

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI  
DOKTORA TEZİ

**DEVLET MEMURLARI HAKKINDA DİSİPLİN  
SORUŞTURMASI:  
TÜRKİYE UYGULAMASI**

Hayrettin ÇİÇEK

Danışman  
Yrd. Doç. Dr. Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI

2011

**DOKTORA**  
**TEZ ONAY SAYFASI**

1990963165

**Üniversite** : Dokuz Eylül Üniversitesi  
**Enstitü** : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
**Adı ve Soyadı** : Hayrettin ÇIÇEK  
**Tez Başlığı** : Devlet Memurları Hakkında Disiplin Soruşturması : Türkiye Uygulaması  
**Savunma Tarihi** : 23.05.2011  
**Danışmanı** : Yrd.Doç.Dr.Ayşe Yıldız ÖZSALMANLI

**JÜRİ ÜYELERİ**

<b><u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u></b>	<b><u>Üniversitesi</u></b>	<b><u>İmza</u></b>
Yrd.Doç.Dr.Ayşe Yıldız ÖZSALMANLI	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Metin ÖZDEMİR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Tijen DÜNDAR SEZER	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Şermin ATAK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Tanju TOSUN	EGE ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği ( )

Oy Çokluğu (X)

Hayrettin ÇIÇEK tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Devlet Memurları Hakkında Disiplin Soruşturması : Türkiye Uygulaması"başlıklı tezi kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU  
Enstitü Müdürü

## Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Devlet Memurları Hakkında Disiplin Soruşturması: Türkiye Uygulaması**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

05.04.2011

Hayrettin ÇİÇEK

## ÖZET

Doktora Tezi

Devlet Memurları Hakkında Disiplin Soruşturması: Türkiye Uygulaması

Hayrettin ÇİÇEK

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı  
Kamu Yönetimi Programı

Bu çalışmada, Türkiye’de Devlet memurları hakkında yapılan disiplin soruşturması uygulamasına ilişkin esaslar ve soruşturma süreci incelenmektedir. Bu nedenle çalışmanın özünü; disiplin soruşturmasının temel esasları, soruşturma sürecinde yer alan unsurlar ve disiplin cezalarının uygulanmasından sonra bu müeyyidelere karşı başvuru yolları oluşturmaktadır.

Ülkemizde, disiplin soruşturmasına ilişkin özel kanunlarda da çeşitli hükümler bulunmakla birlikte, çalışmamızda Devlet memurlarının tabi olduğu genel kanun olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan hükümler esas alınarak konu ele alınmıştır.

Disiplin soruşturması uygulamalarında eleştiri konusu olan bazı cezaların yargıya götürülememesi sorunu, Anayasa ve 657 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak ortadan kaldırılmıştır. Böylece, Anayasa ve Kanunda yer alan çelişkili düzenlemelerden kaynaklanan boşluğun yargı mercilerince doldurulması ve bu çerçevede yaşanan mağduriyetler de giderilmeye çalışılmaktadır. Çalışmamızda da yer verdiğimiz, tüm disiplin cezalarına yargı yolunun açılmasına ilişkin düzenleme bu anlamda önemli bir gelişmedir.

Bu çalışma üç bölüm halinde hazırlanmıştır. Birinci bölümde, disipline ilişkin kavramlar ve disiplin cezaları ele alınmıştır.

İkinci bölümde, Türkiye’de disiplin soruşturması uygulamasına ilişkin süreç, soruşturma sürecinde yer alan disiplin amirleri ile yetkili kurullar, soruşturmalarda göz önünde bulundurulması gereken önemli hususlar ve görevden uzaklaştırma konuları incelenmiştir.

**Son bölümde ise, disiplin cezalarına karşı başvuru yolları ile disiplin affı konuları değerlendirilmiştir.**

**Anahtar Kelimeler:** Memur, Disiplin Cezası, Disiplin Soruşturması, Disiplin Amiri, Disiplin Affı.

## **ABSTRACT**

**Doctoral Thesis**

**Doctor of Philosophy ( PhD )**

**The Disciplinary Investigation about the State Officers: The Application in  
Turkey**

**Hayrettin ÇİÇEK**

**Dokuz Eylül University  
Graduate School of Social Sciences  
Department Of Public Administration  
The Public Management Program**

**In this study, the principles relating to the disciplinary investigation and the investigation process about the State officers in Turkey are examined. For this reason the essence of the work is related to the basic Fundamentals of the disciplinary investigation, the elements of discipline investigation process and the ways to apply against the sanctions after the implementation.**

**In our country, although there are various provisions in particular laws regarding the disciplinary investigation, in this study we discussed the topic on the basis of the provisions contained in the law no: 657 that the State officers bounds.**

**The problem of not being able to sue some of the punishments in the judiciary, which is the subject of criticism in the disciplinary investigation, is removed by some changes in Constitution and Law Number 657. Thus, the gap which is caused by the contradictory regulations of the Constitution and the law that filled by jurisdiction is prevented and in this context reconciliation is provided. In this sense regulations which open the path of the disciplinary penalties to the judiciary are important development.**

**This study was prepared as three chapters. The first section discusses the concepts for the discipline and disciplinary penalties.**

**The second section discusses the investigation process of the discipline, the administrator officers and authorized committees take place in**

**this process, the important considerations about investigations and the topics about discharging from the job in Turkey.**

**In the last section, a reference for the procedures to apply against the penalties and the forgiveness issues of discipline were assessed.**

**Key Words:** Officer, Disciplinary Penalties, Disciplinary Investigation, Disciplinary Administrator, Supervisor, Forgiveness of The Discipline.

**DEVLET MEMURLARI HAKKINDA DİSİPLİN SORUŞTURMASI:  
TÜRKİYE UYGULAMASI**

**İÇİNDEKİLER**

Tez Onay Sayfası .....	ii
Yemin Metni.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT .....	vi
İÇİNDEKİLER .....	viii
KISALTMALAR.....	xii
GİRİŞ.....	1

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARININ GENEL ESASLARI VE DEVLET MEMURLARI  
KANUNU AÇISINDAN DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI**

I. DİSİPLİN, DİSİPLİN SUÇU VE DİSİPLİN CEZASI KAVRAMLARI .....	4
A. Disiplin Kavramı.....	4
B. Disiplin Suçu Kavramı .....	5
C. Disiplin Cezası Kavramı .....	5
II. DİSİPLİN SUÇUNUN GENEL UNSURLARI VE DİSİPLİN CEZALARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR .....	7
A. Disiplin Suçunun Genel Unsurları .....	7
1. Kanuni Unsur .....	8
2. Maddi Unsur.....	12
3. Hukuka Aykırılık Unsuru .....	18
4. Manevi Unsur.....	20
B. Disiplin Cezalarına İlişkin Genel Esaslar .....	23
1. Zaman Bakımından Lehte Olan Cezanın Uygulanması .....	23
2. Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz .....	24
3. Şikâyetten Vazgeçme .....	25
4. Verilen Cezaların Geri Alınmaması.....	25
C. Disiplin Cezalarının Özellikleri.....	27



III. DİSİPLİN VE DİSİPLİN CEZALARININ ÖNEMİ, AMACI VE FONKSİYONLARI.....	29
A. Önemi .....	29
B. Amacı.....	30
C. Fonksiyonları .....	34
IV. DİSİPLİN UYGULAMASININ ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİM AŞAMALARI.....	36
V. MEMUR KAVRAMI .....	41
A. Genel Olarak.....	41
B. Anayasaya Göre Memur Tanımı .....	43
C. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memur Tanımı .....	44
D. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Göre Memur Tanımı .....	45
E. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Memur Tanımı .....	47
VI. DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN DİSİPLİN HÜKÜMLERİ BAKIMINDAN KAPSAMI.....	49
A. Disiplin Hükümleri Bakımından Devlet Memurları Kanununa Tabi Memurlar .....	50
B. Disiplin Hükümleri Bakımından Devlet Memurları Kanununa Tabi Olmayan Memurlar .....	52
VII. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GÖRE DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI.....	54
A. Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Cezasının Tanımı ve Amacı .....	54
B. Disiplin Cezalarının Türleri ve Ceza Uygulanacak Fiil ve Haller .....	57
Uyarma .....	58
1. Kınama.....	59
2. Aylıktan Kesme.....	61
3. Kademe İlerlemesinin Durdurulması .....	63
4. Devlet Memurluğundan Çıkarma .....	65

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE DİSİPLİN SORUŞTURMASI VE UYGULAMASI

I. DİSİPLİN SORUŞTURMASI .....	69
A. Soruşturmanın Yürütülmesi.....	69
1. Disiplin Suçunun Öğrenilmesi ve Soruşturma Yapılması Gerekliliği .....	71

2. Soruşturmacının Tayini.....	72
3. Soruşturmanın Yapılması .....	74
B. Savunma.....	77
C. Soruşturma Sonuçlarına İlişkin Raporlar .....	80
II. DİSİPLİN SORUŞTURMASI VE CEZA UYGULAMALARINDA ÖNEM ARZ EDEN HUSUSLAR .....	83
A. Tekerrür .....	83
B. Ceza İndirimi.....	85
C. Zamanaşımı .....	86
D. Bir Eylemden Dolayı İki Cezanın Verilememesi .....	88
E. Disiplin Cezalarında Tecil ve Özlük Dosyasından Silinme .....	90
F. Disiplin Kovuşturması ile Ceza Kovuşturmasının Bir Arada Yürütülmesi.....	92
G. Görevde Bulunan Devlet Memurlarına İlişkin Cezaların Yerine Getirilmesi .....	93
H. Devlet Memurluğundan Ayrılanlara İlişkin Cezaların Yerine Getirilmesi.....	95
II. GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA .....	97
A. Görevden Uzaklaştırma Tedbirine Başvurulmasını Gerektiren Haller ve Yetkili Makamlar.....	97
B. Görevden Uzaklaştıran Amirin Sorumluluğu, Memurun Hak ve Yükümlülükleri.....	99
C. Görevden Uzaklaştırma Tedbirinin Kaldırılması .....	102
D. Görevden Uzaklaştırma Süresi .....	102
III. DİSİPLİN AMİRLERİ VE YETKİLİ KURULLAR.....	104
A. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amirler.....	104
1. Disiplin Amirlerinin Belirlenmesi ve Yetkileri.....	105
2. Disiplin Amirlerinin Sorumlulukları .....	109
a. Genel Sorumluluk.....	109
b. Özel Sorumluluk.....	109
B. Yetkili Disiplin Kurulları .....	110
1. Disiplin Kurullarına İlişkin Genel Esaslar.....	111
a. Kuruluşları.....	111
b. Yetkileri .....	112
c. Görevlerin Kapsamı.....	113
d. Çalışmalarına İlişkin Esaslar .....	114

2. Kurullarda Görevlendirilemeyecek Olanlar .....	116
3. Kurullara Katılamayacak Olanlar .....	116
C. Disiplin Amir ve Kurullarının Karar Verme Süreleri.....	117

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI**  
**VE**  
**DİSİPLİN AFFI**

I.DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI .....	119
A. İtiraz .....	119
B. Yargı Yolu .....	121
C. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Başvuru Yolu .....	125
III. DİSİPLİN CEZALARININ AFFI .....	127
A. Disiplin Affının Niteliği ve Sonuçları .....	127
B. Disiplin Affı Kanunları .....	129
SONUÇ .....	134
KAYNAKLAR .....	137

## KISALTMALAR

AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AÜHF	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Bkz	Bakınız
DD	Danıştay Dergisi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
E	Esas
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MMHK	Memurin Muhakematı Hakkında Kanun
s	Sayfa
S	Sayı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TCK	Türk Ceza Kanunu
YY	Yüzyıl

## GİRİŞ

Disiplin kavramı, kamu hukuku boyutuyla değerlendirilse, kamu hizmetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesinin sağlanması için kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları anlayış olduğu söylenebilir.

Devlet memurlarından beklenen, görevli oldukları kurumlarda yürüttükleri kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve belli bir düzen içerisinde yapılmasıdır. Ancak bu her zaman böyle olmamaktadır. Görevin ihmal edilmesi, dikkatsizlik sonucu hatalar yapılması veya kasten disiplin suçlarının işlenmesi nedeniyle, bu gibi durumların müeyyidelendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. İşte bu yüzden, memuru görevine bağlamak, kamu hizmetlerinin en iyi düzeyde yürütülmesini sağlamak amacıyla disiplin cezaları düzenlenmiştir.

Disiplin cezası, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda dolaylı olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla kanunların, tüzüklerin 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 verilecek cezalardır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, disiplin cezasının amacı, yapılması istenen şeylerin gerçekleştirilmesi, yapılması istenmeyen şeylerin ise men edilmesinin sağlanmasıdır.

Devlet Personel Başkanlığının 2010 yılı verilerine göre sayıları 2.276.688 kişiye ulaşmış olan Devlet memurlarının tamamının, kendilerinden beklenen sorumluluk duygusuna sahip oldukları ve bu nedenle görevlerini her zaman gereği gibi yaptıkları söylenemez. İşte bu aşamada, kurum disiplininin sağlanması için disiplin uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

1982 Anayasası, kanunilik ilkesi, savunma hakkı ve yargı yolu olmak üzere üç konuda disiplin suç ve cezalarını Anayasal hüküm altına almış, Devlet memurları açısından bir temel kanun olan 657 sayılı Kanunda ise, disipline ilişkin hükümler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak, Anayasa ve Devlet Memurları Kanununda yer alan hükümlerin uygulamada yetersiz kalması nedeniyle, idari yargı doğan boşlukları doldurucu mahiyette kararlar vermek zorunda kalmış, bu durum da idarenin uygulamalarına olan güveni azaltıcı etkiler yaratmıştır.

Kanun koyucu bu durumu değerlendirerek, 5982 sayılı Kanunla Anayasa'nın 129. maddesinde değişiklik yapmış ve her türlü disiplin cezaları için yargı yolunu açmıştır. 6111 sayılı Kanunla Devlet Memurları Kanununda da disiplin uygulamalarıyla ilgili çeşitli düzenlemelerle birlikte disiplin cezalarının yargıya götürülebilmesi yönünde gerekli değişiklikler yapılarak, konuya ilişkin uygulamada karşılaşılan sorunları gidermeye çalışmıştır.

Devlet memurlarının disiplinsiz davranışları nedeniyle karşılaşılabilecekleri en önemli müeyyide Devlet memurluğundan çıkarılmak olmakla birlikte, diğer müeyyidelerin de hem ilgili memur ve ailesini, hem de Devlet, yargı, hizmet görenler ve kurum çalışanları üzerinde çok olumsuz etkileri söz konusudur.

Disiplin cezalarını gerektiren eylemler, memurların kasti eylemlerinden ziyade uygulamalarında yaptıkları mevzuata aykırı işlemlerden kaynaklanmaktadır. Bu hataların da temel sebebi mevzuata yeterince hâkim olamamak ve görev tanımlarının tam olarak belirlenmemiş olmasıdır. Disiplin cezasını gerektiren bir eylemin gerçekleşmesinden sonra ise, gerek idarecilerin gerekse memurların disiplin mevzuatında yer alan yetki, hak ve sorumluluklarını da yeterince bilmemeleri nedeniyle, haksız sonuçlarla karşılaşılabilmektedir.

Çalışmamızda, kamu görevlileri hakkında özel kanunlarda disiplin uygulamalarına ilişkin çeşitli düzenlemeler yer almakla birlikte tezimizin kapsamı nedeniyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu esas alınmıştır.

Tezimiz üç bölüm olarak hazırlanmış olup; birinci bölümde disiplin suç ve cezalarının tanımı, genel esasları, özellikleri, tarihsel gelişimi, disiplin uygulamaları bakımından Devlet Memurları Kanununa tabi olan ve olmayan memurlar, disiplin cezası uygulanacak fiil ve haller ile disiplin cezalarına değinilmiştir. Bu bölümde, disiplin cezalarının suç genel teorisi esas alınarak diğer ceza normlarıyla etkileşimi ve Anayasal esaslar da değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

İkinci bölümde, disiplin soruşturmasının yürütülmesi, savunma, soruşturma sonuçlarına ilişkin raporlar, disiplin uygulamalarında yetkili amir ve kurullar, bunların görev ve sorumlulukları ile ceza uygulamalarında yer alan önemli hususlara değinilmiş, ayrıca görevden uzaklaştırma işlemi ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, disiplin cezalarına karşı başvuru yolları olan, itiraz, dava yolu ve Ülkemizin de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalaması ile birlikte hukuk mevzuatımızda yer alan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuru yolu

değerlendirilmiş, son olarak da disiplin cezalarının affına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Temel haklardan olan adil yargılanma hakkı Devlet memurları için de önemli bir haktır.

Disiplin mevzuatımızın, uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen uygulamada karşılaşılan sorunları yeterince karşılamaması nedeniyle, bu boşluk yargı mercilerince doldurulmuştur. Tezimizin tamamında yeri geldikçe Danıştay kararlarından da örnekler verilerek adil yargılanma hakkının etkin bir şekilde kullanılması ve disiplin uygulamalarında; disiplin mercileri ile disiplin cezalarına muhatap olan Devlet memurlarının, Anayasa ve Devlet Memurları Kanununda yapılan değişikliklerle birlikte yeni hak ve sorumluluklarına ilişkin olarak disiplin hukukuna katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmadaki diğer bir amacımız da, Türkiye’ de Devlet memurlarının kurum düzenine aykırı olan davranışlarının nedenleri, disiplin hukukunda yer alan ve etkin bir disiplin uygulamasına engel olan haller, disiplin soruşturması uygulamalarında karşılaşılan sorunların tespiti ve bunların çözümlerine ilişkin öneriler getirmektir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARININ GENEL ESASLARI VE DEVLET MEMURLARI KANUNU AÇISINDAN DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI

#### I. DİSİPLİN, DİSİPLİN SUÇU VE DİSİPLİN CEZASI KAVRAMLARI

##### A. Disiplin Kavramı

Disiplin kelimesi Latince “disciplina” ve Fransızca “discipline” kökenli bir sözcük olup, dilimize Fransızca’dan geçmiştir.

Türk Dil Kurumuna ait Büyük Türkçe Sözlükte disiplin kelimesi; bir topluluğun yasalarına ve düzenle ilgili yazılı veya yazısız kurallarına titizlik veya özenle uyması durumu, sıkı düzen, zapturapt<sup>1</sup> şeklinde tanımlanmıştır.

Disiplin tanımları üzerinde duran bazı yazarlar, disiplinin üç ayrı anlama geldiğini açıklamaya çalışırlar. Buna göre disiplinin ilk anlamı, kişinin kendi kendisini düzenlemesi kontrol etmesidir. Başka bir deyişle disiplin kişinin kendi kendine uyguladığı iyileştirici, değiştirici kontrol önlemleridir. İkinci anlamı, düzenli bir davranış için gerekli şartları oluşturmasıdır. Bu, kişiyi grup içinde kontrol edecek güdüleme ve isteklendirme önlemleri ile ilgilidir. Sonuncu anlamda disiplin ise hukuksal ve eğitimsel bir içerik taşır. Buna göre disiplin, istenilmeyen bir eylemin sonucu olarak yüklenilen bir ceza türüdür.<sup>2</sup> Hukuksal anlamıyla, istenilmeyen eylemlere uygulanan bir ceza türü olmakla birlikte, disiplin kavramını; kamu hizmetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesinin, verimli ve zamanında iş görülmesinin sağlanması için kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları anlayış olarak da tanımlayabiliriz.

Başka bir bakış açısıyla disiplin; devlet organizasyonu içinde düzenin sağlanması, hizmetlerin en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kullanılan, hukuki gerekçeleri ve sonuçları olan bir araç<sup>3</sup> olarak tanımlanabildiği gibi, disiplinin

---

<sup>1</sup> Türk Dil Kurumu, **Büyük Türkçe Sözlük**, [www.tdkterim.gov.tr](http://www.tdkterim.gov.tr) , (Erişim T: 04.05.2010)

<sup>2</sup> Kemalettin Alikashiöğlu, “Disiplin Cezaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Aralık 1977, s. 32

<sup>3</sup> İl Han Özyay, **İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1985, s. 14

talim sistemi, sistematik eğitim, belirli kurallara uygun biçimde eğitim ve sistematik biçimde düzenli eylemler gibi anlamlar içerdiğini de söyleyebiliriz.<sup>4</sup>

Sadece örgüt veya kurumlarda değil, disiplin bütün toplumlar/uygarlıklarda insanların bir arada ve huzur içinde yaşamaları, belli kurallara uymaları ile mümkündür.

## B. Disiplin Suçu Kavramı

Suç, kısaca kanunun cezalandırdığı fiildir.<sup>5</sup> Ceza hukukunda suç, maddi, şekli ve bilimsel açılardan değişik şekillerde tanımlanmıştır. Günlük yaşantıda suç kelimesi, kınama duygusunun bir ifadesi, hukuki açıdan ise suç, devletin hukuk düzeni içinde cezalandırdığı fiil ya da karşılığında cezai müeyyide öngörülen hareketler şeklinde tanımlanabilir.<sup>6</sup>

“Disiplin suçu, bir kamu hizmeti düzenini bozan eylem (fiil) dir.”<sup>7</sup> Diğer bir tanıma göre de “disiplin suçu, memurun göreviyle ilgili kusurlu fiillerdir.”<sup>8</sup> Suç genel olarak toplum düzenine aykırı fiiller olarak ortaya çıkmakta iken, disiplin suçu daha çok kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için önceden belirlenen bir takım kamusal düzen kurallarına kamu görevlilerince gösterilen aykırı davranışlar olarak ortaya çıkmaktadır.

## C. Disiplin Cezası Kavramı

Kamusal faaliyetlerin belli bir düzen içerisinde yürütülmesinin sağlanması ancak önceden düzenlenmiş kurallara uymakla mümkündür. Kuralsız yürütülen bir faaliyet başarmak istenen hedefe ulaşmayı engelleyen en önemli faktördür. Bu durum hem özel sektör hem de kamu sektörü için geçerlidir.

---

<sup>4</sup> James A. Ballentine, **Ballentine's Law Dictionary, A Law Dictionary Without Pronunciations**, Colchester, 1948, s. 380

<sup>5</sup> İsmail Can, **Memur Soruşturması Memurlarla İlgili Suçlar ve Soruşturma Mevzuatı**, Fon Matbaası, Ankara 1987, s. 8

<sup>6</sup> A. Alper Durmuş, **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu Memur Disiplin Hukuku**, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2009, s. 210

<sup>7</sup> Turhan Tufan Yüce, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 24, Sayı: 88, 1994, s. 5

<sup>8</sup> Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitapevi, Eylül 2008, Bursa, s. 642

*Kamu hizmeti toplum düzeni içinde ayrı bir düzenlemeye ihtiyaç gösteren özel bir alandır. Kendine özgü kurumları ve kuralları vardır. Genel toplum düzenini sağlayan ceza kuralları kamu hizmeti düzenini korumaya yetmez. Kamu hizmetinin aksamadan işlenmesini sağlayacak ayrı kurallar gereklidir. Disiplin ceza hukuku bu kuralları koyar, hizmet suçlarını ve cezalarını belirler. Devlet, genel ceza hukuku yanında bir disiplin ceza hukuku ve usulü oluşturmak zorundadır.*<sup>9</sup>

Mevzuatımızda disiplin cezası 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda<sup>10</sup> dolaylı olarak tanımlanmıştır. 657 sayılı Kanunun 124. maddesinde disiplin cezası; kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla kanunların, tüzüklerin 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 verilecek cezalar olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere, disiplin cezasının amacı, yapılması istenen şeylerin gerçekleştirilmesi, yapılması istenmeyen şeylerin ise men edilmesinin sağlanmasıdır.

Disiplin cezalarının amacı memuru görevine bağlamak ve kamu hizmetlerinin en iyi düzeyde yürütülmesinin sağlanmasıdır. Genel bir tanım yapmak güç olmakla birlikte, disiplin cezalarına ilişkin olarak doktrinde çeşitli tanımların yapıldığı görülmektedir. Tanımlama güçlüğü'nün nedeni, disiplin cezasının tarihsel kökeninin çok eskilere dayanmasındandır. "Devletin var olduğu yerde ve zamanda, kamu işi bulunduğu göre kamu görevlisi de vardır. O halde bir devlet, ne kadar eskiye dayanırsa dayansın mutlaka kamu görevlisi vardır. Kamu görevlisinin olduğu yerde de disiplin cezası vardır."<sup>11</sup>

Doktrinde disiplin cezasının çeşitli tanımları yapılmıştır. Bir tanıma göre; "disiplin cezaları, memurun mesleki hayat ve vazifelerinde görülen yolsuzluklara karşı kendilerine tatbik edilen bir kısım zecri müeyyidelerdir."<sup>12</sup> Diğer bir tanıma göre ise; "Bir kurumda çalışan memurların, kurumun düzenini bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlara kısaca, disiplin cezası denir."<sup>13</sup> Türk Hukuk Lügati'ndan alıntı

---

<sup>9</sup> Yüce, s. 5

<sup>10</sup> **Resmî Gazete, Tarih: 23.07.1965, Sayı: 12056**

<sup>11</sup> Pınar, **Açıklamalı-İçtihatlı-Örnek Dilekçeli Disiplin Suç ve Cezaları ve Sicil Hukuku**, Sözkese Matbaacılık, 1. Baskı, Ankara, Kasım 2008, s. 1

<sup>12</sup> S. Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaacılık-Hak Kitabevi, 3. Baskı, Cilt: 2, İstanbul, 1966, s. 1188

<sup>13</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 28. Baskı, Ankara, Ekim 2009, s. 238

yapılarak; amme hizmetlerinin layık olduğu ehemmiyet ve doğrulukla görülebilmesi için memurlar üzerinde ıslah ve ikaz, bazen de tasfiye maksatlarıyla konan muayyen tedbirler ve kaidelerdir,<sup>14</sup> şeklinde yapılan tanımlar da bulunmaktadır. Diğer bir bakış açısına göre ise disiplin cezası; kamu hukuku sahasındaki özel münasebetlere has idari müeyyidelerdir.<sup>15</sup>

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere disiplin cezaları, kamusal hizmetlerin etkin, verimli ve kesintisiz bir şekilde sürdürülebilmesi için kamu görevlilerine uygulanmak üzere getirilmiş bulunan ve onların belli bir düzen içinde çalışmalarını sağlamaya yönelik bir yaptırımlar demeti şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

## II. DİSİPLİN SUÇUNUN GENEL UNSURLARI VE DİSİPLİN CEZALARINA İLİŞKİN GENEL ESASLAR

### A. Disiplin Suçunun Genel Unsurları

Suçlar bir kuralı ihlal ettikleri için cezai yaptırım uygulanan eylemlerdir. Bu durum ceza hukukunda olduğu gibi disiplin suçları hakkında da geçerlidir. Bu nedenle disiplin suçlarının genel unsurlarının incelenmesi ceza hukuku doktrinde geliştirilmiş bulunan suç genel teorisi paralelinde yapılabilir. Genel unsurların belirlenmesi, bir eylemi disiplin suçu haline sokan ve bu eylemi diğer hukuka aykırı fiillerden ayıran hususların neler olduğunun ortaya çıkmasına yardımcı olacaktır.

Disiplin suçlarına ilişkin olarak ceza hukuku teorisinden yararlanarak dört genel unsur olduğunu söyleyebiliriz. Bu unsurlar; kanuni unsur, maddi unsur, hukuka aykırılık unsuru ve manevi unsurdur. 657 sayılı Kanundaki disiplin suç ve cezalarına ilişkin hükümler dağınık olup, suç sayılan eylemlerin tek tek sayılmadığı ve suçların genel unsurlarına da yer verilmediğinin bilinmesinde fayda bulunmaktadır.

Bu nedenle, disiplin suçlarının genel unsurlarının belirlenmesinde, kanun koyucunun gerçek iradesini araştırmak ve yorumlamaktan başka bir seçenek bulunmamaktadır.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Yılmaz Günel, " Disiplin Cezaları", **AÜSBFD**, Cilt:13, Sayı:2, 1958, s.191

<sup>15</sup> Guido Zanobini, **İdari Müeyyideler**, Çev. Yılmaz Günel, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1964, s. 80

<sup>16</sup> Muzaffer Dilek, Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 423, Haziran 1999, s.31

## 1. Kanuni Unsur

Kanunilik ilkesi, ceza hukukunu diğer hukuk dallarından ayıran önemli bir ilkedir. Kanunilik ilkesi dar anlamda suçta kanuniliği ve cezada kanuniliği ifade eder. Suçta kanunilik, hiç kimsenin kanunda suç olarak gösterilmemiş bir fiilden dolayı cezalandırılmamasını, cezada kanunilik ise hiç kimseye kanunda yer almayan bir cezanın verilemeyeceğini ifade etmektedir.<sup>17</sup>

Bu unsur meşruiyetini Anayasa'nın<sup>18</sup> 38. maddesinde yer alan, "Kimse, işlediği 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" hükmü ile "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur" hükmünden almaktadır. Bu ilkenin dayanağını oluşturan 38. madde adli suç ve cezalara ilişkin olup; disiplin suç ve cezaları hakkındaki hükümler ise yine Anayasa'nın 128 ve 129. maddelerinde yer almaktadır. 128. maddenin ikinci fıkrasına göre, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. 129. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında ise, "Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. (Değişik: 12.9.2010-5982/13 md.) Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz" hükmü bulunmaktadır.

Anayasa'da yer alan bu üç maddenin, disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin geçerliliği için yetip yetmediği tartışmalı olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesinin 399 sayılı KHK'nin disipline ilişkin hükümlerinin dava konusu edildiği bir kararında,<sup>19</sup> Anayasa'nın 38. maddesinde, idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmamış olduğu ve ceza yerine geçen güvenlik önlemlerinin de madde kapsamına alınmasının bir sonucu olarak, disiplin cezalarının da Anayasa'nın 38. maddesi kapsamında ele alınması gerektiği sonucuna varılmıştır.

Kanuni unsura ilişkin düzenlemeler 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda<sup>20</sup> da yer almaktadır. Bu Kanunun "Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi" başlığını taşıyan

---

<sup>17</sup> Jarome Hall, **General Principles of Criminal Law**, New York, 1960, s. 27-28

<sup>18</sup> **Resmi Gazete, Tarihi: 09.11.1982, Sayı: 17863 Mükerrer**

<sup>19</sup> Anayasa Mahkemesi, 04.04.1991 tarih, E.1990/12, K.1991/7, **13.08.1991 tarih ve 20959 sayılı Resmi Gazete**'de yayınlanmıştır.

<sup>20</sup> **Resmi Gazete, Tarih: 12.10.2004, Sayı: 25611**

2. maddesindeki hüküm şu şekildedir; “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 hükümlenemez. İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz. Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.”

657 sayılı Kanunun 125. maddesinde disiplin suçlarının neler olduğu sayılmış olmakla birlikte TCK’ndaki netlik ve açıklıktan uzak bir durum sergilemektedir. Ceza hukukunda suçlar kanun tarafından tek tek sayılmış durumdadır. Disiplin suçlarında ise böyle bir durum söz konusu değildir. Bu da kanunilik ilkesinin disiplin cezalarında yeterince gözetilmediğinin bir göstergesidir.

657 sayılı Kanunda, yer yer genel suç tanımlarına gidilmiş, bu şekilde idareye geniş takdir yetkisi tanınmaya çalışılmıştır. İdarenin faaliyetleri ve teşkilat yapısı değişken ve çok geniş bir alana hitap eden bir tarzda bulunduğundan dolayı bunun anlayışla karşılanması yerinde olacaktır. İdareye tanınan bu geniş takdir yetkisine bu Kanun’un 125. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “ Yukarıda sayılan ve disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezası verilir” hükmü örnek olarak gösterilebilir. Aynı şekilde, bu Kanunun 125/A-e maddesinde yer alan “Memur vakarına uymayan tutum ve davranışta bulunmak” hükmünde bulunduğu gibi soyut ifadelerle dayanarak cezai yaptırımlarda bulunmak kanunilik unsurunu zorlayan durumlar oluşturmaktadır.

Söz konusu hükümler nedeniyle disiplin hukukunda kanunilik unsurunun ceza hukukundaki sertlikte uygulanmadığına yönelik eleştiriler dile getirilmektedir. Bu yaklaşımlara göre, hukukumuzda memurluk statüsüyle ilgili genel ve özel kanunlar, disiplin kabahatlerini imkân nispetinde tahdidi olarak belirtmişlerdir. Bu hallerde bile suçların kanuniliği ilkesinin disiplin hukukunda tam olarak yer aldığı söylenemez. İdarenin sahip olduğu geniş takdir yetkisi, bu ilkenin doğal sonuçlarını önemli ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Bilindiği gibi, idari merciler tasarruflarında daha çok “meslek menfaati” mülahazaları ile hareket etmektedirler. “Saniyen meslek yükümlerine yahut menfaatlerine aykırı hareketin peşinen sarih surette tespit ve

taininin imkânsız oluşu da kanunilik kaidesinin tesirini disiplin hukukunda bir hayli azaltmaktadır.”<sup>21</sup>

Doktrinde, disiplin suç ve cezalarında kanunilik unsurunun geçerli olmadığına ilişkin görüşler daha yaygındır. Bunun sebebi de yukarıda da söz konusu edilen 657 sayılı Kanun hükümlerinin kıyas yoluyla cezalandırmaya imkân sağlamasıdır. Bazıları, bu hususu eleştirerek şu şekilde bir çözüm önermektedir. Disiplin hukukunun özelliği ne derece amaçlar bakımından ceza hukuku prensipleri ile bağlı olmamayı gerektiriyor denilse de bu iddialar ceza hukuku genel ilkelerinden ayrılmayı haklı kılmamaktadır. Kanundaki disiplin suçu teşkil eden fiil ve haller fazladır, eksik değildir. Bu nedenle kıyasa cevaz veren suç ve cezada kanunilik ilkesine ters düşen bu hükmün kanundan çıkarılması uygun olacaktır. Kaldı ki bu hükme göre verilen bir cezaya da çok seyrek rastlanmaktadır<sup>22</sup>

Bununla birlikte disiplin suçlarında kanunilik unsurunun geçerliliği için hangi suça hangi cezanın verilmesi gerektiğinin tek tek sayılmasının gerekmediği konusunda görüşler de ileri sürülmektedir. Bu görüşlere göre, disiplin hukukunda kanunsuz suç olmaz ilkesi geçerli değildir. Disiplin hukukunda kanunsuz ceza olmaz ilkesi geçerlidir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Bir kere, disiplin suçu teşkil edecek bütün fiillerin eksiksiz bir listesini yapmak imkânsızdır. Eğer disiplin hukuku alanında kanunilik ilkesi geçerli olsa, kanunla öngörülmemiş ama kurumun düzenini bozan fiillerin disiplin cezası ile cezalandırılması mümkün olmaz. Keza, disiplin hukukunda kanunilik ilkesi geçerli olursa, kıyas yolu ile disiplin suçu da söz konusu olamaz.<sup>23</sup>

Bu bakış açısına göre; disiplin suçlarının ve karşılığı cezalarının tam bir liste durumunda, tüm ayrıntıları ile gösterilmesi ve sayılması imkânsız olduğu için, genel disiplin düzeninin temel ilkelerini kanun düzeyinde göstermek, yaptırımlarını belirtmek yeterlidir. Başka bir deyişle, disiplin şartlarının ve düzeninin kurumdan kuruma değişmesi ve her kamu hizmetinin kendine özgü kimi özellikler taşıması, disiplin düzeninin genel çizgileriyle saptanmasının yeterli olduğunu göstermektedir.<sup>24</sup>

Bu görüşün taraftarlarına göre, kanunun uygulanmasında yargıca bir takdir hakkının tanınmış olması gibi, disiplin olayları ve disiplin aykırılıkları karşısında alınacak tedbir, işlenecek usuller ve uygulanacak işlemlerde de yöneticilerin ve

---

<sup>21</sup> Feyyaz Gölcüklü, İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki, **AÜSBFD**, C:18, Sayı:2, 1963, s.162

<sup>22</sup> Hüsamettin Kırmızıgül, **Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları**, Kazancı Kitap, İstanbul 1988, s.22

<sup>23</sup> Gözler, s. 641

<sup>24</sup> Tayfun Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 200

personel şubelerinin kanun ve yönetmeliklerde bulunan hükümler yanında yönetim psikolojisi ilkelerini de göz önünde bulundurarak kendi takdir ölçüleri içinde kararlar vermelerini gerektirir. Çünkü idarenin teşkilat yapısı ve faaliyetleri çok çeşitli ve değişken nitelikte olduğundan disiplin cezasını gerektirecek tüm fiillerin kanunda belirlenmesi çok güç ve hatta imkânsızdır.<sup>25</sup> Bu yaklaşıma göre, kanunilik unsuru disiplin cezalarında çok fazla yer bulmamaktadır. Ancak kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin disiplin hukukunda uygulanmaması, idarenin keyfi uygulamalarına yol açabileceğinden dolayı memur güvenliği açısından büyük sakıncaların ortaya çıkmasına neden olacaktır.<sup>26</sup>

Hukuk yapımızda ilk önce birinci görüş ağırlık kazanmıştır. 31 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanununda cezalar belirtildikten sonra 28-33. maddelerde bu cezalara yol açan fiiller teker teker sayılmış, 657 sayılı Kanunda ise önce sadece cezaların belirtilmesiyle yetinilerek ikinci görüş benimsenmiştir. 1972 yılında ise bu Kanunun 125. maddesinde yapılan değişiklikle, her ceza türünden sonra o cezayı gerektiren fiil ve haller sayılmak suretiyle tekrar birinci görüş öne çıkmıştır. Değişiklikten önce, 125. madde, sadece disiplin cezalarının neler olduğunu gösteriyordu ve 124. madde ile uyum ve bütünlük içindeydi. Değişiklikten sonra ise, her bir disiplin cezasından sonra o cezayı gerektiren fiil ve haller sayılmış ve böylelikle 124. maddedeki açık disiplin normunun uygulama yeri kalmamıştır. Kanun koyucu 124. maddenin zımnen yürürlükten kalkmasıyla doğan boşluğu, 125. maddede idareye “genişletici yorum “ yetkisi vermek suretiyle gidermiştir. Bu yetkinin kıyas yoluyla ceza verme yetkisi olarak değerlendirilmesi mümkün olmakla birlikte, kanaatimce, 125. madde hükmü idareye kıyas değil, genişletici yorum yetkisi vermektedir.

Bu kavramların ne anlama geldiğine ilişkin olarak bir açıklama yapılması gerekir ise; kıyas, belirli bir fiil veya hareketi kanun belirli bir tarzda cezalandırmakta iken, aynı derecede kötü diğer bir hareketi cezalandırmamış sayılamayacağı düşüncesi ile mevcut kuralı, kanunun öngörmediği bir hale uygulamayı gerektiren fikri bir faaliyettir. Genişletici yorum ise, kanun koyucunun kullandığı kelimelerin anlatılmak istenen amacı tamamen ve bütünü ile ifade eder şekilde kaleme alınmadığı hallerde, ibareleri, olayları kapsar şekilde anlamaya imkân veren yorum biçimidir. Genişletici yorum halinde söz konusu faaliyet, metin bakımından kanun

---

<sup>25</sup> Ahmet Taşkın, **Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 185

<sup>26</sup> Guido Zanobini, “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi”, Çev. Yılmaz Günel, **AÜSBFD**, C: XVIII, S: 3-4, Eylül-Aralık 1963, ss. 307-309



koyucunun gerçek iradesini meydana çıkarmaktadır. Oysa kıyas halinde, yeni bir hukuk kuralı oluşturulmaktadır.<sup>27</sup>

Danıştay'ın "Fiili tecavüzde bulunan memurun, fiilinin amirine veya maiyetindekilere karşı işlenmiş olması halinde cezalandırılıp, aynı konumdaki iş arkadaşlarına karşı işlenmesi durumunda cezasız bırakılmasının düşünülemeyeceği, 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde, benzer fiillerde bulunanlara da aynı cezaların uygulanacağı belirtilmekle, maddede sayılmayan aynı nitelik ve ağırlıktaki fiillerin de cezalandırılmasının amaçlandığı"<sup>28</sup> şeklindeki hüküm gerekçesi, Danıştay'ın da aynı görüşü benimsediğini göstermekte ve idarenin genişletici yorum yetkisini kullanması yönünde tavır sergilemektedir.

İdare genişletici yorum yetkisini kullansa bile belirli sınırların dışına çıkmamalıdır. Konuya ilişkin olarak, Anayasa' nın memurun güvenlik hakkını düzenleyen 128. ve 129. maddeleri önem arz etmektedir. Memurun görevi sırasında işlediği disipline aykırı bir fiilden dolayı özel bir şekilde disiplin işlemine tabi tutulmaya hakkı vardır. Bu hak, memurları amirlerine mutlak surette bağlı olmaktan kurtarmak ve keyfi kararlara karşı bir güvence sağlama gayretinden doğmuştur.<sup>29</sup>

Anayasa'nın 38, 128 ve 129. maddeleri ve 657 sayılı Kanunun 124 ve 125. maddeleri ile gerek Anayasa Mahkemesi, gerekse Danıştay'ın kararlarından da anlaşılacağı üzere kanunilik unsuru disiplin suçlarında da geçerlidir. Ceza hukuku ile aralarındaki fark, ceza kanunlarında her bir suçun ayrı ayrı tanımlanmasına karşılık, disiplin suçlarına ilişkin kanun maddelerinde çoğunlukla genel tanımlara yer verilmesidir. Aslında bunun sebebi de, idari işleyişin etkinliğini sağlamak için idareye suçun tanımlanmasında takdir yetkisi verilmesinden ibaret bulunmaktadır.

## 2. Maddi Unsur

Ceza hukukunda suçun maddi unsurları fiil, netice, nedensellik bağı, fail, konu ve mağdurdan oluşmaktadır.<sup>30</sup> Bir suçun olabilmesi için fail tarafından kanuni

---

<sup>27</sup> Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, Genel Kısım, C: 1 B: 10, Beta Yayınları, İstanbul 1987, ss.162-172

<sup>28</sup> **Danıştay 8. Dairesi, 25.03.1992 tarih ve E. 1991/1471, K. 1992/518 sayılı Kararı, DD**, Yıl: 23, S: 86, s.421

<sup>29</sup> Brian Chapman, **İdare Mesleği, Avrupa' da Devlet Memurluğu**, Çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 150

<sup>30</sup> Taşkın, s. 185

tarife uygun bir fiilin işlenmiş olması gerekir. İşte ortada bir fiilin mevcut olması şartına, suçun maddi unsuru denir.”<sup>31</sup> Doktrinde, maddi unsur için hareketin yeterli olduğunu savunan görüşlerle birlikte, bu unsurdan söz edilebilmek için hareket, netice ve illiyet bağına kapsayan bir kavram olarak fiilden söz eden görüşler de bulunmaktadır.

