

MEMUR DİSİPLİN İŞLEMLERİNDE AMAÇ UNSURU

Dr. Öğr. Üyesi Mehmet HATİPOĞLU*

Ahmet Cahit SARICALAR**

Öz

Disiplin cezaları özelde kurum ve kuruluşlarda düzenin sağlanması, genelde ise kamu yararı için kanunlarda öngörülmüş idari işlemlerdir. Soruşturma neticesinde tesis edilen disiplin cezalarının hukuka uygunluğunun denetimi idari yargı mercileri tarafından işlemin unsurları dikkate alınarak yapılmaktadır. Soruşturma boyunca, ceza verilene kadar ortaya çıkan disiplin işlemlerinin unsurlarından birinde sakatlık bulunması halinde işlemin hukuka uygunluğu tartışmalı hale gelecektir.

İdari işlemin unsurlarından en soyut olanı ve belirlenmesi en zor olanı ise, amaç unsurudur. Amaç unsurunda idarenin işlemi tesis ettiği sıradaki düşüncesi tespit edilmekte ve bu düşüncenin de kanunlarda öngörülmüş olan amaç ile örtüşmesi gerekmektedir. İdari işlemlerde amaç unsuru genel olarak kamu yararının sağlanmasıdır. Ancak bazı durumlarda özel amaçlar kanunlarda öngörülebilmektedir. Bir idari işlem olan disiplin işlemlerinde de bu hususlar göz önüne alınmalı, amaç unsuru tespit edilebilir olmalıdır. Zira bir zor kullanma aracı olarak disiplin işlemleri, çoğu zaman kötüye kullanılabilen, hukuki olmaktan daha çok kişisel, ideolojik, siyasi birtakım amaçlara dönüşebilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Disiplin • İdari İşlem • Amaç Unsuru • İdare • Hukuka Aykırılık

* Dr. Öğr. Üyesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, Afyon, Türkiye | Asst. Prof., Afyon Kocatepe University, Faculty of Law, Department of Administrative Law, Afyon, Turkey.

✉ mhatipoglu@aku.edu.tr • ORCID 0000-0002-5570-8554

** Ankara 15. İdare Mahkemesi Hâkimi | Judge, 15th Administrative Court, Ankara, Turkey.

✉ ahmetcahitsaricalar@gmail.com • ORCID 0000-0003-2518-1568

📄 **Atıf Şekli** | Cite As: HATİPOĞLU, Mehmet / SARICALAR, Ahmet Cahit, "Memur Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru", *SÜHFD.*, C. 28, S. 2, 2020, s. 675-711.

📄 **İntihal** | Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

THE JURIDICAL PURPOSE FACTOR IN DISCIPLINARY ACTION OF CIVIL SERVANT

Abstract

Disciplinary punishments are foreseen in codes with the purpose to ensure order in specific and public interest in general. During the administrative investigation, in the case where flaw of one of the disciplinary act element occurs until the punishment is decided compliance with laws of the administrative act would be controversial.

The most abstract and the hardest to determine element of administrative act is the element of purpose. In terms of the element of purpose, the idea behind the administrative act is determined and it should be in conformity with the purpose envisioned in the codes. Generally, the element of purpose in administrative acts is public interest. However, in some cases some special purposes can also be envisioned by codes. These explanations shall be keep in mind in disciplinary actions that is an administrative act besides the detectability. Because, disciplinary acts as a way of forcing could be abused in general.

Key Words

Discipline • Administrative Actions • Element of Purpose • Administration • Compliance of Laws

I. GİRİŞ

Kanunilik ilkesi çerçevesinde kamuda görev yapan memurların uyması gereken disiplin hükümleri ve çalışma esasları kanunlarda ayrıntılı bir şekilde öngörülmüştür. Memurlar göreve başlarken bu kuralları bilmek ve görev yaptıkları süre boyunca da bunlara uymak zorundadırlar. Fakat bazı memurlar bu kuralları bilmesine rağmen uymayarak amirlerine, iş arkadaşlarına ve hizmet verdikleri kişilere karşı olumsuz hareketlerde bulunarak ve görevlerini aksatmaktadırlar. Bu nedenle disiplin hukukunun öncelikli amacı, devletin saygınlığını muhafaza edebilmek için kamu görevlilerinin kurum içinde belirli görev ve yükümlülüklerine uymasını sağlayarak çalışma ortamında sükûnetinin sağlanmasıdır ¹.

İdari düzenin ve çalışma ortamının korunması için düzene aykırı davranışlara kanunlarda disiplin cezaları öngörülmüştür. Disiplin cezaları, ceza hukukunda düzenlenen cezalardan farklı olsalar da ceza

¹ ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2014, s. 746.

hukukunda düzenlenen cezalar gibi bir hukuk kuralına dayanmalıdır². Disiplin cezaları ile korunmak istenen hukuki değer ceza hukukundakin-den farklı olarak, kamu hizmetlerinin sağlıklı ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için çalışma düzeninin muhafaza edilmesidir³.

Disiplin yaptırımları amaç unsuru bağlamında, “kamu hizmetlerinde verimi, sürati, etkinliği sağlayan, Devletin onur ve saygınlığını koruyan, amir ve memur ilişkilerini düzenleyen yaptırım ve kurallar” şeklinde tanımlanmaktadır⁴. Disiplin yaptırımlarının amacının temeli kamu hizmetlerinin devamlı bir şekilde yürütülmesi için ihlalden önce ve sonra kurum düzeninin sağlanmasıdır⁵. İhlal gerçekleştiğinde, neden olduğu olumsuzlukları bertaraf etmek ve ilgili kişileri duruma dahil etmek amaçlanmaktadır. Disiplin yaptırımları, işte bu bahsedilen genel ve özel amaçları sağlamak için getirilmişlerdir. Ancak bu genel ve özel amaçların gerçekleşebilmesi için yaptırımlar gerektiği zaman ve doğru bir şekilde uygulanmalıdır. Aksi takdirde yaptırımların bir işlevi kalmayacaktır⁶.

Disiplin yaptırımlarının amacı Anayasa Mahkemesi kararlarında da ayrıca belirtilmiştir⁷: *“Disiplin yaptırımlarının özel teşkilat veya bir kamu düzenini devam ettirmek, onun verimli, süratli ve yararlı bir biçimde çalışmasını sağlamak, anılan teşkilatın onur ve saygınlığını korumak amacıyla tesis edildiği açıktır. Özellikle kamu görevi yürüten bireyler açısından disiplin cezalarının amacı kamu görevlisini görevine bağlamak, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini ve bu suretle kurumların huzurunu temin etmektir. Disiplin cezaları*

² GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Ankara 2009, s. 338., BOZ, Selman Sacit, ‘Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler’, SÜHFD, C.25, S.2, 2017, s. 20.

³ LİVANELİOĞLU, Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1, Ankara, 2003, s. 8; TAŞKIN, Ahmet, Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 125.

⁴ KUTLU, Muammer, “Disiplin Suç ve Cezaları”, Türk İdare Dergisi, Y.61, S.385, Aralık 1989, s. 63.

⁵ SAĞLAM, Mehmet, Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması, Mahalli İdareler Derneği Yayını 59, 2003, s. 70.

⁶ IŞIKLAR, Celal, Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s. 96.

⁷ Anayasa Mahkemesi Genel Kurul Kararı, “G.G. Başvurusu”, Başvuru No: 2014/16701, Karar Tarihi: 13.10.2016, (Resmî Gazete, Tarih: 02.11.2016, Sayı: 29876).

kamu hizmetlerinin gereği gibi yapılması ve memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket etmeleri amacıyla uygulanmaktadır.”.

Diğer yargısal içtihatlarda da disiplin hukukunun amacına ilişkin açıklamalar yapılmıştır. Danıştay disiplin cezalarının amacını bir kararında şu şekilde belirtmiştir⁸: “... disiplin cezaları kamuda görev yapan memurlara önceden belirlenmiş hukuk kurallarının öngördüğü konularda uygulanan idari yaptırımlardır. Bu cezalar kamu hizmetinin düzenli ve en iyi biçimde yürütülmesi konusunda memurun verimli ve yararlı şekilde çalışmasını sağlama amacı taşır.”.

Yargı kararlarından da anlaşılacağı üzere disiplin işlemlerinin öncelikli amacı kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlayarak, kurumsal işleyişi ve düzeni tesis etmektir. Kamu yararına ilişkin kısımda da bahsedileceği üzere tüm bu amaçlar tek bir nihai amaca ulaşmak içindir. Bu amaç ise kamu yararıdır.

Disiplin hukukunun amaçları bağlamında dikkat edilmesi gereken diğer bir hususta, disiplin cezası ile ulaşılmak istenen amacın tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için memurun kendisine verilen cezanın neden ve sonuçlarını değerlendirebilecek nitelikte olmasıdır⁹. Disiplin cezası verilecek kişi cezanın sonuçlarını anlayabilecek zihin yapısına sahip değilse cezalandırırken güdülen disipline etme amacı gerçekleşmeyecektir.

Ulaşılmak istenen amacın belirlenmesinde ayrıca disiplin hukukuna hakim olan temel ilkeler de önem taşımaktadır. Nitekim Danıştay bir kararında, “Elverişlilik ilkesi, öngörülen yaptırımın ulaşılmak istenen amaç için elverişli olmasını, zorunluluk ilkesi öngörülen yaptırımın ulaşılmak istenen amaç bakımından zorunlu olmasını ve orantılılık ilkesi ise, öngörülen yaptırım ile ulaşılmak istenen amaç arasında olması gereken orantıyı ifade etmektedir.” şeklinde değerlendirmede bulunmuştur¹⁰.

Bu değerlendirmeden hareketle ölçülü ve elverişli bir cezalandırma işlemi tesis edilemezse, işlem yargı mercileri tarafından iptal edilme ihtimaliyle karşı karşıya kalacağından dolayı hedeflenen amaçlara ulaşmak

⁸ Danıştay 12. Daire, Tarih: 26.03.2014, E:2013/10060, K:2014/2050.

⁹ Danıştay 5. Daire, Tarih: 26.10.2017, E:2016/17919, K:2017/21797.

¹⁰ Danıştay 12. Daire, Tarih: E:2013/6667, K:2016/6358.

zorlaşacaktır. Burada işlemi tesis eden makam ve mercilerin yetkinlik ve tecrübeleri etkili olacaktır.

2. DİSİPLİN İŞLEMLERİNDE AMAÇ UNSURUNUN ÖNEMİ

İnsanların toplu bir şekilde yaşamaları, yaşamlarını belirli kurallar halinde sürdürmeleri ve kamu düzeninin iyi bir şekilde işlemesi için disiplin gereklidir. Aksi takdirde kanuna aykırı davranışlar nedeniyle kamu hizmetleri de aksamaktadır.

Disiplin işlemlerinin en genel ve kapsamlı amacı toplumun faydasına olacak şekilde kurumlarda düzen ve verimlilik tesis edilerek, kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu yararı sağlandığı takdirde koruma, eğitime gibi amaçlar da kendiliğinden gerçekleşecektir.

Bir disiplin işleminin, soyut bir kavram olan kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığının tespiti oldukça zordur. Bu zorluk nedeniyle, kamu yararı amacıyla hareket edilip edilmediğinin tespiti için işlem tesis edilirken disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurulların yapmış oldukları birtakım işlemler göz önünde bulundurulur. Örneğin, disiplin cezası tesis edilmeden önce soruşturma yapılması gerekmektedir. Fakat soruşturmaya başlamadan önce yetkili makam veya merci, ön inceleme yaptırarak disiplin cezasına konu olan eylem ya da işlemin tespit edilmesi ve sonucuna göre soruşturmaya başlanması yolu da izlenebilir. Bu durumda, yetkili makam veya merci tarafından ön inceleme yaptırılarak veya buna benzer bazı usuli veya şekli detaylara dikkat edilerek işlem yapılması öncelikli amacın kamu yararı olduğuna yani yetki saptırması olmadığına ilişkin ipuçları vermektedir. Tabi ki sadece bu hususlar amaç unsurunda sakatlık olup olmadığını veya hangi saikle hareket edildiğini tespit etmede yeterli değildir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta amaç kamu yararı olduğunda işlem tesis ederken bütün yönlerinin dikkatli bir şekilde değerlendirilmesi gerektiğidir.

