarma b) Kınama c) Hizmete kısmi süreli devam ç)Aylıktan kesme d) Hizmet yerini terk etmeme e) Oda hapsi f) Silahlı Kuvvetlerden ayırma (2) Uyarma, kınama, hizmete kısmi süreli devam ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; hizmet yerini terk etmeme ve oda hapsi cezaları disiplin kurulları ve disiplin amirleri tarafından; Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezası yüksek disiplin kurulları tarafından verilir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>69</sup> TBMM İç Tüzüğü’nün 156.maddesinde; “Milletvekillerine verilebilecek disiplin cezaları şunlardır: 1. Uyarma; 2.Kınama; 3. Meclisten geçici olarak çıkarma.” hükmü yer almaktadır.

<sup>70</sup> 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 135.maddesinde; “ Disiplin cezaları şunlardır: 1.Uyarma; avukatın mesleğinin icrasında daha dikkatli davranması gerektiğinin kendisine bildirilmesidir. 2. Kınama; mesleğinde ve davranışında kusurlu sayıldığı için avukata bildirilmesidir. 3. Onbin liradan yüzellibin liraya kadar para cezası. 4. İşten çıkarma, avukatın veya avukatlık ortaklığının üç aydan az ve üç yıldan fazla olmamak üzere meslekî faaliyetlerinin yasaklanmasıdır. 5. Meslekten çıkarma; avukatlık ruhsatnamesinin geri alınarak avukatın adının baro levhasından silinmesi ve avukatlık unvanının kaldırılmasıdır. Avukatlık ortaklığı için de baro avukatlık ortaklığı sicilinden silinmesidir. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>71</sup> 5275 sayılı Ceza Ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun’un 38.maddesinde; “(1) Çocuklar haricindeki hükümlüler hakkında uygulanabilecek disiplin cezaları ağırlık derecesine göre şunlardır: a) Kınama. b) Bazı etkinliklere katılmaktan alıkoyma. c) Ücret karşılığı çalışılan işten yoksun bırakma.d) Haberleşme veya iletişim araçlarından yoksun bırakma veya kısıtlama. e) Ziyaretçi kabulünden yoksun bırakma. f) Hücreye koyma. (2) Toplu, bedensel, zalimane, insanlık dışı veya küçültücü cezalar disiplin cezası olarak uygulanamaz.” hükmü yer almaktadır.

<sup>72</sup> 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu’nun 39.maddesinde; “ Haysiyet Divanı, evrakı kendisine tevdi edilen azaların fiil ve hareketlerinin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir: a) Yazılı ihtar, b) (Değişik: 23/3/2006 – 5477/6 md.) O yılki en yüksek yıllık üye aidatının üç katından az, beş katından fazla olmayan para cezası, c) 15 günden 6 aya kadar geçici olarak sanat icrasından meni, d) Bir muntakada üç defa sanat icrasından meni cezası almış olanları o muntakada çalışmaktan meni. Haysiyet divanları, bu cezaların verilmesinde sıra gözetmeksizin geniş takdir hakkını kullanırlar.” hükmü yer almaktadır.

<sup>73</sup> 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu’nun 87.maddesinde; “Disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır; Uyarma; mesleğin icrasında ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin ilgili üyeye bir yazıyla bildirilmesidir. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: 1) Meslek şeref ve haysiyetine uygun düşmeyen tavır ve hareketlerde bulunmak. 2) Üyelik görev ve sorumlulukları ile ilgili yönetim kurulunca yapılan davet ve talebin gereğini mazeretsiz olarak yerine getirmemek. 3) Üyesi olduğu odanın, borsanın veya Birliğin itibarını zedeleyici sözler sarf etmek. 4) Müşteri veya iş sahipleri ile olan ilişkilerinde terbiye ve nezakete aykırı davranışta bulunmak. b) Kınama; meslekî tutum ve davranışlarında kusurlu sayıldığı için ilgili üyeye bir yazıyla bildirilmesidir. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: 1) Üyesi olduğu odanın, borsanın veya Birliğin itibarını zedeleyici asılsız yayında bulunmak. 2) Müşterisine veya iş sahiplerine karşı taahhütlerini yerine getirmemek. 3) İş ilişkisinde bulunduğu kişiler hakkında haksız ithamda bulunmak. 4) Satışa arz olunan malların niteliği veya miktarı bakımından gerçeğe aykırı beyanda bulunmak 5) Nizamî olmayan ölçü ve tartı aletlerini bilerek kullanmak. 6) İki yıl içinde birden fazla uyarma cezasını gerektirecek bir davranışta bulunmak. 7) Organ seçimlerinin düzen içinde ve sağlıklı biçimde yürütülmesi amacıyla, hâkimin ve seçim sandık kurulunun aldığı tedbirlere uymamak.c) Üyelikten geçici çıkarma; üyenin iki aydan az ve oniki aydan fazla süreli olmamak üzere oda veya borsa üyeliğinden çıkarılmasıdır. Kınama cezası alan üyenin, beş yıl içinde aynı cezayı gerektirecek yeni bir davranışta bulunması halinde üyelikten geçici çıkarma cezası verilir. d) Üyelikten uzun süreli çıkarma; üyenin kaydının üyesi bulunduğu oda veya borsa ile ticaret sicilinden beş yıl süre ile silinmesidir. Üyelikten geçici çıkarma cezası alan üyenin, üç yıl içinde kınama cezasını gerektirecek yeni bir davranışta bulunması halinde üyelikten uzun süreli çıkarma cezası verilir. Bu maddede düzenlenen cezalar disiplin kurulunun teklifi üzerine meclis tarafından verilir. Disiplin suç ve cezaları hakkındaki esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>74</sup> 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’nun 48.maddesinde; “ Mesleğin vakar ve onuruna aykırı fiil ve hareketlerde bulunanlarla, görevlerini yapmayan veya kusurlu olarak yapan yahut da görevinin gerektirdiği güveni sarsıcı hareketlerde bulunan meslek mensupları hakkında, muhasebe ve müşavirlik hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi maksadı ile durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir. Disiplin cezaları şunlardır: a) Uyarma; meslek mensubuna mesleğinin icrasında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. b) Kınama; meslek mensubuna görevinde ve davranışında kusurlu sayıldığı için yazı ile bildirilmesidir. c) Geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma; mesleki sıfatı saklı kalmak şartıyla altı aydan az, bir yıldan çok olmamak üzere mesleki faaliyetten alıkoymadır. d) Yeminli sıfatını kaldırma; yeminli mali müşavirin yeminli sıfatının kaldırılmasıdır. e) Meslekten çıkarma; meslek mensubunun ruhsatnamesinin geri alınarak bir daha bu mesleği icra etmesine izin verilmemesidir. Mesleki kurallara, mesleğin vakar ve onuruna aykırı fiil ve harekette bulunanlarla, görevin gerektirdiği güveni sarsıcı harekette bulunan meslek mensupları hakkında, ilk defasında uyarma, tekrarında ise kınama cezası uygulanır. Görevini bağımsızlık, tarafsızlık ve dürüstlükle yapmayan veya kusurlu olarak yapan veyahutta

Birliği Kanunu,<sup>75</sup> sayılabilir.

Yukarıda belirtilen mevzuatta birbirinden farklı disiplin cezaları öngörölmüştür. Buna uygun olarak disiplin cezası gerektiren fiillerin tanımında, disiplin kurullarının oluşumunda ve soruşturma usulünün belirlenmesinde de farklılıklar mevcuttur. Bir görüşe göre, bu durumun zorunluluktan kaynaklandığı, disiplin hükümlerini tek bir metinde düzenlemeye imkan olmadığı, bunun gerekçesi olarak da devletin çeşitli kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurların statülerinin, yaptıkları görevin niteliğinin ve sorumluluklarının çok farklı mahiyette olmasıdır.<sup>76</sup>

#### D. Kamu Görevlisinin Ödev ve Sorumlulukları

Kamu görevlisi olan görev yapmaya başlayan bir kimse, bazı yükümlölüklere ve yasaklara tabi olur. Kamu görevlisine yüklenen yükümlölüklere ‘müspet borç’, tabi olduğu yasaklara ise ‘‘menfi borç’’ denilebilir.<sup>77</sup>

Kamu görevlisi olmanın kişiye birtakım yükümlölükler yüklemesini Anayasa Mahkemesi de kabul ederek, bu hususa ilişkin olarak kararında;<sup>78</sup>‘‘(...) kamu görevlisi olmak, sağladığı birtakım ayrıcalıklar ve avantajların yanında bazı külfet ve sorumluluklara katlanmayı ve diğer kişilerin tabi

---

bu Kanunda yer alan mesleğin genel prensiplerine aykırı harekette bulunan meslek mensupları için geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma cezası uygulanır. Tasdik yetkisini gerçeğe aykırı olarak kullandığı Maliye Bakanlığınca ilk defa tespit edilen ve rapora bağlanan yeminli mali müşavirler hakkında geçici olarak mesleki faaliyetten alıkoyma, bu husus tekerkür edip bunun mahkeme kararıyla kesinleşmesi halinde de yeminli sıfatını kaldırma cezası verilir. Mükellefle birlikte kasden vergi ziyana sebebiyet verdikleri mahkeme kararı ile kesinleşen meslek mensuplarına, meslekten çıkarma cezası verilir. Üç yıllık bir dönem içinde iki veya daha fazla disiplin cezasını gerektiren davranışta bulunan meslek mensubuna, her yeni suç için bir öncekinden daha ağır ceza uygulanabilir. Beş yıllık dönem içinde iki defa mesleki faaliyetten alıkoyma cezası ile cezalandırılmasından sonra bu ceza gerektiren fiili yeniden işleyen meslek mensupları hakkında meslekten çıkarma cezası uygulanır. Disiplin kurulları bir derece ağır veya bir derece hafif disiplin cezasının uygulanmasına karar verebilirler. Takibat ve hüküm tesisi disiplin soruşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına engel değildir. Meslek mensubu hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Yetkili disiplin kurulunun 10 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde savunma yapmayanlar, savunma hakkından vazgeçmiş sayılırlar. Disiplin cezaları kesinleşme tarihinden itibaren uygulanır.’’ hükmü yer almaktadır.

<sup>75</sup> 3224 sayılı Türk Diş Hekimleri Birliği Kanunu’nun 44.maddesinde; ‘‘ Diş hekimliği vakar ve onuruna veya meslek düzen ve geleneklerine uymayan fiil ve hareketlerde bulunanlar ile mesleğini gereği gibi uygulamayan veya kusurlu olarak uygulayan veyahut görevin gerektirdiği güveni sarsıcı davranışlarda bulunan meslek mensupları hakkında; fiil ve hareketin niteliği ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki disiplin cezaları verilir. a) Uyarma; diş hekimine görevinde ve davranışlarında daha dikkatli davranması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. b) Kınama; diş hekimine görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığının yazı ile bildirilmesidir. c) Para cezası; bölgesinde o yıl uygulanan asgari muayene ücretinin on katından az elli katından fazla olmamak üzere verilecek para cezalarıdır. d) Oda bölgesinde bir aydan altı aya kadar serbest meslek uygulamasından alıkonmadır.e) Oda bölgesinde iki defa serbest meslek uygulamasından alıkonma cezası alanların Oda bölgesi içinde serbest meslek uygulamasından sürekli olarak alıkonmasıdır.Cezai takibat ve hüküm tesisi disiplin soruşturması yapılmasına ve disiplin cezası uygulanmasına engel değildir. Meslek mensubu hakkında savunma alınmadan disiplin cezası verilemez. Tebligata rağmen on beş gün içinde savunmasını yapmayanlar savunma hakkından vazgeçmiş sayılırlar.Disiplin cezaları kesinleşme tarihinden itibaren uygulanır.Disiplin cezalarını gerektiren fiiller ve bu fiillere uygulanacak disiplin cezaları; bir derece ağır veya hafif disiplin cezalarının uygulanacağı haller; disiplin kovuşturması yapılması konusunda karar verecek merci; disiplin cezalarını vermeye yetkili merciler; disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazın usul ve şartları; disiplin kurullarının çalışma usul ve esasları; disiplinle ilgili diğer işlemler Birlikçe düzenlenecek bir yönetmelikle gösterilir.’’ hükmü yer almaktadır.

<sup>76</sup> Livanelioğlu, Ö.A. ‘‘Memur Disiplin Hukuku’’, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara 2003, s. 17.

<sup>77</sup> Gözler, K. ‘‘ İdare Hukuku’’, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 348 .

<sup>78</sup> AYM, Gülhan Şimşek [GK], B. No: 2019/655, 28/3/2024 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. (İhsan Asutay, B. No: 2012/606, 20/2/2014 tarihli karar, § 38; Elif Güneysu, B. No: 2017/31733, 7/10/2021 tarihli karar, § 42; Cem Özyayın, B. No: 2017/26800, 13/1/2022 tarihli karar, § 36; Hatice Deniz Aktaş ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası, B. No: 2019/18481, 23/11/2022 tarihli karar, § 35), (Yasin Agin ve diğerleri [GK], B. No: 2017/32534, 21/1/2021 tarihli karar, § 63).

*olmadığı sınırlamalara tabi olmayı gerektirmektedir. Kişi kamu görevine kendi isteği ile girerek bu statünün gerektirdiği ayrıcalıklardan yararlanmayı ve külfetlere katlanmayı kabul etmiş sayılır. Kamu hizmetinin kendine has özellikleri bu avantaj ve sınırlamaları zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte kamu görevlileri yalnızca çalışma yaşamında değil çalışma düzeninin dışındaki özel yaşam alanlarında da bazı sınırlamalara tabidir. Bu sınırlamaların temelini ise kamu görevlileri açısından geçerli olan Anayasa'ya sadakat ile devlete bağlılık ve tarafsızlık ödevleri oluşturur. Bu kapsamda Anayasa'nın 129. maddesinin birinci fıkrasında memurların ve kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunma yükümlülüklerinin olduğu belirtilmiştir. Söz konusu hükmün arkasında ise devletin kamu görevlilerinden özel bir güven ve sadakat bağlılığı ile kamu görevini yerine getirmelerini talep etme hususunda sahip olduğu meşru bir çıkarı bulunduğu düşüncesi yer almaktadır. “ifadelerine yer vererek konuyu açıklamaya çalışmıştır.*

Kişinin kamu görevlisi olmasının kişiye ödev ve sorumluluklar yüklemesinin uluslararası hukukta nasıl yorumlandığına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>79</sup>“(…)Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nindevletin kamu hizmetinde görev yapan memurları yönünden sadakat mükellefiyeti öngörmesinin, ayrıyeten onlara ödev ve mesuliyetler yüklemesinin memurların statüleri gereği legal bir durum olduğunu belirttiği, fakat kamu personellerinin de birey olduğunu, politik görüş sahibi olma, ülke sorunlarıyla alakadar olma, tercih yapma gibi toplumsal yönlerinin bulunduğunu ve bu doğrultuda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 10.<sup>80</sup> maddesindenve 11.<sup>81</sup> maddesinden yararlandıklarının şüpheden uzak olduğunu da ifade ettiği, bununla beraber kamu görevlisinin yer aldığı konum ve görev icra ettiği alanla ilişkili olarak yükümlülük ve sorumluluk derecesinin belirlenmesinde ulusal makamların bir değerlendirme marjı olduğunu da eklediği “ ifadelerine yer vermiştir.

## **E. Devlet Memurları Kanunu'nda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları**

657 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezalarını belirleyen temel mevzuattır.

<sup>79</sup> AYM, Mehmet Alanç ve diğeri [GK], B. No: 2017/15462, 29/9/2021 tarihli karar

<sup>80</sup> Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10. maddesinde; “1. Herkes ifade özgürlüğü hakkına sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının müdahalesi olmaksızın ve ülke sınırları gözetilmeksizin, kanaat özgürlüğünü ve haber ve görüş alma ve de verme özgürlüğünü de kapsar. Bu madde, Devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine tabi tutmalarına engel değildir. 2. Görev ve sorumluluklar da yükleyen bu özgürlüklerin kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplumda ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün veya kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, gizli bilgilerin yayılmasının önlenmesi veya yargı erkinin yetki ve tarafsızlığının güvence altına alınması için gerekli olan bazı formaliteler, koşullar, sınırlamalar veya yaptırımlara tabi tutulabilir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>81</sup> Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11.maddesinde; “1. Herkes barışçıl olarak toplanma ve dernek kurma hakkına sahiptir. Bu hak, çıkarlarını korumak amacıyla başkalarıyla birlikte sendikalar kurma ve sendikalara üye olma hakkını da içerir. 2. Bu hakların kullanılması, yasayla öngörülen ve demokratik bir toplum içinde ulusal güvenliğin, kamu güvenliğinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli olanlar dışındaki sınırlamalara tabi tutulamaz. Bu madde, silahlı kuvvetler, kolluk kuvvetleri veya devlet idaresi mensuplarınca yukarıda anılan haklarını kullanılmasına meşru sınırlamalar getirilmesine engel değildir.” hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Kanun'dan önce 788 sayılı Memurin Kanunu uygulanmakta idi.<sup>82</sup> 788 sayılı Kanun'un 26.maddesinde disiplin cezaları hüküm altına alınmıştır. 788 sayılı Kanun'un 26. maddesinde; “ *İnzibati cezalar şunlardır: A-İhtar, B-Tevbih, C-Maaş katı, D-Kıdem tenzili, H-Sınıf tenzili, V-memuriyetten ihraç, A-İhtar; memuru vazifesinde dikkate davettir ve amiri tarafından icra edilir. Kabili itiraz değildir, sicile geçmez. B-Tevbih; memurun idari ve inzibati vakası dolayısıyla muayyen bir fiilden muatebe edilmesidir. C-Maaş katı; memurun bir haftadan on beş güne kadar maaşının kesilmesidir. 1)- Kıdem tenzili; memurun yalnız terfii müessir olmak üzere kıdeminden üç aydan bir seneye kadar tenzildir. H-Sınıf tenzili memurun maaş itibarıyla bir mertebeye madununa indirilmesidir. V-Memuriyetten ihraç; memuru bir daha memuriyette kullanılmamak üzere memuriyetten çıkarmaktır.*” düzenlemesine yer verilerek bu Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde uygulanan disiplin cezaları ve bu cezaların muhteviyatları açıklanmıştır.

788 sayılı Kanun'da yer verilen söz konusu disiplin cezaları, 657 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihe kadar uygulanmıştır.

657 sayılı Kanun'a tabi memurlar açısından Kanun'un 125. maddesinde hafiften ağır cezaya doğru beş tür disiplin cezası tanımlanmış, tanımlanan her ceza türünden sonra o cezayı gerektiren fiiller sayılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tanımlanmış beş disiplin cezası haricinde kamu görevlilerin ‘dikkatin çekilmesi’, ‘yazılı ihtar’ gibi kanunda yer verilmeyen disiplin cezalarıyla da tecziye edildiği görülmektedir. Bu konuya ilişkin olarak, kişinin “yazılı olarak uyarılmasına” ilişkin işleme karşı açılan davada, Antalya 5.İdare Mahkemesinin 15.06.2021 tarihli ve E:2021/219, K:2021/576 numaralı kararıyla; “(...)657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/A maddesinde personele verilecek cezaların belirtildiği, uyarma cezasının “görevde ve davranışta daha dikkatli olunması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.” şeklinde tanımlanarak en alt ceza olarak öngörüldüğü, en alt cezanın uygulanamayacağı hallerde “yazılı uyarı'ya” dair bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir. Aynı Kanunda, devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları tek tek sayılmış olup idare tarafından, belirtilen bu cezaların dışında herhangi bir disiplin cezası verilemeyeceği gibi kanunda öngörülmemiş olan yeni bir yaptırım türü yaratılamayacağı” gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verildiği, karara karşı gidilen istinaf başvurusu ise Konya Bölge İdare Mahkemesi 1.İdari Dava Dairesinin 22.09.2021 tarihli ve E:2021/1673, K:2021/1371 numaralı kararı ile reddolunmuştur.

Bir diğer emsalde ise, kamu görevlisinin yazılı olarak uyarılması işlemi ile görevlendirme talebinin reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, kişinin yazılı olarak uyarılmasına ilişkin işlemin

<sup>82</sup> Orman, H. “Memur Disiplin Hukukunun Genel İlkeleri” İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans tezi, İstanbul, 2011. s.27.

idari davaya konu edilebilecek icrai bir işlem olmadığından davanın reddedilmesi nedeniyle mahkemeye erişim hakkının ihlale uğradığı gerekçesiyle gidilen bireysel başvuru neticesinde verilen Anayasa Mahkemesi'nin kararında<sup>83</sup>“(…)somut olayda başvurusunun yazılı olarak uyarılması yolunda tesis edilen ve özlük dosyasında saklandığı anlaşılan söz konusu işlemin başvuru üzerinde birtakım hukuksal sonuçlar doğurma kapasitesinin bulunduğu, bu hâliyle icrailik niteliğinin olduğu açık bir şekilde anlaşılmaktadır. Bireysel başvuruya konu derece mahkemesi kararında ise Danıştay içtihadında belirtilen ölçütler kapsamında herhangi bir irdelemeye gidilmeksizin salt söz konusu yazının bir disiplin cezası olmadığı yönünde şekilci bir yaklaşımla hareket edilerek ortada idari davaya konu edilebilecek bir işlem bulunmadığı sonucuna ulaşıldığı görülmektedir. Derece mahkemesinin somut davada iptali istenen idari işlemin icrailik niteliğini taşıyıp taşımadığının, dolayısıyla davaya konu edilebilirliğinin değerlendirilmesiyle ve 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen usul kurallarının uygulanmasıyla ilgili bu şekilci yorumunun başvurusunun hukuksal durumunu etkileyen idari işlemde doğan uyumsuzluğu mahkeme önüne taşımamasını engellediği, bu durumun başvurucuya ağır bir külfet yüklediği değerlendirilmiştir. Bu sebeple başvurusunun mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin ölçüsüz olduğu” gerekçesiyle Anayasa'nın 36. Maddesi ile teminat altına alınan adil yargılanma hakkı muhteviyatında mahkemeye erişim hakkının ihlale uğradığı sonucuna varmıştır.

657 sayılı Kanun'da tanımlanan cezalar şunlardır;

## 1. Uyarma Cezası

Uyarma cezası, “memura, vazifesinde ve hareketlerinde daha itinalı olmasının icap ettiğinin yazı ile bildirilmesi” şeklinde tanımlanabilir. Uyarma cezası 657 sayılı Kanun'da ilk sırada gösterilen ve en hafif disiplin cezasıdır. Uyarma cezasına sebep olan davranış ve durumları ortaya koyanlar hakkında, bu davranış ve durumların işlendiğinin öğrenilmesinden başlayarak bir ay içinde disiplin soruşturmasına başlanması gerekmektedir. Bu süre içerisinde disiplin soruşturmasına başlanmaması halinde disiplin cezası tesis etme yetkisi zamanaşımına uğrar. Uyarı cezasını, disiplin amirleri, idari tahkikatın tamamlanmasından başlayarak 15 gün içerisinde vermek mecburiyetindedirler.

Uyarma cezası verilmesine sebep olan eylem ile durumlar 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde şu biçimde sayılmıştır:

“a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve

<sup>83</sup> AYM, Ali Diren, B. No: 2015/13108, 18/4/2018 tarihli karar

- gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
- b) Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek,
  - c) Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
  - d) Usulsüz müracaat veya şikayette 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. “

## 2. Kınama Cezası

Kınama cezası, kamu görevlisine, “vazifesinde ve fiillerinde kusurunun bulunduğu yazıyla bildirilmesi” olarak tanımlanabilir. Kınama cezasına sebep olan davranış ve durumları ortaya koyanlar hakkında, bu davranış ve durumların işlendiğinin öğrenilmesinden başlayarak bir ay içinde disiplin soruşturmasınabaşlanması gerekmektedir. Bu süre içerisinde disiplin soruşturmasına başlanmaması halinde disiplin cezası verme yetisi zamanışımına uğrar. Disiplin amirleri, kınama cezasını idari tahkikatın tamamlanmasından itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar.

Kınama cezası verilmesine sebep olan eylem ve durumlar 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinde şu biçimde sayılmıştır:

- “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, sükun ve çalışma düzenini bozmak.
- m) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek. ‘‘

### 3. Aylıktan Kesme Cezası

Maaştan kesim cezası, ‘‘kamu görevlisinin brüt maaşından 1/30 - 1/8 oranları arasında kesinti yapılması’’ şeklinde uygulanan disiplin cezası olarak tanımlanabilir. Uyarı ve kınama cezaları manevi bir cezalar olmasına karşın maaştan kesim cezası manevi etkisine ek olarak maddi etkisi de var olan bir disiplin cezası türü olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>84</sup> Aylıktan kesme cezasına sebep olan davranış ve durumları ortaya koyanlar hakkında, bu davranış ve durumların işlendiğinin öğrenilmesinden başlayarak bir ay içinde disiplin soruşturmasınabaşlanması gerekmektedir. Bu süre içerisinde idari soruşturmaya başlanmaması halinde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar. Disiplin amirleri, maaştan kesim cezasını idari tahkikatın tamamlanmasından başlayarak 15 gün içerisinde vermek zorundadırlar.

657 sayılı Kanun’un 132. maddesinin 4. fıkrasında; ‘‘Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenlerin 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenlerin 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 atanamayacağı’’ düzenlemesine yer verilerek, bu ceza ile tecziye edilen memurun belirli süreyle belirli kadrolarda görev alamayacağı açıkça ortaya konmuştur.

Maaştan kesme cezası verilmesine sebep olan gerektiren eylem ve durumlar 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinde şu biçimde sayılmıştır:

- ‘‘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,

<sup>84</sup> Polat, M. ‘‘Türk İdare Hukukuna Göre Memurların Disiplin Suç ve Cezaları’’, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018, s.74.

- f) Görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,
- g) (Mülga;13/2/2011 kabul tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 111 maddesi uyarınca )<sup>85</sup>
- h) (Mülga;13/2/2011 kabul tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 111 maddesi uyarınca )<sup>86</sup>
- i) Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak, ‘‘
- j) (Mülga; 13/2/2011 kabul tarihli ve 6111 sayılı Kanun'un 111 maddesi uyarınca )<sup>87</sup> ‘‘

#### 4. Kademe İlerlemesinin Durdurulması Cezası

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, eylemin önem derecesi gözönünde tutularak kamu görevlisinin, yer aldığı kademede ilerlemesinin 1 sene ila 3 sene durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına sebep olan eylem ile halleri işleyenler için, bu eylem ve durumların işlendiğinin öğrenilmesinden başlayarak itibaren bir ay içinde disiplin soruşturmasınabaşlanması gerekmektedir. Bu süre içerisinde idari tahkikatabaşlanmaması halinde disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar. Kademe ilerlemesini durdurma cezası, kamu görevlisinin bağlı olarak görev yaptığı kurumdaki disiplin kurulu tarafından karar verilmesini müteakiben, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarının mesnet alındığı durumlarda Valiler tarafından tesis edilir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde idari soruşturma dosyası, kararını bildirmesi amacıyla yetkili disiplin kuruluna 15 gün içerisinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyanın alınmasından başlayarak 30 gün içerisinde idari tahkikat raporu gereğince kararını verir.

657 sayılı Kanun'un 132.maddesinin 4. fıkrasında; ‘‘(...) kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenlerin 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 atanamayacağı’’ düzenlemesine yer verilerek, bu ceza ile tecziye edilen memurun belirli süreyle belirli kadrolarda görev alamayacağı açıkça ortaya konmuştur.

657 sayılı Kanun'un 125.maddesinde; ‘‘(...) Öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademelerinde bulunan devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması

<sup>85</sup> 13.02.2021 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan önce ‘‘ İkamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terketmek’’ hükmü mevcut idi.

<sup>86</sup> 13.02.2021 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan önce ‘‘ Toplu müracaat veya şikayet etmek’’ hükmü mevcut idi.

<sup>87</sup> 13.02.2021 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan önce ‘‘Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmak.’’ hükmü mevcut idi.

cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının ¼'ü – ½'sinin kesileceği ve tekerrüründe görevlerine son verileceği '' hükmüne yer verilerek, kamu görevlisine bu cezanın uygulanmasının mümkün olmaması sebebiyle bir alt ceza uygulanmaktadır, ancak tekerrür halinde kademe ilerlemesi cezası üzerinden tekerrür hükmü uygulanacağı öngörülmüştür.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesine sebep olan gerektiren eylem ve durumlar 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde şu biçimde sayılmıştır:

- 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,
- g) (Mülga; 17/9/2004 tarihinde kabul edilen 5234 Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33.maddesi uyarınca )<sup>88</sup>
- h) Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- i) 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 ödemededen yurda dönmek,
- n) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
- o) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.''

Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 20.12.2019 tarihli ve E:2019/1843, K:2019/4099 numaralı kararında; "(...) 2547 sayılı Kanununun 53/4.maddesinde, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası,

<sup>88</sup> "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 ödemededen yurda dönmek" hükmü yer almakta idi.

*Devlet yükseköğretim kurumlarında bulunan kademedeki ilerlemenin, fiilin ağırlık derecesine göre bir ila üç yıl arasında durdurulması olarak tanımlandığından, anılan madde kapsamında verilecek disiplin cezalarında, kişinin görevli olduğu birimdeki disiplin kurulu tarafından fiilin ağırlığına göre bir değerlendirme yapılarak, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının kaç yıl (bir ila üç yıl) durdurulacağına da karara bağlanması gerekmektedir. Aksi durumda bu sürenin (bir ila üç yıl) takdiri yargı mercilerinin kararlarına bırakılmış olur ki, bu da idarenin yerine geçmek suretiyle, idari işlem niteliğinde karar alınması sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla dava konusu işlemde bu gerekçeyle de hukuka uyarlık görülmemiştir.”* denilerek, kamu görevlisi hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tesis edilmesi halinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının kaç yıl durdurulacağına belirtilmemesi halinde uygulanan kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının hukuka aykırı olduğu ortaya konulmuştur.

## **5. Devlet Memurluğundan Çıkarma Cezası**

Devlet memurluğundan çıkarma cezası, tekrar kamu görevine tayin edilmemek üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasına sebep olan fiil ve durumları işleyenler hakkında, bu eylem ve hallerin işlendiğinin öğrenilmesinden başlayarak altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanması gerekmektedir. Bu süre zarfında idari soruşturmaya başlanmazsa şayet disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar. Devlet memurluğundan çıkarma cezası, memurun amirinin buna ilişkin talebi üzerine, kamu görevlisinin bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna verilmesinden başlayarak en fazla altı ay içerisinde bu kurul tarafından karar verilir. Hakkında memurluktan çıkarma cezası talep edilen kamu görevlisi, tahkikat evrakını incelemeye, şahit dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veyahut yazılı olarak kendisi veya vekili aracılığıyla savunma yapma hakkına haizdir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesine sebep olan eylem ve haller 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde şu biçimde sayılmıştır:

- a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun 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,<sup>89</sup>
- 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) Terör 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.’’

Yukarıda her bir disiplin cezası için tek tek belirtilen ve disiplin cezası verilmesine sebebiyet veren fiil ve hallere mahiyeti ve vahameti itibarıyla benzeyen fiilleri işleyenler de aynı türden disiplin cezası ile tecziye edilir.

#### **IV.Devlet Memurları Kanunu Kapsamındaki Kamu Görevlilerinin Ödev ve Sorumlukları<sup>90</sup> ile Tabi Olduğu Yasaklar**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinin 2. fıkrasında; ‘‘*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 birisinin verileceği*’’ belirtilmiş olduğundan, disiplin suç ve cezaları açıklanmadan evvel kamu görevlisinin uyulmasının zorunlu olduğu hususların ve kamu görevlisine yasaklanan işlerin ortaya konulması gerekmektedir.

<sup>89</sup> 13.02.2021 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dan önce ‘‘Amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak’’ hükmü mevcut idi.

<sup>90</sup> Danışmanımızın fikir istişaresi sırasındaki katkısı çerçevesinde 657 sayılı Kanun'da kullanılan ‘‘ödev ve sorumluluk’’ kavramlarının kullanılması yerinde görülmüştür.

## A. Kamu Görevlilerinin Ödev ve Sorumlulukları

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesiyle 16. maddesi arasında memurların ödev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Bunları kısaca belirtmek gerekirse;

### a. Sadakat Ödevi;

Anayasa'nın 129. maddesinin 1.fikrasında yer alan; "*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü olduğu*" hükmü ile 657 sayılı Kanun'un 6.maddesinin 1.fikrasında yer alan; "*Devletmemurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasınınavekanunlarınınasadakatla bağli kalmakvemilletinhizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatla uygulamak zorundadırlar.*" hükmünde memurun sadakat yükümlülüğü düzenlenmiştir.

Devlet memurları Anayasa'ya ve kanunlara sadakatle görev yapacağını "asli devlet memurluğuna" atanmasından itibaren azami bir ay içerisinde kurumunca düzenlenecek törenle yetkili amirler huzurunda edecekleri yeminle<sup>91</sup>izah ederler ve özlük dosyalarına konulacak yemin belgesini imzalamak suretiyle kamu görevine başlarlar.

Devlet memurunun tarafsız kalması ve sadakatine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>92</sup>"*Toplum ve devlet hayatı için önemli kararlar alan ve kritik görevlerde bulunan kişilerin resmî sıfatlarının gerektirdiği şekilde tarafsız kalmak ve Anayasa'ya sadakatin gerektirdiği güvene layık olmak bakımından çok daha titiz davranmak zorunda olduğu kabul edilmelidir. Fakat devlet memurlarının tamamına sağlanan anayasal ve yasal ayrıcalıklar, her kademedeki devlet memuruna görevini yerine getirmesi için sağlanan kamusal yetkiler ve devlet memurlarına toplumun geniş katmanlarınca verilen yüksek itibar birlikte değerlendirildiğinde terörizm söz konusu olduğunda en alt kademedeki devlet memurunun dahi işgal ettiği görevin ağırlığına ve Anayasa'ya sadakat ödevine uygun biçimde hareket etmesi beklenir. Nitekim terör örgütlerinin örgütlenme tarzları, etki alanları, en küçük kamusal imkânlar da dâhil olmak üzere kullandıkları yöntemlerin karmaşıklığı ve öngörülmezliği aksinin kabulünü imkânsız kılmaktadır. Görece daha düşük dereceli memuriyetlerde bulunanların sadakat yükümlülüklerinin bulunmadığının savunulması terörizmin ülkemize yarım yüzyıla yakın bir zamandır verdiği zararların giderilmesi için uğraşan devletin kamu yararını, millî güvenliği, kamu düzenini, ülkenin ekonomik refahını, başkalarının hak ve özgürlüklerini güvence*

<sup>91</sup>657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 6/2. maddesinde yemin metni şöyle düzenlenmiştir; "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Atatürk İnkılab ve İlkelerine, Anayasada ifadesi bulunan Türk Milliyetçiliğine sadakatla bağlı kalacağıma; Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını milletin hizmetinde olarak tarafsız ve eşitlik ilkelerine bağlı kalarak uygulayacağıma; Türk Milletinin milli, ahlaki, insani, manevi ve kültürel değerlerini benimseyip, koruyup bunları geliştirmek için çalışacağıma; insan haklarına ve Anayasasının temel ilkelerine dayanan milli, demokratik, laik, bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilerek, bunları davranış halinde göstereceğime namusum ve şerefim üzerine yemin ederim."

<sup>92</sup> AYM, Mehmet Alanç ve diğerleri [GK], B.No: 2017/15462, 29/9/2021 tarihli karar

*altına almak ve sürdürmek amacı ile bağdaşmaz. Somut olayda olduğu gibi kamu görevlisinin herhangi bir sendika üyesi veya yöneticisi olması da birer kamu görevlisi olarak Anayasa ve kanunlarca kendilerine yüklenen sorumluluklarını azaltmaz yani sendikal bağlarının varlığı da Anayasa'ya sadakat ödevlerini sona erdirmez. Öte yandan düşük veya yüksek dereceli olsun istisnasız her kamu görevlisinin Anayasa'ya sadakat görevinin bulunması, kamu görevlilerinin her somut olaydaki davranış ve tutumlarının, görevinin önemi, eyleminin niteliği ve korunmaya çalışılan menfaatlerin ağırlığının ayrı ayrı değerlendirilmesi zorunluluğunu da ortadan kaldırmaz. Nitekim somut olayda olduğu gibi öğrencileri yönünden aileleri kadar etkili birer otoriteyi temsil eden ve onlara hem okul hayatında hem de belli bir dereceye kadar özel hayatlarında örnek olma yükümlülükleri bulunan öğretmenlerin terörizm söz konusu olduğunda somut olayın koşullarına göre çalışma yaşamları dışında da nispeten daha ağır sınırlandırmalara tabi tutulabileceği kabul edilebilir.” ifadelerine yer verilmiştir.*

#### **b. Devlete Bağlılık Ödevi;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 7.maddesinin ikinci fıkrasında; ‘*Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler.*’ düzenlemesine yer verilerek, devlete bağlılık ilkesi ortaya konulmuştur.

#### **c. Tarafsızlık Ödevi;**

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde tarafsızlık; ‘*Tarafsız olma durumu; yansızlık, bitaraflık*’ olarak tanımlanmıştır.<sup>93</sup>

Anayasa'nın ‘*Kanun önünde eşitlik*’ başlıklı 10.maddesinde; ‘*Herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu (...). Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde*<sup>94</sup> *kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda olduğu*’ belirtilmiş, ayrıca 657 sayılı Kanun'un 7.maddesinin ilk fıkrasında ise; ‘*Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve*

<sup>93</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 07.02.2024)

<sup>94</sup> 9/2/2008 tarih ve 5735 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle, bu fıkraya ‘*bütün işlemlerinde*’ ibaresinden sonra gelmek üzere ‘*ve her türlü kamu hizmetlerinden yararlanılmasında*’ ibaresi eklenmiştir. Daha sonra bu ibare; Anayasa Mahkemesi'nin 5/6/2008 tarih ve E: 2008/16, K: 2008/116 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

*ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.”* denilerek memurun tarafsızlık ödevi anayasal ve yasal olarak ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Memurun devlete bağlılığı ve tarafsızlığı ilkesine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında;<sup>95</sup>(...) *Türk hukukunda kamu görevlilerinin yalnızca çalışma yaşamında değil çalışma düzeninin dışındaki özel yaşam alanlarında da bazı sınırlamalara tabi olmalarının temeli ise kamu görevlileri açısından geçerli olan Anayasa’ya sadakat ile devlete bağlılık ve tarafsızlık ödevleri olduğu, bu kapsamda ilk olarak Anayasa’nın 129. maddesinin birinci fıkrasında memurlar ve kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunma yükümlülüklerinin olduğunun belirtildiği söz konusu hükmün arkasında devletin kamu görevlilerinden özel bir güven ve sadakat bağlılığı ile kamu görevini yerine getirmelerini talep etme hususunda sahip olduğu meşru bir çıkarı bulunduğu düşüncesinin yer aldığı,anayasal ve ilgili yasal çerçeve göstermektedir ki gerek Anayasa koyucu gerekse yasa koyucu kamu hizmetlerinin Anayasa’ya sadakat ödevi ile tarafsızlık yükümlülüğüne aykırı davranan ya da aykırı davranabileceği yolunda haklı ve objektif bir kanaat uyandıran kamu görevlileriyle yürütülmesini arzu etmediği“ değerlendirilmesinde bulunmuştur.*

#### **d. Uygun Davranışta Bulunma ve İşbirliği İçinde Çalışma Ödevi;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 8.maddesinde; *“Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmalarını esastır.”* hükmüne yer verilerek, memurun uygun davranışta bulunma ve işbirliği içinde çalışma ödevi ortaya konulmuştur.

Bu ödevle ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>96</sup>(...) *Anayasal ve ilgili yasal çerçeve göstermektedir ki gerek anayasa koyucu gerekse yasa koyucu, kamu görevlisinden hizmet içinde olduğu gibi hizmet dışında da resmî sıfatın gerektirdiği güven ve itibara uygun davranışlar sergilenmesini bekleyerek idareye duyulan güveni korumayı amaçlamaktadır. Bu anlamda kamu hizmetlerinin statü hukukunun sağladığı itibar ve güvene aykırı davranan ya da aykırı davranabileceği yolunda haklı ve objektif bir kanaat uyandıran kamu görevlileriyle yürütülmesini arzu etmemektedir.”* ifadelerinde bulunarak, idareye duyulan güveni korumak amacıyla kamu görevlisinin resmî sıfatın gerektirdiği güven ve itibara uygun davranışlar sergilenmesinin beklendiği ortaya konulmuştur.

#### **e. Yurtdışında Davranış Ödevi;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 9.maddesinde; *“Devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanların Devlet*

<sup>95</sup> AYM Şah İsmail Harmancı, B. No: 2018/15359, 17/11/2021 tarihli karar

<sup>96</sup> AYM, Serdar Topal, B. No: 2018/23179, 16/11/2022 tarihli karar

*itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamayacağı*” hükmüne yer verilerek, kamu görevlisinin yabancı memlekette nasıl davranması gerektiği ortaya konulmuştur.

**f. Amir Olmanın Gereklere Yerine Getirme;**

Amir konumunda olan kamu görevlilerinin görev ve mesuliyetleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede; *“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumlu oldukları, amirin maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranacağı, amirlik yetkisini kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslar içinde kullanacağı, amirin maiyetindeki memurlara kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı emir veremeyeceği ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamayacağı, hediyesini kabul edemeyeceği ve borç alamayacağı*” hükmüne yer verilerek, amir olmanın gerekleri açıklanmıştır.

**g. Hiyerarşik Üste Bağlılık ve İtaat;**

Kamu görevlilerinin görev ve mesuliyetleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 11. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddede; *“Devlet memurlarının kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlere karşı sorumlu oldukları, devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmeyeceği ve bu aykırılığı o emri verene bildireceği, amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, memurun bu emri yapmağa mecbur olduğu, ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluğun emri verene ait olduğu, konusu suç teşkil eden emirin hiçbir suretle yerine getirilmeyeceği, yerine getiren kimsenin sorumluluktan kurtulamayacağı, acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnaların saklı olduğu”* hükmüne yer verilmiştir.

**h. Dikkat İtina Yükümlülüğü ve Verdiği Zararları Giderme;**

Kamu görevlisinin dikkat yükümlülüğü ve sebep olduğu zararları giderme yükümlülüğü 657 sayılı Kanun'un 12.ve 13.maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun'un 12.maddesinde; *“Devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda oldukları, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu, zararların*

*ödettilmesinde bu konudaki genel hükümlerin uygulanacağı, ancak fiilin meydana geldiği tarihte en alt derecenin birinci kademesinde bulunan memurun brüt aylığının yarısını geçmeyen zararların, kabul etmesi halinde disiplin amiri veya yetkili disiplin kurulu kararına göre ilgili memurca ödeneceği” hükmüne yer verilmiştir.*

Kamu görevlisinin fiili neticesinde uğradığı zararların karşılanmasına ilişkin olarak, Anayasa'nın 40/3.maddesinde ise;“*Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edileceği, devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkının saklı olduğu”* düzenlenmesine yer verilmiştir. İdarenin hukuki sorumluluğunun dayanağına ilişkin bir diğer hüküm olan Anayasa'nın 125.maddesine göre, idare, kendi fiil ve muamelelerinden doğan zararı gidermekle yükümlüdür.

Devlet memurunun fiili sebebiyle kişilerin uğradığı zararların giderilmesine ilişkin olarak ise 657 sayılı Kanun'un 13.maddesinde; “*Kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açacağı, ancak, Devlet dairelerine tevdi veya bu dairelerce tahsil veya muhafaza edilen para ve para hükmündeki değerli kağıtların ilgili personel tarafından zimmete geçirilmesi halinde, zimmete geçirilen miktarın, cezai takibat sonucu beklenmeden Hazine tarafından hak sahibine ödeneceği, kurumun genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkının saklı olduğu, işkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanacağı, 12'nci maddeyle bu maddede belirtilen zararların nevi, miktarlarının tespiti, takibi, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak işlemlerle ilgili diğer hususların Cumhurbaşkanınca düzenlenecek yönetmelikle belirleneceği “düzenlemesine yer verilmiştir.*

#### **1. Mal Bildiriminde Bulunma Ödevi;**

Anayasa'nın “Mal bildirimini” başlıklı 71.maddesinde; “*Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez.”* hükmüne yer verilmiş, aynı doğrultuda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 14. maddesinde; “*Devlet memurlarının, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini vereceği”* düzenlemesi yapılmıştır.

Devlet memurunun mal bildiriminin kapsamı ve bildirme usulü 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 15.11.1990 tarihli ve 20696 sayılı Resmî

Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ‘‘Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik’’te düzenlenerek hüküm altına alınmıştır.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun 5.maddesinde; ‘‘Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil edeceği’’ hükmüne yer verilerek, mal beyanının konusu açıklığa kavuşturulmuş, Kanun’un 6.maddesinde ise; ‘‘Mal Bildirimlerinin; a) Bu Kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle, b) Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmalarda, atamayı izleyen bir ay içinde, c) Seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde, d) Mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde, e) Yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde, f) Görevin sona ermesi halinde, ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri faaliyete geçme tarihini, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bu işe veya görevlerine başlama tarihini izleyen bir ay içinde, verilmesinin zorunlu olduğu, (a) bendinde yazılı bildirim verilmedikçe göreve atama yapılamayacağı’’ hükmü ile de mal bildirim zamanı ortaya konulmuştur.

**j. Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Yetki Verilen Mahaller Dışına Çıkarılmaması ve İadesi Ödevi;**

Devlet memurlarının ‘‘resmi belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve iadesi ödevi’’ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 16.maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu hükümde; ‘‘Devlet memurlarının görevleri ile ilgili resmi belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramayacakları,, hususi işlerinde kullanamayacakları, devlet memurlarının görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorunda oldukları, bu zorunluluğun memurun mirasçılara da şamil olduğu’’ düzenlemesine yer verilmiştir.

**k. İşbaşında Bulunma Ödevi;**

Devlet memurunun en temel ödevi hizmeti görme ödevidir.<sup>97</sup> Devlet memuru üstlendiği kamuhizmetini kişisel olarak ve kesintisiz bir biçimde yürütmek ve günlük çalışma saatlerinde işbaşında bulunmak zorundadır.

<sup>97</sup> Gözler, K. ‘‘İdare Hukuku’’, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 753.

## **I. Kıyafet Mecburiyeti;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 19.maddesinde; '*Devlet memurlarının, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerin öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uymak mecburiyetinde oldukları*' düzenlemesine yer verilmiş, 25/10/1982 tarih ve 17849 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren '*Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık Ve Kıyafetine Dair Yönetmelik*' te memurların kılık ve kıyafetine ilişkin kurallar ayrıntılı olarak ortaya konulmuştur.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik'in 4.maddesinde; '*Kurum ve kuruluşlarda görevli memurun, sözleşmeli personelin, geçici personel ile hizmetlilerin ve işçilerin giyimlerinde sadelik, temizlik ve hizmete uygunluğun esas olduğu*' hükmüne yer verilerek, kamu görevlisinin giyimine ilişkin ana ilke belirlenmiştir. Aynı Yönetmelik'in 5.maddesinde ise; '*2 nci<sup>98</sup> maddede sözü edilen personelin kılık ve kıyafette uyacakları hususlar: a. Kadınlar; (...) Kolsuz ve çok açık yakalı gömlek, bluz veya elbise ile stretch, kot ve benzeri pantolonlar giyilmez. Etek boyu dizden yukarı ve yırtmaçlı olamaz. Terlik tipi (sandalet) ayakkabı giyilmez. B. Erkekler; Elbiseler temiz, düzgün, ütülü ve sade; ayakkabılar kapalı, temiz ve boyalı giyilir. Sandalet veya atkılı ayakkabı giyilmez. Bina içinde ve görev mahallinde baş daima açık bulundurulur. (Danıştay İkinci Dairesinin 18/11/2020 tarih ve E:2017/665; K:2020/3432 sayılı kararı ile iptal ibare: Kulak ortasından aşağıda favori bırakılmaz. Saçlar, kulağı kapatmayacak biçimde ve normal duruşta enseden gömlek yakasını aşmayacak şekilde uzatılabilir), temiz bakımlı ve taranmış olur. (Danıştay Onikinci Dairesinin 20/4/2022 tarih ve E:2021/7000; K:2022/2247 sayılı kararı ile iptal ibare; Hergün sakal tıraşı olunur ve sakal bırakılmaz.) Bıyık tabii olarak bırakılır, uzunluğu üst dudak boyunu geçemez. Üstten alınmaz, yanlar üst dudak hizasında olur, alt uçları dudak hizasından kesilir. Kravat takılır, kravatı örtecek şekilde balıkçı yaka veya benzeri süveterler giyilmez. Hizmet gereğine uygun olarak verilmişse tek tip elbise giyilir. Bina içinde gömleksiz, kravatsız ve çorapsız dolaşılmaz. c. Ancak bazı hizmetler için özel iş kıyafetleri varsa görev sırasında kurum amirinin izni ile bu kıyafet kullanılır.*' düzenlemelerine yer verilerek giyim kuşam ile kıyafette uyulması gereken hususlar ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Devlet memurları; yasa, kararname ile yönetmeliklerde belirlenen biçimde giyinmek zorundadır. 657 sayılı Kanun'da '*Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak*' eylemi uyarma cezası gerektiren fiiller arasında sayılmıştır.

<sup>98</sup> Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik'in 2.maddesinde; '*Bu Yönetmelik, genel ve katma bütçeli kurumlar, mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunların iştirakleri ve müesseselerinde çalışan her sınıf ve derecedeki memurlar, sözleşmeli ve geçici görevle çalışan personel ile işçilerin kılık ve kıyafetlerinin düzenlenmesine ilişkin esasları kapsar. '* hükmü yer almaktadır.

Bu konuya ilgili olarak, kamu görevlisi olan kişini üyesi oldukları sendikaların aldığı kararlar üzerine serbest kılık ve kıyafetle göreve gelmeleri nedeniyle uyarma cezası ile cezalandırılmaları üzerinde ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunulduğu, başvuru neticesinde Anayasa Mahkemesi kararında<sup>99</sup>; “(...)Anayasa Mahkemesinin kanaatine göre uzun süren eylem, sendikaların ve üyelerinin seslerini hükûmete ve kamuoyuna duyurma aracı olmaktan çıkmış; devletin memurlar ve diğer kamu görevlileri için öngördüğü, kamusal hizmetlerin sunulmasında ve kamu görevlileri ve memurların bu sıfatlarının belirlenmesinde yadsınamaz ve geleneksel önemi olan kılık kıyafet düzenlemelerinin tamamen ve fiilî olarak işlevsiz bırakılmasına neden olmuştur.Dahası yetkililere ve topluma bir mesaj iletmek için sayısız imkâna sahip olmalarına karşın sendikaların zorlayıcı bir sebep olmaksızın başvuruya konu eylemi esas yöntem olarak benimsemeleri, kamu görevlilerinin uymak zorunda oldukları mevzuat alanını karşıt düşüncelere sahip politik grupların çatışma alanı olarak kullanılmasına neden olmuştur. Bu sebeple başvuruculara verilen uyarma cezasının mevzuatın oldukça uzun kabul edilebilecek birkaç yıl boyunca devam eden sürekli ihlaline son verilmesi için zorunlu olduğu ve bu yönden bir toplumsal ihtiyacı karşıladığı sonucuna ulaşılmıştır. (...) Öte yandan karşıt grupların kılık kıyafet mevzuatını askıya alınması sonucunu doğuran eylemlerinin dolaylı nitelikleri ihmal edilerek başvuruculara en hafif disiplin cezası tesis edilmiştir. (...) Başvuruculara, serbest kılık ve kıyafetle göreve gelerek kılık kıyafet koduna aykırı davranışları nedeniyle sıralamanın en alt kategorisinde yer alan uyarma cezası verilmiştir. Söz konusu ceza memura görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesinden ibarettir. Anayasa Mahkemesi eylemcileri hemen cezalandırmak yerine uzun süre tolerans gösterildiği, verilebilecek en hafif disiplin cezası verilerek orantılı bir müdahalede bulunulduğu” gerekçesiyle Anayasa'nın 26. hükmü gereğincekoruma altında olan ifade özgürlüğü hakkının ihlal edilmediğine hükmetmiştir.

#### **m. İkamet Mecburiyeti ;**

Kamu görevlisinin ikamet mecburiyetine ilişkin olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ek 20.maddesinde; “Devlet memurlarının görev yaptıkları kurum ve hizmet birimlerinin bulunduğu yerleşme merkezlerinde (mücavir alanları dahil belediye ve köy hudutları içerisinde) ikamet etmelerinin esas olduğu, devlet memurlarının görevini aksatmamak kayıt ve şartıyla birinci fıkrada belirlenen hudutlar dışında ikamet etmelerine mensup oldukları kurumun yetkili amirince izin verilebileceği, devlet memurlarının, ikamet ettikleri il hudutlarının tatillerde ancak yetkili amirin izniyle terk edebileceği“ hükmü yer almakta idi. Söz konusu hüküm13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve

<sup>99</sup> AYM, Mehmet Emin Teyfur ve diğerleri, B. No: 2015/18147, 3/11/2022 tarihli karar

Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ilebu düzenleme ilga edilmiştir.<sup>100</sup>

## **B. Kamu Görevlilerinin Tabi Olduğu Yasaklar**

Devlet memurunun bazı işleri, davranışları yapmaları yasaklanmıştır. Düzenlenen yasaklar;

### **a. Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı;**

Kamu görevlisinin toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağına ilişkin olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 26.maddesinin ikinci fıkrasında; ‘*Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmelerinin veya görevlerine gelmemelerinin veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılmasının veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmalarının yasak olduğu*’ düzenlemesine yer verilmiştir.