Hareket, açığa vurulan ve insandan çıkan bir nevi iştir. Netice, hareket sebebiyle dış âlemde meydana gelen değişiktir; bu neticenin hareketi yapan şahsa mal edilebilmesi için, hareketten doğmuş olması, yani hareket olmasa idi, neticenin gerçekleşmeyeceğinin açık olması gerekir. Başka bir ifadeyle, hareket ile netice arasında nedensellik bağı bulunması gerekir. İşte ceza hukukunda hareketle neticeyi birlikte belirtmek üzere fiil terimi kullanılır.<sup>32</sup> Maddi unsurun oluşması için hareketi yeterli bulan görüşler, bazı hallerde yalnızca bir hareketin yapılmasının suçun tamamlanması için yeterli olacağını kabul ederler.<sup>33</sup>

Maddi unsuru fiil olarak anlayan diğer görüşler ise, her suçta bazen hareketten ayrı, yani hareketin yapılmasından sonra meydana gelen, bazen harekete bitişik olan bir neticenin mutlaka var olduğunu savunurlar. Bu görüşe göre, netice bir zarar veya bir tehlike biçiminde ortaya çıkabilir. Hareket, tabiatçı bir görüşle, müspet veya menfi olmak üzere iki şekilde işlenebilir. Hukuki açıdan, müspet hareketle işlenen suça icra-i, menfi hareketle işlenen suça ise ihmali suç adı verilir.<sup>34</sup>

Ceza hukukuna paralel bir şekilde disiplin suçlarında da maddi unsurun temelini hareket, netice ve nedensellik bağı oluşturur.

*Fiil, Devlet memuru veya diğer kamu görevlisinin icra-i veya ihmali bir davranışdır. İcra-i hareket, 657 sayılı Kanunda veya disiplinle ilgili yönetmelikte belirtilen disiplin cezasını gerektiren bir eylemin yapılmasıdır. Diğer bir ifade ile yapılmaması gereken bir davranışın yapılması veya istenilmeyen bir tutumun sergilenmesidir. İhmali davranış ise memurun yapması gereken bir davranışı yapmamasıdır.*

---

<sup>31</sup> Dönmezer ve Erman, s. 353

<sup>32</sup> Dönmezer ve Erman, s. 354

<sup>33</sup> Uğur Alacakaptan, **Suçun Unsurları**, AÜHF Yayını, Ankara, 1975, s. 46

<sup>34</sup> Alacakaptan, ss. 36-46

*Hareketsizlik veya sessizlik ile disiplin hükmünün ihlali söz konusudur. Fiil bir devlet memurunun veya diğer kamu görevlisinin bir eylemidir.*<sup>35</sup>

Örneğin, memurun görevini yapmaması ihmali, yasaklanan işleri yapması ise icra-i disiplin suçuna konu olur.

657 sayılı Kanunun 125. maddesinin birinci fıkrasında icra-i disiplin suçunu ifade etmek üzere “fiil”, ihmali disiplin suçunu ifade etmek üzere ise “hal” sözcükleri kullanılmıştır.

Disiplin suçlarında netice, zarar ya da tehlike biçiminde ortaya çıkabilir. 657 sayılı Kanunda yer alan disiplin suçlarının büyük bir kısmı zarar suçu niteliğindedir. Örneğin, bu Kanunun 125/A-g maddesine göre, belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranan memur, bu Kanundaki kuralları ihlal etmekle, çalıştığı kurumun düzenine zarar vermiş olur. Kanunda yer alan bazı disiplin suçları ise tehlike suçu niteliğindedir. Buna, Kanunun 125/B-d maddesinde yer alan, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışta bulunan memurun cezalandırılabilmesi için, söz konusu itibar ve güven duygusunun sarsılmış olmasının gerekmediği, böyle bir tehlikenin yaratılmış olmasının bile yeterli olduğunu gösteren hali örnek olarak verebiliriz.

Disiplin suçlarında yer alan diğer bir husus da nedensellik bağıdır. En genel anlatımla nedensellik bağı, hareket ile netice arasındaki bağlantıyı, diğer bir deyişle sebep sonuç ilişkisini ifade eder. Ceza hukuku alanında önem taşıyan hareket, kanunun cezalandırdığı neticeye sebep olan harekettir. Hareket ile netice arasında nedensellik bağı mevcut değilse; yani netice, hareketin sonucu oluşmamışsa, ceza verilmesi de söz konusu değildir.<sup>36</sup> Nedensellik bağı icra-i davranışlarla işlenen suçlar açısından geçerlidir. Burada bir fiil söz konusudur. Bu fiile bağlı bir sonuç ortaya çıkmış ve bu sonucun ortaya çıkmasına, yapılan bu eylem neden olmuştur.

Disiplin cezalarında maddi unsur ile ilgili üzerinde değerlendirme yapılmasını gerekli kılan diğer hususlar ise, suç çokluğu ve fail çokluğu halleridir. Kural olarak, disiplin suçu oluşturan fiillerin her biri için, Kanunda öngörülen disiplin cezası, her faile ayrı ayrı verilir. Ceza hukukunda geçerli olan, suçun ve failin çokluğu halinde uygulanacak prensiplerin genel olarak disiplin hukukunda uygulama imkânı yoktur.

---

<sup>35</sup> Taşkın, ss. 187-188

<sup>36</sup> Mehmet Sağlam, **Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara, 2003, s.59

657 sayılı Kanunda bu konulara ilişkin hüküm bulunmamakla birlikte, disiplin hukukunda da uygulanan bu prensipler çeşitli uygulamalarla teamül haline gelmiştir.

Birden çok suç işleyen kimsenin, işlediği suç kadar cezadan sorumlu olması, ceza hukukunun temel kurallarından birisidir. Bu kuralın istisnasını, ortada birden çok suçun bulunmasına rağmen, çeşitli nedenlerle faile tek cezanın verildiği, suçların içtima-ı adı verilen durumlar oluşturmaktadır.<sup>37</sup> Ceza hukukunda müteaddit suçların kanunen tek suç sayılması yani suçların içtima-ı üç halde söz konusu olur. Bunlar, 5237 sayılı TCK'nun suçların içtima-ı hükümlerini düzenleyen 42. maddesindeki birleşik (mürekkep) suç, 43. maddesindeki zincirleme (müteselsil) suç ve 44. maddesindeki fikri içtima halleridir. "Mürekkep suçta suçlardan biri diğerinin unsuru ve ağırlaştırıcı sebebidir. Bu halde faile tek ceza verilir."<sup>38</sup>

657 sayılı Kanunda mürekkep suç prensibine yer verilmemiştir. Kanunda suçlar ayrı ayrı sayılarak her birine kanunda karşılığı bulunan ceza verilmektedir. Bu suçlardan herhangi birinin diğerinin unsuru veya ağırlaştırıcı sebebi olabilmesi söz konusu olmamaktadır. Bu nedenle, disiplin hukukumuzda mürekkep suç prensibinin uygulama alanı bulunmamaktadır diyebiliriz.

Bazı durumlarda tek bir fiil ile kanunun birden fazla hükmünün ihlal edilmesi de söz konusu olabilir. Ceza hukukunda fikri içtima olarak adlandırılan prensibe göre, bu durumda en ağır cezayı öngören hükme göre ceza verilir. Ancak, 657 sayılı Kanunda fikri içtima modeline değil müterakki suç modeline yer verildiğinden, disiplin hukukumuzda fikri içtima prensibinin uygulanması söz konusu olmaz.<sup>39</sup>

Diğer bir görüşe göre ise, mevzuatta yer almamakla birlikte, gerek uygulamada gerekse öğretide işlediği bir eylem ile kanunun çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye en ağır cezayı öngören hükmün uygulanmasının kabul edilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.<sup>40</sup>

Danıştay'ın da fikri içtimanın disiplin cezaları bakımından da uygulanabileceğine ilişkin kararları bulunmaktadır. Danıştay'ın 10. Dairesi verdiği bir kararında; "Davalı idare, davacının bu eylemini; önce, Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün 7/2 maddesinde belirtilen 'astlarını veya aynı rütbedeki arkadaşlarını

---

<sup>37</sup> Türkan Yalçın Sançar, **Müteselsil Suç**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1995, s.15

<sup>38</sup> Alacakaptan, s. 62

<sup>39</sup> Ömer Asım Livanelioğlu, **Memur Disiplin Hukuku**, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1, Ankara, 2003, s.33

<sup>40</sup> Onur Karahanoğulları, "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 8, Sayı: 3, Temmuz 1999, s. 63

dövmek' olarak nitelendirip, 12 ay süreli uzun süre durdurma cezası vermiş, aynı kararla bu eylemi ile davacının, aynı zamanda söz konusu tüzüğün 6. maddesinin beşinci bendinde belirtilen 'hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışları bulunmak' suçunu da işlediği gerekçeleri ile 4 ay kısa süreli durdurma cezası ile de cezalandırılması yolunda karar vermiştir. Gerek uygulamada gerekse öğretide, işlediği bir eylem ile kanunun çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye o kurallardan en ağır cezayı kapsayan cezanın verilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu durumda, davacıya birden fazla disiplin kuralını ihlal eden eylemi nedeniyle hem 4 ay kısa süreli durdurma, hem de 12 ay uzun süreli durdurma cezası verilmesine ilişkin işlemin 4 ay kısa süreli durdurma cezasına yönelik kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır"<sup>41</sup> hükmüne varmıştır.

Daha ağır bir cezayı gerektiren suç nedeniyle, daha hafif suça ilişkin hüküm varlığını kaybetmekte ve memura ağır olan ceza verilmektedir. 657 sayılı Kanunun 124. maddesindeki "durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre" ceza tayin edileceğine ilişkin hüküm, kanun koyucunun fikri içtima prensibini dikkate aldığını göstermektedir.

Daha ağır suçun işlenebilmesi için işlenmesi gereken daha hafif suçların da olması esasına dayanan, biri diğerini de kapsayan iki suçun bulunmasına müterakki suç denilmektedir.

657 sayılı Kanunun 125. maddesinin C/a bendinde "Kasıtlı olarak verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak", D/n bendinde ise "Verilen emir ve görevleri kasten yapmamak" tanımlarına yer verilmiştir. Emir ve görevleri tam ve zamanında yapmayan memur, bu görevleri hiç yapmadığında, daha hafif neticeden daha ağırına geçmiş olur. Daha ağır netice gerçekleştikten sonra, daha hafif netice, görevin tam ve zamanında yapılmaması suçu varlığını kaybeder, memura sadece D/n bendine göre ceza verilir.<sup>42</sup>

Müteselsil suçlar ise, TCK 'nun 43. maddesinde düzenlenen hükme göre, cezalandırılmaktadır. Bu maddeye göre, bir suç işleme projesi altında, kanunun aynı hükmünün birden çok ihlal edilmesi, muhtelif zamanlarda vaki olsa dahi tek suç sayılmaktadır. Ancak, böyle bir durumda verilecek ceza ağırlaştırılmaktadır. Burada

---

<sup>41</sup> **Danıştay 10. Dairesi, E.1984/399, K.1985/244, K.T: 18.02.1985, DD, Yıl: 21, Sayı: 81, s. 352**

<sup>42</sup> Dilek, s. 35

önemli olan husus müteselsil suçu oluşturan bir hareketin başlı başına bir suç teşkil etmekte olması ve bu hareketin de birden çok işlenmiş bulunmasıdır.<sup>43</sup>

Disiplin mevzuatımız açıkça müteselsil suçtan söz etmemekle birlikte, 657 sayılı Kanunda yer alan disiplin suçlarının çoğunda, suçun maddi unsurunu oluşturan fiillerin çoğul bir şekilde yer almasından dolayı bu prensibin benimsendiği anlaşılmaktadır. Örneğin, “Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak”, “Kasıtlı olarak, verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak” gibi. 657 sayılı Kanunda düzenlenen bu hükümlerin TCK ’ndaki müteselsil suçlarla fazla bir benzerliği bulunmasa bile müteselsil suç prensibine yakın bir sistemin benimsendiği söylenebilir. Ancak, bu tür disiplin suçlarında, fiillerin çokluğuna rağmen kanunda öngörülen ceza bir kez uygulanmaktadır. Bir soruşturma dönemi içinde işlenen benzer nitelikli suçlara tek ceza verilmektedir. Ayrıca verilecek cezanın ağırlaştırılması da söz konusu olmamaktadır.

Ceza kanunları bazı suç tiplerinde birden fazla kişiyi fail olarak göstermekte ve bunların hareketlerini suçun işlenebilmesi için aramaktadır. Bu şekildeki suç tiplerine “çok failli suçlar” ismi verilmektedir.<sup>44</sup> Çok failli suçlar, faillerin ve hareketlerin çokluğu, hareketler arasında birlik bulunması ve hareketlerin bilinmesi bakımından iştirak halinde işlenen suçlara benzemekle birlikte, bu suçlardan tamamen farklıdır.<sup>45</sup>

657 sayılı Kanunun, 6111/111 md. sayılı Kanunla<sup>46</sup> yürürlükten kaldırılan 125/C-h maddesinde hüküm altına alınan “toplu müracaat ve şikâyet etmek” suçu “toplu suç” olarak işlenen çok failli suçlara bir örnek olarak verilebilir. Ancak, bu hükümler yürürlükten kaldırıldığı için bu eylemin cezalandırılması imkânı kalmamıştır.

Bir tek kişi tarafından işlenebilmekle birlikte, birden fazla kişinin işbirliği yapmaları sonucunda bir suçun işlenmesi halinde, failer arasında iştirakin varlığından söz edilir ve bu suretle işlenen suçlara iştirak halinde işlenen suçlar adı verilir.<sup>47</sup>

Ceza kanununun aksine disiplin mevzuatımızda, bir suçun iştirak halinde işlenmesi durumunda verilecek cezanın mahiyeti hakkında herhangi bir

---

<sup>43</sup> Sağlam, s. 56

<sup>44</sup> Ayhan Önder, **Ceza Hukuku, Genel Hükümler**, Cilt: II, Beta Yayınları, İstanbul, 1989, s. 473

<sup>45</sup> Zeki Hafızoğulları, **Zina Cürümleri**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1983, s. 69

<sup>46</sup> **Resmi Gazete, Tarih: 25.02.2011, Sayı: 27857 Mükerrer**

<sup>47</sup> Dönmezer ve Erman, s. 481

düzenlemeye yer verilmemiştir. Böyle bir düzenlemeye yer verilmemiş olması disiplin suçuna iştirak edenlerin cezasız kalacağı anlamına gelmez. “Fiili irtikâp” biçimindeki iştirak hallerinde, suça iştirak eden her faile Kanunda öngörülen disiplin cezası ayrı ayrı verilir. 657 sayılı Kanunun 125. maddesindeki genişletici yorum yetkisinin kullanılması suretiyle, iştirak halinde işlenen suçlara ceza verilebilmesi de imkân dâhilindedir. İdareye tanınan takdir yetkisinin cezalarda kanunilik prensibini ihlal edebilme riskini bertaraf etmek için disiplin suçlarında iştirak hakkında düzenlemeler yapılmasının yararlı olacağı kanaatindeyim.

### 3. Hukuka Aykırılık Unsuru

Ceza hukuku suç teorisinde hukuka aykırılık unsuru, işlenen ve kanundaki tarife uygun bulunan fiilin, hukuk düzenince tecviz edilmemesi, mubah sayılmaması, yalnızca ceza hukuku ile değil, bütün hukuk düzeni ile çatışma halinde bulunması demektir.<sup>48</sup> Hukuka aykırılık unsuru, disiplin suçları açısından da geçerlidir.

Bazı durumlarda, işlenen fiildeki hukuka aykırılık unsuru ortadan kalkar. Hukuka aykırılık unsurunu ortadan kaldıran, fiili ceza kuralının amacına aykırı hale getirmeyen sebeplere “hukuka uygunluk sebepleri” denir.<sup>49</sup> Hukuka uygunluk nedeni, konusu suç teşkil eden bir fiili hukuka uygun hale getiren nedenlerdir. Bu nedenlerden birinin varlığı halinde eylem suç teşkil etse de faile ceza verilemez. Hukuka uygunluk nedenleri objektif etki gösterirler. Yani, eylemin suç olmaktan çıkması için bu nedenlerin varlığı yeterlidir; bilinmesi gerekli değildir. Failin hukuka uygunluk nedenleri konusunda düşüncesinin olup olmaması önemli değildir. Diğer bir ifadeyle suçun işlenmesi sırasında hukuka uygunluk nedenlerini bilmeyen fail bu nedenlerden yararlanır.<sup>50</sup>

Hukuk düzeninin izin verdiği memur fiilleri disiplin suçu oluşturmazlar. Kanuna göre disiplin suçu sayılan bir eylemi suç olmaktan çıkaran sebeplerin başında “kanunsuz emir” gelir. Anayasa’nın 137. maddesinde, “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun ve Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı

---

<sup>48</sup> Dönmezer ve Erman, s. 2

<sup>49</sup> Dönmezer ve Erman, s. 19

<sup>50</sup> Taşkın, s. 193

ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz” denilmektedir.

Anayasa’daki bu hüküm 657 sayılı Kanunun 11. maddesinde “Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse yerine getirmemez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, memur bu emri yapmaya mecburdur. Ancak, emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz” hükmü ile yer almıştır.

Anayasa’da yer alan ve Kanun hükmüyle de düzenlendiği gibi konusu suç teşkil eden herhangi bir emir, amir tarafından yazılı bir şekilde dahi verilse bunu yerine getiren memur sorumluluktan kurtulamaz. Ancak, konusu suç teşkil etmemek kaydıyla, kanunsuz emre itiraz ettiği halde amirinden aldığı yazılı emir üzerine bu emri yerine getiren memur disiplin suçu işlemiş olmaz. Ceza hukukunda yer alan hukuka uygunluk sebebi böyle durumlarda disiplin suçları hakkında da geçerlidir.

*Türk ceza hukukunda olduğu gibi disiplin hukukunda da meşru savunma hukuka uygunluk nedenidir. Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hal ve şartlara göre saldırı ile orantılı bir biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen disiplin suçu nedeniyle memura ceza verilmez. Örneğin, görevi başında karşılaştığı haksız bir saldırıyı defetmek için kurumun malına zarar verilmesi halinde 125. maddenin A fıkrasının (a) veya B fıkrasının (b) bendindeki suç işlenmiş olmaz. Çünkü burada araç ve gereçlerin kayıtsız, düzensiz veya kusurlu kullanılmasından söz edilemez.<sup>51</sup>*

657 sayılı Kanunun 125. maddesinde yer alan çeşitli disiplin suçlarında hukuka aykırılık sebeplerine yer verilmiştir. Bunlara örnek olarak A fıkrasının (b) bendinde yer alan, “izinsiz olarak” ibaresi, D fıkrası (g) bendindeki “yetkili olmadığı halde” ibaresi hukuka özel aykırılık sebepleri olarak ayrıca yer almıştır. Memur eylemini suç haline getiren fiil, hukuka aykırılık sebeplerinin gerçekleştiği durumlardır. Hukuka aykırılık sebeplerinin gerçekleşmediği durumlarda ise memurun

---

<sup>51</sup> Taşkın, s. 199



disiplin suçu işlediği ileri sürülemez. Buna en bariz örnek olarak görevine geç gelen memurun eylemini verebiliriz. Memurun amirinden izin alarak görevine geç gelmesi hukuka uygunluk sebebi olarak kabul edilip, memurun disiplin suçunun oluşumunu engellemektedir.

#### 4. Manevi Unsur

Manevi unsur, Türk ceza hukukunda yer aldığı şekliyle kast ve taksir olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Kast veya taksir içermeyen bir eylemden dolayı failin cezalandırılması söz konusu olamaz.

Çağdaş ceza hukukunda, bir kimsenin cezalandırılabilmesi için tipe uygun ve hukuka aykırı bir hareketin bulunması yetmemekte, bunlara ilaveten failin kusurlu bir şekilde hareket etmeye ehil olması (isnat yeteneği) ve somut olayda kusurlu bir şekilde hareket etmesi (kusurluluk) şartları da aranmaktadır.<sup>52</sup> Eyleminde kastı veya taksiri bulunmayan failin cezai sorumluluğu da yoktur. Bu husus, disiplin cezaları açısından da geçerlidir. Ceza yargılaması sonucu suçun işlendiği tarihte ceza ehliyetine sahip olmadığı kesinleşen memurun disiplin hukuku açısından da ehliyeti yoktur. Kamu görevlisinin, Devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektiren bir eylemi nedeniyle yargılanması ve yargılama sonucunda cezai sorumluluğun bulunmadığına karar verilmesi halinde disiplin cezasına hükmedilemez.<sup>53</sup>

İsnat yeteneği olarak adlandırılan ve memurun alacağı cezayı ortadan kaldıran veya hafifleten bu durum aslında doktrinde tartışmalı bir konudur. İsnat yeteneğinin, kusurluluğun, dolayısıyla suçun bir unsuru mu, yoksa failin kişisel bir durumu mu olduğuna ilişkin doktrindeki tartışmanın, isnat yeteneğini kusurluluğun unsuru olarak kabul eden görüşüne göre, manevi unsur iki kısma ayrılabilir; bunlardan birincisi, failin kusurlu bir şekilde hareket etmeye ehil olması, ikincisi ise, somut olayda kusurlu bir şekilde hareket etmiş olmasıdır. Bu kısımlardan birincisine “isnat yeteneği”, ikincisine de “kusurluluk” denir.<sup>54</sup>

Türk Ceza Kanununa göre isnat yeteneğini etkileyen sebeplerin bulunması halinde ya hiç ceza verilmemekte veya ceza hafifletilmektedir. İsnat yeteneğini

---

<sup>52</sup> Sağlam, ss. 66–67

<sup>53</sup> Taşkın, s. 188

<sup>54</sup> Dönmezer ve Erman, s. 157

etkileyen başlıca haller, yaş küçüklüğü, akıl hastalığı, sağırılık-dilsizlik ve arızı sebepler olarak adlandırılabilen ateşli hastalık, uyku hali gibi sebeplerdir. Örneğin, TCK'nun 31. maddesinde, fiili işlediği sırada on iki yaşını doldurmamış olan çocukların ceza sorumluluğunun olmadığı, 32. maddesinde akıl hastalığı nedeniyle, işlediği fiilin hukuki anlam ve sonuçlarını algılayamayan veya fiille ilgili olarak davranışlarını yönlendirme yeteneği önemli derecede azalmış olan kişiye ceza verilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

*Tam akıl hastalığı bir Devlet memuru için esasen memuriyete engel oluşturan bir sağlık nedenidir. Bu nedenle kanunda gösterilen usul ve sürelerde tedavisi yapılamayan akıl hastası bir memurun duruma göre, sağlık nedeniyle emekli edilmesi veya toptan ödeme yoluyla memuriyetten ilişkisinin kesilmesi gerekir. Esasen memuriyet yapması imkânı bulunmayan bu durumdaki bir memurun işlediği disiplin suçlarından dolayı sorumlu tutulamayacağını ve disiplin cezası uygulanamayacağını her halde kabul etmek gerekir. Disiplin mevzuatında akıl hastalığı bir ceza indirim nedeni olarak sayılmadığından kısmi akıl hastalığı durumunda her somut olaya göre değerlendirme yapılmalı ve gerekirse alınacak doktor raporunun sonucuna göre ceza ya tamamen uygulanmalı ya da hiç uygulanmamalıdır.<sup>55</sup>*

657 sayılı Kanunda isnat yeteneğini etkileyen sebeplere yer verilmemiştir. Bu durum disiplin suçlarına ilişkin cezalandırma işlemi yapılırken, haksız cezalar verilmesine yol açabilme riski barındırmaktadır. Disiplin suçlarında da bulunabilecek bu sebeplerin 657 sayılı Kanunda yer alması gerektiğini düşünmekteyim.

Örneğin, 657 sayılı Kanunun 53. maddesine göre kamu kurumları sakatları da Devlet memurluğuna alabilmektedirler. Kamuda çeşitli görevlere alınabilen sağır-dilsiz veya beden sağlığına ilişkin bir rahatsızlığı bulunan kamu görevlilerinin isnat yeteneğini etkileyen bu sebeplere ilişkin bir hükmün kanunda düzenlenmesi halinde bu boşluk giderilebilecektir.

Manevi unsurun oluşumunda hareketin iradiliği ile birlikte bu iradenin kusurlu olması da önemlidir.

Kusurluluk, suçun maddi unsurunu gerçekleştirmiş olan irade ile hukuk düzeninin koymuş olduğu bir kural arasındaki ayrılıktır. Kusurluluğun tipik şekli,

---

<sup>55</sup> Sağlam, s. 68

“kanunun suç saydığı bir fiili ve onu meydana getiren hareketin neticelerini bilerek ve isteyerek işlemek iradesi” diye tanımlayabileceğimiz “kast” dır. Kanun koyucu, kasti suçlar dışında kalan bazı suçlarda da fail, fiil ve hukuk kuralı arasında manevi bir bağın kurulabileceğini düşünerek “taksir”li davranışlara cezai bir takım sonuçlar tanımıştır. Taksir, “iradi olarak işlenen icabi (icrai) veya selbi (ihmali) bir fiilden, fail tarafından istenmemiş olmalarına rağmen, kanunun cezalandırdığı neticelerin meydana gelmesi halidir.<sup>56</sup>

Disiplin hukuku bakımından kast, disiplin suçunu oluşturan bir eylemin kamu görevlisi tarafından bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir. Kamu görevlisinin bu eylemin disiplin suçuna yol açacağını bilip bilmemesinin kastın oluşumuna bir etkisi yoktur. Bu eylemin bilerek ve isteyerek yapılması kastın varlığının kabulü için yeterlidir.

Disiplin hukukunda da taksir vardır ve taksirle bir disiplin suçu işlenebilir. Bir kamu görevlisinin görevini ifa ederken gerekli dikkat ve özen yükümlülüğünü göstermemesi nedeniyle ortaya çıkan taksirli suç haline ilişkin müeyyideler 657 sayılı Kanununun 124 ve 125. maddelerinde düzenlenmiştir.

657 sayılı DMK 'nın 124. maddesinde “durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre” 125. maddedeki cezalardan birisinin verilmesinin öngörülmesi, 125. maddedeki disiplin suçlarının tanımlanmasında, “kayıtsızlık göstermek”, “düzensiz davranmak” ve “kusurlu davranmak” gibi ibarelere yer verilmesi taksirli eylemden dolayı disiplin cezasının verilebileceğini göstermektedir. Esasen bu konudaki disiplin suçları müterakki olarak düzenlenmiş ve bu sistem içerisinde ceza uygulaması esası benimsenmiştir.<sup>57</sup>

Disiplin suçlarında, manevi unsur yönünden kasıt asıl, taksir ise istisnai durumlarda söz konusudur. Bu nedenle taksirli bir fiilden dolayı disiplin cezası verilebilmesi, ancak kanunda açıklık bulunan hallerde mümkün olabilir.

---

<sup>56</sup> Alacakaptan, ss. 142-144

<sup>57</sup> Dilek, s. 37

## B. Disiplin Cezalarına İlişkin Genel Esaslar

Disiplin cezalarına ilişkin genel esaslar da disiplin suçlarında olduğu gibi, ceza hukukunun içerdiği ilkeler ve uygulamalar ışığında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

### 1. Zaman Bakımından Lehte Olan Cezanın Uygulanması

Anayasa'nın 38. Maddesi, "Kimse, işlediği 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" hükmünü içermektedir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 7. maddesinde de, "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 hükmolünmüştü infazı ve kanuni neticeleri kendiliğinden kalkar. Suçun işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanun ile sonradan yürürlüğe giren kanunların hükümleri farklı ise, failin lehine olan kanun uygulanır ve infaz olunur" şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Ceza hukukunda geçmişe yürümezlik ya da geçmişe uygulanamazlık ilkesi olarak kabul edilen bu durum, ceza kanunlarının sadece yürürlüğe girmelerinden sonra işlenen fiillere uygulanabilmelerini ifade etmektedir.<sup>58</sup>

Disiplin hukukumuzda ise, bu hususta herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Ancak, bu prensiplerin disiplin hukukumuzda da uygulanmasının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Suç ve cezalarda kanunilik prensibinin disiplin hukukumuz açısından da geçerli olduğunu daha önce değerlendirmiştik. Danıştay'ın da buna ilişkin kararları mevcuttur. Önceki kanun döneminde işlenmiş ve henüz cezası verilmemiş veya cezası verilmiş ancak itiraz edilmiş yahut dava konusu yapıp karara bağlanmamış disiplin fiilinin cezası, sonra çıkan kanunda memurun lehine ise bu kanun uygulanmalıdır.<sup>59</sup> Danıştay, "gerek ceza ve gerekse

---

<sup>58</sup> Hall, s. 58

<sup>59</sup> Danıştay Mürettep Dairesi, E.79/1988, K.79/3497, KT. 5.12.1979, DD, 1980, S: 38-39, ss. 469-470

disiplin hukuku prensiplerine göre, davanın her safhasında ilgililer hakkında lehte olan hükümlerin uygulanması gerekmektedir<sup>60</sup> şeklindeki içtihadı ile dava devam ederken bile memurun lehine olan sonraki kanunun uygulanacağına karar vermiş ve uygulamayı bu şekilde yönlendirmiştir.

## 2. Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz

Bilindiği gibi, toplumsal düzen ve kurumların işleyişi ile ilgili olan ve kişilere yönelik hak ve yükümlülükler içeren yasal düzenlemeler; yetkili makamlarca çıkarılan kanun, tüzük ve yönetmelik gibi metinler halinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Bu nedenle yürürlükte bulunan hukuksal mevzuatı bilmemek gibi bir mazeretin kabul edilmemesi gerekmektedir.

Anayasa’nın 89. maddesi gereğince, kanunların yürürlüğe girebilmesi için Resmi Gazete’de yayımlanması gerektiği gibi, 115. maddesine göre tüzüklerin ve 124. maddesinde de hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağına kanunla belirleneceği belirtilmiş ve uygulamaya yönelik olarak 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun<sup>61</sup> ile Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin; işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan veya kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunluluğu getirilmiştir.

Belirtilen hükümler nedeniyle tüzükler ve disipline ilişkin düzenlemeler içeren yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanması zorunludur. Bu şekilde yayımlanarak yürürlüğe giren düzenlemeleri bilmenin herkes gibi memurları da bağladığı kabul edilmelidir. Bir kuruluşa giren kimsenin elde edeceği menfaatlere karşı yüklenmesi gereken görev ve sorumlulukları da bildiği kabul edilir. Hiç bilmemekle yanlış bilmek arasında fark yoktur.<sup>62</sup> Bu değerlendirme, memurların eylemlerinin suç oluşturduğunu bilmedikleri iddiasının temelsiz olduğunu ortaya koymaktadır.

---

<sup>60</sup> Danıştay Mürettep Dairesi, E. 80/727, K.81/381, KT. 24.3.1981, DD, 1982, S: 44-45, ss. 578-580; Danıştay Mürettep Dairesi, E.81/2, K.81/1617, KT. 30.6.1981, DD, 1982, S: 46-47, ss. 430-431; Danıştay 3. Dairesi, E.97/3762, K.98/2726, DD, 1999, S: 99, ss. 148-151

<sup>61</sup> Resmi Gazete, Tarih: 01.06.1984, Sayı: 18418

<sup>62</sup> Can, s.77

Memur, hakkındaki mevzuatı bilmek durumunda olan kimsedir. Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz kuralı disiplin hukukunda da geçerlidir.<sup>63</sup>

### 3. Şikâyetten Vazgeçme

Ceza hukuku yönünden şikâyetten vazgeçme, şikâyet hakkını kullanmış olan şikâyetçinin, hüküm kesinleşinceye kadar, şikâyetinin geçersiz sayılması için yaptığı irade açıklamasıdır.<sup>64</sup>

5237 sayılı TCK'nun 139. maddesine göre, bazı suçlar hariç, suçların soruşturulması ve kovuşturulması şikâyete bağlıdır. "Takibi şikâyete bağlı suçlarda şikâyetten vazgeçilmesi hangi aşamada olursa olsun takibatın durdurulmasını gerektirir."<sup>65</sup>

Disiplin hukukunda şikâyete bağlı bir disiplin suçu bulunmadığı gibi, disiplin suçlarına ilişkin bir soruşturmaya başlanması için de herhangi bir şikâyete ihtiyaç duyulmamaktadır. "Disiplin suçlarında şikâyet, ceza kovuşturmasına başlama talebi olarak değil, ihbar olarak kabul edilir ve bunun tabii bir sonucu olarak da, şikâyetin geri alınması, disiplin kovuşturmasını ve disiplin cezası uygulamasını engellemez."<sup>66</sup>

Yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre, hakkında disiplin soruşturmasına başlanan bir memur hakkında karar verilinceye kadar soruşturma sürdürülmek durumundadır.

### 4. Verilen Cezaların Geri Alınmaması

İdari işlemlerin belli şartlarla geri alınmalarının, kaldırılmalarının ya da değiştirilmelerinin mümkün olduğu kabul edilmektedir. Disiplin cezaları idari işlem niteliğinde olmalarına karşılık bu yönden diğer idari işlemlerden ayrı tutulmuşlardır.<sup>67</sup> Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği öteki idari işlemlerden farklıdır.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Mehmet Nadir Arıca, "Disiplin Suçunun Unsurları", [www.nadirarica.net](http://www.nadirarica.net), (Erişim T: 28.04.2010)

<sup>64</sup> Timur Demirbaş, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002, s. 620

<sup>65</sup> Sağlam, s. 83

<sup>66</sup> Livanelioğlu, s. 57

<sup>67</sup> Sağlam, s. 80

<sup>68</sup> Pınar, s.32

Yetkili kurul ve makamlarca verilip, varsa itiraz ve onay mercilerinden geçip kesinleşen disiplin cezası kararlarının, özlük dosyasından silinme süresi geçtikten sonra prosedürüne uygun olarak hükümsüz kılınması hali hariç, geri alınması, yerine başka bir cezanın verilmesi veya herhangi bir sebeple kaldırılması mümkün değildir.<sup>69</sup> Disiplin cezaları mahiyetleri icabı yetkili organlarca ancak bir defaya mahsus kullanılacak yetkilere benzemektedir. Disiplin cezaları üzerinde oynama yetkisinin idareye verilmesi kamu hizmetini zedeler. Zira disiplin cezasının geri alınması bir yönüyle sicil üzerinde değişiklik anlamındadır. İyi bir kamu yönetiminin temeli memurdur. Devlet açısından bir çeşit değerlendirme aracı olan ve kamu hizmetini Devlet memurlarına karşı koruyan disiplin kararlarının geri alınabilir hale getirilmesi, disiplin kararlarını etkisiz hale getirebilir.<sup>70</sup>

Disiplin cezalarının geri alınmazlığı kuralına ilişkin olarak Danıştay'ın çeşitli kararları mevcuttur. Danıştay 8. Dairesi bir kararında; "Kamu hizmetinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi için gerekli önlemlerden olan disiplin cezası, niteliği gereği öteki idari işlemlerden farklıdır. Disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organın 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. Ceza ancak bir yargı kararı yahut yasama tasarrufu ile iptal edilebilir veya ancak disiplin cezasının ağırlığına göre, belli süreler geçtikten sonra sicil dosyasından silinmesi atamaya yetkili amirden istenebilir"<sup>71</sup> hükmüyle bu durumu ortaya koymuştur.

Mahkeme kararları nedeniyle cezanın iptal edilmesi, süre aşımı nedeniyle cezanın iptal edilmesi, süre aşımı nedeniyle cezanın özlük dosyasından silinmesinin istenebilmesi ve yasama organınca disiplin affı şeklinde cezaların ortadan kaldırılması hallerinin, cezaların idari kararlarla geri alınmasıyla bir ilgisi bulunmamaktadır. Her halükarda yetkili kişi veya organca verilen ve kesinleşen disiplin cezalarının geri alınabilmeleri söz konusu olamaz. Bu husus, kamu hizmetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi ve kurum içi disiplinin kurulması ve sürdürülmesi için zorunludur denilebilir. Kanun koyucunun, disiplin cezalarının geri alınabilmesine ilişkin olarak yetkili kişi veya organlara takdir hakkı tanıyıcı bir

---

<sup>69</sup> Erol Dündar, "Milli Eğitim Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 18, Sayı: 68-69, 1988, s. 43

<sup>70</sup> Yıldız Dinçer, "Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Mart 1976, ss. 88-89

<sup>71</sup> **Danıştay 8. Dairesi, E.98/4988, K.98/3015, KT.12.10.1998, DD**, 1999, S: 99, ss. 382-383

düzenlemeye gitmemiş olmasının, kamu hizmetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesi, kurum içi disiplinin sürdürülmesi, disiplin cezalarının etkinliğinin sağlanması gibi pek çok faydası olduğu kanaatindeyim.

### **C. Disiplin Cezalarının Özellikleri**

Ceza hukuku ile disiplin hukukunun kendine has özellikleri vardır. Disiplin hukukunu, ceza hukukundan ve disiplin cezasını gerektiren fiilleri, adli suçlardan ayıran başlıca fark, birincilerin özel bir ilişki ile hiyerarşik yetkiyi haiz olan veya olmayan bir topluluğa bağlılıktan doğmasına karşılık, ikincilerin Devlet ülkesinde yaşama ve bulunma olayından ileri gelen genel bir itaat yükümünden doğmasından ibarettir. Bu ölçü, disiplin cezasını gerektiren fiilleri bir yandan suçlardan, diğer yandan da emniyet tedbirlerinden ayırmaya yaramaktadır.<sup>72</sup>

Suç, sosyal düzenin korunması için müeyyide uygulanan eylemlerdir. Disiplin suçu ise, mensubu bulunulan kurumun düzenine karşı yapılan eylemlerden doğar. Devlet disiplin cezasını, kanunların verdiği yetkiye dayanarak disiplin mevzuatında gösterilen ve konusu suç sayılan eylemlere uygulanmak üzere yetkili kişi veya organlar vasıtasıyla uygular.

İdari yaptırımlar, kanunların açıkça yetki verdiği veya yasaklamadığı durumlarda, araya yargısal bir karar girmeden, idarenin doğrudan doğruya bir işlemi ile idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezaları ifade eder.<sup>73</sup> Ceza hukuku toplumun tümünü ilgilendirdiği halde, disipline ilişkin hükümler sadece kamu görevlileri ile meslek mensupları hakkında uygulanır.

Bu genel açıklamalardan sonra memurlara ilişkin disiplin cezalarının özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz.

- a. Disiplin cezalarına ilişkin hükümler Anayasa ve ilgili mevzuatında yer alır. Bu nedenle disiplin cezaları yasalıdır.
- b. Disiplin cezaları sadece kamu görevlileri ile bazı meslek mensuplarına uygulanabilir. Konusu suç olan eyleme dışarıdan katılım olsa bile ceza sadece kamu görevlisine uygulanır.
- c. Kamu görevlisine savunma hakkı verilmeden ceza uygulanamaz.

---

<sup>72</sup> Dönmezer ve Erman, s. 328

<sup>73</sup> Sağlam, s.11



- d. Bu tür cezaların memurların mali hak ve statülerine yönelik etkileri olmaktadır.
- e. Takdiri cezalardır. Ancak, keyfi olarak uygulanamazlar. Belirli şartlarda ve önceden belirlenen usullerle tatbik edilirler. Bu da müeyyide uygulanacak kişi için bir güvence mahiyetindedir.
- f. Disiplin cezaları, idari kurumların işleyişine ve düzenine aykırı eylemlerde bulunan kamu görevlilerine ilişkin olarak uygulanmakta olduğundan kişiseldirler.
- g. Disiplin cezaları, eşit ilkelere göre düzenlenmiştir. Aynı suçu işleyenlere aynı ceza uygulanmaktadır. Ancak, mesleki başarısı ve sicili iyi olanların lehine ceza uygulaması, bu ilkenin istisnasını oluşturur.
- h. Disiplin cezaları kesindir. İptal edilmedikçe geri alınamazlar.
- i. Genel cezalar yargısal kararlarla verilmekle birlikte, disiplin cezaları disiplin amirleri veya yetkili disiplin kurulu kararları ile verilmektedir.
- j. Disiplin cezaları verildiği tarihte geçerlidir.
- k. Disiplin cezaları ertelenmeleri mümkün olmayan cezalardır. Verildikleri andan itibaren kesinleşir ve uygulanırlar.
- l. Disiplin cezaları, kademeli ve ölçülü cezalardır. Bunun nedeni eylemlerin ağırlığına göre değişmesidir.
- m. Genel cezaların aksine, disiplin suçlarına teşebbüs halinde herhangi bir ceza öngörülmemiştir.
- n. Disiplin suçları şikâyete bağlı suçlar değildir. Bu nedenle, şikâyetten vazgeçmek disiplin cezasının verilmesine ilişkin soruşturmayı durdurmaz.
- o. Devlet memurlarının eylemlerinden dolayı disiplin cezası uygulanması, bu eylemin ayrıca ceza hukukunca da cezalandırılmayı gerektirmesi halinde bu cezanın da verilmesini engellemez.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Can, ss. 42-43; Taşkın, ss. 127-129; Dilek s. 28

### III. DİSİPLİN VE DİSİPLİN CEZALARININ ÖNEMİ, AMACI VE FONKSİYONLARI

Disiplin, kamu hizmeti ve görevlerinin sağlıklı, düzenli ve zamanında gereği gibi yürütülmesini sağlamak için kanun, tüzük, yönetmeliklerin kamu görevlilerine ve hizmetlilerine emrettiği ödevlerin yurt içinde ya da yurt dışında yerine getirilmesini öngören anlayışa denir. Disiplin cezası ise, bu ödevleri yerine getirmeyenler ile uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara ve yasakladığı işi yapanlara eylemin niteliğine ve ağırlığına göre uygulanan idari müeyyidelerdir.

Disiplin tanımlarından en belirginini, disiplinin kamu hizmetlerinde verimi, sürati, etkinliği sağlayan, Devletin onur ve saygınlığını koruyan, amir ve memur münasebetlerini düzenleyen yaptırım ve kaidesidir;<sup>75</sup> şeklinde yapılan tanımdır.

Görüldüğü gibi disiplinin hem kamusal hizmetlerin yürütülmesi hem de kurum içi düzenin sağlanmasında önemli rolü bulunmaktadır. Gerek disiplinin gerekse disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi için ihtiyaç duyulan yaptırımların gerekliliğine ilişkin hususlara kısaca değinilmesi yararlı olacaktır.