Amaç unsurunun önemine yönelik bir diğer husus da kurumda disiplini sağlarken hangi metotların tercih edileceği hakkında yol gösterici olmasıdır. Kurumlarda disiplinin sağlanabilmesi için kamu görevlisinin birtakım yaptırımlarla karşı karşıya kalması disiplin yaptırımlarının otokratik yönünü teşkil etmektedir fakat ülkemizde karma sistem kabul edildiğinden dolayı demokratik disiplinin yapıcı işlevi ve eğitime amacı

da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu itibarla, disiplinin sadece cezalandırıcı yöntemlerle değil, personelin verimliliğini arttırabilecek bir ödüllendirme sistemiyle de sağlanabileceği kabul edilebilir.

Etkili ve verimli bir kamu hizmeti verebilmek için kamu görevlisinin motivasyonunun üst düzeyde olması gerekmektedir. Nitekim kamu görevlisinin motivasyonunun arttırılabilmesi için ücret artışı, iş güvencesi ve uygun çalışma ortamı gibi bazı özendirici faktörler, başka bir ifadeyle ödül sistemi kullanılmaktadır¹¹.

657 sayılı Kanun'un 122. maddesinde kamu görevlilerine uygulanacak bazı ödüller öngörülmüştür. Bunlar; başarı belgesi, üstün başarı belgesi ve para ödülüdür. Başarı belgesi ve üstün başarı belgesi, kamu görevlisinin çalıştığı kurumda olağanüstü çabası ve çalışmaları nedeniyle verilmektedir. Somutlaştırmak gerekirse, kamu kaynağında büyük ölçüde tasarruf sağlanması, kamu zararının önlenmesi, önlenemeyecek kamu zararının büyük oranda azaltılması, kamusal faydanın arttırılması, sunulmakta olan hizmetin kalitesinin arttırılması gibi olaylara katkı sağlayan kamu görevlisi bu ödülde yararlanabilmektedir. Merkezde ilgili ya da bağlı bulunduğu bakan, illerde vali ve ilçelerde kaymakam tarafından başarı belgesi verilebilir. Başarı belgesi ile ödüllendirilen memur verimini artırarak daha fazla ödül alabilmek için hareketlerini disipline eder. Başarı belgesinin manevi yönü ağır basmakta ise de uzun vadede maddi olarak da yarar sağlamaktadır. Kamu görevlisi ilerleyen dönemlerde üst düzey görevlere getirilirken kendisine verilmiş olan başarı belgeleri diğer kişilerden ayrıştırıcı olabilmektedir.

657 sayılı Kanun'da yer verilen diğer bir ödül ise para ödülüdür. Kanun'un 122. maddesine göre, kendisine üstün başarı belgesi verilen kamu görevlilerine, yetkili kişilerce uygun görülmesi halinde, en yüksek Devlet memuru aylığının yüzde iki yüzüne kadar ödül verilebilir. Ödüllendirilen kamu görevlisi hem maddi hem de manevi anlamda yarar elde etmiş olduğundan, kişinin işine bağlanarak verimli bir çalışma sürdürmesi sağlanır.

657 sayılı Kanun'da öngörülen diğer ödül ise 37. ve 64. maddelerde düzenlenmiştir. Buna göre, öğrenim durumu, hizmet sınıfı ve görev

¹¹ DURMUŞ, Alper, Memur Disiplin Hukuku, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s. 80.

unvanı ile yükselebilecekleri en üst derecenin dördüncü kademesinden aylık almaya hak kazanan ve son sekiz yıl içerisinde bir disiplin cezası almamış olan kamu görevlilerinin kazanılmış hak aylıkları kadro şartı aranmadan bir üst dereceye yükseltilir. Bu madde hükmü ile, kamu görevlilerinin disiplin suçu işlemedikleri takdirde ödüllendirilerek bir üst dereceye yükseltileceği öngörülmektedir.

Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde ödüllendirme sistemiyle, personelin kendisine sağlanan faydaları göz önüne alarak disiplin kurallarına uymayı bir görev olarak sayacağı, görevine olan bağlılığını artırarak, işini sahipleneceği bu sebeple verimli ve etkin bir çalışma yürüteceği sonucuna varılabilir.

Disiplin hukukunun hedeflerine giden yolda hangi yöntemlerin kullanılacağına, kamu görevlisinin yaptırımlarla mı, ödüllendirmeye mi disipline edileceğine amaç unsuru göz önünde bulundurularak karar verilecektir. Disiplin hukukunda cezalandırmak korkutma amacına, ödüllendirmek eğitime amacına hizmet eder. Yani disiplin işlemlerinin kamu yararı, eğitime, korkutma, caydırma gibi amaçlarından hangisine ulaşmak isteniyorsa uygulanacak yöntemler buna göre belirlenecektir. Tüm bu hususlar disiplin hukukunda amaç unsurunun anlayışlar üzerinde ne kadar etkili olduğunu ortaya koymaktadır.

3. DİSİPLİN İŞLEMLERİNDE AMAÇ UNSURU VE TAKDİR YETKİSİ

İdare bir durum karşısında istediği şekilde karar almakta serbestse, diğer bir ifadeyle hareket tarzı kısıtlanmamışsa idarenin takdir yetkisinin bulunduğu söylenmektedir. Takdir yetkisinin sınırını belirlerken idari işlemin amaç unsuru ile takdir yetkisinin ilişkisi ortaya çıkmaktadır. İdarenin takdir yetkisinin sınırını verilen hizmetin gerekleri ve kamu yararı oluşturmaktadır.

3.1. GENEL OLARAK

İdarenin serbest alanını ve seçme özgürlüğünü ifade eden takdir yetkisinin doktrinde birden çok tanımı bulunmaktadır. Günday'a göre,

“İdare, belli şart ve durumların ortaya çıkması halinde belli bir karar alıp almamak veya Kanun'da öngörülen çeşitli çözümler arasında bir tercih yapma konusunda serbestiye sahip ise ya da belli bir konuda bir

karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini belirlemek imkanına sahip ise takdir yetkisinden söz edilir.”¹².

Giritli/Bilgen/Akgüner’e göre, “idarenin serbest hareket edebilme, serbest karar alma gücüdür, olanağıdır.”¹³. Gözübüyük’e göre, “yönetimin yetkiyi kullanıp kullanmamakta, ya da kullanılmasının gereklerini saptamada az, ya da çok serbest bırakılması”¹⁴ ve “yönetime, belli bir davranışta bulunurken, ya da belli bir görevi yerine getirirken az, ya da çok bir hareket serbestliği tanınmış olması”dır¹⁵.

Takdir yetkisinin hukuki niteliği doktrinde kabul edilen görüşe göre, objektivist teori doğrultusunda yapılmaktadır¹⁶. Bu teoriye göre, işlemin dayanağını oluşturan hukuk kuralında idarenin takdir yetkisi tespit edilirken, işlemin unsurlarının ne şekilde düzenlendiği dikkate alınır. Bir hukuk kuralında idareye serbest bir şekilde hareket etme imkânı tanınmış ise takdir yetkisi tanındığı kabul edilir¹⁷.

3.2. BAĞLI YETKİ VE TAKDİR YETKİSİ İLİŞKİSİ

Kanun koyucunun idareye verdiği yetki, bağlı yetki ve takdir yetkisi olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. İdarenin belirli durumlarda vereceği karar kanunlarda öngörülmüşse bağlı yetki söz konusudur. Böyle bir durumda idare kararını verirken, muhtemel kararlar arasından seçim yapmak yerine kanunda öngörülmüş olan kararı uygulamaktadır¹⁸.

Bağlı yetki halinde amaç unsuru bakımından hukuka aykırılık halinden söz edilemez. Bağlı yetkinin bulunması halinde işlemin konusu kanunlarda öngörülmüş olduğundan idare o yönde işlem yapacaktır.

¹² GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 249.

¹³ GİRİTLİ, İsmet/ BİLGİN, Pertev/ AKGÜNER, Tayfun/ BERK, Kahraman, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s. 84.

¹⁴ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Yargı, Turhan Kitabevi, Ankara 2013, s. 241.

¹⁵ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 330.

¹⁶ ÇAĞLAYAN, Ramazan, “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 3-4, Aralık 2003, s. 175.

¹⁷ ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi. İstanbul, 1966, s. 307.

¹⁸ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku (Cilt I-II), Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s. 814.

Böylelikle belirli durumlarda kanunlar tarafından öngörülmüş belli sonuçlar doğacağı için amaç unsuru bakımından hukuka aykırılık da oluşmayacaktır.

Bağlı yetkide kanun tarafından idareye o işlemi yapmaya dair mutlak bir zorunluluk öngörüldüğü Danıştay'ın bir kararında¹⁹ şu şekilde değerlendirilmiştir: *“Devlet memurluğundan çıkarma cezasıyla cezalandırılan davacının, disiplin cezasına ilişkin işleme karşı açılan davada verilen 5525 sayılı Yasa uyarınca karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar üzerine makul süre içerisinde başvurması halinde göreve iadesinin zorunlu olup olmadığına ilişkindir. Hükmü yukarıda aktarılan 5525 sayılı Memurlar ile Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Affı Hakkında Kanun ile, Devlet memurluğundan çıkarma cezası alan ve anılan yasa kapsamında bulunan kişilerle memuriyet statüsü arasında doğrudan bir bağlantı kurulmadığı, idarelerin bu kişileri göreve başlatma konusunda mutlak bir zorunluluk içerisinde olduğundan söz etmeye imkan bulunmadığı, bu konuda idarelerin bağlı yetki içerisinde olmadığı, dolayısıyla bu kapsamdaki göreve iade istemlerinin açıktan atama koşulları içerisinde kadro ve ihtiyaç durumunun yanı sıra hizmet gerekleri de gözetilerek değerlendirileceği sonucuna varılmıştır.”*

Takdir yetkisi ise, birden çok karar ya da davranış arasında idarenin seçim yapma hakkını ifade etmektedir. İdare belirli bir konuda karar alırken seçim yapabiliyorsa ya da aynı konu hakkında iki farklı karar alabiliyorsa idarenin takdir yetkisinin varlığından söz edilir. Onar'a göre, takdir yetkisini tanıyan kanun koyucunun amacı, önceden öngörülmesi mümkün olmayan birden çok ve çeşitli ihtiyaçlara cevap vermek durumunda olan idarenin, işlemin sebebi, konusu, zamanı ya da yeri konusunda bir serbestlik tanıyarak, adil bir kamu hizmetinin verilmesidir. Elbette ki idareye tanınmış olan takdir yetkisiyle keyfilik aynı anlama gelmemektedir. Takdir yetkisi kullanılırken bazı kurallara uyulması gerekmektedir. Öncelikle idare kanunlar tarafından belirlenmiş sınırlar içerisinde kalarak eşitlik ilkesine uygun, kamu yararı amacıyla takdir yetkisini kullanmalıdır. Bunun yanı sıra gerekçeli bir şekilde kullanılması gereken takdir

¹⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E:2013/2164, K:2015/1994, Karar Tarihi: 25.05.2015.

yetkisi için özel şartlar öngörülmüşse idarenin bu şartlara uyması gerekmektedir.