657 sayılı Kanun'un 26.maddesinin ilk fıkrasında; “*Bu Kanunun 21 inci<sup>101</sup> maddesi ile hükme bağlanan hakkın kullanılmasında birden fazla Devlet memurunun toplu olarak söz ve yazı ile müracaatları ve şikayetleri yasaktır.*” düzenlemesi yer almakta iken 13 Şubat 2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’ labu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.<sup>102</sup>

Kamu görevlisinin üyesi olduğu sendika tarafından alınan karara dayanarak iki gün süreyle iş bırakması üzerine aylıktan kesme disiplin cezasıyla cezalandırılmasına örgütlenme özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru neticesinde Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>103</sup>“(…)Son olarak sendika üyelerinin ekonomik ve sosyal menfaatleriyle doğrudan ilgili olmayan ve politik yönü ağır basan bir amaçla işe gitmemek şeklinde bir eylemin yol açacağı sonuçlara devlet idaresinin ve toplumun katlanmasını gerektiren bir sebep bulunmadığı kanaatine ulaşılmıştır. Bu sebeplerle kamu otoritelerinin sahip olduğu takdir payı da gözetildiğinde başvuru konusu olayda kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması amacı bakımından başvuru konusunun örgütlenme özgürlüğüne yapılan müdahalenin onun siyasal hayata katılımını engelleyici veya önemli

<sup>100</sup> Yayımlandığı Resmî Gazete tarihi: 25/2/2011, sayısı: 27857 (mükerrer)

<sup>101</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 21. maddesinde; “ Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır. Müracaat ve şikayetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaat ve şikayetlerle ilgili esas ve usuller Cumhurbaşkanınca hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>102</sup> Yayımlandığı Resmî Gazete tarihi: 25/2/2011, sayısı : 27857 (mükerrer)

<sup>103</sup> AYM, Ahmet Parmaksız [GK], B. No: 2017/29263, 22/5/2019 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. AYM, Tayyip Akbudak, B. No: 2018/5558, 11/9/2019 tarihli karar

ölçüde zorlaştırarak etkisini ortadan kaldıracak mahiyette olmadığı kanaatine varılmıştır. Başvurucuya iki gün iş bırakma eylemi nedeniyle disiplin cezası verilmesi şeklindeki müdahalenin demokratik toplumda zorlayıcı bir toplumsal ihtiyaca karşılık geldiği kabul edilmelidir. Somut olayda başvurucuya yüklenen külfeti dengeleyici mekanizmaların bulunduğu da görülmektedir. Sendikaların demokratik hayatın yaşamsal bir unsuru olarak kamuoyuna ve kamusal yetki kullanan kişilere seslerini duyurmak ve taleplerini dile getirmek için sayısız fırsatı bulunmaktadır. Söz konusu sonucun ağırlaşmasında daha farklı yöntemlerle kamuoyunun yönlendirilmesi ve devlet gücü kullanan kişi ve kurumların etkilenmesi mümkün iken işe gitmeme biçiminde kamu hizmeti alan kişileri doğrudan etkileyen ve ancak son derece istisnai durumlarda başvurulabilecek bir yöntemi benimseyen sendikaların ve sendika kararları doğrultusunda hareket eden başvurunun payının büyük olduğu değerlendirilmiştir. Sonuç olarak; yukarıda yapılan açıklamalar da gözönüne alındığında mevcut başvuruda örgütlenme özgürlüğüne yönelik müdahalenin başvurunun örgütlenme özgürlüğünü aşırı derecede sınırlamadığı ve kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamaya yönelik meşru amaç karşısında başvurucuya alt sınırdan verilen aylıktan kesme cezasının orantısız olmadığı” gerekçesiyle Anayasa’nın 33. maddesinde güvenceye alınan örgütlenme hürriyetinin ihlale uğramadığı sonucuna varmıştır.

## **b. Grev Yasağı ;**

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, grev;“İsteklerini işverene kabul ettirmek için işçilerin, hep birden işlerini hep birden bırakması; iş bırakımı” olarak tanımlanmıştır.<sup>104</sup>

Anayasa’nın 54. maddesinde<sup>105</sup>, grev hakkı sadece ‘işçiler’ için düzenlenmiştir.

Kamu görevlilerinin grev yasağı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 27.maddesinde; “Devlet memurlarının greve karar vermelerinin, grev tertiplerinin, ilan etmelerinin, bu yolda propaganda yapmalarının yasak olduğu, devlet memurlarının herhangi bir greve veya grev

<sup>104</sup><https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 04.05.2024)

<sup>105</sup> Anayasa’nın 54.maddesinde; “Toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde işçiler grev hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasının ve işverenin lokavta başvurmasının usul ve şartları ile kapsam ve istisnaları kanunla düzenlenir. Grev hakkı ve lokavt iyiniyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamaz. (Mülga üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/7 md.) Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir. Grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda erteleme sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kurulunca çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir. Yüksek hakem kurulunun kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenir. (Mülga yedinci fıkra: 7/5/2010-5982/7 md.) Greve katılmayanların işyerinde çalışmaları, greve katılanlar tarafından hiç bir şekilde engellenemez.” hükmü yer almaktadır.

*teşebbüsüne katılmayacağı, grevi destekleyemeyeceği veya teşvik edemeyeceği*” düzenlemesiyle hüküm altına alınmıştır.

Bu hükme aykırı davranılması halinde,memur 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125/E-a bendinde; “ İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun 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“ eylemini işlediğinden bahisle devlet memurluğundan çıkarılma cezası ile tecziye edilebilecektir.

### **c. Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 28.maddesinde; “*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir)<sup>106</sup> veya (Esnaf)<sup>107</sup> sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil<sup>108</sup> veya ticari vekil<sup>109</sup> veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette<sup>110</sup> komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz. Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri ile özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamanın dışındadır. Eşleri, reşit*

<sup>106</sup> 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 12/1. maddesinde; “ (1) Bir ticari işletmeyi, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişiye tacir denir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>107</sup> 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 15. maddesinde; “ (1) İster gezici olsun ister bir dükkânda veya bir sokağın belirli yerlerinde sabit bulunsun, ekonomik faaliyeti sermayesinden fazla bedeni çalışmasına dayanan ve geliri 11 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca çıkarılacak kararnamede gösterilen sınırı aşmayan ve sanat veya ticaretle uğraşan kişi esnafır.(...)” hükmü yer almaktadır.

<sup>108</sup> 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun 547. maddesinde; “ Ticari temsilci, işletme sahibinin, ticari işletmeyi yönetmek ve işletmeye ilişkin işlemlerde ticaret unvanı altında, ticari temsil yetkisi ile kendisini temsil etmek üzere, açıkça ya da örtülü olarak yetki verdiği kişidir. İşletme sahibi, ticari temsilcilik yetkisi verildiğini ticaret siciline tescil ettirmek zorundadır; ancak ticari işletme sahibinin ticari temsilcinin fiillerinden sorumluluğu, tescilin yapılmış olmasına bağlı değildir. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>109</sup> 6098 sayılı Borçlar Kanunu’nun 551. maddesinde; “ Ticari vekil, bir ticari işletme sahibinin, kendisine ticari temsilcilik yetkisi vermeksizin, işletmesini yönetmek veya işletmesinin bazı işlerini yürütmek için yetkilendirdiği kişidir. Bu yetki, işletmenin alışılmış bütün işlemlerini kapsar. Ancak, ticari vekil açıkça yetkili kılınmadıkça, ödünç olarak para veya benzerlerini alamaz, kambiyo taahhüdünde bulunamaz, dava açamaz ve açılmış davayı takip edemez. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>110</sup> 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 304. maddesinde; “ (1) Ticari bir işletmeyi bir ticaret unvanı altında işletmek amacıyla kurulan, şirket alacaklılarına karşı ortaklardan bir veya birkaçının sorumluluğu sınırlandırılmamış ve diğer ortak veya ortakların sorumluluğu belirli bir sermaye ile sınırlandırılmış olan şirket komandit şirkettir. (2) Sorumluluğu sınırlı olmayan ortaklara komandite, sorumluluğu sınırlı olanlara komanditer denir. (3) Komandite ortakların gerçek kişi olmaları gerekir. Tüzel kişiler ancak komanditer ortak olabilirler.”hükmü yer almaktadır.

*olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.”<sup>111</sup> hükmüne yer verilmiştir.*

Bu hükümden hareketle, memurların komandite ortak olmaları yasak olmasına rağmen komanditer ortak olmalarının serbest olduğu, memurların anonim şirketlere ortak olmasının yasak olmadığı, aynı şekilde limited şirketlerde de memurların ortak olmalarının yasak olmadığı, limited şirketler açısından memurlara getirilen yasağın sadece müdürlük bağlamında olduğu söylenebilir.<sup>112</sup>

Hükümün ilk şeklide ise; ‘*Devlet memurlarının, Türk Ticaret Kanunu’na göre «tacir » veya «esnaf» sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamayacakları, ticari mümessil ve ticari vekil olamayacakları, kolektif şirket ortaklığı ile komandit şirkette komandite ortaklığa giremeyecekleri ve ticaret şirketlerinde, kolektif şirketlerinde müdürlük, idare meclis üyeliği ve murakıplık görevlerini deruhte edemeyecekleri,devlet memurlarının üyesi oldukları yapı ve tüketim kooperatiflerindeki yönetim ve denetim görevlerinin bu yasaklamanın dışında olduğu,yukarıdaki fıkrada gösterilenler dışında kalan kazanç getirici faaliyetlerden hangilerinin Devlet memurları tarafından yapılamayacağıının sınıfının tüzüğünde belirtileceği ‘* şeklinde idi.

Maddenin bugünkü halinde, söz konusu yasaklar sadece madde metninde sayılı hükümlerle sınırlı tutulmuş iken, hükmün ilk halindekanun hükmünde belirtilenler haricinde bulunan gelir getirici faaliyetlerden hangi birinin kamu görevlilerince yapılamayacağıının sınıfının nizamnamesinde gösterileceği belirtilmiştir.

### **c. Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 29.maddesinde yer verilen; ‘*Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemelerinin ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmelerinin veya iş sahiplerinden borç para istemelerinin ve almalarının yasak olduğu,Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkili olduğu’’ hükmü ile hediye alma, isteme ve menfaat elde etme yasağı düzenlenmiştir.*

<sup>111</sup> 650 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname’nin; 38 .maddesiyle; “14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 28 inci maddesinin birinci fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiş ve ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir; ‘Memurlar, meslekî faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir işyerinde veya vakıf üniversitelerinde çalışamaz. ‘Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri görevleri, özel kanunlarda belirtilen görevler ile kurumundan izin alınmak kaydıyla yapılan insanî ve sosyal amaçlı gönüllü çalışmalar bu yasaklamanın dışındadır.’” hükmü Anayasa Mahkemesi’nin 18/07/2012 tarih, E:2011/113, K:2012/108, sayılı kararıyla iptal edilmiştir.’”

<sup>112</sup> Aydemir, S.R. “Devlet Memurunun Ticaret Yapma ve Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Değerlendirilmesi.” Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, cilt 3, sayı 1, 2022, ss. 61-82, s.67.

Kamu personellerinin uymaları gereken “şeffaflık, yansızlık, doğruluk, hesap verebilirlik, kamu menfaatini koruma gibi etik davranış ilkeleri saptamak ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, vazife ve çalışma yöntem ve esaslarının belirlenmesi amacıyla” 8/6/2004 tarih ve 25486 5176 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması

Hakkında Kanun’a dayanılarak hazırlanan ve 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te ‘hediye’ kavramı açıklanarak, hediye kavramının kapsamı açıklanmaya çalışılmıştır.<sup>113</sup>

#### **d. İkinci Görev Yasağı;**

Kural olarak, her memur ancak bir kadroda çalışabilir. Ancak kanunla memurlara ikinci görev verilmesini öngören haller bunun dışındadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 87. maddesiyle memurlara, kamu kurum ile kuruluşlarında görev yapan memurlara ikinci bir görev verilmesi yasaklanmıştır. İkinci görev yasağı, ‘başka görev alma yasağı’ olarak da adlandırılır.<sup>114</sup>

<sup>113</sup>Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı” başlıklı 15. maddesinde; “Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır. Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir. Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar. Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler. Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, sözkonusu maddede belirtilen sınırlar altında kalanlar da beyan edilir. Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır: a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar, b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar, c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler, d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler, e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri, f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler. Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır: a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri, b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler, c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler, d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler. Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeaksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.” hükmü yer almaktadır.

<sup>114</sup> Yavuzdoğan, S. & Ergene, A. “Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekâlet Görevi ve İkinci Görev Yasağı.” Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 13, sayı 25, 2023, ss. 205-223, s.219.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 87.maddesinin ilk fıkrasında yer alan“Memurlara; a) Bu Kanuna tabi kurumlarda, b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi kurumlar ile sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait bankalarda, c) Özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan banka ve kuruluşlarda, ç) Yukarıdaki bentlerde yazılı idare, kuruluş ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan kuruluşlarla bunların aynı oranda katılmaları ile vücut bulan kurumlarda, ikinci görev verilemeyeceği; bu kurumlardan her ne ad ile olursa olsun para ödenemeyeceği ve yarar sağlanamayacağı, ancak bu Kanunun memurlara ikinci görev verilmesini öngören hükümleri ile hakem, tasfiye memuru ve bilirkişilere takdir olunan İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni başkanları, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan ve asli görevlerinin devamı niteliğinde olmayan çeşitli kurul, komisyon, heyet ve jüri çalışmalarına, Üniversiteler, Akademiler, Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan araştırma kurumları tarafından idareyle ilgili olarak yapılan inceleme ve araştırma çalışmalarına katılanlar için özel kanunlarınca gösterilen veya bu kanunlara dayanılarak tespit edilen ücretlerin ödenmesine ilişkin hükümlerin saklı olduğu“ hükmü ile kural olarak memurlara ikinci görev verilmesi yasaklanmıştır.

Kural olarak devlet memurlarına ikinci görev yasağı getirilmişse de, 657 sayılı Kanun, bazı istisnai durumlarda, devlet memurlarına ikinci bir görev verilebileceğini düzenlemiştir. Aynı Kanun'un 88. maddesinde yer alan;“Bu Kanuna tabi kurumlarda çalışan Devlet memurlarına esas görevlerinin yanında; A) Özel kanunlarla, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak memurlara gördürülmesi öngörülen sürekli hizmetlerin, B) Mesleki bilgisi ile ilgili olarak, hizmet olanakları elverişli bulunmak ve atamaya yetkili amir tarafından uygun görülme şartıyla; 1) 87 nci maddede yazılı kurumların tabiplikleri, dış tabiplikleri, eczacılıkları, kimyagerlikleri, veterinerlikleri, avukatlıkları ile Adli Tıp Kurumu Uzmanlıklarının 2) Asıl görevlerinin bulunduğu bucak, ilçe ve zorunlu hallerde iller belediyelerinin yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar ve mimarlarca yürütülmesi gereken teknik hizmetlerinin ikinci görev olarak verilebileceği, asıl görevlerinin yanında; a) (Değişik: 4/7/2012-6354/ 3 md.) Tabiplere; il ve ilçe sağlık müdürlüğü, il sağlık müdür yardımcılığı, halk sağlığı müdürlüğü, halk sağlığı müdür yardımcılığı, sağlık grup başkanlığı, baştabiplik, baştabip yardımcılığı ile il sağlık ve halk sağlığı müdürlüklerinde ilgili mevzuatı uyarınca tabipler tarafından yürütülmesi öngörülen şube müdürlüklerinin, b) Dış hekimlerine ve veterinerlere, meslekleri ile ilgili baştabipliklerin c) Veteriner, dış hekim ve eczacılara; baştabip yardımcılığının, d) Öğretmenlere; okul ve enstitü müdürlüğü, başyardımcılığı ve yardımcılığı görevlerinin ikinci görev olarak yaptırılabilmesi.“ hüküm ile ikinci görev verilecek kamu görevlileri ve vazifeler sayılarak, ikinci görev verme yasağının istisnaları ortaya konulmuştur.

**e. Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 31.maddesinde yer alan; '*Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamalarının yasak olduğu*' hükmü ile bu yasak düzenlenmiştir.

**f. Basına Bilgi veya Demeç Verme Yasağı;**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 15.maddesinde yer alan; '*Devlet memurlarının, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremeyeceği, bu konuda gerekli bilginin ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebileceği, askeri hizmet ile ilgili bilgilerin özel kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetkili, kıldığı personel dışında hiç bir kimse tarafından açıklanamayacağı*' hükmü ile '*basına bilgi veya demeç verme yasağı*' düzenlenmiştir.

Söz konusu hükme aykırı davranılması halinde 657 sayılı Kanun'un 125/B/m maddesine göre '*Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek*' fiili işleneceğinden, kamu görevlisi kınama cezasıyla tecziye edilebilecektir.

**g. Dernek Kurma veya Derneklere Üye Olma Yasağı;**

Anayasa'nın 33.maddesinde yer alan; '*Herkesin, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahip olduğu, hiç kimsenin bir derneğe üye olmaya ve dernekte üye kalmaya zorlanamayacağı, dernek kurma hürriyetinin ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterileceği, derneklerin kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabileceği veya faaliyetten alıkonulabileceği, ancak, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir mercinin, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebileceği, bu merciin kararının, yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulacağı, hâkimin kararını kırksekiz saat içinde açıklayacağı; aksi halde, bu idarî kararın kendiliğinden yürürlükten kalkacağı, birinci fıkra hükmünün, Silahlı Kuvvetler ve kolluk kuvvetleri mensuplarına ve görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarına kanunla sınırlamalar getirilmesine engel olmadığı, bu madde hükümlerinin vakıflarla ilgili olarak da uygulanacağı*' düzenlemesi ile dernek kurma hürriyeti hüküm altına alınmıştır.

Dernek kurma hakkına ilişkin olarak ise, 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 3.maddesinde; '*Fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişilerin, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahip olduğu, ancak, Türk Silahlı Kuvvetleri ve kolluk kuvvetleri mensupları ile kamu kurum ve*

*kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri hakkında özel kanunlarında getirilen kısıtlamaların saklı olduğu (...)*” düzenlemesine yer verilerek, memurların dernek kurma hakkına sınırlama getirilebileceği ortaya konulmuştur.

Bu hükümler doğrultusunda, özel kanunlarda dernek kurucusu ve üyesi olma hususunda sınırlamalar öngörülmüştür. Bu kanunlara örnek olmak üzere;

Emniyet personelinin ve çarşı ve mahalle bekçilerinin dernek kurucusu ve üyesi olamayacağı,3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Ek 11.maddesinde yer alan; ‘*Emniyet Teşkilatı mensupları ile çarşı ve mahalle bekçilerinin dernek kurucusu ve üyesi olamayacağı, ancak spor derneklerine üye olabileceği, Emniyet Teşkilatı bünyesine spor amacıyla kurulmuş derneklerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilecekleri*’ düzenlemesi ile hüküm altına alınmıştır.

Aynı şekilde, Türk Silahlı Kuvvetleri personelinin siyasi parti ve derneklere üye olamayacağı, 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 43.maddesinde yer alan; ‘*Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının siyasi faaliyette bulunamayacağı, bundan ötürü Silahlı Kuvvetler mensuplarının siyasi parti veya derneklere girmelerinin bunların siyasi faaliyetleri ile münasebette bulunmalarının, her türlü siyasi gösteri, toplantı işlerine karışmalarının ve bu maksatla nutuk ve beyanat vermelerinin ve yazı yazmalarının yasak olduğu*’ düzenlemesi ile ortaya konulmuştur.

#### **h. Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı;**

Kamu görevlisi olarak görev yapmakta olan kimse için getirilen yasaklardan biri de ayrıldığı kuruma karşı görev almayacağıdır. Kamu görevlileri, görev yaptığı süre içerisinde görevleri gereği kamu görevlisi olmayanların erişemeyeceği bir takım bilgilere ve/veya ticari sırlara erişmektedirler. Bu bilgilerin kötü amaçlı kullanılmaması ya da özel amaçlara konu edilerek haksız menfaat elde edilmesinin önüne geçmek amacıyla böyle bir yasak öngörülmüştür.<sup>115</sup>

Söz konusu yasağa ilişkin olarak, 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'da düzenlemeler mevcuttur.

Bu düzenlemenin amacı, memurların kamusal görev icra ederken edindikleri itibar ve kurdukları ilişkileri kişisel çıkarları için kullanmalarının engellemektir.<sup>116</sup>

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un ikinci maddesinde yer alan;‘*Birinci madde<sup>117</sup>kapsamına giren yerlerdeki görevlerinden hangi sebeple*

<sup>115</sup> Meccek, M. . “Kamu Görevlilerinin Ayrıldıkları Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı: Kapsam ve Uygulaması.” Journal of Social and Humanities Sciences Research, 2020, ss.3978-3990, s. 3982.

<sup>116</sup> Gözler, K. “İdare Hukuku”, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s.761.

<sup>117</sup> 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un 1. maddesinde; “Bu Kanun, genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde 12 Mart 1964 gün ve 440 sayılı ve 12 Mayıs 1964 gün ve 468 sayılı Kanunlar kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası

olursa olsun ayrılanların, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamayacakları, taahhüde giremeyecekleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacakları (...) Vergi incelemesine yetkili olanların, görevlerinden ayrıldıktan sonra üç yıl süreyle, görevden ayrılış tarihi itibarıyla son üç yıl içinde nezdinde inceleme yaptıkları mükellefler veya bu mükelleflerin veya ortaklarının idaresi, denetimi veya sermayesi bakımından doğrudan veya dolaylı olarak bağlı bulunduğu ya da nüfuzu altında bulundurduğu kurumlarda herhangi bir görev veya iş alamayacakları, "1/6/1989 tarihli ve 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu" kapsamında sözleşme düzenleyemeyecekleri " düzenlemesi ile memurun "ayrıldığı kuruma karşı görev alam yasağı" hüküm altına alınmıştır. Bu yasağın istisnaları Kanun'un 3.maddesinde<sup>118</sup> sayılmış, 4.maddesinde ise, bu yasağa uyulmaması halinde kişinin altı ay ile iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiştir.

#### 1. Siyasi Partilere Girme Yasağı;

Anayasa'nın 68. maddesinde yer alan; "(..)Hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar. Yüksek öğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevi almalarına cevaz veremez ve parti üyesi yüksek öğretim elemanlarının yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.(...)" hükümler ile kamu görevini yerine getiren bazı kimseler açısından siyasi partilere üye olmak yasak kılınmış, bazı kimseler için ise belli şartlar bazı görevleri almasına izin verilmiştir.

Anayasa'nın bu hükümleri doğrultusunda, 657 sayılı Kanun'un 7.maddesinde yer alan; "Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar." düzenleme ile "siyasi partilere girme" yasağı yasal olarak somutlaştırılmıştır.

---

ayrı ayrı veya birlikte Hazinece veya yukarıdaki daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapmış olanlar hakkında uygulanır. " hükmü yer almaktadır.

<sup>118</sup> 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un 3.maddesinde; "Seferberlik, manevra, tatbikat, atış ve konferans gibi öğrenim ve eğitim amacıyla silah altına alındıktan sonra terhis edilen yedek subaylar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz. Ancak, muvazzaflık hizmetini bitiren yedek subaylar, sadece kadrosunda, hizmet gördükleri kıta, karargah ve askeri kuruma ait işlerde ikinci madde hükmüne tabidirler. Uzman tabipler, tıpta uzmanlık tüzüğüne göre uzman olanlar, tabipler, diş tabipleri ve eczacılar kendi nam ve hesabına yaptıkları mesleki faaliyetleri ile ilgili olarak kurum ve kuruluşlarla tip sözleşmeler yapabilirler. " hükmü yer almaktadır.

Yükseköğretim kurumlarının öğretim elamanları ile öğrencilerinin siyasi partilere üye olması ile parti birimlerinde vazife almasına ilişkin olarak, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 59.maddesinde yer alan; *“Yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, siyasi partilere üye olabilirler; yükseköğretim kurumlarındaki görevlerini aksatmamak ve bir ay içinde kurumlarına bildirmek kaydıyla, siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev alabilirler. Şu kadar ki, bu durumdaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyesi, rektör, dekan, enstitü ve yüksekokul müdürü ve bölüm başkanı olamazlar, onların yardımcılıklarına seçilemezler. Yükseköğretim kurumlarının öğrencileri, siyasi partilere üye olabilirler. Siyasi partilere üye olan öğretim elemanları ve öğrenciler, yükseköğretim kurumları içinde parti faaliyetinde bulunamaz ve parti propagandası yapamazlar.”* düzenleme ile konu açıklığa kavuşturulmuştur.<sup>119</sup>

Söz konusu yasağa uyulmaması halinde, işlenen fiilin niteliğine göre, kamu görevlisinin 657 sayılı Kanun kapsamında görev yapması halinde, kişinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/D/o bendinde düzenlenen “Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak” fiil işlediğinden bahisle kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla tecziye edilebileceği, aynı Kanun'un 125/E-a bendinde düzenlenen “İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun 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” eylemi, aynı Kanun'un 125/E-b bendinde düzenlenen “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” fiili ile aynı Kanun'un 125/E-c bendinde düzenlenen “Siyasi partiye girmek” fiili veyahut da aynı Kanun'un 125/E-ı bendinde düzenlenen “Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek” fiilini işlediğinden bahisle devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla tecziye edilebilecektir.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 51.maddesinde göre ise de, hakimler ve savcılar siyasi partilere giremeyeceği, aksi halde girenlerin meslekten çekilmiş sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

---

<sup>119</sup> Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. AYM Ayfer Kılıçaslan, B. No: 2018/25090, 16/11/2022, Hatice Deniz Aktaş ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası, B. No: 2019/18481, 23/11/2022, Jülide Hansu, B. No: 2018/21380, 3/11/2022, Sinan Akbulut, B. No: 2019/1396, 2/11/2022, Levent Tunçel, B. No: 2017/34185, 16/3/2022, Ali Kuş [GK], B. No: 2017/27822, 10/2/2022, Hasan Güngör, B. No: 2013/6152, 24/2/2016, Hasan Güngör (2), B. No: 2015/1554, 25/12/2018, Zeki Çınar, B. No: 2016/3585, 12/6/2019

## C. Hizmet İçi-Hizmet Dışı Fiiller

Kamu görevlisinin ödev ve sorumlulukları ile tabi olduğu yasaklar mevzuatta açıkça belirtilmiş olup, bu ödev ve sorumlulukları yerine getirmemek veya yasaklara uymamak şeklindeki fiilleri sonucunda kamu görevlisi disiplin cezasıyla tecziye edilecektir.

Bu kapsamda, mevzuatta düzenlenen bazı disiplin suçlarında kamu görevlilerinin hizmet içindeki<sup>120</sup>, bazı disiplin suçlarında ise hizmetdışıdaki<sup>121</sup> davranışlardan söz edilmiştir. Hizmet içi ve hizmet dışı ayrımının nasıl belirleneceğine ilişkin mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Hizmet, genel itibariyle, ilişkili mevzuat ile belirlenen ve yapılması ya da yapılmaması gereken ödev, görev ve işlerin tamamı olarak tarif edilebilir.<sup>122</sup>

Hizmet içi- hizmet dışı fiilin nasıl belirleneceğinde ilişkin şekli anlayış ve maddi anlayış olmak üzere iki ayrımdan söz edilebilir.<sup>123</sup> Şekli anlayışta; hizmet yeri ve hizmet saati esas alınmakta iken, maddi anlayışta ise; kamu görevlisinin işlediği fiilin idarenin alanında bıraktığı etkinin yoğunluğu esas alınmaktadır.<sup>124</sup>

<sup>120</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/C-1 maddesinde; " Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak " hükmü yer almaktadır.

7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8.maddesinde; " (...) (5) Uzun süreli durdurma cezasını gerektiren fiiller şunlardır:a) Oniki ay uzun süreli durdurma cezasını gerektiren fiiller; (...) 2) Hizmet içinde resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak. " hükmü yer almaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53.maddesinde; " (...) (4) Kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme: Devlet yükseköğretim kurumlarında görev yapan aylıklı öğretim elemanlarının buldukları kademedeki ilerlemelerinin fiilin ağırlık derecesine göre bir ila üç yıl arasında durdurulması; vakıf yükseköğretim kurumları öğretim elemanlarının ise fiilin ağırlık derecesine göre üç ila altı ay süreyle brüt ücretinden 1/30 ila 1/8 arasında kesintiye gidilmesidir. Kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme cezasını gerektiren fiiller şunlardır: a) Hizmet içinde resmi bir belgeyi tahrif etmek, yok etmek, gizlemek veya sahte olarak düzenlemek, sahte belgeyi bilerek kullanmak, kullandırmak (...) " hükmü yer almaktadır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 65.maddesinde; "(...)Kınama cezası: a) Hizmet içinde ve dışında, resmi sıfatının gerektirdiği saygınlık ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak (...) " hükmü yer almaktadır.

<sup>121</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/B-d maddesinde; "Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak " hükmü yer almaktadır.

7068 sayılı Kanun'un 8.maddesinde; "(...) b) Altı ay kısa süreli durdurma cezasını gerektiren fiiller; (...) 6) Hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak." hükmü yer almaktadır.

6413 sayılı Kanun'un 15.maddesinde; "(...) c) Hizmet dışındayken amir veya üste saygısızlık: Hizmet dışında, bilinen ve tanınan amir veya üstlere karşı saygısızlık teşkil edebilecek fiillerde bulunmaktır.(...) " hükmü yer almaktadır.

<sup>122</sup>Yavuzdoğan, S., & Elibüyük, U. "Kamu Görevlilerinin Özel Hayatına İlişkin Davranışlarını Sınırlayan Disiplin Suçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme." Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2022, ss. 255-273, s. 260.

<sup>123</sup> Sancakdar, O./Özdemir, D./Seyhan S./Altınok Çalışkan, E./Yağcı, P./Karaca,E. "Disiplin Hukuku", Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, ss. 56-57.

<sup>124</sup> İnan, F. "Kamu Görevlilerinin Kamu Hizmeti Dışındaki Faaliyetlerin Disiplin Hukuku Açısından Değerlendirilmesi" İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020, ss.15-18.

Kamu görevlisinin sosyal medya paylaşımı nedeniyle disiplin cezası ile cezalandırılması işleminin ifade özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasıyla yapılan bireysel başvuruda, Anayasa Mahkemesi<sup>125</sup>; “(...)Kamu görevlilerinin özel hayatlarındaki davranışlarının memuriyetlerini etkilemesi hâlinde fiilleriyle orantılı bir disiplin yaptırımına maruz bırakılabileceklerinin kabulü gerekir. Ancak bunun için kamu görevlisinin fiilinin memuriyetini etkilediğinin idari ve yargısal makamlarca ilgili ve yeterli bir gerekçeyle ortaya konulması gerekir. ” ifadeleriyle, özel hayatındaki yani hizmet dışındaki fiilin memuriyeti etkilemesi halinde kişinin disiplin cezasıyla tecziye edilebileceğini kabul ettiğini ortaya koymuştur.

---

<sup>125</sup> AYM, Ramazan Kavak [GK], B. No: 2017/20729, 5/9/2024 tarihli karar

## İKİNCİ BÖLÜM

### DİSİPLİN HUKUKUNA İLİŞKİN İLKELER

#### I. Doktrinde Disiplin Hukukuna İlişkin İlkeler

Disiplin hukuku, genel olarak ceza hukukunun temel ilkelerinin idare hukukunun özellikleriyle uyumlulaştırılarak uygulandığı bir hukuk dalı olarak tanımlanabilir.<sup>126</sup>

Disiplin hukukuna ilişkin ilkelerin düzenlendiği bir mevzuat bulunmamaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin ilkelerin hangi ilkeler olduğu konusunda çeşitli görüşler mevcuttur.

Gözler; disiplin hukukunda geçerli ilkelerin, ceza hukuku ilkelerinden esinlenerek yargı içtihatlarıyla geliştirildiğini belirtmiştir. Bu ilkeleri; a) “nulla poena sine lege”<sup>127</sup> ilkesi, b) “non bis in idem”<sup>128</sup> ilkesi, c) geçmişe etki yasağı ilkesi, d) ölçülülük ilkesi, e) daha hafif cezaya karar verme yetkisi, f) gerekçe ilkesi, g) kılık değiştirmiş disiplin cezası verme yasağı olarak saymıştır.<sup>129</sup>

Odyakmaz/ Kaymak/Ercan’a göre, disiplin hukukunun temel ilkeleri; “1) Yasallık İlkesi, 2) Ölçülülük İlkesi, 3) Savunmasız Ceza Olmaz İlkesi, 4) Non Bis İdem Kuralı 5) Kuşkudan Sanık Yararlanır İlkesi, 6) Gizlilik İlkesi, 7) Hakka Hak (Hak Arama Yollarının Gösterilmesi) İlkesi, 8) Geçmişe Yürümezlik İlkesi, 9) Kılık Değiştirmiş Disiplin Cezası Verme Yasağı İlkesidir.”<sup>130</sup>

Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya göre, disiplin hukukuna hakim olan temel ilkeler; “1) Kanunilik İlkesi, 2) Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz İlkesi, 3) Geçmişe Yürümezlik İlkesi (Geçmişe Etki Yasağı) 4) Ölçülülük İlkesi 5) Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilememesi İlkesi, 6) Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi, 7) Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, 8) Gizlilik İlkesidir.”<sup>131</sup>

Ulusoy’a göre, “idari cezalarda uygulanacak ‘çekirdek’ ceza hukuku güvenceleri; 1) Soruşturma Yapılması ve Savunma Alınması, 2) Suç ve Cezaların Geri Yürütülememesi, 3) İhlal ile Cezanın Kesinleşmesi Arasındaki Süreçteki Mevzuat Değişikliklerinde “Lehe Kanun”un Uygulanması 4) Suç ve Cezaların Kanuniliği (Yasallık) 5) “Şüpheden Sanık Yararlanır” ilkesi ve “Masuniyet”

<sup>126</sup> Usman, Y. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri”, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019.

<sup>127</sup> “Kanun olmadan ceza olmaz” ilkesi olarak tanımlanabilir. ([http://www.yenimakale.com/roma-hukuku-terimleri.html#google\\_vignette](http://www.yenimakale.com/roma-hukuku-terimleri.html#google_vignette)) (erişim tarihi 15.02.2024)

<sup>128</sup> “Aynı konuda dava tekrar olmaz” olarak tanımlanabilir. ([http://www.yenimakale.com/roma-hukuku-terimleri.html#google\\_vignette](http://www.yenimakale.com/roma-hukuku-terimleri.html#google_vignette)) (erişim tarihi 15.02.2024)

<sup>129</sup> Gözler, K. “İdare Hukuku”, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 777-781.

<sup>130</sup> Odyakmaz, Z./Kaymak, Ü./Ercan, İ. “Anayasa Hukuku İdare Hukuku”, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 463-466.

<sup>131</sup> Akyılmaz, B./Sezginer M./Kaya, C. “Türk İdare Hukuku”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.

Karinesi, 6) Mükerrer Cezalandırma Yasağı ( “Non bis in idem” İlkesi ), 7) Cezalandırmada Şahsilik İlkesi, 8)Cezalarda Orantılılık (Ölçülülük ) ve Belirlilik ) İlkesidir.’’<sup>132</sup>

Akyılmaz’a göre; 1982 Anayasası’nda, kamu personeli disiplin hukuku bakımından üç temel ilke öngörülmektedir: “ Kanunilik ilkesi, savunma hakkı ve yargı yolu güvencesi.”<sup>133</sup>

Kaya’ya göre,<sup>134</sup> Disiplin suç ve cezalarına hakim olan temel ilkeler; “Kanunilik İlkesi (Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz İlkesi ), Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz, Geçmişe Yürümezlik İlkesi (Geçmişe Etki Yasağı), Geri Alma Yasağı,Memurun Lehine Olan Hükümün Uygulanması İlkesi, Ölçülülük İlkesi, Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilememesi İlkesi, Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi (In Dubio Pro Reo), Bir Derece Hafif Ceza Uygulanması, Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, Yetki Devri Yasağı, Aleyhe Düzeltme Yasağı (Reformatio In Pejus ), Yargı Yolu Güvencesi İlkesi, Eşitlik İlkesi, Şahsilik İlkesi. Disiplin soruşturmasına hakim olan temel ilkeler; Bağımsızlık İlkesi, Doğrudan Disiplin Cezası Verme Yasağı, Savunma Hakkı İlkesi, Doğrudan Doğruluk (Yüzyüzelik- Vicahilik) İlkesi, Tarafsızlık İlkesi, Çelişme İlkesi, Gizlilik İlkesi, Denklik İlkesi.’’

Sancakdar/Dursun Özdemir/ Seyhan/ Altınok Çalışkan/ Yağcı/ Karaca’ya göre<sup>135</sup>; “A. Savunma Hakkına Saygı İlkesi, B. Oranlılık/Ölçülülük İlkesi, C.Gizlilik İlkesi,D.Çift Disiplin Yaptırımı Uygulama Yasağı, E. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi (In Dubio Pro Reo), F. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, G. İdari İtiraz Üzerine Ağırlaştırıcı Karar Verme Yasağı, H. Diğer İlkeler (Hukukun genel ilkeleri (eşitlik ilkesi, kazanılmış haklara saygı ilkesi, ayrımcılık yasağı gibi) ve idare hukukunun genel ilkelerinin (idarenin kanuniliği ilkesi, yetki ve usulde paralellik ilkesi, idareye güven ilkesi, idari istikrar ilkesi gibi) niteliğine uygun düştüğü ölçüde disiplin hukukunda uygulanacağı belirtilmiştir.)’’

Boz’a göre<sup>136</sup>; “disiplin hukukuna hakim olan ilkeler şunlardır; .A) Kanunilik (Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaz) İlkesi, B) Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi, C) Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz İlkesi, D) Ölçülülük İlkesi, E) Geçmişe Etkili Disiplin Cezası Verilemez İlkesiF) Savunma Hakkı Tanınmadan Disiplin Cezası Verilemez İlkesi, G)Soruşturmanın Gizliliği İlkesi, H) Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, I) Lehe Olan Hükümler Uygulanır İlkesi, İ) Tek Fiile Tek Ceza Verilmesi İlkesi, F)Disiplin Soruşturmasının Bağımsızlığı İlkesi, K) Eşitlik İlkesi, L) Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi, M) Soruşturmacının Hakkında Soruşturma Açılan Kamu Görevlisinin Dengi veya Üstü

<sup>132</sup> Ulusoy, A.D. “İdari Yaptırımlar”, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013, ss. 48-125.

<sup>133</sup> Akyılmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002.

<sup>134</sup> Kaya, C. “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler.” Amme İdaresi Dergisi, 2005, ss. 61- 87.

<sup>135</sup> Sancakdar, O./Özdemir, D./Seyhan S./Altınok Çalışkan, E./Yağcı, P./Karaca,E. “Disiplin Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, ss. 43-65.

<sup>136</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41.

Olması İlkesi, N) Vicahilik (Yüzyüzelik-Doğrudan Doğrualık) İlkesi, O) Uygulanması Gereken Yeni Bir İlke: Yeniden Soruşturma Açılma Yasağı.”

Delal’e göre<sup>137</sup>; “disiplin mevzuatına doğrudan uygulanabilecek anayasal ilkeler; 1) Kanunilik İlkesi, 2)Savunma Hakkı, 3)Yargı Denetimi,disiplinmevzuatınadolaylı olarakuygulanabilecek anayasal ilkeler; 1) Hukuk Devleti İlkesi 2)Eşitlik İlkesi, 3) Orantılılık (Ölçülülük) İlkesi, 4) Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, Anayasa Mahkemesi Kararlarından Çıkan İlkeler ; 1) Yasama Yetkisinin Geneliliği İlkesi, 2) Yürütme Yetkisinin Sınırlılığı İlkesi, 3) Usulde Paralellik İlkesidir.”

Göçgün’e göre<sup>138</sup>; disiplin hukukuna ilişkin ilkeler; “1)Disiplin Cezalarında Kanunilik, 2)Disiplin Cezalarında Tekerrür ve Cezada İndirim, 3) Disiplin Cezaları Ve Disiplin Affı, 4)Disiplin Cezalarının Geri Alınamaması, 5)Savunma Alınmadan Disiplin Cezası Verilememesi, 6) Disiplin ve Ceza Soruşturmasının Birlikte Yürümesi, 7) Öngörülmemiş Disiplin Cezası Verilememesi.”

Varkal’a göre,<sup>139</sup> disiplin hukukuna hakim olan ilkeler; “1)Suçta ve Cezada Kanunilik, 2) Savunma Hakkı, 3) Şüpheden Sanık Yararlanır, 4) Bir Eyleme İki Ceza Verilemeyeceğı, 5)Ölçülülük, 6) Disiplin Cezalarının Geri Alınamaması, 7) SoruşturmanınGizliliğı, 8) Başvuru Yollarının Gösterilmesi.”

Erdem’e göre;<sup>140</sup>“I. Kanunilik İlkesi, II. Özel Hayata Saygı İlkesi, III. Şahsilik İlkesi, IV.Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi, V. Savunma Hakkı İlkesi, VI. Ceza Kovuşturması ile Disiplin Soruşturmasının Bağımsızılığı İlkesi, VII. Ölçülülük İlkesi, ,VIII. Tek Fiile Tek Ceza İlkesi, IX. Diğer İlkeler (kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi, geçmişe Etkili disiplin cezası verilemeyeceğı ilkesi, aleyhe bozma yasağı ).”

Orman’a göre,<sup>141</sup>“disiplin hukukuna hakim olan ilkeler; 1)Ölçülülük İlkesi (Adil Denge), 2) Savunma Alınmadan Disiplin Cezası Verilemeyeceğı İlkesi, 3) Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi, 4) Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilememesi İlkesi (Ne bis in idem Kuralı), 5) Geçmişe Yürümezlik İlkesi (Geçmişe Etki Yasağı).”

<sup>137</sup> Delal, T. “Türk Disiplin Mevzuatının Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2017.

<sup>138</sup> Göçgün, M. “Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012.

<sup>139</sup> Varkal, E. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (UNIKA Toplum ve Bilim) Dergisi, cilt 2, sayı 2, 2022, ss. 74-86.

<sup>140</sup> Erdem, N.” Temel Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin, Fiil ve Yaptırımlarına Uygulanabilirliğı.” Terazi Hukuk Dergisi, cilt 17, sayı 188, 2022, ss. 57-77.

<sup>141</sup> Orman, H. “Memur Disiplin Hukukunun Genel İlkeleri”, İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2011.

## II. Disiplin Hukuku İlkelerinin Normlar Hiyerarşisi Bağlamında Yeri ve Önemi

### A. Disiplin Hukukunda İlkeler

Çalışmanın bir önceki başlığında, disiplin hukukuna ilişkin doktrinel görüşler ortaya konulmuş idi. Bu çerçevede, işbu çalışmada disiplin hukukuna doğrudan uygulanabilecek anayasal ilkeler olarak; 1) Kanunilik İlkesi, 2) Savunma Hakkı İlkesi, 3) Yargı Yolu Güvencesi İlkesi, disiplin mevzuatından dolayı olarak uygulanabilecek anayasal ilkeler; 1) Ölçülülük İlkesi, 2) Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi, 3) Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi, 4) Lehe Kanunun Uygulanması İlkesi, 5) Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi, disiplin mevzuatına uygulanabilecek kanuni ilkeler; 1) Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi, disiplin mevzuatına uygulanabilecek içtihadî ilkeler; 1) Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi (Non Bis In Idem), 2) Geri Alma Yasağı İlkesi, 3) Gereğe İlkesi belirtilebilir.

Bu başlıklar açıklanmadan evvel, normlar hiyerarşisinden ve bu ayırımın sonuçlarından bahsetmek gerekmektedir.

### B. Genel Olarak Normlar Hiyerarşisi Kavramı

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, norm kelimesi, “1. (felsefe, toplum bilimi ) Yargılama ve değerlendirmenin kendisine göre yapıldığı ölçüt, 2. (isim) uyulması gereken kural; düzgü” olarak tanımlanmıştır.<sup>142</sup> Normlar hiyerarşisi açıklanırken, norm kelimesi, dar ve teknik anlamda, pozitif hukuk kuralını, başka bir ifadeyle yürürlükteki mevzuat kurallarını kastetmektedir.

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, hiyerarşi kelimesi ise , “aşama sırası” olarak tanımlanmış,<sup>143</sup> bir başka kaynaktan ise hiyerarşi “altlık üstlük ilişkisi; silsile-i meratip” olarak açıklanmıştır.<sup>144</sup>

Hukukta çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Bu düzenlemeler; anayasa, kanun, uluslararası anlaşma, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, yönetmelik, genelge olarak adlandırılabilir. Söz konusu düzenlemelerin arasındaki uyumun, tutarlılığın sağlanması normlar hiyerarşisiyle sağlanmaktadır. Normlar hiyerarşisinde, her bir norm bir başka norma dayanmaktadır. Bu ilişkili hal normlar arasında hiyerarşinin bulunması, söz konusu dayanağın alt-üst ilişkisi kapsamında olması anlamını ihtiva etmektedir.

Normlar hiyerarşisinin temelinde, normlar arasında yer alan uyum ve mantık sisteminin yer aldığı düşünülmektedir. Bu hiyerarşi neticesinde, alt ve üst piramit basamaklarında yer alan normların

<sup>142</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 07.05.2024)

<sup>143</sup> <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi 07.05.2024)

<sup>144</sup> Yılmaz, E. “Hukuk Sözlüğü”, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010, s.306.

kendi arasında uyumu bulunmaktadır. Bir diğer ilişki ise, normlar hiyerarşisi piramidindeki paralel yönlü ilişkidir. Paralel ilişkide hiyerarşik olarak aynı seviyede yer alan normlar arasındaki bağ incelenmektedir. Bu aşamada, anayasal hükümler arasındaki bağdan söz edilebilir. Anayasal hükümler arasında altlık-üstlük ilişkisi olup olmadığı konusundafarklı görüşler mevcut olmakla birlikte, Gözler'e göre;<sup>145</sup> anayasa normları arasında hiyerarşi yoktur, anayasal değerdeki tüm normların aynı kurucu iktidar tarafından konulduğunu ve anayasanın kendi belirlediği değiştirme usulüne uygun olarak değiştirilebilirler veya ilga edilebilirler. Ayrıca bir anayasanın iki normu arasında bir çelişki varsa, bu çelişki bunların arasında hiyerarşi ihdas edilerek değil, öncelik/sonralık ve özellik/genellik ilişkisine göre çözümlenir.<sup>146</sup>

### **C. Türk Hukuk Sisteminde Normlar Hiyerarşisi ve Normlar Hiyerarşisinin Disiplin Hukuku İlkelerine Etkisi**

Anayasa'da normlar hiyerarşisi ifadesi açıkça geçmemektedir, ancak Anayasa'nın farklı hükümlerinde kurallar arasındaki hiyerarşi ortaya konmuştur. Anayasa'nın 11.<sup>147</sup> maddesinde, kanunların Anayasa'ya aykırı olamayacağı, 104.<sup>148</sup> maddesinde, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin<sup>149</sup>(CBK) özelliklerine yer verildiği, 124.<sup>150</sup> maddesinde de, yönetmeliklerin kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine aykırı olamayacağı belirtilmiştir.

Hukuk sistemimizdekinormların hiyerarşisine ilişkin doktrinde farklı görüşler vardır. Bu bağlamda bazı yazarlar Kelsen'in esas aldığı geçerlilik ölçütünü uygulayarak Anayasa, kanun=CBK, yönetmelik, diğer düzenleyici işlemler biçiminde dört aşamalı bir hiyerarşiyi savunmaktadır. Diğer işlemlere ise (örneğin anlaşmalar, içtüzük vs.) hiyerarşinin ana şemasında yer vermeyip çok boyutlu değerlendirmektedir.<sup>151</sup>Fakat buna karşın doktrinde ağırlıklı görüş, çok kademeli bir normlar

<sup>145</sup> Gözler, K. "Anayasa Hukukunun Genel Esasları", Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2010, s. 75-76.

<sup>146</sup> Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Erdal, M. "Anayasa Kurallarının Kademelenirilmesi Sorunu." Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 76, 2008, ss. 165-200.

<sup>147</sup> Anayasa'nın 11.maddesinde; "Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallardır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz." hükmü yer almaktadır.

<sup>148</sup> Anayasa'nın 104.maddesinde ; "(...) 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. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. (...)" hükmü yer almaktadır.

<sup>149</sup> Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisinde kanuna eş değer bir işlem olarak yer aldığına ilişkin geniş bilgi için bkz . Şanlı Atay, Y. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri." İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 10, sayı 2, 2009, ss. 579-593.

<sup>150</sup> Anayasa'nın 124.maddesinde; "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir." hükmü yer almaktadır.

<sup>151</sup> Sezer A. "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri-Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı." Anayasa Yargısı, cilt 36, sayı 1, 2019, s. 377.

hıyerarşısı sistemini savunmaktadır. Biz bu görüşlerden Şu görüşe<sup>152</sup> katılarak sıralamayı Şu Şekilde yapıyoruz;1- Anayasa (Anayasa m.11), 2- Temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşma (Anayasa m.90/5), 3- OHAL’de çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Anayasa m.119/6 ), 4- Kanunlar, milletlerarası andlaşmalar, Kanunla düzenlenmemiş konulardaki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Anayasa m.104/17), 5- Kanunla yetki verilmiş konulardaki Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (Anayasa m.8), 6- Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri (Anayasa m.104/17), 7- Diğer Kamu tüzel kişilerin çıkardığı yönetmelikler (Anayasa m.124/1), 8- Cumhurbaşkanlığının bireysel nitelikteki atama kararlarına ilişkin Kararnameler (Anayasa m.104/9’un mefhum-u muhalifinden).<sup>153</sup>

Bu açıklamalardan hareketle, disiplin hukukuna ilişkin ilkenin hangi mevzuatta düzenlendiği önem arz etmektedir. Disiplin hukukuna ilişkin ilkenin Anayasa’da düzenlenmesi (doğrudan düzenlemesi ile dolaylı olarak düzenlenmesi arasında da fark bulunmaktadır.)ile kanunla düzenlenmesi ve içtihadı olarak ortaya konan bir ilke olması arasında farklar mevcuttur. Anayasa hükmünün normlar hiyerarşisinde diğer iç hukuk normlarından üstün olması ve değiştirilmesinindiğer iç hukuk normlarına göre daha katı olması sebebiyle, disiplin hukukuna ilişkin ilkenin Anayasa’da düzenlenmesinin sağladığı hukuki koruma, disiplin hukukuna ilişkin ilkenin diğer normlarda düzenlenmesine kıyasen sağladığı hukuki korumadan daha fazladır. Keza disiplin hukukuna ilişkin ilkenin kanunda düzenlenmesi ile sağlanan hukuki koruma ile disiplin hukukuna ilişkin ilkeniniçtihadı olarak ortaya konulması ile sağlanan hukuki korumadan daha fazladır.

Bununla birlikte; Anayasa’da 38.maddesinde düzenlenen hükmün dolaylı olarak disiplin hukukunu da kapsadığı sonucuna varılması halinde, söz konusu anayasal hüküm idari suçlar yönünden (disiplin hukuku yönünden) daha esnek uygulanabilecektir. Bu hususa ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında;<sup>154</sup>“(…) Anayasa’nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisi de bu maddede öngörülen ilkelere tabidir. Adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değerin ihlali söz konusu olup adli ve idari cezaların her ikisi de cebir içermektedir. Korunan hukuki değeri ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır. Adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine olanak tanıyan düzenlemeler de bulunmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olması, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olabilmesi, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki

<sup>152</sup> Güneş, M. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hıyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri.” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 11, sayı 1, 2020, ss. 166-179, s. 170.

<sup>153</sup> CBK Kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin olarak daha fazla bilgi için bkz. Aydoğdu, Y. “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”. Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 9, sayı 1, 2019, ss. 85-92

<sup>154</sup> AYM, E:2018/110, K:2018/99, 17.10.2018 tarihli karar

*değerin ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması için mahiyetine uygun düşmemektedir. (...)" değerlendirmelerinde bulunarak, Anayasa'nın 38.maddesinin idari suçlar açısından da geçerli olduğunu ortaya koymuştur.*

### **III. Disiplin Hukukuna İlişkin İlkelerin İrdelenmesi**

Disiplin hukukuna ilişkin ilkeler, normlar hiyerarşisi gözönünde tutularak, sırasıyla doğrudan uygulanabilecek anayasal ilkeler, dolaylı olarak uygulanabilecek anayasal ilkeler, kanuni ilkeler ve içtihadi ilkeler olmak üzere dört başlık altında incelenecektir.