#### A. Önemi

Bir abartı yapmaksızın, toplum hayatının temelini ve sürekliliğini sağlayan en önemli unsurun, disiplin olduğunu söyleyebilir, iyi örgütlenmiş ve başarıya ulaşmış toplumlarda, disiplinin en etkili biçimde gerçekleştiğini görebiliriz. Disiplinin kurulamadığı veya kurulmuş olan disiplinin bozulduğu toplumlarda, kanun dışı davranışlar, saygısız, şımarık ve taşkınca hareketler, işlerin aksaması ve hatta hizmette panikler baş gösterir.<sup>76</sup>

“Sosyal hayatın bütün kesimlerinin düzenli işleminde ve sürekliliğin sağlanmasında disiplin temel bir unsurdur. Disiplin kurulamayan kamu kurum ve kuruluşlarında hizmetlerin verimli, süratli, ucuz ve kaliteli bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Kısacası disiplin hayatın içindedir ve hayatın kendisidir.”<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Muammer Kutlu, “Disiplin Suç ve Cezaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:61, Sayı: 385, Ankara, Aralık 1989, s. 63

<sup>76</sup> Taner Gelegen, “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 220

<sup>77</sup> Kutlu, s. 63

Toplum düzeni açısından önemi yanında, kamusal hizmetlerin yürütülmesi, kurum içi düzenin sağlanması ve sürdürülmesi, çalışanların işlerini tam ve zamanında yapmaları, amir-memur hiyerarşisinin bozulmadan en etkin şekilde devam ettirilmesi ancak disiplinli bir yönetim biçimiyle sağlanabilir. Bu nedenle, kamu kurumu yöneticilerinin etkin bir disiplin kurmak için gerekli tedbirleri almaları gerekmektedir.

*Kamu hizmetleri teşkilatı kadrolarında yer alan asker, memur, müstahdem gibi kimselerin tabi olacakları disipline gelince; bu kadrolarda bulunanların birbirine takaddüm ve bağlılık itibarıyla olan durumlarına (Murakabe-Hieraschie) denir. Murakabe, kamu hizmetlerinin iyi bir şekilde görülmesini sağlamak için bu hizmetlerde çalışanların görevlerini ilgilendiren bütün noktalarda velayet ve amiriyeti gerektirir.<sup>78</sup>*

Kamu kurumlarında görülen hizmetlerin önemi nedeniyle, kurum yöneticilerince etkin ve verimli bir disiplin uygulamasının kurulması için gerekli tedbirleri almaları bir zorunluluktur.

## **B. Amacı**

Disiplin cezası kısaca, suç teşkil eden eylemlere uygulanan idari müeyyidelerdir.

Devlet memurlarının çalışma kuralları ve tabi olacakları disiplin hükümleri önceden bellidir. Memurlar göreve başlamadan önce ve çalışma hayatları boyunca, tabi oldukları kuralları bilmek ve bunlara uymak yükümlülüğündedirler. Ancak, bazı memurlar bunları bildikleri halde bu kurallara uymazlar. Amirlerine, çalışma arkadaşlarına ve hizmet alanlara karşı tavır ve davranışlarında olumsuzluklar gösteren, kurumdaki yerleşik kurallara uymayan, yapmak zorunda oldukları görevleri aksatan ve kendilerine teslim edilen araç-gereçleri hor kullanan memurlara sıkça rastlanır.

Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır. Ceza kanunlarının belirttiği cezalardan ayrı olarak idare bazı tedbirleri almaya yetkili

---

<sup>78</sup> Şevket Özanalp, "Kamu Hizmetlerinde Disiplin", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 182-185, 1946, s. 65

kılınmıştır. İdarenin aldığı hukuksal ve yönetsel önlemler ve uygulamalar disiplin rejimini meydana getirir. Bu rejimin amacı, kamu personelinin meslek hayatını, görev sırasındaki kişisel davranışlarını ilgilendiren ve kamu hizmetlerinin hukuksal kurallara, statülere ve kamu menfaatlerine uygun olarak işlemesini sağlamaktır. Bu nedenle kanunların emrettiği görevleri yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara idarenin yetkili amirleri ve kurulları tarafından çeşitli cezalar verilmektedir.<sup>79</sup> Disiplin cezaları ile korunmak istenen hukuki değer, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlayacak kamusal çalışma düzeninin korunmasıdır.<sup>80</sup>

Disiplin cezaları genel olarak şu üç esasa aykırı hareket nedeniyle verilmektedir.

1. Memurlar, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmek zorundadırlar.
2. Memurlar kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmak mecburiyetindedirler.
3. Memurlar, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin yasakladığı işleri yapmamak durumundadırlar.

Bu esaslara aykırılık halinde suç meydana gelirse kanunda belirlenen ceza uygulanır.<sup>81</sup>

Kurum içi disiplinin sağlanmasında disiplin cezalarının önemi inkâr edilemez. Ancak, hem ceza gerektiren suçların önlenmesi hem de disiplinin sürdürülebilmesi için ceza kadar önemli olan başka etkenlerin varlığı da söz konusudur. Bir bakış açısına göre, örgütte iyi bir disiplinin iyi bir moralle sağlanabileceği, çünkü moralle disiplinin birbirini tamamlayan iki süreç olduğu belirtilmektedir. Bu yaklaşıma göre, disiplin sadece yasalara ve kurallara sıkıca uyma, sıkı düzen değil, aynı zamanda istekle ve içtenlikle gösterilen bir uyum olup, bu da sık sık disiplin cezalarına başvurularak değil, liderlik yeteneklerine sahip iyi idarecilerce sağlanabilecektir.<sup>82</sup>

“İnsanlara iş yaptırmanın bir başka yöntemi de, inandırmak (ikna etmek), ödüllendirmek ve zor kullanmak (cezalandırmak) tır. Bunlardan en geçerli ve

---

<sup>79</sup> Nuri Tortop, “Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1-4, 1983, s. 90

<sup>80</sup> Dilek, s. 28

<sup>81</sup> Can, ss. 41–42

<sup>82</sup> Turan Genç, “Kamu Yönetiminde Disiplin”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62, Sayı: 389, Aralık 1990, s. 5

güvenilir olanı inandırmaktır. En olumsuz ve mecbur kalmadıkça başvurulmaması gerekeni de zor kullanmak ya da cezalandırmaktır.”<sup>83</sup>

Çağdaş yönetim anlayışında yer almaya başlayan bilgi teknolojilerinin kurum içinde kullanılmaya başlanması da etkin bir disiplinin sağlanmasında önemli bir işleve sahip olabilir. Özellikle üretim biçimini ve büro çalışma ortamını etkileyen bilgi teknolojilerinin örgütlere getirdiği değişimi bilmek, yönetmek, örgütsel başarı için çok önemlidir. Bilgi teknolojileri, örgütün işlerini, çalışma biçimini ve mevcut konumunu derinden etkilemektedir. Günümüzde popüler olan “müşteri odaklı örgüt” olma stratejisinin seçilmesi ve uygulanması da ancak bilgi teknolojileri ile olanaklıdır.<sup>84</sup> Yaptığı iş ve işlemlerin üst yönetici tarafından bilgisayar programları marifetiyle yakından takip edildiğini bilen bir memur kurum içi davranışlarında daha dikkatli olacak ve böylece hizmetin daha etkin ve verimli olarak sürdürülmesi sağlanacaktır. Böyle bir çalışma ortamının da memur disiplini üzerinde olumlu yansımaları olacaktır.

Teknolojik gelişmeler ve buna bağlı olarak gelişen bilgisayar programlarının kurum içinde kullanımı ile birlikte kamu personelinin iş başarımı ve motivasyonu artacak, bu da kurumun verimliliği ve etkinliğine olumlu katkı sağlayacaktır. Bu programların kamu personeli tarafından etkin kullanımı kamu hizmetlerinin daha hızlı ve etkin biçimde gerçekleştirilmesine neden olacaktır.<sup>85</sup>

Kurum içinde iyi bir disiplinin sağlanmasında yöneticilerin sahip oldukları olumlu özelliklerin de payı inkâr edilemez.

Felix A. Nigro'ya göre; olumlu bir lider sık sık disiplin tedbirlerine başvurmanın örgütte başarıyı sağlamanın tek yolu olduğu düşüncesinden hareket etmez. Bir amirin sıkça disiplin tedbirlerine başvurması gerçekte onun kişisel yetersizliğinin bir delilidir. Öbür taraftan başarılı bir amir, iş ve davranışları tatmin edici olmayan astlarını uyarmada geciken amir demek de değildir. Diğer bir nokta da, amir bir astını hiçbir zaman başkaları önünde tenkit etmemelidir. Sağduyu sahibi bir amir astlarını ıslah için tehdide de başvurmamalıdır.<sup>86</sup> “Korku personelin

---

<sup>83</sup> Genç, s. 5

<sup>84</sup> Ayşe Yıldız Özsalmanlı, “Türkiye’de Yönetim Bilimi İlkeleri Üzerinde Bilgi Teknolojileri Etkisi (Örgütlenme, Yönetim, Denetim)”, www. Akademikbakis. org/16/3 yonetim. pdf, (Erişim T: 30.03.2011), s. 3

<sup>85</sup> Özsalmanlı, s. 11

<sup>86</sup> Geniş bilgi için bkz. Cemil Cem, “Disiplin ve Disiplin Hukuku” **Ankara Barosu Dergisi**, S: 5, 1969, ss. 822-824

motivasyonunu sağlamamaktadır.”<sup>87</sup> Personeline değer veren, onların sorunlarıyla ilgilenen ve çözüm odaklı yönetici profili sergileyen bir yöneticinin kurum içi disiplinin sağlanmasında daha başarılı olması sözkonusudur.

1945 yılında Ohio Üniversitesinde başlatılan işe yönelik ve bireylere yönelik liderlik modellerine ilişkin çalışmalar neticesinde bir yöneticinin yapmadığı halde olumlu liderlik davranışı açısından üzerinde durulması gerekenler şu şekilde tespit edilmiştir.

- Astlarından yardım/görüş istememek,
- Astların niteliklerinden çok kuralları dikkate almak,
- Geri besleme sonuçları üzerinde yeterince durmamak,
- Astların eleştirisi ve şikâyetlerini duymamayı tercih etmek,
- Astları bilgilendirmemek,
- Astlarda sorumluluk bilincinin geliştirilmesine önem vermemek.

Yukarıda belirtilenler ülkemiz kamu yönetimi sisteminde yöneticilik açısından çoğunlukla karşı karşıya bulunulan durumlardır. Bu maddelerde belirtilenleri uygulamak yöneticiyi, personeli açısından istenmeyen yönetici konumuna getirdiği gibi; personelinin motivasyonunu düşürüp, iş stresini artıran yeni bir faktör olarak da gelişebilmektedir.<sup>88</sup> Motivasyonu düşen ve iş stresi artan bir personel de zamanla daha çok hata yapabilecek ve kurum disiplininden uzaklaşarak arzu edilmeyen sonuçların doğmasına neden olabilecektir.

Kurum içi disiplinin sağlanmasında idari yaptırımlar en son başvurulması gereken çözüm olmalıdır. Memurun moral ve motivasyonu üzerinde çok olumsuz etkilere yol açan bu müeyyidelerin, ilgili memurları zamanla kurumdan uzaklaştıran, çalışma verimini düşüren ve bu şekilde çalışma arkadaşları üzerinde olumsuz etkiler bırakan yönü de göz ardı edilmemelidir. Ancak, yapanın yanında kar kalır anlayışının da önüne geçmek için, gerektiğinde her türlü idari yaptırıma başvurulması da kaçınılmazdır. İyi bir yönetici, gerekli tedbirleri en başta almak, memurların moral ve motivasyonunu yüksek tutmak için çeşitli alternatifler

---

<sup>87</sup> Peter F. Drucker, **Yönetim Uygulaması**, Çev. E. Sabri Yarmalı, İnkılâp Yayınları, İstanbul, 1995, s. 327

<sup>88</sup> Ayşe Yıldız Özsalmanlı, “Türkiye de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik”, <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd13/sbd-13-13.pdf>, ( Erişim T: 30.03.2011), s.140

geliştirmek ve böylece etkin ve verimli hizmet üretimi için disiplin cezalarına en az başvurmayı gerektirecek çalışma ortamını kurmak durumundadır.

### C. Fonksiyonları

Disiplinin amacı, hakkında uygulama yapılan kitleyi belli kurallar çerçevesinde sevk ve idare etmek, bu kurallara uymayanları da cezalandırarak uyum gösterir hale getirmek ve aynı olumsuz davranışlara yönelebilecekler ise caydırıcı yönünü göstermektir.

Memurları teşvik, hatırlatma ve bilgi verme, kurallara uymayan bir azınlığın davranış standartlarına gereksiz bir tesirde bulunmasını önleme<sup>89</sup> anlamı ile ele aldığımızda disiplinin iki fonksiyonunun olduğunu anlamış oluruz. Bunlar, disiplinin bir yönüyle yapıcı, diğer yönüyle bastırıcı özellikleri olduğunu gösterir.

Disiplin cezaları, kamu personelinin görevlerinde daha dikkatli ve özenli davranmasını sağladığı gibi, bu personelin Devlete, kanunlara ve öteki hukuksal düzenlemelere uymalarını, üstlerinin kanuna uygun emirlerini yerine getirmelerini sağlar. Öte yandan, disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin daha iyi ve etkili bir biçimde görülmesi için kabul edilmişlerdir. Kamu hizmetlerinin eşitlik ve yansızlık içinde görülmesini sağlamayı amaçlamaktadırlar.<sup>90</sup> İşte bu amaçların gerçekleştirilmesinde, memurların bilgi ve bilinç düzeyinin yükseltilmesine ve moral değerleri ile motivasyonlarının geliştirilmesine yönelik olarak yapıcı ve onarıcı yönüyle ele alınan disiplinin bir süre sonra kendisinden beklenen amacı gerçekleştirdiği görülecektir.

Disiplin, otokratik ve demokratik disiplin olarak iki grupta mütalaa edilebilmektedir.<sup>91</sup>

- a) Otokratik Disiplin: Çalışma hayatında en geniş ölçüde hakim bulunan disiplin otokratik tabiri ile ifade edebileceğimiz disiplindir. Bu tip disiplinde çalışma düzenimizin korunması bakımından üstün, sürekli ve yakın kontrol ve denetim esastır. Mevcut kuralların ihlali açık ve zımni bir ceza tehdidi altında önlenmeye çalışılır. Cezalar sert ve şiddetlidir. Korku disiplinin temel nedeni addedilir.

---

<sup>89</sup> Esin Örcü, "Disiplin Cezaları", 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi, **İÜHF**M, C: 32, Sayı: 2-4, 1967, s. 786

<sup>90</sup> Akgüner, s. 199

<sup>91</sup> Gelegen, ss. 222-223

b) Demokratik Disiplin: Grup içinde ve fertlerin benliklerinde disipline uymayı gerektirecek kuvvet kaynakları fazlasıyla mevcuttur. Örneğin, emirlerin kaynağı olan “işin icapları” astlar tarafından bilinirse, bu takdirde emirlere kendiliğinden uyulmaya başlanır. Böylece grupta ve onu teşkil eden fertler arasında zorla empoze edilmek istenen bir disiplin yerine, bir zati disiplin hâkim olur.

Günümüzde, disiplinin bastırıcı yönünden daha çok, yapıcı ve onarıcı yönüne önem verilmektedir. Memurlar üzerinde baskıyı öne alan, cezalandırıcı ve korkutucu disiplin anlayışı terk edilerek, bunun yerine demokratik bir usulü temsil eden, eğitici ve öğretici yönü baskın disiplin anlayışı tercih edilmektedir.

Konuyu bu doğrultuda ele alan görüşlere göre; olumlu bir liderliğin ve yapıcı disiplinin faydalar sağlayacağı, örgütte iyi bir disiplinin, iyi bir moralle sağlanabileceği ileri sürülmektedir. Çünkü moral ve disiplin birbirini tamamlayan iki süreçtir. İyi bir disiplin, yapıcı ve olumlu bir liderliğin gerçek belirtisi olarak düşünülebilir. Disiplin, sadece yasalara ve kurallara sıkıca uyma, sıkı düzen değil, fakat istekle ve içtenlikle gösterilen bir uyumdur.<sup>92</sup> Bu bakış açısı, yapıcı disiplinin kurumsal başarıda önemli bir yere sahip olduğunu ortaya koymuştur.

Olumlu davranışlar sergileyen ve ödül veya başarı belgesi alan memurlara daha hafif disiplin cezaları verilmesi ve cezaların bir süre sonra özlük dosyasından silinmesi de disiplinin yapıcı yönünü göstermektedir.

Disiplin cezalarının bu yapıcı yönünün yanında bastırıcı yönü de vardır. Suç işleyen memurlara verilen cezalar, memurların mali ve hukuki yönlerden zarar görmelerine yol açmaktadır. Örneğin aylıktan kesme cezası alan bir memurun maaşından bir miktar kesilmekte, disiplin cezası alan memurların kamuda belli görevlere gelmeleri engellenmekte ve terfi gibi haklarına çeşitli kısıtlamalar getirilebilmektedir. 657 sayılı Kanununun 125. maddesinde sayılan cezaların bir kısmı (aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma) bastırıcı disiplin cezalarının en açık örnekleridir.

Disiplinin bir cezalandırma aracı olarak değil, kurumsal düzenin sağlanması ve sürdürülmesi, etkin ve verimli kamusal hizmetlerin sunulması için eğitim, yönlendirme, iyileştirme ve geliştirme boyutuyla ele alınıp kullanılmasında fayda vardır. Burada da en önemli görev kurum amirlerine düşmektedir. Kurum

---

<sup>92</sup> Genç, s. 5



amaçlarının gerçekleştirilmesinde memurların moral ve motivasyonunun rolü inkâr edilemez. Kurum amirleri, belirlenen hedefleri gerçekleştirme konusunda disiplinin yapıcı yönünden beklenen faydayı sağlayabilmek için etkin bir bilinçlendirme çalışması ile birlikte ikna yöntemlerini de kullanmalıdırlar.

#### IV. DİSİPLİN UYGULAMASININ ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİM AŞAMALARI

Gerek toplumsal düzenin, gerekse kurum içi düzenin sağlanması ve sürdürülebilmesi için çeşitli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Her devlet kendi özel şartlarını da dikkate alarak zaman zaman bu konuda hükümler ortaya koymakta ve uygulamalara yön vermektedir.

Ülkemizde, Devlet memurları hakkında uygulanacak disiplin hükümlerine ilişkin düzenlemeleri üç aşamada ele alabiliriz. Bunlardan birinci aşamayı, Tanzimat döneminden başlayarak Cumhuriyet dönemine kadar devam eden aşama, ikinci aşamayı 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu, üçüncü aşamayı ise 1965 yılında yürürlüğe giren ve halen uygulamada olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu oluşturmaktadır.<sup>93</sup>

Konumuzun kapsamı bakımından, Cumhuriyet öncesi döneme ilişkin kısa bilgiler verilecek olup, Cumhuriyet dönemi ise detaylandırılacaktır.

Cumhuriyet dönemi öncesinde çıkarılan kanun, nizamname ve talimatnamelerinin ortak özelliği, fiil ile ceza arasında adil bir denge kurulamamış olması ve günümüzde daha hafif cezalar öngörülen suçlara daha ağır cezalar verilmesi olmuştur.<sup>94</sup>

Bu dönemde çıkarılan disipline ilişkin mevzuatı şu şekilde sıralayabiliriz.

- 9 Şevval 1276 (1860) tarihli Ticaret Kanunnamesi
- 27 Rebiulevvel 1276 (1860) tarihli Telgraf Nizamnamesi
- 12 Rebiulevvel 1277 (1861) tarihli Dersaadet Gümrükleri İle Mülhakat Gümrüklerinin Muamelatı Dâhiliyesine Dair Nizamname
- 24 Şubat 1285 (1869) tarihli Mektebi Sanayi Nizamnamesi

---

<sup>93</sup> Tarihsel gelişim konusunda geniş bilgi için bkz. Hayri Orhun, **Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi-Umumi Hatlarıyla Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum**, İçişleri Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1946, ss. 157–193

<sup>94</sup> Livanelioğlu, s. 9

- 23 Ağustos 1297 (1881) tarihli Memurini Mülkiye Kararnamesi
- 23 Şubat 1299 (1883) tarihli Sıhhiye Memurin ve Müstahdemin Komisyon Nizamnamesi
- 8 Teşrinievvel 1299 (1883) tarihli Saltanatı Seniye Şehbenderlerine Dair Nizamname-i Dâhili
- 23 Mayıs 1327 (1911) tarihli Adliye ve Mezahip Nezareti Nizamname-i Dâhilîsi
- 23 Eylül 1329 (1913) tarihli Tedrisatı İptidaiye Kanunu Muvakkati
- 2 Mayıs 1329 (1913) tarihli Polis Nizamnamesi
- 19 Teşrinisani 1331(1915) tarihli Dâhiliye Nezareti Memurin Nizamnamesi

1911 tarihine kadar çıkarılan düzenlemelerde, disiplin cezaları, hafiften ağıra doğru belirlenmiş olmakla birlikte, cezalardan hangilerinin hangi fiiller için uygulanacağı, azli gerektiren sebepler dışında, tespit edilmemiş ve böylelikle bu cezaların uygulanmasında yetkili makam ve mercilere geniş takdir yetkisi tanınmıştır. 1911 tarihli Adliye ve Mezahip Nezareti Nizamnamesi Dâhilîsi ile birlikte her bir cezanın uygulanmasını gerektiren fiiller tek tek tadat edilmek suretiyle bu husustaki takdir yetkisinin sınırlandırılması yönünde bir gelişme görülmektedir.<sup>95</sup>

*Bu nizamnamede, disiplin cezaları, ihtar, tevbih, kıstelyevm, tenkisi kıdem, tenzili sınıf, tecili memuriyet ve azil olarak belirtildikten sonra, disiplin cezası gerektiren fiiller de tek tek sayılmış ve bu fiillerin işlenmesi halinde uygulanabilecek cezalar birden fazla olarak gösterilmek suretiyle, yetkili mercie, bunlardan birini seçme konusunda takdir yetkisi verilmiştir. 1915 tarihli Dâhiliye Nezareti Memurin Nizamnamesinde ise, bu konuda daha ileri bir adım atılarak disiplin cezalarından her birinin uygulanmasını gerektiren haller tek tek belirtilmiş ve yetkili mercie daha ağır veya daha hafif bir ceza tayini konusunda yetki verilmemiştir.<sup>96</sup>*

Cumhuriyet döneminde, memurlarla ilgili disiplin hükümleri ihtiva eden ilk kapsamlı kanun, 31 Mart 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunudur. Bu Kanunda disiplinin tanımı yapılmamıştır. Ancak, Kanunun 26. maddesinde inzibati cezalar başlığı altında, ihtar, tevbih, maaş kat'ı, kıdem tenzili, sınıf tenzili ve

---

<sup>95</sup> Livanelioğlu, ss. 10-11

<sup>96</sup> Livanelioğlu, s. 11

memuriyetten ihraç cezalarının verilebileceği belirtilmiştir. Bu kanun, dönemine göre modern sayılabilecek bir karaktere sahiptir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Devlet memurluğu rejimini ilk defa düzenleyen ve uzun yıllar yürürlükte kalan bu Kanun yürürlükte bulunduğu dönem boyunca çok sık değişiklik göstermemiş ve orijinalliğini de yitirmemiştir.<sup>97</sup>

788 sayılı Memurin Kanununun 28, 29, 30, 31, 32 ve 33. maddelerinde, bu Kanunla getirilen cezaların hangi fillere uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Kanun, disiplinin tesisi için cezai müeyyideleri ön plana alan ve bu özelliğiyle bastırıcı nitelik taşıyan bir anlayış içinde hazırlanmıştır. Ancak, memurlara verilecek disiplin cezalarını ve bu cezalara yol açan fiil ve halleri tek tek sayması nedeniyle keyfiliklerin önüne geçen bir özelliğe de sahip olup, memurlar için bir güvence getirmiştir.

Kanunda yer alan cezalar ile bu cezalara yol açan fiil ve haller şunlardır;

- a. İhtar: Memuru görevinde dikkate davettir. Memurun amiri veya inzibat komisyonu tarafından verilebilir. Bu cezaya itiraz edilemez ve bu ceza sicile geçmez.
- b. Tevbih: Memurun idari ve inzibati nakisası dolayısıyla muayyen bir fiilden muatebe edilmesidir.
- c. Maaş Kat'ı: Memurun bir haftadan on beş güne kadar maaşının kesilmesidir.
- d. Kıdem Tenzili: Memurun yalnız terfiine müessir olmak üzere kıdeminden üç aydan bir aya kadar tenzildir.
- e. Sınıf Tenzili: Memurun maaş itibarıyla bir mertebe madununa indirilmesidir.
- f. Memuriyetten İhraç: Memurun bir daha memuriyette kullanılmamak üzere memuriyetten çıkarılmasıdır.

Madde-26; Yukarıdaki cezalardan her birinin üç defa tekerrürü, bir defa ağır cezayı müstelzimidir.

- İhtarı Mucip Ahval Şunlardır.

---

<sup>97</sup> Doğan Canman, "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, Mart1981, s. 3

Madde-28; Vazifede lakaydilik göstermek, vazifeden kendisini ziyarete gelenlerden ashabi mesalihten maada kimselerle iş başında görüşmeyi itiyat etmek ve rüfekasına dürüst muamelelerde bulunmamak, vakara münafi hareket, kanunlar, nizamlar, talimatlar veya emirler ve kararlar ile muayyen hususat hakkında bila luzum işler ve iştişarda bulunmak ve telgraf keşidesinde israf eylemek, istilamlara muayyen müddet zarfında cevap vermemek, işte intizamsızlık göstermek.

- Tevhibi Mucip Ahval Şunlardır.

Madde-29; Bir meselenin evrakını bila sebep bir masada bir günden ziyade alıkoymak, maiyetindeki memur ve müstahdemleri zati de kullanmak, görevi başına iki defa mazeretsiz geç gelmek veya erken gitmek veyahut bir ay içinde izinsiz ve mazeretsiz bir gün gelmemek, memuriyet haysiyetini kırarak harekette bulunmak, görevi başında amirine hürmetsizlik etmek.

- Maaş Kat'ını Mucip Ahval Şunlardır.

Madde-30; Sakınılmayacak ve hafifletilmeyecek derecede sarhoşluk, astına ve iş sahibine kötü muamele etmek, bir ayda bir günden fazla sekiz günden az mazeretsiz veya izinsiz görevine devam etmemek, şahsa ait olarak yapılan müracaatlarda ilgililere işin sonucu hakkında bilgi vermek.

- Kıdem Tenzilini Mucip Ahval Şunlardır.

Madde-31; Bir ayda yedi ve bir yılda toplam yirmi günden az mazeretsiz ve izinsiz göreve devam etmemek, kanunlara ve nizamlara uygun verilen emri yerine getirmemek.

- Sınıf Tenzilini Mucip Ahval Şunlardır.

Madde-32; Kumar oynamak, vazifesi başına sarhoş gelmek, hava oyunu oynamak, muayyen terfi müddeti zarfında ceman iki ay mazeretsiz devamsızlığı görülmek.

- İhracı Mucip Ahval Şunlardır.

Madde-33; Sarhoşluğu itiyat edinmek, ar ve hicabı mucip harekette bulunmak, harp, ihtilal, isyan gibi fevkalade ahvalde bila emir ve bila zaruret vazife-i memuriyetini terk etmek, memuriyetine ait mahrem dosyalar münderecatını ifşa etmek.

Devlet memurları hakkında, halen genel kanun olarak uygulanmakta olan 657 sayılı DMK, çok sık değişikliklere uğrayarak günümüze kadar uygulana

gelmiştir. İlk başlarda 788 sayılı Memurin Kanunundan farklı olarak disiplin cezalarını gerektiren fiil ve hallerin sayılmaması memurları güvencesiz bırakmıştır. Bu durum 788 sayılı Kanunun aksine bir gerilemeye işaret etmektedir. Ancak, önce 1327 sayılı Kanunla daha sonra ise 23.12.1972 gün ve 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerekli değişiklikler yapılarak, disiplin suçlarını sayma yoluna gidilmiş ve böylelikle idareye tanınan geniş takdir yetkisi ortadan kaldırılmıştır. En son 12.05.1982 tarih ve 2670 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmış ve disiplin suçlarını oluşturan fiil ve haller tek tek sayılarak hüküm altına alınmıştır.

Çalışmamızın konusu da, 657 sayılı Kanunun disiplin soruşturması uygulaması olduğundan, daha geniş bilgiyi devam eden başlıklar altında işleyeceğiz. Ancak burada, 657 sayılı Kanunun 1. maddesinde söz konusu edilen çeşitli kurum ve kuruluşların memurları hakkında disiplin hükümleri içeren özel kanunlara değinmeden geçemeyeceğiz.

Bu kanunların başlıcaları şunlardır:

a. Yargı Organlarının Kuruluş Kanunları

- 2649 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Çalışma Usulleri Hakkında Kanun ve İç Tüzük
- 2787 sayılı Yargıtay Kanunu
- 2575 sayılı Danıştay Kanunu
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu

b. Asker Kişilerle İlgili Kanunlar

- 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu
- 477 sayılı Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Hakkında Kanun

c. Öğretim Elemanlarıyla İlgili Kanunlar

- 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu
- 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun

- 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına Dair Kanun

d. Emniyet Görevlileriyle İlgili Kanunlar

- 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu
- 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu
- 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun

e. Mahalli İdarelerle İlgili Kanunlar

- 1580 sayılı Belediye Kanunu
- 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu

f. Gümrük Memurlarıyla İlgili Kanunlar

- 1920 sayılı Gümrük Memurlarından Vazife-i Memuriyesini Suistimal Edenlere Vazife Ve Mesleklerinde Kendilerinden İstifade Edilmeyenler Hakkında Yapılacak Muameleye Dair Kanun İle Bu Kanuna Müzeyyel 2350 sayılı Kanun
- 3944 sayılı Gümrük Muhafaza ve Muamele Sınıfı Memurları Teşkilatı Hakkında Kanun
- 2677 sayılı Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun<sup>98</sup>

## V. MEMUR KAVRAMI

### A. Genel Olarak

İnsanlar doğaları gereği toplu halde yaşarlar. Toplu halde yaşamanın doğal sonucu olarak ortaya çıkan ortak nitelikli ihtiyaçların karşılanması talebi örgütlü topluma, oradan da devlet uygulamasına yol açmıştır. Dolayısıyla devlet, mensubu bulunan bireylerin ihtiyaçlarını karşılamakla görevli bir örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde devlet, gelişen ve buna paralel modernleşen

---

<sup>98</sup> Özel disiplin kanunları hakkında geniş bilgi için bkz. Pınar, ss. 325–433

toplumun çeşitlenen talep ve ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanan ve bu zorlukları aşmak için çeşitli fonksiyonlar icra eden kurum ve görevlilere sahip olan devasa bir yapıya dönüşmüştür. Devletin üstlendiği görevleri yerine getiren bu görevlilere geniş anlamda “Kamu Görevlisi”, dar anlamda ise “Memur” denilmektedir.

Memur kavramı, Türk idari sisteminde geçmişten beri önemli bir yer tutmaktadır. Merkeziyetçi bir sisteme dayanan Osmanlı İmparatorluğu, 18.YY’ dan önce daha çok Enderun mektebinde yetişen ve devletten maaş alan asker memur istihdam etmekteydi. Bu asker memurlar merkezi yönetime dolayısıyla padişaha sıkı sıkıya bağlı görevlilerdi. Karmaşıklaşan devlet yapısı ve Avrupa’da ortaya çıkan yeni modern devlet yapısı Osmanlıyı da 18. ve 19. YY’larda idare yapısında birtakım reformlar yapmaya itmiş, merkez ve çevre kopukluğunun giderilmesi ve idare yapısını iyi bilen sivil memurlar yetiştirilmesi için yeni mektepler açılmaya başlanmıştır. Bu mekteplerde yetişen memurlar 1850’lerde 3.000 dolayındayken, 1900’lü yıllarda 100.000 kişiyi bulmuştur. Bu hızlı artış, imparatorluk topraklarında devletin temsilcisinin bulunmadığı bir yer bırakmama gayesine dayanmaktaydı.<sup>99</sup>

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel sayısı hızla artarak 2010 yılında; 1.776.412 memur, 262.555 sözleşmeli personel ve 237.721 diğer statülerde olmak üzere toplam 2.276.688 kişiye ulaşmıştır.<sup>100</sup>

Memurlar, devletin kamu hizmetlerini yerine getiren, vatandaşla kamu otoritesi arasında köprü vazifesi gören görevlilerdir. Osmanlı’dan bu yana Türk idare yapısında farklı bir yere sahip olan Devlet memurları, görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan dolayı vatandaşlardan farklı bir soruşturma usulüne tabi olmuşlardır. Bu farklı soruşturma usullerinin uygulanabileceği kişileri belirleyebilmek için, memur kavramının tanımlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Memur kavramı; Anayasa, ilgili kurumların kuruluş kanunları ve diğer mevzuat hükümleri ile doğrudan ya da dolaylı olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte tanımların hemen hepsinde de, memur kavramının kapsamı kesin çizgilerle belirlenmemiştir. Bu durum uygulamada çoğu zaman duraksamalara neden olduğundan dolayı, kişinin memur kavramının kapsamına girip girmediğinin açık olmadığı hallerde, yargı içtihatları ile konuya açıklık getirilmeye çalışılarak

---

<sup>99</sup> Adil Ceylan, Memur, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevi Kavramlarının 5237 sayılı Türk Ceza Yasası da Dikkate Alınarak Açıklanması, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Ocak 2007, Sayı: 479-480, s.52

<sup>100</sup> Devlet Personel Başkanlığı, “Kamu İdarelerinde Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı”, [www.dpb.gov.tr /dosyalar/exel/istatistikler/istat\\_kadro.xls](http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/exel/istatistikler/istat_kadro.xls),) (Erişim T: 23.12.2010)

“...Kanununun uygulanmasında, ... memur sayılır” şeklinde kararlar verilmiştir.<sup>101</sup> Bununla birlikte bir tanım vermek gerekirse; İdare hukukunda Devlet memuru, kendisine kamu hizmeti tevdi edilen ve daimi olarak idare kadroları ve hiyerarşisi içinde bulunan kimse olarak tarif edilmektedir.<sup>102</sup>

Tanımdan da anlaşılacağı üzere kamu hizmetlerinin özelliği, devamlı ve istikrarlı oluşudur. Bu hizmetlerin kesintisiz sürdürülebilmesi de bu hizmetlere sürekli olarak bağlanan kişilerin mevcudiyeti ile mümkün bulunmaktadır.

Ancak nasıl tanımlanırsa tanımlansın; yasa koyucu, siyasi, idari ve teknik memur tanımında iki unsura ağırlık vermiştir. Bu iki unsur, kamu hizmeti ve sürekli bir şekilde idare kadroları hiyerarşisi içinde bulunmaktır.<sup>103</sup>

Bu genel açıklamalardan sonra memur kavramının mevzuatımızda yer alış biçimini ve farklı tanımlanma şekillerini incelemeye başlayabiliriz.

## **B. Anayasaya Göre Memur Tanımı**

Memur kavramı 1961 ve 1982 Anayasalarında genel tanımlamalarla yer almıştır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesi; “Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür.” düzenlemesini içermektedir. 1982 Anayasası ise 128. madde ile bir değişiklik yaparak; “Devletin Kamu İktisadi 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” şeklinde bir tanımlamaya gitmiştir.

Bazı yazarlar bu değişiklikle, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerin memurlar dışında, diğer kamu görevlileri eliyle de yürütülebileceğini, ancak hangi tür hizmetlerin memurlar eliyle görüleceğini belirtirken, kamu iktisadi teşebbüslerinden de söz etmesinin, kamu iktisadi teşebbüslerinin hem gereklerine, hem de yapısına ters düşeceğini ve uygulamada

---

<sup>101</sup> Mehmet Nadir Arıca, **Kamu Görevlileri Soruşturma Rehberi**, Cilt:1, İlksan Matbaası, Ankara, 2006 (Rehber), s. 4

<sup>102</sup> Dinçer, s. 71

<sup>103</sup> İbrahim Pınar, 4483 **Sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usulleri**, 4.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003 (Soruşturma), s. 55



zorlamalara neden olacağını belirtmişlerdir.<sup>104</sup> Anayasa'nın yukarıda zikredilen hükmünden kimlerin "memur ve diğer kamu görevlisi" olduğunu anlamanın mümkün olmadığını belirten yazarlara göre uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılacaktır.<sup>105</sup>

Memur kavramının dar tanımıyla Anayasa'da yer almasını beklemek doğru değildir. Bunun, günün şartlarına göre kanun koyucu tarafından tanımlanması yerinde olacaktır. İdare hukukumuzda göre 657 sayılı DMK'nun 4. maddesiyle bu konuda düzenleme yapılmıştır.

### **C. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memur Tanımı**

Memur tanımı, 657 sayılı Kanunun 4. maddesinde yer almıştır. Bu maddeye göre; "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 uygulamasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlamalar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır."

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, kanundaki tanımlama, sadece kamu görevinin yürütülmesine bağlı olarak yapılmıştır. Hâlbuki kamu görevi ifa etmekle birlikte memur sayılmayan, yani bu Kanun kapsamına girmeyen kamu görevlileri de bulunmaktadır.

Memur tanımının daha iyi anlaşılabilmesi için "kamu hizmeti" tabirinin üzerinde durmak faydalı olacaktır.

Bilindiği üzere kamu hizmeti, Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların yönetimi ve denetimi altında, diğer kişilerce, kamunun genel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için yapılan ve kamuya dönük olarak tanımlanabilecek, geniş ve değişken içerikli bir kavramdır.

Bu tanımlamaya göre kamu hizmetleri şu özellikleri taşımaktadır:

- Kamu hizmetlerinden söz edebilmek için, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların yönetimi altında kurulan ve işleyen bir teşebbüs olmalıdır.

---

<sup>104</sup> Gözübüyük, s.204

<sup>105</sup> Arıca, Rehber, s. 5

- Genel ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kurulmalıdır.
- Genele sunulmalıdır.
- Devamlı ve düzenli bir şekilde işlemelidir.<sup>106</sup>

Kamu hizmetlerinin taşıdığı bu özellikler memur tanımının çerçevesini az çok belirlemektedir. Kanunun 4. maddesinde yer alan, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler de kamu hizmeti ifa etmekle birlikte dar anlamıyla memur tanımlaması içinde yer almaz.

Ancak, aynı Kanunun 36. maddesinde sayılan on hizmet sınıfı kapsamındaki personel "Memur"dur. Buna göre asli ve sürekli kamu hizmeti ifa eden personele yardımcı olan "Yardımcı Hizmetler Sınıfı" da memur sayılmaktadır.<sup>107</sup>

#### **D. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna Göre Memur Tanımı**

Memurin Muhakematı Hakkında Kanun yerine 04.12.1999 tarihinde yürürlüğe giren 4483 sayılı Kanunda<sup>108</sup> memur tanımı yapılmamakla birlikte, bu Kanunun kapsamını düzenleyen 2. maddesinde; "Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır" hükmüyle memurdan ne kastedildiğinin sınırlarını çizmiştir.

Bu kapsamı, bir değerlendirmeye, kuruluş kanunlarında veya diğer özel kanunlarda aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde, kamu görevini ifa ile yüküm ve yetkili tüm memurlar ile köy ve mahalle muhtarları, özel idare memurları ve belediye başkanları; görevleri sırasında işledikleri veya görevlerinden doğan suçlardan dolayı 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun uygulanmasında memur sayılır şeklinde çizebiliriz.<sup>109</sup>

4483 sayılı Kanun kapsam itibarıyla Kanunun uygulanacağı kamu görevlileri için dar bir kapsam çizmiş ve örneğin KİT çalışanlarını mevzuattaki hükümler nedeniyle kapsam dışında tutmuştur. Kanunun, TBMM Başkanlığına sunulan genel

---

<sup>106</sup> Metin Şekercioğlu, **Ceza Hukukumuzda Memur kavramı**, Cezaevi Matbaası, İstanbul 1974, s.41

<sup>107</sup> Durmuş, s.52

<sup>108</sup> **Resmî Gazete, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896**

<sup>109</sup> Arıca, Rehber, s. 18

gerekçe kısmında; “Kamu Yönetiminin hizmet götürürken bunu memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile yapacağı tabiidir. Bu noktada devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinden bahsedilmekte ve yine yürürlükten kaldırılan MMHK eleştirilerek, MMHK’nun TBMM’nin 08.08.1941 tarih ve 1255 sayılı Yorum Kararı uyarınca eski Türk Ceza Kanunu’nun memur saydığı kişilere de uygulanması (eski TCK 279. madde), başka bir deyişle, memuriyet statüsünde bulunmayan kişilere de teşmil edilmesi nedeniyle çok geniş bir personel grubunun sistemin içine dâhil edilmesini kapsam yönünden sakıncalı” bulmaktadır.

Demek ki bu sonuca göre, 4483 sayılı Kanun, kapsam yönünden MMHK’nun ve MMHK uygulamasında bu kanunun kapsamının genişletilmesini sakıncalı bulmakta ve bu sakıncanın düzeltilmesi amacıyla çıkarılmış bulunmaktadır. Memur ve diğer kamu görevlisinin tanımı ve uygulanmasında, bu daraltıcı yaklaşım ve bakışı nazarı itibara alarak hareket etmek, 4483 sayılı Kanunun tedvin amacına ve ruhuna daha uygun olacaktır.<sup>110</sup>

*Öte yandan 16. maddenin ikinci fıkrasında da, kanunlarda MMHK ‘nun uygulanmayacağı belirtilen hallerde genel hükümlerin uygulanacağı belirtilerek, hem idare hukuku alanında hem de ceza hukuku alanında memur ve diğer kamu görevlisi tanımına giren bazı personel kapsam dışında tutulmuştur. Örneğin, İller Bankası Kanununun 20. maddesinin son cümlesinde yer alan bir hükümlerle, bankada görevli, 657 sayılı Kanuna bağlı memurlar ve hizmetliler hakkında MMHK’un uygulanmayacağına ilişkin gönderme nedeniyle, anılan banka personeli hakkında 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanmayacak, bunlar hakkında genel hükümlere göre işlem yapılacaktır.<sup>111</sup>*

Genel bir ifade ile özel kanunlarında haklarında Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun uygulanmayacağı yönünde özel bir hüküm bulunan kamu görevlileri hakkında bu Kanun uygulanacak olup, bu çerçevede bu Kanunun uygulanacağı kamu görevlileri memur sayılır denilebilir.

---

<sup>110</sup> Sabri Başköy, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Anıl Matbaa ve Ciltevi, 4.Baskı, Ankara, 2006, s.39

<sup>111</sup> Pınar, Soruşturma, ss. 140-141

## E. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Memur Tanımı

5237 sayılı Türk Ceza Kanununun yürürlüğe girdiği tarihe kadar, 765 sayılı TCK'nun 279. maddesiyle memur tanımı yapılmış ve "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 görmekle muvazzaf 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." düzenlemesiyle memur kavramından ne anlaşılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Bu düzenleme ile amme vazifesi, amme hizmeti kavramları doğmuş ve bu çerçevede çalışan kişiler ceza kanunu tatbikatında memur sayılmıştır.