Danıştay takdir yetkisinin sınırsız olmadığını bir kararında şu şekilde belirtmiştir: *“Bir kamu görevine açıktan veya yeniden atama yapmak konusunda idarelere takdir yetkisinin tanınmış bulunduğu, idarenin bu konuda yargı kararı ile zorlanamayacağı, diğer bir ifadeyle idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği, ancak bu takdir yetkisinin de mutlak olmayıp, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olduğu, takdire dayanan işlemlerin sebep ve maksat bakımından yargı denetimine tabi bulunduğu hususu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Bir başka ifadeyle bu takdir yetkisi açıktan atamaya ilişkin bir işlemde kullanılmış ise, bunun kadro, ihtiyaç, hizmet gerekleri ve atama isteminde bulunan kişinin kişisel konumu gibi durumlar dikkate alınarak kullanılıp kullanılmadığının yargı merciince incelenmesi, idari eylem ve işlem niteliğinde karar vermeyi değil, idari işlemin sebep ve maksat yönünden yargı denetimi işlevini sağlamak olarak kabulü gerekir.”*

3.3. DİSİPLİN İŞLEMİNİN UNSURLARI VE TAKDİR YETKİSİ

İdari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurlarından oluştuğu 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun²⁰ 2. maddesinde belirtilmiştir. İdari işlemin unsurlarında takdir yetkisinin varlığı tartışmalıdır. Takdir yetkisinin varlığının tespiti işlemlerin unsurlarını incelerken yetkisini nasıl kullanacağı açısından oldukça önemlidir ve belirlenmesi gerekmektedir. Eğer idare, işlemi yaparken takdir yetkisini kullanamayacağı bir unsurunda takdir yetkisini kullanırsa, idarenin tesis etmiş olduğu işlem yargı organlarınca iptal edilme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilir²¹.

Yetki unsuru açısından takdir yetkisi incelendiğinde; idari makamın bir yetkiye sahip olabilmesi, ancak ve ancak o yetkinin ona kanunla verilmiş olması halinde olanaklıdır. Yetki, ancak kanunla idareye tanındığından, takdire o yetkisini kullanmama olanağı idareye verilmediği gibi, o yetkiyi değiştirmek imkânı da idareye tanınmamış demektir. Bu nedenle, idari işlemin yetki unsuru ile ilgili olarak da idarenin takdirinin

²⁰ Resmî Gazete, Tarih: 20.01.1982, Sayı: 17580.

²¹ KIRIŞIK, Fatih/AYDIN, Nizamettin, “İdari İşlemin Unsurlarında Takdir Yetkisinin Varlığı”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2002, C. 7, S. 2, ss. 331-344.

geçerli olması olanaksızdır. Aksi takdirde, idari işlemin yetki unsuru ile ilgili olarak, onu kullanmak, kullanmamak alternatiflerinin yanı sıra, değiştirmek, başkalaştırmak, hatta başka nitelik ve nicelikte bir yetkiyi onun yerine koymak imkânı idareye verilmiş olur ki, bu idarenin kendinden menkul yetkiyi kullanması demek olur. Böyle bir durumda ise, hukuk devletinden, hukuka bağlı bir idari işlemde söz etmek mümkün olmaz²². Nitekim disiplin işlemlerinin tesis edilmesinde yetkiyi kullanacak kişi ve kurullar kanunlarda belirtilmiştir. Bu kişi ve kurullar kendilerine verilen yetkiyi kullanıp kullanmama hususunda takdir yetkisine sahip değildir.

Disiplin hukuku kapsamında yetkili amire açıkça takdir yetkisi tanınan bir başka husus ise 657 sayılı Kanun'un 137. ve 145. maddeleri arasında hüküm altına alınan görevden uzaklaştırmadır. Hakkında disiplin soruşturması yapılan memur kamu hizmetinin gerektirdiği hallerde 3 ay geçmeyecek şekilde görevden uzaklaştırılabilir. Kamu hizmetinin gerektirdiği haller Kanun'da belirlenmemiş olup yetkili amir tarafından takdir yetkisi uyarınca değerlendirilecektir. Bunun dışında, görevden uzaklaştırma tedbiri soruşturmaya konu fiilin kamu hizmetinin devamına engel olmadığı takdirde, tedbirin her zaman kaldırılabilceği düzenlenmiştir. Aynı şekilde, kamu hizmetinin devamına engel olmayan haller de Kanun'da açıklanmamış ve disiplin cezası vermeye yetkili amirin takdirine bırakılmıştır.

Disiplin işlemlerinin şekil unsurunda ise takdir yetkisi olmaz. Zira, disiplin işlemleri kural olarak yazılı şekle tabidir. Eğer kanun bir idari işlem için belli bir şekil şartı öngörmüş ise, idare bu şarta uymak zorundadır. İdarenin Kanun'un öngördüğü şekle uyup uymama konusunda bir serbestisi yoktur. Bu sebeple bir idari yaptırım uygularken, o yaptırım için gerekli şekil şartları tamamlanmalıdır.

Disiplin hukuku kapsamında şekil unsuru açısından değinilmesi gereken bir husus da disiplin soruşturması yapılıp yapılmayacağı ya da savunma alındıktan sonraki ilerleme şekli hakkında ise idareye takdir yetkisi tanınması hakkındadır. Soruşturma yapılıp yapılmamasına dair Danıştay'ın çelişkili kararları da bulunmaktadır. Bazı kararlarında

²² ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 368.

savunma alınmasının soruşturmanın yapıldığı anlamına geldiği ve karşılığında verilen cezanın da hukuka uygun olduğuna kanaat getirirken, bazı kararlarında da soruşturma yapmadan ceza verilmesinin hukuka aykırı olduğunu belirtmektedir²³. Bu noktada asıl dikkat edilmesi gereken husus disiplin suçunun kanıtlanabilir nitelikte olmasıdır. Soruşturma yapılmasına karar verilmesi ya da savunmanın alınması hakkında yetkili amire takdir yetkisi tanınmasının daha pratik olduğu savunulmaktadır²⁴.

Takdir yetkisi, idari işlemin konu unsurunda olabilen bir yetkidir. Diğer bir deyişle kanunlar idareye takdir yetkisi tanımışlarsa, bu yetkiyi idari işlemin konu unsurunda tanımışlardır. Konu idari işlemin kendisi, içeriği, bu işlemin hukuk alanında yarattığı değişikliklerdir. İşte kanunlar bazı durumlarda belli bir kararı alıp almama, alacaksa hangi kararı alma konusunda idareye bir seçme olanağı tanımaktadır. Böyle durumda, kanun idari işlemin sebep unsurunu belirtmiş olsa bile, idare işlemin konu unsuru bakımından serbesttir. Daha açık bir ifadeyle, idare, Kanun'un öngördüğü sebep gerçekleşmiş olsa bile, alınması muhtemel olan kararı almayabilir veya o karar yerine bir başka karar alabilir. Dolayısıyla idarenin yetkisi, sebep unsuru bakımından bağlı yetki, konu unsuru bakımından takdir yetkisi olabilir.

Disiplin cezası vermeye yetkili amirlerin disiplin cezasının türünü belirlerken fiillerin ağırlığına ve niteliğine göre suça verilmesi gereken cezanın bir alt derecesindeki cezayı verme konusunda takdir yetkisinin bulunduğu 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde düzenlenmiştir. Yetkili amirler takdir yetkisini kullanırken memurun hizmet durumu, sicil durumu, olayın gerçekleşme biçimi ve kendi kanaatlerini de göz önüne alması gerekmektedir²⁵. Bu hususta idareye takdir yetkisi tanınırken birtakım şartlar da öngörülmüştür. Bu şartlar idarenin takdir yetkisini gerektiği şekilde kullanıp kullanmadığı ve bunun gerekçesinin yargı denetimine tabi olacağıdır²⁶. Açıklandığı şekilde yetkili amirin memur hakkında bir derece alt ceza uyguladığı disiplin suçunun tekrarı halinde amire

²³ LİVANELİOĞLU, s. 68; TAŞKIN, s. 270.

²⁴ TAŞKIN, s. 70.

²⁵ ATAY, s. 762; LİVANELİOĞLU, s. 51.

²⁶ TAŞKIN, s. 162.

takdir yetkisi tanınmamış ve bir derece ağır ceza verileceği hüküm altına alınmıştır.

İdari işlemin sebep unsurunda takdir yetkisi olup olamayacağı hususunda doktrinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Birçok yazara göre, idari işlemin sebep unsurunda da takdir yetkisi olabilir. Diğer görüşe göre ise, idari işlemin sebep unsurunda idarenin sahip olduğu şeye takdir yetkisi denemez. İdari işlemlerin sebep unsuru kanunlarda bazen açık ve sarih; bazen de kamu düzeni, milli güvenlik, genel sağlık, ihtiyaç, lüzum gibi belirsiz kavramlarla belirtilir. İdari işlemin sebep unsuru Kanun'da açık seçik bir şekilde belirtilmiş ise, idarenin bu konuda bir takdir yetkisi olamayacağı açıktır. Sebep unsuru belirsiz kavramlar ile belirtilmiş ise veya sebep unsuru hiç belirtilmemiş ise idarenin sebep unsuruna ilişkin az ya da çok bir değerlendirme yetkisi vardır. Birçok yazar idarenin sebep unsuruna ilişkin sahip olduğu bu değerlendirme yetkisine de takdir yetkisi adını vermektedir²⁷.

Disiplin hukukunda yaptırımların sebep unsuru disiplin suçlarıdır. Bu konuda kanun koyucular bazı suçları genel olarak ifade ederek fiilin bu cezaya girip girmediğini belirleme konusunda yetkili mercii ya da kurullar takdir hakkı vermiştir. İdareye tanınmış olan genişletici yorum yetkisi yeni bir hukuk kuralı olmamakla birlikte kanun koyucunun iradesine uygun bir şekilde disiplin suçuna neden olacak benzer nitelikte olan ancak Kanun'da sayılmamış fiillerin cezalandırılması amacıyla getirilmiştir. Nitekim Danıştay'ın düşüncesi de bu şekildedir²⁸. Tüm bu açıklamalar ışığında, disiplin suçu tanımlanırken idareye kısmi bir takdir yetkisinin de verildiği görülmekte ancak kanunilik ilkesine aykırılık olduğu nedeniyle de eleştirilmektedir²⁹.

3.4. AMAÇ UNSURU VE TAKDİR YETKİSİ İLİŞKİSİ

İdari işlemin amaç unsurunda idarenin takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı tartışmalıdır. Bazı görüşlere göre, idari işlemin amaç

²⁷ ONAR, s. 427; ÖZAY, İl, Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 377.

²⁸ LİVANELİOĞLU, s. 28.

²⁹ AKYILMAZ, Bahtiyar, "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2002, C. 6, S. 1-2, s. 249.

unsurunda idarenin takdir yetkisinin söz konusu olmadığı kabul edilmektedir³⁰. Disiplin hukukunda da amaç unsuru bakımından idare hukukundakinden farklı bir durum söz konusu değildir. Disiplin yaptırımlarının genel ve çeşitli özel amaçları olmakla birlikte sonuç anlamında hepsi kamu yararına hizmet eder. Bu nedenle takdir yetkisinin varlığı söz konusu değildir. Kamu yararı dışında kullanılan bir yetki de meşru olmadığı için hukuka uygun olarak kabul edilemez. İdarenin de yetkisini kamu yararı dışında bir amaç için kullanması mümkün olmadığından, idare tercih veya seçim yetkisine sahip değildir. Fakat ağırlıklı görüş, sebep ve konu bakımından takdir yetkisinin bulunduğu; yetki, şekil ve amaç bakımından takdir yetkisinin bulunmayacağı yönündedir.

Takdir yetkisinin kanunla belirlenmiş bir kullanım şekli bulunmaması nedeniyle tesis edilen idari işlemlerin amaç unsuru yönünden yargı denetimine tabi tutulacağı muhakkaktır.