#### **A. Disiplin Hukukuna Doğrudan Uygulanabilecek Anayasal İlkeler**

##### **1. Kanunilik İlkesi**

Kanunilik ilkesi açıklanmadan evvel kanunkavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Kanun kavramı, şekli anlamda kanun ve maddi anlamda kanun olmak üzere iki anlamda kullanılmaktadır. Şekli anlamda kanun, onu yapan organa göre nitelendirilerek Anayasa'da belirlenen usulde kabul edilmek suretiyle yürürlüğe giren yazılı kuralları ifade etmektedir. Maddi anlamda kanunun ise geniş ve dar yorumu bulunmaktadır. Geniş anlamda maddi kanun, bütün hukuk kurallarını kapsar. Dar anlamda maddi kanun ise, yaşam organı tarafından usule uygun olarak çıkarılan ve yürürlüğe girmesinden sonra uyulması mecburi olan genel, soyut ve sürekli kuralları ifade eder.<sup>155</sup>

Kanunilik, bir şeyin kanunla olan ilişkisini belirtir. Yaygın olarak kullanılan kanunilik kavramı, her kullanımda aynı anlamı ihtiva etmemektedir. Suçta ve cezada kanunilik ilkesinde bahsedilen kanunilik münhasıran kanunla düzenleme yapılması anlamını içermekte iken, idarenin kanuniliği denildiğinde idari faaliyetin kanuna uygun olması ve faaliyetin dayanağını kanundan alması gerektiği anlamına gelmektedir.<sup>156</sup>

Suçta kanunilik ilkesi, sadece kanunda suç olarak düzenlenen fiillerden dolayı cezalandırılmayı, cezada kanunilik ilkesi ise bir suç neticesinde sadece kanunda düzenlenen yaptırımların uygulanabileceğini ifade eden ilkedir.<sup>157</sup> Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, suç olarak tanımlanmamış fiillerin serbest olduğu anlamını ihtiva ettiğinden, bu ilke ile hem kişilerin özgürlük

<sup>155</sup> Abdulhakimoğulları, E. "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento Meclis Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu." Yasama Dergisi, sayı 5, 2007, ss. 5-26, s.8.

<sup>156</sup> Aslan, Z./Altındağ, H. "Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması", Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s.36.

<sup>157</sup> Öztürk/Sümer. "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yükseköğretim Öğrencileri Disiplin Rejiminin Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi." İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 27, sayı 2, 2021, ss. 1039- 1065, s.1049.

alanı çizilmiş olur hem de özgürlüklerini güvenle kullanmaları sağlanır, ayrıca ceza uygulayıcılarının keyfi ve öngörülemez yaptırımlar uygulamasının önüne geçer.<sup>158</sup>

Suçta ve cezada kanunilik prensibinin, hukuk devleti ilkesini ceza hukukunda somutlaştıran bir prensip olduğu vebireyi devlete karşı koruma amacı güttüğü söylenebilir.<sup>159</sup>

Suç ve cezada kanunilik ilkesi sadece anayasalarda yer alan bir ilke olmayıp, uluslararası beyanname ve sözleşmelerde de yer alan bir ilkedir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 11/2.maddesinde yer alan; “Hiç kimse işlendikleri sırada milli veya milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen fiillerden veya ihmallerden ötürü mahkum edilemez. Bunun gibi, suçun işlendiği sırada uygulanabilecek olan cezadan daha şiddetli bir ceza verilemez”düzenleme ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 7/1.maddesinde ise yer alan;”Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu bulunamaz. Aynı biçimde, suçun işlendiği sırada uygulanabilir olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.” düzenlemesiyle, suç ve cezada kanunilik prensibi uluslararası beyanname ve sözleşmede yer alan bir ilke haline gelmiştir.

Ceza hukuku bağlamında kanunilik ilkesine ilişkin olarak, 1982 Anayasası'nın 38.maddesinde; “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. Suç ve ceza zamanaşımı ile ceza mahkumiyetinin sonuçları konusunda da yukarıdaki fıkra uygulanır. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur. (...)” hükmü ile suç ve cezalara ilişkin genel esaslar yer almakta, bu hükmü istinaden düzenlenen 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2.maddesinde ise; ‘(1) 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. (2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.(3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.’ hükmüne yer verilerek, söz konusu ilke kanuni olarak da somutlaştırılmıştır.

İdarenin kanuniliğine ilişkin olarak ise, Anayasa'nın 123'üncü maddesinde; “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilerek idarenin bütünlüğüne ve kanuniliğine değinilmiştir. İdarenin kanuniliği prensibi, idarenin tesis ettiği işlemlerde yasaya dayanması ve yaptığı tüm iş ve işlemlerin yasanın hilafına olmaması anlamına gelmektedir. Disiplin

<sup>158</sup> Çakır, H.M. “6754 Sayılı Bilirkişilik Kanunu Kapsamında Bilirkişinin Disiplin Sorumluluğu ‘’, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.119.

<sup>159</sup> Koca, M./Üzülmez, İ. “Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler’’, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 44.

hukukuna ilişkin işlemler de idare tarafından tesis edildiğinden kanunilik ilkesine uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir.<sup>160</sup>

Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili genel ilkelerin düzenlendiği Anayasa'nın 128.maddesinde, memurların ve diğer kamu personellerinin mahiyetlerinin, atanmalarının, vazife ve yetkilerinin, hakları ve mecburiyetlerinin, maaş ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasa ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Memurların ve diğer kamu personellerinin disiplin işlemleri 'diğer özlük işleri' kapsamında olduğundan, yasayla düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanunilik ilkesine ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi bir kararında; “(...) Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır” denilmek suretiyle memurlar ve diğer kamu görevlileri özlük hakları bakımından yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ve bu kapsamda yer alan belediye zabıta personelinin statü haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemlerinin “diğer özlük işleri” kavramı kapsamına girdiğinde kuşku bulunmamaktadır. Kanuni düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz. (...)” değerlendirmesini yapmıştır.<sup>161</sup>

Anayasa'nın 128.maddesi yanında, yükseköğretim kurumlarına ilişkin 130.maddesinde de, öğretim elemanlarının da disiplin işlemlerinin yasayla düzenleneceği ayrıca belirtilmiştir.

Suçta ve cezada kanunilik prensibinin alt ilkeleri bulunmaktadır. Bu ilkeler;“suç ve cezanın sadece kanunla konulması”, “belirlilik”, “kiyas yasağı” ve “aleyhe kanunun geçmişe uygulanma yasağı” şeklinde belirlenebilir.<sup>162</sup>

### **a. Kanunla Düzenleme İlkesi**

“Suçta ve cezada kanunilik” prensibinin disiplin suç ve müeyyideleri hakkında geçerli olup olmadığı hususu tartışmalı olmakla birlikte, kanunilik ilkesinin, disiplin suç ve cezalarında da mer'ibir prensip olduğu söylenebilir.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> Zor, B. V. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.” Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022, ss. 201-250, s.211.

<sup>161</sup> AYM E:2018/100, K:2018/99, 17.10.2018 tarihli karar

<sup>162</sup> Hüseyinoğlu, E. “Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 158, 2022, ss. 103-124, s.105.

<sup>163</sup> Livanelioğlu, .Ö.A. “Memur Disiplin Hukuku”, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2003, s. 22, bu konudaki tartışmalar için ayrıca bkz. Bulut, M.”Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 12, 2018.

Anayasa'nın 38.maddesinde yer verilen, suç ve cezalara dair kuralların disiplin hukuku açısından da geçerli olup olmayacağı önemli bir konudur. Bu konuya ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi kararında; *'Anayasa'nın 38. maddesinde idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından her ikisinin de bu maddede öngörülen ilkelere tabi olduğunu, adli ve idari suçlarda davranış normlarına aykırı ve haksızlık teşkil eden bir fiille, kanun koyucunun koruma altına aldığı bir hukuki değer ihlalinin söz konusu olduğunu ve adli ile idari cezaların her ikisinin de cebir içerdiğini, korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmamasının idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturduğunu, adli para cezalarından daha yüksek miktarlarda idari para cezalarının verilebilmesine olanak tanıyan düzenlemelerin de var olmakla birlikte adli suçlar için öngörülen cezaların idari suçlar için öngörülen cezalardan genellikle daha ağır olduğu, hürriyeti bağlayıcı cezaların kural olarak adli suçlar yönünden geçerli olabilmesini, idari suçlarda kanun koyucunun daha az önem atfettiği bir hukuki değer ihlal edilmesi ve öngörülen yaptırımın da genellikle idari bir makam tarafından idari usuller izlenerek uygulanması nedeniyle Anayasa'nın 38. maddesindeki ilkelerin aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanmasının işin mahiyetine uygun düşmediği, bu bağlamda yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerektiğini'* belirtmiştir.<sup>164</sup>

Anayasa'nın 38. maddesinin disiplin hukuku açısından da geçerli olması büyük önem arz etmektedir. Çünkü sadece memur ve kamu görevlileri hakkında değil mühendis, mimar gibiserebest meslek mensupları veya öğrenciler hakkında da disiplin cezası işlemi tesis edilebilmektedir. Anayasa'da bu kişilerin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin olarak açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak Anayasa'nın 38.maddesindeki 'suç ve cezalarda kanunilik' prensibinin idari suçlar açısından da geçerli olması disiplin cezasıyla tecziye edilebilecek kimse için hukuki güvence oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 38. maddesi haricinde, Anayasamızda belli kişilerin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenleneceği doğrudan veya dolaylı olarak belirtilmiştir. Anayasamızın 128. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."* düzenlemesinde kamu görevlisinin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenleneceği açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, disiplin cezalarının özlük işleri kapsamında değerlendirilebileceğinden kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi

<sup>164</sup> AYM E:2018/110, K:2018/99, 17.10.2018 tarihli karar

gerektiği sonucuna varılabileceği,<sup>165</sup> bu hususun Danıştay kararında <sup>166</sup>; “(...) *Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin statü haklarını doğrudan etkileyen disiplin işlemlerinin "diğer özlük işleri" kavramı kapsamına girdiğine kuşku bulunmamaktadır.(...)* “ ifadeleriyle bu hususu kesin bir dille ortaya koyduğu, yine Anayasa'nın 130. maddesinin 9. fıkrasındayer alan; “*Yükseköğretim kurumlarının kuruluş ve organları ile işleyişleri ve bunların seçimleri, görev, yetki ve sorumlulukları üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkını kullanma usulleri, öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilgili ilkeler, disiplin ve ceza işleri, mali işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaçlara göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.* “ hükmü, 140. maddesinin 3.fıkrasındayer alan; “*Hakim ve savcılarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlarından dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.*” hükmü ile149/5.maddesinde yer alan; “*Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, Genel Kurul ve bölümlerin yargılama usulleri, Başkan, başkanvekilleri ve üyelerin disiplin işleri kanunla; Mahkemenin çalışma esasları, bölüm ve komisyonların oluşumu ve işbölümü kendi yapacağı İçtüzükle düzenlenir.* “ hükmünde bu mesleklere mensup kimselerin disiplin ve ceza işlerinin yasayla düzenleneceği belirtilmiş, işbu hükümler doğrultusunda memurların disiplin suç ve cezaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanlarına uygulanabilecek disiplin hükümlerinin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nda, hakim ve savcılarının disiplin suç ve cezaları 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda, Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyelerinin disiplin suç ve cezaları 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır.

Kanunilik şartının sağlandığının için kabul edilebilmesi için düzenlemede bulunması gereken (maddi ve şekli anlamda) özelliklerin ne olması gerektiği üzerinde durmak gerekmektedir. Bu özelliklerin ne olması gerektiğine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>167</sup>“(…)Kanunla

<sup>165</sup>Hüseyinoğlu, E. “Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 158, 2022, ss. 103-124. s. 106.

<sup>166</sup> Danıştay 12. Dairesi, E:2024/3225, 23.10. 2024 tarihli karar

<sup>167</sup> AYM, E:2015/85, K:2016/3, 13.1.2016 tarihli karar

*düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz. (...) Buna karşılık, “suçta ve cezada kanunilik” ilkesinin daha esnek uygulandığı idari suçlar yönünden de suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin yalnızca kanun metninde yer alması yeterli değildir. Anayasa Mahkemesinin 14.1.2015 tarihli ve E.2014/100, K.2015/6 sayılı kararında da vurgulandığı üzere, söz konusu düzenlemelerin içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olması gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir.”* değerlendirmelerinde bulunarak, kanunla düzenleme ilkesinin, hem temel ilkelerin kanunla düzenlemesini hem de kanun metninin hangi somut fiile hangidisiplin cezasının verileceğinin muayyen bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerini imkan vermesini sağlayacak nitelikte sahip olması gerektiği anlamına geldiğini belirtmiştir.

Değnilmesi gereken bir diğer konu ise, ilgili kanunda disiplin suç ve cezalarının yönetmelikle belirleneceğini belirtmesinin ‘kanunla düzenleme ilkesini’ karşılayıp karşılamadığı konusudur. İlgili kanunda, disiplin suç ve cezalarının yönetmelikle belirleneceğinin belirtilmesinin kanunilik ilkesine aykırılık teşkil edip etmeyeceğine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında, Türk Standartları Enstitüsünde görev yapan kişinin üç yıl kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlem ile bu cezaya dayanak teşkil eden Türk Standartları Enstitüsü (TSE) Personel Yönetmeliğihükmünün iptali talebiyle açılan davada 18/11/1960 tarihli ve 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu’na 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin mülga yedinci fıkrasında yer alan “...disiplin...” ibaresinin<sup>168</sup> iptali talebiyle açılan davada Anayasa Mahkemesinin 20.12.2018 tarih ve E:2018/107, K.2018/114 sayılı kararıyla ;“(…)TSE’nin kuruluş ve gayesinin, yapılanmasının, hukuki statüsünün ve personel yapısının 132 sayılı Kanun’la düzenlendiği, TSE, anılan Kanun’un bakılmakta olan davaya konu işlemin tesis edildiği anda yürürlükte bulunan 1. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca kamu tüzel kişiliğini haiz bir kamu kurumu olduğu, TSE’nin asli ve sürekli hizmetleri de TSE’nin kadrolu personeli eliyle yürütüldüğü, bu hususlar dikkate alındığında TSE ile anılan personeli arasındaki ilişkinin kamu hukuku ilişkisi olduğunun açık olduğu, 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

<sup>168</sup> 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin yedinci fıkrasında; “Enstitü personelinin izin, disiplin, intibak işleri ile diğer hususlar yönetmelikle belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

aykırı olmamasının gerektiği, bu itibarla TSE personelinin disiplin suç ve cezalarının Anayasa'nın söz konusu hükmü gereğince kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar arasında yer aldığı, TSE personelinin disiplin suç ve cezaları, cezayı hafifletirici ve ağırlaştırıcı nedenler, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, karar alma usulü, savunma hakkı, zamanaşımı, disiplin cezalarına itiraz gibi tüm disiplin konularının kural uyarınca yönetmelikle belirlendiği, kanunda disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeve çizilmeden, TSE personeline ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla belirlenmeden itiraz konusu kuralla anılan personelin disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmış olması karşısında disiplin suç ve cezaları yönünden TSE personeli için kanuni bir güvence bulunmadığı, kuralın, disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeleri ortaya koymadığı ve çerçeveyi çizmediği, disiplin cezalarını gerektiren eylemlerin genel hatlarıyla da olsa belirlemediği, itiraz konusu kuralın yaptırım türlerini ve yaptırım konusu eylemleri belirlemediğinden ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımadığı, bu nedenle kural suçun ve cezanın kanuniliği ilkesine aykırılık oluşturduğu “ gerekçesiyle 18/11/1960 tarihli ve 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'na 11/10/2011 tarihli ve 662 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 41. maddesiyle eklenen 10/A maddesinin mülga yedinci fıkrasında yer alan "...disiplin..." ibaresinin iptaline karar verildiği görülmektedir

Bu konuya ilişkin bir diğer emsalde ise, güvenlik korucusu olarak görev yapan kişinin görevine son verilmesine dair işlemin iptali talebiyle açılan davada, 18/3/1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na 27/5/2007 tarih ve 5673 sayılı Köy Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2. maddesiyle eklenen ek 18. maddesinde<sup>169</sup> yer verilen "...uygulanacak disiplin cezaları..." ibaresinin Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan Mahkemenin hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu, Anayasa Mahkemesi'nin 24.02.2022 tarihli ve E:2021/2, K:2022/20 numaralı kararıyla; "(...) 14. 442 sayılı Kanun'un 74. maddesinin ikinci fıkrasına<sup>170</sup> göre

<sup>169</sup> 442 sayılı Köy Kanunu'na 27/5/2007 tarihli ve 5673 sayılı Kanun'un 2. maddesiyle eklenen Ek Madde 18. maddesinde; "Güvenlik korucuları ile korucu başlarının; görevlendirme şekilleri, göreve alınmalarında aranacak şartlar, görevleri, uygulanacak disiplin cezaları ve görevlerine son verilmesini gerektiren haller, disiplin amirleri, yararlanacakları giyim eşyaları ile bunların şekli ve verilme zamanları, eğitim ve denetim usul ve esasları, sicil ve izinleri, ilk müracaatlarında sahip olmaları gereken sağlık şartları, başka bir işte çalışma hakları ile bu Kanunda yer alan diğer hususlara ilişkin uygulamalar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir." hükmü yer almaktadır.

<sup>170</sup> 442 sayılı Köy Kanunu'nun 74. maddesinde; " Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkiya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü güvenlik korucusu ayırarak bunların isimlerini bir kağıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü güvenlik korucuları asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkiyaya karşı köy ve köylüyü korurlar. Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir. Bu şekilde görevlendirilecek güvenlik korucusu sayısı 40.000 kişiyi geçemez. Cumhurbaşkanı bu sayıyı yüzde elliyeye kadar artırmaya yetkilidir. Görevlendirmeyi gerektiren hallerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hallerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usul uygulanmak suretiyle güvenlik korucusu olarak yapılan görevlendirmelere son verilebilir. Güvenlik korucularından 55 yaşını dolduranların görevleriyle ilişkileri kesilir.(...)"

*Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde, olağanüstü hâl ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hâllerinde valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilebileceği, görevlendirmeyi gerektiren hâllerin ortadan kalkması durumunda veya idarî zaruret hallerinde görevlendirmeye ilişkin aynı usul uygulanmak suretiyle güvenlik korucusu olarak yapılan görevlendirmelere son verilebileceği, itiraz konusu kural uyarınca güvenlik korucuları ile korucu başlarının disiplin cezalarının Cumhurbaşkanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği, bu itibarla kuralın, yaptırım türlerini ve yaptırım konusu eylemleri belirlememek suretiyle ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımadığı, kuralda disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkeler ortaya konulmadan, kanuni çerçeveye çizilmeden, güvenlik korucuları ile korucu başlarına ilişkin disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren eylemler genel hatlarıyla da olsa belirlenmeden, disiplin esaslarıyla ilgili hususların tamamının düzenlenmesinin yönetmeliğe bırakılmak suretiyle yürütmeye sınırsız, belirsiz, geniş bir düzenleme yetkisi tanındığı, bu itibarla kuralın belirlilik ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleriyle bağdaşmadığı“ gerekçesiyle 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’na 27/5/2007 tarihli ve 5673 sayılı Kanun’un 2. maddesiyle eklenen ek 18. maddede yer verilen“...uygulanacak disiplin cezaları...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline hükmedilmiştir.<sup>171</sup>*

Kanunilik ilkesinin irdelendiği bir diğer uyumsuzlukta ise; zabıta memuru olarak görev yapan kişinin soruşturma sonucunda Yüksek Disiplin Kurulu Kararı ile meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ve buna dayanılarak Belediye Kent Orkestrası Müdürlüğüne memur olarak atanmasına dair işlemin iptali istemiyle açılan davada itiraz konusu 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 51. maddesinin<sup>172</sup> üçüncü fıkrasının birinci cümlesinde yer verilen “...meslekten çıkarılma,”ibaresinin iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu,AYM’nin17.10.2018 tarihli ve E:2018/110, K:2018/99 numaralı kararında; “(...) Kanun’da belediye zabıta personelinin meslekten çıkarılmasını gerektiren eylemler gösterilmediği gibi bu cezayı vermeye yetkili makamlar ve cezanın kesinleşme usulü de belirtilmediği, bu hâliyle anılan

---

hükmü yer almaktadır.

<sup>171</sup> Benzer ifadeler için bkz. AYM, E:2022/156, K:2023/58, 22/3/2023 tarihli karar

<sup>172</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 51. maddesinde; “Belediye zabıtası, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır. Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma,giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.”hükmü yer almaktadır.

meslekten çıkarma yaptırımı yönünden belediye zabıta personeli için kanuni bir güvence bulunmadığı, itiraz konusu kuralın; söz konusu disiplin cezasıyla ilgili genel ilkeleri ortaya koymadığı, çerçeveyi çizmediği ve bu disiplin cezasını gerektiren eylemleri genel hatlarıyla da olsa belirlemediği, itiraz konusu kuralın yaptırım konusu eylemleri yasal düzeyde belirlemediğinden ilgililerin hangi somut fiil ve olguya meslekten çıkarma yaptırımının uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımadığı, bu nedenle kuralın, Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesine ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturduğu“ gerekçesiyle 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinin üçüncü fıkrasının ilk cümlesinde yer verilen”...meslekten çıkarılma,...” kısmının iptaline karar verildiği görülmektedir.

Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararlarında özetle; kanunilik ilkesinin sonucu olarak, disiplin suç ve cezalarıyla ilgili genel ilkelerin yasal çerçeve çizilerek ortaya konulması gerektiği, çerçeveyi çizmesi yanidisiplin cezasını gerektiren eylem ve hallerin ana hatlarıyla belirlemesi gerektiği aksi durumun hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil ettiği sonucuna varılarak, kanunilik ilkesine uygun şekilde düzenlenmeyen mevzuat hükmünün iptaline hükmedildiği görülmektedir.

Kanunda ortaya konulması istenen“genel çerçeve” ile kastedilenin; disiplin suçlarının, disiplin cezalarının öngörülebilir ve anlaşılabilir olması, hükmün objektif bir değerlendirme yapmaya imkân vermesi, keyfi uygulamalara yol açmayacak şekilde sınırlarının belirlenebilmesi olduğu söylenebilir. Bu husus Danıştay Başsavcılığı Düşüncesinde;<sup>173</sup> “(...) Anayasa'nın 38. maddesinde yer alan "suçta ve cezada kanunilik" ilkesi uyarınca, hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. (...)” ifadeleriyle açıklanmıştır.

## **b. Belirlilik İlkesi**

Hukuki belirlilik ilkesi; hukuk düzeniyle ilişki içindeki kimselere kamu gücü tarafından yapılacak uygulamaları önceden görme imkânı sunacak düzeyde açık, anlaşılır, erişilebilir, sürekli, düzenli, tutarlı ve geleceğe yönelik yasal düzenlemelerin yürürlükte olduğu bir hukuk sistemini önceleyen, kamusal gücün kullanımını hukuk kurallarına bağlayarak öngörülebilirliği sağlamayı amaçlayan bir ilke olarak tanımlanmıştır.<sup>174</sup>

<sup>173</sup> Danıştay 12. Dairesi Başsavcılık, E: 2023/5383, Düşünce No:2024/2473

<sup>174</sup> Aras, B. “Disiplin Soruşturmaları Bakımından Hukuki Güvenlik ve Belirlilik İlkeleri.” Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 16, sayı 1, 2021, ss. 235-276, s.237.

Anayasa Mahkemesi belirlilik ilkesini; “*Hukuk devletinin temel unsurlarından biri olan belirlilik ilkesi yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini gerektirir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanunda belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisi verdiğini bilmesini zorunlu kılmaktadır. Kişi ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlayabilir. Hukuki güvenlik ilkesi ise, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.*” şeklinde tanımlamıştır.<sup>175</sup>

Belirlilik ilkesinin disiplin hukukundaki yansıması gereğince; suçun ve cezanın kanunla konulması yeterli olmamakta, bununla birlikte yasada yer verilen suç tasvirlerinin açık ve net olması gerekmektedir.<sup>176</sup>

Belirlilik ilkesine ilişkin olarak; kişinin 180 gün sanat icrasından men cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin kararın iptali istemiyle açılan davada hükmün Anayasa’ya aykırı olduğu sonucuna kanaat getiren Mahkemenin 25/1/1956 tarih ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nun 30. maddesinin<sup>177</sup> iptali için Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>178</sup>“(…)itiraz konusu kuralda eczacılar hakkında uygulanabilecek disiplin cezaları sayılmakla birlikte maddenin birinci fıkrasının birinci cümlesinde sayılan eczacının meslek adap ve haysiyetine aykırı olan fiil ve hareketlerde bulunması hâlinin gerçekleşmesi durumunda hangi disiplin cezasının uygulanacağına ilişkin bir düzenleme bulunmadığı, Haysiyet Divanının, kendisine intikal eden bir dosyada yer alan eylemin itiraz konusu kuralda sayılan üç hâlden birisinin kapsamına girdiği kanaatine varması durumunda yine maddenin birinci fıkrasında sayılan disiplin cezalarından herhangi birisine hükmedebileceği, Haysiyet divanının, hangi fiile hangi cezayı uygulayacağı konusunda herhangi bir kayıt ve şartla bağlı olmayıp tamamen serbest bırakıldığı, kuralda eczacılar hakkında disiplin cezası uygulanabilecek hâller sayılmakla ve disiplin cezaları da gösterilmekle birlikte madde metninde sayılan disiplin suç ve cezaları arasında yeterli bağlantının kurulmadığının

<sup>175</sup> AYM, E:2020/80, K:2021/34, 29.04.2021 tarihli karar

<sup>176</sup> Hüseyinoğlu, E. “ Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 158, 2022, ss. 103-124, s.113.

<sup>177</sup> 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu’nun 30. maddesinde: “Haysiyet Divanı odaya girmiyen veya bu kanunun kendisine tahmil ettiği diğer vecibeleri yerine getirmiyenler ile evrakı kendisine tevdi edilen azanın meslek adap ve haysiyetine aykırı olan fiil ve hareketlerinin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir: a) Yazılı ihtar, b) Fiilin işlendiği tarihteki oda yıllık aidatının dört katından onbeş katına kadar para cezası, c) Üç günden 180 güne kadar sanat icrasından men, d) Bir bölgede üç defa sanat icrasından memnuiyet cezası almış olanları o mintakada çalışmaktan menetmek. Haysiyet divanları bu cezaların verilmesinde sıra gözetmeksizin takdir hakkını kullanırlar. Ancak (c) fıkrasına göre muvakkaten sanat icrasından men edilen azanın eski fiil ve hareketlerinin tekerrürü dolayısıyla yeniden sanat icrasından men edilmeleri icabettiği takdirde bu fıkrada yazılı cezanın azami haddi verilir. Oda haysiyet divanları, kendilerine intikal eden dosyaları azami üç ay içerisinde karara bağlamak zorundadırlar.” hükmü yer almaktadır.

<sup>178</sup> AYM E:2021/16, K:2021/62, 22.09.2021 tarihli karar

*görüldüğü, bu çerçevede disiplin cezasını gerektiren eylemin gerçekleşmesi durumunda fiil ve hareketin mahiyetine göre disiplin cezalarının verilebileceği öngörülmele birlikte bu ölçütün disiplin cezasının muhatapları açısından yeterli bir hukuki güvence sağlamadığı, (...) disiplin cezasının belirlenmesi konusunda haysiyet divanına sınırsız bir takdir yetkisi tanındığı, bu bağlamda kural haysiyet divanına disiplin cezasını gerektiren eylemin gerçekleşmesi durumunda kuralda yer alan disiplin cezalarından istediğini uygulayabilme yetkisi vermekte olup haysiyet divanı bu yaptırımı uygularken Kanun'da öngörülen sırayı gözetme zorunluluğuna da tabi tutulmadığı, sonuç olarak kurallarla haysiyet divanına tanınan yetkinin somut olayın özelliklerine, eylemin ağırlığına, oluşan zararın büyüklüğüne göre kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılmasını sağlamanın yanında işlenen disiplinsizlik eylemi ile tayin edilen disiplin cezası arasında adil bir dengenin gözetilmesini sağlayacak gerekli ve yeterli mekanizmaların kurulmadığı, bu nedenle kurallar kapsamında verilecek disiplin cezaları bakımından keyfî yorum ve uygulamalara karşı hukuki güvencenin sağlanmadığı, buna göre kuralların, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanımadığı“ gerekçesiyle 25/1/1956 tarih ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanunu'nun 30. maddesinin birinci bendinin birinci cümlesinin “Haysiyet Divanı ... evraki kendisine tevdi edilen azanın meslek adap ve haysiyetine aykırı olan fiil ve hareketlerinin mahiyetine göre aşağıdaki inzibati cezaları verir:” bölümünün, (a), (b), (c) ve (d) bentlerinin iptallerine hükmedildiği görülmektedir.*

Bu karardan hareketle, disipline sebep olan eylem ile eylem karşılığında verilecek disiplin cezası kanunla belirlenmiş olsa bile, işlenen disiplinsizlik eylemi ve hali ile verilen disiplin cezası arasında adaletli bir dengenin gözetilmesini sağlayacak nitelikte olmaması halinde de, Anayasa Mahkemesi bu durumun hangi fiile hangi cezanın uygulanacağı konusunda açıklık ve katiyette öngörülebilmelerine kanuni çerçevede olanak vermediği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı olarak nitelendirmektedir.

Belirlilik ilkesine ilişkin bir diğer emsalde ise, kişinin zabıt kâtipliği sınavında bir adaya yardımcı olduğundan bahisle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/E-gbendi gereğince devlet memurluğundan çıkarma cezası ile tecziye edilmesine dair işlemin iptali istemiyle açılan davada, 23.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 12.5.1982 tarihli ve 2670 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun'un 31. maddesiyle değiştirilen 125. maddesinin birinci fıkrasının (E) bendinde yer alan (g)<sup>179</sup> bendinin Anayasa'ya aykırı olduğu

<sup>179</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin birinci fıkrasının (E) bendinde; “Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır...E- Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını

kanaatine ulaşan Mahkemenin, hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu, Anayasa Mahkemesi'nin 16.01.2014 tarihli ve E:2013/110, K:2014/8 numaralı kararında; “(...)kanunla düzenleme ilkesinin, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade ettiği, bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, yasal düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmayacağı, dava konusu kuralda, memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak fiilinin Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirdiğinin belirtildiği, idarenin faaliyetleri çok çeşitli, karmaşık ve değişken olduğundan disiplin cezasını gerektirecek fiillerin tümünün kanunda tek tek belirlenmesinin güç olduğu, kuralın incelenmesinden de görüleceği üzere memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketler denilmek suretiyle disiplin cezası gerektiren fiil ve hareketlerin çerçevesinin çizildiği” gerekçeleriyle itirazın reddine karar verildiği, söz konusu hükmün belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmediği sonucuna varıldığı görülmektedir.

Bu konuya ilişkin olarak bir diğer uyuşmazlıkta ise, kişinin 31/1/2018 tarih ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde<sup>180</sup> yer alan “görev sırasında veya dışında mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlarda bulunmak” fiilini işlediği gerekçesiyle kınama cezası ile tecziye edilmesine dair işlemin iptali talebiyle açılan davada, 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer verilen; a) “...veya dışında...” ibaresinin, b) “...mevzuat veya talimatlarla yasaklanan...” ibaresinin “...veya dışında...” ibaresi yönünden Anayasa'ya aykırı bulunduğu kanaatine varan Mahkeme, iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu, Anayasa Mahkemesi'nin 23.01.2024 tarihli ve E:2023/162, K:2024/20 numaralı kararında; “(...)Bir kanun hükmünün, muhataplarının hangi eylemin disiplin suçu teşkil ettiğinin ve bu eyleme bağlanan yaptırımın ne olduğunun, belli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek şekilde kaleme alınmış olması, kanunilik ilkesinin sağlanması bakımından gereklidir. (...) Kural uyarınca kınama cezasını gerektiren fiil, kolluk personelinin görev dışında mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlarda bulunmasıdır. (...) Kuralda yer verilen mevzuat veya talimatlarla yasaklanan ifadesi ile sadece kolluk personelinin çalışma düzeni ve disiplinini sağlamaya yönelik mevzuat ve talimatların mı kastedildiği yoksa söz konusu ifadenin genel toplumsal düzeni sağlamaya yönelik mevzuat veya talimatların tamamını mı kapsadığı hususunda

---

gerektiren fiil ve haller şunlardır; (...) g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,” hükmü yer almaktadır.

<sup>180</sup> 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasında;“(2) Kınama cezasını gerektiren fiiller şunlardır:a) Görev sırasında veya dışında, mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlarda bulunmak.(...) “ hükmü yer almaktadır.

*açıklık bulunmamaktadır. Bu itibarla gerek itiraz konusu kuralda gerekse Kanun metninde mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlar kavramının kapsamına ilişkin herhangi bir sınırlayıcı veya kapsamını daraltıcı bir düzenleme yer almadığı görüldüğünden mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışların sadece kolluk personelini ilgilendiren mevzuat hükümlerinde değil toplumsal düzeni sağlamaya yönelik mevzuatta yer alan her türlü düzenlemenin anılan kural kapsamında mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlar olarak değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Diğer yandan mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışı tespit edilen kolluk personelinin disiplin cezası ile cezalandırılabilmesi için bu davranışa disiplin yaptırımı dışında bir başka yaptırım bağlanmış olmasına da gerek bulunmadığı görülmektedir. Bu itibarla itiraz konusu kural uyarınca, çok geniş bir kurallar bütününe ifade eden mevzuat ve talimatlar kavramının kapsamına giren bütün kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve türevsel düzenleyici işlemlerle yasaklanan davranışlardan herhangi birisinin işlenmesinin kolluk personeli hakkında kınama cezası verilmesini gerektiren disiplinsizlik hâllerinden birisi olarak kabul edilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır. Bu yönüyle kuralda kınama cezası gerektiren görev dışında mevzuat veya talimatlarla yasaklanan davranışlarda bulunmak fiilini oluşturan disiplinsizlik hâllerinin objektif bir değerlendirme yapmaya imkân vermeyecek, keyfi uygulamalara yol açabilecek şekilde sınırlarının belirsiz olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralda disiplin suçunun konusunu teşkil eden disiplinsizlik hâllerinin kapsamı, niteliği, ne şekilde işlenebileceği gibi hususların herhangi bir tereddüde yer vermeyecek biçimde açık ve net olarak düzenlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla özel hayata saygı gösterilmesini isteme hakkına sınırlama getiren kuralın belirli ve öngörülebilir nitelikte olmadığı, keyfiliğe karşı yeterince güvence içermediği, bu yönüyle kanunilik şartını taşımadığı sonucuna ulaşılmıştır. “değerlendirmelerinde bulunarak, 31/1/2018 tarihli ve 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 8. maddesinin (2) numaralı fıkrasının (a) bendinde yer verilen; “...veya dışında...” ibaresi ile “...mevzuat veya talimatlarla yasaklanan...” ibaresinin “...veya dışında...” ibaresinin Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle iptallerine hükmetmiştir.*

Belirli ilkesinin ortaya konulduğu bir diğer uyuşmazlıkta ise, 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun’un 26. Maddesiyle 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasının (1), (2), (3), (4) ve (6) numaralı bentlerinde yer verilen “657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak...” ibarelerinin<sup>181</sup> iptali istemiyle (bu başvuruda farklı mevzuat

<sup>181</sup> 2/12/2016 tarih ve 6764 sayılı Kanun’un 26. maddesi ile 2547 sayılı Kanun’un 53. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasında; “b. Devlet ve vakıf yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, memur ve diğer personeline uygulanabilecek disiplin cezaları uyarma, kınama, aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezalarıdır. (1) 657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri için uyarma cezasını gerektiren fiiller şunlardır: (...) (2) 657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri için kınama cezasını gerektiren fiiller şunlardır: (...) (3) Aylıktan veya ücretten kesme: Devlet yükseköğretim kurumlarında brüt aylıktan; vakıf yükseköğretim kurumlarında brüt ücretten bir defaya mahsus olmak üzere 1/30 ila 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

hükümlerinin de iptali istenmiştir.) Anayasa Mahkemesine başvurulduğu, Anayasa Mahkemesinin kararında<sup>182</sup>; “(...) Dava konusu ibareler ile 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinde sayılan fiillerin tamamı 2547 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Başka bir ifadeyle yükseköğretim kurumlarında görev yapan tüm kamu görevlileri ve dolayısıyla bunlar arasında yer alan öğretim elemanları hakkında 657 sayılı Kanun’da yer alan fiiller nedeniyle disiplin sorumluluğuna gidilebilecektir. Ancak söz konusu fiillerin bir kısmının öğretim elemanlarına uygulanması anayasal bakımdan sorunlara yol açacak niteliktedir. (...) Bu durumda öğretim elemanı, memur ve diğer personelden oluşan yükseköğretim kurumları kamu personeline ilişkin disiplin kuralları öngörülürken kanun koyucu tarafından bunlar arasında görevin niteliğinden kaynaklanan ve Anayasa tarafından öngörülen ayırım ve farklılıkların dikkate alınmayarak öğretim elemanları ile memur ve diğer personelin tümüyle aynı kurallara tabi kılınması ve dava konusu ibareler yoluyla öğretim elemanlarının disiplin sorumluluğu kapsamına 657 sayılı Kanun’da sayılan fiillerin tamamının dâhil edilmesi, Anayasa’da bu kişiler için öngörülen güvencelerle örtüşmediği gibi gerek uygulayıcılar gerekse disiplin kurallarının muhatapları yönünden birtakım belirsizliklere de yol açtığı“ gerekçesiyle 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 26. maddesiyle 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53. maddesinin değiştirilen (b) fıkrasının (1), (2), (3), (4) ve (6) numaralı bentlerinde yer verilen “657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak...” kısımlarının Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle iptallerine karar verildiği görülmektedir.

### c. Kıyas Yasağı İlkesi

Suç ve cezada kanunilik prensibinin neticelerinden biri de mukayese yasağının olmasıdır.

Ceza hukukuna egemen olan bir prensip olan “kıyas yasağı” prensibi; yasada belirtilen suçlar dışında yeni bir suçun oluşturulamayacağı, düzenlenmiş olan suçların muhteviyatının genişletilemeyeceği ve yasada belirtilen cezalar haricinde yeni bir ceza verilemeyeceği anlamını

---

657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri için aylıktan veya ücretten kesme cezasını gerektiren fiiller şunlardır: (...) (4) Kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme: Devlet yükseköğretim kurumlarında bulunulan kademedeki ilerlemenin, fiilin ağırlık derecesine göre bir ila üç yıl arasında durdurulması; vakıf yükseköğretim kurumlarında ise fiilin ağırlık derecesine göre üç ila altı ay süreyle brüt ücretten 1/4 ila 1/2 arasında kesintiye gidilmesidir. 657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri için kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiiller şunlardır: (...) (5) Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma: Akademik bir kadroya bir daha atanmamak üzere üniversite öğretim mesleğinden çıkarmadır. Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezasını gerektiren fiil, başkalarının özgün fikirlerini, metotlarını, verilerini veya eserlerini bilimsel kurallara uygun biçimde atıf yapmadan kısmen veya tamamen kendi eseri gibi göstermektir. (6) Kamu görevinden çıkarma: Kamu kurum ve kuruluşları ile vakıf yükseköğretim kurumlarında öğretim elemanı ve memur olarak bir daha atanmamak üzere kamu görevinden çıkarmadır. 657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri için kamu görevinden çıkarma cezasını gerektiren fiiller şunlardır: (...) “hükümü yer almaktadır.

<sup>182</sup> AYM, E:2017/33, K:2019/20, 10/04/2019 tarihli karar

içermektedir.<sup>183</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2/3.maddesinde, kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamayacağı açıkça düzenlenmiştir.

Kıyastan bahsedilmiş iken, yorumdan da kısaca bahsetmek gerekmektedir. Kıyas ve yorum birbirinden farklıdır. Kıyas, bir olaya ilişkin hukuk kuralının, kanun tarafından düzenlenmemiş benzer bir olaya uygulanması anlamına gelmekte iken,yorum bir kanun hükmünün gerçek anlamını, kanun koyucunun gerçek iradesini ortaya çıkarmak amacıyla yapılan fikri faaliyet olarak tanımlanabilir.<sup>184</sup>Kıyasta var olan bir boşluğun doldurulması söz konusu iken,yorum, mevcut bir hükmün hukuk bağlamında anlamının açıklığa kavuşturulmasını ifade eder.<sup>185</sup>

Kıyas ile yorum arasındaki sınırın belirlenmesi her zaman kolay olmayabilir. Bu nedenle 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 2/3. fıkrasında suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kıyas yasağının irdelenmesine ilişkin olarak; Türk Optisyen-Gözlükçüler Birliği Yönetmeliği'nin bazı hükümlerinin iptalleri istemiyle açılan davada itiraza konu kuralların Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan Mahkeme, 22/6/2004 tarihli ve 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun'a;A. 28/11/2017 tarih ve 7061 sayılı Kanun'un 80. maddesiyle eklenen ek 1. maddenin,B. 6/12/2017 tarih ve 7063 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen geçici 4. maddenin üçüncü fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan "disipline ilişkin hükümleri kıyasen uygulanır."ibaresinin (...),<sup>186</sup> iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesinin 29.04.2021 tarih E:2020/80, K:2021/34 sayılı kararıyla; "(...) *Kanun'un Geçici 4. Maddesinin Üçüncü Fıkrasının Üçüncü Cümlesinde Yer Alan "...disipline ilişkin hükümleri..." ibaresinin İncelenmesi kısmında; "Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devletinin; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan*

<sup>183</sup> Zor, B. V. "Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği." Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022, ss. 201-250, s.218.

<sup>184</sup> Koca, M./Üzülmez, İ. "Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler", Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 50.

<sup>185</sup> Tulay, M. E. "Kanunilik İlkesi Işığında Ceza Hukuku Kurallarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Delil Elde Etme Yöntemlerinde Zaman Bakımından Uygulanma Sorunu." Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt 22, sayı 3, 2016, ss. 2715-2736, s.2719.

<sup>186</sup> 7063 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen geçici 4. maddesinde; "Birlik Merkez Yönetim Kurulu, seçimden itibaren bir ay içinde toplanarak odalar ile Birliğin yurt içindeki ve yurt dışındaki faaliyetleri, organları, görevleri, toplantıları, karar alışı usulleri, gelirleri, giderleri, organlar için seçim, seçilme yeterliliği, seçimlerin yapılması usulü, mesleki sicil, hizmet bedellerinin ve aidatın tespiti, disiplin cezaları ile infaz ediliş usulü, odalar ve Birlik ile ilgili diğer iş ve işlemlerle ilgili yönetmelikleri hazırlar. (İptal ikinci cümle: Anayasa Mahkemesinin 5/7/2018 tarihli ve E.: 2018/15, K.:2018/78 sayılı Kararı ile) (...) 25/1/1956 tarihli ve 6643 sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun mali ve idari hükümleri ile disipline ilişkin hükümleri kıyasen uygulanır. Ancak, 6643 sayılı Kanunun 5 inci maddesindeki "yüz elli" sayısı "yüz", 14 üncü maddesindeki "iki yüz elli" sayıları "yüz", 51 inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendindeki "iki yüz" sayısı "yüz", (b) bendindeki "beşyüz" sayısı "iki yüz elli", "ikiyüz" sayısı "yüz", "yüzelli" sayısı "yetmiş beş" ve (c) bendindeki "beşyüz" sayıları "iki yüz elli" olarak uygulanır. 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e), (h) ve (i) bentleri, 20 nci maddesinin birinci fıkrasının (b), (d), (n) ve (o) bentleri ile 47 nci maddesi uygulanmaz. 20 nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi "Deontoloji Tüzüğü hükümlerinin ve oda ve Birlik tarafından alınmış mesleki kararların gerektiği şekilde uygulanıp uygulanmadığını belirlemek için, optisyenlerin çalışmalarını denetlemek." şeklinde uygulanır. 40 ıncı maddedeki meslekten men kararları uygulanmak üzere Sağlık Bakanlığına gönderilir."hükmü yer almaktadır.

*kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlet olduğu, hukuk devletinin temel unsurlarından biri de belirlilik ilkesi olduğu, bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerektiği, belirlilik ilkesinin, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup kişinin kanundan belirli bir kesinlik içinde hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesini zorunlu kıldığı, kişinin ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebileceği ve davranışlarını ayarlayabileceği, hukuki güvenlik ilkesinin bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kıldığı, itiraz konusu kuralda eczacılık meslek mensuplarının tabi olduğu 6643 sayılı Kanun'un disipline ilişkin hükümlerinin optisyenlik meslek mensuplarına kıyasen uygulanmasını öngördüğü, kuralın disiplin suçu teşkil eden fiillerin bu fiillere uygulanacak yaptırımlar ve bu yaptırımların uygulanması da dâhil olmak üzere pek çok hususu kapsadığı, optisyenlik ile eczacılık mesleklerinin farklı meslekler olduğu ve mensuplarının farklı meslek kuruluşlarına tabi olduğu dikkate alındığında disipline ilişkin hususlarda kıyasen uygulamayı öngören kuralın belirsizliğe yol açtığı anlaşıldığı, başka bir ifadeyle hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığı ve uygulanacak disiplin prosedürünün öngörülebilir şekilde düzenlenmediği görüldüğü<sup>187</sup> gerekçesiyle 22/6/2004 tarihli ve 5193 sayılı Optisyenlik Hakkında Kanun'a 6/12/2017 tarihli ve 7063 sayılı Kanun'un 7. maddesiyle eklenen geçici 4. maddenin üçüncü bendinin üçüncü cümlesinde yer alan "...disipline ilişkin hükümleri..." ibaresinin iptaline karar verildiği görülmektedir.*

657 sayılı Kanun'un 125/4. fıkrasında; *"Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.* " hükmüne yer verildiği, söz konusu hükmün ceza hukuku alanında yasaklanmış bulunan 'kıyas yasağına' izin verdiği ve bu sebepleleştiri konusu olduğu görülmektedir.<sup>187</sup> Ancak 125.madde hükmünün 'kıyas' değil 'genişletici yorum' yetkisini verdiği görüşü de mevcuttur.<sup>188</sup>

Suçta ve cezada kanunilik prensibi Anayasa ile teminat altına alınmış olsabile, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/4.maddesinde yer verilen, *"Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir."* hükmü ile eş şekilde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53/D/5. maddesinde yer alan; *"Bu Kanunda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiillere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer fiilleri işleyenlere de hangi disiplin fiiline benzediği belirtilerek*

<sup>187</sup> Gözübüyük, Ş./Tan, T. "İdare Hukuku- Cilt 1- Genel Esaslar", Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s.886.

<sup>188</sup> Livanelioğlu, .Ö.A. "Memur Disiplin Hukuku", Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2003, s. 27.

*aynı türden disiplin cezaları verilir.”* hükmünde kıyasa yer verildiği, kıyasa izin veren bu hükümlerden yola çıkılarak, disiplin cezaları yönünden kanunilik prensibi mer’i iken disiplin suçlarında kanunilik prensibinin geçerli olmadığı sonucuna varılmaktadır.<sup>189</sup>

#### **d. Geçmişe Uygulanma Yasağı ilkesi**

Kanunilik prensibinin neticelerinden biri de aleyhe olan yasanın geçmişe uygulanma yasağıdır.

Geçmişe yürüme memnuiyeti, işlendiği vakit cezalandırılmayan bir eylemin, yürürlüğe yeni giren bir yasayla geçmişe yürüyecek şekilde cezalandırılmayacağını, aynı şekilde işlendiği vakitteki yasaya göre cezalandırılabilir bir fiil için daha ağır bir ceza türünü düzenleyen bir yasanın geçmişe yürüyecek şekilde uygulanamayacağı anlamına gelmektedir.<sup>190</sup>

Bu ilke gereğince, kanun yürürlüğe girmesinden sonraki olaylara uygulanır.

Geçmişe yürümezlik ilkesinin istisnası, lehe olan kanunun geçmişte meydana gelen olaya uygulanması halidir. Suçun işlendiği vakit yürürlükte bulunan yasa ile sonradan yürürlüğe giren yasaların hükümleri farklı ise kişinin faydasına olan yasa hükmü tatbik edilir.

Kanunların geriye yürümezliğine ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında; “(...) *Kural olarak hukuk güvenliği yasaların geriye yürütülmemesini zorunlu kılar. Bu nedenle ‘Kanunların geriye yürümezliği ilkesi’ uyarınca yasalar yürürlüğe girdikleri tarihten sonraki hukuki durumlara uygulanabileceklerinden, sonradan çıkan bir kanun yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylara uygulanmaz.*” değerlendirmelerinde bulunmuştur.<sup>191</sup>

Hükmün uygulanacağı kimse bakımından, hangi yasanın kişinin menfaatine olduğu, uygulanacak kanunlardan her birinin leh ve aleyhte olan hükümlerinin karşılaştırılarak somut ihtilafa uygulanarak anlaşılır.<sup>192</sup> 5252 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun Yürürlük ve Uygulanması Hakkında Kanun’un 9/3.maddesinde; ‘*Lehe olan hüküm, önceki ve sonraki kanunların ilgili bütün hükümleri olaya uygulanarak, ortaya çıkan sonuçların birbirleriyle karşılaştırılması suretiyle belirlenir.*’ düzenlemesiyle lehe olan hükmün nasıl belirleneceği açıkça ortaya konulmuştur.

Disiplin cezasının uygulanmasına ilişkin olarak 657 sayılı Kanun’un “Uygulama” başlıklı 132.maddesinde; “*Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır.*”

<sup>189</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s. 22. /Akbulut, B. “Devlet Memurları Kanunu’na Göre Türkiye’de Disiplin Cezaları ve Yargısal Denetimi”, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 202, s.31.

<sup>190</sup> Koca, M./Üzülmez, İ. “Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 56-57.

<sup>191</sup> AYM, E:2009/39, K: 2011/68, 28.04.2011 tarihli karar

<sup>192</sup> Aygün Eşitli E. “Suçların ve Cezaların Kanuniliği İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 104, 2013 ss. 225-246, s.239.

*Aylıktan kesme cezası, cezanın verilış tarihini takip eden aybaşında uygulanır.*”hükmüne yer verilmiş ancak geçmişe yürümezlik prensibine ilişkin olarak 657 sayılı Kanun’da açık bir düzenleme mevcut değildir. Ancak uygulamada ve öğretilerde disiplin suç ve cezaları yönünden de bu prensibin geçerli olduğu kabul edilmektedir.<sup>193</sup>

Danıştay kararının<sup>194</sup> danıştay tetkik hakimi görüşü kısmında;“(…) *Ceza Hukukunun temel İlkelerinden biri olan “lehe olan kanun hükmünün uygulanması” ilkesi, belirtilen hukuk dalının niteliği gereği yargılamanın her aşamasında ve hatta hükmün kesinleşmesinden sonra infaz aşamasında da uygulanmaktadır.İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukukunda ise Ceza Hukukundan farklı nitelikte ve bağımsız bir hukuk dalı olmasının bir sonucu olarak, farklı ilke ve uygulamaların hakim olduğu ve bunun başında idari işlemin tesis edildiği tarihteki hukuk kurallarının ve hukukistatünün esas alınması olduğu bilinmektedir. “Lehe olan kanunun uygulanması” ilkesinin idare hukukunda geçerli olduğuna dair mevzuatta herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, hukuk kurallarındaki değişikliklerle kişilerin lehine bir durum oluşması halinde, söz konusu değişikliklerin yürürlüğe girdikten sonraki olaylara ve kişilere uygulanırken, daha önceki kurallara tabi olan kişilere uygulanmaması Hukuk Devleti ilkesine, eşitlik ve hakkaniyet ilkelerine uygun olmayacağından bu ilkenin İdare Hukukunda da geçerli olduğunun ve bu bağlamda İdare Hukuku mevzuatındaki boşluğun Ceza Hukuku mevzuatındaki kurallarla ve fakat İdare Hukukunun niteliğine uygun düştüğü ölçüde kıyasen uygulanması gerektiğinin kabulü gerekmektedir.Bu bağlamda, Memur Hukukunun başlıca konularından olan disiplin ve göreve son müessesesi bakımından “lehe olan kanunun uygulanması” ilkesinin geçerli olduğu hususunda duraksamaya yer olmamakla birlikte, idare hukukunun niteliği gereği söz konusu ilkenin ancak işleme karşı açılan davada olağan kanun yolları aşamasının tamamlanarak kararın kesinleşmesi anına kadar uygulanabileceği, buna karşı yargılamanın yenilenmesi gibi olağanüstü kanun yolları aşamasında söz konusu gelişmelerin dikkate alınamayacağı açıktır. Zira kesinleşme tarihinden sonraki gelişmelerin dikkate alınması idari istikrar ilkesiyle bağdaşmayacaktır. “ifadelerine yer verilmiştir.*

Geçmişe yürüme yasağı prensibi, usul hukuku yönünden geçerli olan bir ilke değildir. Türk Ceza Kanunu’nun 7/3. maddesinde yer alan; “*Hapis cezasının ertelenmesi, koşullu salıverilme ve tekerrürle ilgili olanlar hariç; infaz rejimine ilişkin hükümler, derhal uygulanır.*” düzenlemesi ile,

<sup>193</sup> Mücahit Küçük, Ç. “ Kanunilik İlkesinin Memur Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.” Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 2, 2021, ss. 129-174, s. 164.