Buna göre devamlı ya da geçici olarak yasama, yürütme ve yargı organlarında kamu görevi yapan, devlet veya diğer tüm kamu kurumlarının memur ve hizmetlileri ile devamlı veya geçici ücretsiz veya ücretli, isteğe bağlı veya zorunlu olarak yasama, yürütme veya yargısal bir kamu hizmeti gören kimseler ceza kanunu uygulamalarında "Memur" sayılmışlardır.<sup>112</sup>

Bu düzenleme, kamuda çalışan çok geniş bir kitleyi memur tanımlamasının içine çektiğinden dolayı uygulamada çeşitli sakıncalar getirebilecek bir durumdadır.

Kavramın geniş tutulması kişi özgürlükleri bakımından sakıncalıdır. Çünkü bu çerçevede yapılan her hareket memura karşı işlenmiş olur. Cezayı ağırlaştırıcı sebep olarak ilgililerin aleyhine olan bu durum demokratik anlayışla bağdaşmaz.

---

<sup>112</sup> Taşkın, s. 28

Memur kavramının olduğundan dar yorumlanması ise memur teminatından faydalanması gereken kimseler aleyhine bir durum yaratır.<sup>113</sup>

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanununda ise “Memur” kavramı yerine “Kamu Görevlisi” kavramı kullanılmıştır. Kanunun 6. maddesinin (c) bendinde;

“Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” hükmüyle kamu görevlisinden ne anlaşılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Kanunun bu hükmünün gerekçesi şu şekildedir;

“765 sayılı TCK’ndaki “Memur” tanımının uygulamada doğurduğu sakıncaları aynen devam ettirecek nitelikte olan tanım, tasarı metninden çıkarılarak; memur kavramını da kapsayan “Kamu Görevlisi” tanımına yer verilmiştir. Yapılan yeni tanıma göre, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranılacak yegâne ölçüt, gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıdır.

Bilindiği üzere, kamusal faaliyet Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Bu faaliyetin yürütülmesine katılan kişilerin maaş veya sair maddi bir karşılık alıp almamalarının, bu işi sürekli, süreli veya geçici olarak yapmalarının bir önemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan, örneğin mesleklerinin icrası bağlamında avukat veya noterin kamu görevlisi olduğu hakkında bir tereddüt bulunmamaktadır. Keza kişi, bilirkişilik, tercümanlık ve tanıklık faaliyetinin icrası kapsamında bir kamu görevlisidir. Askerlik görevi yapan kişiler de kamu görevlisidirler. Bu bakımdan örneğin, bir suç vakasına müdahil olan, bir tutuklu veya hükümlünün naklini gerçekleştiren jandarma subay ve erleri de kamu görevlisidirler.

Buna karşılık, kamusal bir faaliyetin yürütülmesinin ihaleye dayalı olarak özel hukuk kişilerince üstlenilmesi durumunda, bu kişilerin kamu görevlisi sayılmayacağı açıktır.”<sup>114</sup>

Bu düzenlemeyle, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranan tek ölçütün kişi tarafından yapılan işin kamusal bir faaliyet olmasıdır. Ceza Kanunundaki bu düzenlemeyle, kamusal faaliyet yürüten çok geniş bir kitle kamu görevlisi güvencesinden yararlanır bir duruma gelmiştir.

---

<sup>113</sup> Oğuz Sancakdar, **Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 79

<sup>114</sup> İzzet Özgenç, **Gerekçeli Türk Ceza Kanunu**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 81

## **VI. DEVLET MEMURLARI KANUNUNUN DISİPLİN HÜKÜMLERİ BAKIMINDAN KAPSAMI**

657 sayılı DMK'nun 1. maddesi kapsam maddesi olarak düzenlenmiştir. Maddeye göre; 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 bu kanun hükümleri uygulanır.

Maddenin ikinci fıkrasında ise, sözleşmeli personel ile geçici personel hakkında bu kanunda belirtilen özel hükümlerin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Sözleşmeli personel ile geçici personel bu Kanunun 4. maddesinde düzenlenen hükümlere göre çalıştırılan personeli kapsamaktadır.

Bu maddenin, 19.2.1980 tarih ve 2261/5 sayılı Kanunla değişen üçüncü fıkrasında ise; Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeler ile raportörleri, hâkimlik 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 üyesi ve yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay Mehteran Bölüğü Sanatkârları, Devlet Tiyatrosu ile Devlet Opera ve Balesi ve Belediye Opera ve Tiyatro ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarının sanatkâr memurları, uzman memurları, uygulayıcı uzman memurları ve stajyerleri; Spor- Toto Teşkilatında çalışan personel, subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmalar ile Emniyet Teşkilatı mensuplarının özel kanunları hükümlerine tabi oldukları hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 1. maddesinin son fıkrasında sayılan kurum ve kuruluşlarda görevli memurlar bu Kanuna tabi olmadıklarından disiplin hükümlerinin de bunlar hakkında uygulanma olanağı yoktur. Ancak bu kurum ve kuruluşların özel yasalarında 657 sayılı Kanuna göndermede bulunuyorsa, yalnız göndermede bulunulan hükümler uygulanabilecektir. Bunlar dışında 657 sayılı Kanunun 125.

maddesinin son fıkrasına göre, yasaya tabi olmakla beraber, özel kanunlarında disiplin hükümleri bulunan memurlar da bu yasaya tabi değildirler.<sup>115</sup>

Kamu iktisadi teşebbüsleri maddede gösterilmemiştir. Genel gerekçede, bunlar için ayrı bir personel kanununun düzenleneceğinden söz edilmektedir. Bu nedenle kamu iktisadi teşebbüsleri kapsama alınmamıştır. Ancak uzun süre, özel kanun yürürlüğe girinceye kadar 657 sayılı Kanuna tabi kılınmışlardır. KİT personeli hakkında, önce 308 sayılı KHK yürürlüğe konulmuş, bu KHK'nin bazı hükümlerinin Anayasa Mahkemesi'nce iptali üzerine sırasıyla 399 sayılı KHK ve daha sonra 3771 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur.

Bu KHK ve Kanun hükümlerine göre kamu iktisadi teşebbüslerinin memur statüsündeki personeli hakkında bu KHK' de belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Kanun hükümleri, sözleşmeli statüdeki personeli hakkında ise KHK hükümleri uygulanacaktır.<sup>116</sup>

657 sayılı Kanunun 125. maddesindeki hükümler gereğince, özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır. Bu nedenle, Kanunda yer alan disiplin hükümlerinin hangi memurlar hakkında uygulanıp hangilerine uygulanmayacağını, Kanunun 1. maddesi ışığında tespit etmek gerekmektedir.

#### **A. Disiplin Hükümleri Bakımından Devlet Memurları Kanununa Tabi Memurlar**

Özel kanunlarında farklı bir hüküm düzenlenmemesi şartıyla, 657 sayılı Kanunun 1. maddesinde sayılan kurum ve kuruluşlarda çalışan memurlar 657 sayılı Kanunun disiplin cezalarını düzenleyen hükümlerine tabidirler. Kanunun 125. maddesinde yer alan hüküm gereği, özel kanunlarında disiplin suç ve cezalarına ilişkin hüküm bulunan kurum ve kuruluşlarda görevli memurlar bu özel hükümlere tabidirler.

Örneğin 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 3944 sayılı Gümrük Muhafaza ve Muamele Sınıfı Mensupları Teşkilatı Hakkında Kanun disiplin cezalarının

---

<sup>115</sup> Güven Karakoç, "657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Cezaları, Özellikleri, Soruşturma Usulleri ve Uygulamalı Örnekler", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 21, Sayı:500, Kasım 2007, s. 135

<sup>116</sup> Pınar, s. 176

uygulanması yönünden 657 sayılı Kanuna göre özel kanunlardır ve bu kanunlara konu kurumlarda çalışan personel hakkında bu kanunların disiplin hükümleri uygulanır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun kapsamına giren ve disiplin hükümleri bakımından bu kanuna tabi olan memurları şu şekilde belirleyebiliriz:

- a) Genel Bütçeli Kurumlarda çalışan memurların bir kısmı. Anılan kurumlarda çalışmalarına rağmen, 657 sayılı Kanunun kapsamı dışında bırakılan memurlar da bulunmaktadır.
- b) Katma Bütçeli Kurumlarda çalışan memurlar. Üniversiteler, bu mahiyetteki kurumlardan olmalarına rağmen personeli, 657 sayılı Kanunun kapsamı dışında tutulmuştur.
- c) İl Özel İdareleri ile Belediyelerde çalışan memurlar. (12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 657 sayılı Kanun kapsamına alınmışlardır.)
- d) İl Özel İdareleri ile Belediyelerin kurdukları birliklerde çalışan memurlar.
- e) 657 sayılı Kanuna tabi kurumlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda çalışan memurlar.
- f) Kefalet sandıklarında çalışan memurlar.
- g) Kanunla kurulmuş fonlarda çalışan memurlar.
- h) Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri bütçelerinden aylık alan memurlar.<sup>117</sup>

657 sayılı Kanunun 125. maddesine eklenen bir fıkra ile saklı tutulan özel disiplin mevzuatı tespit edilebildiği kadar aşağıya çıkarılmıştır.

- a) 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu.
- b) 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun.
- c) 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ve Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ek 1.maddesi ve bu kanuna dayanılarak çıkartılan Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi

---

<sup>117</sup> Arıca, Rehber, ss. 12-13



Hakkında Yönetmelik, (25.7.1997 gün ve 97/9707 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.)

- d) 3944 sayılı Gümrük Muhafaza ve Muamele Sınıfı Mensupları Teşkilatı Hakkında Kanun.
- e) 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırmalarına Dair Kanun.
- f) 6245 sayılı Harcırah Kanunu.

## **B. Disiplin Hükümleri Bakımından Devlet Memurları Kanununa Tabi Olmayan Memurlar**

Devlet Memurları Kanununa tabi olmayan memurlar Kanununun 1. maddesinin son fıkrasında sayılmıştır. Bu memurlar 657 sayılı Kanuna bağlı olmadıklarından dolayı bunlar hakkında aynı Kanunun disiplin hükümleri de uygulanamaz.

Ancak, bu kurum ve kuruluşların özel kanunlarında 657 sayılı Kanuna göndermede bulunuluyorsa, örneğin; “Bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde genel hükümler uygulanır” veya “Bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanunun disipline ilişkin hükümleri uygulanır” şeklinde gönderme yapıldığı takdirde genel kanun olması hasebiyle 657 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılır. Kısmi göndermelerde ise, yalnızca göndermede bulunan hükümler uygulanır.<sup>118</sup>

657 sayılı DMK'nun kapsamı dışında kalan memurları şu şekilde belirleyebiliriz.

- a) Yargı organlarında görevli ve bizzat yargıya katılan meslek mensupları;
  - Anayasa Mahkemesi Üyeleri, Yedek Üyeleri ile Raportörleri,
  - Hâkimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar,
  - Yargıtay Üyeleri ve Raportörleri,
  - Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Üyeleri,

---

<sup>118</sup> Pınar, s.178

- Yüksek Seçim Kurulu Üyeleri,
  - İl ve İlçelerde görevli Hâkim ve Savcılar,
  - Adalet Bakanlığının Hâkimlik ve Savcılık sınıfından sayılan ve genel idare hizmetlerinde çalışan mensupları,
  - Danıştay Meslek Mensupları,
  - Sayıştay Meslek Mensupları, Sayıştay Savcı ve Savcı Yardımcıları,
- b) Üniversiteler Personel Kanununa bağlı olanlar;
- Üniversite Öğretim Üye ve Yardımcıları,
  - Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) öğretim üye ve yardımcıları,
- c) Sanatçı memurlar;
- Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri,
  - Devlet Tiyatrosu, Devlet Opera ve balesi, belediyeler opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuar ve orkestralarının sanatkâr memurları, uzman memurları, uygulayıcı uzman memurları ve stajyerleri,
- d) Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları;
- e) Spor Toto Teşkilatı personeli;
- f) Emniyet Teşkilatı mensupları (657 sayılı Kanunun Ek Geçici 54. Maddesi uyarınca, özel personel kanunları çıkıncaya kadar yukarıdaki Kanun kapsamında mütalaa edilmiştir.)<sup>119</sup>

Devlet memurları Kanununa tabi olmayan kamu görevlileriyle ilgili disiplin hükümlerinin yer aldığı kanunları şu şekilde sıralayabiliriz:

- a) 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- b) 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu
- c) 2495 sayılı Bazı Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun
- d) 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu
- e) 2575 sayılı Danıştay Kanunu

---

<sup>119</sup> Arıca, Rehber, ss.13-14

- f) 2797 sayılı Yargıtay Kanunu
- g) 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu
- h) 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi Kuruluş ve Çalışma Usulleri Hakkında Kanun ve İç Tüzük
- i) 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejimine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname.

Bu sayılan Kanunlara tabi kurum ve kuruluşlarda çalışan kamu görevlilerine ilişkin olarak 657 sayılı DMK'na atıfta bulunulan haller hariç, özel kanun hükümleri uygulanmaktadır.

## **VII. DEVLET MEMURLARI KANUNUNA GÖRE DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI**

Memurların görevleriyle ilgili kusurlu fiilleri<sup>120</sup> olarak tezahür eden disiplin suçlarına ilişkin disiplin hükümleri, Tanzimat döneminden başlayarak, memur statülerini belirleyen çeşitli kanun, nizamname ve talimatnamelerde yer almıştır.<sup>121</sup>

Tarihsel süreç içerisinde dönemin ihtiyaçlarına göre şekil alan ve gelişen bu hükümler; kısmen özel kanunlarda da bulunmakla birlikte, genel kanun olan 657 sayılı DMK'nda yer almaktadır.

### **A. Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Cezasının Tanımı ve Amacı**

Disiplin cezaları; görevi başında ve meslek hayatında yaptığı disiplin aykırılıklarına karşı memura tatbik edilen bir takım “zecri müeyyideler”dir.<sup>122</sup> Diğer bir ifade ile bir kurumda çalışan memurların kurumun düzenini bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlara kısaca, disiplin cezası denir.<sup>123</sup>

Doktrinde disiplin yaptırım kavramının, sadece kamu kurumu boyutuyla ele alındığı, meslek ve kurum düzeninin ön plana çıkarılarak tanımlandığı dile

---

<sup>120</sup> Gözler, s. 642

<sup>121</sup> Livanelioğlu, s. 9

<sup>122</sup> Cem, s. 826

<sup>123</sup> Gözübüyük, s. 238

getirmekte ve disiplin yaptırımını uygulama yetkisinin ilgili kurum ve kuruluşun sahip olduğu gücün de bir anlatım biçimi olduğu belirtilmektedir.<sup>124</sup>

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, kurum disiplininin sağlanması için gerekli olan müeyyidelerin, kurulan düzen ve sistemde süreklilik sağlanması için de ayrıca önemi vardır.

Disiplin cezasının tanımı 657 sayılı DMK'nun 124. maddesinde yer almaktadır. Maddenin ikinci fıkrasına göre "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu hususları yapmayanlara, yasakladıkları işleri yapanlara durumun niteliği ve ağırlık derecesine göre 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir."

Bu tanıma göre, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için;

- Kanunların, Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde ve yurt dışında yerine getirmeyen,
- Kanunların, Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Devlet memuru olarak uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayan,
- Kanunların, Tüzüklerin ve Yönetmeliklerin Devlet memuru olarak yasakladığı işleri yapan memurlar disiplin cezası ile cezalandırılırlar.<sup>125</sup>

Kanunla düzenlenen disiplin cezalarının amacı, memuru görevine bağlamak ve kamu hizmetlerinin en iyi düzeyde yürütülmesini sağlamaktır. Disiplin cezaları, kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması, memurların hiyerarşik düzen içerisinde uyumlu hareket etmesi, memuriyet şeref ve haysiyetini koruması, memuru iyi yola sevk etmesi gayesiyle uygulanır. Disiplin cezalarında güdülen amacın; kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi düşüncesi olduğu kanunda da yerini almıştır. Gerçekten Devlet Memurları Kanununun 124/II maddesinin; "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla ..." ifadesi disiplin cezalarının amacını ortaya koymaktadır.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Sancakdar, s. 122

<sup>125</sup> Osman Çiftçi, **İçtihatlı-Örneklili Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları**, Filiz Matbaacılık, Ankara 1990, s. 6

<sup>126</sup> Karakoç, s.135

ERYILMAZ da, disiplin cezalarının kamu personelinin görevlerini dikkatle yapmalarını sağlamaya, kanunlara ve idari düzenlemelere riayet ederek kamu hizmetlerini düzenli ve tarafsız bir şekilde yürütmeye yönelten tedbirler<sup>127</sup> olduğunu belirterek disiplin cezalarının, esasen kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamaya yönelik idari tedbirler olduğu yönüne dikkat çekmiştir.

Disiplin, toplum hayatının temelini ve sürekliliğini sağlayan en önemli unsurlardan biridir. İyi disipline edilmiş toplumlarda, kurum ve kuruluşların yürüttükleri faaliyetler etkin ve verimli sonuçlara yol açmakta, toplum huzuru kolaylıkla sağlanabilmektedir. Disiplinin kurulamadığı toplumlarda ise, kanun dışı uygulamalar, davranışlar ve sonuçlar doğmaktadır. Bu da, zamanla idarenin yozlaşmasına, etkinliğinin yitirilmesine ve karmaşaya neden olmaktadır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görev alan memurlar açısından konuya bakılacak olursa, memurların çoğunluğunun görevlerine bağlı olduğu ve sorumluluklarını içtenlikle yerine getirdiklerini görmekteyiz. Ancak her yerde olabileceği gibi en mükemmel kurumlarda bile, amirlerine ve mesai arkadaşlarına karşı tavır ve davranışları uygun olmayan, kurum disiplinine uymayan ve kendilerinden istenen görevleri zamanında yerine getirmeyen memurlar da bulunmaktadır.

Disipline aykırı davranışlar çeşitli şekillerde tezahür edebilmektedir. Bu bir harekette bulunmak şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, herhangi bir eylemde bulunmamak şeklinde de ortaya çıkabilir. Bu davranışların cezalandırılmaması, disiplin kurallarına uyan memurlar üzerinde moral bozucu etkiler yaratmakta ve onların da bu tür disiplinsizlikler yapmasını teşvik eder bir ortam oluşturmaktadır. Bu nedenle kurumların görev ve sorumlulukları da dikkate alınarak, çeşitli cezai tedbirler geliştirilmekte ve disiplin kurallarına uymayan memurların caydırılmasına yönelik uygulamalar yapılmaktadır.

Bir kurumda disiplin kültürünün yerleştirilmesi ve sürekliliğinin sağlanmasında sadece cezai müeyyidelerin uygulanması yeterli başarıyı sağlayamayacaktır. Memurların disipline aykırı davranışlarına cezai müeyyideler uygulanmakla birlikte, disiplin dışı davranışı olan memurlar başta olmak üzere, memurların moral ve motivasyonlarının artırılması amacıyla çeşitli alanlarda hizmetiçi eğitimlerin düzenlenmesi ve başarılı memurlara da taltif edici ödül sisteminin uygulanması

---

<sup>127</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 2.Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 296

kurum disiplininin sağlanmasında ve etkin faaliyetlerin icrasında olumlu katkılar sağlayacaktır.

## **B. Disiplin Cezalarının Türleri ve Ceza Uygulanacak Fiil ve Haller**

657 sayılı DMK, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla, memurların Kanunda yer alan disiplin hükümlerine aykırı eylemlerine uygulanmak üzere durumun niteliği ve ağırlık derecesine göre Kanunun 125. maddesinde sayılan disiplin cezalarından birisinin verilmesini hükme bağlamıştır.

Bu maddeye göre, Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarıdır.

657 sayılı Kanundan farklı olarak özel kanunlarla çeşitli disiplin cezaları getirilebilir. Örneğin; Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün 2. maddesinde disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kısa süreli durdurma, meslekten çıkarma ve Devlet memurluğundan çıkarma şeklinde belirtilmiştir.<sup>128</sup>

Aynı şekilde Yüksek Öğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 4. maddesinde disiplin cezaları olarak; uyarma, kınama, yönetim görevinden ayırma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, görevinden çekilmiş sayma ve üniversite öğretim mesleğinden veya kamu görevinden çıkarma cezaları olarak düzenlenmiştir.<sup>129</sup>

Yukarıda sıralanan disiplin cezalarını gerektiren fiil ve hallerin Kanundaki tanımlamalarına geçmeden önce Kanunun 125. maddesinde yer alan “fiil” ve “hal” terimlerini açıklamaya çalışalım. Hareket bilindiği üzere açığa vurulan ve bir nevi insandan dolayı gelişen iştir. Netice ise hareketin dış dünyada meydana getirdiği değişikliktir. Hareket olumlu veya olumsuz olmak üzere iki şekilde işlenebilir. Hukuki açıdan değerlendirdiğimiz zaman olumlu hareketle işlenen suça “icra-i”, olumsuz hareketle işlenen suça “ihmali” suç adı verilir. 657 sayılı DMK’nda tanımlanan disiplin suçlarına olumlu veya olumsuz hareketler sebebiyet verebilir. Kanunda icra-i disiplin suçunu ifade etmek için “fiil”, ihmali disiplin suçunu ifade etmek için de “hal” terimleri kullanılmıştır.

---

<sup>128</sup> Taşkın, s. 209

<sup>129</sup> Durmuş, ss. 228-229

Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinde yer alan söz konusu disiplin cezaları ve bu cezaların verilmesine neden olan fiil ve haller şunlardır:

## Uyarma

Disiplin cezalarının en hafifi olan uyarma cezası, memura görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

“Uyarma cezasının uygulanması için, maddi delil aramak ve olayı ispatlamak zorunlu değildir. Anılan cezanın verilmesinde, herhangi bir merci veya kurulun görüş ve kararının alınmasına gerek yoktur. Atamaya yetkili amirin yanı sıra sicil amirleri de uyarma cezasını verebilirler.”<sup>130</sup> Ancak, sicil amirlerinin disiplin cezası verebilmeleri için ayrıca disiplin amiri yetkisine de sahip olmaları gerekmektedir.

6111 sayılı Kanununla, 657 sayılı Kanunda yer alan sicil uygulamasına ilişkin hükümlerin kaldırılması ile birlikte, sicil Amirliği uygulaması da sonlandırılmış ve Kanunda “sicil amiri” ne yapılan atıflar “disiplin amiri” olarak değiştirilmiştir. Bu nedenle, Devlet memurları hakkında disiplin cezası verme yetkisi olan merciler; disiplin amirleri, atamaya yetkili amirler ve yetkili disiplin kurulları olarak sıralanabilir.

Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

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

---

<sup>130</sup> Arıca, Rehber, s. 253

g) Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,

h) Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak.

Görüldüğü üzere uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller genelde soyut olarak düzenlenmişlerdir. Bu nedenle cezayı uygulayacak disiplin amiri için geniş bir takdir hakkı alanı söz konusudur. Bu durumun memur güvenliği açısından sakıncalı yönleri bulunmakla birlikte, memurun memuriyet haklarına herhangi bir kısıntı getirmediğini<sup>131</sup> belirtmekte yarar vardır.

## 1. Kınama

Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Kelime anlamıyla kusur, bir işin bilerek veya bilmeyerek olması gerektiği gibi yapılmamasıdır. Ceza hukuku, bir eylemde kusurun bulunması için sorumluluğun da bulunması gerektiğini kabul eder. Ceza sorumluluğunun temel şartı ise insan hareketinin iradi olarak gerçekleşmesidir. İradi olarak gerçekleşmeyen bir insan davranışı hukuka aykırı olsa bile o insanın sorumluluğunu gerektirmez. Failin, bir eyleminden dolayı kusurlu sayılabilmesi için yaptığı hareketin kendisine mal edilmesi gerekir. Önemli olan suçun psikolojik unsuru değil, hareketin psikolojik unsurudur. Yani hareketin bilinçli ve iradi olarak yapılıp yapılmadığı önemlidir. Bilerek ve isteyerek yapılan bir hareketle olumsuz sonuçlara neden olanlar bundan dolayı sorumludurlar.<sup>132</sup>

Kınama cezasının uyarma cezasından farkı burada hareketin belirgin olmasıdır. Bir başka deyişle hareketin kusurlu olduğunun belirtilmesidir. Uyarma soyut ve hafif bir müeyyide türü iken; kınama somut ve daha ağır bir cezadır. Uyarma cezası için herhangi bir tespite gerek yokken bu cezada somut tespitlerin bulunması gerekmektedir. Kınama cezası da uyarma cezasında olduğu gibi memurun özlük ve sosyal haklarında kısıntı meydana getirmez. Yine uyarma cezasında olduğu gibi bu ceza da, disiplin amirleri tarafından verilebilmektedir.

---

<sup>131</sup> Pınar, Soruşturma, s. 717

<sup>132</sup> Taşkın, s. 214



Bir memura kanuna aykırı hareketinden dolayı kınama cezasının verilebilmesi için memurun kusurlu olması yeterlidir. Bu cezanın uygulanabilmesi için ilgilide kasıt unsuru aranmaz.

Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımından 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,
- ı) 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, sükûn ve çalışma düzenini bozmak,
- m) ( Ek alt Bent: 17.09.2004 – 5234 S. K /1. mad.) Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek.

“Kınama cezasının uygulanmasını gerektiren suçun faili devlet memurudur. Üçüncü şahıslar kınama cezasını gerektiren suçun faili olamazlar ve suça iştirakleri de söz konusu olmaz. Suçun maddi unsuru, 657 sayılı Kanunun (125/B)

maddesinde sayılan fiillerin işlenmesidir. Suçun manevi unsuru ise kasıttır. Suçun oluşumu için özel kasıt aranmaz.”<sup>133</sup>

CAN da “Genel olarak kusur, haksız bir davranış veya iş şeklinde ya da sözleşmeye aykırı bir davranıştan oluşur. Bir kimse bir takım kişilere ya da mallara bakmaya, bir tehlikeyi önlemek için davranışa geçmeye kanunen zorunlu tutulmuşsa, o kişinin bu görevleri savsaklaması halinde kusurlu olduğu kabul edilir. İhmalin derecesinin fazla olması hali ağır kusur oluşturur”<sup>134</sup> diyerek kusurluluk için ceza vermeye yetkili olanlara cezai yaptırım uygulanırken, memurun ihmalinin aranmasını, bir ihmalin varlığının kabulü halinde ise bu cezanın uygulanması gerektiğini belirtmektedir.

Memurun kusurluluk halinin kabulü için memurun sorumluluğunun maddi delillerle de desteklenmesi yerinde olacaktır.

## 2. Aylıktan Kesme

Aylıktan kesme: Memurun brüt aylığından 1/30 – 1 /8 arasında kesinti yapılmasıdır. Aylıktan kesme cezası, 2670 sayılı yasa ile getirilmiştir.<sup>135</sup>

Daha önce bentte yer alan; Memurun ikamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmesi, toplu müracaat veya şikâyet etmesi ve yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmasına ilişkin eylemlerin cezalandırılmasına ilişkin hükümler, 6111/111 md. sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Aylıktan kesme cezasını gerektiren eylemlerin cezalandırılabilmesi için, suçun maddi unsurunun yani, kasıt unsurunun aranılması gerekir.

Bu ceza, memurun brüt aylığının otuzda biri ile sekizde biri arasında kesinti yapılarak uygulanmaktadır. Aylıktan kesme cezasının alt sınırı otuzda bir, üst sınırı ise sekizde bir olduğundan, otuzda birden daha az veya sekizde birden daha fazla oranda aylıktan kesme cezası uygulanamaz. Cezanın hesaplanmasında, alt sınır olan otuzda birden başlanır. Bu oran artırılarak uygulanacaksa, artırma gerekçe ve nedenlerinin gösterilmesi gerekir. Çünkü yargıya intikal eden bu tarz uygulamalarda, artırımı oranının uygulanabilmesi için makul ve geçerli bir gerekçe aranmakta; aksi

---

<sup>133</sup> Arıca, Rehber, s. 274

<sup>134</sup> Can, s. 50

<sup>135</sup> Pınar, s.231

halde yapılan tasarruflar iptal edilmektedir. Yapılacak kesintide, memurun sosyal yardımları tutara dâhil edilmez. Aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden aybaşı ve o ayın aylığı esas alınarak uygulanmaktadır.<sup>136</sup>

Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

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

Aylıktan kesme cezasını ilk iki cezadan ayıran en önemli özellik bu cezanın uygulanabilmesi için kasıt unsurunun aranmasıdır.

Kasıt; bir hareketin bilerek ve isteyerek yapılması ve neticenin de öngörülüp istenmesidir. Yani fail, suç (disiplin veya adli) teşkil eden hareketini bilerek ve isteyerek yapacak ve bunun sonucunda meydana gelecek neticeyi de isteyecektir.<sup>137</sup>

Uyarma ve kınama cezaları manevi yönü olan cezalardır. Aylıktan kesme cezasını bu ceza türlerinden ayıran en önemli özelliği de bu cezanın manevi yönüyle birlikte maddi yönünün de bulunmasıdır.

Aylıktan kesme cezası 2670 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu getirilmiştir. Bu cezanın bulunmayış nedeni kanunun gerekçesinde şöyle belirtiliyordu; "Aylık, yalnız memurun değil, bütün ailenin geçim kaynağı olması

---

<sup>136</sup> Arıca, Rehber, ss. 279–280

<sup>137</sup> Taşkın, s.218

itibarıyla, memura verilecek bu ceza ile başka kişilerin de cezalandırılması uygun bulunmamıştır.”<sup>138</sup>

Gelişen ve çeşitlenen kamu hizmetleriyle birlikte artan memur sayısı ve hizmetlerin yürütülmesi sırasında karşılaşılan sorunlar sadece manevi yönü bulunan cezaların uygulanmasının suçun önlenmesinde yeterli olmadığını göstermiş, maddi boyutu da bulunan aylıktan kesme cezası ile disiplinsiz memurların caydırılması düşünülmüştür.

Ancak bu uygulama sadece memurun cezalandırılmasına yol açmamış, memurun ailesinin de etkilenmesi nedeniyle eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştirilere göre, bu tür mali nitelikli cezaların memurun ailesini doğrudan etkilemesi nedeniyle sosyal devlet ilkesine aykırı olduğunun düşünülebileceği, ayrıca Devlet Memurları Kanununun ilk şeklinde bu tür disiplin yaptırımından söz edilmediği belirtilmektedir.<sup>139</sup>

### 3. Kademe İlerlemesinin Durdurulması

Kademe ilerlemesinin durdurulması: Fiilinin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.

Bu ceza, Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinde düzenlenen disiplin cezaları içerisinde yaptırım itibarıyla Devlet memurluğundan çıkarma cezasından önce gelen ağır bir cezadır. 2670 sayılı Kanun ile kısa ve uzun süreli durdurma cezaları kaldırılmış ve yerine aylıktan kesme cezası ile kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları konulmuştur.<sup>140</sup>

657 sayılı Kanununun 64. maddesine göre Devlet memurunun kademe ilerlemesi yapabilmesi için gerekli olan şartlar Kanunun eski halinde aşağıdaki şekilde yer almıştır.

- Bulunulan kademedeki en az bir yıl çalışmış olması.
- O yıl içinde olumlu sicil alması.
- Bulunulan derecede ilerlenebilecek bir kademenin bulunması.

---

<sup>138</sup> Ahmet Kılınç, Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları, 19.04.2004, [www.turkhukuksitesi.com/makale\\_97.htm](http://www.turkhukuksitesi.com/makale_97.htm), (Erişim T: 11.02.2009), s. 22

<sup>139</sup> Sancakdar, s. 123

<sup>140</sup> Kılınç, s. 27

Ancak, 6111/100 md. sayılı Kanun, Devlet Memurları Kanunundaki memurlara sicil notu verilmesine ilişkin hükümleri yürürlükten kaldırdığı için, “o yıl içinde olumlu sicil alınması” şartı artık aranılmayacaktır.

Yukarıda maddeler halinde sayılan şartları taşıyanların kademe terfisinin yapılması genel kural niteliğindedir. Kademe ilerlemesi için gerekli şartlara haiz her sınıf ve derecedeki memurlar hak kazandıkları tarihten geçerli olmak üzere ve başkaca bir işleme gerek kalmaksızın bir ileri kademeye ilerlemiş sayılırlar.<sup>141</sup>

Bu cezanın, öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri derecenin son kademesinde bulunan Devlet memurları hakkında uygulama imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle, Kanunda bu durumda bulunan Devlet memurlarının kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren eylemlerine karşılık, brüt aylıklarının  $\frac{1}{4}$ 'ü ile  $\frac{1}{2}$ 'si oranında kesinti yapılacağı ve tekerrüründe ise memurun görevine son verileceği hükmüne yer verilmiştir.

Kademe ilerlemesi cezasının da hem maddi hem de manevi yönü bulunmaktadır. Manevi yönü, memurun bir ağır ceza nedeniyle yaşadığı olumsuz hisler ve yöneticilik görevlerine atanamamasıdır. Maddi yönü ise, bu ceza ile cezalandırılan memurun kademe ilerlemesi şartlarını taşısa bile, kademe ilerlemesi yapamaması ve geleceği kademenin maaşından yoksun kalmasıdır. Ayrıca, 6111/100 md sayılı Kanunla bu maddenin dördüncü fıkrasında tesis edilen hükme göre, son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanacaktır. Disiplin cezası alan memurlar bu imkânı da kaybedecekleri için uğrayacakları maddi kayıplar daha da artacaktır.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- b) Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek,
- c) Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- d) Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak,

---

<sup>141</sup> Mustafa İnal ve Ömer Köse, **Açıklamalı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**, Ankara, 2007, ss. 102-104

- 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) Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,
- h) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- i) Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- j) Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,
- k) Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,
- l) 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,
- m) Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
- n) Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

#### **4. Devlet Memurluğundan Çıkarma**

657 sayılı Kanununun 125. maddesinin ( E ) bendi ile hükme bağlanan Devlet memurluğundan çıkarma cezası; memurun bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır.

Disiplin yaptırımı olarak Devlet memurluğundan çıkarma işleminin memur bakımından önemi; mesleki yaşamının tamamını kamu hizmetini görmeye adanmış, aylığından başka mesleki düzenli geliri olmayan bu kişilerin kendisi ve varsa bakmakla yükümlü olduğu kişileri mali, sosyal ve hatta manevi yönden sıkıntılı duruma düşürebilecek olmasıdır.<sup>142</sup> Bu yönüyle disiplin cezaları içinde en ağır

---

<sup>142</sup> Sancakdar, ss. 150–151

Devlet memurluğundan çıkarma cezasıdır. “Devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla cezalandırılan bir personel bir daha devlet memuru olarak istihdam edilemez.”<sup>143</sup>

İlgili idare bakımından meseleye bakıldığında; her ne kadar idare disiplin yaptırımı yoluyla çıkardığı memurun yerine asli atama yapılıncaya kadar geçici görevlendirme ya da vekâlet gibi yöntemlerle kamu hizmetinin aksamasının önüne geçebilecek ise de kimi durumlarda hizmete yıllarını vermiş tecrübeli bir personelini kaybetmektedir.<sup>144</sup> Ayrıca bu memurun gerekli donanım ve beceriye kavuşması, iş konusunda yetiştirilmesi amacıyla yapılan harcamalar da idare için büyük külfete neden olmaktadır. Bu memurun yapmış olduğu iş için yeni eleman alınması ve yetiştirilmesi için de ayrıca uzun bir zaman ve maddi külfetler söz konusudur.

Diğer yönden, bütün çalışma hayatını kamu hizmetine adayan kişi karşılığında hizmet güvenliği arar, ağır bir kusur işlemedikçe işini ve memurluk statüsüne bağlı diğer haklarını kaybetmeyeceğinden emin olmak ister. Her an işini kaybetme korkusu içinde bulunan bir kimseden verimli bir hizmet beklenemeyeceğinden, devletin asli ve sürekli görevlerini yerine getiren memurlara kendilerini güvende hissedebilecekleri çalışma ortamı sağlanmalıdır.<sup>145</sup>

Gerek idare için yüklenilen ağır maddi külfetler, gerekse memur ve ailesi için yol açacağı yıkıcı etkiler ve memur güvenliği için gözetilmesi gereken hassasiyete rağmen, kamu görevinde kalmasında sakınca bulunan memurlar için Devlet memurluğundan çıkarma cezası mutlaka uygulanması gereken bir cezadır.

RATZ/KÖHLER'in vurguladığı gibi devlet bir kişiye kısmen değil de tamamen tahammül edemeyecek durumdaysa söz konusu yaptırımı uygulamalıdır.<sup>146</sup>

Devlet memurluğundan çıkarma cezası alanlar Devlet kamu kesiminde bir daha memur statüsünde çalışamazlar. Daha önce 125. maddede yer alan “Geçici olarak Devlet memurluğundan çıkarma” cezası 125. maddede değişiklik yapan 2670 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.<sup>147</sup> Çünkü uygulama içerisinde geçici olarak görevden çıkarmanın sakıncaları görülmüş ve özellikle usul saptırması ihtimalinin bulunması nedeniyle tekrar 788 sayılı Kanunun benimsediği sisteme dönülmüştür.<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Durmuş, s. 227

<sup>144</sup> Sancakdar, s. 151

<sup>145</sup> Nur Kaman Karan, **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 112

<sup>146</sup> Sancakdar, s. 151

<sup>147</sup> Pınar, s. 278

<sup>148</sup> Kırmızıgül, s. 135

Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır:

- a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, (6111/111 md sayılı Kanunla değişen ibare) 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) (6111/111 md sayılı Kanunla değiştirilen yeni hüküm) Amirlerine maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak,
- g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,
- h) Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak,
- ı) Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek,
- j) Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak,
- k) 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek.

Devlet memurları hakkında uygulanan disiplin cezalarının, hangi hallerde uygulanacağını kanunlarda teker teker belirtilmesinin memur güvenliği açısından yararlı olup olmadığına ilişkin olarak çeşitli tartışmalar yapılmış ve iki zıt görüş ileri sürülmüştür. İlk görüşe göre, hem disiplin cezaları hem de bu cezaların hangi hallerde uygulanacağını ilgili kanunlarda ayrı ayrı gösterilmesi gerekir. Böylece memur hangi hallerde hangi müeyyideye tabi olacağını bilecektir. Aksi ise disiplin uygulamalarında keyfiliğe ve farklı uygulamalara yol açabilecektir. Bu da memur güvenliği açısından sakıncalıdır.



Diğer görüş ise tam aksini savunmaktadır. Bu görüşe göre ise, disiplin hukukunun bazı özellikleri vardır ve bu özellikler disiplin hukukunun farklı bir şekilde düzenlenebilmesine imkân sağlamaktadır. Memurların disipline aykırı tüm eylemlerinin ayrıntılı olarak kanunlarda düzenlenmesi mümkün değildir. Çünkü gelişen ve çeşitlenen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli kamu kurumlarının tabi olduğu mevzuatın farklılığı ve memurlardan beklenen görevler buna imkân bırakmadığı gibi, böyle bir şeyi beklemek de doğru değildir. Bu yüzden, disiplin müeyyideleri genel hatlarıyla ilgili mevzuatında yer almalıdır. Diğer ayrıntılar ise idarenin çıkaracağı yönetmeliklerle düzenlenmelidir. Böylece, doğabilecek yeni tip olumsuz eylemlere yönelik olarak mevzuat yenilenmesi daha kolay olabileceği gibi, idareye tanınan takdir yetkisiyle de memurlar üzerinde daha caydırıcı ve etkili bir yönetim sağlanabilecektir.

Türkiye'deki uygulama birinci görüşe yakındır. Çünkü temel kanun olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kurumlarla ilgili özel kanunlarda cezalar tek tek sayılmış ayrıca bu cezaların uygulanacağı fiiller de ayrıntılarıyla belirtilmiştir.

Her ne kadar 657 sayılı Kanununun 125. maddesinde "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir" hükmü bulunmakta ise de, bu genel durumu etkileyebilecek çapta bir düzenleme değildir.

Hükümden de anlaşılacağı gibi esas olan, maddede sayılan cezalar ve bu cezaların uygulanabileceği fiil ve hallerdir. Kanaatimce, maddenin bu hükmüyle yapılan düzenlemenin amacı; Devlet memurlarının mevzuata aykırı eylemlerinin, yapılan eylem kanunda açıkça yer almasa bile cezasız bırakılmaması ve memurların kurum içi disipline aykırı olabilecek davranışlarının caydırılmak istenmesidir.

Ancak, mevcut düzenlemenin kanunsuz suç olmaz ve memur güvenliği ilkeleriyle bağdaşmadığı da ortadadır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE DİSİPLİN SORUŞTURMASI VE UYGULAMASI

#### I. DİSİPLİN SORUŞTURMASI

##### A. Soruşturmanın Yürütülmesi

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan disiplin cezalarının uygulanabilmesi için esas olarak, Kanunda yer alan bir suçun işlenmesi ve yapılacak bir soruşturma sonucu bunun tespit edilerek rapora bağlanması gerekir.

Disiplin suçunun işlenip işlenmediği, işlenmiş ise ne zaman, ne şekilde ve kim tarafından işlendiği ve ilgililerin sorumluluk durumları çoğu zaman bir soruşturma sonucunda tespit edilebilir. Disiplin suçlarının tespiti ve ortaya çıkarılmasına ilişkin soruşturma yöntemi konusunda 657 sayılı Kanunda ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır. Sadece yüksek disiplin kurulunun çalışmalarına ilişkin 129. maddede bazı hususlara yer verilmiştir.