Takdir yetkisi, Anayasa Mahkemesi kararlarında şu şekilde açıklanmaktadır³¹: *“İdare hukukunda idarece tesis edilen bütün işlemler her ne şekilde olursa olsun hukuka uygun bir sebebe dayanmak zorundadır. İdarenin sebepsiz hiçbir davranışı olamaz ve bütün davranışlarının her sebebi de mutlaka hukuka uygun olmak zorundadır. Bilindiği üzere, idareye tanınan takdir hakkı (yetkisi) hiçbir zaman mutlak ve sınırsız değildir. Kamu hizmetinin verimliliği, etkinliği ve kamu yararı ile kişi yararı arasında bir denge kurulması zorunluluğu, bu hak ve yetkinin sınırını oluşturmaktadır. Takdir hakkının, idarece takip edilen amaca uygun olarak kullanıldığı, keyfilikten kişisel ve duygusal, sübjektif değerlendirmelerden kaçınıldığı ve uzak olduğu, objektif ve gerçek kıstaslara bağlı kaldığı sürece, yargı denetimi dışında tutulması gerektiğinde kuşku yoktur. Ne var ki, idarenin takdir hakkını yerinde kullanmadığının iddia edilmesi halinde, bu sınırların aşılmış olmadığı idari yargı organınca denetlenmesi de kaçınılmaz olmaktadır. Diğer bir deyişle Anayasa’nın 125’inci maddesinin 3 ncü fıkrasında düzenlenmiş bulunan “İdarenin takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez” tarzındaki hüküm; idarenin sınırsız ve mutlak takdir hakkına sahip olduğu ve böylece takdir hakkının idari yargı denetimine tabi olmadığı yönünde*

³⁰ ONAR, s.426; GİRİTLİ, İsmet, Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1957, s. 73.

³¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Tarih:19.09.2000, E:1999/1103, K:2000/821; Anayasa Mahkemesi Kararı, Tarih:27.05.1997, E:1996/942, K:1997/405.

yorumlanması ve uygulanması, yine Anayasa ile öngörülen “Hukuk devleti” ilkesi ile bağdaşmaz. Bu nedenle, anılan yetkinin sınırlarının (takdir hakkının) özellikle “Yüksek Mahkemelerce” olmak koşuluyla yargı yerlerince çizilebileceği ve hatta bu konuda hiçbir yasal sınırlamanın kabul görmeyeceğinin benimsenmesinde kamu yararı bulunduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Öte yandan taktir yetkisinin söz konusu olduğu, hallerde bile idare yargıcı, idari işlemi amaç unsuru yönünden de denetleme yükümlülüğü altındadır. Gerçekten idare her idari işlemi tesis ederken, işlemin amaç ögesi açısından kamu yararı ile bağlıdır ve bu husus esasen idare hukukunun “Finalist” özelliğinin yansımından ibarettir. Bunun doğal sonucu olarak da idarenin sahip olduğu taktir yetkisini Kanun’un amacına aykırı bir biçimde kullanması hali, başlı başına bir hukuka aykırılık sebebi teşkil eder ve işlem amaç ögesi açısından sakat doğmuş bir işlem mesabesinde olur. Bu durum ise takdir yetkisinin amaç unsuru bakımından sakatlandığını ortaya koyar.”.

İdare tarafından bir konu hakkında hukuk kuralları çerçevesinde karar alınırken belirli saikle hareket edilmesi idari işlemin amaç unsurunu oluşturur. İşlemin yapılmasıyla idarenin ulaşmak istediği gayeyi ifade eden amaç unsuru, yapılacak olan işlemin nedeni gösterilmiş ise sebep unsuruyla birleşmiş sayılır. Böyle bir durum gerçekleştiğinde yalnızca sebep unsurunda denetim yapılması yeterlidir. Ancak bazı durumlarda da amacın belirtilmeyerek soyut ifadeler kullanıldığı görülmektedir³².

Amaç unsuru genel ve özel amaç şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilir. Mevzuat hükümlerinde idari işlemin amacı açıkça ifade edilmişse genel amaç; mevzuat hükümlerinde açık bir şekilde idari işlemin amacı belirtilmişse özel amaçtan bahsedilir³³. Amaç açık bir şekilde gösterilmezse idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır, bu nedenle istediği gibi işlem yapamaz. Ancak idare bütün idari işlemlerinde genel amaç olarak belirtilen kamu yararını gözetmek zorundadır. İdari işlemin özel

³² KIRIŞIK/AYDIN, s.339; ALPAR, Erol, Yönetimin Hareket Serbestisi Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990.

³³ ALPAR, Yönetimin Hareket Serbestisi Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları, Danıştay Yayınları. Ankara 1990.

amacının açık bir şekilde belirtildiği hallerde idarenin bir serbestisi yoktur, söz konusu özel amaca uymak zorundadır³⁴.

Memurların disiplin hukukuna dair hükümler genel olarak 657 sayılı Kanun'da hüküm altına alınmıştır. Disiplin suçları da Kanun'un 125. maddesinde sayma yoluyla düzenlenmiştir. Söz konusu suçlara uygulanacak olan disiplin cezaları da ağırlık derecelerine göre aynı maddede; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma olarak belirtilmiştir. Kanunilik ilkesi gereği, disiplin cezasına neden olacak fiiller ve bu fiillere uygulanacak olan cezalar Kanun'da öngörülmüştür. 657 sayılı Kanun'un 126. maddesinde memurlara verilebilecek olan cezaların yetkili amirleri hakkında düzenlemeler bulunmaktadır. Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası memurun kurumundaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra yetkili amiri tarafından; devlet memurluğundan çıkarma cezasına ise yetkili amirin bu yöndeki isteği üzerine, memurun bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kurulunca karar verilir. Disiplin cezasını gerektiren fiillerin değişken ve çeşitli olması nedeniyle tümü kanunlarda öngörülmez. Bu nedenle de 657 sayılı Kanun'da bazı durumlarda suç tanımlarına yer verilirken suçun tanımlanması hususunda idareye takdir yetkisi verdiği de görülmektedir. Kanun'un 125. maddesinde Kanun'daki tanımlarda bulunmayan "benzer" fiillerin de disiplin suçu kapsamına alınması idareye tanınan geniş yorum yetkisiyle sağlanmıştır³⁵.

4. DİSİPLİN İŞLEMİNİN AMAÇLARI

İdari işlemin amaç unsuru, işlemden beklenen nihai sonucu, gayeyi ifade eder. Bütün idari işlemlerin değişmez nihai amacı, kamu yararadır.

Kamu yararı amacının yanı sıra disiplin işlemlerinin başka amaçları da bulunmaktadır. Bu amaçlar; idari düzenin sağlanması, caydırma, koruma, eğitme, ayıklama ve özel önleme amacı olarak ifade edilmektedir.

³⁴ KIRIŞIK/AYDIN, s.340.

³⁵ LİVANELİOĞLU, s. 26.

4.1. KAMU YARARI AMACI

İdare hukuku “finalist” bir hukuk dalıdır. Yani idarenin hiçbir faaliyeti hiçbir zaman ve hiçbir şart altında kamu yararı dışında bir gayeye yönelik olamaz. Bu durum ispatına gerek olmadan kabulü zorunlu bir husustur. Bu kabule aykırı olarak tesis edilecek idari işlemlerin hukuka aykırı olacağı açıktır³⁶.

Kamu yararı kavramı ilk olarak 1789 Fransız Devriminden sonra ortak iyilik kavramı şeklinde ortaya çıkmıştır. Kamu yararı kavramı çeşitli bilim alanları tarafından incelenerek, kavrama belirli esas veya anlamlar katılsa da hukuk bağlamında incelenme zorunluluğu ortadan kalkmamaktadır.

Kamu yararı, geniş, bulanık ve sübjektif bir kavram olması nedeniyle genel olarak herkesin üzerinde anlaşığı veya birleştiği bir kavram değildir³⁷. Bu belirsizlik idareye işlem yaparken keyfi şekilde hareket etme imkânı sağlamamaktadır. Bu nedenle idare, objektif ölçülere bağlı kalarak aynı hukuki durumda bulunan kişileri aynı disiplin işlemlerine tabi tutmalıdır.

Anayasa Mahkemesi kamu yararını, “kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak”³⁸ şeklinde tanımlamaktadır. Hem doktrin hem de yargısal içtihatlarda ortak olarak kamu menfaati şeklinde ifade edilmektedir.

Gül’e göre;

“Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir unsurdur. Kural olarak, Avrupa Mahkemesinin kararlarından izlediği genel şema uyarınca, kamu yararının Sözleşme ile bağdaşır biçimde uygulanıp uygulanmadığının, ilk önce somut olayda kamu yararının mecbur olup olmadığı saptanmalı, daha sonra da genel yarar ile birey yararı arasındaki adil dengenin

³⁶ ÖZAY, s.374.

³⁷ DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1982, s. 25.

³⁸ GÜL, İbrahim, “Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, Y.2014, S. 2, s.537; AKILLIOĞLU, Tekin, “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Y. 1991, C.24, S.2, s. 11.

sağlanıp sağlanmadığı incelenmelidir. Kamu yararının objektif bir tanımı bulunmamakta, anılan kavram “zamana ve yere göre farklılık” göstermektedir”³⁹.

Akyılmaz/Sezginer/Kaya’ya göre ise;

“Duygusal, siyasi ve şahsi nedenlerin kamu yararı dışında olduğu düşünülmüş ve idarenin bir kişiyi hedef alarak, onu yararlandırmak veya belli bir usulün korumasından mahrum bırakmak için ya da üçüncü kişileri koruma amacına yönelik, dolayısıyla duygusal veya siyasi işlemlerin amaç unsuru yönünden hukuka aykırı olduğu kabul edilmiştir.”⁴⁰.

Takdir yetkisi ile kamu yararı kavramları birbirleriyle her zaman ilişki içerisinde. Anayasa ve kanunlar tarafından idareye görev olarak verilen kamu hizmetlerinin sağlanabilmesi için idarenin serbest bir alana da ihtiyacı vardır. İdare değişen tüm koşulları dikkate alarak takdir yetkisini kullanmalı ve kamu yararının en yüksek düzeyde sağlanacağı seçeneği uygulamalıdır.

İdari işlemlerin amacı genel ve değişmez olarak nitelendirilebilir. İdare kendisine tanınmış olan yetkiyi sadece kamu yararı için kullanabilir. Kanunlarda idari işlemin amacı hakkında belirleme yapılmış olsa dahi kamu yararı düşüncesiyle idari işlem tesis edilmelidir. Tüm idari işlemlerde ortak bir amacın olması ise amaç unsurunda takdir yetkisinin bulunmadığına işaret etmektedir. Aksi halde, idari işlemlerin kamu yararı dışında başka amaçlarla da tesis edilebileceği sonucuna varılmaktadır. Bu da yetkinin niteliğine açıkça aykırı olmaktadır. Disiplin hukukunda da yapılan her işlem kamu yararına hizmet etmelidir. Yapılan disiplin işlemi kamu yararı sağlama amacına hizmet etmiyorsa hukuka aykırı olacaktır.

Yasama organı, kamu yararının somutlaştırılmasına, nerede ve nasıl uygulanacağına karar vermekle yetkilidir. İdarenin bir işlem yapması için yasama organı tarafından görevlendirilmesi halinde, yasama organının gerçekleşmesini istediği amaç ve isteği düşünülerek kamu yararının ne olduğu yorum yoluyla da tespit edilebilir. Yargı mercileri de bu yöntemle kendilerine gelen uyuşmazlıklarda, kuralları yorumlayarak kamu yararını tespit etmektedirler.

³⁹ GÜL, s.537.

⁴⁰ AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017, s.402.