<sup>194</sup> Danıştay 12 Dairesi, E:2010/1591, K: 2013/439, 12.02.2013, tarihli karar (Söz konusu karar ile, memur olarak görev yapan davacının, resmi evrakta sahtecilik suçundan mahkum olduğundan bahisle memuriyetten çıkarılmasına (görevine son verilmesine) ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, ilk derece Mahkemesi olan Hatay 1.İdare Mahkemesinin E:2009/396, K:2009/1934, 09.10.2009 tarihli kararlar; “(…) ceza kanunu yönünden lehe olan hükmün uygulanması kapsamında verilen yeni kararlar birlikte ortaya çıkan ve yukarıda özetlenen yeni hukuki durum karşısında, dava konusu işlemin dayanağının hukuken ortadan kalktığı ve işlemin sebep unsuru yönünden hukuka aykırı hale geldiği “ gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yönünde verilen hüküm onanmıştır. )

kural olarak, usul hukukuna ilişkin hükümler bakımından derhal uygulama prensibinin geçerli olduğu ortaya konmuştur.

## 2. Savunma Hakkı İlkesi

### a. Savunma Hakkının Tanımlanması

Savunma hakkına saygının hukukun genel ilkeleri içerisinde yer aldığı kabul edilmektedir.<sup>195</sup> Kaboğlu'na göre, sürekli ve evrensel hukuki düşüncenin yansıması olarak ifade edilebilecek hukukun genel ilkelerinin, genellik, süreklilik ve aşkınlık öğelerinde somutlaşmaktadır.<sup>196</sup> Hukuk kuralları, hukukun genel ilkelerine göre oluşmalı ve gelişmelidir. Bu sebeple, savunma hakkının mevzuatta memura bir hak olarak tanınmasında ve bu hakkın yargısal içtihatlarla gelişmesinde savunma hakkına saygının hukukun genel ilkeleri arasında yer almasının etkisi olduğu söylenebilecektir.<sup>197</sup> Savunma hakkı, evrensel önemi sebebiyle insanlığın ortak değerlerinden sayılmaktadır.<sup>198</sup>

Savunma hakkının önemi sebebiyle, bu hak uluslararası sözleşmelerde yer bulmuştur. Bu hak, 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde açıkça yer almasa bile, Beyannamenin bazı hükümleri zımnen bu hakkı işaret etmekte (8.madde<sup>199</sup>, 9.madde<sup>200</sup>, 10.madde<sup>201</sup>, 11.madde<sup>202</sup>), İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin (14) 6.maddesinde<sup>203</sup> savunma hakkı açıkça kabul edilmiştir.

<sup>195</sup> Akkoyunlu, S. A. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar.” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 48, 2023, ss. 3-63, s.6.

<sup>196</sup> Kaboğlu, İ. “Hukukun Genel İlkeleri ve Anayasa Yargısı (Özgürlükler Hukuku Açısından Bir Yaklaşım)” <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6401/kaboglu.pdf>, ss.291-322, s.292.

<sup>197</sup> Akkoyunlu, S. A. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar.” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 48, 2023, ss. 3-63, s.6.

<sup>198</sup> Akyılmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002. s.12.

<sup>199</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 8.maddesinde; “ Her şahsın kendine anayasa veya kanun ile tanınan ana haklara aykırı muamelelere karşı fiilli netice verecek şekilde milli mahkemelere müracaat hakkı vardır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>200</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 9.maddesinde; “ Hiç kimse keyfi olarak tutuklanamaz, alıkonulamaz veya sürülemez.” hükmü yer almaktadır.

<sup>201</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 10.maddesinde; “Herkes, haklarının, vecibelerinin veya kendisine karşı cezai mahiyette herhangi bir isnadın tespitinde, tam bir eşitlikle, davasının bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından adil bir şekilde ve açık olarak görülmesi hakkına sahiptir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>202</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 11.maddesinde; “ 1.Bir suç işlemekten sanık herkes, savunması için kendisine gerekli bütün tertibatın sağlanmış bulunduğu açık bir yargılama ile kanunen suçlu olduğu tespit edilmedikçe masum sayılır. 2. Hiç kimse işlendikleri sırada milli veya milletlerarası hukuka göre suç teşkil etmeyen fiillerden veya ihmallerden ötürü mahkum edilemez. Bunun gibi, suçun işlendiği sırada uygulanabilecek olan cezadan daha şiddetli bir ceza verilemez.” hükmü yer almaktadır.

<sup>203</sup> İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin 6.maddesinde; “Herkes, gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini istemek hakkına sahiptir. Hüküm açık oturumda verilir; ancak, demokratik bir toplumda genel ahlak, kamu düzeni ve ulusal güvenlik yararına, küçüklerin korunması veya davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerektirdiğinde veya davanın açık oturumda görülmesinin adaletin selametine zarar verebileceği bazı özel durumlarda, mahkemenin zorunlu göreceği ölçüde, duruşmalar dava süresince tamamen veya kısmen basına ve dinleyicilere kapalı olarak sürdürülebilir. 2. Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılır. 3. Her sanık en azından aşağıdaki haklara sahiptir: a) Kendisine yöneltilen suçlamanın niteliği ve nedeninden en kısa zamanda, anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek; b) Savunmasını hazırlamak için

Hukukun genel prensiplerinden olan, kamu görevlisinin savunma hakkı doğrudan Anayasa'da düzenlenmiştir. Savunma hakkına ilişkin olarak Anayasa'nın 129/2.maddesinde yer alan; *"Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez."* hükmüyle, disiplin hukuku yönünden savunma hakkı açıkça düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 129/3.maddesinde yer verilen *"Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz."* düzenlemesi gereğince, disiplin kararlarının yargı incelemesi haricinde tutulmaması, disiplin cezası verilmesi üzerine memurun ve diğer kamu görevlilerinin yargı makamı karşısında iddia ve savunmada bulunmasının engellenememesi anlamına gelmektedir.

Anayasa'nın 129/3.maddesinde yer alan, disiplin kararlarının yargı incelemesi dışında bırakılmaması düzenlemesi ile Anayasa'nın 36'ncı maddesinde yer verilen *"Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."* düzenlemesi, memurun disiplin kararları karşısında yargı yeri önünde iddia ve savunma hakkına sahip olmasıyla ilişkilidir.

Hukukun genel ilkelerinden olan ve pozitif hukukumuzda da düzenlenen savunma hakkı, bir idari işlemin ilgisine kendisine yöneltilen işlem, iddia, eylem konusunda ön bilgi almasını, bundan hareketle kendi açıklamalarını, kendini haklı çıkaracak savlarını belirtme imkanı sağlaması yönüyle de önemli bir haktır.<sup>204</sup>

Hafizoğulları,<sup>205</sup> savunma hakkına ilişkin olarak dar anlamda savunma-geniş anlamda savunma ayrımı yapmış ve bu ayrımla ilgili olarak *"savunma hakkı dar veya geniş anlamda anlaşılabilir. Dar anlamda savunma hakkı, isnadı karşılamak, isnada cevap vermek hakkıdır. Elbette, bu anlamda savunma hakkından, sadece isnat altındaki kişinin, yani savunma sanığının savunma hakkı anlaşılmalıdır. Geniş anlamda savunma hakkı, iddia ve savunmada bulunmak, iddia ve isnadı karşılamak hakkı olarak anlaşılmalıdır. Doğrusu budur. Madem "dava" karşılıklı iddia ve savunma örgüsü üzerine kurulmaktadır, dolayısıyla nerede iddia varsa orada savunma ve nerede savunma varsa orada iddia bulunmaktadır, öyleyse savunma hakkı, sadece iddia veya isnadın muhattabı kişiye tanınmış bir hak değildir, aynı zamanda iddia ve isnatta bulunan kişiye de tanınmış bir haktır. Böyle olunca, savunma hakkı, pek tabii ceza yargılaması hukukuyla sınırlı kalmamakta ve sadece sanığa inhisar etmemekte, tersine "dava" kavramıyla bağlantılı olarak tüm yargılama hukukunu*

---

gerekli zamana ve kolaylıklara sahip olmak; c) Kendi kendini savunmak veya kendi seçeceği bir savunmacının yardımından yararlanmak ve eğer savunmacı tutmak için mali olanaklardan yoksun bulunuyor ve adaletin selameti gerektiriyorsa, mahkemece görevlendirilecek bir avukatın para ödemeksizin yardımından yararlanabilmesi; d) İddia tanıklarının sorguya çekmek veya çektirmek, savunma tanıklarının da iddia tanıklarıyla aynı koşullar altında çağrılmasının ve dinlenmesinin sağlanmasını istemek; e) Duruşmada kullanılan dili anlamadığı veya konuşmadığı takdirde bir tercümanın yardımından para ödemeksizin yararlanmak." hükmü yer almaktadır.

<sup>204</sup> Gökpınar, M. "Disiplin Hukukunda Yasak Hukuka Aykırı Deliller", Kazancı Hukuk Yayınevi., İstanbul, 2011, s.46.

<sup>205</sup> Hafizoğulları, Z. "Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı." Ankara Barosu Dergisi, sayı 1, 1994, ss. 20-21.

ilgilendirmekte ve hakkın hamili tek davalı kişi veya kişiler olmamakta, hem davacı hem de davalı kişi veya kişiler olmaktadır” ifadelerini kullanmıştır. Bu görüşe göre, savunma hakkı yargı erkiyle bağlantılıdır. Bu hak, sadece yargı erkinin bulunduğu yerde var olmaktadır. Bu sebeple yargı erkinin yargı erkinin gereği olmadan veya yargı erkine dayalı olmadan yapılan işlemlerin taraflarının veya muhataplarının savunma hakkından söz edilemeyecektir. Disiplin kurullarının yargı erkini kullanmadığı, yaptıkları faaliyetin bir yargı faaliyeti değil, idari faaliyet olduğu, disiplin kurullarının yargı mercii olmadığı ve yaptıkları faaliyetinde yargılama faaliyeti olmadığı, bunun sonucu olarak, disiplin kovuşturmasında sanığın bir savunma hakkı yoktur. Disiplin kurulları önünde yapılan yazılı veya sözlü beyanların teknik anlamda ‘savunma’ sayılmamalıdır.

Savunma hakkına dair olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>206</sup>“(…) Nitekim Anayasa’nın 129. maddesi uyarınca kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilmez. Buna göre savunma hakkı, Anayasa’da yer alan temel haklardandır. Disiplin soruşturmasında savunma hakkının kullanılabilmesi için, savunması istenen kamu görevlisine suçlama konusunun ve hakkındaki isnadın ne olduğunun açıkça bildirilmesi, bunun yanı sıra savunmasını hazırlayabilmesi için makul bir sürenin tanınmış olması gerekir. Dolayısıyla, bu kriterlere uygun olarak verilecek savunma hakkı, özel hayata ilişkin unsurlar ileri sürülerek uygulanan disiplin yaptırımlarında bireyin özel hayatın gizliliği hakkının etkili şekilde korunması ve keyfî muamelelere tabi tutulmasının önlenmesi bakımından çok önemli bir güvence oluşturmaktadır.(…)” ifadelerine yer verilmiştir.

## **b. Doğrudan Disiplin Cezası Verme Yasası**

Disiplin soruşturması yürütülmeden kişinin disiplin cezası ile tecziye edilemeyeceği prensibi “doğrudan disiplin cezası verme yasası” olarak adlandırılmaktadır.<sup>207</sup>

1982 Anayasası’nın 129/2.maddesinde yer alan; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez” düzenlemesi doğrultusunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 130/1. maddesinde yer alan; “Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.” hükmü ile, doğrudan disiplin cezası verme yasası anayasal ve yasal zemine oturtulmuştur.

Savunma hakkının nasıl kullanılacağına ilişkin olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda hüküm bulunmamaktadır. Memurun savunma hakkını kullanabilmesi için, kendisinin itham edildiği disiplin suçunun neyden meydana geldiğinin mekan ve zaman belirtilerek açıklanması,

<sup>206</sup> AYM, Ö.N.M., B. No: 2014/14751, 15/2/2017 tarihli karar

<sup>207</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s.25.

bazı durumlarda idarenin hangi bilgi ve belgeleri dayanak aldığını da öğrenmesi gerektiği ifade edilmektedir.<sup>208</sup>

Disiplin soruşturması kapsamında, savunma hakkının etkin kullanılabilmesi için, savunma istem yazısının içeriği önem arz etmektedir. Savunma istem yazısının içeriğine ilişkin olarak Anayasa’da ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda bir hüküm mevcut değildir. Ancak 30/4/2021 tarih ve 31470 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe giren Devlet Memurluğu Disiplin Yönetmeliğinin 30.maddesinde yer alan; “(1) Memura savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemez. Savunma, soruşturma sürecinin son aşamasında disiplin amiri tarafından istenir. (2) Savunma, memur hakkındaki iddialar, bu iddiaların dayandığı deliller, isnat edilen fiil veya hâllerin hukuki nitelendirmesi ve 657 sayılı Kanununun 125 inci maddesinde sayılan fiil veya hâllerden hangisinin kapsamına girdiği bent ve alt bent belirtilerek istenir. (...)” düzenlemeleriyle savunma istem yazısının muhteviyatı açıklanmıştır.

Savunma hakkının kullanılmasına ilişkin olarak Danıştay kararında<sup>209</sup>; “(...)Devlet memurluğundan çıkarma cezasını vermeye yetkili makam tarafından, davacının hakkındaki iddiaları, bu iddiaların dayandığı delilleri, üzerine atılı fiillerin hukuki nitelendirmesini ve önerilen disiplin cezasını öğrenmesi sağlanarak, savunma yapmasına imkan tanınması hukuken zorunlu bulunmakla birlikte, olayda belirtilen zorunluluğa aykırı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 129/2. maddesi uyarınca son savunma alınmadan disiplin cezası verildiği, , bu nedenle tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varıldığı(...)” gerekçesiyle dava konusu disiplin cezası işleminin iptaline hükmedildiği görülmektedir.

1961 Anayasası’nın 118. maddesinde; “Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnad olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez.” hükmünün yer aldığı, bu hükmün 1982 Anayasası’nın 129/2 . maddesinde yer alan “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.” hükmüne kıyasen hem daha kesin bir ifadeyi içermesi hem de savunma hakkının içeriğinin belirtilmesi sebebiyle daha açık, anlaşılabilir bir hüküm olduğu görüşü mevcuttur.<sup>210</sup>

<sup>208</sup> Gözler, K. “ İdare Hukuku”, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019, s. 803.

<sup>209</sup> Danıştay 12. Dairesinin E:2018/396, K:2018/2703, 13.06.2018 tarihli kararı

<sup>210</sup> Akyılmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002, s.15.

Savunma hakkına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesinin kararında;<sup>211</sup>“(…)6413 sayılı Kanun’un 13. Maddesinin (6) Numaralı Fıkrasının<sup>212</sup> Son Cümlesinde Yer Alan “...ile 21 inci madde<sup>213</sup> gereğince...” İbaresinin İncelenmesi; (...) Savunma hakkı, kişilerin dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez nitelikli temel hakları arasında yer alır. Disiplin hukukunda savunma hakkının bir anlam ifade etmesi bu hakkın etkili şekilde kullanılabilmesi, savunmanın mutlak surette karar veren makam önünde yapılabilmesine bağlıdır. Yüksek disiplin kurulları tarafından 21. madde gereğince disiplin ceza puanına bağlı olarak verilen ayırma cezası, daha önce verilen disiplin cezalarının toplanmasından ibaret otomatik bir karar olmayıp, kurulların 21. maddede yer alan koşulların oluşup oluşmadığı konusunda bir değerlendirme yapma yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle cezalandırılacak personele bu ayırma cezasında da savunma hakkı verilmesi anayasal bir zorunluluktur. Bu bağlamda, dava konusu kuralda, cezalandırılacak personele savunma hakkı verilmesine ilişkin anayasal kuraldan ayrılmayı gerektirecek herhangi bir hukuki ve fiili bir zorunluluk da bulunmamaktadır. “ gerekçesiyle 31.1.2013 günlü, 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu’nun 13. maddesinin (6) numaralı fıkrasının son cümlesinde yer verilen “...ile 21 inci madde...” kısmının Anayasa’ya mugayir olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.

Yasa koyucu, kamu görevlisinin devlet memurluğundan çıkarılmasına ilişkin disiplin cezasının sonuçlarının etkisini dikkate alarak, diğer disiplin cezalarına kıyasen savunma hakkıyla ilgili daha ayrıntılı bir düzenleme öngörmüştür. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 129/3.maddesinde yer alan; ‘Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, (...) soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.’ düzenlemede uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezaları bakımından söz konusu hakların varlığından bahsedilmemiştir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda memurun soruşturma kapsamında sahip olduğu soruşturma belgelerini inceleme, şahit dinletme, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı

<sup>211</sup> AYM, E:2013/46, K:2013/140, 28.11.2023 tarihli karar

<sup>212</sup> 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu’nun 13. maddesinin (6) numaralı fıkrasında; “Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezasının verilmesine ilişkin sürecin; disiplin amirlerinin teklifi ile başlatılması hâlinde süreci başlatan disiplin amiri tarafından, diğer durumlarda ise yetkili komutanlıklar vasıtası ile yüksek disiplin kurulları tarafından hakkında karar verilecek personelin savunması alınır. Yazılı savunma haricinde, yüksek disiplin kurulu tarafından gerek görülmesi veya personelin talepte bulunması hâlinde personel sözlü olarak da ifade vermeye çağrılabilir. Firar ve izin tecavüzü gibi ilgilinin bulunamaması nedeniyle savunma almayı imkânsız hâle getiren zorunlu hâller ile 21 inci madde gereğince verilecek Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezasında savunma alınmaz.” hükmü yer almaktadır.

<sup>213</sup> 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu’nun 21. maddesinde; “(1) Aşağıda belirtilen durumlar disiplinsizliği alışkanlık hâline getirme olarak kabul edilir ve sözleşmeli subay ve astsubaylar hariç subaylar, astsubaylar ve uzman jandarmalar hakkında ayırma cezası verilir.a) En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son bir yıl içinde on sekiz disiplin cezası puanı veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam on iki defa veya daha fazla disiplin cezası almak. b) En son alınan disiplin cezasının kesinleştiği tarihten geriye doğru son beş yıl içinde otuz beş disiplin cezası puanı veya en az iki farklı disiplin amirinden toplam yirmi beş defa veya daha fazla disiplin cezası almak. (2) Birinci fıkra kapsamında ceza puanlarının hesaplanması ekli (2) sayılı çizelgeye göre yapılır.” hükmü yer almaktadır.

olarak kendisi veya vekili aracılığıyla savunma yapma haklarını memura bildirme konusunda idareye bir yükümlülük yüklenmediği görülmektedir.<sup>214</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 129/3.maddesine ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>215</sup>“(…)Olayda, İdare Mahkemesince, davacının 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun129/2 maddesinde belirtildiği üzere, hakkında meslekten çıkarma cezası istenen davacının son savunması alınmadanmeslektençikarmacezasıilecezalandırılmasınailişkinkarardausulyönünden hukuka uyarlık görülmeyerek işlem iptal edilmiş ise de; yasa koyucunun hakkında bir daha Devlet memurluğuna alınmamak üzere memurluktan çıkarma cezası istenen memur için, 129/2 maddesinde, tanık dinletme dahil disiplin kurulunda sözlü ve yazılı savunma yapma hakkı verdiği, ancak olayımızda disiplin cezası bir daha Devlet memurluğuna alınmamak üzere memurluktan çıkarma cezası olmadığından, Yüksek Disiplin Kurulunca 657 sayılı Kanunun 129/2 maddesinde öngörülen savunma hakkının tanınmamasının dava konusu işlemi sakatlamayacağı açıktır .(…)” değerlendirmesinde bulunmuştur.

Kamu görevinden çıkarma disiplin cezasının uygulanması sırasında Yüksek Disiplin Kuruluönünde savunma yapılamamasına ilişkin bir şikâyetin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi önüne taşındığı<sup>216</sup>, hükme esas olayda başvuru; Yüksek Disiplin Kurulu tarafından 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 129. hükmünün ikinci fıkrasında yer alan yazılı veya sözlü olarak kendisi veya temsilcisi vasıtasıyla savunma yapmak, şahit dinletmek, soruşturma raporunu incelemek gibi haklar konusunda bilgilendirilmediği için bu tür hakları olduğundan haberi olmadığını, bu nedenle Yüksek Disiplin Kurulu önünde savunma hakkına saygı gösterilmediğini iddia ettiği,Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin, başvuruçunun Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilen görevden alınma kararına yasal yollarla itiraz etme imkânı bulduğunu ve savunma hakkının çiğnendiği iddiasını idari mahkemelerin önüne götürebildiğini tespit ettiği, söz konusu idari davada, esas itibarıyla ilgili tüm belge ve bilgilerin ilgili şahsa sunulduğu ve disiplin dosyasında yer alan tutanaklar da dâhil olmak üzere karşı tarafın bütün argümanlarına itiraz etme şansı bulabildiği gerekçeleriyle başvuruçunun bu şikâyetleri yönünden adil yargılanma hakkının ihlal edilmediği sonucuna varılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 129/3.hükmüne benzer bir şekilde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53/A maddesinin son fıkrasında; ‘*Hakkında üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezası istenenler soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.* ‘ düzenlemesi yer almaktadır.

<sup>214</sup> Akkoyunlu, S. A. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar.” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 48, 2023, ss. 3-63, s.33.

<sup>215</sup> Danıştay 12 Daire E:2003/1159, K:2006/207, 03.02.2006 tarihli karar

<sup>216</sup> AİHMK, Melek Sima Yılmaz/Türkiye (B. No: 37829/05, 30/9/2008) (Anayasa Mahkemesinin K.Ş., B. No: 2016/3267, 28/1/2020 tarihli kararında bahsi geçmektedir. )

#### d. Savunma Hakkının Kullanımı

Savunma hakkı, disiplin hukuku bakımından olmazsa olmaz bir hak olmakla birlikte, hakkında disiplin soruşturması yürütülen kamu görevlisitarafından kullanılması mecburi bir hak değildir.<sup>217</sup>

Savunma hakkının anayasal dayanağı, Anayasa'nın 129. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; ‘*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*’ düzenlemesi ile hüküm altına alınmıştır.

Aynı şekilde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ‘‘Savunma hakkı’’ başlıklı 130.maddesinde; ‘‘*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.*’’ hükmüne yer verildiği, söz konusu hükümde, 657 sayılı Kanun kapsamına giren memurun savunması maksadıyla verilebilecek asgari süre belirtilerek, soruşturmaya tabi kimsenin savunma yapmaması halinde savunma hakkından vazgeçmiş sayılacağısonucu öngörülmüştür.

Hakkında disiplin soruşturması yürütülen memura müdafaasını yapabilmesi için yeterli sürenin tanınması gereklidir. Yukarıda bahsedildiği gibi mevzuatta savunma hakkı için öngörülen süreler bulunduğu ve bu süreler için ilgili mevzuat metninde ‘‘(...) günden az olmamak üzere’’ denilerek bu sürelerin asgari süreler olduğu belirtilmiştir.

Savunma alınmaksızın disiplin cezası verilemeyeceğine ilişkin anayasal ilke2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda yasal bir hak olarak öngörülmüştür. Kanun'un 71.maddesinde yer alan; ‘‘*Hakim ve savcılar hakkında, savunmaları alınmadan disiplin cezası verilemez.Soruşturmayı yapanın veya Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üç günden az olmamak üzere, verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan ilgili, savunma hakkından vaz geçmiş sayılır.*’’ düzenlemede belirtilen bu sürenin, asgari süre olduğu, hem 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda hem de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda savunma süresinin ne kadar bir süre olacağına ilişkin bir hüküm olmamakla birlikte, soruşturma konusu fiilin muhteviyatı ve ağırlığına göre münasip olacak şekilde daha uzun bir müddet verilmesine engel bulunmadığı söylenebilir.

Danıştay, hakkında disiplin soruşturması yürütülen kimseye tanınan savunma süresi bitmeden disiplin cezası verilmesini iptal sebebi saymakta, ancak Yüksek Mahkeme bazı kararlarında, yasada

<sup>217</sup> Zor, B. V. ‘‘Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.’’ Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022, ss. 201-250, s. 229.

açıkça belirtilen savunma hakkının, yasada öngörülen süreye uyulmamış olmakla birlikte, savunma hakkının gereğinin yerine getirilmesi halinde, savunma hakkının kullanıldığını kabul etmektedir.<sup>218</sup>

Hakkında soruşturma yapılan kimse, savunmasını vermek istemeyeceğini bildirirse bile kanuni olarak belirlenen asgari sürenin beklenmesi gerekmektedir. Kanunda verilen asgari süre; hem soruşturulan kimseye hem de soruşturma yapan idareye verilmiş bir süredir.<sup>219</sup>

Savunma hakkına ilişkin olarak, öğretim görevlisi hakkında verilen aylıktan kesme disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davada, 4/11/1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'na 2/12/2016 tarihli ve 6764 sayılı Kanun'un 27. maddesiyle eklenen 9/12/2016 yürürlük tarihli 53/A maddesinin ikinci fıkrasının; 1)(a) bendinin ikinci cümlesinde yer alan "Soruşturmayı yapanın..." ve "...verdiği..." ibarelerinin, 2)(c) bendinde yer alan "...gerek görürse,..." ve "...tekrar..." ibareleri ile "...isteyebilir..." ibaresinin "...yebili..." kısmının<sup>220</sup> Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine varan Mahkeme, iptali için Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesinin 13/10/2022 tarih ve E: 2022/87; K: 2022/121 sayılı kararıyla; "(...), Kanun'un 53/A maddesinin ikinci fıkrasının itiraz konusu "...gerek görürse,..." ve "...tekrar..." ibareleri ile "...isteyebilir..." ibaresinin "...yebili..." kısmını da içeren (c) bendi, disiplin cezası vermeye yetkili makamların gerek görmesi hâlinde isnat edilen fiil ve soruşturma raporunda önerilen disiplin cezasını da belirtmek suretiyle ilgili maddede belirlenen esaslar çerçevesinde (a) ve (b) bentlerindeki usule göre tekrar savunma isteyebileceğini düzenlediği, (...) söz konusu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde disiplin cezası vermeye yetkili makamlara gerek görmeleri hâlinde tekrar savunma isteme yetkisinin soruşturma dosyası tamamlanıp teslim edildikten sonra verildiğinin anlaşıldığı, elbette ki disiplin cezası verilmeden önce herhangi bir aşamada, savunma hakkının etkili bir şekilde kullanılmasına imkânı verecek şekilde soruşturulanın tekrar dinlenilmesi, yukarıda ortaya konulan eksikliğin telafisini sağlayabileceği, bu noktada 53/A maddesinin (c) bendinin idareye verdiği yetkinin niteliğinin önemli hâle geldiği, söz konusu bentte, disiplin cezası vermeye yetkili makamlara, isnat edilen fiil ve soruşturma raporunda önerilen disiplin cezasını da belirtmek suretiyle tekrar savunma isteme yetkisinin verildiği ancak bu yetkinin takdir nitelikte olduğunun görüldüğü, soruşturmanın başlangıcından disiplin cezasının verilmesine kadar

<sup>218</sup> Akyılmaz, B. "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar." Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002, s.15.

<sup>219</sup> Sancakdar, O. "Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi", Yetkin Yayınları, Ankara 2001, s. 308

<sup>220</sup> 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53/A maddesinde; "Disiplin soruşturmasında uyulacak esaslar şunlardır: (...) Savunma hakkı kapsamında gözetilecek hususlar şunlardır: a) Soruşturulana, iddialar hakkında savunma imkânı tanınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen tarihte geçerli bir mazereti olmaksızın savunmasını yapmayan, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. b) Savunmaya davet yazısında hakkında disiplin soruşturması açılan fiilin neden ibaret bulunduğu, savunmasını belirtilen sürede yapmadığı takdirde savunmasından vazgeçmiş sayılacağı bildirilir. c) Disiplin cezası vermeye yetkili makamlar gerek görürse, isnat edilen fiil ve soruşturma raporunda önerilen disiplin cezasını da belirtmek suretiyle, bu maddedeki esaslar çerçevesinde (a) ve (b) bentlerindeki usule göre tekrar savunma isteyebilir. Hakkında üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma cezası istenenler soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir." hükmü yer almaktadır.

olan süreçte uyarma, kınama, aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ya da birden fazla ücretten kesme disiplin cezaları bakımından soruşturulanın savunma hakkının bütün gerekleriyle birlikte sağlanamadığı yukarıda yapılan inceleme sonucunda esas itibarıyla ortaya çıktığı, bu durumda soruşturma dosyasının tesliminden sonra fakat disiplin cezası verilmeden önce ilgili makamlara tekrar savunma isteme yetkisinin takdiri olarak verilmesiyle de soruşturulanın savunma hakkının güvence altına alınmasının mümkün olmadığı anlaşıldığı (...)” gerekçesiyle“Soruşturmayı yapanın...” ve “...verdiği...” ibareleri ile “...gerek görürse,...”, “...tekrar...” ve “...yebili...” ibareleri Anayasa’nın 129. maddesine aykırı olduğundan iptal edildiği görülmektedir.

Yukarıda savunma hakkı ile ilgili olarak ortaya konan mevzuat hükümleri ile Anayasa Mahkemesi kararının birlikte değerlendirilmesi neticesinde; savunma hakkını düzenleyen hükmün, Anayasa’nın hakkında disiplin soruşturması yapılan kimseye çeşitli disiplin cezalarından biri verilmeden önce savunma hakkından bütün gerekleriyle birlikte sağlanmasını temin etmesi gerektiği, aksi durumun düzenlenen hükmün Anayasaya aykırı hale getireceği sonucuna varıldığı görülmektedir.

#### e. Aleyhe Beyanda Bulunmaya Zorlamama İlkesi

Kişinin kendisini suçlamaması hakkı olarak ifade edebilecek olan susma hakkının, kişinin susmasının ikrar sayılamayacağı ve kendisi aleyhine delil olarak kullanılamayacağı anlamına gelmektedir.<sup>221</sup>

Başka bir anlatımla, ifade hürriyetinin olumsuz boyutu olarak nitelendirilebilecek olan susma hakkı, şüpheli veya sanığın kendi aleyhine bir beyanda bulunmaya ya da bir delil göstermeye mecbur edilemeyerek onun muhakemenin yürüyüşüne aktif olarak katılma yükümlülüğünün olmadığı kabulü anlamına gelmektedir.<sup>222</sup>

Susma hakkı<sup>223</sup> mevzuatımızda, Anayasamızın“Suç ve cezalara ilişkin esaslar “ başlıklı 38.maddesinin 5. fıkrasında yer alan; “Hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz. “hükmü ile , 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu’nun 48.maddesinde yer alan;”Tanık, kendisini veya 45 inci<sup>224</sup> maddenin birinci

<sup>221</sup> Kağıtçıoğlu, M. “Kurgudan Gerçekliğe Uzanan Bir Tartışma Alanı: Susma Hakkının İdare Hukukunda Yeri Var mıdır?.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 134, 2018, ss. 115-152, s.116.

<sup>222</sup> Kocaoğlu, S.S. “Susma Hakkı.” Ankara Barosu Dergisi, sayı 1, 2011, ss. 29-58, s.32.

<sup>223</sup> Hak olarak nitelendirilen susmanın gerçek anlamda subjektif bir hak sayılıp sayılmayacağına ilişkin tartışmalara ilişkin geniş bilgi için bkz. Aydın, Ç. “ Adil Yargılanmanın Bir Unsuru Olarak “Susma Hakkı”.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 0, sayı 91, 2010, ss. 146 - 180.

<sup>224</sup> 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 45.maddesinde; “ (1) Aşağıdaki kimseler tanıklıktan çekinebilir: a) Şüpheli veya sanığın nişanlısı. b) Evlilik bağı kalmasa bile şüpheli veya sanığın eşi. c) Şüpheli veya sanığın kan hısımlığından veya kayın hısımlığından üstsoy veya altsoy. d) Şüpheli veya sanığın üçüncü derece dahil kan veya ikinci derece dahil kayın hısımları. e) Şüpheli veya sanıkla aralarında evlâtlık bağı bulunanlar. (2) Yaş küçüklüğü, akıl hastalığı veya akıl zayıflığı nedeniyle tanıklıktan çekinmenin önemini anlayabilecek durumda olmayanlar, kanunî temsilcilerinin rızalarıyla

fikrasında gösterilen kişileri ceza kovuşturmasına uğratabilecek nitelikte olan sorulara cevap vermekten çekinebilir. Tanığa cevap vermekten çekinebileceği önceden bildirilir.” hükmünde düzenlenmiştir.

1982 Anayasası'nın 38/5.fikrasının yazılışına göre, kişinin kendini suçlayıcı belgeler vermeye zorlanması da susma hakkının ihlali olarak görülebilecektir. Anayasa açısından, belgeler veya belgelerde yer alabilecek açıklamalar delil kapsamında değerlendirileceğinden, kişinin kendi aleyhine delil veremeyeceği bağlamında susma hakkı kullanılabilir.<sup>225</sup>

Susma hakkına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesinin kararının<sup>226</sup> azlık oyu kısmında; “(...) Ceza yargılamasının temel kurallarından bulunan nemo tenetur (Nemo Tenetur Se Ipsum Accusare) ilkesi gereği, kişiler kendileri ve yakınları aleyhine delil vermeye zorlanamazlar (Bu konuda bkz; İtişgen, Rezzan, Kişinin Kendini Suçlamaya Zorlanamaması (Nemo Tenetur) İlkesi ve Susma Hakkı, İstanbul 2013, s. 4 vd.). Aksi yöndeki tutum ve kurallar, kişiyi iradeye sahip özerk bir birey olmaktan çıkarmakta veobjeleştirmektedir.Bu nedenledir ki ‘kendini suçlama yasağı’, uluslararası insan hakları hukukunun en geniş uygulamasını oluşturan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde düzenlenen adil yargılanma hakkı içerisinde görülmektedir (Bkz.; AİHM Saunders v. U.K. 17.12.1996, prg. 68, 69; J.Murray v. U.K. 8.2.1996, prg. 45; İnceoğlu, Sibel, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Adil Yargılanma Hakkı, 3.B. İstanbul 2008, s. 272). Kendi aleyhine delil sunmaya zorlanmama hakkı, Anayasamızın 38. maddesinin 5. fıkrasında; “hiç kimse kendisini ve kanunda gösterilen yakınlarını suçlayan bir beyanda bulunmaya veya bu yolda delil göstermeye zorlanamaz.” cümlesiyle yer bulmuştur. Bu kural uyarınca şüpheli aleyhine delil toplanabilecek ve bu amaçla beden muayenesi, kan testi, vb. işlemler yapılabilecek, bu amaçla koruma tedbirleri uygulanabilecek (CMK m. 75), fakat, şüphelinin delili gizlemesi veya kaçması dolayısıyla aleyhine bir hukuki sonuç doğurulamayacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir.

1982 Anayasası'nın 38/5.maddesinin “hiç kimse” hitabıyla başladığı göz önünde tutularak, bu hükmün sadece sanık veya şüpheli ile sınırlı olarak değerlendirilmemesi gerekmektedir.<sup>227</sup>

Disiplin hukuku bakımından kişiye tanınan en önemli haklardan biri de savunma hakkıdır. Disiplin mevzuatımızda savunma hakkından vazgeçilebileceğine dair düzenlemeler mevcuttur.<sup>228</sup>

---

tanık olarak dinlenebilirler. Kanunî temsilci şüpheli veya sanık ise, bu kişilerin çekinmeleri konusunda karar veremez. (3) Tanıklıktan çekinebilecek olan kimselere, dinlenmeden önce tanıklıktan çekinebilecekleri bildirilir. Bu kimseler, dinlenirken de her zaman tanıklıktan çekinebilirler.” hükmü yer almaktadır.

<sup>225</sup> Kağıtçıoğlu, M. “Kurgudan Gerçekliğe Uzanan Bir Tartışma Alanı: Susma Hakkının İdare Hukukunda Yeri Var mıdır?.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 134, 2018, ss. 115-152, s.118.

<sup>226</sup> AYM, E:2014/65, K:2014/150, 2.10.2014 tarihli karar

<sup>227</sup> Zor, B. V. “Disiplin Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2020, s.70.

<sup>228</sup> 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 31/2.maddesinde; “ Disiplin amirince veya yetkili disiplin kurulu başkanı ya da görevlendireceği kurul üyelerinden biri tarafından ilgiliden savunma istenir. Savunma için verilen süre yedi günden az olamaz. Süresi içinde

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 130/2.maddesinde; *“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.”* düzenlemesi mevcut olduğundan, memura savunma yapmadığı takdirde böyle bir durumla karşı karşıya kalacağının bildirilmesi gerekmektedir. Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 30/4. maddesinde yer alan; *“Savunma istemine ilişkin yazıda, süresi içinde yapılmaması hâlinde savunma hakkından vazgeçilmiş sayılacağı belirtilir.”* düzenlemenin disiplin hukukundaki yansıması olarak disiplin soruşturmasına konu olan kişi isterse savunmasını yapmayarak ya da kendisi ile ilgili olarak herhangi bir söylemde bulunmayarak da şahsını savunabileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Memurun savunma yapmadığı takdirde savunma hakkından vazgeçmiş sayılması kendisine isnat edilen suçta işlediğini ikrar ettiği anlamını ihtiva etmemektedir. Bu durumda elde bulunan (soruşturma dosyasında yer alan) bilgi ve belgelerden yararlanılarak karar verilir

#### **f. Disiplin Soruşturması kapsamında Savunma Hakkının Kullanımı ile İfade Verilmesi**

Savunma hakkından bahsederken, soruşturma safhasında soruşturulan kimseden alınan ifadeden de bahsetmek gerekmektedir.

İfade, işlendiği iddia edilen disiplin suçuna ilişkin olarak soruşturulanın yaptığı açıklamalar, olaya ilişkin bilgi, görgüler olarak nitelendirilebilecekken iken, savunma hakkı ise, disiplin suçuişlediği ileri sürülen kişinin üzerine atılı disiplin suçunu, bunun dayanaklarını ve delillerini ve diğer bazı hususları öğrenmesi ve kendisine belirli bir süre tanınması suretiyle kullandırılabilen bir haktır.<sup>229</sup>

İfade, olay hakkında bilgi sahibi olan kişilerin, yetkili kimseler tarafından olay hakkında dinlenilmelerine ilişkin işlem olarak nitelendirilebilir.Hakkında disiplin soruşturması yapılan kimsenin ifade vermesi, diğer kişilerin ifade verme işlemine göre farklılık arz etmektedir. Hakkında soruşturma yapılan kimse disiplin soruşturmasında esasen en az iki kere dinlenmelidir.<sup>230</sup>

---

savunmasını yapmayan personel, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.” hükmü yer almaktadır.  
6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu 40/2.maddesinde *“ İsnat olunan hususlar ile savunma için verilen süre açıkça ve yazılı olarak ilgiliye bildirilir. Yüksek disiplin kurulunun görevine giren disiplinsizliklerde verilecek savunma süresi üç iş gününden, diğer disiplinsizliklerde ise iki iş gününden az ve her hâlde beş iş gününden fazla olamaz. Savunması istenen kişinin talebi hâlinde ilave savunma süresi verilebilir. Ancak, ilk verilen savunma süresi ile ilave verilen savunma süresinin toplamı beş iş gününü geçemez. Verilen süre içinde savunmasını yapmayan personel savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.”* hükmü yer almaktadır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 71.maddesinde; *“ Hakim ve savcılar hakkında, savunmaları alınmadan disiplin cezası verilemez.Soruşturmayı yapanın veya Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun üç günden az olmamak üzere, verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan ilgili, savunma hakkından vaz geçmiş sayılır.”* hükmü yer almaktadır.

<sup>229</sup> Çınarlı, S., & Azak, K. “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme.” Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 2021, ss. 15-31, s.27-28

<sup>230</sup> Canoğlu, V.C. “Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 138, 2018, ss.

Disiplin soruşturma esnasında, soruşturmaya konu kişinin ifadesinin alınması ile soruşturma raporunun tamamlanmasından sonra soruşturmaya konu kişiye savunma hakkı tanınmasının aynı mahiyette olmadığı, her iki kavramdan ne anlaşılması gerektiğine ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 12.02.2020 tarih ve E: 2019/3044, K :2020/317 sayılı kararının karşı oyunda; “(...)Genel olarak savunma istemeyi, ifade alma ile karıştırmamak gerekir. Soruşturma sonrasında alınan ifade savunma olarak kabul edilmemekte, ayrıca “savunma ifade tutanağı” ve benzeri adlarla alınan ve içeriğini soruşturmacının belirlediği belgeler savunma olarak değerlendirilmemektedir. İfade alma, soruşturulanın ifadesinin alınması, disiplin soruşturmasının yürütülmesi sırasında olayın aydınlatılması için soruşturmacı tarafından soruşturulanın bilgisine başvurulmasıdır. İfade alma işlemi genellikle soru cevap şeklinde gerçekleştiğinden bu aşamada soruşturulan kendini istediği gibi ifade etme ve savunma imkanına sahip değildir. Ayrıca bu aşamada disiplin soruşturması devam ettiğinden soruşturulanın ifadesinin alınmasından sonra, disiplin suçuna ilişkin delillerde ve suçun niteliğinde değişiklik meydana gelmesi mümkündür.(...)” ifadelerine yer verilmiştir.<sup>231</sup>

30.04.2021 tarih ve 31470 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 29/1. maddesinde; “Muhakkik, savunma isteme ve disiplin cezası verme yetkisi hariç olmak üzere soruşturma konusuyla sınırlı olarak kendisini görevlendiren disiplin amirinin bütün yetkilerini haiz olup bu kapsamda her türlü evrakı incelemeye, hakkında inceleme yapılan memurun ifadesini almaya, memur tarafından gösterilen veya bilgisi olabileceğini değerlendirdiği kişilerden bilgi istemeye ve/veya bunları dinlemeye yetkilidir.” düzenlemesine yer verilerek, soruşturma için görevlendirilen muhakkikin savunma istemeye yetkisinin olmadığı ancak soruşturulanın ifadesini almaya yetkili olduğu ortaya konulmuştur.

İlgilinin savunma hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi için savunma istem yazısının neleri ihtiva ettiği önem arz etmektedir. Savunma istem yazısının içeriğine ilişkin olarak, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 30.maddesinde; “(...) (2) Savunma, memur hakkındaki iddialar, bu iddiaların dayandığı deliller, isnat edilen fiil veya hâllerin hukuki nitelendirmesi ve 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinde sayılan fiil veya hâllerden hangisinin kapsamına girdiği bent ve alt bent belirtilerek istenir.(...) (4) Savunma istemine ilişkin yazıda, süresi içinde yapılmaması hâlinde savunma hakkından vazgeçilmiş sayılacağı belirtilir. (...)” düzenlemesine yer verilerek savunma istem yazısında olması gereken bilgiler ve verilen sürede savunma yapılmaması halinde buna bağlanan hukuki sonuç hüküm altına alınmıştır.

---

231-272, s. 247-248

<sup>231</sup> Kaymak, Ş., & Bilgin, K. U. “Türkiye’de “Devlet Memuru” Ve İtalya’da “Dipendenti Pubblici’nin” Disiplin Yönetimi Açısından Karşılaştırmalı Analizi.” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 56, 2023, ss. 53-82, s.59-60.

## **g. Savunma Hakkının Kullanılması Kapsamında Bilgi Edinme Hakkı**

Disiplin soruşturmasına konu olan kimsenin savunma hakkını kullanabilmesi için, kendisinden sadece savunmasının istenmiş olması yeterli olmayacaktır. Kişinin; kendisi hakkında isnat edilen fiili ve bunun karşılığında yer alan disiplin suçunun ne olduğu, fiillerine ilişkin yer, zaman bildirmesi gerekmektedir.<sup>232</sup>

Bu kapsamda, hakkında soruşturma yapılan kimsenin savunmasını yapabilmesi için kişinin savunma yapabilmesine dayanak olabilecek bilgi ve belgelere erişimi önem arz etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 129/2.maddesinde; "*Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.*" hükmü düzenlenerek, madde metninde tanımlanan haklar sadece memurluktan çıkarma cezasıyla tecziyesi istenen memur için öngörülmüştür.

07.05.2010 tarihli ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 8. Maddesiyle 1982 Anayasası'nın 74. maddesine, "*herkes, bilgi edinme (...) hakkına sahiptir.*" hükmü eklenmek suretiyle bilgi edinme hakkı anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu kapsamda, Kanun'un 1.maddesinde yer aldığı üzere, "Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir." düzenlemesiyle de maddede belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmiştir.

Bilgi edinme hakkıyla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi kararında<sup>233</sup>; "*(...) Bilgi edinme hakkı, yönetilenlerin yönetenleri denetleyebilmesinin, dolayısıyla hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesinin çok önemli bir aracı olarak işlev görmektedir. Bilgi edinme hakkı, devletin demokratik niteliğinin geliştirilmesi ve bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması hususlarında önemli bir rol oynadığından, demokratik hukuk devletinde vazgeçilmez bir hak niteliğine sahip bulunmaktadır. Bu hakkın sınırlanmasını öngören düzenlemelerin de Anayasa'nın 13. maddesinde belirtilen güvencelere ve bu bağlamda ölçülülük ilkesine uygun olması gerektiği açıktır. (...)*" ifadelerine yer verilmiştir.

24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun "Bilgi verme yükümlülüğü" başlıklı 5.maddesinde; "*Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların*

<sup>232</sup> Gökpınar, M. "Disiplin Hukukunda Yasak Hukuka Aykırı Deliller", Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, 2011, s. 48.

<sup>233</sup> AYM, E:2013/114, K.:2014/184, 04.12.2014 tarihli karar

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.” denilmek suretiyle savunma hakkını kullanmak isteyen kimsenin idareden bilgi/belge temin edereksavunma hakkını daha etkin kullanılmasına zemin hazırlamaktadır.

Bilgi edinme hakkı, bireyin temel hak ve özgürlüklerini kullanması, koruması hususunda önemli bir hak olmakla birlikte, bu hak mutlak bir hak değildir. Bu hakkın kullanılmasına yönelik sınırlamalar 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu içerisinde düzenlenmiştir. İlgili Kanun, bilgi edinme hakkı kapsamında talep edilemeyecek bilgi ve belgeleri sayma yoluyla düzenlemiştir. Bunlar; yargı denetimine kapalı işlemler (m. 15)<sup>234</sup>, devlet sırrına ilişkin bilgi ve belgeler (m. 16),<sup>235</sup> ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler (m. 17)<sup>236</sup>, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler (m.18),<sup>237</sup> idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler (m. 19)<sup>238</sup>, adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgeler (m. 20)<sup>239</sup>, özel hayatın gizliliği (m. 21)<sup>240</sup>, haberleşmenin gizliliği (m.22)<sup>241</sup>, ticari sır (m. 23)<sup>242</sup>, fikir ve sanat eserleri (m. 24)<sup>243</sup>, kurum içi

<sup>234</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 15.maddesinde; “Yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir. Bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz.” hükmü yer almaktadır.

<sup>235</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 16.maddesinde; “Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>236</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 17. maddesinde; “Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.”

<sup>237</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 18.maddesi şöyledir;” Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>238</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 19.maddesinde;” 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.” hükmü yer almaktadır.

<sup>239</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 20. maddesinde; “ Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;a) Suç işlenmesine yol açacak,b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek, d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,Nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır. 4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>240</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 21.maddesinde; “ Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilir. “ hükmü yer almaktadır.

<sup>241</sup> 4982 sayılı Kanun’un 22..maddesinde; “ Haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.”hükmü yer almaktadır.

<sup>242</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 23..maddesinde;” Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>243</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun 24.maddesinde;” Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır.” Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme

düzenlemeler (m. 25),<sup>244</sup> kurum içi görüş bilgi notu ve tavsiyeler (m.26)<sup>245</sup>, tavsiye ve mütalaa talepleridir (m. 27).<sup>246</sup>

Disiplin ve ceza soruşturmalarında, soruşturulan kimsenin idari soruşturma ile ilgili bilgi ve belgelere erişim imkanına haiz olması savunma haklarını etkin ve etkili bir biçimde kullanabilmeleri açısından önem taşımaktadır.<sup>247</sup>

Kanun'da idari soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgelere yönelik olarak genel bir sınırlama bulunmamaktadır. Kanun idari soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgelerin bazı hallerde bilgi edinme hakkının istisnaları arasında olduğunu düzenlemiştir. Kanun'un "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları" başlıklı Dördüncü Bölümünde yer alan "İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler" başlıklı 19.maddesinde; "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." hükmüne yer verilecek, kişi hakkında yapılan idari soruşturma evresinde bilgi edinme hakkı kapsamında verilmeyecek belgeler sayma yoluyla belirtilmiştir.

Kanun'un 19.maddesinde, idari soruşturmalara ilişkin bilgi ve belgelerin bazı hallerde bilgi edinme hakkının istisnaları arasında olduğu sayılmış olmakla birlikte, aynı Kanun'un 9.maddesinde yer alan "İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur. Ayırma gerekçesi başvurana yazılı olarak bildirilir." hükmü ile bu hakkın sınırlanması konusunda hak sahipleri bakımından önemli bir imkân tanınmaktadır. Literatürde "kısmi erişim" veya "ayrılabilir kısımlar" olarak nitelendirilen bu hüküm sayesinde, başvuru tarafından talep edilen bilgi veya belgeler kategorik olarak istisna kapsamında olduğu gerekçesiyle idare

---

hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır." hükmü yer almaktadır.

<sup>244</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 25.maddesinde; "Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır." hükmü yer almaktadır.

<sup>245</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 26.maddesi şöyledir; "Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır. Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbi, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır." hükmü yer almaktadır.

<sup>246</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 27.maddesinde; "Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır" hükmü yer almaktadır.

<sup>247</sup> Avcıoğlu Aksoy, E. "Bilgi Edinme Hakkının Sınırı Olarak İdari Soruşturmalara İlişkin Bilgi ve Belgeler." Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 19, sayı 2, 2022, ss. 471-497, s.476.

tarafından reddedilemeyecek, kısmi erişim imkânı ile bir bilgi veya belge kanunda istisna kapsamında olmasına rağmen, aynı anda istisna kapsamında olmayan bilgiler ile birlikte bulunuyor ise ve bu belgeler birbirinden ayrılabilir nitelikteyse, idare, istisna kapsamına dahil olan bölümleri karartarak bilgi edinme hakkının kullanılmasını sağlamalıdır.<sup>248</sup>

Hakkında disiplin soruşturması yürütülen kimsenin bu kapsamda idari soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeleri talep etmesi durumunda, bilgi edinme başvurusuyla istenen bilgi ve belgelerin idari soruşturma (disiplin soruşturması) ile ilgili olması başvurunun reddi için tek başına yeterli bir sebep değildir.<sup>249</sup> Kanun'un 12.maddesinde<sup>250</sup>; kurum ve kuruluşlara yapılan başvurunun reddi durumunda bu kararın sebebi ile ve bu karara karşı başvurulacak yolların bildirileceğinin belirtildiği, bu kapsamda idarelerin disiplin soruşturması kapsamında kamu görevlisinin bilgi edinme talebini 4982 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde tahdidi olarak sayılan sebeplerden birini veya birkaçını gerekçe göstererek reddedebilecektir. Ancak disiplin cezasına karşı dava açılması halinde idare, Mahkemeye Kanun'un 19'uncu maddedeki sebep/sebeplerin bulunduğunu ileri sürerek bilgi ve belge vermektan kaçınamaz. Mahkemenin idareden bilgi ve belge talep etmesi halinde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/3. maddesinde yer verilen; *"Ancak, istenen bilgi ve belgeler Devletin güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere de ilişkin ise, Cumhurbaşkanı ya da ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan, gerekçesini bildirmek suretiyle, söz konusu bilgi ve belgeleri vermeyebilir. Verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez."* hüküm uyarınca hareket edilmek suretiyle, Mahkemeye idare tarafından gönderilmeyen bilgi ve belgeler dayanak alınarak ileri sürülen iddia ve savunmaya uyarınca Mahkeme tarafından hüküm verilemeyecektir.

### 3. Yargı Yolu Güvencesi ilkesi

#### a. Hak Arama Hürriyeti ve Mahkemeye Erişim Hakkı

Hak arama özgürlüğü, "hukuksal olanakları kapsamlı biçimde sağlama, bu konuda tüm yollardan yararlanma hakkını içeren hak arama özgürlüğü, bireyin adalete ulaşması, hakkı olanı elde etme ve haksızlığı giderme uğraşının modern yöntemi" şeklinde tanımlanabilir.<sup>251</sup>

<sup>248</sup> Soyer, E. "Bilgi Edinme Hakkının İstisnası Olarak İdari Soruşturmalar Kapsamındaki Bilgi veya Belgeler." 8. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi, 24-27 Nisan 2019, Bildiriler Kitabı II, İstanbul, 2020, ss. 471-497- s. 489.

<sup>249</sup> Akkoyunlu, S. A. "Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar." Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 48, 2023, ss. 3-63.

<sup>250</sup> 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 12.maddesinde; " Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir." hükmü yer almaktadır.

<sup>251</sup> Aydın, M. "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hak Arama Özgürlüğü." Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, cilt 61, sayı 3, 2015, ss. 1-37, s.5.