Bu nedenle disiplin soruşturmaları, kurumların teftiş kurulu tüzük ve yönetmeliklerinde yer alan hükümlere ve mevcut idari teamüllere göre yürütülerek sonuçlandırılmaktadır.<sup>149</sup>

Danıştay'ın 10. Dairesi, herhangi bir soruşturmacı tayin edilmeden disiplin amiri tarafından doğrudan savunma alınarak verilen bir aylıktan kesme cezasına ilişkin olarak şu gerekçeyle idare mahkemesi kararının bozulmasına hükmetmiştir; "Bütün bu kuralların birlikte incelenmesinden, disiplin cezası verilebilmesi için, kusurlu halin tespitinden sonra kanunla belli süreler içerisinde ilgili memur hakkında soruşturma açılması, bu soruşturma sonucunda oluşturulan soruşturma raporunun değerlendirilerek yetkili disiplin amiri veya kurulu tarafından disiplin cezası verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Temyiz ve dava dosyasındaki belgelerin incelenmesinden, davacının hakkında herhangi bir soruşturma açılmaksızın doğrudan disiplin amirince savunması alınarak, disiplin cezası ile cezalandırıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda,

---

<sup>149</sup> Livanelioğlu, s. 65

dava konusu işlemde yukarıda belirtilen kanun ve yönetmelik hükümlerine uyarlık bulunmadığından, davanın reddine ilişkin mahkeme kararı yerinde görülmemiştir.”<sup>150</sup>

Bununla birlikte yine Danıştay’ın, 1991 tarihinden itibaren disiplin işlerine bakan 8. Dairesi, 10. Dairenin ilgili içtihadının tam aksi bir içtihadta bulunarak, doğrudan doğruya disiplin amirince başlanan ve sonuçlandırılan disiplin soruşturmasının doğru bir uygulama olduğunu kabul etmiştir. 8. Daire, 10. Dairenin içtihadı doğrultusunda bir disiplin cezasını iptal eden yerel mahkeme kararını şu gerekçeyle bozmuştur; “Soruşturma bilgi, belge toplayarak bu durumu aydınlatmak için yapılır. Disiplin soruşturması açılması ise yetkili kurulların harekete geçmesi, bu konuda çalışma yapması demektir. Disiplin soruşturması, soruşturmacı atanarak yapılabileceği gibi disiplin cezası vermeye yetkili amirce de yapılabilir. Olay hakkında yeterli bilgi belge varsa ilgilinin yalnızca savunmasının alınması disiplin cezası verilmesine yeterli olabilir. Savunma hakkı disiplin cezası verilebilmesi koşullarından biri olduğuna göre, savunmanın alınmış olması disiplin soruşturmasının açıldığı ve yapıldığını gösterir. Başka bir anlatımla yasada disiplin soruşturmasının açılması ve disiplin cezası verilebilmesi soruşturmacı atanmasına bağlanmamıştır. Olayda, davacının eylemi nedeniyle disiplin amirince savunması alınmakla disiplin soruşturması açıldığı anlaşılmaktadır.”<sup>151</sup>

Bu kararlarda da görüleceği üzere yargı birimlerince aynı konularla ilgili farklı kararlar alınabilmektedir. Bunun sebebi, kanunlarda yer alan hükümlerin farklı yorumlara yol açmayacak açıklıkta yazılmayışları veya konuyla ilgili herhangi bir hükmün bulunmamasıdır.

Kanunda bir düzenleme yapılarak disiplin soruşturmalarının doğrudan doğruya disiplin amirlerince başlatılabileceğine ilişkin bir hükmün konulması halinde, bu sorunun ortadan kaldırılması mümkün olabilecektir.

---

<sup>150</sup> Danıştay 10. Dairesi, 23.11.1989 Tarih, E.87/2100, K.89/2239, DD, S: 78-79, 1990, s. 517

<sup>151</sup> Danıştay 8. Dairesi, KT.30.3.1982, E.91/1706, K.92/549, DBİM; Bkz. Sağlam, ss. 157-158

## 1. Disiplin Suçunun Öğrenilmesi ve Soruşturma Yapılması Gerekliği

Suç; cezai müeyyide içeren kanunların ihlali olup, sosyal düzeni bozan davranışlar şeklinde tanımlanabilir.<sup>152</sup> Disiplin suçu ise, memurun görevlerine ilişkin olup, disiplin mevzuatında yer alan hükümlere aykırılık teşkil eden eylemlerdir.

Bir disiplin suçunun işlendiği çeşitli şekillerde öğrenilebilir. Bunlar; ihbar, şikâyet, hiyerarşik denetim esnasında amirin tespiti, merkezi denetim sırasında müfettişlerin ortaya çıkarması, başka kurumların haber vermesi ve medyada yapılan yayınlarla öğrenme gibi yöntemlerdir.<sup>153</sup>

Memurun disiplin suçu işlediğinin öğrenilme şekli önemli değildir. Önemli olan böyle bir suçun işlenmesidir. Suç işlendiğini herhangi bir şekilde öğrenen yetkili makam soruşturmayı başlatabilir.

Suç işlendiğini öğrenen disiplin amiri soruşturmaya başlamak veya bir soruşturmacı görevlendirmek zorundadır. Soruşturmayı başlatmamak disiplin amirinin sorumluluğunu gerektirir.

Doktrinde; eğer tutuklanma durumu varsa suçun işlendiği yönünde ciddi bir başlangıç şüphesi bulunduğundan disiplin soruşturmasına başlamanın da söz konusu olabileceği, bunun dışında icra-i olmayan söz gelimi “rapor” biçimindeki işlemlerin de disiplin soruşturmasının açılmasına vesile olabileceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Buna göre, örneğin Cumhurbaşkanının isteği üzerine toplanan Devlet Denetleme Kurulu'nun hazırladığı rapora göre ilgili idari birimler usule uygun harekete geçerek disiplin soruşturması başlatabilirler.<sup>154</sup>

Kısaca, Devlet memurlarının; Devlet Memurları Kanununda veya özel kanunlarda yer alan ilgili meslek yönünden yapılması yasaklanan fiillerde bulunmaları nedeniyle, kusurlu bir halin veya suçun meydana gelmesi halinde cezalandırılmaları gerekir.<sup>155</sup> Bunun için de herhangi bir şekilde bir disiplin suçunun işlendiğinin öğrenilmesi halinde disiplin soruşturmasının başlatılması gerekli ve hatta zorunludur da denilebilir.

---

<sup>152</sup> Durmuş, s. 122

<sup>153</sup> Durmuş, s. 122; Sancakdar, s. 253; Can, ss. 89-90

<sup>154</sup> Sancakdar, s. 253

<sup>155</sup> Can, s. 89

## 2. Soruşturmacının Tayini

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun disiplin bölümü içinde yer alan çeşitli hükümlerinde soruşturmada ve soruşturmacıdan söz edilmekle birlikte, soruşturmacı tayini, soruşturmacının nitelikleri, soruşturmanın yürütülme biçimi gibi hususları açıkça düzenleyen kurallar yer almamaktadır. Bu faaliyetlerin bir kısmı idari teamüllere göre, bir kısmı ise zaman içinde oluşan yargısal içtihatlarla göre yürütülmektedir.<sup>156</sup>

Ancak esas olan, disiplin soruşturmasının bizzat amir tarafından yapılmasıdır. Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 19. maddesinin ilk fıkrasında, disiplin amirlerinin yükümlülükleri belirtildikten sonra, ikinci fıkrasında şu şekilde bir düzenleme yapılmıştır: “Bu genel sorumluluğu dışında disiplin amirleri ayrıca;

- a) Memurların uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma cezalarından biriyle cezalandırılması gereken disipline aykırı davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren kanunen belli süreler içinde disiplin soruşturmasını başlatarak; gerekli cezayı uygulayarak, disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğramasını önlemek,
- b) Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı tarihi izleyen 15 gün içinde vermek
- c) Uyarma ve kınama cezalarına karşı yapılan itirazı, cezalara ilişkin karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren 30 gün içinde inceleyerek sonuçlandırmak zorundadırlar.” hükmü yer almıştır

Ancak, 6111 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenleme ile birlikte, 657 sayılı DMK’ nun 134. maddesinde yer alan itiraza yetkili merciler arasından disiplin amirleri çıkarılmış ve itiraz mercileri olarak yetkili disiplin kurulları belirlenmiştir. Bu nedenle yönetmelikte bulunan Kanuna aykırı hükümlerin yeni hükümlere göre düzeltilmesi gerekmektedir.

Bütün bu kuralların birlikte incelenmesinden disiplin cezası verilebilmesi için, kusurlu halin tespitinden sonra kanunla belli süreler içerisinde ilgili memur hakkında

---

<sup>156</sup> Sağlam, s. 156

soruşturma açılması, bu soruşturma sonucunda oluşturulan soruşturma raporunun değerlendirilerek yetkili disiplin amiri veya kurul tarafından disiplin cezasının verilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere esas olan disiplin soruşturmasının disiplin amirince yapılmasıdır.

Uygulamada soruşturmanın bizzat disiplin amirince yürütülmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Soruşturma konusu olayların, olayın meydana geldiği yerde fiili olarak incelenmesinin gerekmesi, araştırmayı zorunlu kılması, tanık ifadelerine başvurulması, şikâyetçilerin dinlenmesi, keşif yapılması, diğer kurumlarla yazışmalar yapılması ve benzeri nedenlerle uzun zaman ve yoğun çalışma gerektirmesi, konunun uzmanı soruşturmacıların tayinini de zorunlu kılmaktadır.

Soruşturma emrini disiplin amirleri veya atamaya yetkili amirler verebilirler. Atamaya yetkili amirlerin kimler olduğu Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin 2451 sayılı Kanun ile kurumların kendi kuruluş kanunlarına bakılarak tespit edilir.<sup>157</sup> Soruşturma emri doğrudan yetkili disiplin amirinden gelebileceği gibi, yetkili disiplin amirinden soruşturma emrini vermesi talep edilebilir. Örneğin; müfettişlerce yapılan denetim sırasında ihbar veya şikâyet dilekçesi verilmiş ve iddiaların icabı hale göre önemli nitelik taşıdığı görülmüşse, müfettişlerin yetkili disiplin amirinden soruşturma emri istemeleri gerekir.<sup>158</sup>

Bakan adına soruşturma yapan müfettişler vasıtasıyla yürütülen soruşturmaların dışındaki tüm soruşturmalarda, soruşturma yapmakla görevlendirilen soruşturmacının, memuriyet statüsü veya rütbesinin hakkında işlem yapılan memurun statü ve rütbesinden üst konumda, en azından eş değer konumda bulunması gerekir. Bu konuda verilmiş bulunan Danıştay 10. Dairesinin 03.04.1985 gün ve 675 sayılı kararı ile Danıştay 2. Dairesinin 09.02.1993 gün ve 486 sayılı kararı örnek olarak gösterilebilir.<sup>159</sup>

Soruşturmacı tayin edilirken suçtan zarar görecektir veya zarar görme ihtimali olan, suçu ihbar eden kimselerden olmamasına dikkat edilmelidir. Böyle bir kişinin soruşturmacı olarak atanması, soruşturmadan beklenen yararın sağlanmasını imkânsız kılacaktır. Bu nedenle soruşturmacının tamamen tarafsız olan kişilerden seçilmesine dikkat edilmelidir.

---

<sup>157</sup> Sağlam, s. 165

<sup>158</sup> Sancakdar, s. 256

<sup>159</sup> Bkz. Dilek, s. 45

Diğer taraftan soruşturmacının soruşturmayı yapmasına hukuki bir engel olmamalıdır; örneğin soruşturulanla arasında belirli bir hısımlık derecesi, evlilik bağı gibi. Ayrıca, aday memur statüsünde bulunanların, disiplin soruşturmalarının usul ve esasları hakkında yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmadıklarından dolayı soruşturmacı olarak atanmalarında kamu yararı bulunmamaktadır. Kurum düzenini ve bunun gereklerini kurumda çalışanların daha iyi takdir edebilecekleri düşünülebileceğinden aynı kurum bünyesindeki bir kimsenin soruşturmacı olarak görevlendirilmesinde yarar bulunmaktadır.<sup>160</sup>

### 3. Soruşturmanın Yapılması

Disiplin soruşturmaları, devlet memurları tarafından işlenen disiplin suçlarını tüm yönleriyle birlikte ortaya çıkarabilmek için yetkili amirler tarafından başlatılan idari işlemlerdir.

Soruşturmanın nasıl yapılacağına ilişkin olarak 657 sayılı Kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda, bu konuda ne tür işlemler yapılacağına ilişkin çeşitli hükümler<sup>161</sup> bulunmakla birlikte, bu soruşturmaların genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulu tüzük ve yönetmeliklerinde yer alan hükümler ve idarede yerleşmiş olan teamüller doğrultusunda yürütüldüğünü söyleyebiliriz.

---

<sup>160</sup> Sancakdar, ss. 261–262

<sup>161</sup> Ön İnceleme, Madde 5. İzin vermeye yetkili merci, bu Kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır. (Ek: 17.07.2004 tarih ve 5232 S.K./3.mad.) Cumhuriyet Başsavcılıkları ile izin vermeye yetkili merciler ihbar ve şikâyetler konusunda daha önce sonuçlandırılmış bir ön inceleme olması halinde müracaatı işleme koymazlar. Ancak ihbar veya şikâyet eden kişilerin konu ile ilgili olarak daha önceki ön incelemenin neticesini etkileyecek yeni belge sunması halinde müracaatı işleme koyabilirler. Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir. İnceleme yapacakların, izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinden belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluşun isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, ilgili kuruluşun takdirine bağlıdır. Yargı mensupları ile yargı kuruluşlarında çalışanlar ve askerler başka mercilerin ön incelemelerinde görevlendirilemez. Ön inceleme ile görevlendirilen kişiler birden fazla ise içlerinden biri başkan olarak belirlenir. Ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor Madde 6-Ön İnceleme ile görevlendirilen kişi veya kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren merciin bütün yetkilerine haiz olup, bu Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda Ceza Muhakemeleri Usul Kanununa göre işlem yapabilirler; hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dâhilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek durumu izin vermeye yetkili mercie sunarlar. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa, farklı görüşler raporda gerekçeleriyle birlikte ayrı ayrı belirtilir. Yetkili merci bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar verir. Bu kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunludur.

Bilindiği gibi suç işlendiği sadece ihbar ve şikâyet üzerine öğrenilmez. Memurun kurumdaki üst amirince veya müfettişlerce inceleme, kontrol ve denetleme sırasında da suç işlendiği öğrenilebilir. Bir disiplin suçunun işlenmesi halinde, bu suç ne şekilde öğrenilirse öğrenilsin, soruşturmaya yetkili makamın soruşturma emri ile başlanabilir. Soruşturmacının, sanığın rütbesinden daha üstün rütbeye veya hiç değilse aynı rütbeye sahip olması gerekir.<sup>162</sup>

Disiplin soruşturmalarının amacı, disiplin suçu işleyen memur hakkındaki iddiaların tüm boyutlarıyla ortaya çıkartılması, bir disiplin suçu var ise, fail veya faillerinin herhangi bir şüpheye yer bırakmayacak şekilde belirlenmesi ve ilgililerin idari, hukuki ve cezai sorumluluklarının tespit edilmesidir. Yetkili amirin veya soruşturma ile görevlendirilen soruşturmacının, suç konusu olayı aydınlatabilmek için, olayla ilgili tüm delilleri toplamak, belgeleri incelemek, olayla ilgili kişilerden bilgi almak, tanık ve sanıkların ifadesini almak gibi yöntemlere başvurarak yürüttüğü disiplin soruşturmalarında, bilirkişi kullanmak ve ihtiyaç duyuluyorsa keşif yapmak gibi yöntemlere de başvurulabilir.

Ancak, kimi durumlarda teknik anlamda bir soruşturma yapılmadan önce de belirtilen konulara ilişkin olarak idarenin bir an önce inceleme ve araştırma yapması gerekli olabilir. Yapılan bu inceleme ve araştırma sonucuna göre soruşturma açıp açmamak disiplin amirinin takdirinde olan bir husustur.<sup>163</sup>

*Bazı durumlarda, memurun işlediği disiplin suçu, soruşturma yapılmadan kanıtlanabilir yahut sadece ön inceleme ve araştırma yapılması yeterli olabilir. Örneğin, görevindeki devamsızlığı imza cetvelleri ile kanıtlanan bir memurun devamsızlığının tespiti için ayrıca bir soruşturma yapılması gerekmebilir. Bu gibi durumlarda, disiplin amirleri, uyarma, kınama, aylıktan kesme cezalarını doğrudan verebilirler. Ancak, başkaca soruşturma yapılmamış olsa dahi, disiplin amirince memurun savunmasının alınması gerekir. Esasen memurun savunmasının alınması, disiplin amirince soruşturmanın açıldığı anlamına gelir. Bu durumda, disiplin amiri soruşturmayı bizzat yapmakta ve başkaca bir inceleme ve araştırmaya gerek duymadan, sadece memurun savunmasını almayı yeterli görmektedir.<sup>164</sup>*

---

<sup>162</sup> Pınar, Soruşturma, s. 721

<sup>163</sup> Sağlam, s. 156

<sup>164</sup> Livanelioğlu, s. 67



Disiplin soruşturmasını yürüten soruşturmacıların hangi yöntemleri kullanabileceğine ilişkin olarak 657 sayılı Kanunda herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, yüksek disiplin kurullarının hangi yetkileri kullanabileceklerine ilişkin olarak 129. maddede bir düzenleme mevcuttur. Bu maddeye göre; yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgilinin özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye, mahallen keşif yapmaya yetkilidirler.

657 sayılı Kanun, disiplin soruşturmalarında bu yetkiyi yalnızca yüksek disiplin kurullarına vermiş, disiplin amirlerine, soruşturmacılara ve diğer disiplin kurullarına böyle bir yetki vermemiştir. Dolayısıyla, bunların tanık ve bilirkişilere yemin verdirmesi söz konusu olamaz. Esasen uygulama da bu yöndedir.<sup>165</sup>

Soruşturmanın bizzat disiplin amirince yapılması halinde herhangi bir sorun bulunmamakla birlikte, bir soruşturmacının görevlendirilmesi halinde öncelikle bir soruşturmacı onayının alınması ve soruşturma onayında görevlendirilen kişinin açıkça belirtilmesi gerekir.

Bir soruşturmada genellikle dört aşama bulunmaktadır. Bunlar; hazırlık aşaması, ifadelerin alınması, belge ve kanıtların toplanması ile değerlendirme ve sonuç aşamalarıdır.<sup>166</sup>

Hazırlık aşamasında, soruşturma konusu olay incelenip, soruşturmanın nasıl yapılacağına ilişkin planlama yapılır. İfadelerin alınması aşamasında, şikâyetçi, tanık ve sanık ifadeleri alınarak hazırlanan tutanak, soruşturmacı ve ifadesi alınanlarla birlikte imzalanır. Okuma yazma bilmeyenlerin ifadesi soruşturmacı tarafından tutanağa yazılır. İfade verenin imza atmasını bilmemesi halinde sol elin başparmağı ile bastırılır.

Belge ve diğer kanıtların toplanması aşamasında, soruşturma konusu olabilecek bütün materyaller ilgili mevzuatı çerçevesinde alınır ve dizi pusulasına eklenip soruşturma dosyasına konulur. Bu aşamada, soruşturulacak konuyla ilgili özel veya teknik bir bilgiyi gerektiren durumlarda bilirkişi de görevlendirilebilir. Son aşama olan değerlendirme ve sonuç aşamasında ise, elde edilen deliller incelenip değerlendirilerek suçun işlenip işlenmediği sonucuna varılır. Bu aşamada önemli

---

<sup>165</sup> Livanelioğlu, s. 67

<sup>166</sup> Nurullah Kaya ve Cevdet Doğan, **Soruşturma Rehberi**, Yazarın Kendi Yayını, Haziran 2002, ss. 29–33

olan soruşturmacının herhangi bir tesir altında kalmadan objektif bir değerlendirmede bulunmasıdır.

## B. Savunma

Anayasa'nın 129. maddesi memurlara ve diğer kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceğini kurala bağlamış ve bu hususu disiplin soruşturmasının bir güvencesi olarak görmüştür. Konu ile ilgili yargı kararlarına göre hem soruşturma evresinde hem de disiplin cezasını verecek kişi veya kurul önünde ilgiliye savunma hakkı tanınmalıdır.<sup>167</sup>

Anayasa'nın 129. madde ikinci fıkrasında düzenlenen hüküm şu şekildedir; "Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez."

Anayasa'daki bu hüküm ile 657 sayılı Kanunun memurun güvenlik hakkını düzenleyen 18. maddesindeki, "Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz" hükmü, memurları disiplin amirlerinin ve idarenin keyfi tasarruflarına karşı koruyan hükümlerdir.

657 sayılı Kanunun 130. maddesinde de memurun savunma hakkına ilişkin hüküm düzenlenmiş ve bu hükme göre, memurun savunması için en az 7 günlük süre verileceği ve savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği belirtilmiştir.

Ancak, verilen süre içinde savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılmaktadır. Bu konuda bilinmesi gereken bir husus da bu süreye tatil günlerinin de dâhil olduğudur.

*Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek odaları mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında savunma hakkına uyulmaması işlemi sakatlar. Disiplin soruşturması üzerinde önemle durulan ve idarelerin titizlikle uyması gereken bir konu, kuşkusuz ilgilinin savunma hakkıdır. Bu hak ve savunma alınmadan disiplin cezası*

---

<sup>167</sup> Nuri Alan, "Savunma Hakkı", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 23 Sayı: 87, Ankara, 1993, s. 20

*verilemeyeceği kuralı savunma alınması sırasında idarelerce alınması zorunlu biçimsel kurallar ile korunmaya çalışılmıştır. Anayasa kuralı haline getirilen yasa önünde eşitlik ilkesine uyulmaması, idari yargı yerlerince işlemin iptaline veya ortada tazminat koşulları varsa idarenin sorumluluğuna yol açabilir.<sup>168</sup>*

Yargı kararlarında da memur güvencesi hep göz önünde bulundurulmuş olup, memurun savunmasının alınmadan disiplin cezası verilmesinin memur güvencesine aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir. Danıştay 8. Dairesinin 30.03.1992 tarih, E:1991/1717, K:1992/571 sayılı kararında; İdare mahkemesince davacının disiplin cezasına konu suçunun önce disiplin soruşturması ile saptanması, sonra ise savunmasının alınarak disiplin cezasının verilmesi gerektiği, suçlamayı yapan disiplin amirince alınan savunma sonucu disiplin amiri sıfatıyla ceza verilmesinin ilgili mevzuata ve memur güvencesine aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen karar; “657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 126. maddesinde uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarının disiplin amirleri tarafından verileceği belirtilmektedir. Aynı yasanın 130. maddesinde de savunma alınmadan ilgili memura disiplin cezası verilemeyeceği, disiplin soruşturmasını yapan kişi veya kuruluşun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir günde savunmasını yapmayan bir memurun bu hakkından vazgeçmiş sayılacağı kuralına yer verilmiştir. Anılan yasa maddesinde soruşturmanın; memurun savunma hakkını kullanması için usulüne uygun bir bildirim yapılması ile başladığı görülmektedir. Başka bir anlatımla, savunma istenilmesini disiplin soruşturmasından ayrı bir işlem saymaya olanak yoktur. Bu nedenle disiplin amirince savunma istenilmesi soruşturmanın yapılması anlamına gelmektedir. Dava dosyasının incelenmesinden, davacının amirine karşı hareketi üzerine savunma alındıktan sonra 1/8 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda davacının üzerine atılı disiplin suçunu işlediği ve savunmasının da alındığı gözetilmeden, disiplin soruşturmasının açılmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal eden mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” Danıştay 8. Dairesinin kararında da savunma alınmasının memur güvencesi olduğu kabul edilmiş, ancak suçun işlendiğinin sabit olması ve savunmasının da disiplin amirince alındığı belirtilerek

---

<sup>168</sup> Harun Hakan Baş, “İdare Hukukunda Savunma Hakkının Korunması ve Kanun Önünde Eşitlik İlkesi”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 21, Sayı: 485, Nisan 2007, s. 94

davanın reddine karar verilmesi gerekirken işlemin iptali yolunda verilen kararın bozulmasına karar verilmiştir.<sup>169</sup>

Ayrıca 657 sayılı Kanunun 129. maddesinin ikinci fıkrası ile hakkında Devlet memurluğundan çıkarma cezası istenen memurun, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapmaya hakkı olduğu hükme bağlanmıştır. Böylece hakkında görevden çıkarma cezası istenen memur açısından savunma hakkının kapsamı genişletilmiş ve ceza yargılamasındaki savunma hakkına benzer şekilde bir düzenleme yapılmıştır. Memurluktan çıkarma dışındaki diğer disiplin cezalarında, memurun böyle bir savunma yapma imkânından yararlandırılması söz konusu değildir.

Danıştay 12. Dairesi; 21.11.2003 tarih, E.2000/241, K.2003/3715 sayılı kararında; “Olayda davacı tarafından, savunma isteme yazısının tebliği üzerine sağlık durumunun savunmaya elverişli olmadığını belirttiği halde 657 sayılı Kanunun 129. maddesinde yer alan haklar bildirilmeyerek kullanılmasına imkân verilmediği ileri sürülmekte ise de, Yüksek Disiplin Kurulunca, 657 sayılı Kanunun 130. maddesinde belirtilen usule uygun olarak 7 gün içinde savunmasını vermesine ilişkin yazının davacıya tebliğ edilmek suretiyle anılan madde uyarınca yasal yükümlülüğün yerine getirildiği anlaşıldığından ve 657 sayılı Kanunun 129. maddesinde belirtilen haklar, talep edildiği takdirde idarece belirlenen zaman veya sürede kullanılacak haklardan olup, anılan maddenin bu hakların kullanılmasını zorunlu kılan bir hüküm niteliğinde bulunmaması karşısında, savunma istem yazısının tebliği üzerine savunmasını yazılı yapabileceği gibi vekil vasıtası ile de yapabilme imkânı olduğu halde bu imkânı kullanmayan davacının, yukarıda sözü edilen ısrarlı tutum ve davranışlarını sürdürmesi nedeniyle hukuka uygun olarak tesis edildiği kanaatine varılan dava konusu işlemin, savunma hakkı kısıtlandığından hukuka aykırı olduğu gerekçesi ile iptaline ilişkin mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir”<sup>170</sup> hükmüne vararak, memurlara 129. maddenin vermiş olduğu imkân konusunda bir içtihat oluşturmuştur.

*Savunma hakkının teknik anlamda sadece yargı erki ile bağlantısı olduğu tartışılabilir bir husustur. Nitekim anayasa sistematiği dikkate alındığında disiplin soruşturmasında savunma hakkının varlığı yargıya*

<sup>169</sup> Bkz. Mahmut Ersert, “657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memurluk Güvencesi”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 22, Sayı: 505, Şubat 2008, ss. 138–139

<sup>170</sup> Bkz. İnal ve Köse, s. 325

*ilişkin bölümde değil, yürütme ve idareye ilişkin kısımda yer almaktadır. Diğer taraftan savunma hakkının varlığını yasama ve yürütme erkinden kabul etmeme hükümetin denetlenmesi ya da idarenin yargı dışı hukuki denetiminde mağduriyetleri ve hak kayıplarına sebep olabilir. Bu ihtimal ise hukuk devleti, insan haysiyetinin korunması, idarede saydamlık gibi ilkelerle kolayca izah edilemez. Ayrıca idari yoldan halledilebilecek kimi uyuşmazlıkların mutlaka yargı yoluna götürülmesini gerektiren anlayış zaten ağır işleyen mahkemelerin iş yükünü daha da arttırabilir.<sup>171</sup>*

Devlet memuriyetinden çıkarılmaya kadar gidebilen disiplin cezalarına karşı memurun korunmasız bırakılması düşünülemez. Bu yönüyle bakıldığında ceza yargılamasında olduğu gibi disiplin soruşturmalarında da çok büyük öneme sahip olan savunma hakkı memur için anayasal ve yasal güvencelere bağlanmış temel haklardandır diyebiliriz.

Memur, kendisine isnat edilen suçun ne olduğunu en açık şekliyle bilmek durumundadır. Bu nedenle disiplin soruşturmasını yürütenlerce memurun yazılı olarak bilgilendirilmesi zorunludur. Bu yapılmaz ise memur kendisine isnat edilen suçun mahiyeti konusunda yeterli bilgiye sahip olamayacak ve dolayısıyla kendisini gereği gibi savunamayacaktır.

Memurun savunmasını sunacağı kişi soruşturmayı yürüten kişidir. Bu kişi, soruşturmayı bizzat yürüten disiplin amiri olabileceği gibi, disiplin amirince soruşturma ile görevlendirilen ayrı bir soruşturmacı da olabilir. Esas olan savunmanın yazılı olarak yapılmasıdır. Ancak savunmanın sözlü olarak yapılması halinde beyanlar tutanak ile tespit olunur ve tutanaklar soruşturmacı ile soruşturulan tarafından ayrı ayrı imzalanır.

### **C. Soruşturma Sonuçlarına İlişkin Raporlar**

657 sayılı Kanunda, disiplin soruşturmalarına ilişkin raporların nasıl düzenleneceğine ilişkin olarak herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, disiplin soruşturmalarına ilişkin raporların nasıl hazırlanacağına ilişkin genel prensiplerin belirlenmesi yükümlülüğü, 3056 sayılı

---

<sup>171</sup> Sancakdar, s. 304

Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun <sup>172</sup> 20/a maddesiyle Başbakanlık Teftiş Kurulu'na verilmiştir. Bu maddeye göre Kurul, bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi için genel prensipleri tespit etmekle yükümlü kılınmıştır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin<sup>173</sup> 51. maddesi, soruşturma raporlarını; "Teftiş ve soruşturmaya tabi personel ile suça iştirak eden memur olmayan şahısların ceza ve/veya disiplin suçu niteliğindeki tutum ve eylemlerine ilişkin olarak yapılan adli ve idari soruşturmalar sonunda düzenlenen raporlardır." şeklinde tanımlamıştır.

Yine aynı Yönetmeliğin 54/b maddesinde de, "Teftiş ve denetimle ilgili kurulların görev ve çalışma esaslarına dair tüzük ve yönetmelik tasarıları, değişiklikler de dâhil olmak üzere, incelenmek üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'na gönderilir ve inceleme sonucuna göre işlem yapılır." denilerek kurum ve kuruluşların uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin bu yönetmelik esaslarına uygun olarak çıkarılacağı belirtilmiştir.

Kurumlarca, Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğine aykırı hükümler içermemek üzere çıkarılan yönetmeliklere rağmen, genelde farklı uygulamalar söz konusu olmuştur. Bununla birlikte uygulamada genel kabul gördüğü biçimiyle bir disiplin soruşturması raporunun aşağıdaki başlıkları taşıması gerekmektedir:

- **Başlangıç:** Soruşturmaya hangi tarih ve sayılı görev emriyle başlandığı belirtilir.
- **İddia:** Soruşturma emri ve eklerinde iddia edilen konular yazılır.
- **Soruşturma Kapsamı Dışında Birakılan Konu ve Nedenleri:** Soruşturma konularından varsa daha önce soruşturması yapılarak karara bağlanmış konular ile iddia konusunun disiplin cezası verilmesini gerektiren fiiller belirtilir.
- **Muhbir ya da Müşteki:** Muhbir ya da müşterikilerin kimlikleri ve adresleri yazılır.
- **Hakkında Soruşturma Yapılanlar:** Hakkında disiplin soruşturması yapılanların kimlikleri ve görev unvanları yazılır.

---

<sup>172</sup> Resmi Gazete, Tarih: 19.10.1984, Sayı: 18550

<sup>173</sup> Resmi Gazete, Tarih: 15.06.1993, Sayı: 21608

- **Soruşturma Konusu:** Görev ve onay emirleri, müşteki ya da muhbirin iddiaları ve yapılan soruşturma sonucunda ortaya çıkan bilgi ve belgelere dayanarak disiplin hukukunda ifade edilen tanımıyla soruşturma konusu yazılır.
- **İfadeler:** Tanık ve ifadelerine başvuru diğer kişilerin ifadeleri kaydedilir.
- **Hakkında Soruşturma Yapılanların Savunmaları:** Hakkında soruşturma yapılanların usulüne uygun olarak alınan savunmaları yazılır.
- **İnceleme ve Tahlil:** Mevcut bilgi, belge ve ifadelerin hukuki çerçevede tahlil ve değerlendirmesi yapılır.
- **Sonuç:** İlgililer hakkında yapılan soruşturma sonucunda disiplin cezası uygulanıp uygulanmayacağı ve uygulanacak ise hangi cezanın uygulanması gerektiği belirtilir.<sup>174</sup>

Soruşturma raporlarının sonuç bölümünde, hakkında soruşturma yapılan kimselerin cezai sorumluluklarıyla birlikte idari ve hukuki sorumluluk durumlarına da bakılır.

Memur disiplin mevzuatına aykırı davranışları ile çeşitli hukuk kurallarını ihlal edebilir. Böyle bir durumda eğer şartlar da mevcut ise memurun üç türlü sorumluluğundan bahsedilebilir. Bunlar; idari sorumluluk, hukuki sorumluluk ve cezai sorumluluk halleridir.

İdari sorumluluk, mevzuata uymayan ve disipline aykırı fiilleri ile suç işleyen memurun ilgili ceza ile muhatap kılınmasıdır. Soruşturmacının belirlediği ceza bir öneri hükmünde olup, cezayı uygulama yetkisi olan amirleri bağlamaz.

Hukuki sorumluluk, işlenen suç sonucu doğan zararın ilgili Devlet memuruna tazmin ettirilmesidir.

Cezai sorumluluk ise, ilgili memurca işlenen suçun Türk Ceza Kanununa göre de suç teşkil etmesi halinde ilgililer hakkında, duruma göre 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması, bu kanun kapsamına girmeyen suçlarda ise ilgili memurun adli yönden soruşturulmak üzere soruşturmacı veya yetkili amir tarafından Cumhuriyet Savcılığına bildirilmesidir.

---

<sup>174</sup> Serdar İğdeler, "Disiplin Hukuku ve Uygulanması", [www.Erbaa.gov.tr](http://www.Erbaa.gov.tr), (Erişim T: 27.04.2010), ss. 9-10

“Birden fazla konu içeren disiplin ve cezai soruşturma ile çeşitli incelemeleri birlikte içeren görev onayına göre yürütülen işlemlerde; ceza soruşturmaları için fezleke, incelenen konularla ilgili olarak inceleme raporu, disiplin konusunda ise disiplin raporu düzenlenir ve bunlar hiçbir biçimde birleştirilemez.”<sup>175</sup> Soruşturmanın yetkili amirlerce yapılması durumunda rapor düzenlenmesine gerek yoktur.<sup>176</sup> Soruşturmacı tayin edilen disiplin soruşturmalarına ilişkin olarak ise rapor düzenlenmesi zorunludur. Düzenlenen rapor soruşturmacı tarafından yetkili disiplin amirine teslim edilir.

Soruşturmacının disiplin raporundaki önerileri disiplin amiri için bağlayıcı değildir. Disiplin amiri önerilen cezayı verebileceği gibi farklı bir ceza da verebilir.

Danıştay 10. Dairesi: 12.11.1990 tarih, E.89/1717, K.90/2544 sayılı kararında, soruşturma raporu sonucunda ilgilinin kınama cezası ile cezalandırılmasının önerilmesine karşılık, disiplin amiri tarafından aylıktan kesme cezası verme yönündeki bir işlemi, gerekçe gösterilmeksizin raporda belirtilen öneriden daha ağır bir ceza verilemeyeceği gerekçesiyle iptal eden idare mahkemesi kararını; “Disiplin amirleri, soruşturmacılar tarafından önerilen disiplin cezasını aynen uygulama durumunda değildir” gerekçesiyle yerinde bulmamış, ancak cezanın esastan hukuka aykırı olduğunu saptamak suretiyle iptal kararını onamıştır.<sup>177</sup>

Soruşturmacı tarafından hazırlanan ve yetkili disiplin amirine teslim edilen soruşturma raporlarına ayrıca, bir dizi pusulası ekinde, soruşturmaya ilgili bütün belge ve tutanaklar da eklenir.

## **II. DİSİPLİN SORUŞTURMASI VE CEZA UYGULAMALARINDA ÖNEM ARZ EDEN HUSUSLAR**

### **A. Tekerrür**

Tekerrürün kelime anlamı, bir şeyi tekrar etmek demektir. Ceza hukukunda ve disiplin hukukundaki anlamı da istenmeyen ve yaptırım altına alınan bir hareketin belli süreler içinde aynı kişi tarafından tekrarlanmasıdır. Her iki hukuk dalında da

---

<sup>175</sup> Karakoç, s. 145

<sup>176</sup> Mustafa İnal, **Sorularla Kamu Görevlileri Soruşturma El Kitabı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, Mart 2006, s. 23

<sup>177</sup> Bkz. Sağlam, s. 168



mükerrer olan kişi ile istenmeyen ve yaptırım altına alınan eylemi ilk defa yapan kişi bir tutulmamıştır. Tekrar suç işleyen kişiye daha ağır ceza düşünülmüştür.<sup>178</sup>

Tekerrür konusu 657 sayılı Kanununun 125. maddesinde düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre, “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.”

Madde hükmünden iki ayrı tekerrür halinin olduğu anlaşılmaktadır. Bunları özel tekerrür ile genel tekerrür başlığı altında inceleyebiliriz.

Özel tekerrür; önceki disiplin suçu ile sonraki disiplin suçunun aynı türden olması halinde söz konusu olur. Bu tekerrür hali sebebiyle bir derece ağır disiplin cezasının uygulanabilmesi için iki şart aranır.

- a. Memur daha önce bir disiplin cezası almış ve bu cezanın kesinleşmiş olması gerekir.
- b. Memur, daha önce almış olduğu cezanın özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde, aynı mahiyette bir disiplin suçu işlemiş olmalıdır. Özlük dosyasından silinme süresi, uyarma ve kınama cezalarında beş yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında on yıldır.<sup>179</sup>

Genel tekerrürde ise, farklı mahiyetteki fiiller sebebiyle ve farklı zamanlarda aynı cezanın iki kez alınması ve kesinleşmesi; daha sonra ise aynı cezayı gerektiren üçüncü bir fiilin işlenmesi gerekir. Bir örnekle açıklanacak olursa 657 sayılı Kanununun 125/A-b ve 125/A-c maddelerine göre ayrı ayrı yıllarda verilmiş ve kesinleşmiş uyarma cezalarından sonra, aynı kanununun 125/A-g maddesine göre üçüncü bir fiilin işlenmesi halinde, bu defa, uyarma yerine bir üst ceza olan kınama cezası uygulanır. Görüldüğü gibi, özel tekerrürde olduğu şekilde genel tekerrürün gerçekleşmesi için de iki şart bulunmakta olup, bu şartlar şunlardır.

- a. Memur farklı zamanlardaki farklı mahiyetteki fiillerden dolayı iki kez aynı cezayı almış ve cezalar da kesinleşmiş olmalıdır.

---

<sup>178</sup> Taşkın, s. 149

<sup>179</sup> Livanelioğlu, s. 49

b. Memur, daha sonra aynı cezayı gerektiren üçüncü bir fiili de işlemiş olmalıdır.

Tekerrürde iyi sicil ve hal sebebiyle uygulanan bir alt ceza değil, asıl ceza esas alınır.<sup>180</sup> Tekerrürde özellik arz eden bir durum da kademe ilerlemesinin durdurulması cezasında ortaya çıkmaktadır. Yüakselebilecekleri kadroların son kademesine gelmiş olan memurların, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına muhatap olmaları halinde, bunların aylıklarından ¼ ile ½ oranında kesinti yapılır. Eylemin tekrarında ise Devlet memurluğundan çıkarılmasına karar verilir.

## B. Ceza İndirimi

Tekerrürün cezayı ağırlaştırıcı sonuçlarına karşılık, 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde hemen tekerrür hükmünden sonra gelmek üzere, geçmişteki çalışmalarından memnun olunan memur hakkında uygulanabilmek üzere, işlenen suça verilmesi gereken cezanın bir alt derecesinin verilebilmesine imkân sağlanmıştır.

Kanunun 125. maddesi, 6111/111 md. sayılı Kanunla değiştirilmeden önce; “Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmaları olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.” hükmünü içermekteydi. 6111/111 md. sayılı Kanunla, bu maddede yer alan “iyi veya çok iyi derecede sicil alan” ibaresi “ödül veya başarı belgesi alan” olarak değiştirilmiştir. Madde hükmünden de anlaşılacağı gibi, belli şartlara bağlanabilmekle birlikte disiplin cezasının bir derece hafifletilmesi konusu idarenin takdirine bırakılmıştır. Bir derece hafif ceza memurun fiiline uyan cezanın alt sınırı olmayıp, kanundaki sıralamaya göre bir derece hafif olan cezadır ve bir alt cezayı verecek olan merci tarafından verilir.<sup>181</sup> Ayrıca disiplin cezasına ilişkin kararda, cezanın hafifletilip hafifletilmemesine ilişkin gerekçenin de belirtilmesi gerekir.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> MEB Mevzuatı, Disiplin Cezası-1, Makale Tarihi: 14.04.2008, <http://mufettis.blogcu.com.tr> ( Erişim T: 05.05.2010)

<sup>181</sup> Cemil Kaya, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 2, 2005

<sup>182</sup> Livanelioğlu, s. 52

Danıştay'ın bir kararına göre de; Başarılı ve sicili temiz olan görevlilere, bir alt ceza uygulanmama nedeninin açıklanması gerekir.<sup>183</sup>

Kanunda hafifletici sebep olarak sadece memurun geçmişteki performansına yer verilmesi yeterli değildir. Çünkü Ceza Kanununda kabul edilmiş olan kanuni hafifletici sebeplerin, disiplin cezasına konu olan olaylarda da söz konusu olması mümkündür. Örneğin, isnat yeteneğinin veya kusurluluğun kısmen ortadan kalktığı durumlar ve haksız tahrik birer hafifletici sebep sayılabilir. Nitekim Danıştay'ın bir kararında; "Amirin ağır tahriki, hakareti ve dövme girişimi üzerine, amirle memur arasında meydana gelen karşılıklı hakaret ve dövme olayından dolayı memurun meslekten çıkarılamayacağı" na hükmedilmiştir. Ayrıca yine Ceza Kanunumuzda kabul edilen takdiri hafifletici sebeplere yer verilmesinin adil bir soruşturma için daha uygun olacağı düşünülebilir.<sup>184</sup>

Disiplin cezalarının bir derece hafifletilebilmesi iki şarta bağlanmıştır. Bu şartlar şunlardır;

- Memurun geçmişteki çalışmalarının olumlu olması
- Memurun ödül veya başarı belgesi almış olması

Memura verilecek disiplin cezasının bir derece hafifletilebilmesine imkân sağlayan hükme göre, her iki şartın da aynı anda bulunması gerektiği bilinmelidir.

### **C. Zamanaşımı**

Zamanaşımı kavramı disiplin mevzuatımıza ilk kez 657 sayılı Kanunun 127. maddesinde 12.05.1982 gün ve 2670 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten sonra girmiştir.

Ceza hukukunda; suçun işlenmesi veya hükmün kesinleşmesinden itibaren belirli bir sürenin geçmesi, Devletin ceza ve infaz ilişkilerini devam ettirmesindeki sosyal yararın kaybolmasına neden olur. İşte belli bir sürenin geçmesinin devletin cezalandırma yetkisini ortadan kaldırmasına zamanaşımı denir.<sup>185</sup> Ceza soruşturmasının zamanaşımı ile düşmesi disiplin kovuşturmasına etki etmez. Ceza

---

<sup>183</sup> Danıştay 8. Dairesi, 18.10.1991 tarih ve E.1991/1399, K.1991/1677 sayılı Kararı, DD, Yıl:22, S: 84-85, 1992, s.569

<sup>184</sup> Livanelioğlu, s. 52

<sup>185</sup> Demirbaş, s. 623

Kanunu yönünden zamanaşımına uğrayan eylem disiplin cezasını gerektirir nitelikte ise ceza verilir.<sup>186</sup>

Disiplin cezasını uygulama yetkisini ortadan kaldıran zamanaşımı hali 657 sayılı Kanunun 127. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre; “Bu Kanunun 125. maddesinde sayılan fiil ve halleri işleyenler hakkında, bu fiil ve hallerin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren;

- Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına,
- Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına, başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme 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.”