Danıştay'ın bir kararında kamu yararına ilişkin şu değerlendirmeler yer almaktadır⁴¹: “İdari faaliyetlerin temel ve ortak amacı kamu yararını gerçekleştirme, İdarenin bu amacı sağlamak için yapacağı işlem ve eylemlerin türünü, zamanını ve yöntemini belirlemede sahip bulunduğu takdir yetkisinin sınırsız olmadığı ve yetki, şekil, sebep, amaç ve konu yönlerinden yargı denetimine tabi bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Anayasanın 125. maddesinin 4. fıkrasının ilk cümlesinde yer aldığı ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde de açıkça ifade edildiği gibi idari işlemler üzerindeki yargısal denetim, bu işlemlerin hukuka uygunluğunun saptanmasıyla sınırlıdır. İdarenin takdir yetkisinin denetimine yargı organları yönünden getirilen ve idari işlemlerin yalnızca hukuka uygunluk açısından denetlenebilecekleri biçiminde ifade edilen kural aynı zamanda idarenin, takdir yetkisinin kullanılmasında uyması gereken sınırları da koymuş olmaktadır. Başka bir anlatımla, idarelerin belirli bir kamu hizmetinin etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi, kamu yararının daha somut bir biçimde ortaya konulması için birden çok seçenekten birisini tercihte takdir yetkisiyle donatıldıkları durumda idari yargı organlarının idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da belirli bir yönde işlem veya eylem tesisine zorunlu kılacak biçimde yargı kararı vermeleri Anayasa ve yasa kurallarıyla ve idare hukuku ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Olayda, idarenin davacıyı kız meslek lisesi bulunan herhangi bir yere atama yapma konusunda takdir yetkisi bulunmakta olup, Mahkemece davacının kızının Çubuk Kız Meslek Lisesinde okuduğu ve Ankara... fabrikasında staj yapacağından bahisle durumunun değerlendirilmesinde ve idarenin takdir yetkisi kaldırılarak davacının Çubuk'a veya istemiyle sınırlı olan yerlere atamasının yapılması sonucunu doğuracak biçimde hüküm tesis edilmesinde isabet görülmemiştir.”.

4.2. İDARİ DÜZENİN SAĞLANMASI AMACI

Disiplin işlemlerinin kamu yararı amacının yanı sıra işlemin kendi özelliğinden dolayı etki ve sonuca ilişkin değişik amaçları bulunmaktadır. Uyarma ve kınama cezalarında kişinin ıslah edilmesi amacı ön plandadır. Bu cezalar faili düzeltmeyi ve verimliliği arttırmayı amaçladığı gibi kurum içinde disiplini sağlama amacı taşır. Memuriyetten veya meslekten çıkarma cezaları tasfiye edici özellikte olduğundan dolayı kişiyi

⁴¹ Danıştay 5. Daire, Tarih:20.10.1993, E:1993/4248, K:1993/3874.

yeniden kazanma amacı değil, kurum ile olan ilişkisini keserek mesleğin itibarını ve idari düzeni sağlamak amaçlanmaktadır.

Disiplin cezalarının yanı sıra görevden uzaklaştırma ve bunun gibi geçici disiplin tedbirlerinde de idari düzeni sağlama amacı kendini göstermektedir. Bu tedbirler soruşturmanın usule uygun bir şekilde devam etmesini sağlarken diğer taraftan kurum düzeninin bozulmasının da önüne geçmektedir⁴².

Danıştay 5. Dairesinin bir kararında disiplin işlemlerinin idari düzeni sağlama amacı şu şekilde vurgulanmıştır⁴³: *“Disiplin cezaları, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar olup, memurların özlük hakları üzerinde doğrudan ve önemli sonuçlar doğurmaları sebepleriyle sübjektif ve bireysel etkileri bulunduğu gibi, kamu görevinin gereği gibi sürdürülmesi ve kamu düzeninin sağlanması bakımından objektif ve kamusal öneme sahiptirler. Buna göre, disiplin cezası verilebilmesi için öncelikle kusurlu halin tespiti gerekmektedir.”*

4.3. CAYDIRMA AMACI

Otokratik disiplin sistemini kabul etmiş ülkelerde disiplin hukukunun personeli korkutma ve suçun tekrarlanmasını önleme amacı önceliklidir. Korkutma yoluyla çalışanlar üzerinde en üst düzeyde caydırma hedeflenir. Korkutma amacında sadece kişinin değil, onu cezalandırarak diğer kişilerin de disiplin suçu işlemlerini önlemek gayesi bulunmaktadır. Disiplin yaptırımlarının ağırlaşmasıyla caydırma amacının hem fail hem diğer çalışanlar üzerinde etkisinin arttığı görülmektedir.

Ülkemizde korkutma amacı mevzuattaki açıklar, üst yöneticilerdeki keyfi davranışlar ve bazı yargı kararları nedeniyle işlevini yerine getirememektedir. Disiplin mevzuatının güncelliğini yitirmesi nedeniyle güncel bazı disiplin suçlarının karşılığı bulunamamakta veya üst yöneticiler tarafından disiplin yaptırımları şahsi amaçlarla kullanılmaktadır. Böylelikle yargı mercileri tarafından disiplin cezalarının iptal edilmesi kolaylaşmakta ve disiplin cezalarının büyük çoğunluğu iptalle

⁴² IŞIKLAR, s. 98.

⁴³ Danıştay 5. Daire, E:2016/26628, K:2017/11769, Karar Tarihi: 26.04.2017.

sonuçlanmaktadır. Bu durum memurların üzerindeki disiplin cezası alma korkusunun ortadan kalkması sonucunu doğurur.

4.4. KORUMA AMACI

Disiplin yaptırımlarının kamu görevlileri üzerinde kötü sonuç ve etkileri olduğu düşünülse de ayrıca kişileri disipline ederek korumaktadırlar. Disiplin cezaları kişileri dolaylı olarak meşru zemine yönelterek hukuk düzeninin dışına çıkılmasını önlemektedir. Disiplin tedbirlerinde de koruma amacı bulunmaktadır. Özellikle geçici olarak kontrol altına alma tedbiri disiplinsiz hareketlerde bulunan kişinin başkalarına veya kendisine zarar vermesinin önüne geçmektedir⁴⁴.

4.5. EĞİTME AMACI

Eğitim amacıyla disiplin yaptırımları ihlalde bulunan kişinin neler yapması ve yapmaması gerektiğini hatırlatır. Bu sayede kamu görevlisi yetiştirilirken performansı da sürekli hale gelmektedir. Eğitim amacıyla hedef verimliliği, etkinliği ve en üst düzey niteliği sağlamaktır. Disiplin yaptırımları, diğer disiplin cezası alan personel dışındakilere de mesleklerinde verimli ve özenli olmaları gerektiğini hatırlatır. Yani, her ceza bir ibret vesikası olarak kamu görevlisinin işinde daha verimli olmasını sağlar.

4.6. AYIKLAMA AMACI

Ayıklama amacına matuf en belirgin disiplin cezası meslekten çıkarmadır. Bu ceza sayesinde hizmette ağır kusuru bulunan, meslek itibarına zarar veren kusurlu ve verimsiz kişiler ayıklanarak kurum düzeni sağlanmakta ve hizmetin kalitesinin düşmesine engel olunmaktadır. Her ne kadar 657 sayılı Kanun'da böyle bir disiplin cezası öngörülmemişse de bazı meslek gruplarında yer değiştirme cezası bulunmaktadır. Bu ceza sayesinde o bölgedeki kuruma zarar veren personel geçici olarak ayıklanmakta, aynı zamanda eğitilmesi hedeflenmektedir. Özetle, yer değiştirme cezasında ayıklama ve eğitim amacı bir aradadır.

4.7. ÖZEL ÖNLEME AMACI

Disiplin cezalarının, önceki bölümlerde anlatılan amaçlarının dışında, özellikle önleme amacı söz konusudur. Disiplin cezaları disiplinin

⁴⁴ IŞIKLAR, s. 99.

sağlanması ve korunmasına faydalı olsa da daha çok disiplinsizliğin gerçekleşmesinden sonra anlam ifade etmektedir.

Özel önleme amacıyla asıl olan disiplinin tesisi değil, disiplinsizlik veya zarar ihtimalini ortadan kaldırmaktır. Bu amaca yönelik 657 sayılı Kanun'un 137. maddesinde düzenlenen görevden uzaklaştırma tedbirine ilişkin şu ifadeler kullanılmaktadır: *"Görevden uzaklaştırma, devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde görevi başında kalmasında sakınca görülecek devlet memurları hakkında alınan bir ihtiyati tedbirdir."*. Bu ifadelere göre, görevden uzaklaştırma tedbirinin uygulanmasıyla birlikte, yapılan soruşturma sonucunda disiplinsizliğin tespiti veya disiplin işlemi tesis edilmesi gerekmez. Yani, disiplinsizlik ihtimali ve tehlikesinin olması yeterli görülmektedir. Fakat bu tedbir, sadece ihtimal ve tehlike durumlarında değil, aynı zamanda kamu hizmetinin gerektirdiği veya personelin görevinin başında kalmasında sakınca görülen durumlarda uygulanır⁴⁵.

5. AMAÇ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK HALLERİ

Kamu görevlileri bir idari işlemi tesis ederken birtakım kurallara ve hedeflere uymalıdır. İdari işlemlerin amacı, kamu yararını sağlamak, düzenli, verimli ve istikrarlı bir şekilde kamu hizmetlerini yerine getirmektir⁴⁶. İdare Devletin yetkilerini özel yararlar, kişisel çıkarlar ya da siyasi amaçları gerçekleştirmek için araç olarak kullanamaz. Bu yetkilerin kamu yararı dışındaki herhangi bir amaç için kullanılması idari işlemi amaç yönünden sakatlar ve bu nedenle işlemin iptal edilmesi gerekir.

5.1. GENEL OLARAK

Sübjektif bir unsur olan amaç unsuru yönünden hukuka aykırılığın tespit edilebilmesi için işlemi tesis eden kamu görevlisinin niyetini bilmek gerekmektedir⁴⁷.

Her idari işlemin, genel amacı kamu yararı olsa da idari işlemle ulaşılmak istenen amaç bazı durumlarda açık bir şekilde ifade edilir, bu da özel amaçtır. Özel amaç da bir anlamda kamu yararını sağlamaya yöneliktir.

⁴⁵ IŞIKLAR, s. 100.

⁴⁶ GÖKALP, Ali Sıtkı, İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s. 464.

⁴⁷ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.400.

Waline, idari işlemlerde amaç unsuru bakımından hukuka aykırılık hallerini, “*şahsi amaç*” ve “*siyasi amaç*” olarak ikiye ayırmaktadır. Waline’e göre, şahsi amaçlar kendisinin veya üçüncü kişilerin menfaatini sağlamak, kin ve düşmanlık olabilir. Siyasi amaçlar ise gösteri, hasımlara zarar verme veya kanuni bir reformu hukuka aykırı bir şekilde yapmak olabilir⁴⁸.

Gerek tüm idari işlemler ve kararlar için genel ve değişmez nitelikte olan kamu yararı amacına, gerekse tüm idari işlem ve kararlar için öngörülmüş bulunan daha somut ve özel maksatlara aykırı olarak yapılmış işlemlerin, amaç unsuru bakımından hukuka aykırılığı gündeme gelecektir⁴⁹. Amaç unsuru yönünden hukuka aykırılık, Fransız idare hukukundan hukukumuzda geçen “yetki saptırması” kavramı ile açıklanmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu⁵⁰ ile İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda da “maksat” olarak düzenlenmiş olan söz konusu iptal sebebi için “*selahiyetin yerinde kullanılması*⁵¹”, “*selahiyet saptırılması*⁵²” ve “*yetkinin saptırılması*⁵³” gibi ifadelerin kullanıldığı da görülmektedir. Yetki saptırması kavramındaki “yetki”yi yanlış yorumlamamak gerekecektir. Burada yetki saptırması kavramından amaç, idari işlemin amaç unsuru bakımından hukuka aykırı bulunmasıdır; aksi takdirde, “yetki” kavramından hareketle bu “saptırmanın” ya da sakatlığın yetki unsuru ile ilgili olduğu yönünde bir anlayışa yönelmemek gerekir. Yetki saptırması, doktrinde bazı hukukçuların ifade ettiği gibi, özel hukuktaki “hakkın kötüye kullanılması”na benzemektedir. Yetki saptırmasında, işlemi yapan idari makamın diğer bir ifadeyle işlem kurucusunun esas itibarıyla o işlemi yapmaya yetkili olduğu görülmektedir. Yetkili kişi ya da makam, üstelik yasanın öngördüğü usul ve şekle uyarak yetki saptırması ile malul işlemi kurmuş olabilir. Sakatlık, işlemin yasanın öngördüğü amaca (genel ve

⁴⁸ KAYA, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, s. 226.