Hak arama özgürlüğü, bireylerin haklarının ihlal edilmesi durumunda, bu ihlalin engellenmesi ve olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması için yetkili kurumlara ve mahkemelere başvurabilme hakkını içerir. Bu özgürlük, bireylere bu hakkı kullanabilmeleri için gerekli başvuru yollarının sağlanmasını hedefler.<sup>252</sup>

Hak arama hürriyeti, temel hak ve özgürlüklerin korunması açısından çok önemli bir hak olarak kabul edilir. Bu hak, bireylerin sahip oldukları diğer haklarını korumak için başvurabilecekleri bir araç olarak işlev görür. Anayasada ve yasalarda güvence altına alınan hakların, etkin bir şekilde korunabilmesi için hak arama özgürlüğü gereklidir.<sup>253</sup>

Bu hürriyete ilişkin olarak, 1982 Anayasası'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 36.maddesinde; *"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 kaçınmaz."* hükmünün yer aldığı, maddenin gerekçesinde;<sup>254</sup> *"Maddenin birinci fıkrasında, hak arama «Hakkının» ilk şartı olan yargı mercilerine davacı ve davalı olarak başvurabilme hakkı ve hürriyeti hüküm altına alınmış ve bunun tabii sonucu olarak da kişinin yargı mercileri önünde iddia, savunma ve «Âdil ve hakkaniyete uygun» yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Yargılama usulü kanunu ve yargı organı, Anayasa emri olarak, «Âdil ve hakkaniyete uygun» yargılamayı sağlayacak şekilde düzenlenecektir. "* denilerek hükmün ilk fıkrası açıklanmaya çalışılmıştır.

Hak arama hürriyetinin sağlanabilmesi için; hakkın kişiye tanınması yanında bu hak ihlale uğradığında veyahut da ihlale uğrama ihtimali olduğunda meydana gelen zararın ileri sürüleceği merciin (idari/kazai)(belirli olması ve kişiye sunulan yol/yolların (idari giderim, yargı merci yoluyla giderim ) etkin ve güvenceli olması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi; *'hak arama özgürlüğününün temel öğelerinden birinin mahkemeye ulaşma hakkı olduğunu, mahkemeye ulaşma hakkının, hukuki bir uyuşmazlığın bu konuda hüküm verme yetkisine sahip bir mahkeme önüne taşınması hakkını da kapsadığı, kişinin uğradığı bir mağduriyete veya hasara karşı kendisini savunabilmesinin ya da maruz kaldığı haksız bir uygulama veya işleme karşı haklı olduğunu ortaya koyup kanıtlayabilmesinin, zararını giderebilmesinin en etkin ve güvenceli yolu yargı mercileri önünde dava etme hakkını kullanabilmesi olduğunu vekışilere yargı*

<sup>252</sup> Gül, C./Birtek ,F. "Hak Arama Özgürlüğü Ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler". Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1-2, 2007, ss.3-41, s.6.

<sup>253</sup> Çetin, O. "Hak Arama Hürriyeti.", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2007, s.42.

<sup>254</sup> Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/gerekceli-anayasa/> (erişim tarihi 10.05.2024)

*makamları önünde dava etme hakkının tanınmasının hak arama özgürlüğünün ön koşulunu oluşturduğunu” ifade etmiştir.<sup>255</sup>*

Kişinin gereksiz yazışmaya sebebiyet vermemesi hususunda, çalıştığı kurum amiri tarafından yazılı olarak uyarılmasına ilişkin işleme karşı açılan davada, Mahkemenin incelenmeksizin ret kararı vermesi neticesinde kişinin Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesi kararında; “(...) *Danıştay içtihadında ortaya konulduğu üzere mevzuatta kamu görevlilerinin yazılı olarak ikaz edilmelerine imkân tanıyan bir düzenleme bulunmaması nedeniyle bu tipişlemler esasen bir disiplin cezası niteliği taşımadığı, bununla birlikte Danıştay içtihadında, özlük dosyasında saklanan söz konusu işlemlerin idarenin kamu görevlisi hakkında takdir yetkisini kullanacağı çeşitli işlemlerde (taltif/ceza/atama/görevlendirme/terfi gibi) dikkate alınabileceğinden hukuki durumunu etkileyebileceğinin kabul edildiğinin görüldüğü, anılan içtihadtaki yaklaşımın öz itibarıyla, statü hukukuna göre çalışan kamu görevlilerinin çalışma hayatının ve mesleki kariyerinin doğrudan, idare tarafından kamu personel hukuku kapsamındagerçekleştirilen birtakım işlemlerle şekillenmesi olgusuna dayandığının anlaşıldığı, buna göre Danıştayın söz konusu içtihadının idari işlemin icrailik niteliğinden hareketle dava konusu edilebilirliğinin tespitinde kamu yararı ile bireyin menfaatleri arasındaki adil dengeyi gözeten, objektif ve hukuken kabul edilebilir ölçütler içerdiğinin görüldüğü, Danıştay içtihadında benimsenen bu yaklaşıma göre somut olayda başvurusunun yazılı olarak uyarılması yolunda tesis edilen ve özlük dosyasında saklandığı anlaşılan söz konusu işlemin başvuru üzerinde birtakım hukuksal sonuçlar doğurma kapasitesinin bulunduğu, bu hâliyle icrailik niteliğinin olduğu açık bir şekilde anlaşıldığı, bireysel başvuruya konu derece mahkemesi kararında ise Danıştay içtihadında belirtilen ölçütler kapsamında herhangi bir irdelemeye gidilmeksizin salt söz konusu yazının bir disiplin cezası olmadığı yönünde şekilci bir yaklaşımla hareket edilerek ortada idari davaya konu edilebilecek bir işlem bulunmadığı sonucuna ulaşıldığının görüldüğü, Derece mahkemesinin somut davada iptali istenen idari işlemin icrailik niteliğini taşıyıp taşımadığının, dolayısıyla davaya konu edilebilirliğinin değerlendirilmesiyle ve 2577 sayılı Kanun’da düzenlenen usul kurallarının uygulanmasıyla ilgili bu şekilci yorumunun başvurusunun hukuksal durumunu etkileyen idari işlemde doğan uyuşmazlığı mahkeme önüne taşımamasını engellediği, bu durumun başvurucuya ağır bir külfet yüklediğinin değerlendirildiği” gerekçesiyle Anayasa’nın 36. maddesinde teminat altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamında olan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.<sup>256</sup>*

<sup>255</sup> AYM, E:2018/99, K:2021/14, 3/3/2021 tarihli karar

<sup>256</sup> AYM, Ali Diren, B. No: 2015/13108, 18/4/2018 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. Muhammed Mustafa Balaban, B. No: 2018/9314, 14/9/2022 tarihli karar

## b. Disiplin Cezasına Karşı Yargı Yolunun Açık Olması

İdari eylem ve işlemlere karşı dava yoluna başvurulmasıyla ilgili olarak, 1982 Anayasası'nın 125.maddesinde; "*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. (...) Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. (...)*" hükmüne, 129.maddesinde disiplin cezalarıyla ilişkin olarak ise; "*(...)Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.(...)*" hükmüne yer verilmiştir.

Her ne kadar her iki hüküm hali hazırda aynı sonucu ihtiva etmekte ise de,2010 yılında yapılan anayasal değişiklikten önce uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı dava yolu kapalı olduğundan, 2010 yılında yapılan anayasal değişiklikten önce aynı sonucu ihtiva etmemekteydi.

1982 Anayasası'nın 129.maddesinin ilk hali; "*(...)Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*" şeklinde idi. Bu hükmün değiştirilmesine ilişkin gerekçede; "*Anayasa'nın 129 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında disiplin kararlarının yargı denetimine tabi olduğu belirtilmekte, ancak uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında tutulabilmekteydi. Cezanın hafifliğinin, insan onurunu zedeleme niteliği yönünden diğer cezalara göre daha az etki doğurmayacağı dikkate alınarak, maddenin üçüncü fıkrasında yapılan değişiklikle, memurlar ve diğer kamu görevlilerine verilen uyarma ve kınama cezalarının da yargı denetimine açılması öngörülmektedir.*" denilerek, bu değişikliğin nedeni ortaya konulmuştur.<sup>257</sup>

Uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı dava açma yolunu kapatan hüküm ile ilgili olarak, bu hükümlerin getiriliş sebebine ilişkin olarak maddenin gerekçe kısmında; uyarma cezası ve kınama cezalarının nitelikleri nedeniyle düzenlemenin dışında tutulduklarının belirtildiği ancak bu niteliklerin neler olduğu belirtilmediği görülmekle birlikte, bu sebebin, "yargıyı hafif disiplin cezalarıyla işe boğmamak" olduğu yönünde görüş de mevcuttu.<sup>258</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 132/4. maddesinde yer alan; "*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*

<sup>257</sup> Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/gerekceli-anayasa/> (erişim tarihi 15.05.2024)

<sup>258</sup> Kaplan, G. "Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurmayı Engelleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi." Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 8, sayı 1-2, 2004, ss. 309-334, s.311.

*üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”* hükmünde, kişinin uyarma cezası ve kınama cezasıyla tecziye edilmiş olmasının hükümde sayılan görevleri yapmaya engel olarak görülmemiş olması da uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı dava açma yolunun kapalı olduğu süreçte hangi gerekçeyle kapalı olabileceğine dair dayanak oluşturmakta idi.

Danıştay, uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı yargı yolunun kapatılmış olmasına rağmen, çeşitli içtihatlarında uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı açılan davalarda, savunma hakkına uyulmadığı, usul ve zamanaşımı hükümlerine uyulmadığı veya yetki unsurundaki sakatlık gibi gerekçelerle dava konusu işlemin iptaline hükmetmiştir.<sup>259</sup>

Öte yandan, 1982 Anayasası'nın 129. maddesinin 4. fıkrasında; “*Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*” hükmüne yer verilmiş iken, bir sonraki fıkrada ise; “*Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.*” düzenlemesiyle disiplin cezalarına karşı yargı yolunun yargı incelemesi haricinde bırakılabileceği ortaya konulmuştur. Yüksek Askerî Şûra kararları<sup>260</sup> Anayasa'nın 125. Maddesi gereğince yargı denetimi dışında tutulmuştur. Fakat, 2010 yılında yapılan değişiklik ile Anayasa'nın 125. maddesinin 2. fıkrasına 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile eklenen bir cümle ile Yüksek Askerî Şûra'nın aldığı terfiye ilişkin işlemler ile kadrosuzluk sebebiyle emekliye ayırma işlemi dışında, her türlü ilişik kesilmesine dair kararlara karşı dava yolu açılmıştır. Hükmün değişiklikten sonraki hali ile bent bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Yüksek Askerî Şûra'nın ilişik kesme kararları haricinde tesis ettiği diğer disiplin cezalarına karşı yargı yolu hali hali hazırda kapalıdır.

Anayasa'nın 129. maddesinde yer alan ve kamu personeline ilişkin olarak tesis edilen disiplin cezalarının yargı incelemesine tabi olduğunu belirten kurala getirilen bir diğer istisna da hâkimler ve savcılara ilişkin düzenlemelerdir. 1982 Anayasası'nın 159. maddesinde “*Hâkimler ve Savcılar Kurulu*”nun düzenlendiği, 159/8.maddesinde ise, Kurul'un meslekten çıkarma cezası dışındaki cezalarına karşı dava yoluna başvurulamayacağının düzenlendiği görülmektedir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile hüküm yenilenmiş olup; maddenin değişiklikten önceki halinde kurul

<sup>259</sup> Danıştay 8. Dairesi, Danıştay 8. Daire, E.95/2936, K.97/3826, 09.12.1997 tarihli karar, Danıştay 8.Dairesi, E.98/1220, K.99/5359, 21.10.1999 tarihli karar, Danıştay 8.Dairesi, 13.05.1999, E.98/2038, K.99/2990, 13.05.1999 tarihli karar (Akylmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2002, cilt 6, sayı 2, s.14.

<sup>260</sup>Yüksek Askerî Şûra Yönetmeliği'nin “Görevler” başlıklı 6.maddesinde; “(1) Şûranın görevleri şunlardır: a) Genelkurmay Başkanlığınca hazırlanan askeri stratejik ana fikrin (konseptin) tespiti ve gerektiğinde yeniden gözden geçirilmesi hususlarında görüş bildirmek. b) Silahlı Kuvvetlerin ana program ve hedefleri ile ilgili konularda görüş bildirmek. c) Silahlı Kuvvetlerle ilgili olup önemli görülen mevzuat taslaklarını inceleyip görüş bildirmek. ç) Cumhurbaşkanının lüzum gördüğü hallerde Silahlı Kuvvetlerle ilgili diğer konular hakkında görüş bildirmek. d) General ve amirallige yükselcek albaylar ile bir üst rütbeye yükselcek general ve amirallerin terfi kararlarını almak. e) Görev süresi uzatılacak general ve amiraller hakkında karar almak. f) Kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayrılacak general ve amiraller ile albaylar hakkında karar almak. g) Hizmetine ihtiyaç duyulması nedeniyle görev süresi uzatılacak albaylar hakkında karar almak. ğ) Mevzuatla verilen diğer görevleri yapmak. ” hükmü yer almaktadır.

kararlarının tamamı yargı incelemesi haricinde tutulmuş iken getirilen kural ile Kurul'un yalnızca meslekten çıkarma cezasına karşı yargı denetiminin açık olduğu belirtilmiştir.<sup>261</sup>

Anayasa Mahkemesine yapılan 2015/13800 başvuru numaralı bireysel başvuruda; askerî disiplin cezasına karşı açılan davanın yargı yolunun kapalı olduğu gerekçesiyle incelenmeksizin reddedilmesi nedeniyle adil yargılanma hakkının ihlal edildiğinin iddia edilerek Anayasa Mahkemesine başvurulduğu, Anayasa Mahkemesinin 09/6/2020 tarihli kararıyla; "(...)Askerin iş ve eğitim planının yapılması, görevli olanların görevine gönderilmesi, yemek saatlerinin toplu olarak icra edilmesi ve gece yatışta görevliler hariç herkesin yerinde olup olmadığının kontrolünü sağlamak amacıyla sabah, öğle, akşam askerlerin sayılması yani yoklama anlamına gelen içtimanın askerlik mesleğinin ve ordunun ayrılmaz bir parçası olduğunun bilindiği, başvurunun, içtimaya geç kalması sebebiyle nöbetçi amiri ile aralarında meydana gelen tartışma sonucunda amiri hakkında yasal ve idari işlem başlatılması talebiyle şikâyet dilekçesi verdiği, şikâyet dilekçesi üzerine yapılan değerlendirme sonucunda başvurunun eylemleri amire saygısızlık olarak adlandırıldığı, sonuç olarak başvurucuya verilen disiplin cezasının askerî disipline ilişkin bir olay sebebiyle kısmi süreyle (belirlenen saatte) görevine gelmesini şart koşan işlemin salt disiplin hukuku kapsamında bulunan bir işlem olduğunun değerlendirildiği, netice itibarıyla uyumsuzluğun devlete özel bir güven ve sadakat bağı ile bağlı olan asker kişi ile ilgili bulunması ve yargı denetimi dışında bırakma durumunun devletin menfaatiyle ilgili objektif sebeplerle haklı kılınması nedeniyle Anayasa'nın ve Sözleşme ile buna ek Türkiye'nin taraf olduğu protokollerin ortak koruma kapsamındaki haklardan herhangi biri ile bağdaşır nitelikte olmadığı" gerekçesiyle adil yargılanma hakkının ihlaliyle ilgili iddianın " konu bakımından yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez" olduğuna hükmetmiştir.

Bir diğer uyumsuzlukta ise; sözleşmeli er olarak görev yapan kişiler hakkında tesis edilen uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezalarının iptalleri talebiyle açılan davalarda, 31/1/2013 tarihli ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) Disiplin Kanunu'nun 43. maddesinin 24/6/2021 tarihli ve 7329 sayılı Kanun'un 17. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı bendinin birinci cümlesinde yer verilen "...uyarma, kınama ve hizmete kısmi süreli devam cezaları hariç..." ibaresinin<sup>262</sup> Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine ulaşan Mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu, Anayasa Mahkemesinin 01.06.2022 tarihli ve E: 2022/10, K:2022/72 numaralı kararında; "İtiraz konusu kurulların 6413 sayılı Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde yer alan

<sup>261</sup> Ülker, İ. "Disiplin Cezalarına Karşı İdari Başvuru (İtiraz) Yolu." Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 19, sayı 1-2, 2015, ss. 61-79, s.68.

<sup>262</sup> 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu'nun 43. maddesinde; "(1) Askerî öğrenciler ile erbaş ve erler hakkında verilen disiplin cezaları ile subay, astsubay, uzman erbaş ile sözleşmeli erbaş ve erler hakkında verilen uyarma, kınama ve hizmete kısmi süreli devam cezaları hariç bu Kanunda yer alan disiplin cezalarına karşı iptal davası açılabilir. Seferberlik ve savaş zamanında ise yüksek disiplin kurulları tarafından verilen Silahlı Kuvvetlerden ayırma cezası hariç bu Kanunda yer alan diğer disiplin cezaları yargı denetimi dışındadır. (2) Dava açma süresi, cezanın kesinleşmesinden itibaren başlar. Ancak Türk karasuları dışındaki gemilerde verilen cezalarda, dava açma süresi geminin bağlı bulunduğu üsse/limana dönmesiyle başlar." hükmü yer almaktadır.

“...uyarma,...” ve “...ve hizmete kısmi süreli devam...” ibareleri olup kurallar subay, astsubay, uzman erbaş ile sözleşmeli erbaş ve erler hakkında verilen uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezalarına karşı iptal davası açılmayacağını öngördüğü, (...) uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezalarına karşı yargı yolunun kapatılması suretiyle bu tür disiplin cezalarının etkinliğinin artırılacağı gözetildiğinde kuralların TSK’da disiplini sağlama amacına ulaşma bakımından elverişli ve gerekli olmadığının söylenemeyeceği, buna karşılık disiplini bozucu tavır ve davranışlarda bulunmayı alışkanlık hâline getirmek veya aldığı disiplin cezalarına rağmen ıslah olmamak TSK’dan ayırma cezasını gerektiren disiplinsizliklerden sayıldığı, sözleşmeli subay ve astsubaylar hariç subay ve astsubaylar açısından da belirli süreler içinde alınan disiplin cezaları belirli bir puana ulaştığında, bu durum TSK’dan ayırma sebebi olarak kabul edildiği, sözleşmeli erbaş ve erler açısından ise en son alınan disiplin cezasından geriye doğru son bir yıl içinde en az iki disiplin amirinden toplam sekiz defa veya daha fazla disiplin cezası alma hâli sözleşmenin süresinin bitiminden önce feshi sebebi olabileceği, bu durumda yargı yolu kapalı olan uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezaları söz konusu askerî personelin TSK’dan ayrılmalarına ya da sözleşmelerinin feshine yol açabileceği, TSK’dan ayırma ya da sözleşmenin feshi işlemlerine karşı dava açılabilse de, bu işlemlerin dayanağı olan uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezalarına karşı yargı yolunun kapalı olması nedeniyle gerek itiraz edilmeksizin gerekse itiraz aşamasından geçerek kesinleşen söz konusu disiplin cezaları yargısal denetime tabi tutulmadığından, bu işlemler dayanak alınarak gerçekleştirilen TSK’dan ayırma ya da sözleşmenin feshi işlemleri yönünden yargısal denetim şekli bir hâle geleceği, başka bir deyişle uyarma ve hizmete kısmi süreli devam cezalarına konu fiillerin disiplin cezasını gerektirip gerektirmediğinin yargısal denetime tabi tutulmaması nedeniyle TSK’dan ayırma ya da sözleşmenin feshi işlemlerine karşı açılan davalarda yapılan yargısal denetimin etkinliğini yitirdiği, kurallar bu yönüyle asker kişilere aşırı bir külfet yüklediği ve disiplinin tesisi şeklindeki kamu yararı ile hak arama özgürlüğü arasında gözetilmesi gereken adil dengeyi bozduğu“ gerekçesiyle kuralların Anayasa’nın 13., 36. ve 129. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılarak iptal edilmesine hükmedilmiştir.

Anayasa Mahkemesine yapılan 2013/852 başvuru numaralı bireysel başvuruda ise; başvuruçunun, uyarma cezasının ve kınama cezasının yargı denetimine açılmasından sonra hakkında daha önce verilen kınama cezasının iptali istemiyle açtığı davada bu husus dikkate alınmaksızın davanın süre aşımı gerekçesiyle reddedilmesinin adil yargılanma hakkını ihlal ettiğini ileri sürüldüğü, Anayasa Mahkemesinin 06.03.2014 tarihli kararıyla; “(...)Başvuruçunun, hukuka aykırı olarak disiplin cezasıyla cezalandırıldığı ve hakkında tesis edilen disiplin cezasına karşı açtığı davada kınama cezalarını yargı denetimine açan Anayasa değişikliğinin yargı makamlarınca göz önüne alınmadığı şeklinde özetlenebilecek olan iddiaları, hukuk kurallarının uygulanmasında isabet bulunmadığına ve

dolayısıyla kararın sonucuna ilişkin olduğu, öte yandan, Anayasa'nın 129. maddesinde<sup>263</sup> değişiklik öngörerek devlet memurlarına verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu açan 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7/5/2010 tarihinde kabul edilmiş ve halk oyuna sunulmak üzere 13/5/2010 tarih ve 27580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandığı, 12/9/2012 tarihli halk oylaması sonucu kabul edilen düzenleme 23/9/2010 tarih ve 27708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdiği, söz konusu Anayasa değişikliği uyarınca kabul edilen ve 25/2/2011 tarih ve 27857 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun'un 117. maddesiyle de uyarma ve kınama cezalarına karşı yedi gün içerisinde yapılan itiraz sonucu verilen kararların kesin olduğunu ve bu kararlar aleyhine yargı yoluna başvurulamayacağını düzenleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 136. maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, kanunların geriye yürümezliği ilkesi uyarınca kamu yararı ve kamu düzeni, kazanılmış hakların korunması, mali haklarda iyileştirme gibi kimi ayrık durumlar dışında kanunlar, ilke olarak yürürlük tarihlerinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarıldığı, ancak, kanun koyucunun kişilerin lehine yeni haklar sağlayan kanuni düzenlemeleri geçmişe etkili olarak yapma konusunda takdir yetkisine sahip olduğu, uyarma ve kınama cezalarına yargı yolunu açan düzenlemeler açısından ise kanun koyucunun takdir yetkisini geçmişe etkili olma yönünde kullanmadığı, bu nedenle anılan düzenlemelerin yürürlüğe girdikleri tarih itibarıyla hüküm ifade etmekte olduğu ve bu tarihten önce tesis edilen ve iptali için süresinde dava açılmayan disiplin cezaları yönünden yeni bir başvuru ya da dava hakkı sağlamadığı, başvuru, hakkında tesis edilen disiplin cezasına karşı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen süreler<sup>264</sup> geçtikten sonra Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmak üzere Resmi Gazete'de yayımlanması üzerine iptal davası açtığı, anılan davanın karara bağlandığı tarihte kınama cezalarına yargı yolunu açan Anayasa değişikliği yürürlükte ise de İdari Yargılama Usulü Kanunu hükümlerine göre süresinde açılmayan bir davanın esasının incelenmesi mümkün olmadığı ve yukarıda belirtildiği gibi geçmişte verilen cezalara yönelik yeni bir dava hakkı da tanınmadığından başvuru esasına yönelik herhangi bir iddiasının ve dolayısıyla söz konusu Anayasa değişikliğinin açtığı davada değerlendirilmesi ve uygulanmasının olanağı bulunmadığı, başvuru tarafından sunulan ve Danıştay'ın, Anayasa ve Kanun değişikliği göz

<sup>263</sup> Anayasa'nın 129. maddesinin, 7/5/2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile değişik üçüncü fıkrasında; "Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz." hükmü yer almaktadır.

<sup>264</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. maddesinin (1) numaralı fıkrasında; "Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştay'da ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür." hükmü, 2577 sayılı Kanun'un 11. maddesinde; "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 başvuruya, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvuru tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 14. maddesinin 3/e bendinde dilekçenin süre aşımı yönünden inceleneceği; 15. maddesinin 1/b bendinde ise; " süre aşımı hususunda kanuna aykırılık görülmesi halinde davanın reddine karar verileceği hükmü bağlanmıştır." hükmü yer almaktadır.

önüne alınarak işin esası hakkında yeniden bir karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle bozduğu kararlar ise uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun kapalı olduğu dönemde ve fakat süresi içinde açılan, yargı yolunun kapalı olması gerekçe gösterilerek ilk derece mahkemelerince reddedilen ve Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden sonra yargılaması henüz sonuçlanmamış, dolayısıyla işin esasının incelenmesinin mümkün olduğu davalara ilişkin olduğu, bu nedenle anılan kararların başvurusunun açtığı dava açısından emsal teşkil etmediği“ gerekçesiyle başvurusunun adil yargılanma hakkının ihlal edildiği iddiasının “açıkça dayanaktan yoksun olduğu” gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna hükmetmiştir.<sup>265</sup>

### c. Yargı Yolu Kapalı Olan Disiplin Cezalarında Savunma Hakkının İncelenmesi

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, disiplin cezası olarak; uyarma cezası, kınama cezası, aylıktan kesme cezası, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ve devlet memurluğundan çıkarma cezası öngörülmüştür.

Disiplin cezası olarak verilen uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı yargı yoluna başvurma yolunun kapatılmasına dair yasal düzenlemenin ilk kez, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 12.05.1982 tarih ve 2670 sayılı Kanun’un 39. maddesi ile değişik 135. maddesi ve anılan Kanun’un 40. maddesi ile değişik 136. maddesiyle hukuk sistemimize girdiği, anılan kanuni düzenlemeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 135. maddesinin 1. fıkrasında; “*Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz, varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kuruluna yapılabilir.*” hükmüne yer verildiği ve 136. maddesinin 4. fıkrasında; “*İtiraz edilmeyen kararlar ile itiraz üzerine verilen kararlarkesin olup, bu kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurulamaz*” hükmünün yer aldığı, daha sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası’nın 129. maddesiyle de; “*Uyarma ve kınama cezaları ile ilgili olanlar hariç disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*” düzenlemesiyle, anılan kanuni düzenleme anayasal zemine kavuşturulmuştur.

Anayasamızın ilga edilmiş 129/3.fıkrasında yer alan; “*Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*” düzenlenmesiyle, uyarma cezası ve kınama cezası yargı denetimi haricinde bırakılmamış, uyarma ve kınama cezasının yargı incelemesi haricinde bırakılmasına izin vermiştir.<sup>266</sup>

Uyarma cezasına ve kınama cezasına karşı yargı yoluna başvurulmasının kapalı olduğu süreçte Danıştay, uyarma ve kınama cezasına ilişkin disiplin cezalarının usul yönünden yargısal denetime tabi tutulabileceğini kabul etmiştir. Danıştay, bir uyuşmazlıkta, “*Anayasa’nın 129. maddesi*

<sup>265</sup> Benzer yönde değerlendirmeler için bkz. AYM, Çetin Öztoran, B. No: 2013/8822, 6/1/2016 tarihli karar

<sup>266</sup> Gözler, K. “İdare Hukuku”, Cilt II, Ekin Yayinevi, Bursa, 2019, s. 813.

ile 657 sayılı Yasanın 135 ve 136. maddeleri uyarınca uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağı genel kural olmakla birlikte, usulüne uygun olarak tesis edilmemiş olan uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimine tabi tutulacağı açıktır.” gerekçesiyle, uyarma ve kınama cezalarının, işlemin dış unsurları olan yetki ve şekil bakımından denetlenebileceğine hükmettiği görülmektedir.<sup>267</sup>

Danıştay, savunma hakkına verdiği öneme binaen, savunma hakkı verilmeden tesis edilen uyarma cezasında ve kınama cezasında, bu cezalara karşı yargı yoluna başvurulmasını kapatan kanuni düzenlemeler mevcut olmasına karşın, savunma hakkının kullanılışı yönünden bu cezaların da diğer disiplin cezaları gibi yargı incelemesine tâbi olabileceğini kabul etmektedir.<sup>268</sup>

## **B. Disiplin Hukukuna Dolaylı Olarak Uygulanabilecek Anayasal İlkeler;**

Disiplin suç ve cezalarına ilişkin olarak, Anayasa’da açıkça düzenlenen hükümler mevcut iken, bazı anayasal hükümlerin ise açıkça disipline ilişkin olduğu belirtilmemiş olmakla birlikte, anayasal hükümde düzenlenen hakkın/hakların disiplin suç ve cezaları hakkında da geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>269</sup>“Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım gözetilmediğinden disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir.” ifadelerine yer verilerek, idari yaptırımların bir türü olan disiplin cezaları açısından da Anayasa’nın 38.maddesinin geçerli olduğu açıkça ortaya konmuştur.

Disiplin cezaları açısından Anayasa’nın 38.maddesinin geçerli olup olmadığına ilişkin olarak, Danıştay kararında;<sup>270</sup>“Disiplin cezaları, kamu görevlilerinin mevzuata, çalışma düzenine, hizmetin gereklerine aykırı fiillerine karşı düzenlenen idari yaptırımlardır. Kamu hizmetlerinden sürekli uzaklaştırılabilen gibi ağır sonuçlara neden olabilen disiplin cezaları, ağırlığı ve önemi sebebiyle Anayasa’nın 38. maddesindeki suç ve cezalara ilişkin kurallara tabi tutulmuşlardır.” ifadelerine yer verilerek, disiplin cezaları açısından da Anayasa’nın 38.maddesinin geçerli olduğunu açıkça ortaya koymuştur.

<sup>267</sup> Danıştay 8. Dairesinin 22.12.1997 gün ve E. 1995/3916, K. 1997/4112 sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Sayı: 96, s. 413-414., (Gürsel, K. “Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurulmasını Engellleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi.” Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cumhuriyetimizin 80. Kuruluş Yılına Armağan, cilt 7, sayı 3-4, 2003, ss. 309-334.)

<sup>268</sup> Akyılmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002, s.14.

<sup>269</sup> AYM, E:2010/28, K:2011/139, 20.10.2011 tarihli karar

<sup>270</sup> Danıştay 2. Dairesi, E:2021/6471, K:2024/739, 08.02.2024 tarihli karar

Yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı ve Danıştay kararı da gözönünde tutularak, Anayasa'nın 38.maddesinde yer alan ilkelerin disiplin suç ve cezaları açısından da geçerli olduğu ancak bu hususun söz konusu hükümde açıkça belirtilmediğinden bu maddede öngörülen ilkelerin dolaylı olarak disiplin suç ve cezalarına uygulandığı sonucuna varıldığından, bu kısımda Anayasa'nın 38.maddesinde yer alan ilkelerin disiplin suç ve cezalarına nasıl uygulandığı üzerinde durulacaktır.

## 1. Ölçülülük İlkesi

### a. Genel Olarak Ölçülülük İlkesi

Anayasada yer verilen konulardan biri de, kişilere tanınan temel hak ve özgürlüklerdir. Temel hak ve özgürlüklerin varlığı aynı zamanda bu hak ve özgürlüklerin sınırlarının ne olacağı sorusunu gündeme getirir. Anayasa metinleri, temel hak ve özgürlüklerin sınırlarının ilkelerini ve sınırlamanın sınırını tayin etmek suretiyle, hak ve özgürlükleri sınırlama yetkisinin anayasal sınırlarını çizerler. Hak ve özgürlükleri yasama organına karşı koruyup, yasama organının takdir yetkisini sınırlayan teminatlardan biri de ölçülülük ilkesidir.<sup>271</sup>

1982 Anayasası'nın 13. maddesinde; “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” hükmüne yer verilmek suretiyle temel hak ve hürriyetlere konulan sınırlamaların ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Maddenin ilk hali; “*Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, millî egemenliğin, Cumhuriyetin, millî güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabilir. Temel hak ve hürriyetlerle ilgili genel ve özel sınırlamalar demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz. Bu maddede yer alan genel sınırlama sebepleri temel hak ve hürriyetlerin tümü için geçerlidir.*” şeklinde iken 3/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Yasa ile yapılan değişikliklerle hüküm son halini alarak, ölçülülük ilkesi anayasal zemine oturtulmuştur.

1961 Anayasası'nın 11.maddesinde; “*Temel hak ve hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yararı, genel ahlâk, kamu düzeni, sosyal adâlet ve millî güvenlik gibi sebeplerle de olsa bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunamaz.*”

<sup>271</sup> Metin, Y. “ Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Kararlarında Hukuk Devletinin Unsuru Olarak Ölçülülük İlkesi.” Anayasa Yargısı, Cilt 40, sayı: 1, 2023, ss. 333-370, s.334.

hükmü yer almakta idi ve temel hak ve özgürlüklerin sınırlama sebebi olarak ölçülülük ilkesine yer verilmemişti.

Ölçülülük ilkesine 1961 Anayasası'nda yer verilmemiş olmakla birlikte, bu dönemde verilen Anayasa Mahkemesi kararlarında, adı açıkça belirtilmemiş ise de yer yer ölçülülük ilkesinin unsurlarının da yer aldığı görülmektedir.<sup>272</sup>

Anayasal olarak ölçülülük ilkesi her ne kadar 1982 Anayasasında 2001 tarihli değişiklik ile birlikte yer verilmiş ise de, bu tarihten önce Anayasa Mahkemesinin ölçülülük ilkesine veyahut alt unsurlarından olan orantılılık ilkesine yönelik kararlar verdiği görüldüğü, Anayasa Mahkemesinin bu noktada hukuk devleti ilkesinden yola çıkarak bu ilkeyi içtihadi olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır.<sup>273</sup>

Bu maddeye ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında; “(...)Anayasa'nın 13. maddesinde ifade edilen “ölçülülük ilkesi”, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin başvurularda öncelikli olarak dikkate alınması gereken bir güvencedir. Anayasa'nın 13. maddesinde demokratik toplum düzeninin gerekleri ve ölçülülük ilkeleri iki ayrı kriter olarak düzenlenmiş olmakla birlikte bu iki kriter arasında bir ilişki vardır. Nitekim Anayasa Mahkemesi önceki kararlarında demokratik toplum düzeni için gerekli olma şartı ile ölçülülük arasındaki bu ilişkiye dikkat çekmiş, “Temel hak ve özgürlüklere yönelik her hangi bir sınırlamanın, demokratik toplum düzeni için gerekli nitelikte, başka bir ifadeyle güdülen kamu yararı amacını gerçekleştirmekle birlikte, temel haklara en az müdahaleyle olanak veren ölçülü bir sınırlama niteliğinde olup olmadığının incelenmesi gerekir...” diyerek, amaca, temel haklara en az müdahaleyle ulaşmayı sağlayacak aracın tercih edilmesi gerektiğine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesinin kararlarına göre ölçülülük, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanma amaçları ile araç arasındaki ilişkiyi yansıtır. Ölçülülük denetimi, ulaşılmak istenen amaçtan yola çıkılarak bu amaca ulaşmak için seçilen aracın denetlenmesidir.” ifadelerini kullanmıştır.<sup>274</sup>

Ölçülülük ilkesinin, Anayasa'nın 13.maddesi haricindeki bir başka anayasal dayanağı Anayasa'nın 15. maddesidir.1982 Anayasası'nın “Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması” başlıklı 15.maddesinde; “Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. Birinci fıkrada belirlenen durumlarda da, savaş hukukuna uygun fiiller sonucu meydana gelen ölümler dışında, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi

<sup>272</sup> Erdem, J. G. “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin kullanımındaki Yeri”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 62, sayı 4, 2013, ss. 971-1006, s.980.

<sup>273</sup> Hatipoğlu, M. “Kamu Görevlilerine Disiplin Cezalarının Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2019, sayı 143, 2019, ss. 181-220, s. 189.

<sup>274</sup> AYM, Adalet Mehtap Buluryer, B. No: 2013/5447, 16/10/2014 tarihli karar

*varlığının bütünlüğüne dokunulamaz; kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz; suç ve cezalar geçmişe yürütülemez; suçluluğu mahkeme kararı ile saptanuncaya kadar kimse suçlu sayılamaz.”* hükmüne yer verilerek, hükümde belirtilen dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen halin gerektirdiği ölçüde durdurulabileceği belirtilerek, ‘ölçülülük ilkesinin’ temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının kısmen veya tamamen durdurulmasında da kıstas olarak alındığı açıkça ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi 18.10.2007 tarih ve E:2007/4, K:2007/81 sayılı kararında, Anayasa’nın 13.maddesinde yer verilen sınırlamanın; belirli bir temel hak ve özgürlüğün Anayasa’da öngörülen ya da belirlenen alanı içinde kişiye sağlanan olanakların yasa koyucu tarafından daraltılması olarak tanımlandığı, sınırlamada, belirli bir temel hak ve özgürlüğün kullanım olanaklarının sınırlamadan sonra da devam edeceği, buna karşılık, temel hak ve özgürlüklerin durdurulmasının, bunlardan belirli bir süre içinde yararlanılma veya kullanılmalarının olanaksızlığını anlattığı ifade edilerek, hedef ve araç arasında uygun bir ilişkinin bulunmasını, diğer bir söyleyişle yapılan sınırlama ile sağladığı fayda arasında hakkaniyete uygun bir dengenin bulunmasını ifade eden ölçülülük ilkesinin, kısıtlayıcı önlem ile kısıtlama amacı arasındaki ilişkinin denetiminde, yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığını saptamaya yönelik ”elverişlilik”, sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma ve demokratik toplum düzeni bakımından zorunlu olup olmadığını arayan ”zorunluluk”, ayrıca hedef ve aracın ölçüsüz bir oranı kapsayıp kapsamadığını, bu yolla ölçüsüz bir yükümlülük getirip getirmediğini belirleyen ”oranlılık” prensipleri olmak üzere üç alt ilkesinin bulunduğu belirtilmiştir.

Bu açıklamalardan hareketle, ölçülülük ilkesi; hukuka aykırı durum ile onun neticesi olan yaptırım arasında, beklenen hedef ve kullanılan vasıta yönünden adil ve uygun bir dengenin sağlanmasını konu edinen bir ilke olarak tanımlanabilir.<sup>275</sup>

Ölçülülük ilkesinin, ‘elverişlilik’, ‘gereklilik’ ve ‘orantılılık’ olmak üzere üç alt ilkesinin bulunduğu ve bu alt ilkelerin ölçülülük ilkesinin yapı taşları olduğu söylenebilir.<sup>276</sup>

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında ölçülülük prensibinin alt ilkesi olan orantılılık ilkesini;<sup>277</sup> “Ölçülülüğün üçüncü alt ilkesi olan orantılılık ilkesinin, kamu yararının korunması ile bireyin hak ve özgürlükleri arasında adil bir dengenin sağlanmasını gerektirdiği, öngörülen tedbirin bireyi olağan dışı ve aşırı bir yük altına sokması durumunda müdahalenin orantılı ve dolayısıyla

<sup>275</sup> Hatipoğlu M. “Kamu Görevlilerine Disiplin Cezalarının Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2019, sayı 143, 2019, ss. 181-220, s. 192.

<sup>276</sup> Ceylan, A. “Teori Ve Uygulamada Ölçülülük İlkesi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008, s.37.

<sup>277</sup> AYM, Solmaz Güntemur, B. No: 2018/12262, 3/12/2020 tarihli karar, benzer yönde ifadeler için bkz. AYM, E:2011/111, K:2012/56, 11/4/2012 tarihli karar; AYM E:2013/66, K:2014/19, 29/1/2014 tarihli karar; AYM, E:2016/16, K:2016/37, 5/5/2016 tarihli karar; AYM, Mehmet Akdoğan ve diğerleri, B. No: 2013/817, 19/12/2013 tarihli karar).

ölçülü olduğundan söz edilemeyeceği, bu itibarla uygulanan tedbirle başvuruçulara aşırı ve orantısız bir yük yüklenip yüklenmediğinin tespitinin gerektiği“ ifadeleriyle açıklamaya çalışmıştır.

## **b. Disiplin Hukukunda Ölçülülük İlkesi**

Ölçülülük ilkesi disiplin hukuku bağlamında, fiilin niteliği ve muhteviyatı ile verilen cezanın ölçülü olması gerektiğidir.<sup>278</sup> Kamu görevlisinin fiili ile işlediği fiil arasında denge kurulurken; olayın meydana geliş biçimi, kamu görevlisinin suç kastının olup olmadığı, irade dışı faktörlerin fiilin ortaya çıkmasına tesiri gibi hususların göz önünde tutulması gerekmektedir.<sup>279</sup>

Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>280</sup>“(…)Kanun koyucu, kamu düzeninin korunması amacıyla ceza hukuku alanında düzenleme yaparken Anayasa’ya ve ceza hukukunun temel ilkelerine bağlı kalmak koşuluyla toplumda hangi eylemlerin suç sayılacağı ve suç sayılan bu eylemlerin hangi tür ve ölçüde cezai yaptırıma bağlanacağı konusunda anayasal sınırlar içinde takdir yetkisine sahiptir. Bu yetki, disiplin hukuku bakımından da geçerlidir. Bu bağlamda hukuk devletinde, ceza hukuku alanında olduğu gibi disiplin hukukuna ilişkin düzenlemelerde de kanun koyucu hangi eylemlerin disiplin suçu sayılacağı ve bu eylemlerin hangi disiplin cezasıyla cezalandırılacağı konusunda takdir yetkisine sahiptir. Bununla birlikte disiplin hukukuna ilişkin kuralların, önleme ve iyileştirme amaçlarına uygun olarak ölçülü, adil ve orantılı olması gerekir.” ifadelerine yer vererek disiplin cezalarının düzenlenmesinde yasa koyucunun takdir marjına sahip olduğubelirtildikten sonrabu yetkinin kullanılırken oluşturulan düzenlemenin ölçülülük ilkesine de uygun olması gerektiği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “ Disiplin amiri ve disiplin cezaları” başlıklı124. maddesinde;“Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiğiödevleri 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.” hükmüne yer verilerek, disiplin cezasının durumun mahiyetine ve ağırlık düzeyine göre657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer verilen “uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, devlet memurluğundan çıkarılması” şeklindeki disiplin cezalarından birinin uygulanacağı belirtilerek ölçülülük ilkesi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

<sup>278</sup> Hatipoğlu M. “Kamu Görevlilerine Disiplin Cezalarının Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2019, sayı 143, 2019, ss. 181-220, s.187.

<sup>279</sup> Delal T. “Türk Disiplin Mevzuatının Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2017, s.94.

<sup>280</sup> AYM, E:2013/6, K:2013/111, 10.10.2013 tarihli karar

Diğer taraftan; 657 sayılı Kanun'un 125.maddesinde; *“Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir. Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.”* düzenlemesine yer verilmiş,düzenlemede idareye takdir yetkisi tanınarakışlenen fiilin tekrarı halindefiilin tekrar etmesi hususu ile geçmiş memuriyeti esnasındaki çalışmaları müspet olan ve mükafat veya başarı belgesi alan kamu görevlilerinin bu durumunun göz önünde tutulması suretiyleölçülülük ilkesinin uygulanması sağlanmaya çalışılmaktadır.

Anayasa Mahkemesine yapılan 2018/24902 sayılı ve kamu görevlisi başvurusunun katıldığı gösteri yürüyüşünde kolluk görevlilerince yapılan dağılma çağrısına uymayarak mukavemet göstermesinden dolayı disiplin cezası ile cezalandırılması nedeniyle toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlale uğradığı sebebiyle yapılan bireysel başvuruda, *“(...) anılan mercilerin başvurusunun disiplin cezası ile cezalandırılmasının zorunlu toplumsal bir ihtiyaca karşılık geldiğiniilgili ve yeterli bir gerekçe ile ortaya koyamadığı sonucuna varıldığı, bunun yanında müdahalenin başvurusunun toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı üzerinde caydırıcı bir etki oluşturması nedeniyle orantılı olduğu da söylenemeyeceği”* gerekçesiyle Anayasa'nın 34. maddesinde teminat altına alınan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının ihlal edildiğine karar verilmiştir.<sup>281</sup>

Bir diğer emsal uyuşmazlıkta ise, devlet memurluğundan ilişiği kesilen davacının, işlemin iptal edilmesi için açtığı davada, 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 12.5.1982 tarihli, 2670 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile değiştirilen 57. maddesinin birinci fıkrasının<sup>282</sup> Anayasa'ya aykırılık iddiasını ciddi bulan Mahkeme, hükmün iptali maksadıyla Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesinin 14.11.2013 tarihli ve E:2013/15,K:2013/131 sayılı kararında; *“(...) İtiraz konusu kuralda disiplin cezası gerektiren farklı fiiller için ayırım yapılmaksızın tek bir yaptırım benimsenmiştir. Diğer bir ifadeyle uyarma cezasını gerektirecek bir fiil karşılığında uygulanacak yaptırım ile daha ağır bir disiplin cezasını gerektirecek bir davranış aynı sonuca bağlanmıştır. Buna göre bireyin kamu hizmetinde kalmasının, disiplin cezası gerektiren eylemlerin ağırlığına uygun herhangi bir kademelendirme yapılmayarak, adil ve makul bir denge*

<sup>281</sup> Benzer değerlendirmeler için bkz. AYM Tayfun Cengiz, B. No: 2013/8463, 18/9/2014 tarihli karar, AYM, İlhan Yiğit, B. No: 2016/7532, 29/12/2021 tarihli karar

<sup>282</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 2670 sayılı Kanun'un 22. maddesiyle değiştirilen 57. maddesinde; *“Adaylık süresi içinde disiplin cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir. İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Adaylık devresi içinde veya sonunda, 56 ncı ve bu madde hükümlerine göre ilişkileri kesilenler (sağlık nedenleri hariç) 3 yıl süre ile Devlet memurluğuna alınmazlar.”* hükmü yer almaktadır.

gözetilmeksizin ölçüsüz bir biçimde memuriyetten çıkarılma yaptırımına tabi tutulmasının hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı” gerekçesiyle ilgili hükmü Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir.

## 2. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi

### a. Genel Olarak ‘Şüpheden Sanık Yararlanır’ İlkesi

Masumiyet karinesi, bireyin suçluluğu ispatlanıncaya kadar suçlu sayılmamasını ifade eder.<sup>283</sup>

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinin 2. fıkrasında; ‘*Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılır.*’ hükmü yer verilmiş, 1982 Anayasası’nın 38. maddesinin 4. fıkrasında ise; ‘*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz*’ denilerek masumiyet karinesine yer verilmiştir.

Söz konusu anayasal hükmün gerekçesinde;<sup>284</sup> ‘*Altıncı fıkra (Danışma Meclisinin kabul ettiği metinde bu hüküm 6.fıkrada yer almaktadır.) suçsuzluk karinesini getirmiştir. Sanığın, kesin mahkûmiyet hükmüne kadar suçsuz sayılması demek, kendisinin, suçsuzluğunu ispat mükellefiyetinde olmadığı; «beyyine külfeti»nin iddiacıya ait bulunduğu demektir. Bu karine, iddiacının, suç iddiasını «makûl şüpheye yer bırakmayacak şekilde» ispat etmesiyle çürütülmüş olacak ve bu halde de mahkeme mahkûmiyet hükmünü verecek; aksi takdirde beraat kararı alacaktır.*’ denilmiştir.

Bu hükümde; masumiyet karinesinin iki önemli neticesi olan, kişinin alacağı kat’i mahkûmiyet kararına kadar suçlu sayılamayacağı ve suç şüphesi altındaki kimsenin suçsuzluğunu kanıtlama mükellefiyetiyle yükümlü tutulamayacağı ortaya konulmuştur.<sup>285</sup>

Masumiyet karinesi ilkesinin bir diğersonucu ise,şüphe durumunda sanık lehine yorum yapılması gerekliliğidir, bu gereklilik ‘şüpheden sanık yararlanır’ ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>286</sup>

Masumiyet karinesine ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>287</sup> ‘*(...) Masumiyet karinesinin, hakkında suç isnadı bulunan bir kişinin adil bir yargılama sonunda suçlu olduğuna dair kesin hüküm tesis edilene kadar masum sayılması gerektiğini ifade ettiği ve hukuk devleti ilkesinin de bir gereğini oluşturduğu (...)*’ ifadelerine yer verilmiştir.

<sup>283</sup> Varkal, E. ‘‘Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.’’ Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (UNIKA Toplum ve Bilim) Dergisi, cilt 2, sayı 2, 2022, ss. 74-86, s.79.

<sup>284</sup> Gerekçeli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/gerekceli-anayasa/> (erişim tarihi 15.05.2024)

<sup>285</sup> Zor, B. V. ‘‘Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.’’ Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022, ss. 201-250, s.224.

<sup>286</sup> Us Doğan, E./Yücel Dericiler, Ö.’‘Kamu Görevlisi Disiplin Hukukunda Masumiyet Karinesi ve Şüpheden Sanık Yararlanır (In Dubio Pro Reo) İlkelerinin Uygulanması.’’ Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 5, sayı 1, 2020, ss. 1087-1112, s.1103.

<sup>287</sup> AYM, E:2013/133, K:2013/169, 26.12.2013 tarihli karar

Anayasa Mahkemesine göre,<sup>288</sup> adil yargılanma hakkının bir unsuru olan masumiyet karinesinin sağladığı güvencenin iki yönünün bulunduğu, güvencenin ilk yönünün; kişi hakkındaki ceza yargılaması sonuçlanıncaya kadar geçen, bir başka ifadeyle kişinin ceza gerektiren bir suçla itham edildiği (suç isnadı altında olduğu) sürece ilişkin olup suçlu olduğuna dair hüküm tesis edilene kadar kişinin suçluluğu ve eylemleri hakkında erken açıklamalarda bulunulmasını yasakladığı, güvencenin bu yönünün kapsamı sadece ceza yargılamasını yürüten mahkemeye sınırlı olmadığı, güvence aynı zamanda diğer tüm idari ve adli makamların da işlem ve kararlarında, suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar kişinin suçlu olduğu yönünde ima ya da açıklamalarda bulunmamasını gerekli kıldığı, dolayısıyla sadece suç isnadına konu ceza yargılaması kapsamında değil ceza yargılaması ile eş vakitte yürütülen öteki hukuki süreç ve yargılamalarda da (idari, hukuk, disiplin gibi) masumiyet karinesinin ihlalinin söz konusu olabileceği, güvencenin ikinci yönünün ise ceza yargılaması sonucunda mahkûmiyet dışında bir hüküm kurulduğunda devreye gireceği ve daha sonraki yargılamalarda ceza gerektiren suçla ilgili olarak kişinin masumiyetinden şüphe duyulmamasını, kamu makamlarının toplum nezdinde kişinin suçlu olduğu izlenimini uyandıracak işlem ve uygulamalardan kaçınmasını gerektirdiği belirtilmiştir.

## **b. Disiplin Hukukunda ‘Şüpheden Sanık Yararlanır’ İlkesi**

“Şüpheden sanık yararlanır ilkesi” ilkesi ceza hukuku dışında disiplin hukuku kapsamında da uygulamaya yer bulan bir ilkedir.

Disiplin suçunun kamu görevlisi tarafından işlendiğinin şüpheye mahal verilmeyecek derecede ispatlanamaması halinde ya da hukuken muteber olarak kabul edilmeyecek kanıtlar haricinde bilgi ve belge bulunamaması halinde kamu görevlisi disiplin cezasıyla tecziye edilemeyecektir.<sup>289</sup>

‘Şüpheden sanık yararlanır ilkesi’ ile ilgili olarak Danıştay 12. Dairesinin 18.12.2019 tarih ve E: 2018/10055, K:2019/10314 sayılı kararında; “(...) Disiplin hukuku, cezalandırılma ilkeleri açısından ceza hukuku ile benzer özellikler taşımakta olup, kişilerin disiplin cezası ile cezalandırılabilmesi için suç olarak belirlenmiş olan tutum ya da davranışın ilgilisi tarafından işlenmiş olduğunun kesin ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde saptanması ve maddi gerçeğin tüm boyutlarıyla ortaya konması gerekmektedir. Ayrıca evrensel ceza hukuku ile Türk Ceza Kanunu’nda yer alan “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi disiplin hukukunda da uygulama alanı bulmaktadır. Buna göre; disiplin yaptırımı uygulanacak kişi tarafından ikrar edilmeyen ve eldeki mevcut deliller ile disiplin normuna aykırı fiilin ispatı mümkün olmayan hallerde “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi gereğince ilgiliye disiplin cezası verilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir.” ifadelerine yer verilmiştir.