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, belirtilen sürelerde soruşturmanın başlatılması, sürdürülmesi ve sonuçlandırılması mümkün olmazsa ceza verme yetkisi zamanaşımına uğramaktadır. Ancak, burada dikkat çeken bir husus söz konusudur. O da disiplin soruşturmasına başlanmasının suçu öğrenme tarihinden, ceza verme yetkisinin ise fiilin işleme tarihinden itibaren başlatılmasıdır. Ceza verme yetkisinin fiilin işlenmesi tarihinden başlatılması ve bu sürenin de iki yıla sınırlandırılması, Devlet memurlarınca işlenen suçların zamanaşımına uğraması ihtimalini arttırmaktadır. Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde ceza verilmemesi halinde ceza verme yetkisini kaldıran bu sürenin de, suçu öğrenme tarihinden başlatılması bu ihtimali azaltacaktır. Bunun subjektif değerlendirmelere ve kötü niyetli disiplin amirlerinin uygulamalarında sorunlara neden olma ihtimalinin varsayılması halinde ise, fiilin işlenmesini takip eden iki yıllık sürenin uzatılması düşünülebilir. Böylece, suç işleyen Devlet memurlarının cezadan kurtulma şansı azalmış olacak, memurlar üzerindeki caydırıcı etkisiyle birlikte idarenin de yaptırım gücünün daha uzun bir zamana yayılmasıyla suçların cezasız kalma riski azalmış olacaktır.

Ceza verme yetkisine ilişkin zamanaşımı, idarenin bu alandaki yetkisini kesin olarak sınırlayan bir yapıya sahiptir. Danıştay da verdiği bir kararla, disiplin

---

<sup>186</sup> Zehrettin Aslan, **657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s.38

cezasının verilmesini gerektiren fiilin işlenmesinden itibaren 2 yıllık sürenin geçirilmesinden sonra verilen disiplin cezasını usul / şekil yönünden hukuka aykırı görerek iptal etmiştir.<sup>187</sup>

Ayrıca, kanundaki sürelerin geçmesi nedeniyle ceza verme yetkisine ilişkin zamanaşımının gerçekleşmesi hususunu mahkemelerin re'sen dikkate alması gerekir. Bu konuda, Danıştay bir kararında "657 sayılı Yasanın 2670 sayılı Yasa ile değişik 127. maddesinde yer alan zamanaşımı hükmü uyarınca, soruşturma süresi geçmiş olduğundan, dava konusu işlem bu yönden hukuka aykırı olup, belirtilen husus dikkate alınıp karar verilmesi gerekirken işin esası incelenip, davanın reddi yönünde verilen kararda isabet görülmediği" yönünde bir hükme varmıştır.<sup>188</sup>

Disiplin mevzuatımızda zamanaşımını kesen veya durduran bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna karşılık; süresi içerisinde verilen bir disiplin cezasının idari yargı mercilerince yeniden karar alınmasını gerektirecek şekilde gerekçeli karar verilmesi durumunda zamanaşımı süresi işlemez. Yani, idari yargı mercilerince aynı konu ile ilgili idarenin yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde işlemin iptal edilmesinden sonra verilen ceza nedeniyle zamanaşımı süresi işletilemez. Danıştay'ın konuya ilişkin bu yönde çeşitli kararları vardır.<sup>189</sup>

Danıştay'ın kararlarında da görüldüğü üzere zamanaşımı kesilmeyecek, ancak işlemeyecek dolayısıyla 127. maddedeki süreler durmuş olacaktır.<sup>190</sup>

İdarece zamanaşımı süresi içinde verilen disiplin cezası kararlarının, ilgili memurca idari yargı mercilerinde ihtilaf konusu haline getirilmesi durumunda, yargılamanın uzun sürmesi ve Kanunda aranan 2 yıllık zamanaşımı süresinin geçirilmesinin ve böylece idareye yaptırım imkânı bırakılmamasının hukuk anlayışına da zamanaşımı müessesesinin ruhuna da aykırı olduğu ortadadır.

#### **D. Bir Eylemden Dolayı İki Cezanın Verilememesi**

Aynı kişinin aynı eylemden dolayı mükerrer yargılanamayacağına ilişkin olarak ceza usul hukukunda geçerli olan bu kural disiplin hukukunda da geçerlidir.

---

<sup>187</sup> Danıştay 8. Dairesi, 08.03.1994 Tarih, E.93/174, K.94/749, DD, Sayı: 90, 1996, s. 875

<sup>188</sup> Danıştay 8. Dairesi, 20.03.1991 Tarih, E.1988/2495, K.1991/1002, DD, Sayı: 82-83, 1992, s.978

<sup>189</sup> Danıştay 10.Dairesi, 12.10.1989 Tarih, E.1989/2299, K.1989/1735, DD, Sayı: 78-79, 1990, s.528; Danıştay.8. Dairesi, 07.10.1996 Tarih, E.1996/3070, K.1996/2443, DD, Sayı: 93, 1997, s. 430

<sup>190</sup> Livanelioğlu, s. 29

Bu kurala göre, disiplin hukukunda bir eylemden dolayı iki ayrı soruşturma yapıp ceza verilmesi mümkün değildir. Ayrıca tamamen birbirinden farklı hükümler içeren iki yasada sayılan eylemleri işleyenlere iki ayrı suç nedeniyle de birleştirilerek tek ceza verilemez.<sup>191</sup> Asıl olan, bir suça bir ceza verilmesidir.

Nitekim Danıştay da bir kararında “Ceza hukuku genel prensiplerine göre aynı eylemden dolayı ilgisine iki defa ceza verilemeyeceği açık bulunduğundan, bir yıl kıdem indirme cezası verilen ve uygulanan memur hakkında bilahare yüksek disiplin kurulunca verilen meslekten ihraç cezasının iptaline”<sup>192</sup> hükmetmiştir.

Ancak, suç işleyen bir memurun disiplin hükümleri gereğince cezalandırılmasının, memurun yaptığı eylemin ayrıca ceza kanununca da suç sayılması halinde bu kanunun öngördüğü cezaya göre de cezalandırılması söz konusu olabilir.

657 sayılı Kanunun bu konuya ilişkin hükümleri 125. ve 131. maddelerinde yer almaktadır. 125. maddeye göre, “Yukarıda yazılı disiplin kovuşturmasının yapılmış olması, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi halinde, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel teşkil etmez.” 131. maddede ise “Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktirmez. Memurun ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması halleri, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olamaz.”

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, bir kamu görevlisinin, Ceza Kanununa göre mahkûm olması veya olmaması, eyleminin disiplin suçu kabul edilip, disiplin cezasıyla cezalandırılmasına engel olmamaktadır.

Eylemin hem disiplin hukuku hem de ceza hukuku bakımından suç teşkil etmesi hallerinde disiplin ve ceza işlemleri birbirinden bağımsız olarak uygulanır ve sonuçlandırılır. Bu gibi hallerde iki defa cezalandırmadan söz edilemez. Ancak bu işlemler yapılırken ceza kanununa göre yapılan yargılama sonucu verilmiş kararların niteliğine dikkat etmek ve disiplin uygulamaları yönünden bağlayıcı olanlarını göz ardı etmemek gerekmektedir.<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> Pınar, s. 28

<sup>192</sup> Danıştay Mürettep Dairesi, 26.11.1981 Tarih, E.1981/2009, K.1981/2144, DD, Sayı: 46-47, 1982, s. 433

<sup>193</sup> Dilek, s. 38

Aynı paraleldeki bir görüşe göre, ceza kovuşturması ile disiplin kovuşturmasının birbirinden bağımsız olarak yapılması ana kuraldır. Ancak, bu kuralın da istisnaları vardır. Bu istisnalar şu şekilde sıralanmaktadır;

- 1- Ceza mahkemesi, aynı zamanda disiplin suçu sayılan fiilin memur tarafından işlenmiş olduğuna karar verirse, bu karar disiplin mercilerini bağlar. Yani, disiplin mercileri, fiilin memur tarafından işlenmemiş olduğuna karar veremez.
- 2- Ceza mahkemesi, fiilin memur tarafından işlenmemiş olduğu gerekçesine dayanarak beraat verirse, bu kararda disiplin mercilerini bağlar; bu fiil nedeniyle memur hakkında disiplin cezası verilemez.

“Ancak, ceza mahkemesi tarafından verilen beraat kararı, işlendiği sabit olan fiilin kanunda yazılı bir suç meydana getirmediği gerekçesine dayanıyorsa, disiplin mercileri, buna rağmen disiplin cezası verebilir. Zira fiil, ceza kanununda yazılı olan suç unsurlarını taşımadığı halde, disiplin suçu oluşturabilir.”<sup>194</sup>

### **E. Disiplin Cezalarında Tecil ve Özlük Dosyasından Silinme**

Tecil müessesesi ceza hukukunda geçerli olan bir uygulama olup, disiplin hukukunda geçerliliği söz konusu değildir. Disiplin mevzuatında bu konuda herhangi bir düzenlemeye yer verilmediği gibi, uygulama da bulunmamaktadır.

Disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesi ise, 657 sayılı Kanunun 133. maddesinde hüküm altına alınmıştır. 6111/117-f sayılı Kanunla bu maddede yer alan “sicil dosyası” ibaresi kaldırılmış olup, yerine “özlük dosyası” ibaresi getirilmiştir. Maddede yer alan hükümlere göre, “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 içindeki davranışları, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar dosyasına işlenir.

---

<sup>194</sup> Livanelioğlu, ss. 45-46

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının özlük dosyasından çıkarılmasında, disiplin kurulunun mütalaası alındıktan sonra yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.”

Disiplin mevzuatında yer alan bu hükümlere rağmen, belirtilen süreler geçtikten sonra özlük dosyasından silinme talebinin karşılanma kriterinin muğlak olması, beraberinde eleştiriler getirmiştir. Bu konuda takdir hakkı tamamen atamaya yetkili amire verilmiştir.

Disiplin cezalarının özlük dosyasından silinme yetkisi atamaya yetkili amirlere verilmekle birlikte, atamaya yetkili amirlerin bu yetkilerini nasıl ve hangi gerekçeye göre kullanacakları mevzuatımızda düzenlenmemiştir.<sup>195</sup>

*Memurun, maddede yazılı olan süre içinde davranışlarını düzelttiğine ilişkin atamaya yetkili amire tanınan takdir yetkisi objektif esaslara bağlanmamıştır. Bu nedenle değerlendirmenin hangi esaslara göre yapılacağı belli değildir. Ancak, memurun bu süre içindeki sicillerinin incelenmesinde mutlak zorunluluk vardır. Zira bir memurun görevine bağlılığı, işindeki başarısı ve memurluk sıfatının gerektirdiği davranışlara sahip olup olmadığı ancak sicil dosyasından anlaşılabilir. Ne var ki sicillerin doldurulmasında çoğu kez görüldüğü gibi sicil amirleri de objektif davranmamaktadır. Davranışlarında herhangi bir değişiklik olmayan memura sicil amiri çok iyi, bir diğeri orta, bir diğeri de yetersiz sicil verebilir. Bu mahzurların dikkate alınarak, isteğin haklı olup olmadığının iyice incelenmesi ve kararın buna göre verilmesi gerekir. Tarafsızlık bunu emreder.<sup>196</sup>*

Kanunda yazılı sürenin sonunda disiplin cezasının özlük dosyasından silinme talebi memur için bir hak olmakla birlikte, belirtilen süre içinde memurun davranışlarını düzeltmemesi veya yeni bir suç işlemesi halinde ise özlük dosyasından silinmesini talep etme hakkının ortadan kalkması bir yana atamaya yetkili amirin de kendiliğinden böyle bir tasarrufta bulunması söz konusu olamaz.

Devlet memurluğundan çıkarılan bir kişinin bu cezasının özlük dosyasından silinmesi mümkün değildir.<sup>197</sup> Diğer disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesine ilişkin taleplerin yerine getirilmesi ise tamamen disiplin amirlerinin takdirine bağlıdır.

---

<sup>195</sup> Livanelioğlu, s. 53

<sup>196</sup> Pınar, Soruşturma, s. 738

<sup>197</sup> Akgüner, s. 214



## F. Disiplin Kovuşturması ile Ceza Kovuşturmasının Bir Arada Yürütülmesi

Konuya ilişkin yasal düzenleme 657 sayılı Kanununun 131. maddesinde yapılmıştır. Buna göre, "Aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktirmez."

Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, disiplin cezası verilmesi gereken eylemler nedeniyle ceza kovuşturmasına başlanmış olması, aynı eylemden dolayı disiplin soruşturması yapılmasını engellemeyeceği gibi, başlanmış olan disiplin soruşturmasının da durdurulmasını gerektirmez. Aksi halde disiplin cezası verme süresinin geçirilmesi gibi bir olayla karşılaşılabılır. Bu nedenle memur hakkında ceza mahkemesindeki kovuşturmanın sonucu beklenmeksizin disiplin kovuşturmasının sonuçlandırılması mümkün ve hatta zorunludur.<sup>198</sup>

Genel ilke olarak, her iki kovuşturmanın birbirini etkilemeden ayrı ayrı yürütülerek sonuçlandırılması gerekir. Böylece her bir soruşturma sonucu verilen kararlar diğer tarafı etkilemeyecek, başka bir ifade ile ceza hâkimi kararı disiplin amirini, disiplin amiri kararı da ceza hâkimini bağlayıcı bir nitelik taşımayacaktır.<sup>199</sup>

Ancak, ceza soruşturması devam ederken memurun, sonuçlandırılan disiplin soruşturması ile cezalandırılması, uygulamada çeşitli sorunlar ortaya çıkarabilecektir. Örneğin; memurun ceza kovuşturması sonunda men'i muhakeme veya beraat kararı alması halinde durum ne olacaktır? Beraat kararı suçun vaki olmadığı veya suçu memurun işlemediği gerekçesi ile verilmişse disiplin kovuşturması yapan ve karar veren mercilerin bu karara bağlı olmaları gerekir. Suçu işlemediği veya suçun vaki olmadığı kesin hüküm şeklinde mahkeme kararı ile sabit olmasına rağmen memurun idari soruşturma ile suçun sabit olduğu ileri sürülerek cezalandırılması hukuka aykırıdır. Fakat beraat kararı, fiilin ceza hukuku yönünden suç sayılacak nitelikte olmadığı veya ceza kanununda yazılı suçun unsurlarını ihtiva etmediği gerekçesine dayanıyorsa memur disiplin kovuşturmasından kurtulamaz. Cezanın tecil edilmesi de memuru disiplin kovuşturmasından kurtaramaz.<sup>200</sup>

Ceza yargılaması sonucu kişinin masum olduğunun anlaşılması ve aklanması halinde, ceza mahkemesinin beraat kararı gerekçe gösterilerek disiplin

---

<sup>198</sup> Dündar, s. 33

<sup>199</sup> De Andre Laubadere, *Traite Elementaire De Droit Administratif*, C: 2, Paris, 1963, s. 92

<sup>200</sup> Dinçer, s. 86

cezasının sebep ve konu unsurları bakımından hukuka aykırılığı ileri sürülüp idari yargıya gidilebilmekte ve bu yolla disiplin cezalarının iptali mümkün olabilmektedir.

Nitekim Danıştay 10. Dairesi 12.11.1984 gün ve E.84/907, K.84/1860 sayılı kararında, hırsızlık ve görevi kötüye kullanmak suçundan hakkında ceza mahkemesinde dava açılmakla birlikte meslekten çıkarma cezası ile tecziye edilen davacının, ceza davasında hırsızlık ve görevi kötüye kullanmak suçlarından beraat etmesi ve suçunun görevi ihmal olarak nitelendirilip ona göre hüküm giymesi üzerine, hırsızlık ve görevi kötüye kullanmak suçuna dayalı olarak verilen meslekten çıkarma cezasının iptali için açtığı davada, karar düzeltilmesi safhasında, ibraz ettiği ceza mahkemesi kararını dikkate alarak, şu gerekçe ile karar düzeltme istemini kabul edip disiplin cezası işlemini iptal etmiştir; "Karar düzeltme işlemine ilişkin dosyada mevcut davacı ve arkadaşlarının aynı suçtan yargılanmalarına dair Göle Asliye Ceza Mahkemesinin 27.09.1984 gün ve E.1981/143 sayılı kararında, sanıkların müsnet hırsızlık ve görevi kötüye kullanma suçlarından, yeterli, inandırıcı ve cezalandırılmalarını gerektirir delil elde edemediğinden delil yetersizliğinden beraat ettikleri, ancak davacı ve bir diğer arkadaşının görevi ihmal suçu işledikleri sabit olduğundan cezalandırıldıkları anlaşılmaktadır. Görevi ihmal suçunu işlediği sabit olan davacıya, daha ağır olan hırsızlık ve görevi suistimal suçunun gerektirdiği meslekten çıkarma cezasının verilmesinde hukuken olanak bulunmamaktadır."<sup>201</sup>

### **G. Görevde Bulunan Devlet Memurlarına İlişkin Cezaların Yerine Getirilmesi**

657 sayılı Kanunun 132. Maddesi, 6111/112 md. sayılı Kanunla değiştirilmeden önce; "Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır. Aylıktan kesme cezası, cezanın verilmiş tarihini takip eden aybaşında uygulanır. Verilen disiplin cezaları sıralı sicil amirine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Kendilerine disiplin cezası olarak aylıktan kesme ve kademe ilerlemesini durdurma cezası verilenler, valilik, büyükelçilik, müsteşar, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı ve daire başkanlığı görevlerine atanamazlar. Atamaları Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılanlar hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü

---

<sup>201</sup> Pınar, Soruşturma, s. 736

uygulanır” hükümlerini içermekteydi. Değişiklikten sonra “sıralı sicil amirine” ibaresi “üst disiplin amirine” olarak değiştirilmiştir. Atamaları Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılanlara ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmış, atanılamayacak görevlere ilişkin hükümler ise şu şekilde değiştirilmiştir; “Aylıktan kesme cezası ile tecziye edilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesine göre ise; disiplin amirlerince verilen disiplin cezaları, bu amirler; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, atamaya yetkili amirler; memurluktan çıkarma cezasına ilişkin yüksek disiplin kurulu kararı, kurul başkanı tarafından, en geç kararların verildiği tarihi takip eden 15 gün içinde ilgililere tebliğ edilir.

“Disiplin cezasının kesinleşme tarihinden itibaren uygulanacağına ilişkin hüküm, 2670 sayılı Kanun ile değiştirilerek bu cezaların verildiği tarihten itibaren hüküm ifade edeceği ve derhal uygulanması ilkesi benimsenmiştir. Yukarıdaki düzenlemeye göre, yargı yoluna gidilmiş olması uygulamayı geri bırakmamaktadır.”<sup>202</sup>

Aylıktan kesme cezasına ilişkin uygulama DMK’nun 125. maddesi gereğince memurun brüt aylığından 1/30 – 1/8 arasında kesinti yapılması şeklinde uygulanmaktadır. Kesinti cezanın verildiği tarihi takip eden aybaşında memurun bordrosu üzerinden yapılmalıdır.

Kademe ilerlemesi cezası da yine 125. maddede düzenlenmekte olup, memurun bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1-3 yıl arasında durdurulması şeklinde uygulanmaktadır.

Uyarma ve kınama cezaları mali nitelikte cezalar olmamakla birlikte, memurların özlük dosyalarına işlenmeleri nedeniyle memurlar hakkında başka olumsuz sonuçlar da doğurabilecektir. Örneğin üst görevlere atanmalarda engelleyici bir özellik arz edebilmektedirler.

Kendilerine aylıktan kesme ve kademe ilerlemesini durdurma cezası verilerler ise mali yönden cezalandırıldıkları gibi ayrıca maddede sayılan görevlere

---

<sup>202</sup> Arıca, Rehber, s. 421

de atanamazlar. Bu ise, özellikle üst görevlere atanma beklentisi olan memurlar açısından oldukça caydırıcı özelliğe sahip cezalar olmasına neden olmaktadır.

*Kendilerine aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilenlerin maddede sayılan görevlere atanamayacakları hükmüne yer verilmişse de, halen bu görevlerde iken aynı disiplin cezasına muhatap olanların da bu görevlerinden alınmaları gerekir. Zira bu cezalar söz konusu görevlere atanma engeli olduğu gibi bu görevlere devama da engeldir. Aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilen daire başkanı ve üzeri kadrolarda görev yapanların görevlerinden alınmalarında idare bağlı yetkiye sahiptir. Yani idarenin bu durumda ilgili görevden almama yönünde irade beyan etmesi mümkün değildir. Ancak verilen cezanın iptal edilmesi veya af kanunu ile ortadan kaldırılması halinde idarenin yetkisi bağlı yetki olmaktan çıkar.<sup>203</sup>*

Devlet Personel Başkanlığı da, Valilik, büyükelçilik, müsteşarlık, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı ve daire başkanlığı gibi unvanlarda görev yapmakta iken aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alanların bu görevlere atanabilmek için gerekli nitelikleri önemli ölçüde kaybetmelerinden dolayı görevlerinden alınabilecekleri yönünde görüş bildirmiştir.<sup>204</sup>

## **H. Devlet Memurluğundan Ayrılanlara İlişkin Cezaların Yerine Getirilmesi**

Devlet memurlarının görevli oldukları dönemde işledikleri disiplin suçlarına ilişkin cezaların, soruşturma devam ederken herhangi bir sebeple memuriyet statüsünden ayrılması halinde uygulanıp uygulanmayacağı hususunda mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır.

Mevzuatta hüküm bulunmaması nedeniyle konu tartışmalı olup, uygulamada iki görüş ileri sürülmektedir.

---

<sup>203</sup> Yaşar Güçlü, **Devlet Memurunun El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 405

<sup>204</sup> İnal ve Köse, s. 327

Birinci görüş, kişinin memur statüsünden ayrıldığına ve disiplin suçları ve cezaları da, memur statüsünden çıkan olgular olduğuna göre, memura herhangi bir disiplin cezası verilemeyeceğini savunur. Ancak memurluktan ayrılan kişinin özlük dosyasındaki bu konuya ilişkin kayıtlar saklanarak o kişinin yeniden memurluğa dönmesi durumunda, disiplin yöntemi kaldığı yerden devam eder ve şartlar oluşursa, yeniden memur olan kişiye disiplin cezası verilebilir. İkinci görüş ise, disiplin suçu işleyen ancak memurluktan ayrılan kişiye, disiplin soruşturması bitirilerek gerekli disiplin cezasının verilebileceğini ileri sürer.<sup>205</sup> Bu görüşün dayandığı gerekçe ise, memurun suçu görevli iken işlemiş olmasının doğal sonucu olarak, o dönemde yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri çerçevesinde cezalandırılmasının gerektiğidir.

Danıştay 3. Dairesi de bu yönde verdiği kararında; “Bir memurun memuriyet statüsü devam ederken bir disiplin suçu işlemesi halinde, bu suçla ilgili belgelerin sicil dosyasında bulunması gereklidir. Zira suç memur iken işlenmiştir, soruşturma sırasında herhangi bir nedenle o kişinin memuriyetten ayrılması, suçu işlediği andaki illiyet rabitasını ortadan kaldırmayacağı gibi artık o kişinin memuriyet sıfatı kalmadığı gerekçesi ile her suça işlendiği andaki fiili ve hukuki duruma yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri çerçevesinde ceza verilmesi gerektiği yolundaki hukuk kuralının uygulanmasını da önleyemez. Verilen disiplin cezasının uygulanmasına gelince; cezanın niteliğine göre uygulama olanağı var ise dosyada muhafaza edilir. Kaldı ki, 657 sayılı Yasanın 92. ve 93. maddelerinden istifade ederek yeniden memuriyete giren bir kişi hakkında böyle bir durum var ise uygulama da o zaman mümkün olacaktır”<sup>206</sup> hükmüne varmıştır.

657 sayılı Kanununun 127. maddesi hükmüne uygun şekilde, süresinde disiplin cezası verilmemesi halinde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğramaktadır. Bu nedenle, görevinden ayrılmış olanlara disiplin cezasının uygulanmaması zamanaşımı hükümleri nedeniyle riskli bir durumun doğmasına da neden olabilecektir.

Her ne kadar memur disiplin hukukunda ceza hukukundan farklı olarak, verilmiş olan cezanın uygulanması yönünden bir zamanaşımı durumu söz konusu değilse de, memuriyetten ayrılan kişinin tekrar memuriyete dönmesi durumunda önceden verilmiş olan disiplin cezasının uygulanabilmesi için en azından verilen

---

<sup>205</sup> Akgüner, s. 213

<sup>206</sup> Danıştay 3. Dairesi, 27.01.1977 Tarih, E.1977/47 K.1977/42, DD, S: 28-29, s.116

cezaya ilişkin olarak özlük dosyasından silme süresinin geçmemiş olması şeklinde bir şart aramak amaca uygun bir yaklaşım olacaktır.<sup>207</sup>

Görevinden herhangi bir sebepten dolayı ayrılanlara, görevli oldukları dönemde işledikleri disiplin suçuna karşılık gelen cezanın disiplin soruşturmasının devam ettirilerek sonuçlandırılması ve cezanın uygulanması daha doğru bir yöntem olacaktır. Memurun disiplin cezasından kurtulmak için görevinden ayrıldığı düşünülebileceği gibi, zamanaşımı hükümlerinin de cezanın bir an önce verilmesini gerektirdiği ortadadır. Ayrıca soruşturmanın sürdürülerek cezanın verilmesi, cezanın verilmesini gerektiren kanıtların da sonradan kaybolması riskini de ortadan kaldıracaktır.

## II. GÖREVDEN UZAKLAŞTIRMA

Görevden uzaklaştırma, Devlet memurlarının görevleri başında kalmasında sakınca görülen hallerde, yetkili makamlarca uygulanan ihtiyati bir tedbirdir. Bu tedbir, memur hakkında yürütülen adli ve idari bir soruşturma sırasında uygulanabileceği gibi soruşturma başlatılmadan da gerçekleştirilebilir.

“Ancak bu tedbirin uygulanabilmesi için bir soruşturma açılmış olması, ya da belirli bir süre içinde bir soruşturmaya başlanılacak olması gerekir.”<sup>208</sup>

Devlet memurları hakkında uygulanan görevden uzaklaştırmaya ilişkin hükümler 657 sayılı DMK'nun 137-145. maddeleri ile düzenlenmiştir.

### A. Görevden Uzaklaştırma Tedbirine Başvurulmasını Gerektiren Haller ve Yetkili Makamlar

Devlet Memurları Kanununun 137. maddesinde, “Görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir” şeklinde hükme bağlanan görevden uzaklaştırma tedbiri, yine maddenin ikinci fıkrası ile “Görevden

---

<sup>207</sup> Sağlam, s. 229

<sup>208</sup> İğdeler, s. 30

uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir” denilerek, hal ve şartların gerektirdiği durumlarda uygulanabileceğini düzenlemiştir.

Kanunun 138. maddesi ile de görevden uzaklaştırma tedbirine karar verecek makamlar şu şekilde sıralanmıştır:

- Atamaya yetkili amirler
- Bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri
- İllerde valiler
- İlçelerde kaymakamlar ( İlçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati şarttır.)

657 sayılı Kanunun 137. maddesinde, görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir karar olduğu belirtilmiş, görevden uzaklaştırma tedbirinin, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabileceği kurala bağlanmış olmakla birlikte bu madde ile söz konusu tedbirin hangi hallerde uygulanacağı konusunda bir açıklık getirilmemiş, bu husus idarenin takdirine bırakılmıştır.<sup>209</sup>

Ancak, bu yetkinin mutlak ve sınırsız olduğunun kabul edilmesi mümkün değildir. Bu tedbire başvurulabilmesi için, her şeyden önce, böyle bir uygulama yapılmasını gerektiren bir disiplin veya ceza soruşturmasına konu olabilecek bir eylemin olması gerekmektedir. Böyle bir eylemin olması halinde, bu eylemin ilgili memurca işlendiğine ilişkin delillerin de araştırılarak suçun tespit edilmesi ve bu suçun memurun gördüğü kamu hizmetine doğrudan etkisinin bulunduğu da kabulü gerekir. Olay tüm somut yönleriyle değerlendirildikten sonra, görevde kalmasının kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sakıncalar doğuracağı veya delilleri yok edebileceği düşünülen memurun görevden uzaklaştırılmasının başvurulacak önemli bir tedbir olacağı ortadadır.

Kamu kuruluşlarının teftiş kurullarının tüzük ve yönetmeliklerinde genel olarak görevden uzaklaştırmanın mümkün olduğu haller sayılmak suretiyle

---

<sup>209</sup> Mahmut Ersert, “Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Özellik Arz Eden Durumlar-1”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 20, Sayı: 458, Şubat 2006, s. 178

belirlenmektedir. Bu nedenle görevden uzaklaştırma tedbirine müracaat ederken bu tür mevzuat hassasiyetle araştırılarak incelenmelidir.<sup>210</sup>

Görevden uzaklaştırmaya ilişkin olarak, Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin 13. maddesinde düzenlenen haller şunlardır:

- Kamu hizmetleri gerekleri yönünden görevi başında kalması sakıncalı olmak.
- Para ve para hükmündeki belge ve senetleri, her türlü mal ve ayniyatı, bunların hesap, belge ve defterini göstermekten ve bunlarla ilgili soruları cevaplamaktan kaçınmak, denetim, inceleme ve soruşturmayı güçleştirecek, engelleyecek davranışlarda bulunmak.
- 3628 sayılı 19.04.1990 günlü Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 17. maddesine giren eylemlerde bulunmak.
- Evrakta sahtecilik ve kayıtlarda tahrifat yapmak.

Görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasında esas olan görevi başında kalmasında sakınca bulunan memurun görevden uzaklaştırılmasıdır. Görevi başında bulunmasında sakınca bulunmayan memur hakkında bu tedbirin uygulanmasına gerek bulunmamaktadır.

## **B. Görevden Uzaklaştıran Amirin Sorumluluğu, Memurun Hak ve Yükümlülükleri**

657 sayılı Kanunun 139. maddesine göre, "Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır. Memuru görevden uzaklaştırdıktan sonra memur hakkında derhal soruşturmaya başlamayan, keyfi olarak veya kini dolayısıyla bu tasarrufu yaptığı, yaptırılan soruşturma sonucunda anlaşılan amirler, hukuki, mali ve cezai sorumluluğa tabidirler."

---

<sup>210</sup> Mehmet Nadir Arıca, "Kamu Görevlilerinde Görevden Uzaklaştırma", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 19, Sayı: 454, Aralık 2005, s. 39



Aynı Kanununun 142, 143 ve 145. maddelerine göre memurun tekrar görevine başlatılması gerektiği halde, bunun gereğini yerine getirmeyen amirler de bu hususta sorumlu duruma düşerler.

“Görevden uzaklaştırmada söz konusu edilen 10 günlük sürede dikkat edilmesi gereken husus 10 gün değil 10 iş gününden bahsediliyor olmasıdır. Dolayısıyla tatil günleri bu 10 günlük süreden sayılmaz.”<sup>211</sup>

Görevden uzaklaştırma her ne kadar cezai bir müeyyide niteliği taşıyorsa da memur hak ettiği maaşı belirli bir süre de olsa eksik almakta, hem de hakkında olumsuz bir intiba oluşmaktadır. Bu nedenle, görevden uzaklaştıran amirin sorumluluğu söz konusu olacaktır.<sup>212</sup>

Amirlerin sorumluluğu sadece görevden uzaklaştırma kararı vermeleri haliyle sınırlı değildir. Bu tedbiri uygulaması gerektiği halde, uygulamayan amir de, kanunen kendisine verilen bu yetkiyi kullanmamaktan dolayı meydana gelebilecek zararlardan sorumlu olabilecektir. Bu nedenle, görevden uzaklaştırmayı gerektiren hallerde bu yetkinin kullanılması çok önemlidir.

Kanununun 141. maddesi ise görevden uzaklaştırılan veya görevinden uzak kalan memurların hak ve yükümlülüklerini düzenlemiştir. Buna göre, “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 Kanununun öngördüğü sosyal hak ve yardımlardan faydalanmaya devam ederler. 143. maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde, bunların aylıklarının kesilmiş olan üçte biri kendilerine ödenir ve görevden uzakta geçirdikleri süre, derecelerindeki kademe ilerlemesinde ve bu sürenin derece yükselmesi için gerekli en az bekleme süresini aşan kısmı, üst dereceye yükselmeleri halinde, bu derecede kademe ilerlemesi yapılmak suretiyle değerlendirilir.”

Görevden uzaklaştırılan memurun Devlet memurluğu sıfatını sürdürmesi nedeniyle görevini fiilen yürütmesine bağlı olan yükümlülükleri dışında kalan diğer yükümlülükleri aynen devam eder.<sup>213</sup> Örneğin, Devlet Memurları Kanununun, Devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını düzenleyen 6 - 16. maddelerindeki yükümlülüklerinden, görevi başında olmadığı halde uymakla yükümlü olduklarına uymak gibi bir sorumluluğu vardır.

---

<sup>211</sup> Taşkın, s. 319

<sup>212</sup> İnal ve Köse, s. 340

<sup>213</sup> Taşkın, s. 330

*İdari soruşturma sonucunda Devlet memurluğundan çıkarılan veya ceza kovuşturması sonucunda memuriyete engel bir suçtan hüküm giyen ya da 1 yıl ve üzerinde hapis cezası alanların görevden uzakta geçirdikleri sürelerde aldıkları aylıklarının geri alınmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla memur soruşturması sonucunda verilen memuriyete engel ceza kesinleştikten sonra öncesine yönelik olarak açıkta geçen sürelerde ödenen 2/3 aylıkların ve diğer sosyal hakların geri alınması söz konusu olmayacaktır.<sup>214</sup>*

Görevden uzaklaştırma ile ilgili olarak memurun parasal hakları konusunda özellik arz eden durumlar şu şekilde sıralanabilir:

- Görevden uzaklaştırılanların sosyal hak ve yardımları devam edecek, kesilmeyecek, bu kişiler söz konusu haklardan yararlanmaya devam edecektir.
- Görevden uzaklaştırılan kamu personelinin maaş veya ücretlerinin 2/3'ünün görevden uzaklaştırma süresi boyunca ödenmesi gerekir.
- Görevden uzaklaştırma nedeniyle dışarıda geçen sürelerin 657 sayılı Kanununun 141. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan 143. maddede sayılan durumların gerçekleşmesi halinde, bunların aylıklarının kesilmiş olan üçte biri kendilerine ödenir.
- Kamu personelinin görevden uzakta geçirdikleri sürenin, idarece başvuru şartı aranmaksızın kendiliğinden, ilgililerin derece yükselmesi ve kademe ilerlemesinde değerlendirilmek suretiyle terfilerinin yapılması gerekir.
- Yasal faiz ödenmesi (bazen farklı uygulamalar olmakla birlikte), ancak dava açma tarihinden itibaren yapılabilecek olup, bunun dışında faiz ödemesi yapılamayacaktır.
- Manevi tazminat için gerekli şartlar oluşmadan salt görevden uzaklaştırmadan bahisle manevi tazminata hükmedilemez.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Güçlü, s. 422

<sup>215</sup> Mahmut Ersert, "Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılmasında Özlük ve Parasal Hakları Konusunda Özellik Arz Eden Durumlar-3", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 20, Sayı: 464, Mayıs 2006, s. 58

### **C. Görevden Uzaklaştırma Tedbirinin Kaldırılması**

Soruşturma sonunda disiplin yüzünden memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına lüzum kalmayan Devlet memurları için alınmış olan görevden uzaklaştırma tedbiri DMK'nun 138. maddedeki yetkililerce (Müfettişler tarafından görevden uzaklaştırılanlar hakkında atamaya yetkili amirlerce) derhal kaldırılır. Görevden uzaklaştırma tedbirini kaldırmayan görevli hakkında yine, aynı Kanunun 139. madde hükmü uygulanır. Yani bu yetkililerle ilgili olarak hukuki, mali ve cezai yönden soruşturma yapılarak durumuna uygun müeyyideler uygulanır.

Devlet Memurları Kanununun 143. maddesinde, görevden uzaklaştırılmış olan memurun tekrar göreve başlatılmasının zorunlu olduğu haller hükmüne bağlanmıştır. Buna göre,

- a) Haklarında memurluktan çıkarmaktan başka bir disiplin cezası verilenler,
- b) Yargılamanın men'ine veya beraatına karar verilenler,
- c) Hükümden evvel haklarındaki kovuşturma genel af ile kaldırılanlar,
- ç) Görevlerine ve memurluklarına ilişkin olsun veya olmasın memurluğa engel olmayacak bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenler.

Bu kararların kesinleşmesi üzerine haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılır ve bunlar tekrar görevlerine başlatılırlar.

Aynı Kanunun 140. ve 142. maddelerinde, 143. maddenin a, b ve c fıkralarında yazılı olanlar hakkındaki görevden uzaklaştırma tedbiri, Devlet memurunun soruşturmaya konu olan fiillerinin, hizmetlerini devama engel olmadığı hallerde her zaman kaldırılabilir. Bu konuya ilişkin takdir hakkı tamamen yetkili amire aittir. Amir bu konudaki takdir hakkını memurun lehine veya aleyhine kullanma konusunda serbesttir. Takdir hakkının kullanımına ilişkin olarak amirin herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

### **D. Görevden Uzaklaştırma Süresi**

Görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülen Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Bu tedbirin süresiz bir şekilde devam ettirilmesi söz konusu değildir. Böyle bir durum, tedbirin amacından sapmasına, hem kamu hizmetinin

aksamasına hem de memurun mağdur edilmesine yol açabilecektir. Bu nedenle, memur hakkında alınan bu tedbirin belli bir süre ile sınırlandırılması gerekir. Memurla ilgili yürütülecek disiplin soruşturmasının bu süre içinde sonuçlandırılarak bir karar verilmesi gerekmektedir.

Görevden uzaklaştırma süresi, DMK'nun 145. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre, "Görevden uzaklaştırma; bir disiplin kovuşturması icabından olduğu takdirde en çok 3 ay devam edebilir. Bu süre sonunda hakkında bir karar verilmediği takdirde memur görevine başlatılır. Bir ceza kovuşturması icabından olduğu takdirde görevinden uzaklaştırmaya yetkili amir (Müfettişlerin görevinden uzaklaştırdıkları memurlar hakkında atamaya yetkili amir) ilgilinin durumunu iki ayda bir inceleyerek görevine dönüp dönmemesi hakkında bir karar verir ve ilgiliye de yazı ile tebliğ eder."

Disiplin soruşturmaları için aranan 3 aylık süre azami olup, bu süre içinde soruşturmanın sonuçlandırılmaması halinde, görevden uzaklaştırma tedbiri kendiliğinden ortadan kalkar. Bu durumda, memurun derhal görevine başlatılması gerekir.<sup>216</sup> "Memuru göreve başlatmayan amir sorumludur."<sup>217</sup>

Görevden uzaklaştırma tedbirinin ceza kovuşturmasına bağlı olarak uygulanması halinde ise görevden uzaklaştıran amirin, ilgili memurun durumunu her iki ayda bir inceleyerek memurun görevine dönüp dönmemesi konusunda bir karar vermesi zorunludur.

Ceza kovuşturması nedeniyle yapılan görevden uzaklaştırmaya ilişkin olarak Danıştay 5. Dairesinin 16.03.1995 tarih, E.1993/422, K.1995/1015 sayılı kararında, 657 sayılı Kanununun 145. maddesi uyarınca olayda, görevden uzaklaştırmanın ceza kovuşturması sonucunda uygulandığı, buna göre her iki ayda bir inceleme yapılmak suretiyle ilgilinin göreve döndürülüp döndürülmemesi hususunda bir karar verilmesi gerekirken, tüm yargılama sürecini kapsayacak şekilde ve yargılamanın sonuçlanmasına kadar göreve iade edilmemesi yolunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi Kararının onanmasına karar verilmiştir.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Livanelioğlu, s. 88

<sup>217</sup> Pınar, Soruşturma, s. 860

<sup>218</sup> Bkz. Mahmut Ersert, "Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Özellik Arz Eden Durumlar", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**-3, Yıl: 20, Sayı: 460, Mart 2006, s. 38

Ceza kovuşturması nedeniyle görevden uzaklaştırma tedbiri uygulanan memurun göreve dönmesi, ceza soruşturması bakımından bir sakınca doğurmuyorsa veya memurun görevine dönmesi sakıncalı değilse hakkındaki bu önlem her zaman kaldırılabilecektir. Amirlere tanınan bu yetkinin sınırsız olduğunun kabulü mümkün değildir.

Bu hakkın objektif iyi niyet kurallarıyla birlikte kullanılması ve kamu hizmetinin gerekliliği yönünden değerlendirilmesi gerekir. Yetkili amir tarafından memurun görevine dönüp dönmemesi hakkında alınacak kararın yazılı olarak her iki ayda bir sanık memura bildirilmesi gerekir. Bu, memur için bir hak olarak tanındığından mutlaka yerine getirilme zorunluluğu vardır. Bu hakkı yerine getirmeyen amirin sorumluluğu söz konusu olmaktadır<sup>219</sup>

Görevden uzaklaştırma tedbirine başvurulmasının zorunlu olduğu hallerde, bu tedbirin uygulanması kaçınılmazdır. Keyfi olarak görevden uzaklaştırma yapılamayacağı gibi, görevden uzaklaştırmayı gerektiren durumlarda da bunu uygulamayan amir doğabilecek zararların sorumluluğundan kurtulamaz. Aynı şekilde, görevden uzaklaştırmanın uygulanabileceği azami süreden fazla uygulanan tedbirden dolayı da amirin sorumluluğu söz konusu olmaktadır.

### **III. DISİPLİN AMİRLERİ VE YETKİLİ KURULLAR**

#### **A. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Amirler**

Disiplin cezalarının kimler tarafından verilebileceğine ilişkin hükümler 657 sayılı Kanunun 126. maddesinde hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 29.11.1984 gün ve 243 sayılı KHK'nin 27. maddesi ile değişen 126. madde birinci fıkrasına göre, "Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir."

---

<sup>219</sup> Pınar, Soruşturma, s. 860

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, aynı Kanunun 125. maddesinde düzenlenen fiil ve hallerin ağırlık dereceleri de göz önüne alınarak, disiplin cezalarının verilmesinde hiyerarşik bir yapı kabul edilmiştir.

### **1. Disiplin Amirlerinin Belirlenmesi ve Yetkileri**

Disiplin amirlerinin belirlenmesinin usulüne ilişkin düzenleme 657 sayılı Kanunun 134. maddesiyle yapılmıştır.