⁴⁹ GÜNDAY, s. 161.

⁵⁰ Resmî Gazete, Tarih: 20.01.1982, Sayı:17580.

⁵¹ CROZAT, Ch. “*İdari Salahiyetin Yerinde Kullanılmaması*”, Siyasi İlimler Mecmuası, Y.1936, S.61, s. 9.

⁵² ONAR, s. 209.

⁵³ GİRİTLİ, s. 8.

özel amaca) değil, bir başka ve kurucusunun zihnindeki düşüncelerin belirlendiği amaca yönelmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Özetlemek gerekirse Kaya'ya göre, "idari işlemin kamu yararı dışında, siyasal, kişisel, ideolojik, felsefi, üçüncü kişilerin korunması ve benzeri bir amaç için tesis edilmesi yetki saptırmasıdır"⁵⁴. Yetki saptırması hakkında yaptırım olarak da iptal öngörülmüştür.

Amaç yönünden hukuka aykırılık hali hem bireysel işlemler hem de düzenleyici işlemlerde görülebilir.

İdari işlemlerin amaç yönünden iptali hali diğer iptal nedenlerinden ayrılır. Bu aykırılık ileri sürüldüğü takdirde yargı mercileri işlemi yapan kamu görevlisinin gerçek niyetini tespit etmek zorundadır. Ayrıca amaç yönünden hukuka aykırılığın taraflarca ileri sürülmesi gerekir, hakim re'sen dikkate alamaz.

Disiplin işlemleri için aynı hususlar söz konusudur. Yetkili kişi veya merci yetki saptırması yoluyla amaca aykırı bir disiplin cezası tesis ederse yargı mercileri bu durumu inceleyerek sakatlık tespit etmeleri halinde iptal edeceklerdir.

5.2. GENEL AMAÇ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK

Bir idari işlem olan disiplin işlemleri hakkında genel amaç yönünden hukuka aykırılık halleri üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar: kişisel amaç güdülmesi, üçüncü kişileri koruma amacı güdülmesi ve siyasi amaç güdülmesidir⁵⁵.

5.2.1. Şahsi Amaç Yönünden

İdarenin kimi zaman karar alırken kişisel bir amaç ve çıkar güttüğüne rastlanmaktadır. Bir idari kararın alınmasında veya bir idari işlemin tesis edilmesinde kişisel amaç güdülmüş ise, o idari karar ya da idari işlem amaç unsuru bakımından sakattır. Diğer bir ifadeyle yetki saptırması ile maluldür. Örneğin kamulaştırma işleminin amacı kamusal yararı gerçekleştirmektir. Bir belediye yönetimi, kamu hizmetlerinin görülmesinde gerekli olduğu ve kamusal yararı gerçekleştirmek için değil, belli bir

⁵⁴ KAYA, Metin, İdare Hukuku ve Türk İdare Teşkilatı, Temsil Kitap, Kocaeli, 2018, s. 50.

⁵⁵ GÜL, s.537.

kişinin taşınmazını kamulaştırmak suretiyle o kişiye zarar vermeyi veya ona yarar sağlamayı öngörmüş, amaçlamışsa, bu kamulaştırma kararı (işlemi) amaç unsuru açısından sakattır⁵⁶. Bir başka örnek olarak, kişinin belediye başkanı seçildiğinde aralarında anlaşmazlık bulunduğu bir görevlinin işine son vermesi de gösterilebilir.

Danıştay bir kararında; *“Kamulaştırma dolayısıyla kanunsözcüsü şu görüşü ileri sürmüştür:*

“Tetkik edilen hadisede idarenin bu takdir yetkisini kamu ihtiyaç ve menfaati gözönünde tutularak tamamiyle maksattan inhiraf edilmek ve şahsi hedef tutmak gibi bir gaye ile hilafı kanun kullandığı anlaşıldığından ittihaz olunan kararın selahiyeti saptırma illetiyle malul bulunduğu aşıkardır. Altıncı Daire, kanunsözcüsünün görüşüne uygun olarak; ...hukuki icaptan ziyade muayyen bir şahsın gayrimenkulünü kamulaştırmak gibi bir kasıt ve gayenin gözetildiği... his ve izleniminde olduğu...” gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin kararını iptal etmiştir.”⁵⁷.

Disiplin hukukunda şahsi amaç güdülmesi durumu; disiplin amirlerinin maiyetinde çalışan kişilerin ilerleyen zamanlarda yükselerek kendisine rakip olmasını engellemek maksadıyla disiplin cezası vermesi, amirin arasında husumet bulunduğu bir çalışanına disiplin cezası vermesi, disiplin amirlerinin veya disiplin kurullarını oluşturan üyelerin düşünsel anlamda bağlı olduğu toplulukların ve oluşumların çıkarını sağlamak amacıyla topluluk dışından memurlara disiplin işlemi uygulaması olarak karşımıza çıkabilir. Kısacası bir disiplin işlemi kurumsal düzenini veya kamu yararını amaçlamadan kişisel saiklerle yapılmışsa burada işlem hukuka aykırı olacaktır.

5.2.2. Üçüncü Kişileri Koruma Amacı Güdülmesi

İdari makamların, sadece kendilerine yarar sağlamak amacı ile değil, üçüncü kişilere yarar sağlamaya yönelik işlemleri de yetki saptırması ile maluldür. Örneğin salt belli bir kişiye yarar sağlamak amacı ile bir idari görev ihdası, kadro verilmesi, atama yapılması olayında, bir ev

⁵⁶ ZABUNOĞLU, s. 381.

⁵⁷ Danıştay 6. Dairesi, Tarih: 11.06.1947, E: 1946/2889, K: 1947/1338, Danıştay Kararlar Dergisi, S:36-37, s. 218.

sahibini tatmin için evin bulunduğu sokağın trafiğe kapatılmasında yetki saptırması vardır⁵⁸.

Yargı mercilerine konu olmuş bir olayda; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, bir görevliyi bir makama getirmek için şartlarında değişiklik yapılmamasını amaç yönünden hukuka aykırı olduğuna hükmederek işlemleri iptal etmiştir⁵⁹.

Disiplin hukukunda üçüncü kişileri koruma amacı şu şekilde karşımıza çıkabilir. Emniyet ve jandarma gibi sıkı hiyerarşik kurallara tabi teşkilatlarda, amirin yaptığı bazı uygulamaların eleştirilmesi veya şikâyet edilmesi halinde mevzuatlarında ceza verilmesi öngörülmüştür. Bir polis memuru tarafından emniyet amiri şikâyet edildiğinde üst rütbeliler tarafından şikâyetin doğruluğunun araştırılması gerekirken polis memuruna soruşturma başlatılarak haksız yere amirlerini şikâyet etmekten ceza verilmesi, üst rütbelilerin emniyet amirini koruması durumunu oluşturur. Böyle bir saikle ceza verilmesi de işlemi amaç yönünden sakatlamaktadır.

5.2.3. Siyasi Amaç Güdülmesi

Siyasal amaçla kurulmuş idari işlemler de yetki saptırmasından ötürü sakattır. Kamu görevinde, valilik, elçilik gibi bazı görevlerin dışında, kural olarak kamu görevlilerinin tayininde, özlük işlemlerinde ve disiplin işlemlerinde görevlinin siyasal düşünceleri, siyasal eğilimi, vs. önemli değildir. Kamu görevlisi hakkında siyasal maksatlarla alınmış işlemler yetki saptırmasını doğurur. Örneğin bir hiyerarşik amirin, astına sicil notu verirken veya disiplin işlemini uygularken onun siyasal eğilimini dikkate alması durumunda maksat bakımından hukuka aykırılık hali oluşacaktır.

Danıştay'a intikal etmiş bir dosyaya ilişkin olayda davacı öğretim üyesinin hükümetin siyasetine muhalif bir dergiye yazı vadettiğinden bahisle Bakanlık emrine alınmasını Danıştay Beşinci Dairesi şu gerekçeyle iptal etmiştir⁶⁰: *“Bakanlığın yazısı da okul içinde cereyan etmiş bir vakıadan*

⁵⁸ ZABUNOĞLU, s. 382.

⁵⁹ Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulunun, 16.7.1976 gün ve E. 76/179, K. 26/240.

⁶⁰ Danıştay 5. Daire, Tarih: 26.4.1946 ve E. 45/2363, K. 46/722, Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 32, s.41.

bahis olmayıp, sadece davacının siyasi bir dergiye yazı vaatetmiş olmasının muvafık olmayacağını belirtmekten ibaret bulunduğundan, kendisini hizmetten ayırmak için idari lüzumun sübutuna kafi sayılacak bir delil teşkil etmez.”.

Bu kararın gerekçesi göz önüne alındığında disiplin işlemlerinde salt siyasi nedenlerden dolayı hareket edilemeyeceği, bu şekilde hareket edilmesi durumunda işlemin amaç unsuru yönünden sakat olacağı anlaşılmaktadır.

5.3. ÖZEL AMAÇ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIK

İdareye tanınmış olan yetkiler, genel amaca bağlı kalmakla birlikte özel bir amacın daha gerçekleştirilmesi için verilebilir. Böyle durumlarda, kanunlarda öngörülmüş olan amaç dışında, başka bir amaç güdülmesi idari işlemi amaç yönünden sakatlar. Kimi zaman özel amaç, kanunlarla açıkla belirtilebilir ya da yargı mercileri idari işlemin özel amacını kanunları yorumlama yoluyla çıkartmaya çalışır.

Özel amaç, genel amacın somutlaşmış, özel bir biçimdir. Ancak bazı durumlarda idari mercii ya da makamlar, özel amacın özel olma ölçüsünü arttırmakta onun genel yararın bir parçası olarak özelliğinin dışında, kendilerine göre “özel” bir amaç yaratabilmektedir. Özetle, idarelerin özel amacı, genel amaca hizmet eden özel amaç niteliğinden çıkartıp, kendilerine özgülemek anlamında özelleştirmeleri halinde de yetki saptırması vardır⁶¹. Örneğin benzinlik açmak için valilik ve belediyeye tanınan yetkinin, vergi kaçakçılığını önlemeye matuf olmak üzere kullanılması sonucunda kurulan benzinlik açma izninin verilmemesi kararı Danıştay tarafından iptal edilmiştir⁶².

Özel maksadın aşılması nedeniyle yetki saptırması haline çoğu kez kolluk yetkilerinin idareye gelir sağlamak amacıyla kullanılması durumunda rastlanmaktadır⁶³. İdareye gelir sağlanmasında da kamu yararı vardır. Ancak kolluk yetkilerinin özgülendiği amaç bu değil, kamu düzeni yani güvenlik, huzur ve genel sağlıktır. İşte kolluk yetkisinin bu amaçla değil de bir başka amaçla kullanılması durumunda yetki saptırması vardır. Örneğin belediyenin kamulaştırmayı düşündüğü bir

⁶¹ ZABUNOĞLU, s. 382.

⁶² Danıştay 6. Daire, Tarih: 14.05.1954, E:1953/1005, K:1954/753.

⁶³ ZABUNOĞLU, s. 382.

gayrimenkulün değerini düşürmek amacıyla önce imar planını değiştirilmesi, yolun bakım masraflarından kurtulmak için belediyenin bir yoldan geçilmesini yasaklaması, sırf mali bir maksatla bir kamulaştırma yapılması durumunda mali maksatlı yetki saptırması hali vardır.