<sup>288</sup> AYM, Galip Şahin, B. No: 2015/6075, 11/6/2018 tarihli karar

<sup>289</sup> Boz, S. S. ‘‘Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.’’ Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s.23.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 131/2.maddesinde; *“Memurun ceza kanununa göre mahkum olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.”* hükmüne yer verilerek, kamu görevlisinin ceza yargılamasında mahkum olmaması halinde de disiplin cezasıyla tecziye edilebileceği belirtilmiştir. Ancak disiplin suçunun aynı zamanda adli suç oluşturduğu durumda, şüpheden sanık yararlanır ilkesi uygulanarak ceza mahkemesinde kişi hakkında beraat kararı verilmesi halinde, aynı ilke gereğince kamu görevlisi hakkındadisiplin cezasının verilmemesi gerekmektedir.<sup>290</sup>

İşlediği fiil nedeniyle disiplin cezası ile tecziye edilen ve bu fiille ilgili olarak ceza davasında yargılanan kimsenin, disiplin cezasının iptali davasında aynı fiile ilişkin olarak görevi kötüye kullanma suçunu işlediğinden bahisle açılan ceza davasında verilen beraat kararının dikkate alınmaması nedeniyle masumiyet karinesinin ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurduğu, Anayasa Mahkemesinin kararında;<sup>291</sup>*“(…)başvurucu hakkındaki ceza ve disiplin hukuku süreçleri eş zamanlı olarak yürütüldüğü ancak İdare Mahkemesinin davanın reddine ilişkin kararının temyiz aşamasındayken aynı fiil nedeniyle başvuru hakkında açılan davada beraat kararının verildiği ve bu kararın kesinleştiği, başvurusunun iddiasının masumiyet karinesinin ikinci yönünün ihlal edilip edilmediği cihetinden değerlendirileceği,Anayasa Mahkemesinin Barış Baş([GK], B. No: 2016/14253, 2/7/2020) kararında, disiplin suçuna ve ceza yargılamasına konu eylemlerin aynı olduğu hâllerde disiplin soruşturmasıyla ilgili uyuşmazlıklara bakan idari mahkemelerin fiilin sübutuyla ilgili olarak ceza mahkemesinin ulaştığı kanaate saygı göstermesi, bunu sorgulayacak ifadeler kullanmamasının bekleneceğini, aksi takdirde kişinin ceza mahkemesinde beraat etmiş olmasının bir anlamı kalmayacağını belirttiği, bununla birlikte cezai sorumluluğunun bulunmadığının tespit edildiği veya ceza sorumluluğu ortadan kalkmış olsa dahi aynı olaylar nedeniyle -daha hafif bir ispat külfeti temelinde- kişi hakkında başka tür bir sorumluluğun tesis edilmesinin önünde bir engel bulunmadığı, bu bağlamda ceza yargılamasına konu maddi olay ve olguların disiplin hukuku esasları çerçevesinde diğer kamu makamlarınca (idari/adli) ayrıca değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonucunda ulaşılabilecek kanaate göre işlem/karar tesis edilmesinin mümkün olduğu, başvuruya konu kararda, başvurusunun suçlu olduğuna yönelik bir ithamın bulunmadığı, yalnızca somut olayın mevzuat bağlamında disiplin yönünden değerlendirildiği ve tesis edilen işlemin hukuka uygun olduğu yönünde hüküm kurulduğunun görüldüğü, bu sebeple, bireysel başvuruya konu edilen kararda masumiyet karinesine yönelik bir müdahalenin bulunmadığı “ sonucuna varıldığı görülmektedir.*

<sup>290</sup> Varkal, E. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (UNIKA Toplum ve Bilim) Dergisi, cilt 2, sayı 2, 2022, ss. 74-86, s.80.

<sup>291</sup> Benzer değerlendirmeler AYM Özcan Pektaş, B. No: 2013/6879, 2.12.2015 tarihli karar, AYM Kürşat Eyol, B.No:2012/665, 13.06.2013 tarihli karar, AYM Galip Şahin B. No: 2015/6075, 11.06.2018 tarihli karar, AYM Ali Yurttaşçıkmaz, B. No: 2020/16903, 09.01.2024 tarihli karar

657 sayılı Kanun'un 131/2. maddesi doğrultusunda, disiplin cezasına sebep olan fiil sebebiyle kişi hakkında ceza yargılaması neticesinde bir karar verilmesi durumunda, bu kararın disiplin soruşturmasına olan etkisi üzerinde durmak gerekmektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 223.maddesine göre, kişiye yüklenen davranışın yasadışı suç olarak tarif edilmemiş olması, işlenen suçun kişi tarafından işlenmediğinin sabit olması, işlenen suç açısından kişinin kast veya taksirinin bulunmaması, yüklenen suçun kişi tarafından işlenmesine rağmen, olayda bir hukuka uygunluk nedeninin bulunması ve işlenen suçun kişi tarafından işlendiğinin sabit olmaması hallerinde kişi hakkında beraat kararı verilir.<sup>292</sup> Beraat kararı delil yetersizliği sebebiyle verilmişse, verilen bu karar disiplin soruşturmasını bağlamayacaktır.<sup>293</sup> Şayet disiplin cezası verilmesine sebebiyet vermiş olan fiil sebebiyle kişi hakkında 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231.maddesi uyarınca<sup>294</sup> hükmün açıklanmasının geriye bırakılması kararı verilmişse veyahut da 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 51.maddesi<sup>295</sup> uyarınca erteleme kararı verilmiş ise, her iki kararda da fiilin işlendiği tespit edildiğinden kişi disiplin cezası ile tecziye edilebilecektir.<sup>296</sup> Ancak hükmün açıklanmasının geriye bırakılması kararında kişinin suç teşkil eden fiili işlediğinin sabit olduğu kabul edilmekle birlikte Anayasa Mahkemesi, kişinin fiili hakkında hükmün açıklanmasının geriye bırakılmasına karar verilmiş olması yanında, mahkeme kararında kullanılan ifadelerde başvuru üzerine atılı suçu işlediği izleniminin oluşmasına sebebiyet verilmesi sebebiyle, verilen hükmün açıklanmasının geriye

<sup>292</sup> 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesinde; “ (1) Duruşmanın sona erdiği açıklandıktan sonra hüküm verilir. Beraat, ceza verilmesine yer olmadığı, mahkûmiyet, güvenlik tedbirine hükmedilmesi, davanın reddi ve düşmesi kararı, hükmüdür. (2) Beraat kararı; a) Yüklenen fiilin kanunda suç olarak tanımlanmamış olması, b) Yüklenen suçun sanık tarafından işlenmediğinin sabit olması, c) Yüklenen suç açısından failin kast veya taksirinin bulunmaması, d) Yüklenen suçun sanık tarafından işlenmesine rağmen, olayda bir hukuka uygunluk nedeninin bulunması, e) Yüklenen suçun sanık tarafından işlendiğinin sabit olmaması, Hallerinde verilir (...) “ hükmü yer almaktadır.

<sup>293</sup> Sancakdar, O./Özdemir, D./Seyhan S./Altınok Çalışkan, E./Yağcı, P./Karaca, E. “Disiplin Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 242-243.

<sup>294</sup> 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231. maddesinde; “(1) Duruşma sonunda, 232 nci maddede belirtilen esaslara göre duruşma tutanağına geçirilen hüküm fıkrası okunarak gerekçesi ana çizgileriyle anlatılır. (2) Hazır bulunan sanığa ayrıca başvurabileceği kanun yolları, mercii ve süresi bildirilir. (3) Beraat eden sanığa, tazminat isteyebileceği bir hâl varsa bu da bildirilir. (4) Hüküm fıkrası herkes tarafından ayakta dinlenir. (5) Sanığa yüklenen suçtan dolayı yapılan yargılama sonunda hükümlenen 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, müsadereye ilişkin hükümler hariç, kurulan hükmün sanık hakkında bir hukukî sonuç doğurmamasını ifade eder. (6) Hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilebilmesi için; a) Sanığın daha önce kasıtlı bir suçtan mahkûm olmamış bulunması, b) Mahkemece, sanığın kişilik özellikleri ile duruşmadaki tutum ve davranışları göz önünde bulundurularak yeniden suç işlemeyeceği hususunda kanaate varılması, c) Suçun işlenmesiyle mağdurun veya kamunun uğradığı zararın; aynen iade, suçtan önceki hâle getirme veya tazmin suretiyle tamamen giderilmesi, gerekir(...)” hükmü yer almaktadır.

<sup>295</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 51.maddesinde; “ (1) İşlediği suçtan dolayı iki yıl veya daha az süreyle hapis cezasına mahkûm edilen kişinin cezası ertelenebilir. Bu sürenin üst sınırı, fiili işlediği sırada on sekiz yaşını doldurmamış veya altmış beş yaşını bitirmiş olan kişiler bakımından üç yıldır. Ancak, erteleme kararının verilebilmesi için kişinin; a) Daha önce kasıtlı bir suçtan dolayı üç aydan fazla hapis cezasına mahkûm edilmemiş olması, b) Suçu işledikten sonra yargılama sürecinde gösterdiği pişmanlık dolayısıyla tekrar suç işlemeyeceği konusunda mahkemede bir kanaatin oluşması, gerekir.(2) Cezanın ertelenmesi, mağdurun veya kamunun uğradığı zararın aynen iade, suçtan önceki hale getirme veya tazmin suretiyle tamamen giderilmesi koşuluna bağlı tutulabilir. Bu durumda, koşul gerçekleşinceye kadar cezanın infaz kurumunda çektirilmesine devam edilir. Koşulun yerine getirilmesi halinde, infaz hâkimi kararıyla hükümlü infaz kurumundan derhal salıverilir. (...) (8) Denetim süresi yükümlülüklerine uygun veya iyi halli olarak geçirildiği takdirde, ceza infaz edilmiş sayılır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>296</sup> Aslan, Z./Altındağ, H. “Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması”, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023, s.60-61.

birakılması kararının anlamsız hâle geldiği ve kişinin masumiyetine gölge düşürüldüğü sonucuna vararak masumiyet karinesinin ihlal edildiğine karar vermektedir.

Devlet memurluğundan çıkarılması cezasına ilişkin disiplin işleminin iptali talebiyle açılan davada hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı esas alınarak hüküm verilmesi sebebiyle masumiyet karinesinin ihlal edildiği iddia edilerek Anayasa Mahkemesine başvurulduğu, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>297</sup> “(...)Anayasa Mahkemesi hükmün açıklanmasının geriye bırakılması (HAGB) kararının suçluluğu tespit eden bir karar olarak kabul edilmesinin başta masumiyet karinesi olmak üzere temel hakları ihlal edebileceğine dikkat çektiği, diğer taraftan idari uyumsuzluğun çözümüne esas teşkil etmesi bakımından salt kişinin yargılanmış olmasından ve HAGB’ye dair karardan söz edilmesinin masumiyet karinesinin ihlal edildiğinden bahsedebilmek için yeterli olmadığı, bunun için kararın gerekçesinin bütün hâlinde dikkate alınması ve nihai kararın münhasıran HAGB’ye karar verilen fiillere dayanıp dayanmadığının incelenmesinin gerektiği, başvurunun masumiyeti devam ettiğinden anılan ceza davasından sonraki süreçte idari ve yargısal makamların başvurunun masumiyetine hâle veren yaklaşım sergileyip sergilemedikleri bir başka deyişle masumiyet karinesinin sağladığı güvencenin ikinci yönünün ihlal edilip edilmediğinin incelenmesinin gerektiği, bu bağlamda yukarıda yer verilen ilkeler uyarınca masumiyet karinesinin ihlal edilip edilmediği incelenirken yargılamayı yapan makamın ilgili kişiye suç isnat edip etmediği, ceza yargılaması kararını sorgulayıp sorgulamadığı ve münhasıran ceza yargılamasında verilen ancak açıklanması ertelenen hükme dayanıp dayanmadığının değerlendirilmesi gerektiği, İdare Mahkemesi ve Danıştay Onaltıncı Dairesinin gerekçelerinde, Ceza Mahkemesi kararına atıfla “işlenen fiillerin sübuta erdiği”, “ceza mahkemesince verilen mahkûmiyet kararı” gibi ifadelerle yer verildiği, karar gerekçelerinde; bir yandan kesin bir mahkûmiyet hükmü ile sonuçlanmayan ceza yargılamasında verilen karara dayanıldığı, bir yandan da kullanılan ifadelerde başvurunun üzerine atılı suçu işlediği izleniminin oluşmasına sebebiyet verildiğinin görüldüğü, bu durumda verilen HAGB kararının anlamsız hâle geldiği ve başvurunun masumiyetine gölge düşürüldüğü, aynı zamanda başvuruya konu idari yargılamada yapılan değerlendirmenin 5271 sayılı Kanun’a göre HAGB ile kurulan hükmün sanık hakkında bir hukuki sonuç doğurmayacağına yönelik düzenlemeyle bağdaştığının da söylenemeyeceği” gerekçeleriyle İdare Mahkemesi ve Danıştay Onaltıncı Dairesi kararının gerekçelerinde kullanılan ifadelerin ve ceza mahkemesinin açıklanması ertelenen hükmüne dayanılması nedeniyle kişinin ceza yargılanmasına konu eylemi icra ettiği ve suçlu olduğu inancının aksettirildiği sonucuna vararak Anayasa’nın 36. ve 38. maddelerinde teminat altına alınan masumiyet karinesinin ihlale uğradığına hükmetmiştir.

<sup>297</sup> AYM, Şenol Türkyılmaz, B. No: 2018/16070, 6/10/2022 tarihli karar

Bu konuyla ilgili bir diğ er emsalde ise, Danıştay kararında;<sup>298</sup>“(…)Bu durumda, yukarıda yer verilen Ceza Mahkemesi kararı ile davacı hakkında mahkumiyete hükmedilip hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilmesi ve hükmün açıklanmasının geri bırakılması kurumunun; öncesinde kasıtlı bir suçtan mahkum olmamış ya da mahkum olsa bile, işlemiş olduğu suçlar dolayısıyla adli sicil kaydının silinmesi koşullarına sahip kişilerin suçtan doğrudan doğruya zarar görenin maddi zararını karşılamaları ve mahkemede bir daha suç işlemeyecekleri konusunda kanaat uyandırmaları kaydıyla uygulanan kanunda öngörülen denetim süresinin kasıtlı bir suç işlemeden geçirilmiş olması ve denetim süresi içerisinde öngörülecek yükümlülüklerle uygun davranılması halinde kamu davasının düşürülmesi sonucunu doğuran ceza hukukuna özgü bir kurum olma niteliği dikkate alındığında, İdare Mahkemesince aynı zamanda Türk Ceza Kanunu kapsamında suç teşkil eden hırsızlık fiilini işlediği şeklinde ifade kullanılmasının, masumiyet karinesinin ihlaline yol açması nedeniyle hukuki isabetgörülmemişse de; polis memuru olarak görev yapan davacının, mesleğinin onur ve saygınlığına aykırı fiili nedeniyle Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü’nün 8/6. maddesi uyarınca meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varıldığı” gerekçesiyle karar düzeltme isteminin reddine karar vermiştir.

### **3. Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi**

#### **a. Genel Olarak Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi**

Ceza hukuku yargılamasındaki amaç, maddi hakikatin ortaya çıkarılmasını sağlamaktır. Bu hakikatin ortaya konabilmesi için kullanılan vasıtalar“delil (kanıt)” olarak adlandırılmaktadır.<sup>299</sup>Yargılamada göz önüne alınacak delillerin hukuka uygun olması gerekmektedir. Mevzuatın buyurduğu usul ve esaslara mugayir hareket edilmek suretiyle veya bu aykırılıklardan faydalanılarak ulaşılan deliller “hukuka aykırı delil” olarak kabul edilmektedir.<sup>300</sup>

Bu kapsamda, hukuka aykırı delil teriminin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Kavramdan hareketle, hukuka aykırı delil, hukuk kurallarına aykırı şekilde elde edilmiş delil olarak tanımlanabilir. Yasaya aykırı olarak elde edilen delil kavramı, hukuka aykırı olarak elde edilen delil kavramından daha dardır.<sup>301</sup> Burada dikkat edilmesi gereken husus, hukuka aykırılıktan kastedilenin,

<sup>298</sup> Danıştay 5. Dairesi E: 2016/19119, K: 2017/13172, 18.05.2017 tarihli karar

<sup>299</sup> Gündüz, F. E. “Hukuka Aykırı Elde Edilmiş Delillerin Disiplin Hukukunda Kullanılması.” Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 1, 2019, ss. 89-114, s.92.

<sup>300</sup> Zor, B. V. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.” Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022, ss. 201-250, s.232.

<sup>301</sup> Soyaslan, D. “Hukuka Aykırı Deliller.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt: 27, sayı 2, 2003, ss. 9-26, s.11.

yalnızca bir ülkede hâlihazırda uygulanan yasalar ve ilgili mevzuatın olmadığı, evrensel ve uluslararası düzeyde geçerli olan hukuk kuralları olduğu söylenebilir.<sup>302</sup>

Maddi gerçeğin ortaya konulabilmesi için delil elde edilirken hukuka aykırı olan yöntemler kullanılması halinde, özel hayatın gizliliğinin ihlali, konut dokunulmazlığının ihlali, haberleşmenin gizliliğinin ihlali gibi suçlar oluşabilir.1982 Anayasası'nın 38/6.maddesinde; “*Kanuna aykırı olarak elde edilmiş bulgular, delil olarak kabul edilemez.*” hükmüne yer verilerek, hukuka aykırı elde edilmiş emarelerin fiilin ispatında kullanılmayacağı anayasal güvence altına alınmıştır.<sup>303</sup>

Hukuka mugayir usulle ulaşılan emarenin kanıt vasfında kabul edilemeyeceğinin mevzuatımızda somut olarak düzenlendiği hükümler de mevcuttur. Örneğin, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun “İfade alma ve sorguda yasak usuller” başlıklı 148. maddesinde; “1)Şüphelinin ve sanığın beyanı özgür iradesine dayanmalıdır. Bunu engelleyici nitelikte kötü davranma, işkence, ilâç verme, yorma, aldatma, cebir veya tehditte bulunma, bazı araçları kullanma gibi bedensel veya ruhsal müdahaleler yapılamaz. (2) Kanuna aykırı bir yarar vaat edilemez. (3) Yasak usullerle elde edilen ifadeler rıza ile verilmiş olsa da delil olarak değerlendirilemez. (4) Müdafî hazır bulunmaksızın kollukça alınan ifade, hâkim veya mahkeme huzurunda şüpheli veya sanık tarafından doğrulanmadıkça hükme esas alınmaz. (5) Şüphelinin aynı olayla ilgili olarak yeniden ifadesinin alınması ihtiyacı ortaya çıktığında, bu işlem ancak Cumhuriyet savcısı tarafından yapılabilir.” düzenlemesine yer verilerek, ifade alma ve sorguda yasaklanan usuller belirtilmiş olup, bu usullere uyulmaması halinde alınan ifadenin delil olarak nitelendirilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

Aynı şekilde, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 206/2. maddesinde; “(2) Ortaya konulması istenilen bir delil aşağıda yazılı hâllerde reddolunur: a) Delil, kanuna aykırı olarak elde edilmişse (...)” hükmü, aynı Kanun'un 217/2.maddesinde; “(2) Yüklenen suç, hukuka uygun bir şekilde elde edilmiş her türlü delille ispat edilebilir.” hükmü ile yine aynı Kanun'un 289/1.maddesinde; “Temyiz dilekçesi veya beyanında gösterilmiş olmasa da aşağıda yazılı hâllerde hukuka kesin aykırılık var sayılır. (...) i) Hükümün hukuka aykırı yöntemlerle elde edilen delile dayanması” düzenlemesine yer verilmiş, söz konusu hükümler uyarınca hukuka mugayir ulaşılan kanıtların kullanılmayacağı ve hükme dayanak olarak alınmayacağı, hükme esas alınması halinde de hüküm için kesin hukuka aykırılık sebebi sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

Anayasa'da ve Ceza Muhakemesi Kanunu'nda hukuka aykırı deliller ile ilgili düzenlemelerde tam bir kavram birliği bulunmamaktadır. Anayasa'nın 38/6 maddesinde ve Ceza Muhakemesi

<sup>302</sup> Akyürek, G. “Ceza Yargılamasında Hukuka Aykırı Delillerin Değerlendirilmesi Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 101, 2012, ss. 61-82, s. 62-63.

<sup>303</sup> Söz konusu hükümde ‘kanuna aykırı olarak elde edilmiş delil kavramı yerine, hukuka aykırı şekilde elde edilmiş delil kavramının daha yerinde olacağı görüşü için bkz. Özkul, F. “Ceza Yargılamasında Hukuka Aykırı Şekilde Elde Edilen Delillerin Değerlendirilmesi Sorunu.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 9, 2017, ss. 397-425, s.417.

Kanunu'nun bazı maddelerinde "kanuna aykırılık" ifadesi kullanılmasına rağmen, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun diğer bazı maddelerinde ise "hukuka aykırılık" ifadesi kullanılmıştır.<sup>304</sup>

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 189/2. maddesinde de; "*Hukuka aykırı olarak elde edilmiş olan deliller, mahkeme tarafından bir vakının ispatında dikkate alınmaz.*"denilerek hukuka mugayir şekilde elde edilen delillerin bir vakanın saptanmasında dikkate alınmayacağı açıkça ortaya konulmuştur.

## **b. Disiplin Hukukunda Hukuka Aykırı Delillerin Kullanılmaması İlkesi**

Yukarıda yer verildiği üzere, ceza hukukunda hukuka mugayir şekilde elde edilmiş delillerin kullanılmayacağı ve hükme dayanak alınmayacağına ilişkin açık hüküm olmakla birlikte, disiplin hukukunda, hukuka mugayir usullerle elde edilen delillerin kullanılıp kullanılmayacağı hususunda açık bir pozitif hukuk kuralı bulunmamaktadır. Disiplin soruşturmasında hukuka aykırı delillerin kullanılıp kullanılmayacağı konusu tartışmalı bir konudur.<sup>305</sup> Bu konuda doktrinde farklı görüşler mevcuttur. Aras'a göre<sup>306</sup>, hukuka aykırı delillerin kullanma yasağı mutlaktır, Gündüz'e göre<sup>307</sup>, hukuka mugayir şekilde elde edilmiş delillerin kullanılması disiplin hukukunda da kabul edilemeyecektir.

İdari uyuşmazlıklarda veya disiplin işlemlerinde hukuka mugayir şekilde elde edilen delillerin hükme dayanak alınıp alınmayacağına ilişkin özel bir yasal düzenleme bulunmamakla birlikte, bu hususta ceza muhakemesi hukukunun, idare hukukunun gereksinimlerine ve temel ilkelerine uygun düştüğü ölçüde uygulanması söz konusu olmaktadır.<sup>308</sup>

Disiplin soruşturmasında, hukuka aykırı delillerin karara bir etkisi olmamalıdırvesadece hukuka uygun deliller kullanılmalıdır.<sup>309</sup> Hukuka aykırı bir usulle elde edilen delillere dayanılarak hukuka uygun bir idari işlem tesis etmek mümkün olmadığından, hukuka aykırı deliller dayanak alınarak tesis edilen disiplin cezalarının "sebepe unsuru" sakatlar niteliktedir.<sup>310</sup>

<sup>304</sup> Gündüz, F. E. "Hukuka Aykırı Elde Edilmiş Delillerin Disiplin Hukukunda Kullanılması." Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 1, 2019, ss. 89-114, s. 93.

<sup>305</sup> Tartışmalar için geniş bilgi için bkz. Üstün, G. "Disiplin Soruşturmasında Hukuka Aykırı Deliller." Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2018, cilt 24, sayı 1, 2018, , ss. 17-35. Üstün, bu makalede, disiplin soruşturmasında oluşabilecek ihlalleri 3 başlık altında incelemiştir. "1) Aydınlatma Yükümlülüğünü İhlal, 2) Yasak Sorgu-İfade Yöntemlerinin Kullanılması, 3) Delillerin Elde Edilmelerinde Hukuka Aykırı Yöntemlerin Kullanılması."

<sup>306</sup> Aras, B. "Hukuka Aykırı Delillerin Disiplin Soruşturmasında Kullanılması Sorunu." Ankara Barosu Dergisi, cilt 79, sayı 2, 2021, ss. 1-42, s.13.

<sup>307</sup> Gündüz, F. E. "Hukuka Aykırı Elde Edilmiş Delillerin Disiplin Hukukunda Kullanılması." Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 1, 2019, ss. 89-114, s.103.

<sup>308</sup> Usman, Y. "Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri", Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2019, s. 46-47.

<sup>309</sup> Canoğlu, V.C. "Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat." Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 138, 2018, ss.231-272, s. 263.

<sup>310</sup> Aras, B. "Hukuka Aykırı Delillerin Disiplin Soruşturmasında Kullanılması Sorunu." Ankara Barosu Dergisi, cilt 79, sayı

Konuyla ilgili olarak; kişinin ahlaki durumu nedeniyle Türk Silahlı Kuvvetlerinden (TSK) ilişkin kesilmesi ile ilgili işlemin iptali talebiyle açılan davanın reddedilmesi nedeniyle özel hayatın gizliliği hakkının ihlal olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunulduğu, yapılan inceleme neticesinde; “(...) *Başvurucunun söz konusu özel yaşamına ilişkin gerek disiplin kararında gerekse yargı kararlarında isnat edilen eylemlerinin mesleki hayatı üzerindeki etkilerine dair karar gerekçelerinde yeterli ve ikna edici gerekçeler ortaya konulmadığı gibi anılan eylemlerin TSK’nın işleyişi üzerindeki etkisi ve risklerinin de açıklanmadığı, soruşturmaya konu ses kayıtlarının hukuka aykırı şekilde dinlenerek kayda alındığı ve manipülasyon yapılarak elde edildiği konusunda ileri sürülen iddialara ilişkin olarak bir araştırma yapılmadığı, hukuka aykırı delillerin yürütülen disiplin soruşturmasında geçerli delil olarak kabul edilemeyeceği ve hukuka aykırı delillere dayanılarak işlem 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 geçmişi olumlu olan, ödül ve başarı belgeleri bulunan başvuru hakkında Anayasa’nın 20. maddesi çerçevesindeki bireysel yararı ile kamunun yararı arasında adil ve ölçülü bir dengenin gözetilmesi hususunda bir değerlendirme yapılmadığı, başvuru özel hayatının gizliliği hakkı üzerindeki sınırlamanın zorunlu ya da istisnai tedbirler 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 ulaşıldığı” gerekçesiyle özel hayatın gizliliğinin ihlal edildiğine karar verildiği,<sup>311</sup>bu bağlamda söz konusu kararda hukuka mugayir şekilde ulaşılan delillerin yürütülen idari tahkikatta muteber delil olarak kabul görmeyeceği ve buhukuka mugayir şekilde ulaşılan deliller esas alınarak işlem tesis edilemeyeceği açıkça belirtilmiştir.*

#### **4. Lehe Kanununun Uygulanması İlkesi**

##### **a. Genel Olarak Lehe Kanununun Uygulanması İlkesi**

1982 Anayasası’nın 38/1.maddesinde; “*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.*” hükmüne yer verildiği, hükümde yasaların zaman yönünden uygulanmasıyla ilgili kuralların düzenlendiği, ceza yasalarının geçmişe

---

2, 2021, ss. 1-42, s.13.

<sup>311</sup> AYM, İlknur Yüksel, B. No: 2014/7738, 13/7/2016 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. AYM, Deniz Gebeş, B. No:2014/12862, 13/7/2016 tarihli karar

yürüyemeyeceği yani hareketin işlendiği zamanın yasasına tabi olacağı belirtilerek geçmişe yürüme yasağının anayasal dayanağını oluşturulmuştur.

Yasaların zaman yönünden uygulanmasına ilişkin olarak ise 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7.maddesinde ; “ (1) İşlendiği zaman yürürlükte bulunan kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. İşlendikten sonra yürürlüğe giren kanuna göre suç sayılmayan bir fiilden dolayı da kimse cezalandırılmaz ve hakkında güvenlik tedbiri uygulanamaz. Böyle bir ceza veya güvenlik tedbiri hükmolunmuşsa infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar. (2) Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur. (3) Hapis cezasının ertelenmesi, koşullu salıverilme ve tekerrürle ilgili olanlar hariç; infaz rejimine ilişkin hükümler, derhal uygulanır.(4) Geçici veya süreli kanunların, yürürlükte buldukları süre içinde işlenmiş olan suçlar hakkında uygulanmasına devam edilir.” düzenlemesine yer verilmiş, kural olarak kişinin işlediği fiile, fiilin işlendiği zaman yürürlükte olan hükmün uygulanacağı belirtilmiş, ayrıca söz konusu hükümde; suç ve cezalara ilişkin olarak geçmişe yürüme yasağının kural olduğu lehe kanunun geçmişe uygulama yasağının istisnası olduğu, bununla birlikte infaz rejiminde ise kuralın derhal uygulama ilkesinin geçerli olduğu belirtilmiştir.

Kanunların zaman yönünden uygulanmasında, üç prensip bulunmaktadır. Bunlar; geriye yürüme, derhal uygulama ile ileriye yürüme ilkeleridir. Bir yasa, yürürlüğe girmeden evvel işlenmiş hareketlere veya vuku bulmuş olaylara uygulanabiliyorsa, o yasanın geriye yürümesi söz konusu olur. Bir kanun yürürlüğe girdiğinden itibaren ilişkili olduğu fiillere uygulanıyorsa, bu yasanın derhal uygulanmasından söz edilir. Şayet bir yasa yürürlükten kalkmasına rağmen, yürürlükte bulunduğu zamanda vuku bulan olaylara uygulanmaya devam ediyorsa, yasanın ileriye yürümesi söz konusu olur. Geçmişe yürüme yasağının istisnası, lehe kanunun geriye yürümesi halidir.<sup>312</sup>Bu ilkeye göre, fiil işlendikten sonra yürürlüğe giren sonraki kanun failin aleyhine ise geriye yürümeyecek, kendinden önceki fiile etki edemeyecektir. Ancak fail lehine bir durum ortaya çıkıyorsa; yeni kanun geriye yürüyerek, fiilin işlendiği zaman yürürlükte olmasa bile olaya uygulanacaktır.<sup>313</sup>

<sup>312</sup> Osmanoğlu, K. “Ceza Hukukunda Geriye Yürüme Yasağı.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 14, sayı 3-4, 2010, ss. 89-116, s.91. (Yazara göre; “ kanunların zaman bakımından uygulanması sistemini üç ilke belirlemektedir. Bunlar geriye yürüme, derhal uygulanma ve ileriye yürüme ilkeleridir. Bir kanun, yürürlüğe girmesinden önce işlenmiş fiillere veya ortaya çıkmış olaylara uygulanabiliyorsa, o kanunun geriye yürümesinden söz edilir. Bir kanunun yürürlüğe girdiği andan itibaren ilgili oldukları olaylara uygulanması öngörülmüşse, bu kanunun derhal uygulanmasından bahsedilir. Eğer bir kanun yürürlükten kalkmasına rağmen, yürürlükte bulunduğu süre içerisinde meydana gelen olaylara uygulanmaya devam ediyorsa, kanunun ileriye yürümesi söz konusudur.” )

<sup>313</sup> Tulay, M.E. “Kanunilik İlkesi Işığında Ceza Hukuku Kurallarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Delil Elde Etme Yöntemlerinde Zaman Bakımından Uygulanma Sorunu.” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt 22, sayı 3, 2016, ss. 2715-2736, s.2721.

## b. Disiplin Hukukunda Lehe Kanunun Uygulanması İlkesi

Disiplin hukuku bağlamında; disiplin suçu olarak tanımlanmayan bir hareket veya durum daha sonra disiplin suçu olarak belirlenerek veya o hareket veya durum için belirlenmiş olan disiplin cezası daha ağırlaştırılmak suretiyle geçmişe etkili olacak şekilde uygulanamaz. Ancak kişilerin lehine yapılmış olan disipline ilişkin düzenlemeler geçmişe etkisi olacak şekilde uygulanabilirler.<sup>314</sup>

Bu ilkenin disiplin hukukundaki uygulaması, fiilin işlenmesinden sonra yapılan düzenleme ile kamu personeli tarafından işlenen disiplin suçuna uygulanacak disiplin cezasının daha hafif bir ceza şeklinde olabileceği gibi, sonradan yapılan düzenlemede kamu personeli tarafından işlenen disiplin suçuna uygulanacak cezanın daha aleyhe olması halinde sonraki hükmün dikkate alınmaması şeklinde de gerçekleşebilir.<sup>315</sup>

Bu konuya ilişkin olarak, kişinin meslekten çıkarma cezasıyla tecziyesine ilişkin olarak açılan davada, davacının fiiline uygulanan disiplin cezasının değişmesi halinde hangi hükmün uygulanacağına ilişkin Danıştay Beşinci Dairesinin 25.10.2017 tarihli ve E:2016/18466, K:2017/21637 numaralı kararında; “(...) *Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü’nün 8/23. maddesine göre, “Meskun yerlerde veya binalarda veya herkesin dolaşım gezebileceği veya oturabileceği yerlerde hiçbir neden yokken silah atmak” fiili meslekten çıkarma cezasını gerektirmekte iken, 682 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu eylemin karşılığı disiplin cezasının 24 ay uzun süreli durdurma cezasına dönüştürüldüğü, böylece davacı lehine bir değişiklik yapıldığı anlaşılmakta olup, davacının fiiline uygulanacak disiplin cezasına ilişkin mevzuatta değişiklik olması nedeniyle uyumsuzluğun çözülebilmesi için öncelikle davacının işlediği fiile hangi mevzuat hükmünün uygulanması gerektiği hususunun karara bağlanmasının gerektiği, ceza hukuku kökenli bir ilke olan ancak zaman içinde hukukun tüm dallarında geçerli bir ilke olarak benimsenen lehe olan hükmün uygulanması ilkesinin; işlendiği zamanın hukuki normları uyarınca suç sayılan bir fiilin sonradan yürürlüğe giren bir düzenleme ile suç olmaktan çıkarılmış bulunması veya sonradan yürürlüğe giren düzenleme suçun işlendiği zaman mevcut olan düzenlemeye göre suçlunun lehine sonuçlar doğurması durumunda, failin lehine olan sonraki normun daha önce işlenmiş olan fiillere uygulanmasını öngördüğü, idare hukuku alanında, kural olarak idari işlemlerin yargısal denetimi tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuata göre yapıldığı, idari işlem niteliğindeki disiplin cezasının da tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuata göre yargısal denetiminin yapılması gerekmekte ise de, lehe olan normun uygulanması ilkesinin disiplin cezaları yönünden de geçerli olduğunun kabulünün gerektiği, dolayısıyla, fiilin işlendiği tarih itibarıyla yürürlükte bulunan mevzuat ile daha sonra yürürlüğe giren*

<sup>314</sup> Zor, B. V. “Disiplin Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2020, s. 61.

<sup>315</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s.31.

mevzuat hükümleri farklı ise disiplin cezası ile cezalandırılacak olan kişilerin lehine olan mevzuat hükmü dikkate alınması gerektiği” gerekçesine yer verilerek, disiplin hukukunda da lehe kanunun uygulanma ilkesinin geçerli olduğu ortaya konulmuştur.

Anayasa'nın 153/3.maddesinde; “*Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.*” denilerek, Anayasa Mahkemesinin kararlarının verildiği tarihte değil kural olarak Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 153/4.maddesinde ise, ‘*İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.*’ hükmüne yer verilerek, bu süreçte hukuki boşluk oluşmasını önlemeye çalışmaktadır.

Anayasa Mahkemesi tarafından, iptal kararlarının yürürlüğe gireceği tarihin ertelendiği durumlarda, bu kanunlara göre işlem yapacak mahkeme ve hâkimlerin ne şekilde davranacağı meselesi gündeme gelmektedir. Anayasa’da yer alan hükme göre, bu durumda iptal kararı yürürlüğe gireceği tarihe kadar iptal edilen yasa yürürlükte olduğundan mahkemenin yâda hâkiminin bu kanuna göre işlem yapması gerektiği söylenebilir. Ancak iptal kararına konu olan kanun hükmüne göre işlem yapılması hak ihlaline yol açacak ise mahkemenin bu iptal kararının yürürlüğe girmesini beklemesi yerinde olacaktır da denilebilir. Bu yöntem Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümemesi nedeniyle ortaya çıkacak hak ihlallerinin giderilmesi bakımından fiili bir çözüm olarak görülebilir. Bu durum Anayasa'nın 138’inci maddesi gereğince mahkeme ve hâkimlerin Anayasa’ya uygun karar verme yetkisi kapsamında da değerlendirilebilir.<sup>316</sup>

Anayasa'nın 153/5.maddesinde ise; iptal kararlarının geriye yürümeyeceği belirtilmiştir. Bunun sebebi olarak, toplumun kanunlara duyduğu güven duygusunu sarsmamak ve iptal edilen kanun hükmüne dayanılarak tesis edilen işlemlerin ve kazanılmış hakların yok sayılmaması olarak gösterilmektedir.<sup>317</sup> Anayasa Mahkemesinin iptal kararının geriye yürümezliği ilkesine getirilen istisna olarak, somut norm itirazı neticesinde verilen iptal kararı gösterilebilir. Bu yola başvuran Mahkeme açısından Anayasa Mahkemesinin kararına uymak zorunda olacağından, Anayasa Mahkemesi kararının geriye yürümezliği ilkesi uyumsuzluğa bakan Mahkeme için geçerli olamayacaktır.<sup>318</sup> Bu husus, Anayasanın 152/3.maddesinde; “*Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak*

<sup>316</sup> Babayiğit, M. “Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 124, 2016, ss. 183-220, s.203.

<sup>317</sup> Küçük, A. “Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İptal Kararlarının Erken Açıklanmasına ve Yürürlüğün Ertelenmesine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, cilt 1, sayı 3, 2014, ss. 311-357, s.327.

<sup>318</sup> Babayiğit M. . “Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 124, 2016, ss. 183-220, s.203.

üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.” düzenlemesiyle açıkça ortaya konmuştur.

Somut norm incelemesi neticesinde Anayasa Mahkemesi tarafından hukuka aykırı olduğu tespit edilmiş mevzuat hükmüne istinaden, tesis edilen disiplin cezasına karşı açılan fakat Anayasa’ya aykırılık iddiasının ileri sürülmediği davalarda uygulamanın nasıl olacağına ilişkin mevzuatta bir hüküm bulunmamaktadır.

Bu konuya ilişkin olarak,kişinin “görev içinde veya dışında amir ya da üstlerinin eylem ve işlemlerini olumsuz yönde eleştirici nitelikte söz söylemek ya da yazı yazmak” fiilini işlediğinden bahisle 7068 Kanun’un 8. maddesinin 4. fıkrasının b-(5) bendi uyarınca “6 ay kısa süreli durdurma” cezasıyla tecziyesi gerekmekte ise de, aynı Kanunun 7/2 maddesi uyarınca geçmişteki hizmetlerinin olumlu olduğu gözetilerek bir derece hafif olan “4 gün aylık kesim” cezası ile tecziyesine ve yine aynı Kanun’un 12/3 maddesi uyarınca bu cezanın karşılığı olan 3 (üç) ceza puanının özlük dosyasına işlenmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, davanın reddine dair karara karşı yapılan istinaf başvurusu neticesinde, başvurunun‘(...)7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 8. maddesinin 4. fıkrasının, dava konusu işlem tarihinde yürürlükte olan ve karşılığında “6 Ay Kısa Süreli Durdurma” cezası öngörülen b-(5) alt bendindeki “Görev içinde veya dışında amir ya da üstlerinin eylem veya işlemlerini olumsuz yönde eleştirici nitelikte söz söylemek ya da yazı yazmak” disiplin suçuna ilişkin düzenleme, Anayasa Mahkemesinin somut norm denetimi yoluyla yaptığı hukuki denetim sonucu (...) gerekçesiyle, Anayasa’nın 13 ve 26. maddelerine aykırı bularak verdiği 04/05/2023 tarih ve E:2023/24, K:2023/91 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Öte yandan; müstekar Danıştay kararlarında özetle, her ne kadar dava konusu işlem tarihinde mer’i mevzuat hükümleri arasında yer almakta ise de, hukuka ve Anayasa’ya aykırılığı tespit edilmiş bir normun, mahkeme önündeki bir uyuşmazlığın çözümünde esas alınamayacağından söz edildiği, nitekim; Danıştay 10. Dairesinin 05/10/2023 tarih ve E:2019/7240, K:2023/5281 sayılı kararında, Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararlarının uyuşmazlığa etkisi irdelenirken “...Yasal düzenlemelerin iptal edilmiş olması karşısında; Anayasa’nın 153. maddesinde yer alan, Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcı olduğuna dair hüküm ile Danıştay’ın yerleşmiş içtihatlarıyla istikrarlı bir şekilde belirtildiği üzere, Anayasa’ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği halde görülmekte olan davaların Anayasa’ya aykırılığı saptanmış hükümler dikkate alınarak çözümlenmesinin, Anayasa’nın üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesine aykırı olacağı...” bu hususun vurgulandığı bilinmektedir. Somut olayda ise; ilk derece Mahkemesince, karar tarihi itibarıyla pozitif bir hukuk normu olarak yürürlükte olan yasal düzenleme çerçevesinde uyuşmazlığın esas irdelenerek

*istinaf konusu kararın verildiği, buna karşın istinaf kanun yolu sürecinde bahse konu normun, yukarıda zikredilen Anayasa Mahkemesi kararı ile hukuka ve Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edildiği görülmektedir. Dosya içeriğindeki bilgi ve belgeler, yukarıdaki mevzuat hükümleri ve yargısal içtihatlar çerçevesinde yapılan açıklamalar ile birlikte değerlendirildiğinde; hukuka ve Anayasa'ya aykırılığı tespit edilerek iptaline hükmedildiği anlaşılan bir yasal düzenleme esas alınarak tesis edilen dava konusu işlemde, hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varıldığı“ gerekçesiyle istinaf talebi kabul edilerek<sup>319</sup>, hükmün kaldırılarak dava konusu işlemin iptaline hükmedildiği görülmektedir.*

Bu konuya ilişkin olarak bir başka uyuşmazlıkta ise, polis olarak görev yapmakta olan davacının, “görev içinde ya da dışında amir ya da üstlerinin eylem ya da işlemlerini eleştirici nitelikte söz söylemek ya da yazı yazmak” fiilini işlediği gerekçesiyle, Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün 7/D-3 maddesi uyarınca 24 ay uzun süreli durdurma cezasıyla cezalandırılması gerekmekte ise de, anılan Tüzüğü'nün 15. maddesinin uygulanması suretiyle bir alt ceza olan 10 ay kısa süreli durdurma cezasıyla cezalandırılmasına, ancak yükselebileceği kadronun son kademesinde bulunduğundan, brüt aylığından 1/4 oranında kesinti yapılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay İkinci Dairesinin 24.04.2024 tarih ve E: 2024/1028, K: 2024/2310 sayılı kararıyla; “(...) Anayasa Mahkemesince, Kanun'un veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin tümünün ya da bunların belirli hükümlerinin Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği hâlde, davaların, Anayasa'ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi, Anayasa'nın üstünlüğü prensibine ve hukuk devleti ilkesine uygun görülemeyeceğinden, Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilen kanun hükmünün yargı yerlerince uygulanamayacağı açıktır. Anayasa'nın 153. maddesinde yer alan ve iptal kararlarının geriye yürümezliğine ilişkin bulunan kural ise iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan hakların ortadan kaldırılmasını veya toplum huzurunun bozulmasına yol açacak sonuçları önlemek amacıyla kabul edilmiş olup, bu kuralın mutlak anlamda uygulanması, Anayasa'nın 152. maddesinde düzenlenmiş olan “Anayasa'ya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi (itiraz)” yolunu hukuk ve uygulama yönünden sonuçsuz bırakacaktır. Bu itibarla somut olayda, disiplin cezası verilmesine ilişkin idari işlemin tesisinden sonra, işlemin dayanağı yasa kuralının; ifade özgürlüğüne getirdiği sınırlamanın, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olmadığından bahisle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olması nedeniyle, iptal edilen kuralda betimlenen eylemin gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitine ve işlemin tesis edildiği tarihteki mevzuat uyarınca yargısal denetiminin yapılmasına imkan bulunmadığı sonucuna varılarak, yasal dayanaktan yoksun hâle gelen dava konusu işlemde hukuka uyarlı bulunmadığı” kanaatine varmıştır.

<sup>319</sup>İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2021/1285, K:2023/3493, 21.12.2023 tarihli karar, benzer ifadeler için İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E: 2021/1238, K: 2023/3016, 09.11.2023 tarihli karar, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2021/1966, K: 2023/2834, 26.10.2023 tarihli karar

## 5. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi

### a. Genel Olarak Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi

Başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi, işlemi tesis eden idari makamın, tesis edilen işleme karşı başvurulabilecek var olan hukuki yolları ve süresini bildirmesi olarak tanımlanabilir.<sup>320</sup>

Bu ilke kapsamında, 1982 Anayasası'nın "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40.maddesinin ilk fıkrasında; "*Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir.*" hükmüne yer verilmesine müteakiben 2001 yılında eklenen ikinci fıkrasıyla, "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" düzenlemesine yer verilmiştir.

Söz konusu hükme eklenen 2.fıkranın gerekçesi; "*Bireylerin yargı ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması amaçlanmaktadır. Son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, mercii ve sürelerin belirtilmesi hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk haline gelmiştir.*"<sup>321</sup> olarak belirtilmiştir.

Anayasa'nın 40.maddesine eklenen ikinci fıkraya ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>322</sup>"(...) 3/10/2001 tarihinde kabul edilen değişiklikle Anayasa'nın 40. maddesine "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" hükmü ilave edilmiştir. Bu değişikliğin gerekçesinde ise bireylerin, yargı ya da idari makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanmasının amaçlandığı, son derece dağınık mevzuat karşısında kanun yolu, merci ve sürelerin belirtilmesinin hak arama, hak ve hürriyetlerin korunması açısından zorunluluk hâline geldiği belirtilmektedir." değerlendirmelerinde bulunmuştur.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi diğer bir kararında;<sup>323</sup>"(...) Anayasa'nın 40. maddesine "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*" şeklinde ilave edilen hükümlerle, somut olaylarda ilgili kişiler hakkında tesis edilen işlemlere karşı başvurulacak kanun yolları ve merciler ile sürelerin belirtilmesi zorunluluğunun olduğu vebu hususlara ilişkin olarak her kanunda özel bir düzenleme yapma yükümlülüğünün

<sup>320</sup> Yaldız,Ç. "Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi", Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022 s. 97.

<sup>321</sup> [https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekeceli\\_anayasa\\_2021.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekeceli_anayasa_2021.pdf). (erişim tarihi 20.05.2024)

<sup>322</sup> AYM, Denктаş Nakliyat Turizm Ltd. Şti., B. No: 2013/3963, 15/10/2015 tarihli karar, benzer ifadeler için AYM Aktif Elektrik Müh. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti., B. No: 2012/855, 26/6/2014 tarihli karar

<sup>323</sup> AYM, E:2003/67, K:2003/88, 08.10.2023 tarihli karar, benzer ifadeler için AYM, E.:2004/84, K:2004/124, 08.12.2004 tarihli karar

*bulunmadığını*”belirterek,bu ilkenin, söz konusu hüküm uyarınca ayrıca bir mevzuatta özel bir düzenlemeye gerek duymaksızın doğrudan uygulanabilir bir ilke olduğunu ortaya koymuştur.

Anayasa'nın 125/3.maddesinde yer verilen; “*İdari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar.*” düzenlemesi ile Anayasa'nın 40/2.maddesi ile birlikte değerlendirilmesi neticesinde, burada bahsedilen yazılı bildirim başvuru mercii ve başvuru süresini içeren yazılı bildirim olarak anlaşılması gerekmektedir.

Bu hususa ilişkin olarak Danıştay kararında,<sup>324</sup> “(...) sayılı işlemde, bu işlemlere karşı başvurulacak idari mercileri ve kanun yolları ile sürelerinin belirtilmediği, bu nedenle ceza faturası düzenlenmesine ilişkin idari işlemlerin davacı şirkete tebliği ile dava açma süresinin başladığının hukukten kabul edilemeyeceğinin anlaşıldığı, bu kapsamda her ne kadar Anayasa'nın 125. maddesinde, idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmişse de; 40. maddeye eklenen fıkrayla idari işlemlerde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağı ve sürelerinin belirtmesi zorunluluğu getirildiğinden, kişilere bildirilen idari işlemlerde başvuru süresi ve başvuru yerinin de gösterilmesinin gerektiği, dava açma süresini başlatacak olan yazılı bildirim, Anayasa'nın amir hükmü gereğince başvuru mercii ve süresini de gösteren yazılı bildirim olduğu, bunun dışındaki yazılı bildirimlerin Anayasa'nın 40. maddesinin amir hükmüne uygun olmadığından bu bildirimlerin dava açma süresini işlemeye başlatması düşünülmemeyeceği” ifadelerine yer vererek,Anayasa'nın 40.maddesine uygun olarak yapılmayan yazılı bildirimlerin dava açma süresini işlemeye başlamayacağını açıkça ortaya koymuştur.

## **b. Disiplin Cezasında Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi**

Kişinin, kendisine uygulanan tüm işlemlere karşı hukuki başvuru yollarını ve hangi sürede başvurulacağını bilmesi hayatın olağana akışına aykırıdır. Hakkında disiplin cezası tesis edilen ilgiliye, cezaya karşı başvuracağı hukuki yollar (idari itiraz, yargı yolu ) kararda gösterilerek, kişinin hak arama hürriyetine katkı sağlanmış olur.

Anayasa'nın 40/2.maddesi gereğince, idari işlemlerdeki kişilerin hangi yasal yollara ve mercilere başvuracağını ve başvurma sürelerini belirtilmesi gerekmektedir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.maddesinde ise; iptal davasında, idari işlemlerin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden hukuki denetime tabi olacağını bildirildiği görülmektedir. Kişi hakkında tesis edilen idari işlemde başvurulacak hukuki yolların gösterilmesine ilişkin hükmünün, idari işlemde şekil unsuruna ilişkin bir düzenleme olduğu söylenebilir.

<sup>324</sup> Danıştay 13. Dairesi E:2014/3745, K:2014/3772, 26.11.2014 tarihli karar, benzer ifadeler Danıştay 13.Dairesi E:2015/2675, K:2015/3001, 07.09.2015 tarihli karar

Danıştay kararlarında kabul edilmiş ve doktrininde de benimsenengörüşe göre, şekil unsuru incelenirken ikili bir ayırım yapılmakta, şekilyönünden eksiklik içeren bir idari işlemdeki aykırılık asli nitelikteyse, işlemmahkeme tarafından iptal edilecek, tali bir şekil noksanlığı varsaeksiklik sonradan tamamlanarak idari işlem sonuçlarını doğuracaktır.<sup>325</sup>

Bu ilkeye uyulmaması halinde, tesis edilen idari işlemin doğrudan işlemin iptali sebebi olarak değerlendirilemeyeceği ancak idarenin tazminat sorumluluğunun doğabileceği görüşü de mevcuttur.<sup>326</sup>

Danıştay tarafından, başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğü,asli şekil kuralı olarak değerlendirilmemekte, bu sebeple işlemde başvuru yollarının gösterilmemesi halinde bu husus doğrudan idari işlemin iptali sonucunu doğurmamaktadır. İdarenin kişiye başvuru yollarının gösterilmesi yükümlülüğünü gereği gibi yerine getirmemesi halinde, bu durumun dava açmasüresini etkiler nitelikte olduğu değerlendirilmiştir.<sup>327</sup>

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında verilen disiplin cezalarına karşı başvurulacak hukuki yollar; itiraz yolu ve idari yargıda dava açma yoludur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135.maddesinde; *“Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebileceği, itirazda sürenin, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gün olduğu, süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezalarının kesinleşeceği, itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorunda oldukları, itirazın kabulü hâlinde, disiplin amirlerinin kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebileceği veya tamamen kaldırabileceği, disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabileceği”*düzenlemesine yer verilerek, ilgilinin disiplin cezasınakarşı yetkili idari organa itiraz edebileceği gibi idari yargıda dava da açabileceği ortaya konulmuştur.

<sup>325</sup> Bölükbaşı, M. O. “Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler Ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü (Anayasa'nın 40/2. Maddesi). “ Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 15, 2020, ss. 97-122, s. 109.

<sup>326</sup> Yıldız, Ç, “Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022, s. 97.

<sup>327</sup> Şanlı Atay, Y. “İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 24, sayı 96, 2011, ss. 293-318, s.314.

## C. Disiplin Hukukuna Uygulanabilecek Kanuni İlkeler

### 1. Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi

#### a. Genel Olarak Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi

“Aleyhe bozma yasağı” ceza yargılaması yönünden uygulama alanı olan bir ilkedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu’nun 307/4.maddesinde;“*Hüküm yalnız sanık tarafından veya onun lehine Cumhuriyet savcısı veya 262’nci maddede gösterilen kimselerce temyiz edilmişse, yeniden verilen hüküm, önceki hükümle belirlenmiş olan cezadan daha ağır olamaz.*” hükmü, 265.maddesinde yer alan “(...) *Cumhuriyet savcısı, kanun yoluna sanık lehine başvurduğunda, yeniden verilen hüküm önceki hükümde tayin edilmiş olan cezadan daha ağır bir cezayı içeremez.*” hükmü ile bu ilke ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Doktrinde, aleyhe bozma yasağı, dar anlamda aleyhe bozma yasağı ve geniş anlamda aleyhe bozma yasağı olarak tasnif edilmektedir.Dar anlamda aleyhe bozma yasağı, ilk derece mahkemesinin kararına karşı başvuru kanun yolu mahkemesine hitap etmekte iken, geniş anlamda aleyhe bozma yasağı,aleyhe hüküm verme yasağı olarak ilk derece mahkemesinin kanun yoluna başvuru tarafın daha aleyhine yeni bir karar verememesini ifade etmektedir.<sup>328</sup>

Aleyhe bozma yasağının pozitif fonksiyonunun, hak arama özgürlüğünün kullanılabilir kılmak olduğu, negatif fonksiyonunun ise sanık lehine yapılan bir kanun yolu denetimi neticesinde bozulan hükmün yeniden tesisinde ilk derece mahkemesinin özgürce karar verme hakkına bir sınırlama getirilmesi olduğu söylenebilir.<sup>329</sup>

#### b. Disiplin Hukukunda Aleyhe Bozma Yasağı İlkesi

Disiplin hukukuna ilişkin olarak, aleyhe bozma yasağı hem idari yargılama hukukunda, hem de disiplin cezasına karşı idareye yapılan itiraz yolunda karşımıza çıkmaktadır.

Aleyhe bozma yasağı, idari yargılama hukukunda iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bu yasağın, idari yargıda ilk görünümü olarak; idari işleme karşı açılan davada ilk derece mahkemesinin dava konusu işleme nazaran davacının aleyhine davanın esası hakkında karar veremeyeceği anlamına geldiği,ikinci görünümü olarak da; kanun yoluna sadece taraflardan birinin başvurusu halinde kararın

<sup>328</sup> Özkes/ Bulut. “Aleyhe Bozma Yasağının İstinaf Bakımından Yeri ve Uygulaması.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 36, sayı 167, 2023, ss. 177-214, s.186-187.