Kanunun, 12.02.1982 tarih ve 2670 sayılı Kanunun 38. maddesi ile değişik 134. maddesinin ikinci fıkrasındaki hükme göre, "Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususlar Bakanlar Kurulu'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."

Bakanlar Kurulu'nca, 657 sayılı Kanunun 134. maddesine dayanılarak hazırlanan Disiplin Kurulları ile Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin<sup>220</sup> 13.01.1986 tarih ve 86/10286 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla değişik 16. maddesinin birinci fıkrası, kurumların disiplin amirlerini belirlerken bu maddede belirtilen esaslara uyulmak ve Devlet Personel Başkanlığının da görüşüne dayanılarak hazırlayacakları özel yönetmelikleriyle tespit edileceğini hükme bağlamıştır. Yine aynı madde ile yapılan düzenlemeye göre kurumların yapacakları tespitlerde uymaları gereken temel esaslar belirlenerek düzenlemelerde birlik sağlanması amaçlanmıştır.

Bu konuya ilişkin temel esaslar yönetmeliğin 16. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre; disiplin amirleri, bu maddede belirtilen esaslara uyulmak ve Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılmak suretiyle, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlayarak yürürlüğe koyacakları özel yönetmelikler ile tespit edilirler.

Başbakan ve bakanlar başında buldukları Başbakanlık ve Bakanlık teşkilatı ile bunlara bağlı kuruluşlarda görevli bütün memurların disiplin amiridirler.

---

<sup>220</sup> Resmi Gazete, Tarih: 24.10.1982, Sayı: 17848

Bu sıfatla haiz buldukları yetkileri her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilirler.

Başbakanlık ve bakanlıklarda, bunların bağlı kuruluşlarında ilgisine göre Başbakanlık Müsteşarı, Bakanlık Müsteşarı, bağlı kuruluşların başında bulunan müsteşar, başkan, genel müdür, genel sekreter ve müdürler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar, belediyelerde belediye başkanları, yurtdışı teşkilatında misyon şefleri buralarda görevli bütün memurların en üst disiplin amirleridirler. Daha alt seviyedeki disiplin amirlerinin astlık üstlük sıralaması bu esasa göre tespit edilir. En üst disiplin amirleri haiz oldukları yetkileri her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilir.

Ayrıca disiplin işlerinde denetimi, etkin ve süratli bir uygulamayı sağlamak için, yukarıdaki fıkrada sayılan disiplin amirlerinin birinci sicil amiri oldukları memurlar ve bakanlıkların doğrudan bakana bağlı birimlerinin başında bulunanlar idari yönden veya sicil bakımından kendilerine bağlı memurların disiplin amiri olarak tayin ve tespit edilirler.

Yukarıdaki fıkrada sayılanların birinci sicil amiri oldukları memurlar ile şube müdürlerinin de idari yönden veya sicil bakımından kendilerine bağlı memurların disiplin amiri olarak tayin ve tespit edilmeleri şarttır.

Kurumların gerekçeli tekliflerinin Devlet Personel Başkanlığınca uygun bulunması halinde daha alt seviyedeki idari kademelerin başında bulunan memurlara da disiplin amirliği yetkisi tanınabilir.

Disiplin işleriyle ilgili uygulamalarda, kaymakam ilçe, valiler il, belediye başkanları belediye teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiridirler.

Valiler, kaymakamlara göre bir üst disiplin amiridirler.

Bölge müdürlerinin disiplin amiri bölge müdürlüğünün merkezinin bulunduğu ilin valisi, üst disiplin amiri ise bakanlıklarda müsteşar veya bakan, bağlı veya ilgili kuruluşlarda müsteşar, başkan veya genel müdürlerdir.

Bölge müdürlüklerinin ilçe teşkilatındaki birimlerinin başında bulunan ilçe idare şube başkanlarının disiplin amiri kaymakam, üst disiplin amiri vali; il teşkilatındaki il idare şube başkanlarının disiplin amiri ise vali olup, bu il idare şube başkanları hakkında özel yönetmeliklere ekli cetvellerde üst disiplin amiri tespit edilmez.

Ancak, bölge müdürlüklerinde bölge müdürleri il ve ilçe teşkilatında görevli memurlar ile il idare şube başkanları ve ilçe idare şube başkanları hakkında, il idare şube başkanları ise ilçe idare şube başkanları ve ilçe teşkilatında görevli memurlar hakkında doğrudan disiplin cezası verme yetkisine sahiptir.

Disiplin amirlerinin yetkilerinin neler olduğu sözü geçen yönetmeliğin 18. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre disiplin amirleri;

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 126. maddesi uyarınca uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını vermeye,
- b) Özel kanunların disiplin işleriyle ilgili olarak verdiği yetkileri kullanmaya,
- c) Disiplin veya yüksek disiplin kurullarınca reddedilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile Devlet memurluğundan çıkarma cezaları yerine, ret kararlarının alındığı tarihi izleyen 15 gün içinde 657 sayılı Kanun ile Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara uymak kaydıyla başka bir disiplin cezası vermeye,
- d) Bir üst disiplin amiri sıfatıyla uyarma ve kınama cezalarına karşı yapılan itirazları inceleyerek verilen cezayı aynen kabule, hafifletmeye veya tamamen kaldırmaya yetkilidirler.<sup>221</sup>

Ancak, 6111/113 md. sayılı Kanunla uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı itiraz mercii olarak disiplin kurulu yetkilendirildiğinden dolayı, yönetmelikte yer alan ve uygulanabilirliklerini kaybeden hükümler hakkında gecikilmeksizin yeni düzenlemeler yapılmasında büyük fayda vardır.

“Disiplin amirlerinin, disiplin cezalarını verirken başka bir merciin görüş ve önerisine başvurmak zorunluluğu yoktur. Doğrudan doğruya ceza verme yetkisine sahiptirler.”<sup>222</sup>

Disiplin cezası verme yetkisi devredilemez. Yasa ve yönetmeliklerde belirtilen amir ve kurullar dışındaki amirler tarafından verilen disiplin cezaları yetkisizlik nedeniyle hükümsüzlük ifade eder. Bu şekilde ceza alan memur bulunduğu kurumun en üst amirinden bu cezanın yetkisiz biri tarafından verildiğini ve geçersiz olduğunu belirterek cezanın işleminden kaldırılmasını isteyebilir.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Sağlam, s. 177

<sup>222</sup> İnal ve Köse, s. 317

<sup>223</sup> Kaya ve Doğan, ss.15–16



Konuya ilişkin olarak Danıştay 1. Dairesinin 05.07.1984 tarih, E.84/72, K.84/155 sayılı kararıyla verilen istişari mütalaada da, idari makamlara tanınan disiplin cezası verme yetkisinin münhasır yetki özelliği taşıdığından hareketle bu yetkinin devredilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır. Kararda şöyle denilmiştir: “Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin hükümlerden olduğu, idari işlemlerin en önemli unsurları arasında yer aldığı, yetki unsurundaki sakatlıkların sonradan verilecek onay ya da izinle giderilemeyeceği, bu nedenle idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu ve uygulama yöntemlerine bağlı tutulması gerektiği idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibarıyla Anayasa ve yasalarla, belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür. Yetki devrinin hukuken geçerli olabilmesi daha önce kanunda açıkça öngörülmüş bulunmasına bağlıdır. Ancak, kamu hukukunda ait olduğu organ, makam ve görevlilerce bizzat kullanılmak üzere verildiğinden, yetki devri istisnai durumlarda söz konusudur. Nitekim öğretide ve Danıştay içtihatlarında da yasayla bir makama verilmiş yetkilerin, bu makamca başka bir makama devri ya da başka makamlarca kullanılmasına izin verilmesinin mümkün ve geçerli olmadığı kabul edilmektedir. 657 sayılı Yasanın disiplin amiri sıfatıyla Bakana tanıdığı disiplin cezası verme yetkisinin devredilemeyeceği... sicilden silme yetkisinin atamaya yetkili amir tarafından bizzat kullanılması gerektiği, bu yetkinin devrinin de mümkün olmadığı mütalaa kılındı.”<sup>224</sup>

Bu istişari karardan da anlaşılacağı üzere, disiplin cezası verme yetkisi münhasır yetki özelliği taşıyan bir yetki olup, devredilemez. Aksi takdirde yetki devrine dayalı olarak verilecek disiplin cezalarının yetki unsuru bakımından iptal edilmeleri her zaman mümkündür.

Disiplin amirliği yetkisi olmayan sicil amirlerinin disiplin işlemlerine ilişkin yetkilerini düzenleyen Yönetmeliğin 17. maddesine göre, kendilerine disiplin amiri yetkisi verilmeyen sicil amirleri, sicil yönünden kendilerine bağlı memurların disipline aykırı davranışları hakkında, varsa sırası ile üst sicil amiri yolu ile yoksa doğrudan ilgili disiplin amirine başvurabileceklerdir. Bu durumda ilgili disiplin amiri, bu başvuru üzerine gerekli inceleme ve soruşturmayı yaparak veya yaptırarak sonucuna göre hareket eder.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Bkz. Sağlam, s. 181

<sup>225</sup> Livanelioğlu, s. 93

## **2. Disiplin Amirlerinin Sorumlulukları**

Disiplin amirlerinin, disipline ilişkin uygulamalarında uymakla sorumlu oldukları çeşitli kurallar vardır. Amirler, uygulamalarında, tarafsız, adil ve objektif olarak hareket etmekle yükümlü oldukları gibi, disiplin soruşturmalarının başlatılmasından sonuçlandırılmasına kadar yapacakları bütün işlemlerde de mevzuata uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

Disiplin amirlerinin sorumlulukları, söz konusu Yönetmeliğin 19. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, disiplin amirlerinin sorumluluklarını genel sorumluluk ve özel sorumluluk başlıkları altında toplayabiliriz.

### **a. Genel Sorumluluk**

Disiplin amirleri, disiplin işlerinde kendilerine 657 sayılı Kanun ile özel kanunlarla verilen yetkileri kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla, memurlara yasa, tüzük ve yönetmeliklerle tanınan hakları göz önünde tutan, hakkaniyet ve eşitliği esas alan bir tutum ve davranış içinde kullanmak zorundadırlar.

Disiplin suçu işleyen memurların eylemlerine uyan cezayı vermek disiplin amirinin sorumluluğundadır. Disiplin amirinin bu yetkisini kullanırken memurlar arasında ayırım yapması, bazı memurlara yaptırım uygularken bazılarında uygulamaması genel sorumluluğa aykırı tutumlardır.

### **b. Özel Sorumluluk**

Disiplin amirlerinin genel sorumluluklarının yanında bazı hallerde özel sorumlulukları da söz konusudur.

Buna göre disiplin amirleri; memurların uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memurluktan çıkarma cezalarından biriyle cezalandırılması gereken disipline aykırı davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren kanunen belli süreler içinde disiplin soruşturmasını başlatmak zorundadırlar. Ayrıca, gerekli cezayı uygulamak, disiplin cezası verme yetkisinin zamanaşımına uğramasını önlemek, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın

tamamlandığı tarihi izleyen 15 gün içinde vermek zorundadırlar. Bu zorunluluklara uymayan disiplin amirleri genel hükümlere göre sorumlu tutulurlar.

Disiplin amirleri yetkilerini hakkaniyet ve eşitliği esas alan bir tutum ve davranış içinde kullanmak ile yükümlüdürler.<sup>226</sup> Bu yükümlülüklerinin gereğini yerine getirmeyen disiplin amirleri sorumluluktan kurtulamazlar. Bu durumda disiplin amiri sorumluluklarını zamanında ve gereği gibi yerine getirmediğinden dolayı eylemine uyan disiplin cezalarıyla cezalandırılma riski ile yüz yüze kalabilecektir.

## **B. Yetkili Disiplin Kurulları**

657 sayılı DMK'nun 134. maddesinin birinci fıkrasında, "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 ayrıca Milli Eğitim Müdürlüklerinde birer Disiplin Kurulu bulunur" denilmiş, ikinci fıkrasında ise, "Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususlar Bakanlar kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" hükmünü içermektedir.

Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan bu Yönetmeliğin 4. maddesine göre;

Başbakanlık ile Bakanlıkların ve bunlara bağlı Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Başkanlıkların kurum merkezlerinde kurumlarınca bir Merkez Disiplin Kurulu kurulur. Yine aynı yerlerde bir de Yüksek Disiplin Kurulu kurulur.

Diğer disiplin kurulları ise; İl Disiplin Kurulu, İl Milli Eğitim Gençlik ve Spor Disiplin Kurulu, Bölge Disiplin Kurulu, Anayasa Mahkemesinin Disiplin Kurulu ile Yüksek Disiplin Kurulu, Mahalli İdarelerin disiplin kurulları olan; İl Özel İdaresi Disiplin Kurulu, Belediye Disiplin Kurulu, Birlik Disiplin Kurulu ve Mahalli İdarelerin Yüksek Disiplin Kurullarından oluşmaktadır.

---

<sup>226</sup> Tortop, s. 100

## 1. Disiplin Kurullarına İlişkin Genel Esaslar

Disiplin Kurullarına ilişkin esaslar, Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 3–15. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Konumuzla ilgisi nedeniyle, Merkez Disiplin Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Disiplin Kurulu hakkında değerlendirmelerde bulunulacaktır.

### a. Kuruluşları

Başbakanlık ve Bakanlıkların ve bunlara bağlı Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Başkanlıkların kurum merkezlerinde kurulan Merkez Disiplin Kurulu bir başkan ve dört üye olmak üzere beş kişiden oluşturulmaktadır. Kurul başkanı olarak da, müsteşar, genel müdür ve başkanların en yakın yardımcılarında biri görevlendirilir. Üyeliklerine ise, Kurumların üstlendikleri ana görevlerle doğrudan ilgili olan birim ile hukuk birimi, personel birimi ve teftiş biriminin başında bulunan memurların en yakın yardımcıları görevlendirilir.

Yüksek Disiplin Kurulu da, Başbakanlık ile Bakanlıkların ve bunlara bağlı Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Başkanlıkların merkezlerinde kurulan bir kuruldur. Bu kurul da bir başkan ve dört üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Kurul başkanlıklarına, Başbakanlık ve Bakanlıklarda Müsteşarlar, bunlara bağlı kurumlarda ise kurumların başında bulunan Müsteşar, Genel Müdür ve Başkanlar görevlendirilir. Kurul üyeliklerine; kurumların üstlendikleri ana görevlerle doğrudan ilgili birim ile hukuk birimi, personel birimi ve teftiş biriminin başında bulunan memurlardan biri olmak üzere toplam dört üye görevlendirilir.

Ancak, 04.07.2005 tarih ve 2005/9138 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu maddeye ek fıkra eklenmiş ve fıkra hükmüne göre; Başbakanlık ve Bakanlıkların ve bunlara bağlı Müsteşarlık, Genel Müdürlük ve Bakanlıkların kurum merkezlerindeki disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurullarında görev yapmak üzere, hakkında disiplin soruşturması yürütülen Devlet memurunun üyesi olduğu sendikanın temsilcisi de bulunur. Her bir disiplin ve yüksek disiplin kurulunda görevlendirilen temsilci ilgili sendika tarafından önceden bildirilir. Bu şekilde üyesi çift sayıya ulaşan kurullarda oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın kararına itibar edilir.

İl Disiplin Kurulları ise, Valinin veya görevlendireceği Vali Yardımcısının başkanlığında, İl Hukuk İşleri Müdürü, Defterdar, Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Müdürü, Tarım Müdürü ile Bayındırlık Müdüründen oluşturulmaktadır.

## **b. Yetkileri**

Disiplin kurullarının yetkileri 657 sayılı Kanununun 126. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasına göre; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde valiler tarafından, Devlet memurluğundan çıkarma cezası, amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasına göre ise; disiplin kurulu ile yüksek disiplin kurulunun ayrı bir cezayı tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya ret eder. Ret halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.

Danıştay 5. Dairesi, 08.04.1976 tarih, E.75/3037, K.76/1837 sayılı kararıyla kademe ilerlemesinin durdurulması cezasında disiplin kurullarına tanınan yetkinin atamaya yetkili amire düşünce bildirmeye sınırlı bir yetki olduğu, asıl ceza verme yetkisinin atamaya yetkili amire ait bulunduğu gerekçesinden hareketle doğrudan kurul tarafından ceza verilmesi işlemini hukuka aykırı bulmuştur.<sup>227</sup>

Yüksek Disiplin Kurulları kendisine intikal eden dosyalarla ilgili olarak özlük dosyalarını ve diğer evrakları incelemeye, ilgili kuruluşlardan bilgi almaya tanık ve bilirkişi dinlemeye, keşif yapmaya ya da yaptırmaya yetkilidirler. Bu yetkilerine dayanarak, memurluktan çıkarma cezalarına ilişkin dosyanın kurula tevdiinden itibaren 6 ay içinde karar vermek durumundadırlar.<sup>228</sup>

Disiplin cezası vermeye yetkili makam, disiplin suçunun gerektirdiği asıl ceza bakımından tespit edilir. Disiplin suçunun gerektirdiği cezadan daha hafif bir ceza verilmesi durumunda dahi, yetkili makam asıl ceza bakımından tayin olunur.<sup>229</sup> Disiplin kurullarının, disiplin üstünün önerdiği cezadan başka bir ceza tayinine yetkisi

---

<sup>227</sup> Bkz. Sağlam, s. 183

<sup>228</sup> İğdeler, s. 19

<sup>229</sup> Gözler, s. 643

yoktur. Disiplin kurulları önerilen cezayı, ya kabul eder ya reddeder. Red halinde, atamaya yetkili üst daha hafif başka bir disiplin cezası vermekte serbesttir.<sup>230</sup>

Yüksek disiplin kurulu, disiplin yaptırımı olarak Devlet memurluğundan çıkarma yaptırımı konusunda karar verme yetkisini herhangi bir kişi, kurum ya da komisyona devredemez. Bu sonuncular tarafından tesis edilecek işlemler icazet yoluyla da geçerli hale getirilemez. Çünkü idare hukukunda yetkisizlik asıl, yetkili olmak istisnadır ve yetki kuralları kamu düzenine ilişkindir. Devlet memurluğundan çıkarma konusunda yüksek disiplin kuruluna ait yetkinin devri bu yüzden mümkün değildir.<sup>231</sup>

### **c. Görevlerin Kapsamı**

Disiplin kurullarının görev alanlarına ilişkin hükümler Yönetmeliğin 8. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Başbakanlık ve Bakanlıklar ile bunların bağlı kuruluşlarında görevli memurların kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri memurların bağlı oldukları kurumların yüksek disiplin kurulları karara bağlayacaklardır. Ancak, bu kurumların illerde görevli memurlarından Bakanlar Kurulu Kararı veya ortak kararlarla atananlar dışındakilerin aynı disiplin cezası ile ilgili işleri hakkında karar verme yetkisi ilgili il disiplin kuruluna aittir.

İllerde Milli Eğitim Bakanlığına bağlı teşkilatta görevli öğretmen, yönetici, uzman ve uzman yardımcısı ile gezici öğretmenlerin kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri hakkında karar verme yetkisi ise ilgili İl Milli Eğitim Disiplin Kuruluna ait bulunmaktadır.

Bu kurumlarda görevli memurlara ilişkin Devlet memurluğundan çıkarma cezası hakkında bunların bağlı buldukları kurumların Yüksek Disiplin Kurullarınca karar verilir.

İl Özel İdarelerinde, belediyelerde bu kurumların kurdukları birliklerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda görevli memurların kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri ilgisine göre özel idare, belediye veya birlik disiplin

---

<sup>230</sup> Gözübüyük, s. 240

<sup>231</sup> Sancakdar, ss. 286–287

kurulunca incelenip karara bağlanmaktadır. Bu kurumlarda görevli memurların Devlet memurluğundan çıkarma cezası ile ilgili işleri, İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu tarafından karara bağlanır. Büyükşehir belediyelerinde çalışan memurlar hakkında Devlet memurluğundan çıkarma cezası verme yetkisi ise, Büyükşehir belediyesi yüksek disiplin kuruluna aittir.

Başbakan, Bakanlar ve en üst disiplin amirlerince doğrudan verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı ilgili memurlarca yapılan itirazlar cezayı veren amirin esas görev yerindeki disiplin kurulunca karara bağlanmaktadır.

İllerde Milli Eğitim Bakanlığına bağlı teşkilatta çalışan öğretmen, yönetici, uzman ve uzman yardımcısı ile gezici öğretmenlerin, kaymakam ve valilerce verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itirazlar, İl Milli Eğitim Disiplin Kurullarınca karara bağlanmaktadır.

Devlet Bakanlıklarında görevli memurların disiplin işleri, Başbakanlığın yetkili kurulunca görülür. Kefalet sandıkları, döner sermayeli kuruluşlar ve kanunlarla kurulan fonlarda görevli memurların disiplin işlerinde, bu kuruluşların bağlı veya ilgili oldukları kurumlardaki kurullar yetkili kılınmıştır.

Sekizinci maddenin son fıkrasında ise, özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili kurullarla ilgili hükümlerinin saklı olduğu belirtilmektedir.

657 sayılı DMK'nun 126. maddesinin son fıkrasında da, "Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır" denilerek, özel kanunlarında bu yönde düzenleme bulunan kurumların disiplin amir ve kurullarına ilişkin hükümlerinin geçerliliklerini hükme bağlamıştır.

#### **d. Çalışmalarına İlişkin Esaslar**

Kurulların çalışma esaslarına ilişkin düzenlemeler Yönetmeliğin 9-15. maddelerinde bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre; toplantı gündeminin düzenlenip ilgililere dağıtılması, toplantının belirli gün, saat ve yerde yapılması, Kurul çalışmalarının gereği gibi yürütülüp sonuçlandırılması Başkan tarafından sağlanır. Kurullarda raportörlük görevi Başkanın görevlendireceği bir üye tarafından yürütülür. Üyeler kendilerine havale edilen dosyaları en geç 7 gün içinde incelemek zorundadırlar.

Üç kişilik kurullar üye tam sayısı ile üye sayısı 3'ten fazla olan kurullar ise salt çoğunlukla toplanır. Kurulların başkan ve üyelerinin görev başında bulunmamaları halinde kurula vekilleri, seçimle gelenlerin yedekleri katılır. Kurulların başkanlarının kendilerine, eşlerine, ikinci dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve sıhrî hısımlarına, disiplin cezası verilmesini teklif ettikleri, disiplin soruşturmasını yaptıkları veya atanmasına yetkili oldukları memurlara ait işler nedeniyle toplantılara katılamamaları halinde başkanlık görevi en kıdemli üye tarafından yürütülür. Belirtilen sebeplerle toplantılara katılamayan üyeler toplantı yeter sayısının tespitinde göz önünde bulundurulmaz.

Disiplin kurulları kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işlerde soruşturma dosyasını aldıkları tarihten itibaren, uyarma ve kınama cezalarına karşı yapılan itirazlar ile ilgili işlerde itiraz dilekçesi ile cezaya ilişkin karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren 30 gün içinde kararlarını verirler. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili kararlar, soruşturma dosyasına göre verilir.

Amirlerin Devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkin talepleri, soruşturma dosyasının memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren en geç 6 ay içinde karara bağlanır. Yüksek disiplin kurulları kendilerine intikal eden dosyaların tetkiki sırasında gerekli gördükleri takdirde ilgilinin özlük dosyasını ve her türlü evrakı incelemeye, kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya yetkilidirler.

Kurullarda raportörün açıklamaları dinlendikten sonra işin görüşülmesine geçilir. Konunun aydınlandığı ve görüşmelerin yeterliliği sonucuna varılınca oylama yapılır. Kurullar oy çokluğu ile ve açık oyla karar verirler. Oylamada çekimser kalınamaz. Başkan oyunu en son kullanır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılır. Karar başkan tarafından açıklanır. Karar özeti üyeler tarafından imzalanan bir tutanakla tespit edilir.

Kararlar, karar tarihini izleyen 7 gün içinde, gerekçeli olarak ve oybirliği veya oyçokluğu ile alındığı da belli edilmek suretiyle raportörler tarafından yazılır. Başkan ve üyelerce imzalanır. Karşı oy kullananların görüşlerine kararda yer verilir.

Disiplin amirlerince verilen disiplin cezaları bu amirler, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası atamaya yetkili amirler ve memuriyetten çıkarma cezasına ilişkin yüksek disiplin kurulu kararı da kurul başkanı tarafından en geç kararların verildiği tarihi izleyen 15 gün içinde ilgililere tebliğ edilir.



## 2. Kurullarda Görevlendirilemeyecek Olanlar

Yönetmeliğin 5. maddesi kimlerin kurullarda görevlendirilemeyeceğini düzenlemiştir. Buna göre; haklarında aylıktan kesme veya daha ağır disiplin cezası uygulanmış olanlar, 657 sayılı Kanununun 133. maddesi hükümlerine göre disiplin cezaları özlük dosyasından silinmiş olsa bile disiplin kurullarında ve yüksek disiplin kurullarında görevlendirilemezler.

Devlet Memurları Kanununa göre aylıktan kesme yaptırımından daha ağır yaptırım kademe ilerlemesinin durdurulmasıdır. Bir kısım özel kanunlarda ise aylıktan kesme yaptırımından sonra gelen yaptırımlar daha ağır yaptırım olarak değerlendirilmektedir. Örneğin hâkim ve savcılar için kınama (dikkat edilirse aylıktan kesmeden daha ağır bir yaptırım), kademe ilerlemesinin durdurulması, derece yükselmesini durdurma, yer değiştirme yaptırımlarından söz edilebilir.<sup>232</sup>

Gerek 657 sayılı Kanun, gerek ise diğer özel kanunlarda yer alan aylıktan kesme cezasından sonra gelen herhangi bir ceza ile cezalandırılanların, bu cezaların belli bir süre sonra özlük dosyalarından silinmeleri halinde bile, disiplin kurullarında görevlendirilebilmeleri mümkün değildir.

Ancak, almış oldukları disiplin cezaları çıkarılan disiplin affı kanunları ile kaldırılmış bulunan memurların disiplin kurullarında görevlendirilmelerinde herhangi yasal bir engel bulunmamaktadır.

Danıştay 1. Dairesi'nin konuya ilişkin 09.12.1997 tarih ve E.1997/134, K.1997/173 sayılı kararlarında da, hakkındaki disiplin cezası disiplin affı ile kaldırılan memurların disiplin kurullarında görevlendirilebilecekleri belirtilmiştir.<sup>233</sup>

## 3. Kurullara Katılamayacak Olanlar

Kurullara katılamayacak olanlara ilişkin düzenleme Yönetmeliğin 6. maddesinde yapılmıştır. Maddedeki hükümler gereğince, disiplin kurullarının başkan ve üyeleri; kendilerine, eşlerine, ikinci dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve sıhrî hısımlarına, disiplin cezası verilmesini teklif ettikleri, haklarında disiplin

---

<sup>232</sup> Sancakdar, s. 283

<sup>233</sup> Bkz. Güçlü, s. 413

soruşturmasını yaptıkları veya atanmasına yetkili oldukları memurlara ait işlerin görüşülüp karara bağlanmasında disiplin kuruluna katılamazlar.

Danıştay 5. Dairesi vermiş olduğu 18.03.1976 tarih ve E.1974/10222 ve K.1976/1267 sayılı kararında, disiplin soruşturması yapan kişinin disiplin kurulunda görevlendirilemeyeceğine karar vermek suretiyle bu kuralı uygulamıştır.<sup>234</sup>

SANCAKDAR, kurul toplantılarına katılımın bir görevlendirme işlemi olduğunu ancak düzenleme ile kurul toplantılarına katılmama sonucunu doğuran hukuki bir engelden bahsetmektedir. Bu engel de, hakkında karar verilecek kişiye menfaat yakınlığı veya menfaat uyumsuzluğu nedeniyle tarafsızlığın yitirilebileceği endişesidir. Böyle bir duruma rağmen kurula katılmışsa kötü emsallerin önlenmesi amacıyla kurul kararının geçersiz sayılması gerekmektedir.<sup>235</sup>

Kanaatimce de, menfaat ortaklığı veya menfaat uyumsuzluğu bulunan durumlarda kurul üyelerinin bu tür etkileşim içerisinde buldukları kişilerle ilgili kurul toplantılarına katılmamaları gerekmektedir. Katılım durumunda, kuruldan çıkacak kararın objektifliği konusunda şüpheler söz konusu olacaktır.

### **C. Disiplin Amir ve Kurullarının Karar Verme Süreleri**

657 sayılı Kanununun 128. maddesinde, hangi disiplin cezalarında ne kadar süre içerisinde karar verileceği düzenlenmektedir. Buna göre, disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadırlar. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir. Memurluktan çıkarma cezası için ise, disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami altı ay içinde bu kurulca karara bağlanır.

Aynı Kanununun 127. maddesinde ise zamanaşımı sürelerinden söz edilmektedir. Bir iç düzenleme olan 128. maddedeki sürelerin, zamanaşımı

---

<sup>234</sup> **Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu 9. Araştırma Raporu:** Disiplin Soruşturması Uygulamaları, [www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim](http://www.bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim) (Erişim T: 28.04.2010), s. 10

<sup>235</sup> Sancakdar, s. 284

sürelerinin hak düşürücü hükümleriyle bir ilgisi bulunmamaktadır. Nitekim Danıştay bir kararında, “Davacı belirtilen süre içinde yüksek disiplin kurulunca dosyanın incelenip karar verilmediğini ileri sürmektedir. Ancak, belirtilen süreler, yüksek disiplin kurulunun çalışma düzeni ile ilgili olup, bu süreler geçirilerek karar verilmesi dava konusu işlemi sakatlayıcı nitelikte değildir”<sup>236</sup> demiştir.

Kanunun 129. maddesi de 128. maddedeki sürelerin belirtilen bazı durumlarda aşılabileceğini düzenleyerek idareye takdir hakkı tanımıştır. İdare bu maddeyle ilgili süreleri kendi takdir yetkisi içinde değerlendirebilme yetkisine sahip olduğundan, bu sürelerin hak düşürücü süre olmadığı ortaya çıkmaktadır. İdare, ilgili kurumlardan bilgi ve belge alma, özlük dosyası düzenleme vb. nedenlerle daha uzun bir süreye ihtiyaç duyup, kararını oluşturur. Zaten Kanunun 128. maddesindeki “soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren” ibaresi bazı sürelerin başlangıç tarihini uzun bir zamana yayma sonucunu doğurmaktadır.

“Kanundaki süreler işgünü olarak belirtilmediğinden dolayı resmi tatil günlerinin de bu sürelere dâhil olması gerekmektedir.”<sup>237</sup>

Soruşturma veya dava sürecinin uzaması memurun çalışma verimini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu durum memur tarafından yürütülen hizmetlerin aksamasına, hizmet görenlerin memnuniyetsizliğinin artmasına ve sonuçta ilgili kamu kurumuna olan güvenin azalmasına yol açacaktır. Adaletin bir an önce tecelli etmesi ve kamu görevlilerinin moral ve motivasyonunun da dikkate alınarak, disiplin cezalarına ilişkin soruşturmaların sürüncemede bırakılmaması ve en kısa sürede sonuçlandırılmasına çalışılması gerektiği kanaatindeyim.

---

<sup>236</sup> **Danıştay 10. Dairesi, E.1979/8451, K.1980/1541**, Bkz. Mehmet Nadir Arıca, **Memur Suçları ve Soruşturma**, 1. Baskı, Şafak Matbaası, Ankara, 1990, s. 139

<sup>237</sup> Livanelioğlu, s. 48

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

#### VE

#### DİSİPLİN AFFI

### İ. DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI BAŞVURU YOLLARI

Devlet memurları, zaman zaman çalıştıkları kurumun düzenini bozan eylemlerde bulunabildikleri gibi, kendilerinden beklenen çalışma standartlarına uymadıkları durumlar da söz konusu olabilmektedir. Disiplin hukukuna aykırılık teşkil eden bu durumlara karşı uygulanan cezai müeyyidelerin disiplin amirlerince verilen şekliyle kalması ve sürdürülmesi, evrensel hukuk kurallarıyla bağdaşmaz. Bu nedenle, yine disiplin hukuku ile memurlara, haklarında uygulanan disiplin cezalarına karşı bir takım başvuru yolları imkânı sağlanmıştır. Bunlar; idari başvuru yolu olan itiraz ve yargıya müracaat etme yoludur. Ayrıca ülkemizin de daha sonra imzaladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Ek Protokollerin bir kısmının tanıdığı olduğu imkân çerçevesinde, iç hukukumuzda başvuru yollarının tüketilmesi şartıyla kişilerin doğrudan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde dava açmaları imkânı sağlanmıştır.

#### A. İtiraz

Devlet memurları hakkında uygulanan disiplin cezalarına karşı başvuru yollarından biri olan itiraz hakkındaki düzenlemeler 6111 sayılı Kanunla, 657 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerden önceki haliyle Kanunun 135. ve 136. maddelerinde yer almıştır.

Ancak, 657 sayılı Kanunun 135. maddesinde yer alan “Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz, varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılabilir. Aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.” yönündeki hükümler 6111/113 md. sayılı Kanunla değiştirilerek,

disiplin cezalarına karşı başvuru yolları konusunda yeni hükümler getirilmiştir. Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinde düzenlenen yeni hükümlere göre; “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 itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü halinde disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.”

Yine aynı Kanunla, DMK'nun 136. maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmış ve burada yer alan hükümler kısmen değiştirilerek 135. maddede düzenlenmiştir.

Yapılan yeni düzenleme ile birlikte, Devlet memurluğundan çıkarma cezası hariç diğer cezalar için itiraz imkânı sağlanmıştır. Önceki hükümlerde yer alan üst disiplin amirine itiraz imkânı kaldırılarak, itirazların disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kuruluna yapılması uygulaması getirilmiştir.

Eski düzenleme mevcut haliyle başvuran bakımından yeterli teminat sağlamamaktadır. İtiraz mercii de yine idarenin kendisi ya da onun bir parçasıdır.<sup>238</sup>

Bu durum adil bir karar vermek için sakıncalar barındırmakta olduğundan dolayı, disiplin cezalarına ilişkin itirazların doğrudan disiplin kurullarına yapılmasına ilişkin düzenlemelerin hak arama özgürlüğü açısından daha doğru olduğu ortadadır. Yeni düzenlemenin memur güvenliği ilkesi açısından da yerinde bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Çünkü eski düzenlemeye göre, uyarma ve kınama cezalarında, memur üst disiplin amirine itiraz edebilecek, bu itirazdan sonra arzu ettiği sonucu alamaz ise tekrar disiplin kuruluna başvuramayacaktır. Bunun yanında, üst disiplin amiri var iken bu mercie itiraz etmeyip, disiplin kuruluna gitmek mümkün değildir.<sup>239</sup> Yeni düzenleme ile birlikte, daha tarafsız olduğu varsayılan disiplin kurullarının itirazlar üzerine verecekleri kararlar ve itirazın kabulü halinde disiplin amirince cezanın tamamen kaldırılması veya hafifletilmesine ilişkin yeni kararların Devlet memurları nezdinde kabul edilebilirliği artacaktır.

---

<sup>238</sup> Sancakdar, s. 318

<sup>239</sup> Halil Memiş, “657 sayılı Kanunda yer Alan Disiplin Suçlarına İtiraz, Yargı Denetimi ve Bir Öneri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1 Ocak 1999, s. 21

Disiplin amirliği sıfatı ile itiraz makamı sıfatı birleştirilemez. Diğer bir ifadeyle, bir kişi veya kurul hem disiplin cezasını veren hem de o disiplin cezasını itiraz üzerine inceleyen durumunda olamaz. Adil yargılanma hakkı ve ilkesi buna engeldir. Bu nedenle disiplin cezasını veren kişiye veya kurula itirazda bulunulamaz.<sup>240</sup> Bu yzden Yksek Disiplin Kurulunca verilen Devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkin olarak yeni dzenlemede itiraz yolunun bulunmaması yerindedir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı itiraz sz konusu olmayıp doğrudan yargıya müracaat edilebilecektir.

Devlet memurlarının kendilerine verilen disiplin cezalarına karşı itirazda bulunabilecekleri süre, kararın kendilerine tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Bu süre içinde itiraz edilmez ise verilen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermek zorundadırlar.

Disiplin kurullarının itirazı kabul etmeleri halinde, disiplin amirleri kararlarını gözden geçirerek verdikleri cezayı hafifletebilecekleri gibi tamamen de kaldıracırlar.

Değişiklikten önce DMK'nun 135. ve 136. maddelerinde yer alan hükümlere göre, disiplin amirlerince verilen disiplin cezalarına karşı itiraz yoluna müracaat edilmesi halinde, itiraz mercileri kararları gözden geçirerek verilen cezayı aynen kabul edebilecekleri gibi cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldıracılabilmekteydiler. Kanunun 135. maddesiyle yapılan yeni dzenlemeye göre ise, disiplin kurullarınca itirazın kabul edilmesi halinde, cezanın hafifletilmesi veya tamamen kaldırılması yetkisi cezayı veren disiplin amirine tanınmıştır. Disiplin kurullarının yetkisi sadece itirazın kabulü veya reddi ile sınırlandırılmıştır.

## **B. Yargı Yolu**

Devlet memurları hakkında uygulanan disiplin cezalarının yargıya götürülmesine ilişkin Anayasal hüküm, Anayasa'nın 129. maddesi ile dzenlenmiştir.

Anayasa'nın bazı maddelerinin değiştirilmesine imkân sağlayan 5982 sayılı Kanun<sup>241</sup> ile birlikte, bütün disiplin cezalarına yargı yolu açılmıştır. Anayasa'nın 129.

---

<sup>240</sup> Taşkın, s. 344

<sup>241</sup> Resmi Gazete, Tarih: 13.05.2010, Sayı: 27580

maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, “Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” hükmü değiştirilerek Devlet memurlarına uygulanan bütün disiplin cezalarına karşı yargı denetimi sağlayan ve yine Anayasa’nın 129. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan (Değişik Fıkra:7.5.2010, 5982/13) “Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz” hükmü getirilmiştir.

Bu değişikliğe paralel olarak 6111 sayılı Kanunla, 657 sayılı Kanunun itiraz ve yargı yoluna başvurmayı düzenleyen 135. maddesinde de köklü değişiklikler yapılarak, bütün disiplin cezalarının yargıya götürülmesini sağlayan uygulama başlatılmıştır.

Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinin son fıkrasında yer alan, “Disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir” hükmü ile birlikte, disiplin mevzuatında önemli bir sorun çözümlenmiş ve idare ile müeyyide uygulanan memur arasında ortaya çıkan ihtilaflarda yargıya gidilmesi sağlanarak, hak arama özgürlüğünün kullanılması ve memur güvenliği gibi konularda yapılan eleştiriler sona erdirilmiştir.

Disiplin cezalarına karşı yargıya başvurma usulüne ilişkin düzenlemeler 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda<sup>242</sup> yer almaktadır. İYUK’un 7. maddesinin birinci fıkrasına göre, disiplin cezalarına karşı cezaların tebliğini izleyen günden itibaren 60 gün içinde dava açılması gerekir. Yetkili mahkeme, kamu görevlisinin görevli bulunduğu yer İdare Mahkemesidir.<sup>243</sup> 60 günlük süre içinde yargı yoluna gidilmemesi halinde süre kesinleşir. Dava açılmasından sonra, idare mahkemesi dava dilekçesinin bir örneğini muhatabına tebliğ etmekte ve bunu izleyen 30 gün içinde de muhatabın cevap verme, savunma yapma, belge sunma gibi işlemleri ilgili mahkeme nezdinde ikmal etmesi gerekmektedir. Memurun bu şekilde vereceği cevaba idarenin de cevap vermesi ile dava dosyası tamamlanmış olur ve mahkeme kararını verir.<sup>244</sup>

Disiplin cezaları için idari itiraz yoluna başvurulmuş ve itiraz merciince itiraz reddedilmiş olsa bile yargı yoluna müracaat edilebilmesi mümkündür. Ancak disiplin kuruluna itiraz yoluyla müracaat edilmiş olması dava açma süresini kesmez ve

---

<sup>242</sup> Resmi Gazete, Tarih: 20.01.1982, Sayı: 17580

<sup>243</sup> Akgüner, ss. 212-213

<sup>244</sup> Arıca, Rehber, s. 525

durdurmaz. Bu nedenle idari itiraz yoluna başvuran kişinin yargı yolu hakkını kaybetmemesi için cezanın tebliğinden itibaren 60 gün içinde dava açması gerekmektedir.

Danıştay 12. Dairesi; "657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinde Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itirazın varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılabileceği, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Dosyanın incelenmesinden, dava konusu işlemin davacıya 31.7.2000 tarihinde tebliğ edildiği, davacının bu cezaya karşı 2.8.2000 günü itiraz ettiği ve itiraza idarece cevap verilmemesi üzerine Dairemizin 2003/1203 esas sayılı dosyasından anlaşılacağı üzere 4.12.2000 tarihinde disiplin cezasının iptali için dava açıldığı anlaşılmaktadır. 2577 sayılı Yasanın 11. maddesiyle getirilen başvuru hakkı, idari işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi amacına yönelik olduğundan, disiplin cezasıyla ilgili özel düzenlemede aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya Devlet memurluğundan çıkarma cezaları için itiraz yolunun düzenlenmemesi, itiraz olursa bile cezanın kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi söz konusu olamayacağından, sayılan disiplin cezalarına karşı doğrudan dava açılması gerekmektedir. Olayda davacıya, 31.7.2000 tarihinde tebliğ olunan disiplin cezasına karşı yapılan itirazın işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmayaacağı, dolayısıyla dava konusu işlemin tebliğ edildiği 31.7.2000 tarihini izleyen günden itibaren atmış günlük süre geçirildikten sonra 4.12.2000 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu açıktır. Bu durumda, dava açma süresi geçirildikten sonra açılan davanın 2577 sayılı Yasanın 15/1-b maddesi uyarınca süre aşımı nedeniyle reddi gerekirken dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir"<sup>245</sup> hükmünü içeren kararıyla itiraz merciine süresinde itiraz edilse bile, 60 günlük dava açma süresinde idari yargıda dava açılmaması halinde yargı yoluna başvurulamayacağını karara bağlamıştır.

Açılan davanın idari yargı kararıyla reddedilmesi halinde, idare tarafından yeni bir işlem tesis edilmesine gerek yoktur. Davanın kabul edilerek verilen disiplin cezasının iptal edilmesi halinde ise, verilen cezaya ilişkin her türlü hukuki durum cezanın verildiği dönemden önceki haline döner.