Disiplin hukukunda özel amaç yönünden hukuka aykırılık hali görevden uzaklaştırma tedbirinde karşımıza çıkabilmektedir. Soruşturmanın her aşamasında verilebilen görevden uzaklaştırma kararında amaç, kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde görevi başında kalmasında sakınca görülen personelin soruşturma bitene kadar görevinden uzak tutulmasıdır. Ortada bir sebep yokken sadece görevi başında kalması sakıncalı diye personelin uzaklaştırılması ve soruşturma tamamlandığı halde görevine başlatılmaması durumlarında amirin özel amaca aykırı davranmış olacağı açıktır.

5.4. AMAÇ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIĞIN SINIRLARI

İdari işlemlerde amaç yönünden bütün hukuka aykırılıklar işlemin iptaline neden olmaz. Söz konusu durum daha çok bağlı yetki alanında ve çok amaçlı işlemlerde karşımıza çıkmaktadır.

Bağlı yetki halinde amaç yönünden hukuka aykırılık gündeme gelmez. Bağlı yetkide idari işlemin konusu kanun ile öngörülmüştür. İdari işlemi yapan kişinin seçme hakkı yoktur, yapacağı işlemin konusunu kanun ile daha önceden belirlenmiştir ve o yönde karar almak zorundadır. Bu nedenle de işlem kamu yararı dışındaki bir amaç için tesis edilmiş olsa dahi amaç bakımından işlem iptal edilemez. İşlemi yaparken güdülmekte olan amaç hukuka aykırı olsa dahi bağlı yetkide amaç yönünden hukuka aykırılık ile işlem iptal edilemez.

İşlemi yapanın birden fazla amaç gütmesi halinde ise çok amaçlı işlemlerden söz edilir. Güdülen birden fazla amaçlardan en az birinin yasal olması ve karar alınırken etkili olması halinde işlem iptal edilemez. Ancak yasal olmayan amaç, idari işlemin yapılmasına asıl neden olan amaç ise bu durumda idari işlem iptal edilmelidir. Kısacası önemli olan husus, karar alınırken etkili olan amacın yasal olup olmaması noktasındadır. Eğer amaç yönünden hukuka aykırılığı iddia edilen sebep diğerlerine göre kararda etkili değilse, işlem iptal edilemez. Bu iptal edilemezlik sadece amaç

unsuru bakımından geçerlidir. Başka bir hususta hukuka aykırılık varsa idari işlem elbette iptal edilebilecektir.

5.5. AMAÇ YÖNÜNDEN HUKUKA AYKIRILIĞIN KANITLANMASI

İdare hukukunda daha çok imar, bayındırlık, kamulaştırma ve ruhsatlandırma konularında sıkça karşımıza çıkan amaç unsuru yönünden sakatlıklar, memurlarla ilgili olarak da özellikle naklen atanma, görev yeri değişiklikleri, göreve son verme, disiplin işlemleri gibi konularda hukuken mesnetsiz sebeplerle ortaya çıkabilmektedir. Konumuz itibarıyla özellikle disiplin işlemlerinde işlemin tesisi aşamasında maksat unsurunun kanıtlanması, sübjektif bir durum olması hasebiyle diğer unsurların ispatından biraz daha güçtür.

Öznel bir durumun kanıtlanması gerektiği için amaç yönünden disiplin işlemlerindeki hukuka aykırılığın tespit edilmesi diğer iptal nedenlerine göre daha zordur⁶⁴. Kesin kanıt bulma ihtimali oldukça düşüktür. Bunun sebebi ise, cezalandırılan tarafın işlemi yapanın aklından geçen sebebi ve idarenin hukuka aykırı bir nedenle işlem yaptığını kanıtlayacak olmasıdır. Fakat disiplin işleminin amaç unsurunun imkânsız olduğu da iddia edilemez. Bazı durumlarda soruşturma konusu olaya ilişkin bilgilerden yola çıkılarak ya da idarenin çelişkili tutumlarından dolayı amaç yönünden hukuka aykırı işlemin tesis edildiği tespit edilebilir. Bazı durumlarda ise yargı mercileri, idareden kararına dayandığı işlemi açıklamasını talep eder. İdare bu soruya yanıt vermez ya da belirtmiş olduğu neden gerçeğe uymaz ise sebep bakımından yapılan sakatlığın amaç unsurunu da etkilemesinden yararlanılabilir. Böylece idarenin işlemi yaparken kamu yararı dışında başka bir amaç güttüğü söylenebilir⁶⁵.

Diğer taraftan işlemin amaç unsuru, idarenin işlemi tesis ettiği andaki niyetine ilişkin olduğundan buradaki hukuka aykırılık konusunu,

⁶⁴ 'İdari tasarrufun maksadı, tasarrufu tesis edenin şahsına bağlı olduğundan sübjektif bir unsurdur. Bu sebeple maksat unsurunun hakikate uygunluğunu tespit etmek suretiyle yargı denetimine tabi tutmak, yani idari tasarrufu kendisinden beklenen amaca uygun olarak tesis edilip edilmediğini anlamak güçtür. Maksat denetiminde sübjektif unsurunun ortaya çıkarılması bahis konusudur.' DİBK, E. 1966\74, K. 1972\14, KT. 03.06.1972, DD, 1973, S. 9-10, s. 195

⁶⁵ GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargısı, s. 236.

disiplin sürecinde ve öncesinde memur ile idare arasında yaşanan karşılıklı ilişkilerden ortaya koyabiliriz⁶⁶. Yasanın öngördüğü özel amaç ya da genel amaç olan kamu yararı dışında⁶⁷, kamu gücünü kişisel kin ve nefret uğruna kullanmak, memur üzerinde psikolojik baskılar oluşturarak bir şeyler yapmaya zorlamak ya da yıldırım⁶⁸, siyasi ve ideolojik bazı ayrılıkların sonucu olarak ceza verme yetkisine başvurmak, yetkinin hizmet gerekleri göz ardı edilerek, yeter ve haklı bir nedene dayanmaksızın kötü niyetli olarak kullanılması⁶⁹ gibi haller yetki saptırmasını ortaya

⁶⁶ IŞIKLAR, Celal, İÜHF C. LXIX, S.1 -2, 2011 s. 850, "...Uyuşmazlıkta; dosyada bulunan bilgi ve belgelerin, davacı hakkında 2006 yılı sonrasında tesis edilen disiplin, atama, geçici görevlendirme ve sicil işlemlerinin, bu işlemlere karşı açılan davalarda verilen yargı kararlarının ve davacı ile davacı hakkında işlem tesis eden kamu görevlileri arasındaki şahsi davaların ve manevi tazminat hükümlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesinden, davacının kendisine psikolojik taciz (mobbing) uygulandığı iddiasının gerçek olduğu ve dava konusu disiplin cezasının da söz konusu uygulamanın bir parçası olduğu sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır. Disiplin işlemlerinin kamu hizmetinin iyi işlemesi için kurum iç disiplininin sağlanması amacının dışına çıkılarak, kişisel sebeplerle kötüye kullanılmasına hukuken imkan bulunmadığı, bu tür uygulamaların idari işlemin maksat unsuru yönünden hukuka aykırılığı sonucunu doğuracağı da açık olup, davalı idarece Medeni Kanun'un 2. maddesindeki iyiniyet kuralı ihlal edilerek maksat yönünden hukuka aykırı olarak verildiği anlaşılan dava konusu işlem nedeniyle davacının duyduğu elem ve üzüntünün seviyesi, zarara uğrayan kişinin toplum içindeki konumu ile hizmet kusurunun ağırlığı ve hukuka aykırılığın derecesi dikkate alınarak; takdiren, 3.000,00-TL manevî zararın davalı idare tarafından tazmin edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır....", Çanakkale İdare Mahkemesi, 2016\712 E. 2016\661 K.

⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, TAN, Turgut, İdare Hukuku (Cilt I Genel Esaslar), Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s. 369

⁶⁸ Tıp Fakültesi öğretim üyesi olan davacıya verilen üç ayrı disiplin cezasının yargı kararı ile iptal edilmesi üzerine, bu işlemler, göreve yargı kararı ile atandığı tarihten itibaren kendisine karşı yürütülen taciz (mobbing), bıkırma ve yıldırıma yönelik eylem ve işlemler, manevi yapısını olumsuz olarak etkileyecek ağırlıkta bulunduğu anlaşıldığından, idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemleri nedeniyle üzüntü ve sıkıntı yaşayan davacının manevi zararının tazmini gerekmektedir., D. 8. Daire, 2008\10606 E., 2012\1736 K., K.T. 16.04.2012,

⁶⁹ "Medeni Kanun'un, idare hukuku alanında da uygulanma imkânı olan 'Dürüst davranma' başlıklı 2. maddesinde: herkesin haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorunda olduğu, bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeninin korumayacağı kuralı bulunmaktadır. Disiplin işlemlerinin kamu hizmetinin iyi işlemesi için kurum iç disiplininin sağlanması amacının dışına çıkılarak, kişisel sebeplerle kötüye kullanılmasına hukuken imkân bulunmadığından, bu tür uygulamalar Medeni Kanun'un yukarıda hükmüne yer verilen 2. maddesine aykırılık teşkil edeceği gibi, idare Hukuku Öğretisinde 'yetki

koyabilecektir. Bu bağlamda işlemin sebep unsurundan faydalanılarak, dosyadaki bilgi ve belgelerden hareket ederek, yukarıda ifade edildiği üzere özel amaca da atıf yaparak bu unsurdaki sakatlık kanıtlanabilir.

Amaç unsurunun ispatında dosyadaki yazılı belgelerin önemi büyüktür. İdari yargı organları yargılama sırasında dosyadaki yazılı belgeler üzerinde araştırma ve inceleme yapabilirler. Aslında bu anlamda idari işlemin maksadını ortaya koymak üzere yapılacak araştırma ve incelemeler, sadece dosyadaki belgeler ile sınırlı kalmaktadır. İdari yargıç, işlemi yapan kamu görevlisine o işlemi yaparken hangi düşüncelerle hareket ettiğini soramaz. Zaten kamu görevlisinin niyetini itiraf gibi doğrudan bir delille açığa çıkarması da düşük bir ihtimaldir. Aşağıda sayacağımız ve Fransız Danıştay'ının ortaya koymuş olduğu bazı hususlar, yetki saptırmasının ispatı noktasında kolaylık sağlayabilmektedir. Bu hususlar iptali istenen işlemin amaç unsurunun bizatihi yapılan işlemin metninden anlaşılması, dosyanın içinde bulunan bir belge ile ortaya konulabilmesi, idare tarafından yalanlanamayan davacının iddiaları ile ispat edilebilmesi ve nihayetinde işlemin dışında kalıp özellikle de işleminden sonra ortaya çıkan olaylardır. Örneğin, ruhsat talebinde bulunmuş bir kişinin talebinin reddedilmesinden sonra aynı olaya ve yere ilişkin aynı şartlarda başka bir şahsa ruhsat verilmiş olması söz konusu amacın kamu yararından saptığını rahatlıkla ortaya koyabilmektedir⁷⁰.

Son olarak şunu da ifade etmeliyiz ki; maksat unsurunun hukuka uygunluğunu sağlayan anayasal ilkeler olan kanuni idare ilkesi, eşitlik ilkesi ve ölçülülük ilkesi de unsurun ispatı konusunda bize yardımcı olacaktır. Örneğin Danıştay bir kararında, "disiplin suçu olarak hakaret eyleminin cezası bir yıl süre ile okuldan uzaklaştırma olduğu halde, sırf hüküm giydiği gerekçesiyle bu süreyi aşan bir ceza uygulanarak öğrencinin ilişkisinin kesilmesi suçla ceza ve yönetmelikteki iki kural arasında adil bir denge bulunmadığını açıkça göstermektedir. Bu durum gözetilmeden

saptırması' olarak tanımlanan ve idari işlemin maksat unsuru yönünden hukuka aykırılığı sonucunu doğuracağından, bu tür işlemler için bir iptal sebebi teşkil edeceği açıktır". D12D, KT. 27.12.2013, E. 2011/5197, K. 2013/12977

⁷⁰ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt 1, Ekin Yayınevi, Bursa, 2003, s. 861-863

davayı reddeden idare mahkemesi kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.” şeklindeki yorumuyla ölçülülük ilkesine dikkat çekmiştir⁷¹.