<sup>329</sup> Özbek / Tepe. “Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değiştirme (Reformatio In Peius) Yasağına İlişkin - Öğreti ve Uygulama Boyutlarıyla - Genel Bir Değerlendirme.” Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 16, özel sayı, 2014, ss. 3759-3797, s.3774-3775.

bozulması sonrasında dosya tekrar kendisine gelen ilk derece mahkemesinin davacı aleyhine verilen ilk karara nazaran daha aleyhe karar veremeyeceği anlamına gelmektedir.<sup>330</sup>

Disiplin cezaları açısından aleyhe bozma yasağının idare açısından da geçerli olduğu görülmektedir. 657 sayılı Kanun'un "İtiraz" başlıklı 135.maddesinde yer alan; "*Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir.(...) İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. (...)*" hükmüne istinaden yapılan itirazlarda, itirazın kabulü halinde disiplin amirinin verilen ilk disiplin cezasından daha ağır disiplin cezası veremeyeceğidüzenlenerek, kişinin daha ağır bir ceza ile karşılaşması ihtimaline binaen itiraz etmemesinin önüne geçilmiştir.

Mahkemeye erişim hakkına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesinin kararında<sup>331</sup>; "*(...)Mahkemeye erişim hakkının, bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına geldiği, kişinin mahkemeye başvurmasını engelleyen veya mahkeme kararını anlamsız hale getiren, bir başka ifadeyle mahkeme kararını önemli ölçüde etkisizleştiren sınırlamaların mahkemeye erişim hakkını ihlal edebileceğini*" belirttiği, bu bağlamda, aleyhe hüküm verme yasağının, disiplin cezasıyla tecziye edilen kimsenin kendisinin daha aleyhine bir sonuçla karşılaşma ihtimalini ortadan kaldırdığından, kişiyi disiplin cezasına karşı idareye itiraz yoluna başvurmayaveya dava açmaya sevk ederek, mahkemeye erişim hakkının işlevsel kıldığı söylenebilir.

## **2. Kanunda Tekrarlanan veya Somutlaştırılan Anayasal İlkeler**

### **a. Genel Olarak**

Bu çalışmada disiplin hukukuna ilişkin ilkeler; doğrudan uygulanabilecek anayasal ilkeler, dolaylı olarak uygulanabilecek anayasal ilkeler, kanuni ilkeler ve içtihadi ilkeler olarak tasnif edilerek incelenmiştir.

Bu kısımda ise, Anayasada düzenlendiği halde kanunda da düzenlenerek somutlaştırılan ilke olan savunma hakkı ilkesinden bahsedilecektir.

Anayasa'da düzenlenen bir konu kanunda da düzenlenerek somutlaştırılabilir. Ancak bu durumda, kanunda yer alan düzenleme Anayasa'ya aykırı olamaz. Anayasa hükmüne ancak anayasa

<sup>330</sup> Gündüz, E. "İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı." Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 24, sayı 2, 2020, ss. 333-360, s.336.

<sup>331</sup> AYM, Özkan Şen, B. No: 2012/791, 7/11/2013 tarihli karar

hükmüyle istisna getirilebileceğinden kanunla istisna getirilmesi mümkün değildir.<sup>332</sup> Bu kapsamda, savunma hakkının Anayasa’da düzenlenmesi, bu hakka anayasal bir güvence sağlarken, bu hakkın kullanımının ayrıntıları kanunla yapılan düzenlemeler neticesinde ortaya konulmaktadır.

## **b. Savunma Hakkı İlkesi**

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin “savunma hakkı” doğrudan Anayasa’da düzenlenmiştir. Anayasa’nın 129/2.maddesinde; ‘*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*’ düzenlemesine yer verilmiş, disiplin cezası tesis edilmeden evvel, savunma hakkı tanınması anayasal bir hak olarak hüküm altına alınmış olmakla birlikte, bu hakkın nasıl kullanılacağı açıkça belirtilmemiştir.

1961 Anayasası’nda savunma hakkı 1982 Anayasası’nda düzenlendiği şekilden daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nın 118.maddesinde yer verilen; ‘*Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnadolunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır.Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez.*’ hükmü ile, savunma hakkı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Savunma hakkının kanuni olarak düzenleyen 657 sayılı Kanun’un 130/1.maddesinde; ‘*Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez.*’ hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca 657 sayılı Kanun’un 130/2.maddesinde; ‘*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.*’ hükmüne yer verilerek, Anayasa’da düzenlenmediği halde, savunma süresinin ne kadar olacağı ve kamu görevlisinin savunma hakkını kullanmadığı takdirde hakkın kullanılmamasına bağlanan sonucun ne olduğu açıkça ortaya konulmuştur. Keza aynı şekilde 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 31.maddesinde<sup>333</sup>de savunma hakkı düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 134 üncü maddesi esas alınarak hazırlanan Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinde savunma hakkı kanunda yer alan düzenlemeye kıyasen daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 30.maddesinde; ‘*(1) Memura savunma hakkı*

<sup>332</sup> Gözler, K. “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, 2013, ss. 15-119, s.46.

<sup>333</sup> 7068 Sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 31.maddesinde; ‘*(1) Disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından savunma alınmadan disiplin cezası verilemez. (2) Disiplin amirince veya yetkili disiplin kurulu başkanı ya da görevlendireceği kurul üyelerinden biri tarafından ilgiliden savunma istenir. Savunma için verilen süre yedi günden az olamaz. Süresi içinde savunmasını yapmayan personel, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır. (3) Hakkında disiplin soruşturması yapılan personel, ikinci fıkra gereğince kendisinden savunma istenmesinden itibaren soruşturma evrakını inceleme hakkına sahiptir. (4) Hakkında meslekten çıkarma cezası veya Devlet memurluğundan çıkarma cezası istenen personel, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.*’ hükmü yer almaktadır.

*tanınmadan disiplin cezası verilemez. Savunma, soruşturma sürecinin son aşamasında disiplin amiri tarafından istenir. (2) Savunma, memur hakkındaki iddialar, bu iddiaların dayandığı deliller, isnat edilen fiil veya hâllerin hukuki nitelendirmesi ve 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinde sayılan fiil veya hâllerden hangisinin kapsamına girdiği bent ve alt bent belirtilerek istenir. (3) Memur, yetkili kurulun veya disiplin amirinin yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapar. (4) Savunma istemine ilişkin yazıda, süresi içinde yapılmaması hâlinde savunma hakkından vazgeçilmiş sayılacağı belirtilir. (5) Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına ilişkin soruşturma süreci sonunda disiplin amiri savunmayı aldıktan sonra soruşturma dosyasını disiplin kuruluna gönderir. (6) Devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkin soruşturma süreci sonunda disiplin amiri savunmayı aldıktan sonra ceza verilmesi gerektiği kanaatine varırsa soruşturma dosyasını, kanaatini içeren yazı ile birlikte yüksek disiplin kuruluna gönderir. Yüksek disiplin kurulunca, memurun sözlü veya yazılı olarak son savunması, 657 sayılı Kanunun 129 uncu maddesinde tanınmış olan haklardan yararlanmasına imkân sağlanmak suretiyle ayrıca talep edilir.”* düzenlemesiyle, savunma hakkının ayrıntıları belirtilmiştir.

Savunma hakkına ilişkin bu düzenlemelerden hareketle, savunma hakkının Anayasa’da doğrudan düzenlenmiş olmasının hakka anayasal güvence sağlaması ile birlikte bu hakka ilişkin olarak Anayasa’da ayrıntılara yer verilmediği ancak kanun ve yönetmelikte bu hakkın kullanımına ilişkin ayrıntılara yer verilerek, uygulamada oluşabilecek tereddütlerin önüne geçilmiş olduğu söylenebilir.

## **D. Disiplin Hukukuna Uygulanabilecek İctihadi İlkeler**

### **1. Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi (Non Bis In Idem)**

#### **a. Genel Olarak Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi**

Non bis in idem ilkesi, şüphelinin bir suç sebebiyle sadece bir kez yargılanmasını ve tek suçun tek bir cezasının olması gerektiğini ifade etmektedir.<sup>334</sup>

Başta Anayasamız olmak üzere yazılı mevzuatımızda sarıh bir şekilde non bis in idem ifadesi yer almamaktadır.<sup>335</sup>

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “Fikri içtima” başlıklı 44. maddesinde; “İşlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan

<sup>334</sup> Zor, B. V. “Disiplin Hukukuna Hâkim Olan İlkeler”, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2020, s. 78-79.

<sup>335</sup> Özen, M. “Non Bis İn İdem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 14, sayı 1, 2010, ss. 389-417, s.390-391.

*dolayı cezalandırılır.” hükmüne yer verildiği, hükmün gerekçesinde ise; “Kişi, işlediği fiil ile birden fazla farklı suçun oluşuma neden olabilir; ancak non bis in idem kuralı gereğince bu fiilden dolayı ancak bir defacezalandırılabilir. Gerçekleştirdiği fiilin birden fazla farklı suçun oluşumuna neden olması durumunda, failin bu suçlardan en ağır cezayı gerektiren suç nedeniyle cezalandırılması yoluna gidilmelidir. Böylece, bir fiilden dolayı kişinin birden fazla cezalandırılmasının önüne geçilmek amaçlanmıştır.” açıklamalarına yer verildiği, hükmün gerekçesinde non bis in idem kuralı gereğince hükmün bu şekilde düzenlendiği belirtilmiştir.*

Öte yandan, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 223. maddesinin 7. fıkrasında yer alan; *“Aynı fiil nedeniyle, aynı sanık için önceden verilmiş bir hüküm veya açılmış bir dava varsa davanın reddine karar verilir”* hükmünde de söz konusu ilke dolaylı olarak yer almaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 7 numaralı Ek Protokolü’nün 4. maddesinin 1. fıkrasında; *‘Hiç kimse bir devletin ceza yargılaması usulüne ve yasaya uygun olarak kesin bir hükümle mahkûm edildiği ya da beraat ettiği bir suçtan dolayı aynı devletin yargısal yetkisi altındaki yargılama usulleri çerçevesinde yeniden yargılanamaz veya mahkûm edilemez’* yer alan hükümde de bu prensibe yer verildiği, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin bu ek protokolünün hukukumuzdaki yeri ile ilgili olarak 1982 Anayasası’nın 90. maddesinin 5. fıkrasında yer alan; *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* düzenlemesi ile ulusüstü sözleşmesel bir nitelendirme yapıldığı, söz konusu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 7 numaralı Ek Protokolünde yer alan hükümlerin de bu kapsamda olduğu söylenebilir.<sup>336</sup>

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 7 numaralı Ek Protokolü’nün onaylanmasının uygun bulunmasına dair 6684 sayılı Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 10/3/2016 tarihinde kabul edilmiş ve bu Kanun 25/3/2016 tarihinde Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Protokol 28/3/2016 tarihinde de Bakanlar Kurulunca onaylanmış ve Türkiye açısından 01/8/2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu 7 numaralı Ek Protokolün yürürlüğe girmediği dönemde Anayasa Mahkemesi tarafından, aynı fiil nedeniyle yeniden yargılanmama veya cezalandırılmama hakkının ihlal olduğu iddiasının Anayasa’nın ve Sözleşme’nin müşterek himaye alanı dışında kaldığı gerekçesiyle kabul edilemez olduğu kararı verilmiştir.

<sup>336</sup> Oter, İ. “Ne Bis İn İdem İlkesinin Uygulanabilirlik Alanları İle İlgili Bir Sentez Çalışma.” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 50, 2022, ss. 139-158, s. 151.

Bu hususla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında;<sup>337</sup>“(…) Anayasa Mahkemesine yapılan bir bireysel başvurunun esasının incelenebilmesi için kamu gücü tarafından ihlal edildiği iddia edilen hakkın Anayasa’da güvence altına alınmış olmasının yanı sıra Sözleşme veya Türkiye’nin taraf olduğu ek protokollerin kapsamına da girmesi gerektiği, bir başka ifadeyle Anayasa ve Sözleşme’nin ortak koruma alanı dışında kalan bir hak ihlali iddiasını içeren başvurunun kabul edilebilir olduğuna karar verilmesinin mümkün olmadığı, aynı suçtan iki kez yargılanmama veya cezalandırılmama ilkesi”nin Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesinin bir gereği olması dolayısıyla bu hakkın anayasal korumadan faydalanacağını düşünülebileceği, bununla birlikte, belirtilen ilkeyi özel olarak koruyan Ek 7 No.lu Protokol’e Türkiye’nin henüz taraf olmadığı, bu itibarla başvuru hakkının Anayasa ve Sözleşme’nin ortak koruma alanının haricinde kaldığı nın anlaşıldığı, öte yandan Ek Protokol’e taraf olmayan devletlere karşı yapılan bazı başvurularda “ne bis in idem” (ya da “non bis in idem”) ilkesi Sözleşme’yle korunan haklar bağlamında da ileri sürüldüğü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM), bahse konu ilkenin münhasıran Sözleşme’ye Ek 7 No.lu Protokol’ün 4. maddesinde korunduğunu ve Sözleşme’de yer alan diğer maddelerin aynı suçtan iki kez yargılanmama ya da cezalandırılmama şeklinde bir hak bahsetmediğini belirterek bu tür şikâyetlerin, konu bakımından yetkisinin haricinde kaldığına hükmettiği,<sup>338</sup> dolayısıyla başvuru hakkının aynı suçtan iki kez yargılandığı yönündeki iddiasının adil yargılanma hakkı altında incelenmesinin mümkün olmadığı, aksi bir yaklaşımın, belirtilen ilkeninsözleşme’yle teminat altına alınanlardan farklı bir hak olarak ek 7 no.lu protokol içerisinde düzenlenmesiyle ve devletlerin anılan protokol’e taraf olmamak suretiyle ortaya koydukları iradeyle bağdaşmayacağı, (...) Sözleşme’ye ek 7 No.lu Protokol’ün 4. maddesinde aynı fiil nedeniyle yeniden yargılanmama veya cezalandırılmama hakkının güvenceye bağlandığı, Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru incelemesinde verdiği kararlarda, başvuruya konu ihlal iddiası tarihini esas alarak bu tarih itibarıyla ek 7 No’lu Protokol’ün yürürlüğe girip girmediğini araştırdığı, bu inceleme sonucunda Protokol’ün yürürlüğe girmediğini saptadığı hâllerde başvuru hakkının aynı fiil nedeniyle yeniden yargılanmama veya cezalandırılmama hakkının ihlal edildiği iddiasının Anayasa ve Sözleşme’nin ortak koruma alanı dışında kaldığı sonucuna ulaştığıve başvuruları konu bakımından yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez bulduğu “ ifadelerine yer vermiştir.

<sup>337</sup> AYM, İffet İnci Gültekin, B.No: 2013/9585, 9/3/2016 tarihli karar, § 42; AYM Bülent Şakar, B.No: 2014/1517, 30/6/2016 tarihli karar § 47; AYM, Kerem Amal, B.No: 2014/12582, 21/6/2017 tarihli karar, § 24; AYM, Adil Özer (2), B.No: 2014/13231, 21/6/2017 tarihli karar, § 24; AYM, Erman Paksoy, B.No: 2014/11163, 21/6/2017 tarihli karar, § 17; AYM, Hüma Bayoğlu, B.No: 2014/13229, 26/12/2017 tarihli karar, § 17; AYM, Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş. [GK], B.No: 2015/6728, 1/2/2018 tarihli karar, § 60; AYM, Tayyar Tercan, B.No: 2014/15983, 21/3/2018 tarihli karar, § 35; AYM, Sedat Şahin, B.No: 2014/18044, 12/6/2018 tarihli karar,, § 29; AYM, Reis RS Enerji Elektrik Üretimi Motorlu Araçlar Tütün Ürünleri Dağıtım Pazarlama Sanayi ve Ticaret A.Ş., B.No: 2015/17259, 28/6/2018 tarihli karar, § 34).

<sup>338</sup> S./Almanya, B.No: 8945/80, 13/12/1983, s. 43; Ponsetti ve Chesnel/Fransa (k.k.), B.No: 36855/97, 41731/98, 14/9/1999; Öngün/Türkiye (k.k.), B.No: 15737/02, 10/10/2006; Ruotsalainen/Finlandiya, B.No: 13079/03, 16/6/2009, § 59

## b. Disiplin Cezasında Aynı Fiile Birden Fazla Ceza Verilemeyeceği İlkesi

Doktrinde, “non bis in idem” kuralının, idarî yaptırımlarda geçerli olmadığı, bu sebeple idari yaptırımların bir türü olan disiplin cezalarında da geçerli olmadığı görüşü mevcuttur. Bu görüşü, bir fiile nitelik olarak farklı türden iki yaptırımın uygulanabileceği şeklinde yorumlamak gerekir.<sup>339</sup>

Non bis in idem ilkesinin idari yaptırımlarda uygulanmaması, fiile ilişkin olarak yapılan ceza yargılaması neticesinde verilen karar ile fiile ilişkin olarak idarenin verdiği yaptırımın birbirini etkilememesi sonucunu doğurmaktadır.<sup>340</sup>

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay 12. Dairesinin 21.03.2022 tarihli ve E:2021/5124,K:2022/1295sayılı kararında; “(...)657 sayılı Kanun’un anılan hükmü kapsamında ceza mahkemesi kararlarının, disiplin cezalarına etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Disiplin cezasının sebebini oluşturan eylem ve davranışlar, aynı zamanda Ceza Kanununda da suç sayılabilir. Bu durumda, disiplin cezası yaptırımı ile birlikte ceza yaptırımı da uygulanabilir. Bu iki yaptırım türünün hukuki dayanağı, amaç ve sonuçları birbirlerinden farklıdır. Ceza yargılamasında suçun niteliği ve delillerin takdirinde uygulanan ilke ve kurallar ile disiplin hukuku açısından uygulanan ilke ve kurallar birbirinden farklı olduğundan, idarenin, kamu görevlisi hakkında disiplin cezası vermemesi, ceza mahkemelerince ceza verilmesine hukuki engel oluşturmayacağı gibi, aynı şekilde ceza yargılaması sonucu beraat kararı verilmiş olmasının da, kuramsal olarak disiplin cezası verilmesine engel teşkil etmeyeceği açıktır. Ancak; ceza yargılaması neticesinde suçun unsurlarının oluşmadığı ya da suçun o kişi tarafından işlenmediği gerekçesiyle verilen beraat kararının, disiplin cezası bakımından da sadece aynı suç nev’i bakımından bağlayıcı olacağı; bir başka ifadeyle, ceza yargılamasının (beraat kararının) konusunu teşkil eden suç, disiplin hukuku yönünden de aynı suç kapsamında değerlendirilerek disiplin cezası verilemeyeceği kuşkusuzdur. Diğer taraftan, ceza yargılaması neticesinde suçun unsurlarının oluşmadığı gerekçesiyle ya da delil yetersizliğinden dolayı beraat eden memurun eylem, tutum ve davranışlarının bir başka disiplin suçu kapsamına girmesi halinde, disiplin hukuku yönünden disiplin cezası ile cezalandırılmasına ise hukuki bir engel bulunmamaktadır.” ifadelerine yer verilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125.maddesinin son fıkrasında yer alan; “Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.”düzenlemesi ve aynı Kanun’un 131.maddesinde; “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktiremez. Memurun ceza kanununa göre mahkum

<sup>339</sup> Oğurlu, Y. “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis İn İdem" Kuralı.” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 52, sayı 2, 2003, ss. 102-124, s. 105.

<sup>340</sup> Erol, A. “İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları.” Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009, s.40.

*olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.”* düzenlemesiyle, işlenen fiil sebebiyle hem ceza kovuşturması hem de disiplin soruşturmasının yürütülebileceği belirtilmiş olup, disiplin cezası ile ceza hukuku yaptırımı arasında nonbis in idem kuralının geçerli olmadığı ortaya konulmuştur.

Disiplin hukuku ile ceza hukuku yaptırımı arasında nonbis in idem kuralının geçerli olup olmadığı konusuna ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi kararında;<sup>341</sup>“(…) *Diğer taraftan ceza muhakemesi hukuku ile disiplin hukuku farklı kural ve ilkelere tabi disiplinlerdir. Disiplin hukuku; kurumun iç düzenini korumayı amaçlayan ve bunun için kamu görevlilerinin mevzuata, çalışma düzenine, hizmetin gereklerine aykırı fiillerine yönelik olarak uygulanacak yaptırımları ve bu yaptırımların uygulanmasındaki usul ve esasları düzenleyen bir hukuk alanıdır. Bazı hâllerde ise kamu görevlisinin fiili, ceza hukuku kapsamında suç tanımına uymasının yanı sıra disiplin hukuku yönünden de sorumluluk gerektiren bir mahiyet taşıyabilir Böyle bir durumda Anayasa’da güvence altına alınan masumiyet karinesinin, bir eylemi nedeniyle ilgili hakkında hem ceza hem de disiplin işlemlerinin yürütülmesine engel teşkil etmediğini, bu iki sürecin eş zamanlı olarak devam etmesinin de önünde anılan güvence bakımından bir mâni bulunmadığını belirtmek gerekir. Ceza muhakemesi sonucunda kişinin müsnet suçu işlemediğine dair hükümler dışında ceza mahkemesi hükmü, disiplin makamları açısından doğrudan bağlayıcı değildir. Ancak cezai sorumluluğu ortadan kalkmış olsa dahi aynı olaylar nedeniyle -daha hafif bir ispat külfeti temelinde- kişi hakkında başka tür bir sorumluluğun tesis edilmesinin önünde bir engel bulunmamaktadır. (...)*” ifadelerine yer verilmiştir.

Kamu görevlisi tarafından işlenen bir davranış bazen birden fazla disiplin suçunun oluşmasına sebebiyet vermiş olabilir. Bu durumda kamu görevlisine birdenfazla disiplin cezası verilmez, ceza hukukundaki fikri içtima kurallarıuygulanarak kamu görevlisidisiplin cezasının en ağır olanıyla tecziye edilir.<sup>342</sup>

Bu hususa ilişkin olarak Danıştay kararında<sup>343</sup> ; “*Evrensel bir hukuk kuralı olan “Ne Bis İn İdem” prensibi, disiplin hukukunda da uygulanması gereken genel bir ilke olup, bu ilke uyarınca suç teşkil eden bir fiile tek bir ceza tayin edilmeli, eğer bir fiil ile kanun veya kanunların değişik hükümleri ihlal edilmişse, bu durumda en ağır cezayı gerektiren kanun hükmü uygulanmalıdır.* “ ifadelerine yer verilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun 53/D/1. maddesinde;“*Aynı fiile birden fazla disiplin cezası verilemez. Fiilin birden fazla disiplin suçu teşkil etmesi hâlinde bu suçlardan en ağır cezayı*

<sup>341</sup> AYM, K.Ş., B. No: 2016/3267, 28/1/2020 tarihli karar, benzer yöndeki ifadeler için bkz AYM, M.E.T., B. No: 2014/11920, 3/7/2018 tarihli karar, AYN, Özcan Pektaş, B. No: 2013/6879, 2/12/2015 tarihli karar

<sup>342</sup> Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017, ss. 15-41, s. 31.

<sup>343</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2020/3036, K:2024/1315, 19.03.2024 tarihli karar

*gerektiren disiplin cezası verilir.*“ düzenlemesine yer verilerek, işlenen bir davranışın birden çok disiplin suçunun oluşmasına sebebiyet vermiş olması halinde ceza hukukundaki fikri içtima kuralları uygulanarak en ağır cezayı gerektiren disiplin cezasıyla tecziye edileceği hususu ortaya konularak 2547 sayılı Kanun açısından “non bis in idem” kuralının geçerli olduğu gösterilmiştir.

7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 4/4.maddesinde yer alan hükümde de, “*Bir fiilin diğer kanunlar kapsamında idari yaptırıma bağlanmış olması, aynı fiile bu Kanun kapsamında disiplin cezası verilmesine engel teşkil etmez.*” düzenlemesine yer verilerek, bir davranışın disiplin cezası ile birlikte başka bir idari yaptırım gerektirebileceği de belirtilerek non bis in idem kuralının disiplin cezalarıyla diğer idari yaptırımlar arasında geçerli olmadığı ortaya konulmuştur.

Non bis in idem kuralına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi kararında; “*(...)hukuk devleti ilkesi ve ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan “aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz (ne bis in idem)” ilkesi gereğince, kişi aynı fiil nedeniyle birden fazla yargılanamayacağı ve cezalandırılmayacağı, ancak, bu ilkenin mutlak olmayıp, korunan hukuki yararı, unsurları, amacı ve neticesi farklı olması nedeniyle ayrı hukuk disiplinleri kapsamında aynı fiilin farklı şekillerde mütalaa edilmesinin mümkün olduğu, bu ilkenin sadece ceza davalarına ilişkin olduğu için aynı fiilden dolayı ceza soruşturması yanında ayrıca hukuk davası veya disiplin soruşturması açılmasına engel teşkil etmeyeceği, dolayısıyla bir fiilin söz konusu hukuk disiplinlerinin öngördüğü farklı yaptırımlarla cezalandırılmasının hukuk devleti ve “aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz” ilkesine aykırılık oluşturmayacağı*“ ifade edilmiştir.<sup>344</sup>

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay bir kararında; “*(...)Evrensel bir hukuk kuralı olan “Ne Bis İn İdem (Aynı fiilden dolayı birden fazla ceza verilmez)” prensibinin disiplin hukukunda da uygulanması gereken genel bir ilke olduğu, bu ilke uyarınca konusu suç teşkil eden bir fiile tek bir bir ceza tayin edilmesi gerektiği, eğer bir fiil ile kanun veya kanunların değişik hükümleri ihlal edilmişse, bu durumda en ağır cezayı gerektiren kanun hükmünün uygulanması gerektiği, yapılan değerlendirmede; hakkında yapılan soruşturma sonucunda davacının sabit görülen eyleminin, yönetmelik eki cetveldeki birden fazla maddeyi ihlal ettiği kanaatine varılmış ise de, yukarıda bahsedilen ilke gereğince, davacıya birden fazla disiplin cezası vermek yerine bunlardan en ağır olan disiplin cezasının verilmesi gerektiği” gerekçesiyledavacı hakkında toplamda 48 ihtar puanı cezası verilmesine dair dava konusu işlemde hukuka uyarlılık bulunmadığı kanaatine varmıştır.*<sup>345</sup>

<sup>344</sup> AYM, E:2017/28, K:2017/107, 31.05.2017 tarihli karar

<sup>345</sup> Danıştay 2. Dairesi E:2016/4240, K:2020/2114, 19.03.2024 tarihli karar

Non bis in idem kavramını açıklamış iken, tevhidden cezalandırma kavramında da bahsetmek gerekmektedir. Bu kapsamda, tevhidden cezalandırma müessesinin non bis in idem kavramına benzer olabileceği düşünülse de, ‘tevhidden cezalandırma’ kavramı non bis in idem kavramından farklıdır.

Tevhidden cezalandırma; bir kişinin birden fazla disiplinler ihlal niteliğinde fiil işlemesi halinde hakkında tek bir disiplin cezası uygulanması olarak açıklanabilir.<sup>346</sup>

Eraslan’a göre; disiplin hukuku açısından tevhidden cezalandırma, birden fazla disiplin suçuna birden çok disiplin cezası verilmesi gerekmesine karşın, her bir disiplin suçu için ayrı ayrı ceza takdir edilmeyerek tüm disiplin suçları için tek ve genellikle en ağır disiplin cezasının verilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.<sup>347</sup>

Tevhidden cezalandırmanın nitelendirilmesine ilişkin olarak, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi kararında;<sup>348</sup>“(…) Öte yandan; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmeyen “tevhidden cezalandırma” yöntemi, soruşturma raporlarında getirilen teklifler ve verilen cezalarla uygulama alanı bulmuştur. Yapılan soruşturmalarda her bir eylem için hukuki nitelendirmenin ayrı ayrı yapılması gerekmele birlikte, sonuçta tek bir disiplin cezası teklifinde bulunulması mümkün olduğu gibi disiplin cezası vermeye yetkili disiplin amir veya kurullarının da fiilin sübuta erdiğine kanaat getirmeleri halinde tek bir ceza verebilmeleri de mümkündür. Uygulamada, aynı soruşturma kapsamında birden çok ceza teklif edilen personele bu cezaların en ağır olanı verilmektedir. İdarenin, diğer fiiller nedeniyle uygulanabilecek disiplin cezalarından bir nev’i feragat etmek suretiyle tevhit uygulamasına gidilen bu gibi hallerde ise; hukuki denetimin, nihai olarak uygulanan disiplin cezasına ilişkin mevzuat hükümleri ile bu cezayı gerektiren eylemler yönüyle sınırlı bir şekilde yapılacağı, başka bir ifadeyle; yetkili idare takdir yetkisini bu yönde kullanmayı tercih ettikten sonra artık ceza uygulamaktan vazgeçilen fiillerin ilişkin olduğu disiplin cezası hükümlerine göre bir değerlendirme yapma imkanı kalmadığı açıktır.” değerlendirmelerinde bulunarak, tevhidden cezalandırma halinde, tecziye edilen disiplin cezasının hukuki incelemesinin nasıl yapılacağı belirtilmiştir.

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>349</sup>“(…) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlenmeyen “tevhidden cezalandırma” yöntemi, soruşturma raporlarında getirilen teklifler ve verilen cezalarla uygulama alanı bulmuştur. Yapılan soruşturmalarda her bir eylem için hukuki

<sup>346</sup> Sancakdar, O./Özdemir, D./Seyhan S./Altınok Çalışkan, E./Yağcı, P./Karaca,E. “Disiplin Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s.60.

<sup>347</sup> Eraslan, Y. “Disiplin Hukukunda Tevhidden Cezalandırma.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 13, 2019, ss. 167-186.

<sup>348</sup> İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2020/2080, K:2022/3186, 22.12.2023 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, E:2021/1122, K:2023/2585, 11.10.2023 tarihli kararı, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin E:2021/2501, K:2023/2043, 07.07.2023 tarihli karar, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2.İdari Dava Dairesinin E:2021/3669, K:2023/1605, 28.04.2023 tarihli karar

<sup>349</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2016/2457, K:2019/4133, 10.06.2019 tarihli karar, benzer ifadeler için bkz. Danıştay 12. Dairesi E:2019/1979, K:2019/3458, 08.05.2019 tarihli karar, Danıştay 12.Dairesi E:2016/2211, K:2019/2461, 03.04.2019 tarihli karar, Danıştay 12. Dairesi E:2016/4926, K:2019/2460, 03.04.2019 tarihli karar, Danıştay 12. Dairesi 04.10.2018 tarih ve E:2015/1109, K:2018/3615, 04.10.2018 tarihli karar

*nitelendirmenin ayrı ayrı yapılması gerekmekte birlikte, sonuçta tek bir disiplin cezası teklifinde bulunulması mümkün olduğu gibi disiplin cezası vermeye yetkili disiplin amir veya kurullarının da fiilin sübûta erdiğine kanaat getirmeleri halinde tek bir ceza verebilmeleri mümkündür. Tevhiden verilen ceza davacı fiillerine ilişkin olarak teklif edilen disiplin cezalarından en ağırı olmaktadır.”* değerlendirmelerinde bulunmuştur.

Uygulamada, disiplin suçu teşkil eden fiillerin tümü için en ağır olan ceza uygulanmakta ise de, tevhiden cezalandırmada idarenin geniş takdir yetkisi mevcut olduğundan, disiplin suçu teşkil eden fiillerin tümü için hafif disiplin cezası gerektiren fiilin karşılığındaki disiplin cezasının da tevhiden ceza olarak verilebileceği görüşü mevcuttur.<sup>350</sup>

Öte yandan; kişi hakkında açılan soruşturma sonucunda; şahsın işlemiş olduğu fiiller nedeniyle 1702 sayılı Kanun’un 20/1<sup>351</sup> maddesi uyarınca üç kez “ihtar” cezası ile cezalandırılması gerektiğinden bahisle aynı Kanun’un 20/1. maddesi uyarınca tevhiden “ihtar” cezası ile cezalandırılmasının teklif edilip söz konusu teklif değerlendirilerek davacının fiillerinin karşılığının 1702 sayılı Kanun’da bulunmaması nedeniyle tevhiden 657 sayılı Kanun’un 125/B-a maddesi uyarınca kınama cezasıyla cezalandırılmasına dair işleme karşı açılan davada, ilk derecemahkemesi tarafından tevhiden cezalandırma yönteminin yasal olmadığı ve 657 sayılı Kanun ve 1702 sayılı İlk Ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun gibi tamamen birbirinden farklı hükümler içeren Kanunlarda düzenlenen fiiller için tevhiden ceza verilemeyeceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline ilişkin verilen hükme karşı temyiz yoluna başvurulduğu, temyiz neticesinde Danıştay’ın;<sup>352</sup>“(…)Nitekim Anayasal bir hak olan “hak arama hürriyeti” gereği kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştıracak şekilde karar verilmesine hukuken olanak bulunmadığından, ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesinin bu kişiler lehine bir durum olması karşısında, bu disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davalarda tevhiden ceza verilemeyeceği ve her fiil için ayrı ceza verilmesi gerektiği yolunda karar verilmesi, dava açan kişiler aleyhine sonuçlar doğuracağından söz konusu Anayasal hakka aykırılık teşkil edeceği açıktır.” gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin dava konusu işlemin iptali yönünde hüküm vermesinde hukuki yerindelik bulunmadığı sonucuna varmıştır.

<sup>350</sup> Eraslan, Y. “Disiplin Hukukunda Tevhiden Cezalandırma.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 13, 2019, ss. 167-186, s.171.

<sup>351</sup> 1702 sayılı İlk Ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun’un 20.maddesinde; “İhtar ve tevbih cezaları şu hareketlere karşı verilir. 1 -Talimatname ve emirler mucibince yapılması lazım olan vazifelerin ifasında kusur etmek (bu halin neticesinde bir şahıs veya müessese zarar görürse zararın mahiyet ve derecesine göre daha ağır ceza verilebilir); 2 - Mektep dahil ve haricinde muallimlik vakarına uymayacak hareketlerde bulunmak; 3 - Arkadaşlarına ve talebesine karşı kaba muamelede bulunmak ve kaba lisan kullanmak; 4 - Amirlerine karşı hürmetsiz tavır göstermek; 5 - Talebenin vazifelerini tashih etmemek; 6 - Yoklama ve imtihan evrakını idareye vaktinde teslim etmemek; 7 - Vazifeye geç gelmek veya vazifeden erken çıkmak. Yukarıdaki hallerin ilk defasında ihtar. Tekrarında tevbih cezası verilir. “ hükümü yer almaktadır.

<sup>352</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2012/3026, K:2015/3052, 13.05.2015 tarihli karar

Disiplin hukukunailişkin mevzuatta, tevhidden cezalandırmaya ilişkin bir yasal düzenlemeye yer verilmemiş ancak bu konu yargı kararlarında işlenmiştir. Mahkeme kararlarında doğrultusunda Milli Eğitim Bakanlığı İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünün 26.07.2012 tarihli Genelgesi yayımlanmıştır. Bu genelgede, soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlarda işlenen fiillerin yalnızca aynı kanunda yer alan eylemlere uyarlanarak ‘tevhidden’ teklif getirilebileceği ve disiplin amirince de yalnızca aynı kanunda yer alan fiiller nedeniyle ‘tevhidden cezalandırma’ yönteminin uygulanabileceği, farklı kanunlarda düzenlenen fiiller için bu yollara başvurulamayacağı belirtilmiştir.

## 2. Geri Alma Yasağı İlkesi

### a. Genel Olarak İşlemin Geri Alınması

İdari işlemin geri alınması, hukuka aykırı şekilde tesis edilen bir idari işlemin başka bir idari işlem ile yapıldığı andan itibaren hukuk âleminden silinmesini ifade eder.<sup>353</sup>

Çağlayan’ göre; “İdari işlemin geri alınması, işlemin yapıldığı tarihten itibaren (ex tunc) ortadan kaldırılması, hukuk âleminden çıkarılması, veya bir idari işlemin başka bir idari işlemle hükümsüz hale getirilmesi, yapıldığı tarihten itibaren hukuk alanından silinmesi” anlamına gelmektedir.<sup>354</sup>

İdari işlemin geri alınması ile hukuka aykırı işlem ortadan kalkar, idari işlemin mahkeme tarafından iptal edilmesi ile aynı neticeyi ihtiva eder.

İdari işlemin geri alınması konusunda tartışmalı olan husus idari işlemin hangi sürede geri alınabileceği hususudur.

Mahkeme kararlarında ve doktrinde, hak doğurucu fakat hukuka aykırı idari işlemlerin geri alınması konusundadava açma süresi ve makul süre gibi iki farklı kriter belirtilmekle birlikte; hak doğurmayan, hatta kişilere bir külfet yükleyen veya bir yaptırım öngören işlemlerin her zaman geri alınabileceği, hukuka uygun olarak tesis edilen ve kişiler için hak yaratıcı nitelikte olan işlemlerin ise hiçbir zaman geri alınmayacağı kabul edilmektedir.<sup>355</sup>

<sup>353</sup> Gündüz, F. E. “Disiplin Cezalarının Geri Alınması.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 20, sayı 1, 2016, ss. 411-424, s.412.

<sup>354</sup> Çağlayan, R. “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 4, sayı 1-2, 2000, ss. 43-58, s.43.

<sup>355</sup> Altındağ, H. “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata.” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 20, sayı 4, 2016, ss. 81-98, s.83.

## b. Disiplin Cezası İşleminin Geri Alınması

Doktrinde, disiplin cezaları hukuka aykırı tesis edilse bile disiplin cezalarının geri alınmayacağı, disiplin cezasının, cezayı veren kamu makamı için de bağlayıcı ve kat'imahiyette olduğu disiplin cezalarının geri alınmalarının veya değiştirmelerinin kural olarak mümkün olmadığı kabul edilmektedir.<sup>356</sup>

İdari müeyyide türlerinden biri olan disiplin cezalarına has olan bu özelliğin, idari işlem ve kararların geriye alınabilirliği kuralının istisnası olduğu söylenebilir.<sup>357</sup>

Danıştay; disiplin cezasının hem kişinin lehine olacak şekilde hafifletilmesi veya ortadan kaldırılmasını hem de kişinin aleyhine olarak daha ağır nitelikte bir ceza verilmesini kabul etmemektedir.<sup>358</sup>

Bu konuya ilişkin olarak, Danıştay kararında;<sup>359</sup>“(…) Disiplin cezaları, kamu görevlilerinin mevzuata, çalışma düzenine, hizmetin gereklerine aykırı fiillerine karşı düzenlenen idari yaptırımlardır. Kamu hizmetlerinden sürekli uzaklaştırılabilmek gibi ağır sonuçlara neden olabilen disiplin cezaları, ağırlığı ve önemi sebebiyle Anayasa'nın 38. maddesindeki suç ve cezalara ilişkin kurallara tabi tutulmuşlardır. Danıştayın yerleşik içtihatlarıyla da kabul edildiği üzere ilgili 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 bir başka disiplin cezası verme yoluna gitmeleri kural olarak olanaksızdır. Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği diğer idari işlemlerden farklı olup, disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organların oluşumu, çalışma usulü, karar oluşturulması, bu kararlara itiraz ve bütün bu sürecin 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. Yetkili disiplin amiri ya da kurullarınca verilen disiplin cezaları ancak; bir yasama tasarrufu olan disiplin affı kanunu ile, bir yargı (iptal) kararı ile ya da 657 sayılı Kanun'un 133. maddesinde öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda sicil dosyasından silinmesi hallerinde ortadan kalkabilir.” ifadelerine yer vererek, disiplin cezalarının idari işlemle geri alınmayacağını kabul ettiğini ortaya koymuştur.

<sup>356</sup> Varkal, E. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (UNİKA Toplum ve Bilim) Dergisi, cilt 2, sayı 2, 2022, ss. 74-86, s.82.

<sup>357</sup> Durmuş, A. A. “Memur Disiplin Hukuku”, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 304.

<sup>358</sup> Gündüz, F. E. “Disiplin Cezalarının Geri Alınması.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 20, sayı 1, 2016, ss. 411-424, s.421.

<sup>359</sup> Danıştay 12. Dairesi, E:2016/7512, K:2018/3400, 03.10.2018 tarihli karar

Disiplin cezalarının ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>360</sup>“(…) Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği diğer 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 sürekoşulları ile disiplin cezası işlemi sıkı şekil şartına bağlı olarak uygulanabilmektedir. Bu özellik, disiplin cezasının yeni bir idari işlemle ortadan kaldırılmasına engeldir. Yetkili disiplin amiri ya da kurullarınca verilen disiplin cezaları ancak; a) Bir Yasama tasarrufu olan Disiplin Affi Kanunu ile; b) Bir Yargı (iptal) kararı ile; c) İlgili personel hakkında verilmiş ve uygulanmış olan disiplin cezasının ağırlığına göre belli süreler geçtikten sonra 657 sayılı Kanun’un 133. maddesinde öngörülen sürelerde; (uyarma ve kınama cezalarında 5 yıl, diğer cezalarda 10 yıl sonra) atamaya yetkili amirin onayı ile sicil dosyasından silinmesi, hallerinde ortadan kalkabilir .” ifadelerine yer vermiştir.

Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 34/1.maddesinde yer alan; “Kesinleşmiş disiplin cezaları, kanuni düzenleme ile yargı kararlarının gerektirdiği durumlar hariç başka bir idari işlemle geri alınamaz, değiştirilemez veya ortadan kaldırılamaz.” hükmünde, disiplin cezalarının kesinleşmesiyle kastedilen, disiplin cezasının idari yönden kesinleşmesidir.<sup>361</sup> 657 sayılı Kanun’un 135.maddesi uyarınca, disiplin cezasının tebliğ edildiği tarihten itibaren yedi gün içinde cezaya itiraz edilebilir, süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. Yönetmeliğin ilgilihükmüne göre, kesinleşen disiplin cezaları bir başka idari işlemle geri alınamayacak, değiştirilemeyecek veya ortadankaldırılmayacaktır.

Disiplin cezalarının başka bir idari işlemle geri alınamayacağı, değiştirilemeyeceği veya ortadankaldırılmayacağı görülmekle birlikte, süresi içinde olmak şartıyla disiplin cezaları itiraz, dava açma veya sicilden silinmesi yoluyla geri alınabilir.<sup>362</sup>

Disiplin cezalarına yapılan itiraz, disiplin cezasına karşı açılacak dava ve disiplin cezalarının sicilden silinmesine ilişkin hukuki yollardan kısaca bahsetmek gerekmektedir.

Disiplin cezasına karşı yapılacak itiraz yolu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda düzenleme altına alınmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 135.maddesinde; ‘Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. İtirazda süre, kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden

<sup>360</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2012/13246, K:2016/3385, 30.05.2016 tarihli karar

<sup>361</sup> Çınarlı, S., & Azak, K. “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme.” Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 2021, ss. 15-31, s. 28.

<sup>362</sup> Kaya, C. “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler.” Amme İdaresi Dergisi, 2005, ss. 61- 87, s. 69.

*itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.”*hükmüne yer verilerek, disiplin cezası hakkında (uyarı, kınama ve maaştan kesim, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası) itiraz yoluna ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, disiplin cezasına itiraz edilmemesi halinde idari yönden kesinleşeceği belirtilmiştir.

Disiplin cezasına karşı yapılan itiraz neticesinde, itiraz mercileri cezayı hafifletebilir veya cezayı tamamen kaldırabilir ancak cezayı ağırlaştıramaz. Buna ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>363</sup>“(…) Bakılan olayda, davacının, (...) tarihli ve (...) sayılı makam onayı üzerine Personel GenelMüdürlüğü'nün (...)tarihli ve (...) sayılı yazısı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/A-(f) maddesi uyarınca “uyarma” cezasıyla cezalandırıldığı, bu uyarma cezasına karşı yaptığı itiraz nedeniyle; davacıya verilen uyarma cezasının sehven verildiğinden bahisle cezanın Sağlık Bakanlığı'nın (...)tarihli ve (...) sayılı onayı ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/B-(a) maddesi uyarınca “kınama” cezasıolarak değiştirildiği anlaşılmaktadır. Bu duruma göre, davacıya daha önce 657 sayılı Kanun'un 125/A-(f) maddesi uyarıncaverilmiş olan “uyarma” cezasının tebliği üzerine davacının bu cezaya karşı aynı Kanununun 135. maddesi uyarınca “itiraz” yoluna başvurduğundan, anılan ceza davacı açısından bağlayıcı ve kesin nitelikte olup; davacının itirazı yetkili disiplin kurulunca görüşülüp itiraz hakkında bir karar verilmesi gerekirken, bu hususlar göz ardı edilerek uyarma cezasının sehven verildiğinden bahisle davacının aleyhine olacak biçimde bu kez 125/B-(a) maddesi gereğince daha ağır bir ceza olan “kınama” cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık“ bulunmadığına karar vermiştir.

657sayılı Kanun'da hangi disiplin cezalarına itiraz edilebileceği sınırlı olarak sayılmıştır. Bu sebeple uyarma, kınama, maaştan kesme cezasına ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı itiraz yoluna başvurulabilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memurluktan çıkarma cezasına karşı herhangi bir idari itiraz usulü öngörülmemiştir.<sup>364</sup> Bu konuya ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>365</sup>“(…) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesinde; hangi disiplin cezalarına karşı itiraz yolunun açık olduğu belirtilmiş olup,Devlet memurluğundan çıkarma cezası bu kapsamda sayılmamış, davalı idare tarafından da dava konusu edilen 15/08/2018 tarihli cevabi yazıda bu husus açıkça belirtilmiştir. “ ifadelerine yer verilerek, devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı itiraz yolunun açık olmadığı ortaya konulmuştur.

<sup>363</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2012/4485, K:2016/852, 18.02.2016 tarihli karar

<sup>364</sup> Usman, Y. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri”, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2019, s.74.

<sup>365</sup> Danıştay 12. Dairesi E:2020/73, K:2023/5808, 09.11.2023 tarihli karar

Burada üstünde durulması gereken bir diğer konu ise, disiplin cezasına karşı yapılan idari itiraz kesinleşmeden dava açılması halinde ortada kesinleşmiş bir disiplin cezası olup olmadığı hususudur.

Kişinin kademe ilerlemesi cezasıyla tecziye edilmesine ilişkin itiraz ettiği ancak itirazdan sonra karar verme süresi beklenmeden dava açılması halinde Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi kararında;<sup>366</sup>“(…) 657 sayılı Kanun’un 135. maddesinde, disiplin cezalarına itiraz, itiraz merci ve itirazın tâbi olacağı süre yönlerinden “özel” bir düzenleme yapılmış ve söz konusu disiplin cezalarının usule ve yasaya aykırı olduğu iddiasıyla, yasal süresi içerisinde doğrudan doğruya dava açmak veya yetkili mercie itirazda bulunmak hususunda seçenekler tanınmıştır.657 sayılı Kanun’un 135. maddesinde yer alan “özel” düzenleme gereği, maddede zikredilen cezalara karşı idari aşamada tanınan itiraz hakkının kullanılmasının tercih edilmesi halinde, itiraz mercileri tarafından değerlendirme yapılarak tesis edilen işlemin cezalar hakkında nihai işlem niteliğinde olduğu ve bu nihai işlemin, tebliğ tarihini takip eden 60 günlük süre içinde dava konusu edilebileceği açık olup; söz konusu maddede itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorunda oldukları yolundaki düzenleme uyarınca itiraz mercileri tarafından itiraz dilekçesi incelenmek suretiyle bir değerlendirme yapılmaması halinde ise ceza kesinleşmeyecek, uygulanabilirlik özelliği taşımayacaktır.Bu durumda, 7 günlük süre içinde itiraz edilmeyen disiplin cezalarının kesinleşecek olması, itiraz edilen disiplin cezalarının ise, ancak itiraz mercilerinin bu konuda verecekleri karar üzerine kesinleşecek olması ve cezanın kesinleşmesi halinde ancak dava konusu yapılabilecek olması karşısında, dava konusu disiplin cezasına yapılan itiraz hakkında henüz bir karar verilmediği ve bu nedenle bu aşamada henüz kesinleşmiş bir disiplin cezasının varlığından söz etmeye olanak bulunmadığı“ gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar vermiştir.

Bu bağlamda, kişinin kendisine verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının hukuka aykırı olduğunu belirterek yasal süresi içinde itiraz etmesi üzerine itirazının zımnen reddedilmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açtığı davanın ortada henüz kesinleşmiş bir işlem bulunmadığı gerekçesiyle usulden reddedilerek uyuşmazlığın esasının incelenmemesi nedeniyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunulduğu, Anayasa Mahkemesinin kararında;<sup>367</sup>“(…) 657 sayılı Kanun’un 135. maddesi ile disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazın süresi bakımından özel bir düzenleme getirildiği, yapılan itirazların itiraz mercileri tarafından otuz gün içinde sonuçlandırılmasının zorunlu olduğunun belirtildiği, söz konusu maddede, bu kurala uyulmaması hâlinde disiplin cezası işleminin uygulanıp uygulanmayacağına, kesinlik kazanıp kazanmayacağına ve

<sup>366</sup> Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi E:2017/2739, K:2018/487, 20.02.2018 tarihli karar

<sup>367</sup> AYM, Solmaz Güntemur, B.No: 2018/12262, 3/12/2020 tarihli karar

ilgililerin dava açmak için ne kadar süre beklemek zorunda olduklarına dair hüküm getirilmediği gibi dava açma haklarını kısıtlayıcı herhangi bir hükme de yer verilmediği, 2577 sayılı Kanun'un 11.<sup>368</sup> maddesinde idari bir işleme ilgililerce yapılacak itirazların altmış gün içinde cevaplandırılmaması hâlinde reddedilmiş sayılacağı hükmü yer almakta olup hükmün amacı idarenin cevap vermeyerek ya da işlem tesis etmeyerek belirsiz bir sürede ve bazen keyfiliğevaracak şekilde tek taraflı iradesi ile dava açma hakkının kısıtlanmasının önüne geçmek olduğu, istinaf mahkemesinin somut davada iptali istenen idari işlemin kesinlik niteliğini taşıyıp taşımadığının, dolayısıyla davaya konu edilebilirliğinin değerlendirilmesiyle ve 2577 sayılı Kanun'da düzenlenen usul kurallarının uygulanmasıyla ilgili bu şekilci yorumunun başvuru hukuksal durumunu etkileyen idari işlemde doğan uyuşmazlığı mahkeme önüne taşımamasını engellediği, bu durumun başvurucuya ağır bir külfet yüklediğinin değerlendirildiği, bu sebeple kişinin mahkemeye erişim hakkına yapılan müdahalenin ölçüsüz olduğu sonucuna varıldığı" gerekçesiyle kişinin Anayasa'nın 36. maddesinde teminat altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamında yer alan mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine hükmetmiştir.

Disiplin cezalarının kamu görevlisinin özlük dosyasından silinmesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 133.maddesinde düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 133.maddesinde yer verilen hükümde; "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 kılacak 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." düzenlemesine yer verilmiş, belli sürelerin geçmesinden sonra başvuru halinde disiplin cezasının özlük dosyasından silinebileceği ortaya konulmuştur.

Bu konuya ilişkin olarak Danıştay kararında;<sup>369</sup>"(...)Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünde değerlendirilmesinden, verilmiş olan disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesi için, ilgililerin belli süreler içerisindeki davranışlarının silinme isteğini haklı kılacak nitelikte görülmesi

<sup>368</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Üst makamlara başvurma" kenar başlıklı 11. maddesinde; "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. 2. Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. 3. İsteğin reddedilmesi veya reddedilmiş sayılması halinde dava açma süresi yeniden işlemeye başlar ve başvurma tarihine kadar geçmiş süre de hesaba katılır." hükmü yer almaktadır. (8/7/2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle bu fıkrada yer alan "Altmış" ibaresi "Otuz" şeklinde değiştirilmiştir. ) hükmü yer almaktadır.

<sup>369</sup> Danıştay 5. Dairesi E:2016/29796, K:2018/4097, 23.01.2018 tarihli karar

gerekmektedir. Bu durumda; davacının, kınama cezası aldığı tarihten, cezasının özlük dosyasından silinmesi istemiyle davalı idareye başvurduğu tarihe kadar geçen süre dahilindeki, sicil, ödül ve takdirnameler, alınmış adli ve idari cezalar, geçirilen ve devam eden soruşturmalarına ilişkin bilgiler temin edilerek, davranışlarının silinme isteğini haklı kılacak nitelikte olup olmadığının değerlendirilmesi gerekirken, böyle bir inceleme yapılmaksızın verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.” gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

Disiplin cezalarının hukuk aleminden silinmesi için izlenecek diğer yol da disiplin işlemine karşı idari yargıda iptal davası açmaktır.

2577 sayılı Kanun’un 2. maddesinde yer alan; ‘‘İdari dava türleri şunlardır: a) İdarî işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları, b) İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar. ‘‘ düzenlemesiyle idari dava türleri tasnif edilmiştir.