---

<sup>245</sup> Danıştay 12. Dairesi, 17.02.2006 Tarih, E:2003/873, K:2006/473, Bkz. Güçlü, ss. 409-410



Verilen iptal ya da yürütmeyi durdurma kararı üzerine disiplin cezasına ilişkin olarak ilgilinin özlük dosyasında yer alan kayıtlar çıkarılır. İptal kararına konu disiplin cezasının ilgili bakımından doğurduğu diğer sonuçlar da ortadan kaldırılır. Örneğin aylıktan kesme cezasında kesilen aylık davacıya ödenir. Yapılmayan kademe ilerlemesi yapılır. Meslekten veya memuriyetten çıkarılan memur göreve başlatılarak, görevden ayrı kaldığı sürece alamadığı aylık ve diğer özlük hakları ödenir ve bu süreye ilişkin derece ve kademe terfileri yapılır.<sup>246</sup>

2577 sayılı İYUK'un 28. maddesinde yer alan hüküm gereğince; idare iptal edilen ya da yürütmenin durdurulması yönündeki yargı kararını en geç 30 gün içinde işleme koymak ve yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesis etmek zorundadır. Yargı kararlarının gereklerini süresinde yerine getirmeyen idare ve konuya ilişkin yetkili görevliler maddi ve manevi tazminat cezalarıyla yüz yüze kalabileceklerdir.

Anayasanın Hak Arama Hürriyeti başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrasında yer alan, "(Değişik: 3.10.2001–4709/14md.) Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir" hükmü doğrultusunda 5982 sayılı Kanunla Anayasa'nın 129. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, bütün disiplin cezalarına yargı yolunun açılmış olması, memur güvenliği ilkesine uygun bir düzenleme olup, idarenin keyfi ve tarafsızlık ilkesine aykırı bir şekilde işlem tesis etmesine karşı memuru koruyan bir düzenleme olmuştur.

Bu yönüyle değerlendirildiğinde, gerek doktrinde gerekse uygulamada eleştiri konusu edilen bir sorun giderilmiş ve Devlet memurları açısından disiplin hukukunda da yerini alan önemli bir kazanım elde edilmiştir denilebilir.

Ancak, yargının ağır iş yükü nedeniyle davaların uzaması yüzünden mağduriyetleri artan memurların sorunlarının daha çabuk çözümüne yönelik bir uygulama olarak; Yüksek Disiplin Kurullarınca verilen Devlet memurluğundan çıkarma cezasının dışındaki disiplin cezaları için itiraz yolunun zorunlu tutulması, yargı yolunun ise sadece itiraz üzerine itiraz merciince verilen karara rağmen sorununa çözüm bulamadığını düşünen memurlar için açık tutulması düşünülebilir. Bu durumda süresinde itiraz yoluna müracaat edilmemesi halinde artık yargı yoluna başvurulması hakkı kullandırılmamalıdır. Sorunların önemli ölçüde itiraz yoluyla

---

<sup>246</sup> Sağlam, s. 238

çözömlenebileceği dikkate alındığında, bu uygulamanın yargının iş yükünü önemli ölçüde azaltacağı ve yargıya giden sorunların da daha kısa sürede sonuçlandırılması için fayda sağlayacağı ortadadır.

### **C. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine Başvuru Yolu**

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvuru yolunu açan düzenlemeler Anayasa'nın 90. maddesinde yer almaktadır. Bu maddede yer alan hükme göre; "Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. (Ek cümle: 7.5.2004, 5170/7 md.) Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır" denilmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 1953 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 1954 yılında TBMM tarafından kabul edilmesiyle birlikte bu tarihten sonra iç hukukumuzun bir parçası haline gelmiştir. Türkiye, 1987 yılında Komisyonun, 1989 yılında da 22. 01. 1990 tarihinden geçerli olmak üzere Divan'ın zorunlu yargı yetkisini kabul etmiştir.

01. 11. 1998 tarihinde yürürlüğe giren Ek- 11 nolu protokol ile Komisyon ve Divan'ın yerine tam zamanlı çalışan tek bir Mahkeme kurulmuş ve Bakanlar Komitesinin yargısal görevi ortadan kaldırılmıştır.

Sözleşmede tanınan hakların taraf devletlerden biri tarafından ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan gerçek kişi, iç hukuk yollarını tükettikten sonra Komisyona başvurabilmekte ve Komisyon başvuruyu kabul ettiği takdirde, Bakanlar Komitesi vasıtasıyla konuyu İnsan Hakları Mahkemesine intikal ettirmekte idi. Daha sonra yapılan değişlikle, kişilerin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde doğrudan dava açabilmesine imkân sağlanmıştır.<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> Livanelioğlu, ss. 106-107

Bireysel başvuru, sözleşmedeki haklardan herhangi birinin sözleşmeye taraf devletlerden biri tarafından ihlal edilmesi halinde mağdur olan kişilerin başvurabilecekleri milletlerarası bir hak arama yoludur. Bireysel başvuru, iç hukuk yollarının yerine geçmez, bu yol tali bir yargı yoludur. Bu davalarda, hakkında dava açılan sözleşmeye taraf olan devletlerdir. Diğer gerçek veya tüzel kişilere karşı bu yolla dava açılmaz.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde herkesin kişi özgürlüğüne ve güvenliğine hakkı olduğu, maddede belirtilen haller ve Kanunda belirlenen yollar dışında hiç kimsenin özgürlüğünden yoksun bırakılmayacağı, işbu Sözleşme ve Protokollerinde tanınan hakların Yüksek Sözleşmeci Taraflarından biri tarafından ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan her gerçek kişinin Mahkemeye başvurabileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, Yüksek Sözleşmeci Tarafların bu hakkın etkin bir şekilde kullanılmasına hiçbir surette engel olmamayı taahhüt ettiklerini, Uluslararası Hukukun genel olarak kabul edilen prensiplerine göre ancak iç hukuk yollarının tüketilmesinden sonra ve kesin karardan itibaren altı aylık süre içinde Mahkeme'ye başvurabileceği hüküm altına alınmıştır.<sup>248</sup>

Disiplin cezalarının bireysel başvuru yoluyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne götürülmesine imkân sağlayan hükümler, bu konuda temel niteliğe sahip olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6. maddesinde yer almaktadır. Bu maddede yer alan hükümler medeni ve cezai nitelikli davalarla ilişkili olmakla birlikte idari davalar bu iki tür uyuşmazlığa dâhil olduğu oranda değerlendirilmiş fakat doğrudan 6. madde içinde yer almamıştır. Bununla birlikte Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi memurlar bakımından dolayı bir şekilde Divanın verdiği yoruma dayalı kararlar ile belli oranda uygulama alanı bulmaktadır.<sup>249</sup>

*Kamu personeliyle devlet arasında statü ilişkisinin sonucu olarak ortaya çıkan disiplin cezalarına ilişkin davalar kural olarak adil yargılanma hakkına ilişkin 6. madde kapsamında kabul edilmemektedir. Ancak AİHM, sahip olduğu otonom yorum yetkisinin sonucu olarak mümkün olduğu ölçüde genişletici yoruma başvurmakta ve kimi idari ve disiplin davalarını 6. madde kapsamında bulunan medeni veya cezai alana ilişkin davalar içinde görebilmektedir. Yine Mahkeme, disiplin cezalarına ilişkin ihlal iddialarında sözleşmenin diğer maddeleri yönünden de*

<sup>248</sup> İnal ve Köse, s. 330

<sup>249</sup> Sancakdar, s. 354; Daha geniş bilgi için bkz. Sancakdar, ss. 353–374; Taşkın, ss. 351–364; Gözübüyük, ss. 492–495

*inceleme yapmaktadır. Bu bakımdan AİHM'nin disiplin cezaları bakımından –mutlak nitelik taşımasa bile- belli ölçüde bir başvuru yolu niteliği taşıdığıını söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>250</sup>*

Devlet memurları hakkında uygulanan disiplin cezalarının, AİHS'nde yer alan temel hak ve özgürlükleri ihlal ettiğinin iddia edilebilmesi, sözleşmenin 5. ve 6. maddelerinde yer alan kişi güvenliğini ve adil yargılanma hakkını düzenleyen maddeleriyle sınırlı olacak şekilde söz konusu edilebilecektir.

Bu nedenle kural olarak, disiplin cezalarına muhatap olan memurların da bu dava yoluna başvurabilecekleri söylenebilir.

### **III. DİSİPLİN CEZALARININ AFFI**

#### **A. Disiplin Affının Niteliği ve Sonuçları**

Kurum düzenine aykırı davranışlar sergileyen memurlara, disiplin mevzuatında verilen cezalar zamanla bu memurların çalışma heyecanlarını kaybetmelerine, gelecekle ilgili olumlu beklentilerini yitirmelerine yol açar. Bu durum, bu memurların çalışma disiplini üzerinde olumsuz etkiler yaparak onların kurum içinde sorunlu birer kişi haline gelmelerine yol açmaktadır. Diğer çalışma arkadaşlarına da kötü örnek ve emsal oluşturan bu memurların tekrar kazanılması ve bunlara yeni bir fırsat verilebilmesi amacıyla zaman zaman disiplin afları söz konusu olmuştur.

Disiplin cezalarının affının temel sebeplerinden biri olarak, cezaların affına, ertelenmesine veya infazına ilişkin kanunların sıklığı gösterilmektedir. Toplum vicdanını rahatsız eden suçlardan mahkûm olanların affedilmesi karşısında, daha hafif olarak nitelenen disiplin cezalarının affedilmemesi adalete aykırı kabul edilmektedir. 4455 sayılı Kanunun görüşülmesi sırasında açıklanan görüşlerden ve aynı konuda verilen kanun tekliflerinin gerekçelerinden, ülkemizde çıkarılan afların, disiplin cezalarının affını da adeta zorunlu kıldığı anlaşılmaktadır.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> Sağlam, s. 244

<sup>251</sup> Turan Yıldırım, "Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı", Anayasa Yargısı No:18, **AnayasaMahkemesi'nin 39. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler**, Ankara, 2001, ss. 443-444

Disiplin cezalarının affına ilişkin af kanunları, böyle bir cezaya sebep olmuş veya olabilecek bütün fiilleri affeder. Aftan sonra bu fiillerden dolayı herhangi bir soruşturma yapılması mümkün değildir. Çünkü af disiplin suçunu ortadan kaldıran bir mahiyete sahiptir.

Disiplin cezalarına bağlı olarak ortaya çıkan bütün sonuçların da, affa birlikte ortadan kalktığı kabulü ile bu yolda uygulama yapılması gerekir. Danıştay tarafından konuya ilişkin olarak bu doğrultuda verilen kararlar bulunmaktadır. Örneğin, davacıya verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası nedeniyle yapılmamış olan kademe ilerlemesinin yapılması, aynı şekilde affa uğramış olan cezaların tekerrür uygulamasında da dikkate alınmaması, alınan bir kısım disiplin cezalarına bağlı olarak ortaya çıkan kısıtlılıklarında (üst göreve atanamama, görevde yükselmeme, bazı mali haklardan yoksun bırakılma gibi) sona ermesi gerekir<sup>252</sup> diyerek, affın içerik olarak işlenmiş olan suç bütünü sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırdığını belirtmektedir.

Af kanununun yürürlüğe girdiği tarihte henüz disiplin cezası verilmemiş ise, disiplin soruşturması devam ettirilmez. Soruşturmaya başlanmamış ise bu tarihten sonra başlanması da mümkün değildir. Soruşturmanın tamamlanıp disiplin cezasının verilmesinden sonra, af kanununun yürürlüğe girmesi halinde de hükümlenen disiplin cezası ortadan kalktığı gibi bu cezaya ilişkin bütün sonuçlar da ortadan kalkar.

TBMM'nce çıkarılan genel afların disiplin cezalarını da etkileyip etkilemediği hususu da önemlidir. Disiplin cezalarının genel cezalardan en büyük ayrılıklarından biri af kapsamına girmemesi yönündedir. Ancak kanun koyucu af kanunlarına bu yolda hüküm koymaya yetkilidir. Af kanunuyla suç niteliği kaldırılan eylemden dolayı disiplin cezası verilmişse bu ceza kalkar. Kanaatimce af kanununda açık bir hüküm bulunmuyorsa disiplin cezaları af kapsamına girmemelidir.<sup>253</sup>

GAND da bu konuda; disiplin cezaları için özel af kanunları çıkarılabileceği gibi, çıkarılan genel af kanunlarında da bu cezalara ilişkin düzenlemelerin yer alabileceğini ve genel af kanununda affın disiplin cezalarına etkisi konusunda hiçbir düzenlemenin yer almaması halinde affın disiplin cezalarına herhangi bir etkisinin olmayacağını kabul edilmesi gerektiğini belirterek, kanun koyucunun toplum menfaatinin gerektirdiği düşüncesi ile bazı fiiller nedeniyle uygulanan her türlü idari

---

<sup>252</sup> Bkz. Sağlam, s. 258

<sup>253</sup> Gelegen, ss. 235-236

cezanın tüm sonuçlarıyla birlikte ortadan kalktığına hükmetmesi halinde, disiplin cezalarının da affedilmiş olacağını belirtmektedir.<sup>254</sup>

Disiplin afları genel olarak, suç işleyen, hata yapan memurların tekrar kazanılması, yeniden motive olan memurun sorunlu bir kişi olmaktan kurtarılarak kurum verimliliğinin artırılması amacıyla çıkarılmaktadır. Bu anlaşılabilir olmakla birlikte, süreklilik kazanan af müessesesinin memurlarda beklentiler yaratarak kurumun işleyişi ve hizmetlerin yürütülmesi üzerinde olumsuz etkiler bırakabileceği de bir gerçektir. Ayrıca, kanunlara ve kurum içi disipline uyarak çalışan memurlar üzerinde de olumsuz etkiler yapma riski de barındırmaktadır.

Bu nedenle, zaman zaman disiplin afları çıkarılacağına; memurların çalışma şartlarının iyileştirilmesi, sosyal ve ekonomik haklarının geliştirilmesi, sağlıklı bir kurumsal kültürün yerleştirilmesi ve hizmetiçi eğitimlerle memurların her yönden geliştirilmesi gibi tedbirlerin alınması halinde, hata yapan veya suç işleyen memur sayısı azalacağı gibi af kanunlarına olan ihtiyaç ve beklentiler de ortadan kalkacaktır. Memurların moral ve motivasyonunun artırılmasına yönelik alınabilecek tedbirlerden biri olarak af, başvurulacak en son tercih haline getirilmelidir.

## **B. Disiplin Affı Kanunları**

Disiplin suçu işleyen ve bu yüzden disiplin cezaları ile cezalandırılan Devlet memurlarının bu cezalarını ortadan kaldıran disiplin afları zaman zaman bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Disiplin cezası alan memurlar, aldıkları disiplin cezası sebebiyle yükselmelerinin ve yarışma sınavı sonucu elde edilen yurtdışı misyon koruma gibi cazip görevlere atanmalarının hukuken mümkün olmadığını bildiklerinden, çoğu zaman kapasitelerinin çok altında çalışmakta ve emsallerine kötü örnek olmaktadır. Bu nedenle, kanun koyucu cezalandırıldığı için yükselme ümidini kaybeden memurlardan azami verim elde etmek ve bu gibi memurları kuruma kazandırmak amacıyla zaman zaman disiplin cezalarını tüm sonuçlarıyla birlikte af

---

<sup>254</sup> Maurice Gand, "Umumi Af ve Disiplin Cezaları", Çev. Hakkı Demirel, **AÜHFD**, C: XI, S: 3-4, 1954, s. 112

etmektedir. Bu işlem memurlar ve diğer kamu görevlilerinin disiplin cezalarını kapsayan özel bir af çıkarılarak gerçekleştirilmektedir.<sup>255</sup>

Ülkemizde 1986 yılından bu yana yaklaşık yedi yılda bir disiplin affının çıktığını görmekteyiz. Bunlar; 1986 yılında çıkarılan 3249 sayılı Kanun,<sup>256</sup> 1992 yılında çıkarılan 3817 sayılı Kanun,<sup>257</sup> 1999 yılında çıkarılan 4455 sayılı Kanun<sup>258</sup> ile en son 2006 tarihinde çıkarılan ve bazı suçlardan dolayı verilen cezalar hariç diğer disiplin cezalarını tüm sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldıran 5525 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanundur.<sup>259</sup>

25.12.1985 tarihli ve 3249 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce işlenen fiiller nedeniyle memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında verilen disiplin cezaları bütün sonuçları ile birlikte affedilmiştir. Bununla birlikte, Devlet memurluğundan çıkarılmayı gerektiren disiplin cezaları ile yer değiştirme cezaları af kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca, affın ilgililere geçmiş süreler için parasal yönden herhangi bir talep hakkını doğurmadığı da hükme bağlanmıştır.

Kanunun 2. ve 3. maddelerinde af kapsamına giren disiplin suçları konusunda, disiplin soruşturmalarının devam ettirilmeyip işlemde kaldırılacağı, kesinleşen cezaların infaz edilmeyeceği ve müracaata gerek olmadan disiplin cezalarına ilişkin kayıtların sicil (özlük) dosyalarından çıkarılacağı belirtilmiştir. Yargı organlarında devam eden davalarla ilgili olarak da davalara devam edenlere ilişkin davaların sürdürülmesi, vazgeçenlere ilişkin olarak da, karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararlar verilerek dosyanın kapatılacağı, devam ettirilen davaların davacının aleyhine sonuçlanması halinde ise kanunla getirilen af hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. 5. madde ise af kapsamı dışında bırakılan personele ilişkin olup; bu hükme göre, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanununa tabi personel hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

18.06.1992 tarihli ve 3817 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun, aftan yararlanamayan disiplin suçlarının belirlenmesinde disiplin cezasının türünü değil, fiili esas alan bir düzenleme

---

<sup>255</sup> Durmuş, s. 293

<sup>256</sup> Resmi Gazete, Tarih: 03.01.1986, Sayı: 18977

<sup>257</sup> Resmi Gazete, Tarih: 07.07.1992, Sayı: 21277

<sup>258</sup> Resmi Gazete, Tarih: 03.09.1999, Sayı: 23805

<sup>259</sup> Resmi Gazete, Tarih: 04.07.2006, Sayı: 26218

yapmıştır. Kanunun 1. maddesinde af kapsamı dışında bırakılan fiiller sayılmıştır. Bu fiiller, yüz kızartıcı, şeref ve haysiyet kırıcı sayılan suçlar ile devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla sınırlandırılmıştır. Kanunda sayılan bu suçlar nedeniyle kurumla sürekli olarak ilişik kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezaları ile 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 68. maddesinin (e) ve (f) bentleri ile 69. maddesi gereğince verilen yer değiştirme ve meslekten çıkarma cezası alanlar af kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kanunun 3. maddesiyle kapsam dışı bırakılan personel belirlenmiş ve bu maddeye göre, bu Kanun hükümlerinin 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanununa tabi personel hakkında uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır.

28.08.1999 tarih ve 4455 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanunda da esas itibarıyla 3817 sayılı Kanuna paralel düzenlemeler yapılmış, bununla birlikte, mülga 2556 sayılı Hâkimler Kanununun 92. maddesinin 1, 2, 4 ve 6. fıkralarına göre verilen meslekten çıkarma cezaları af kapsamı dışında bırakılmıştır. Önceki kanunlarda kapsam dışı bırakılan personele ek olarak, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu ile 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa tabi personel de kapsam dışı tutulmuştur.

22.06.2006 tarih ve 5525 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun ise, Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla basit veya nitelikli zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı suçlar veya istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçları sebebiyle görevleriyle sürekli olarak ilişik kesilmesi sonucunu doğuran disiplin cezaları ile 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununun 68. maddesinin ikinci fıkrasının (e) ve (f) bentlerine göre verilmiş yer değiştirme cezaları ve 69. maddesine göre verilmiş meslekten çıkarma cezaları ile emniyet hizmetleri sınıfına dâhil personel ile çarşı ve mahalle bekçileri hakkında verilen meslekten çıkarma cezaları hariç olmak üzere kanun, tüzük ve yönetmelikler gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileri ile bu görevlerde bulunmuş olanlar hakkında 23.04.1999 tarihinden 14.02.2005 tarihine kadar işlenmiş fiillerden dolayı verilmiş disiplin cezalarını bütün sonuçları ile birlikte affetmiştir.



Bu Kanunla, 23.04.1999 tarihinden 14.02.2005 tarihine kadar işlenen ve af kapsamına giren disiplin cezalarının verilmesini gerektiren fiillerden dolayı, ilgililer hakkında disiplin soruşturma ve kovuşturması yapılamayacağı; devam eden disiplin soruşturma ve kovuşturmalarının işlemde kaldırılabacağı ve kesinleşmiş olan disiplin cezalarının uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu cezaların affının ilgililere geçmiş süreler için özlük hakları ve parasal yönden herhangi bir talep hakkını vermeyeceği belirtilmiş olup, ilgililerin müracaatına gerek kalmadan sicil (özlük) dosyalarında bulunan disiplin cezalarına ilişkin kayıtların hükümsüz kalacağı ve dosyalarından çıkartılacağı da hükme bağlanmıştır.

Kanunun 2. maddesinde ise, bu Kanun kapsamına giren ve 23.04.1999 tarihinden 14.02.2005 tarihine kadar işlenmiş fiillerden dolayı verilmiş olan disiplin cezalarına karşı bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce idari yargı mercilerine başvurmuş olanlardan, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde dosyanın bulunduğu yargı merciine müracaat etmek suretiyle davaya devam etmek istediklerini bildirmeyenlerin davaları hakkında, görülmekte olan davalarda davayı gören mahkemece karar temyiz edilmiş ise Danıştayca karar verilmesine yer olmadığına ve tarafların üzerlerinde bırakılmasına karar verileceği ve vekâlet ücretine hükmedilemeyeceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Bununla birlikte, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde davaya devam etmek istediklerini bildirenlerin davalarının görülmesine devam edileceği, davanın davacının aleyhine sonuçlanması halinde ise bu Kanunla getirilen af hükümlerinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Kanunun 3. maddesindeki düzenlemeler, önceki af kanunlarında yer alan düzenlemelere paralel olarak yapılmıştır. Bu maddeye göre 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu ile 357 sayılı Askeri Hâkimler Kanununa tabi olan personeller bu Kanunda yer alan hükümlerden faydalanamazlar.

Disiplin afları, hata yapan memurların kazanılması amacıyla çıkarılabilir. Ancak, bu amaca yönelik olarak çıkarılan aflar, memurlarda beklenti yaratacağı için idarenin işleyişini, kamu hizmetlerinin görülmesini aksatabilir. Yasalara, hizmetin gereklerine uyarak çalışan görevliler üzerinde olumsuz etki yapabilir. Hizmetten

yararlananlara da yansıyan bu olumsuzluklar, kamu düzenini bozacağından, disiplin affından kaçınmak gerekmektedir.<sup>260</sup>

Çok zorunlu olmadıkça af kanunları çıkarılmamalıdır. Ceza alan personelin kazanılması önemli olmakla birlikte, bu tür beklentiler nedeniyle suç işlemeye eğilim gösterenlerin caydırılması güçleşecek ve belki de aftan beklenen olumlu sonuçların tersine daha büyük disiplinsizlikler söz konusu olabilecektir. Yaklaşık yedi yılda bir çıkarılan af kanunları da aflardan beklenen olumlu sonuçların elde edilemediğini göstermektedir. Sık sık af kanunlarına ihtiyaç duyulması da üzerinde önemle düşünülmesi gereken sorunların varlığına işaret etmektedir.

Devlet memurlarının moral ve motivasyonunu sağlayıcı tedbirlerin alınması, çalışma şartlarının iyileştirilmesi, özlük haklarına ilişkin sorunların giderilerek personelin ekonomik sıkıntılardan kurtarılması ve hizmetiçi eğitimlerle personelin; mevzuat, halkla ilişkiler, iletişim ve sosyo-kültürel yönlerden geliştirilmeleri gibi tedbirler, disiplinsizliklerin azalmasında etkili olacak ve böylece af kanunlarının çıkarılmasına duyulan ihtiyaç da azalacaktır.

Disiplin cezalarına ilişkin hükümlerin, amirlerin takdir hakkını genişletici tarzda olmayıp memur güvenliği ilkesini de dikkate alarak sıkı kurallara bağlanması ve etkili bir şekilde uygulanmaları da hem adil bir uygulamayı sağlayacak, hem de memurlar üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip olacaktır. Disiplin amirlerinin de kurumlarında sürdürülebilir bir disiplin kültürü kurmaları ve tarafsız bir şekilde uygulamalarda bulunmaları halinde, disiplin cezalarına ve disiplin affı kanunlarına olan ihtiyaç azalacaktır.

---

<sup>260</sup> Yıldırım, ss. 448–449

## SONUÇ

Kamu hizmetlerinden beklenen verimin alınması ancak görevlerin belli bir düzen içerisinde sürdürülmesi halinde mümkün olmaktadır. Hizmetlerin yürütülmesine ilişkin standartların belirlenmesi, görevlerin hangi esaslara göre yürütüleceğinin bilinmesi, hangi fiil ve hallerin suç konusu olduğu ve bunlara uygulanacak müeyyideler bu düzenin birer bölümüdür.

Bir kurumda yürütülmekte olan görevlere ilişkin kuralların önceden belirlenmesi, hizmetlerin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde görülmesinin ön şartıdır. Yürütülmekte olan hizmetlerden beklenen faydanın en üst seviyeye çıkarılması da bu kuralların varlığı ile mümkündür. Disiplin ve disipline ilişkin hükümler de bu açıdan ele alındığında, kurum içi düzenin sağlanması ve sürdürülmesi için çok önemli işleve sahip olmakla birlikte, hizmetlerden beklenen amacın gerçekleştirilmesi için memur davranışlarının kontrol edilip belli bir düzen içerisinde tutulmalarında etkin düzenlemelerdir denilebilir.

Disipline ilişkin kuralların hukuksal dayanağı Anayasa, Kanun, Tüzük ve Yönetmeliklerdir. Anayasa, disiplin hukukuna ilişkin olarak kanunilik ilkesi, savunma ve yargı başlığı altında toplanabilecek düzenlemeleriyle uygulamaya yön vermiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu genel kanun olarak ayrıntılı hükümler getirmiş, özel kanunlar, tüzük ve yönetmeliklerle de bu alanda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan tüm düzenlemelere rağmen uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle doğan boşluklar da yargı mercilerince doldurulmaya çalışılmıştır.

Anayasa'nın 129. maddesinde yapılan değişiklikle, bütün disiplin cezalarına yargı yolu açılmış, 25.02.2011 tarih ve 27857 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6111 sayılı Kanunla; 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan disipline ilişkin hükümlerde de Anayasa'daki bu değişikliğe paralel düzenlemeler yapılarak gerek doktrinde gerekse idari yargı mercilerinde eleştirilen önemli bir husus gündemden çıkarılmış bulunmaktadır.

Memur güvenliğinin sağlanması ve adil bir yargılamanın herkes için vazgeçilemez bir hak olması nedeniyle, 6111 sayılı Kanunla disiplin hükümlerine ilişkin olarak yapılan bu değişikliklerin önemli bir boşluğu doldurduğu ve hak arama yolunu açtığı söylenebilir.

Bununla birlikte, yargıdaki ağır iş yükü nedeniyle yargılama sürecinin uzun zaman alması, disiplin cezası alan memurun mağduriyetini artırmakta, bazen büyük sosyal problemlere de neden olmaktadır. Bütün disiplin cezalarına yargı yolunun açık olması esas alınmakla birlikte, Devlet memurluğundan çıkarma cezası dışındaki disiplin cezaları için öncelikle itiraz yolunun zorunlu tutulması, yargı yoluna başvurma hakkının ise itirazın kesinleşmesini müteakip kullanılabilir bir hak olarak düzenlenmesi; hem yargının iş yükünü hafifleterek, yargıya götürülen sorunların daha kısa sürede sonuçlanmasını sağlayacak, hem de disiplin cezası alan memurun mağduriyeti daha da büyümeden sorun giderilebilecektir.

Diğer bir sorun da, kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin disiplin mevzuatında tam olarak karşılanmamış olmasına ilişkin eleştirilere neden olan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125. maddesinde yer alan “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir” hükmünün disiplin amirlerine tanıdığı geniş takdir hakkıdır. Memur güvenliği ilkesine de aykırı olan bu hükmün kötü niyetli amirlerce keyfi olarak kullanılabilme ihtimali, kamu düzenini bozucu bir tehlikeyi barındırmaktadır. Cezai müeyyide gerektiren fiil ve hallerin kanunda ayrıntılı olarak sayılması ve sadece kanunda yer alan eylemlerin cezalandırılması hukuk devleti ilkesine uygun bir düzenleme olacaktır.

Disiplin soruşturması özel bilgi ve deneyim isteyen bir süreçtir. Bu nedenle soruşturmacıların konuya ilişkin mevzuat hakkında eğitilmeleri gerekmektedir. Yeterli bilgi ve birikime sahip olmayan bir soruşturmacının yürüttüğü soruşturmadan beklenen yararın elde edilmesi mümkün olmadığı gibi, yeni soruşturmalara neden olması da ihtimal dâhilindedir. Bu nedenle soruşturmacı tayin edilirken, bu konuda uzman olan ve tarafsızlığı konusunda şüphe bulunmayan kişiler seçilmelidir.

Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır. Kurum içi disiplinin sağlanmasında da etkili olan disiplin cezalarının tek başına suçları önlemeye yettiği söylenemez. Kurum içi disiplinin iyi bir moralle sağlanabileceği, çünkü moralle disiplinin birbirini tamamlayan iki süreç olduğu bilinmelidir.

Çalışma şartlarının iyileştirilmesi, görev tanımlarının yapılması, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi, özlük haklarının düzeltilmesi, sosyal ihtiyaçların giderilmesi ve tarafsız bir yönetim sergilenmesi yoluyla moral ve motivasyonu arttırılan memurların görevlerine bağlılıkları, kurum içi disiplin

kurallarına uyum göstermekte daha istekli olacakları da gözönünde bulundurulmalıdır. Kurum içi disiplinin sağlanmasında idari yaptırımlar en son başvurulması gereken çözüm olmalıdır. Memurun moral ve motivasyonu üzerinde çok olumsuz etkilere yol açan bu müeyyidelerin, ilgili memurları zamanla kurumdan uzaklaştıran, çalışma verimini düşüren ve bu şekilde çalışma arkadaşları üzerinde olumsuz etkiler bırakan yönü de göz ardı edilmemelidir. Ancak, yapanın yanında kar kalır anlayışının da önüne geçmek için, gerektiğinde her türlü yaptırıma başvurulması da kaçınılmazdır.

Disiplin soruşturmasına başlanması halinde ise, soruşturma konusu eylemin tüm boyutlarıyla birlikte araştırılması, ihtiyaç duyulan belgelere ulaşılması ve tarafsız bir şekilde sonuca gidilmesi gerekmektedir. Böyle bir çalışma tarzı, sonradan doğabilecek hukuksal sorunların önlenmesi için önemlidir.

Disiplin uygulamalarımızda eleştiri konusu olan diğer bir konu da af kanunlarıdır. Ülkemizde yaklaşık olarak yedi yılda bir af kanunu çıkarıldığı görülmektedir. Disiplin cezası alan memurun yeniden kazanılması önemli olmakla birlikte, bu tür düzenlemeler suç işlemeye eğilim gösterenlerin caydırılmasını güçleştirecek ve belki de aftan beklenen olumlu sonuçların tersine daha büyük disiplinsizliklerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Çok zorunlu olmadıkça af kanunları çıkarılmamalıdır. Yedi yılda bir çıkarılan af kanunları da aflardan beklenen olumlu sonuçların elde edilemediğini göstermektedir. Sık sık af kanunlarına ihtiyaç duyulması da üzerinde önemle düşünülmesi gereken sorunların varlığına işaret etmektedir.

Etkin ve sürdürülebilir bir kurum içi disiplin sağlanması, her şeyden önce disiplinsizliklere sebep olan faktörlerin tespit edilmesi ve çözümlere ilişkin tedbirlerin en kısa zamanda uygulamaya konulması ile mümkündür.

Kamu yöneticileri de disiplin cezası verilmesine neden olacak fiil ve işlemlerle karşılaştıkları durumlarda, soruşturmayı açma konusunda cesaretli olmalı ve görmemezlikten gelmemeli, olayı ört-bas edici davranışlar sergilememelidir. Bu da kurumlarda kamusal işleyişin hukuka uygun olarak gerçekleştirilmesi ve etkin devlet yönetimine gidiş için çok önemlidir.

## KAYNAKLAR

AKGÜNER, Tayfun. **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2001

ALACAKAPTAN, Uğur. **Suçun Unsurları**, AÜHF Yayını, Ankara, 1975

ALAN, Nuri. "Savunma Hakkı", **Danıştay Dergisi**, Yıl:23, Sayı: 87, Ankara, 1993, ss.17–77

ALİKAŞİFOĞLU, Kemalettin. "Disiplin Cezaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Aralık 1977, ss. 32–45

ARICA, Mehmet Nadir. "Disiplin Suçunun Unsurları", [www.nadirarica.net.tr](http://www.nadirarica.net.tr)

(Erişim T: 28.04.210)

ARICA, Mehmet Nadir. "Kamu Görevlilerinde Görevden Uzaklaştırma", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 19, Sayı: 454, Aralık 2005, ss. 37–39

ARICA, Mehmet Nadir. **Kamu Görevlileri Soruşturma Rehberi**, Cilt: 1, İksan Matbaası, Ankara, 2006

ASLAN, Zehrettin. **657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001

BALLENTINE, James A. **Ballentine's Law Dictionary, A Law Dictionary Without Pronunciations**, Colchester, 1948

BAŞ, Harun Hakan. “İdare Hukukunda Savunma Hakkının Korunması ve Kanun Önünde Eşitlik İlkesi”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 21, Sayı: 485, Nisan 2007, ss.94–95

BAŞKÖY, Sabri. **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve Uygulaması**, Anıl Matbaa ve Ciltevi, 4. Baskı, Ankara, 2006

**Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teftiş Kurulu 9. Araştırma Raporu: “Disiplin Soruşturması Uygulamaları”**, [www.Bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim](http://www.Bayindirlik.gov.tr/turkce/birimbaslik.php?Birim), (Erişim T: 28.04.2010 )

CAN, İsmail. **Memur Soruşturması Memurlarla İlgili Suçlar ve Soruşturma Mevzuatı**, Fon Matbaası, Ankara, 1987

CANMAN, Doğan. “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 1, Ankara, Mart 1981, ss. 3–23

CEM, Cemil. “Disiplin ve Disiplin Hukuku”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 5, 1969, ss. 821–834

CEYLAN, Adil. “Memur, Kamu Hizmeti ve Kamu Görevi Kavramlarının 5237 sayılı Türk Ceza Yasası da Dikkate Alınarak Açıklanması”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 21, Sayı: 479–480, Ocak 2007, ss. 52–57

CHAPMAN, Brian. **İdare Mesleği, Avrupa’ da Devlet Memurluğu**, Çev. Cahit Tutum, TODAİE Yayınları, Ankara, 1970

ÇİFTÇİ, Osman. **İçtihatlı-Örneklî Soruşturma Yöntemleriyle Birlikte Memur Suçları**, Filiz Matbaacılık, Ankara, 1990

DEMİRBAŞ, Timur. **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2002

Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu İdarelerinde Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı**, [www.dpb.gov.tr](http://www.dpb.gov.tr)  
dosyalar/exel/istatistikler/istat\_kadro.xls, (Erişim T: 23.12.2010 )

DİLEK, Muzaffer. “Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 423, Haziran 1999, ss. 27–64

DİNÇER, Yıldız. Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku, **Amme İdaresi Dergisi**,  
Cilt: 9, Sayı: 1, Mart 1976, ss. 71–94

DÖNMEZER, Sulhi ve Sahir Erman. **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**,  
Genel Kısım, C: 1, B: 10, Beta Yayınları, İstanbul, 1987

DRUCKER, Peter F. **Yönetim Uygulaması**, Çev. E. Sabri Yarmalı, İnkılâp Yayınları,  
İstanbul, 1995

DURMUŞ, A.Alper. **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu Memur Disiplin Hukuku**, 5. Baskı,  
Adalet Yayınevi, Ankara, 2009

DÜNDAR, Erol. “Milli Eğitim Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 18, Sayı: 6869, 1988, ss. 3–45

ERSERT, Mahmut. “Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Özellik Arz Eden Durumlar–1”, **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 20, Sayı: 458, Şubat 2006, ss.178–179



ERSERT, Mahmut. "Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Özellik Arz Eden Durumlar-3", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 20, Sayı: 460, Mart-2006, ss. 38-41

ERSERT, Mahmut. "Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Görevden Uzaklaştırılmasında Özlük ve Parasal Hakları Konusunda Özellik Arz Eden Durumlar-3", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 20, Sayı: 464, Mayıs 2006, ss.55-58

ERSERT, Mahmut. "657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Memurluk Güvencesi", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Yıl: 22, Sayı:505, Şubat 2008, ss.138-139

ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**, 2. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2009

GAND, Maurice. "Umumi Af ve Disiplin Cezaları", Çev. Hakkı Demirel, **AÜHFD**, C: XI, S: 3-4, 1954, ss. 110-114

GELEGEN, Taner. "Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları", **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, ss.219-251

GENÇ, Turan. "Kamu Yönetiminde Disiplin", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62, Sayı: 389, Ankara, Aralık 1990, ss. 1-10

GÖLCÜKLÜ, Feyyaz. "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki", **AÜSBFD**, C: 18, Sayı: 2, 1963, ss.115-182

GÖZLER, Kemal. **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitapevi, Bursa, Eylül 2008

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 28. Baskı, Ankara, Ekim 2009

GÜÇLÜ, Yaşar. **Devlet Memurunun El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009

GÜNAL, Yılmaz. “Disiplin Cezaları”, **AÜSBFD**, Cilt: 13, Sayı: 2, 1958, ss. 190–211

HAFIZOĞULLARI, Zeki. **Zina Cürümleri**, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1983

HALL, Jarome. **General Principles of Criminal Law**, New York, 1960

İĞDELER, Serdar. “Disiplin Hukuku ve Uygulaması”, [www.Erbaa.gov.tr](http://www.Erbaa.gov.tr),  
( Erişim T: 27.04.2010), ss.1–33

İNAL, Mustafa. **Sorularla Kamu Görevlileri Soruşturma El Kitabı**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, Mart 2006

İNAL, Mustafa ve Ömer Köse. **Açıklamalı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2007

KARAHANOGULLARI, Onur. “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”,  
**Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 3, Temmuz 1999, ss. 55–76

KARAKOÇ, Güven. “657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Cezaları,  
Özellikleri, Soruşturma Usulleri ve Uygulamalı Örnekler”, **Maliye ve Sigorta  
Yorumları Dergisi**, Yıl:21, Sayı: 500, Kasım 2007, ss. 133–145

KAMAN KARAN, Nur. **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**, Seçkin Yayıncılık,  
Ankara, 2003

KAYA, Cemil. “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 2, 2005, ss. 61–87

KAYA, Nurullah ve Cevdet Doğan. **Soruşturma Rehberi**, Yazarın Kendi Yayını, Haziran 2002

KILINÇ, Ahmet. “Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları”, Makale Tarihi: 19.04.2004, [www.turkhukusitesi.com/makale\\_97.htm](http://www.turkhukusitesi.com/makale_97.htm), (Erişim T: 11.02.2009 ),ss.1–41

KIRMIZIGÜL, Hüsamettin. **Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları**, Kazancı Kitap, İstanbul, 1988

KUTLU, Muammer. “Disiplin Suç ve Cezaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 385, Ankara, Aralık 1989, ss. 63–77

LAUBADERE, De Andre. **Traite Elementaire De Droit Administratif**, C: 2, Paris, 1963

LİVANELİOĞLU, Ömer Asım. **Memur Disiplin Hukuku**, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları–1, Ankara, 2003

MEB Mevzuatı, “Disiplin Cezası–1”, <http://mufettis.blogcu.com>, (Erişim T: 05.05.2010)

MEMİŞ, Halil. “657 sayılı Kanunda Yer Alan Disiplin Suçlarına İtiraz, Yargı Denetimi ve Bir Öneri”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1999, ss. 18–24

ONAR, S. Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaacılık-Hak Kitapevi, 3. Baskı, Cilt:2, İstanbul, 1966

ORHUN, Hayri. **Türkiye’de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi-Umumi Hatlarıyla Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum**, İçişleri Bakanlığı Yayını, İstanbul, 1946

ÖNDER, Ayhan. **Ceza Hukuku, Genel Hükümler**, Beta Yayınları, C: II, İstanbul, 1989

ÖRÜCÜ, Esin. “Disiplin Cezaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, **İÜHF**, C: 32, Sayı: 2–4, 1967, ss. 782–823

ÖZANALP, Şevket. “Kamu Hizmetlerinde Disiplin”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 182–185, 1946, ss. 64–78

ÖZAY, İl Han. **İdari Yaptırımlar, Kuramsal Bir Deneme**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1985

ÖZGENÇ, İzzet. **Gerekçeli Türk Ceza Kanunu**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004

PINAR, İbrahim. **Açıklamalı-İçtihatlı-Örnek Dilekçeli Disiplin Suç ve Cezaları ve Sicil Hukuku**, Sözkese Matbaacılık, 1. Baskı, Ankara, Kasım 2008

PINAR, İbrahim. **4483 sayılı Kanuna Göre Memur Suçlarında İdari ve Adli Soruşturma Usulleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

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

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

SANCAR, Türkan Yalçın. **Müteselsil Suç**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1995

ŞEKERCİOĞLU, Metin. **Ceza Hukukumuzda Memur Kavramı**, Cezaevi Matbaası, İstanbul, 1974

TAŞKIN, Ahmet. **Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006

TORTOP, Nuri. “Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1–4, 1983, ss.89–100

Türk Dil Kurumu, **Büyük Türkçe Sözlük**,[www.tdkterim.gov.tr](http://www.tdkterim.gov.tr),

(Erişim T: 04.05.2010)

YILDIRIM, Turan. “Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı”, **Anayasa Yargısı No:18, Anayasa Mahkemesi’nin 39. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler**, Ankara, 2001, ss. 438–449

YÜCE, Turhan Tufan. “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 24, Sayı: 88, 1994, ss. 5–13

YILDIZ ÖZSALMANLI, Ayşe. “Türkiye’ de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik”, <http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd13/sbd-13-13.pdf>, (Erişim T: 30.03.2011), ss. 137–146

YILDIZ ÖZSALMANLI, Ayşe. "Türkiye' de Yönetim Bilimi İlkeleri Üzerinde Bilgi Teknolojileri Etkisi (Örgütlenme, Yönetim, Denetim), [www.akademikbakis.org/16/3yonetim.pdf](http://www.akademikbakis.org/16/3yonetim.pdf), (Erişim T: 30.03.2011), ss. 1–15

ZANOBINI, Guido. **İdari Müeyyideler**, Çev. Yılmaz Günal, AÜSBF Yayınları, Ankara, 1964

ZANOBINI, Guido. "İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi", Çev. Yılmaz Günal, **AÜSBFD**, C: XVIII, S: 3–4, Eylül-Aralık 1963, ss. 301–318