SONUÇ

Disiplin denildiğinde akla ilk olarak disiplin cezaları gelmektedir. Bu durum zihinlerde disiplinin olumsuz olduğuna dair çağrışımlar uyardırmakta ise de modern toplumlar disipline, sosyal hayata uyum ve kurallara riayet olarak bakmaktadır. Disiplin, kişilerin doğru davranışlarda bulunmasına yönelik olarak getirilen talimatların organize edilmiş şeklidir. Disiplin sayesinde kişiler belirli alışkanlıklar kazanmakta, kazanılmış bu alışkanlıklar çerçevesinde hukuk kuralları oluşmaktadır. Eğer bir toplumun belirli kurallara kendiliğinden uyma alışkanlığı mevcutsa, hukuk da etkili ve sorunsuz bir şekilde işlemektedir. Toplumun içinden gelen bu disiplinin, uygun ve kabul gören bir disiplin anlayışı olduğu düşünürler tarafından da dile getirilmektedir.

Her ne kadar uygun olan toplumun içinden gelen disiplin anlayışı ise de toplumda herkes aynı bilinç düzeyinde olmadığı için disiplinsizlik olması durumuna karşı belirli müeyyidelerin getirilmesi kaçınılmazdır. Bu sebeple toplumun yansıması olan kamu görevlileri hakkında gerektiği zamanlarda uygulanmak üzere disiplin tedbirleri öngörülmüştür. Öngörülen bu tedbirler ile kamu personelinin mesleki yaşantısı ile görev anındaki davranışlarının, disiplin kurallarına uyumu sağlanarak kamu yararının tesis edilmesi amaçlanmaktadır. Memurların, mevzuatta öngörülen ödevleri yerine getirmemesi, yasaklanan işleri yapması ve mevzuatın zorunlu kıldığı hususlara uymaması halinde söz konusu fiilleri işleyenler hakkında disiplin cezalarının uygulanacağı öngörülmüştür.

Disiplinin korunması adına disiplin cezalarının önemi kabul edilmekle birlikte suçun önlenmesi ve disiplinin sağlanması için birçok faktör etkili olmaktadır. Çağdaş disiplin anlayışına göre, disipline başvurulması disiplinin bastırıcılık ya da cezalandırıcı özelliği nedeniyle değil, bireyin ya da grubun olumlu taraflarını güçlendirmek için olmalıdır. Bu anlayışa göre, disiplinin baskı mekanizması olarak çalışmasını önlemek amacıyla, memurları teşvik edici ve eğitici yönü ön plana çıkarılmaktadır. Diğer bir

⁷¹ D8D, KT. 05.02.1990, E. 1988/820, K. 1990/145

ifadeyle, disiplin yalnızca kanunlar ve sıkı düzen kuralları ile tesis edilemeyeceğinden disiplini tamamlayan motivasyonların da bulunması gerekmektedir. Böylelikle kişilerin, istekli ve hevesli bir şekilde uyum göstermesi sağlanarak, amirleri tarafından disiplin cezalarına başvurulmasının da önüne geçilmiş olacaktır. Bu noktada motivasyon sağlayan etken olarak ödül sistemi karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yararı hedefi doğrultusunda ödül ve cezalandırma tercihini yalnızca liderlik yeteneğine sahip iyi idarecilerin yapabileceği yadsınmaz bir gerçektir. Felix A. Nigro'ya göre; olumlu bir lider, disiplin yaptırımlarına sürekli başvurmayı teşkilatta başarıyı sağlamanın tek yolu olarak görmez. Bir amirin sürekli olarak disiplin yaptırımlarına başvurması onun kişisel yetersizliğinin bir göstergesidir. Kurum içindeki disiplini sağlarken idari yaptırımlara başvurmak en son çözüm olmalıdır. Personelin motivasyonunu düşüren bu yaptırımlar, kişiyi zamanla kurumdan uzaklaştırıp çalışma verimini azaltmaktadır. Verimi azalan personel, çalışma arkadaşlarının motivasyonunu da etkileyerek kurum içinde olumsuz bir ortamının oluşmasına neden olmaktadır. Bu aşamada iyi bir yönetici verimli bir çalışma ortamını kurmak adına, gereken önlemleri alarak memurların motivasyonunu yüksek tutmak için çeşitli yöntemler geliştirmelidir. Korku ile personelin verimliliği artırlamayacağından dolayı yöneticiler, astlarını başkaları önünde eleştirmemeli ve personeli ıslah etmek amacıyla tehdide başvurmamalıdır. Personelinin sorunlarıyla ilgilenen, değer veren ve çözüm üreten bir idareci kurum içindeki disiplini sağlarken her zaman daha başarılı olmaktadır.

İdari düzeni sağlamak adına amirlerin üç seçeneği bulunmaktadır. Bunlar; inandırmak, ödüllendirmek ve cezalandırmaktır. Bu üç yöntem arasında en güvenilir ve etkili olanı inandırmak iken; en olumsuz ve başvurulmaması gerekeni ise cezalandırmaktır. Elbette, başarılı bir amir, işinde ve davranışlarında yeterli olmayan astlarını uyarmalı, gerektiğinde cezalandırma yöntemine başvurmalıdır. Söz konusu cezalandırma yöntemine başvurulması durumunda idari işlem olan disiplin yaptırımları karşımıza çıkmaktadır.

Yaptırımlar, disiplin işleminin amaçlarına yönelik olarak, fiilin niteliğine ve ağırlığına göre değişmektedir. Disiplin işlemleri tesis edilirken, hedeflenen amaçlara sağlıklı bir şekilde ulaşılması için uyulması

gereken birtakım ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkelerin bir kısmı ceza hukuku alanıyla ortak iken; bir kısmı ise, hukukun genel ilkeleri arasında yer almakta olup Anayasa'da da ayrıca öngörülmüştür. Bunların dışındaki ilkeler ise yasal düzenlemelerle ve içtihatlarla kabul edilmiş olan ilkelere aittir. Çalışmamızda disiplin hukukuna hakim olan ilkeler; kanunilik, ölçülülük, savunma alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği, şüpheden sanık yararlanır, aynı fiile birden fazla ceza verilememesi, geçmişe yürümezlik, eşitlik, şahsilik, aleyhe düzeltme yasağı, disiplin cezasının geri alınmazlığı, zaman bakımından lehe olan hükmün uygulanması, yetki devri yasağı, gerekçe, başvuru yollarının gösterilmesi, yargı yolu güvenesi ve kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi şeklinde açıklanmıştır.

Bu ilkeler, çalışanların haklarını ve özgürlüklerini koruyucu niteliktedir. Söz konusu ilkelere uyulması gerektiği, uyulmaması durumunda idari işlemin iptal edileceği yargı mercileri tarafından da kabul edilen bir durumdur.

Disiplin işlemlerinin hukuka uygun bir şekilde tesis edilebilmesi için uyulması gereken yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları mevcuttur. Bu unsurlar uygulanarak disiplin yaptırımlarının sakatlanması önlenemez ve işlemlerin yargı mercileri tarafından iptal edilmesinin önüne geçilecektir. Disiplin amirinin ya da disiplin kurulunun verdiği cezaların mahkemeler tarafından sürekli iptal edilmesi amirin veya kurulun meşruiyetini sorgulanabilir hale getirecektir. Bu da memurların veya kuruluştaki çalışanların üstlerine karşı saygısını yitirmesine neden olacak, kurumlardaki işleyiş ve düzen kaybolacaktır.

Kamu yararı amacını gözetirken tek taraflı olarak idarenin çıkarları değil, memurların çıkarlarının da dikkate alınması gerekmektedir. Her ne kadar yöneticiler, ilkelerin ve unsurların kendilerini sınırlayarak düzeni bozan memurları ıslah etmelerine engel olduğunu belirtse de aslında yöneticilerin, kurumların ve Devletin itibarını korumak için ilkeler ve unsurlar önemli bir yere sahiptir.

Disiplin yaptırımını uygulamak en son başvurulması gereken durum olmakla birlikte liyakatli disiplin amirleri veya disiplin kurulları kurumun işleyişini bozan memurların kişisel durumlarını, davranışlarını ve hangi disiplin yaptırımının memurun durumuna uygun olduğunu

gözetmelidir. Çalışma düzenini koruyacağı, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanacağı, cezalandırmanın kamusal yarar anlamında daha faydalı olacağı inancının oluşması durumunda disiplin yaptırımlarına başvurulması gerekir. Bu itibarla ülkemizin memur hukuku ve personel rejimleri anlamında günümüzün değişen koşullarını da dikkate alarak gerekli değişikliğe gidilmesi, otokratik tedbirlerin yanında etkinliği ve verimliliği arttıracak demokratik tedbirlerin de hukukumuza dahil edilerek kurumlarımızın ve memurlarımızın liyakatli yöneticilerle kamu yararını temel amaç olarak gerçekleştirmeye çalışmaları esas olmalıdır.

KAYNAKLAR

- AKILLIOĞLU, Tekin, "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Y. 1991, C.24, S.2.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2002, C. 6, S. 1-2, ss. 239-262.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2017.
- ALPAR, Erol, Yönetimin Hareket Serbestisi Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları, Danıştay Yayınları. Ankara 1990.
- ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara 2014.
- BOZ, Selman Sacit, 'Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler', SÜHFD, C.25, S.2, 2017, s. 15-41
- CROZAT, Ch. "İdari Salahiyetin Yerinde Kullanılmaması", Siyasi İlimler Mecmuası Y.1936, S.61.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, "Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi" Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 7, S. 3-4, Aralık 2003.
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul 1982.
- DURMUŞ, Alper, Memur Disiplin Hukuku Adalet Yayınevi Ankara 2014.
- GİRİTLİ, İsmet, Türk Devlet Şurası İçtihatlarına Göre İdarenin Yetkisini Saptırması, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1957.
- GİRİTLİ, İsmet/ BİLGİN, Pertev/ AKGÜNER, Tayfun/ BERK, Kahraman, İdare Hukuku Der Yayınları, İstanbul 2015.
- GÖKALP, Ali Sıtkı, İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.
- GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku (Cilt I-II), Ekin Kitabevi, Bursa 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi Ankara 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetimsel Yargı, Turhan Kitabevi Ankara 2013.
- GÜL, İbrahim, "Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı" Ankara Barosu Dergisi, Y.2014, S. 2, ss. 533-552.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2015.
- İŞIKLAR, Celal, Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları, Adalet Yayınevi, Ankara. 2019.

- KAYA, Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, Oniki Levha Yayıncılık İstanbul 2014.
- KAYA, Metin, İdare Hukuku ve Türk İdare Teşkilatı, Temsil Kitap, Kocaeli 2018.
- KIRIŞIK, Fatih/AYDIN, Nizamettin, “İdari İşlemin Unsurlarında Takdir Yetkisinin Varlığı” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2002, C. 7, S. 2, ss. 331-344.
- KUTLU, Muammer, “Disiplin Suç ve Cezaları”, Türk İdare Dergisi, Y.61, S.385, Aralık 1989.
- LİVANELİOĞLU, Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1, Ankara 2003.
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi. İstanbul 1966.
- ÖZAY, İl, Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2017.
- SAĞLAM, Mehmet, Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin
- TAŞKIN, Ahmet, Kamu Görevlileri Disiplin Hukuku Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, İdare Hukuku (Cilt 1), Yetkin Yayınevi, Ankara 2012.