İdari işlem türlerinden biri olan disiplin cezaları hakkında, idare mahkemesinde dava açılabilir. Disiplin cezasına karşı açılan dava Mahkeme tarafından reddedilirse, davacı ve davalı yönünden yeni bir hukuki vaziyet oluşmaz. Ancak mahkeme kararıyla disiplin cezasının iptal edilmesi halinde, disiplin cezasına ilişkin kayıtlar kamu görevlisinin sicilinden çıkarılır ve disiplin cezasına meydana getirdiği hukuki neticeler geriye etkili olarak ortadan kalkar.<sup>370</sup>

### 3. Gerekçe İlkesi

#### a. Genel Olarak Gerekçe İlkesi

Gerekçe, işlem nedeninin işlem metninde gösterilmesi olarak tanımlanabilir.<sup>371</sup>

İşlemin gerekçeli olması, işlemin muhâtabını iknaya yardımcı olmasının yanında, ilgilinin savunma hakkını ve hak arama özgürlüğünü kullanabilmesi açısından da önem arz etmektedir.

Genel İdari Usul Tasarısının ‘‘İdari İşlemin Gerekçesi’’ başlıklı 35. maddesinde;<sup>372</sup> ‘‘Her idarî işlem gerekçeli olmak zorundadır. İlgiliye tebliğ edilen işlem metninde, idarenin o işlemi yapmasını gerektiren maddî ve hukukî sebepler açık ve anlaşılabilir şekilde yer alır. Ancak, ilgilinin talebine

<sup>370</sup> Yıldız, Ç. ‘‘Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi’’, Seçkin Yayınları, Ankara 2022, s. 102.

<sup>371</sup> Evren, Ç. ‘‘İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri.’’ Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 91, 2010, ss. 110-145, s.136.

<sup>372</sup> <https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/> (erişim tarihi 25.05.2024)

*uygun olarak yapılan işlemler, ilgililerin haklarını etkilemeyen işlemler, düzenleyici işlemler, seçim işlemleri, not verme işlemleri ve ivedi yapılması gereken işlemlerde gerekçe gösterilmeyebilir.”* hükmüne yer verilerek, idari işlemin gerekçeli olması zorunluluğu açıkça belirtilmiştir.

Hukukumuzda idari işlemlerin gerekçeli olmasına ilişkin umumi bir düzenlememevcut değildir. Fakat bazı yasa ya da yönetmeliklerde özel olarak işlemlerin gerekçeli olmasının arandığı görülmektedir. Buna örnek olarak; Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 52.maddesinde,<sup>373</sup> Kurul kararlarının, kararının gerekçesini ve hukuki dayanağını içermesi gerektiği hükmü, Kamu İhale Kanunu’nun 40.maddesinde,<sup>374</sup> ihale kararında, hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle ihalenin yapıldığının belirtilmesi gerektiği hükmü ile Gümrük Kanunu’nun 6.maddesinde<sup>375</sup> ise, gümrük mevzuatının uygulanmasına ilişkin talebin gümrük idareleri tarafından başvuruların reddine ilişkin kararın ve kişinin aleyhine olarak verilen yazılı kararların gerekçeli olarak verileceği ve ve bu hususun kararda belirtilmesi gerektiği hükmü gösterilebilir.<sup>376</sup>

<sup>373</sup> 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun’un 52.maddesinde; “Kararlar aşağıdaki hususları ihtiva eder: a) Kararı veren Kurul üyelerinin adları ve soyadları, b) İnceleme ve araştırmayı yapanların adları ve soyadları, c) Tarafların ad ve unvanları ile ikametgahları ve ayırıcı nitelikleri, d) Tarafların iddialarının özeti, e) İnceleme ve tartışılan ekonomik ve hukuki konuların özeti, f) Raportörün görüşü, g) İleri sürülen bütün delillerin ve savunmaların değerlendirilmesi, h) Gerekçe ve kararın hukuki dayanağı, ı) Sonuç, k) Varsa karşı oy yazıları. Verilen karar ile taraflara yüklenen görevler ve tanınan haklar şüphe ve tereddüde yol açmayacak şekilde açık yazılmalıdır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>374</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 40.maddesinde; “ 37 ve 38 inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılır. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir. Bu Kanunun 63 üncü maddesine göre ihale dokümanında yerli istekliler lehine fiyat avantajı sağlanacağı belirtilen ihalelerde, bu fiyat avantajı da uygulanmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır. En düşük fiyatın ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak değerlendirildiği ihalelerde, birden fazla istekli tarafından aynı fiyatın teklif edildiği ve bunların da ekonomik açıdan en avantajlı teklif olduğu anlaşıldığı takdirde, ikinci fıkrada belirtilen fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınmak suretiyle ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenerek ihale sonuçlandırılır. İhale komisyonu gerekçeli kararını belirleyerek, ihale yetkilisinin onayına sunar. Kararlarda isteklilerin adları veya ticaret unvanları, teklif edilen bedeller, ihalenin tarihi ve hangi istekli üzerine hangi gerekçelerle yapıldığı, ihale yapılmamış ise nedenleri belirtilir. İhale yetkilisi, karar tarihini izleyen en geç beş iş günü içinde ihale kararını onaylar veya gerekçesini açıkça belirtmek suretiyle iptal eder. İhale; kararın onaylanması halinde geçerli, iptal edilmesi halinde ise hükümsüz sayılır. İhale kararları ihale yetkilisince onaylanmadan önce idareler, ihale üzerinde kalan istekli ile varsa ekonomik açıdan en avantajlı ikinci teklif sahibi isteklinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığını teyit ettirerek buna ilişkin belgeyi ihale kararına eklemek zorundadır. İki isteklinin de yasaklı çıkması durumunda ihale iptal edilir.” hükmü yer almaktadır.

<sup>375</sup> 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 6.maddesinde; “ 1. Gümrük idarelerinin gümrük mevzuatının uygulanmasına ilişkin bir karar vermesini talep eden her kişi, kararın verilebilmesi için gerekli bütün bilgi ve belgeleri söz konusu idarelere ibraz etmek zorundadır. 2. Karar alınması talebinin yazılı olarak yapılması gerekir. Gümrük idareleri, söz konusu talebe ilişkin başvurunun kendilerine ulaştığı tarihten itibaren otuz gün içinde karar alırlar. Verilen kararlar başvuru sahibine yazılı olarak tebliğ edilir. Ancak, gümrük idareleri tarafından bu süreye uyulması mümkün değilse; belirtilen süre aşılabilir. Bu durumda, söz konusu idareler, yukarıda belirlenen sürenin dolmasından önce başvuru sahibine süre aşımını haklı kılan gerekçeler ile talep hakkında karar vermek için gerekli gördükleri ek süreyi de belirterek bilgi verirler. 3. Gümrük idareleri tarafından gerek başvuruların reddine ve gerekse muhatap kişinin aleyhine olarak verilen yazılı kararlar, Onikinci Kısımda belirtilen şekilde itiraz yolu açık olmak üzere gerekçeli olarak alınır ve bu hususlar kararda belirtilir. 4. Alınan kararlar gümrük idareleri tarafından derhal uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

<sup>376</sup> Üstün, G. / Seçkin, S. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi.” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt 21, sayı 2, 2015, ss. 509-534, s. 525.

## **b. Disiplin Cezasında Gerekçe İlkesi**

Bir idari işlem olan disiplin cezası işleminin gerekçeli olması, hakkında disiplin cezası işlemi tesis edilen kimse açısından önemli bir işleve sahiptir. Disiplin cezasıyla tecziye edilen kimsenin, itiraz veya dava hakkını kullanıp kullanmayacağını belirlemesi yönünden disiplin cezasının gerekçesinin bildirilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda disiplin cezasına dair işlemin gerekçeli olması gerektiğine ilişkin bir hüküm yer almamakta ise de, 30/4/2021 tarihli ve 31470 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 23.maddesinde yer alan; *“(1) Karar, oylama tarihini izleyen yedi gün içinde gerekçeli olarak, karara karşı başvuru yolları ve süreleri ile oy birliği veya oy çokluğu ile alındığı da belirtilmek suretiyle raporör tarafından yazılır ve başkan ile üyeler tarafından imzalanır. Kararda karşı oy kullananların görüşlerine de yer verilir.”* düzenlemesi ile 27.maddesinde yer alan; *“(1) Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına ilişkin olarak; a) Ceza teklifinin ilgili disiplin kurulunca kabul edilmesi üzerine ceza vermeye yetkili amirler, 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinin üçüncü fıkrası hükmünü de dikkate alarak yapacağı değerlendirmeye göre cezayı verir veya gerekçesini de belirtmek suretiyle reddeder.b) Ceza teklifinin disiplin kurulunca reddedilmesi üzerine ceza vermeye yetkili amirler, 657 sayılı Kanun ile bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uyulmak kaydıyla gerekçesini de belirterek, başka bir disiplin cezası vermeye veya disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar vermeye yetkilidir. (2) Yüksek disiplin kurulu tarafından, Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesi isteminin reddine karar verilmesi üzerine ceza vermeye yetkili amirler, 657 sayılı Kanun ile bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uyulmak kaydıyla gerekçesini de belirterek, başka bir disiplin cezası vermeye veya disiplin cezası verilmesine yer olmadığına karar vermeye yetkilidir.”* düzenlemesiyle disiplin kurullarının kararlarının ve disiplin kurullarının ceza teklifini reddi üzerine disiplin amirince tesis edilecek işlemin gerekçeli olması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Öte yandan, 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 6.maddesinde yer alan; *“(1) Bu Kanun ile disiplin cezası vermeye yetkilendirilen disiplin amirleri veya kurulları, disiplin cezası uygulanması ile ilgili takdir haklarını ölçülü, adaletli ve hakkaniyetli bir şekilde kullanırlar. (2) Takdir hakkı mutlaka gerekçeli olarak kullanılır. (3) Takdir hakkı kullanılırken; a) Disiplinsizliğin işleniş biçimi, b) Disiplinsizliğin işlendiği zaman ve yer, c) Disiplinsizliğin hizmete olumsuz etkisinin ağırlığı, ç) Meydana gelen zarar veya tehlikenin ağırlığı, d) Disiplinsizlik yapan personelin kast veya taksire dayalı kusurunun ağırlığı, e) Disiplinsizlik yapan personelin daha önceki disiplin durumu, f) Disiplinsizlik yapan personelin samimi ikrarı ve gösterdiği pişmanlık, gözönüne alınır. (4) İtiraz*

üzerine yetkili makamlar tarafından verilen kararlar hariç olmak üzere, hiçbir idari makam tarafından, disiplin cezası ile ilgili takdir hakkının kaldırılması sonucunu doğuran bir karar verilemez veya uygulama yapılamaz.” hükmü ile aynı Kanun’un 27/3.maddesinde; “Disiplin kurulu kararları gerekçeli olarak yazılır. Ceza verilmesi halinde, gerekçede disiplinsizlik unsurları ile ceza miktarının tayininde esas alınan hususlar gösterilir. Karar, başkan ve üyeler tarafından imzalanır ve ilgililere tebliğ edilir.” düzenlemesine yer verilerek, bu Kanun uyarınca verilen disiplin cezalarında takdir hakkının gerekçeli olarak kullanılacağı ve disiplin kurulu kararlarının gerekçeli olması gerektiği ortaya konulmuştur.

Tesis edilen disiplin işleminde idarenin gerekçeyi bildirmesi halinde, hem kişinin adil yargılanma hakkını işlevsel olarak kullanması sağlanmış olacak hem de kişinin gerekçeyi bilmesi halinde dava açma hakkını kullanmak istememesi halinde yargının iş yükünün azalması sağlanmış olacaktır.

Anayasa Mahkemesine göre; ‘‘mahkemeye erişim hakkının, bir uyuşmazlığı mahkeme önüne taşıyabilmek ve uyuşmazlığın etkili bir şekilde karara bağlanmasını isteyebilmek anlamına geldiği, kişinin mahkemeye başvurmasını engelleyen veya mahkeme kararını anlamsız hale getiren, bir başka ifadeyle mahkeme kararını önemli ölçüde işlevsiz hale sokmalarının mahkemeye erişim hakkını ihlal edebileceği’’<sup>377</sup> bu bağlamda, hakkında tesis edilen disiplin cezasının gerekçesini bilmeyen kimsenin, disiplin işlemini mahkeme önüne taşıyabilmek konusunda karar vermesi ve işlemin gerekçesine karşı savunmalarını ortaya koyması zorlaşabilecektir.

Tesis edilen disiplin cezasında, gerekçenin gösterilmemesi halinde, işlemi inceleyen mahkeme 2577 sayılı Kanun’un 20/1. maddesi<sup>378</sup> uyarınca, işlemin gerekçesini ve bu gerekçeyi tevsik eder mahiyette bilgi/belgelerin bir örneğini idareden isteyebilir.

---

<sup>377</sup> AYM, Özkan Şen, B.No: 2012/791, 7/11/2013 tarihli karar

<sup>378</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 20. maddesinde; ‘‘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.’’ hükmü yer almaktadır.

## SONUÇ

Anayasa Mahkemesinin çok sayıda kararında belirttiği üzere, kamu görevlisi olmak, getirdiği birçok imtiyazlar ve yararlarla birlikte bazı külfet ve yükümlülüklere tahammül etmeyi ve diğer kimselerin tabi olmadığı tahditlere tabi olmayı da gerektirmektedir. Kişi amme görevine kendi iradesi ile katılmakla, bu statünün gerektirdiği imtiyazlardan yararlanmayı ve külfetlere katlanmayı kabul etmiş sayılır.

Öncelikle, 1982 Anayasası'nın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çeşitli maddelerinde, kamu personeli kavramı düzenlendiği maddenin içeriğine göre farklı şekilde tanımlanmakta, bu durum anlam kargaşasına neden olabilmektedir. Bu sebeple, kavram kargaşasının önüne geçebilmek amacıyla kavramların başlıklar altında toplanarak açıklanması yerinde olacaktır.

Kamu hizmetlerinin aksamadan yerine getirilmesi, sürekliliğinin sağlanması amacı ile kanunlarla, Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle, yönetmeliklerle kısaca mevzuatta bir takım yükümlülükler ve yasaklar öngörülmüştür. Mevzuatın öngördüğü yükümlülükleri yerine getirmeyenlere ve yasalara uymayanlara çeşitli mevzuatlarda disiplin cezaları öngörülmüştür.

Disiplin hukuku kapsamında, kişilere uygulanan yaptırımlar (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında uyarma cezası, kınama cezası, maaştan kesme cezası, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memuriyetten çıkarma cezası) ceza hukuku kapsamında uygulanan yaptırımlar kadar ağır olmasa bile kamu görevlisinin haklarını sınırlamakta (belli süre belli görevleri yapamama gibi) veya engellemektedir. Bu kapsamda, kamu görevlisinin bazen manevi, bazen maddi olarak etkileyen bazen de bazı görevleri yapmamasına sebebiyet veren disiplin cezalarının tesis edilmesine kadar geçen sürecin belli ilkelere bağlı olması gerekmektedir.

Bu çalışmada yer verilen, disiplin hukukuna uygulanan ilkelerin bazıları evrensel hukuk metinlerinde, bazıları Anayasamızda, bazıları ise farklı ve dağınık yasal düzenlemelerde yer almaktadır. Bunların dışında yer alan bir kısım ilkeler iseyargı içtihatları ile ortaya çıkmıştır.

Kamu görevlisi olarak görev yapan kimsenin meslek hayatını önemli ölçüde etkileyecek disiplin hukukuna ilişkin uygulama alanı bulan prensipayrıntılı olarak yer veren umumi bir düzenleme bulunmamaktadır. Disiplin hukukuna ilişkin ilgili mevzuatlar incelendiğinde; devlet memurları, askeri personel, kolluk personeli, yükseköğrenim görevlileri, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarında görev yapan vb. kamu görevlileri için ayrı ayrı hazırlanmış yasal düzenlemelerin var olduğu görülmektedir. Farklı alanlarda görev yürütmekte olan her bir kamu görevlisine ilişkin olarak yaptığı görevin niteliğine göre, farklı disiplin suçlarının ve cezalarının tatbik edilmesi gerekeceği açısından bakıldığında bu durumun ihtiyacı karşıladığı söylenebilirse de, her bir disiplin mevzuatı açısından

geçerli olan genel ilkelerin düzenlendiği, ana çerçevenin belirlendiği genel birdüzenlenme ile disiplin hukukuna ilişkin ilkelerin yasal zemine kavuşturulması hem uygulamadaki tereddütü ortadan kaldırarak idarenin işleyişini kolaylaştıracak, hem de uygulamada yeknesaklık sağlayacaktır.

Bu çalışmada üzerinde en çok durulan yasal düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda uyarma cezası, kınama cezası, aylıktan kesme cezası, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ve devlet memurluğundan çıkarma cezası olmak üzere beş adet disiplin cezası düzenlenmiştir. Kanunda, her bir disiplin cezasına ilişkin hükümde disiplin cezasına sebebiyet veren fiiller sayılmıştır. Ancak 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde, Kanunda öngörülen ve kişinin disiplin cezasıyla tecziyesini icap ettiren fiil ve hallere "nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara" da aynı cinsten disiplin cezaları verileceği belirtilmiştir. Kanundaki bu ifadenin 'kanunilik' ilkesini zedelediği düşünülmektedir. Öte yandan, 657 sayılı Kanun'da yer verilen disiplin suçlarına ilişkin hükümlerde yer verilen "devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışlarda bulunmak", "memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak" şeklindeki ifadelerin soyut ve genel kavramlar içermesi sebebiyle 'belirlilik' ilkesine aykırılık teşkil ettiği düşünülebilirse de, hükümlerde yer verilen fiillerin somut olarak önceden belirlenmesininve saptanmasının olanaksız olduğu ve söz konusu fiillerin tek tek ortaya konulmasının mümkün olmadığı, bu minvalde kullanılan kavramların kullanılmasında belirlilik ilkesine aykırılık teşkil etmediği kanaatindeyim.

Anayasa'nın 129.maddesinde, kişiye savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği belirlenmiştir. Anayasal bir hak olan savunma hakkının işlevsel bir şekilde kullanılması için kişinin disiplin soruşturmasıyla ilgili olarak evraklara erişimi önem arz etmektedir.657 sayılı Kanun'da disiplin soruşturmaları açısından önemli bir hak olan soruşturma belgelerini tetkik etme hakkı düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 129/2.maddesinde, memurluktan çıkarma disiplin cezasıyla tecziyesi talep edilen memurun tahkikat belgelerini incelemeye sahip olduğu belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemenin lafzi yorumundan hareket edilirse, diğer disiplin cezalarıyla (uyarma cezası, kınama cezası, aylıktan kesme cezası, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası) tecziyesi istenen kamu görevlisininbu hakka sahip olmadığı anlamı çıkartılabilir.4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu kapsamında, memuriyetten çıkarma cezası dışında başka bir disiplin cezasıyla tecziyesi istenen memurun da soruşturma evrakını incelemeye hakkı olduğu söylenebilirse de, memuriyetten çıkarma cezası dışında başka bir disiplin cezasıyla tecziyesi istenen memurun da soruşturma evrakını inceleme hakkına sahip olduğunun 657 sayılı Kanun'da açıkça yer verilmesi yerinde bir adım olacaktır.

Disiplin cezalarının yargı incelemesi dışında bırakılamayacağı anayasal hükümle düzenlenmiştir.2010 senesinde yapılan Anayasa değişikliklerisonucunda, uyarma cezası ve kınama

cezasına karşı da dava yolu açılmıştır. Disiplin cezasının kişinin mesleki hayatındaki sonuçları düşünüldüğünde, uyarma cezasına ve kınama cezası hakkında dava yolunun açılması kamu görevlisi açısından önemli ve olumlu bir adımdır.

657 sayılı Kanun'da, "durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre Kanun'un 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birinin verileceği" düzenlendiği, bu sebeple idare tarafından bu hususlar gözetilerek ölçülülük ilkesine uygun disiplin cezasının tayin edilmesi önem arz etmektedir.

657 sayılı Kanun'da 'şüpheden sanık yararlanır ilkesine' açıkça yer verilmemiş olmakla birlikte, bu ilke disiplin cezaları için de geçerlidir. Kamu görevlisinin ceza kanunu uyarınca mahkum olması veya olmaması hallerinin, ayrıyeten disiplin cezasıyla tecziye edilmesine engel teşkil etmeyeceği 657 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olmakla birlikte, ceza mahkemesi kararının disiplin cezasına ilişkin soruşturma sürecinde bekletici mesele yapılabileceği düzenlenmemiştir. Buna karşın 2547 sayılı Kanun'da 53/A-n bendinde; "Bir fiilden dolayı ilgili hakkında ceza soruşturması veya kovuşturması yapılıyor olması, aynı fiilden dolayı disiplin soruşturması yapılmasına, ceza verilmesine ve bu cezanın yerine getirilmesine engel değildir. Gerekliğinde ceza kovuşturması bekletici mesele yapılabilir. Bu durumda disiplin soruşturmasına ilişkin zamanaşımı süreleri durur." düzenlemesine yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemeyle aynı mahiyette bir düzenlemenin 657 sayılı Kanun'da da yer alması, disiplin soruşturması sürecinde idare tarafından ceza kovuşturmasının 'bekletici mesele' olarak belirlenmesinin önünü açacaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, amme hizmetlerinin gerektirdiği durumlarda, görevi başında durmasında mahzur görülecek kamu görevlileri hakkında uygulanan, ihtiyati bir önlem olarak görevden uzaklaştırma tedbirini öngörmektedir. Bu tedbirin uygulanması için gerekli olan 'kamu hizmetlerinin gerektirdiği haller' ifadesinin, bu tedbirin idarenin takdir yetkisini geniş kullanabileceği bir tedbir haline getirdiği söylenebilir. İdare tarafından 'şüpheden sanık yararlanır' ilkesi gereğince 'kamu hizmetlerinin gerektirdiği haller' ifadesinin dar yorumlanması gerekmektedir. Aksi takdirde, soruşturma safhasında henüz kamu görevlisi bir disiplin cezasıyla tecziye edilmemişken kişinin kamu görevinden uzak kalması sonucu doğmaktadır. Bu nedenle, görevden uzaklaştırma tedbirinin idare tarafından istisnai olarak uygulanan bir tedbir olarak görülmesi gerekmektedir.

Hukuka aykırı delillerin kullanılmaması ilkesine ilişkin olarak, bu ilkeye ilişkin disiplin mevzuatında açık hüküm olmamakla birlikte Anayasa Mahkemesi, hukuka mugayir şekilde ulaşılan delillerin yürütülen disiplin soruşturmasında muteber delil olarak kabul edilemeyeceğini ve hukuka mugayir şekilde elde edilen deliller esas alınarak işlem tesis edilemeyeceğini açıkça belirtmiş olmakla birlikte, bu hususun açıkça mevzuatımızda düzenlenmesi, idare açısından oluşabilecek tereddütleri ortadan kaldırmak açısından önemli bir rol oynayacaktır.

İdare hukukunda kaide olarak, idari işlemin hukuki incelemesi işlemin tesis edildiği tarihte mer'i olan mevzuat uyarınca yapılacaktır. Ancak bu kuralın istisnası lehe kanunun uygulanması ilkesidir. Bu ilke ceza kanununda ceza hukuku alanında tesis edilen yaptırımlar kapsamında açıkça düzenlenmiş iken, disipline ilişkin mevzuatta açıkça düzenlenmemiş, yargı içtihatlarında kabul görmüştür. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 7.maddesine benzer bir düzenlemenin disiplin cezaları açısından da yasal düzlemde hüküm altına alınması yerinde olacaktır.

Anayasa'nın 40.maddesinde, kamunun işlemlerinde, alakalı kimselerin hangi yasal yollara ve makamlara başvuracağını ve başvuru sürelerini göstermek zorunda olduğu açıkça düzenlenmiştir. Kamu görevlisinin disiplin cezasıyla tecziyesine ilişkin işlemde, disiplin cezasına karşı başvurulacak idari ve yargısal yolun belirtilmesi gerekmektedir. Disiplin cezasına karşı yargısal yolun gösterilmemesi halinde bu durum, işlemin mahkeme tarafından doğrudan iptali sonucunu doğurmayacak, sadece öğrendiğini belirttiği tarihten itibaren öğrendiği varsayılarak, dava açma süresi o tarihten itibaren başlatılacaktır.

657 sayılı Kanun'da, kamu görevlisine verilen uyarma cezası, kınama cezası ve maaştan kesme cezasına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı ise yüksek disiplin kuruluna itiraz yoluna gidilebileceği düzenlenmiş iken, memuriyetten çıkarma cezası hakkında bir idari itiraz yolu belirtilmemiştir. Memuriyetten çıkarma cezası hakkında da dava yolu dışında itiraz yolunun daöngörülmesi yerinde olacaktır.

Disiplin cezaları açısından aleyhe bozma yasağının idare açısından geçerli olduğu görülmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İtiraz" başlıklı 135.maddesinde yer alan; *"Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir. (...) İtirazın kabulü hâlinde, disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. (...)"* hükmüne istinaden yapılan itirazlarda, itirazın kabulü halinde disiplin amirinin verilen ilk disiplin cezasından daha ağır disiplin cezası veremeyeceği düzenlenerek, kişinin daha ağır bir cezayla karşılaşması ihtimaline itiraz etmemesinin önüne geçilmiştir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 53/D/1. maddesinde; *"Aynı fiile birden fazla disiplin cezası verilemez. Fiilin birden fazla disiplin suçu teşkil etmesi hâlinde bu suçlardan en ağır cezayı gerektiren disiplin cezası verilir."* hükmüne yer verilerek, işlenen bir davranışın birden fazla disiplin suçunun oluşmasına sebebiyet vermiş olması halinde ceza hukukundaki fikri içtima kuralları uygulanarak en ağır cezayı gerektiren disiplin cezasıyla tecziye edileceği hususu ortaya konularak 2547 sayılı Kanun açısından 'non bis in idem' kuralının geçerli olduğu gösterilmiş olmakla birlikte 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda buna benzer bir düzenleme yoktur. İşlenen davranışın birden

çok disiplin cezası gerektirmesi durumunda en vahim olan cezayla tecziye edileceğine ilişkin olarak 657 sayılı Kanun'da düzenlemesi yapılması yerinde olacaktır.

Genel itibariyle; hukuka mugayir ve kişi lehine netice doğuran idari işlemlerin süre sınırlaması dahilinde geri alınabileceği, kişiye yükümlülük yükleyen idari işlemlerin ise her vakitte geri alınabileceği kabul edilmektedir. Bun karşın, disiplin cezalarının geri alınamayacağı kabul edilmektedir. Bununla ilgili olarak 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenleme olmamakla beraber, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 34/1.maddesinde; *“kesinleşmiş disiplin cezalarının, kanuni düzenleme ile yargı kararlarının gerektirdiği durumlar hariç başka bir idari işlemlerle geri alınamayacağı, değiştirilemeyeceği veya ortadan kaldırılamayacağı”* düzenlenmiştir. Disiplin cezalarının idari işlemler içerisinde özelliqli bir niteliği olması sebebiyle geri alınamayacağı kabul edilmekle birlikte, disiplin cezalarının geri alınamayacağı hususunun yönetmelik ile değil kanunla düzenlenmesi yerinde olacaktır.

657 sayılı Kanun'da disiplin cezasıyla ilgili işlemin gerekçeli olması gerektiğine ilişkin bir hüküm yer almamakta ise de, 30/4/2021 tarihli ve 31470 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 23.maddesi ile 27.maddesinde disiplin kurullarının kararlarının ve disiplin kurullarının ceza teklifini reddi üzerine disiplin amirince tesis edilecek işlemin gerekçeli olması gerektiği açıkça belirtilmiştir. İdare tarafından tesis edilen disiplin cezalarının genellikle gerekçesini içerdiği görülmekte ise de, disiplin cezasının gerekçeli olmasına gerektiğine ilişkin kanunda açık bir hüküm olması uygulamayı yeknesaklaştırmak ağıısından elzemdir. Kişinin hak arama hürriyetinin daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi için disiplin cezasına ilişkin kararın gerekçeli olarak yazılması gerekmekte ve mevzuatta bu yönde açık bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Disiplin soruşturması devam etmekte iken kamu görevinden ayrılan kimseye ilişkin disiplin cezasının nasıl uygulanacağına ilişkin bir hüküm 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda bulunmamaktadır. Aynı hususla ilgili olarak, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 34/3.maddesinde; *“hakkında ağıılan disiplin soruşturması devam ettiği sırada, ölüm hâli hariç olmak üzere, herhangi bir sebeple memuriyeti sona erenlerin soruşturmalarının tamamlanacağı, soruşturma sonucunda 657 sayılı Kanun ve bu Yönetmelikteki usul ve esaslar çerçevesinde kesinleşen disiplin cezaları ilgililere tebliğ edilerek kararın özlük dosyasına konulacağı, bu durumda olanların tekrar memuriyete dönmeleri durumunda verilmiş olan ceza uygulanacağı”* hüküm altına alınmiştir. Bu yönde bir düzenlemeye 657 sayılı Kanun'da yer verilerek düzenlemenin yasal zemine kavuşturulması, hükmün uygulanmasına ilişkin ayrıntılara yönetmelikte yer verilmesi olumlu bir adım olacaktır.

## KAYNAKÇA

### I.Kitaplar, Makaleler, Tezler , İnternet Kaynakları

#### A-Kitaplar

- Akgüner, T./Berk,K. İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul, 2017.
- Akyılmaz, B./Sezginer M./Kaya, C. Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- Aslan, Z./Altındağ,H. Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması, Seçkin Yayınları, Ankara, 2023.
- Çakır, H.M. ‘‘6754 Sayılı Birliklik Kanunu Kapsamında Birlikliğin Disiplin Sorumluluğu ‘’, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2019.
- Durmuş, A. A. Memur Disiplin Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.
- Durmuş, A. A. Memur Disiplin Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014.
- Giritli, İ./Bilgen, P./Akgüner, T./Berk, K. İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2012.
- Gökpınar, M. Disiplin Hukukunda Yasak Hukuka Aykırı Deliller, Kazancı Hukuk Yayınevi, İstanbul, 2011.
- Gözler, K. Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2010.
- Gözler, K. İdare Hukuku, Cilt II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2019.
- Gözübüyük, Ş./Tan, T. İdare Hukuku- Cilt 1- Genel Esaslar, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- Koca, M./Üzülmez, İ. Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011.
- Livanelioğlu, Ö. A. Memur Disiplin Hukuku, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları, Ankara, 2003.
- Odyakmaz, Z./Kaymak, Ü./Ercan,İ. Anayasa Hukuku İdare Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2012.
- Özay, İ. H. Günişğinde Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.
- Pınar, İ. 4483 sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usulleri, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2003.
- Sancakdar, O. Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001.
- Sancakdar, O./Özdemir, D./Seyhan S./Altınok Çalışkan, E./Yağcı, P./Karaca,E. Disiplin Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022.

Taşkın, A. Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2006.

Ulusoy, A.D. “İdari Yaptırımlar”, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2013.

Yaldız, Ç. Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2022.

Yılmaz, E. Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2010.

## **B-Makaleler**

Abdulahkimoğulları, E. “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento Meclis Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu.” Yasama Dergisi, sayı 5, 2007.

Akkoyunlu, S. A. “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar.” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 48, 2023.

Akyılmaz, B. “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2002.

Akyürek, G. “Ceza Yargılamasında Hukuka Aykırı Delillerin Değerlendirilmesi Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 101, 2012.

Altındağ, H. “İdari İşlemin Geri Alınması Sebebi Olarak Açık Hata.” Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 20, sayı 4, 2016.

Aras, B. “Disiplin Soruşturmaları Bakımından Hukuki Güvenlik Ve Belirlilik İlkeleri.” Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 16, sayı 1, 2021.

Aras, B. “Hukuka Aykırı Delillerin Disiplin Soruşturmasında Kullanılması Sorunu.” Ankara Barosu Dergisi, cilt 79, sayı 2, 2021.

Avcıoğlu Aksoy, E. “Bilgi Edinme Hakkının Sınırı Olarak İdari Soruşturmalara İlişkin Bilgi ve Belgeler.” Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 19, sayı 2, 2022.

Aydemir, S. R. “Devlet Memurunun Ticaret Yapma Ve Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağının Değerlendirilmesi.” Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, cilt 3, sayı 1, 2022.

Aydın, Ç. “Adil Yargılanmanın Bir Unsuru Olarak “Susma Hakkı”.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 0, sayı 91, 2010.

- Aydın, M. “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Hak Arama Özgürlüğü.” Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, cilt 61, sayı 3, 2015.
- Aydın, H. “Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı.” Ankara Barosu Dergisi, sayı 68, 2010.
- Aydoğdu, Y. Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri. Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 9, sayı 1, 2019.
- Aygün Eşitli, E. “Suçların ve Cezaların Kanuniliği İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 104, 2013.
- Babayiğit, M. “Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesi Kararlarının Geriye Yürümezliği Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 124, 2016.
- Boz, S. S. “Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 2, 2017.
- Bulut, M. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 12, 2018.
- Bölükbaşı, M. O. “Devlet İşlemlerinde Kanun Yolları, Merciler Ve Başvuru Sürelerini Gösterme Yükümlülüğü (Anayasa'nın 40/2. Maddesi).” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 15, 2020.
- Canoğlu, V.C. “Disiplin Soruşturmasında Delil ve İspat.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 138, 2018.
- Çağlayan, R. “İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine”. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 4, sayı 1-2, 2000.
- Çınarlı, S., & Azak, K. “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme.” Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 2021.
- Dönmez Demren B. “Türk Ceza Kanununda 'Kamu Görevlisi' Kavramı.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 94, 2011.
- Eraslan, Y. “Disiplin Hukukunda Tevhiden Cezalandırma.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 13, 2019.
- Erdal, M. “Anayasa Kurallarının Kademelendirilmesi Sorunu.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 76, 2008.
- Erdem, J. G. “Ölçülülük İlkesinin İdarenin Takdir Yetkisinin kullanımındaki Yeri.” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 62, sayı 4, 2013.
- Erdem, N. “Temel Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin, Fiil ve Yaptırımlarına Uygulanabilirliği.” Terazi Hukuk Dergisi, cilt 17, sayı 188, 2022.

- Eren, H. “1982 Anayasası ve Kamu Görevlileri Kavramı.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1, 1998.
- Evren, Ç. “İdari Usul İlkelerinin Yönetim Hukukumuz Açısından Değeri.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 91, 2010.
- Gökcan, H. T. “Türk Ceza Kanunu Uygulamasında Kamu Görevlisi Kavramı.” Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, cilt 3, sayı 2, 2015.
- Gözler, K. Yorum İlkeleri. Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması, 2013.
- Gül, C./Birtek ,F. “Hak Arama Özgürlüğü Ve Türk Pozitif Hukukunda Yargı Yolu Kapalı İşlemler”. Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 2, sayı 1-2, 2007.
- Gündüz, E. “İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 24, sayı 2, 2020.
- Gündüz, F. E. “Hukuka Aykırı Elde Edilmiş Delillerin Disiplin Hukukunda Kullanılması.” Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 1, 2019.
- Gündüz, F. E. “Disiplin Cezalarının Geri Alınması.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 20, sayı 1, 2016.
- Güneş, M. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri.” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 11, sayı 1, 2020.
- Güneyi, A. “Türk Kamu Personel Sisteminin Liyakatle İlgili Problem Sahaları Üzerine Değerlendirme (2): Kamuda İstihdam Şekilleri ve Liyakat. “ Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, cilt 25, sayı 3, 2024.
- Gürsel, K. “Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurulmasını Engelleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi.” Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cumhuriyetimizin 80. Kuruluş Yılına Armağan, cilt 7, sayı 3-4, 2003.
- Hafizoğulları, Z. “ Genel Çizgileriyle Savunma Hakkı.” Ankara Barosu Dergisi, sayı 1, 1994.
- Hatipoğlu, M. “Kamu Görevlilerine Disiplin Cezalarının Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2019, sayı 143, 2019.
- Hatipoğlu, M. & Sarıcalar, A. C. “Memur Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru.” Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 28, sayı 2, 2020.
- Hüseyinoğlu, E. “Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, sayı 158, 2022.

- Kaboğlu, İ. “Hukukun Genel İlkeleri ve Anayasa Yargısı (Özgürlükler Hukuku Açısından Bir Yaklaşım)” <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6401/kaboglu.pdf>
- Kağıtıcıoğlu, M. “Kurgudan Gerçekliğe Uzanan Bir Tartışma Alanı: Susma Hakkının İdare Hukukunda Yeri Var Mıdır?.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 2018, sayı 134, 2018.
- Kanlıgöz, C. “1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı.” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 43, sayı 1-4, 1993.
- Kaplan, G. “Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurmayı Engelleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 8, sayı 1-2, 2004.
- Kaya, C. “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler.” Amme İdaresi Dergisi, 2005.
- Kaymak, ř., & Bilgin, K. U. “Türkiye’de “Devlet Memuru” Ve İtalya’da “Dipendenti Pubblici’nin” Disiplin Yönetimi Açısından Karşılaştırmalı Analizi.” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 56, 2023.
- Kocaoğlu, S.S. “Susma Hakkı.” Ankara Barosu Dergisi, sayı 1, 2011.
- Küçük, A. “Anayasa Mahkemesi Tarafından Verilen İptal Kararlarının Erken Açıklanmasına ve Yürürlüğün Ertelenmesine Bağlı Olarak Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, cilt 1, sayı 3, 2014.
- Mecek, M. “Kamu Görevlilerinin Ayrıldıkları Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı: Kapsam Ve Uygulaması.” Journal of Social and Humanities Sciences Research, 2020.
- Metin, Y. “Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Kararlarında Hukuk Devletinin Unsuru Olarak Ölçürlülük İlkesi.” Anayasa Yargısı, Cilt 40, sayı: 1, 2023.
- Mücahit Küçük, Ç. “Kanunilik İlkesinin Memur Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.” Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi, sayı 2, 2021.
- Oğurlu, Y. “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı.” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 52, sayı 2, 2003.
- Osmanoğlu, K. “Ceza Hukukunda Geriye Yürüme Yasağı.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 14, sayı 3-4, 2010.
- Oter, İ. “Ne Bis İn İdem İlkesinin Uygulanabilirlik Alanları İle İlgili Bir Sentez Çalışma.” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 50, 2022.

- Özbek / Tepe. “Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değişirme (Reformatio In Peius) Yasağına İlişkin - Öğreti ve Uygulama Boyutlarıyla - Genel Bir Değerlendirme.” Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 16, özel sayı, 2014.
- Özekes/ Bulut. “Aleyhe Bozma Yasağının İstinaf Bakımından Yeri ve Uygulaması. “ Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 36, sayı 167, 2023.
- Özen, M. “Non Bis İn İdem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi.” Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 14, sayı 1, 2010.
- Özkul, F. “Ceza Yargılamasında Hukuka Aykırı Şekilde Elde Edilen Delillerin Değerlendirilmesi Sorunu.” Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, sayı 9, 2017.
- Öztürk/Sümer. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yükseköğretim Öğrencileri Disiplin Rejiminin Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi Bakımından Değerlendirilmesi.” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 27, sayı 2, 2021.
- Saygin, E. “Devlet Memurları Kanunu İle 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunundaki Disiplin Hukukuna İlişkin Süreler.” Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, sayı 58, 2024.
- Soyaslan, D. “ Hukuka Aykırı Deliller.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt: 27, sayı 2, 2003.
- Sezer A. “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri-Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı.” Anayasa Yargısı, cilt 36, sayı 1, 2019.
- Soyer, E. “Bilgi Edinme Hakkının İstisnası Olarak İdari Soruşturmalar Kapsamındaki Bilgi veya Belgeler.” 8. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi, 24-27 Nisan 2019, Bildiriler Kitabı II, İstanbul, 2020.
- Şanlı Atay, Y. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri.” İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 10, sayı 2, 2009.
- Şanlı Atay, Y. “ İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü.” Türkiye Barolar Birliği Dergisi, cilt 24, sayı 96, 2011.
- Tulay, M. E. “Kanunilik İlkesi Işığında Ceza Hukuku Kurallarının Zaman Bakımından Uygulanması ve Delil Elde Etme Yöntemlerinde Zaman Bakımından Uygulanma Sorunu.” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt 22, sayı 3, 2016.
- Us Doğan, E./Yücel Dericiler, Ö.”Kamu Görevlisi Disiplin Hukukunda Masumiyet Karinesi ve Şüpheden Sanık Yararlanır (In Dubio Pro Reo) İlkelerinin Uygulanması.” Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 5, sayı 1, 2020.

- Ülker, İ. “Disiplin Cezalarına Karşı İdari Başvuru (İtiraz) Yolu.” Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 19, sayı 1-2, 2015.
- Üstün, G. “Disiplin Soruşturmasında Hukuka Aykırı Deliller.” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 2018, cilt 24, sayı 1, 2018.
- Üstün, G. / Seçkin, S. “İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gerekçe İlkesi.” Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt 21, sayı 2, 2015.
- Varkal, E. “Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler.” Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi (UNIKA Toplum ve Bilim) Dergisi, cilt 2, sayı 2, 2022.
- Yavuzdoğan, S. & Ergene, A. “Devlet Memurları Kanunu Uyarınca Vekâlet Görevi ve İkinci Görev Yasağı.” Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 13, sayı 25, 2023.
- Yavuzdoğan, S., & Elibüyük, U. “Kamu Görevlilerinin Özel Hayatına İlişkin Davranışlarını Sınırlayan Disiplin Suçları Üzerine Genel Bir Değerlendirme.” Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, cilt 6, sayı 2, 2022.
- Zor, B. V. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Uygulanabilirliği.” Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, cilt 12, sayı 1, 2022.

### **C. Yüksek Lisans Tezleri**

- Ceylan, A. “Teori Ve Uygulamada Ölçülülük İlkesi”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Anayasa Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.
- Çetin, O. “Hak Arama Hürriyeti.”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2007.
- Delal T. “Türk Disiplin Mevzuatının Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2017.
- İnan, F. ‘Kamu Görevlilerinin Kamu Hizmeti Dışındaki Faaliyetlerin Disiplin Hukuku Açısından Değerlendirilmesi’, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2020.
- Orman, H. “Memur Disiplin Hukukunun Genel İlkeleri.”, İstanbul Kültür Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisan tezi, İstanbul, 2011.

Polat, M. ‘‘Türk İdare Hukukuna Göre Memurların Disiplin Suç Ve Cezaları’’, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018.

Usman, Y. ‘‘Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri’’, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019.

Göçgün, M. ‘‘Disiplin Cezalarına Karşı Başvuru Yolları’’, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2012.

Akbulut B, ‘‘Devlet Memurları Kanunu’na Göre Türkiye’de Disiplin Cezaları ve Yargısal Denetimi’’, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2023.

Zor, B. V. ‘‘Disiplin Hukukuna Hâkim Olan İlkeler’’, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2020.

Erol, A. ‘‘İdari Yaptırımların Hukuki Nitelikleri Ve İdari Yaptırım Kararlarına Karşı Yargısal Başvuru Yolları’’, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Edirne, 2009.

#### **D.İnternet Kaynakları**

<https://sozluk.gov.tr/>

<https://sozluk.adalet.gov.tr.disiplin>

<http://www.yenimakale.com/roma-hukuku-->

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/yayinlar/gerekceli-anayasa/>

[https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli\\_anayasa\\_2021.pdf](https://www.anayasa.gov.tr/media/7465/gerekceli_anayasa_2021.pdf)

<https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>

## **II.KARARLAR DİZİNİ**

### **A-Anayasa Mahkemesi Kararları (Norm Denetimi)**

AYM, E:2013/46, K:2013/140, 28.11.2023 tarihli karar

AYM, E:1995/11, K:1995/63, 13/12/1995 tarihli karar

AYM, E:2004/84, K:2004/124, 08.12.2004 tarihli karar

AYM, E:2009/39, K:2011/68, 28.04.2011 tarihli karar

AYM, E:2010/28, K:2011/139, 20.10.2011 tarihli karar

AYM, E:2011/111, K:2012/56, 11/4/2012 tarihli karar

AYM, E:2013/6, K:2013/111, 10.10.2013 tarihli karar

AYM, E:2013/133, K:2013/169, 26.12.2013 tarihli karar

AYM, E:2013/66, K:2014/19, 29/1/2014 tarihli karar

AYM, E:2014/65, K:2014/150, 2.10.2014 tarihli karar

AYM, E:2013/114, K:2014/184, 04.12.2014 tarihli karar

AYM, E:2015/85, K:2016/3, 13.1.2016 tarihli karar

AYM, E:2016/16, K:2016/37, 5/5/2016 tarihli karar

AYM, E:2017/28, K: 2017/107, 31.05.2017 tarihli karar

AYM, E:2018/110, K:2018/99, 17/10/2018 tarihli karar

AYM, E:2018/100, K:2018/99, 17.10.2018 tarihli karar

AYM, E:2017/33, K:2019/20, 10/4/2019 tarihli kararı

AYM, E:2017/33, K:2019/20, 10/04/2019 tarihli karar

AYM, E:2018/99, K:2021/14, 3/3/2021 tarihli karar

AYM, E:2020/80, K:2021/34, 29.04.2021 tarihli karar

AYM, E:2021/16, K:2021/62, 22.09.2021 tarihli karar

AYM, E:2022/156, K:2023/58, 22/3/2023 tarihli karar

AYM, E:2003/67, K:2003/88, 08.10.2023 tarihli karar

AYM, E:2024/26, K:2024/83, 14/03/2024 tarihli kararı

AYM, E:2018/110, K: 2018/99, 17.10.2018 tarihli karar

### **B-Anayasa Mahkemesi Kararları (Anayasa Şikayeti )**

AYM, Hatice Deniz Aktaş ve Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası, B. No: 2019/18481, 23/11/2022 tarihli karar

AYM, Aktif Elektrik Müh. İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti., B. No: 2012/855, 26/6/2014 tarihli karar

AYM, Reis Otomotiv Ticaret ve Sanayi A.Ş. [GK], B. No: 2015/6728, 1/2/2018 tarihli karar

AYM, Reis RS Enerji Elektrik Üretimi Motorlu Araçlar Tütün Ürünleri Dağıtım Pazarlama Sanayi ve Ticaret A.Ş., B. No: 2015/17259, 28/6/2018 tarihli karar

AYM, Mehmet Emin Teyfur ve diğerleri, B. No: 2015/18147, 3/11/2022 tarihli karar

AYM, Denктаş Nakliyat Turizm Ltd. Şti., B. No: 2013/3963, 15/10/2015 tarihli karar

AYM, Kürşat Eyol, B.No:2012/665, 13.06.2013 tarihli karar

AYM, Özkan Şen, B. No: 2012/791, 7/11/2013 tarihli karar

AYM, Mehmet Akdoğan ve diğerleri, B. No: 2013/817, 19/12/2013 tarihli karar

AYM, İhsan Asutay, B. No: 2012/606, 20/2/2014 tarihli karar

AYM Tayfun Cengiz, B. No: 2013/8463, 18/9/2014 tarihli karar

AYM, Adalet Mehtap Buluryer, B. No: 2013/5447, 16/10/2014 tarihli karar

AYM, Özcan Pektaş, B. No: 2013/6879, 2.12.2015 tarihli karar

AYM, Çetin Öztoran, B. No: 2013/8822, 6/1/2016 tarihli karar

AYM, Hasan Güngör, B. No: 2013/6152, 24/2/2016 tarihli karar

AYM, İffet İnci Gültekin, B. No: 2013/9585, 9/3/2016 tarihli karar

AYM, Bülent Şakar, B. No: 2014/1517, 30/6/2016 tarihli karar

AYM, İlknur Yüksel, B. No: 2014/7738, 13/7/2016 tarihli karar

AYM, Deniz Gebeş, B. No:2014/12862, 13/7/2016 tarihli karar

AYM, Ö.N.M., B. No: 2014/14751, 15/2/2017 tarihli karar

AYM, Kerem Amal, B. No: 2014/12582, 21/6/2017 tarihli karar

AYM, Adil Özer (2), B. No: 2014/13231, 21/6/2017 tarihli karar

AYM, Erman Paksoy, B. No: 2014/11163, 21/6/2017 tarihli karar

AYM, Hüma Bayoğlu, B. No: 2014/13229, 26/12/2017 tarihli karar

AYM, Tayyar Tercan, B. No: 2014/15983, 21/3/2018 tarihli karar

AYM, Ali Diren, B. No: 2015/13108, 18/4/2018 tarihli karar

AYM, Galip Şahin, B. No: 2015/6075, 11/6/2018 tarihli karar

AYM, Sedat Şahin, B. No: 2014/18044, 12/6/2018 tarihli karar

AYM, M.E.T., B. No: 2014/11920, 3/7/2018 tarihli karar

AYM, Hasan Güngör (2), B. No: 2015/1554, 25/12/2018 tarihli karar

AYM, Ahmet Parmaksız, B. No: 2017/29263, 22/5/2019 tarihli karar

AYM, Zeki Çınar, B. No: 2016/3585, 12/6/2019 tarihli karar

AYM, Tayyip Akbudak, B. No: 2018/5558, 11/9/2019 tarihli karar

AYM, K.Ş., B. No: 2016/3267, 28/1/2020 tarihli karar

AYM, Solmaz Güntemur, B. No: 2018/12262, 3/12/2020 tarihli karar

AYM, Yasin Agin ve diğerleri, B. No: 2017/32534, 21/1/2021 tarihli karar

AYM, Mehmet Alanç ve diğerleri, B. No: 2017/15462, 29/9/2021 tarihli karar

AYM, Elif Güneysu, B. No: 2017/31733, 7/10/2021 tarihli karar

AYM, Şah İsmail Harmancı, B. No: 2018/15359, 17/11/2021 tarihli karar

AYM, İlhan Yiğit, B. No: 2016/7532, 29/12/2021 tarihli karar

AYM, Cem Özeydın, B. No: 2017/26800, 13/1/2022 tarihli karar

AYM, Ali Kuş, B. No: 2017/27822, 10/2/2022 tarihli karar

AYM, Levent Tunçel, B. No: 2017/34185, 16/3/2022 tarihli karar

AYM, Muhammed Mustafa Balaban, B. No: 2018/9314, 14/9/2022 tarihli karar

AYM, Şenol Türkyılmaz, B. No: 2018/16070, 6/10/2022 tarihli karar

AYM, Sinan Akbulut, B. No: 2019/1396, 2/11/2022 tarihli karar

AYM, Jülide Hansu, B. No: 2018/21380, 3/11/2022 tarihli karar

AYM, Serdar Topal, B. No: 2018/23179, 16/11/2022 tarihli karar

AYM, Ayfer Kılıçaslan, B. No: 2018/25090, 16/11/2022 tarihli karar

AYM, Ali Yurttañıkılmaz, B. No: 2020/16903, 9/1/2024 tarihli karar

AYM, Gülhan Şimşek [GK], B. No: 2019/655, 28/3/2024 tarihli karar

AYM, Ramazan Kavak [GK], B. No: 2017/20729, 5/9/2024 tarihli karar

### **C.Danıştay, Bölge İdare Mahkemesi Kararları**

#### **1. Danıştay Kararları**

Danıştay 12. Dairesi, E: 2020/3036, K: 2024/1315, 19.03.2024 tarihli karar

Danıştay 12.Dairesi,E: 2016/2211, K: 2019/2461, 03.04.2019 tarihli karar

Danıştay 13. Dairesi, E: 2014/3745, K: 2014/3772, 26.11.2014 tarihli karar

Danıştay 5. Dairesi, E: 2016/19119, K: 2017/13172, 18.05.2017 tarihli karar

Danıştay 12.Dairesi, E: 2003/1159, K: 2006/207, 03.02.2006 tarihli karar

Danıştay 12.Dairesi, E: 2010/1591, K: 2013/439, 12.02.2013, tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2018/396, K: 2018/2703, 13.06.2018 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2019/1979, K: 2019/3458, 08.05.2019 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2012/13246, K: 2016/3385, 30.05.2016 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2015/1109, K:2018/3615, 04.10.2018 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2016/2457, K: 2019/4133, 10.06.2019 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2012/3026, K: 2015/3052, 13.05.2015 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2016/4926, K: 2019/2460, 03.04.2019 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2020/73, K: 2023/5808, 09.11.2023 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E:2012/4485, K:2016/852, 18.02.2016 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi, E: 2016/7512, K: 2018/3400, 03.10.2018 tarihli karar

Danıştay 13.Dairesi, E:2015/2675, K:2015/3001, 07.09.2015 tarihli karar

Danıştay 2. Dairesi, E: 2021/6471, K: 2024/739, 08.02.2024 tarihli karar

Danıştay 2. Dairesi, E: 2016/4240, K: 2020/2114, 19.03.2024 tarihli karar

Danıştay 5. Dairesi, E:2016/29796, K: 2018/4097, 23.01.2018 tarihli karar

Danıştay 8. Daire, E: 95/2936, K: 97/3826, 09.12.1997 tarihli karar

Danıştay 8.Dairesi, E: 98/1220, K: 99/5359, 21.10.1999 tarihli karar

Danıştay 8.Dairesi, 13.05.1999, E: 98/2038, K: 99/2990, 13.05.1999 tarihli karar

Danıştay 12. Dairesi Başsavcılık, E: 2023/5383, Düşünce No:2024/2473

Danıştay 12. Dairesi, E:2024/3225, 23.10. 2024 tarihli karar

## **2. Bölge İdare Mahkemesi Kararları**

Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi E: 2017/2739, K:2018/487, 20.02.2018 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E: 2021/1238, K: 2023/3016, 09.11.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2020/2080, K:2022/3186, 22.12.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2021/1285, K:2023/3493, 21.12.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi E:2021/1966, K: 2023/2834, 26.10.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, E:2021/1122, K:2023/2585, 11.10.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesinin E:2021/2501, K:2023/2043, 07.07.2023 tarihli karar

İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2.İdari Dava Dairesinin E:2021/3669, K:2023/1605, 28.04.2023 tarihli karar