

## KAMU GÖREVLİLERİ DİSİPLİN HUKUKUNA HAKİM OLAN TEMEL İLKELER

Emine VARKAL\*

### Öz

Kamu yönetiminde kamu hizmetleri kamu görevlileri tarafından yerine getirilirler. Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirdikleri sırada görevlerini düzenleyen belirli hukuk kurallarına uymaları beklenmektedir. Bu kurallara uyulmaması halinde hukuka aykırı davranılmış olur ve disiplin suçundan söz edilir. Disiplin suçunu işleyen kamu görevlisi hakkında disiplin cezası verilir. Kamu görevlileri hakkında uygulanan disiplin cezaları Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde düzenlenmiştir. Bunlar; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ile devlet memurluğundan çıkarma cezalarıdır. Bu cezalar, mahkeme kararına gerek kalmaksızın doğrudan idare tarafından verilirler. İdari işlem niteliğinde olan bu disiplin cezalarına karşı idari yargıda dava açılabilir. Ceza hukukunda geçerli olan temel ilkeler disiplin hukukunda da benzer şekilde kabul edilmektedir. Bu ilkeler; suçta ve cezada kanunilik, şüpheden sanık yararlanır, savunma hakkı, ölçülülük, tek fiile iki ceza verilemez ve soruşturmanın gizliliği gibi ilkelerinden oluşmaktadır. Ancak ceza hukukunda geçerli olan temel ilkeler bazen disiplin hukukunda tam anlamıyla uygulanmamaktadır. Örneğin ceza hukukunda suçta ve cezada kanunilik ilkesinin yasakladığı "kıyas" disiplin hukukunda yasak değildir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu görevlisi, Disiplin hukuku, Disiplin suçu, Disiplin cezası, Adli suç.

## BASIC PRINCIPLES OF GOVERNING PUBLIC OFFICIALS DISCIPLINARY LAW

### Abstract

In public administration, public services are performed by public officials. In public administration, public services are performed by public officials. While performing their duties, public officials are required to comply with certain legal rules governing their duties. Not following these rules will be against the law and this would be a disciplinary offence. A disciplinary penalty is given to the public official who commits a disciplinary offense. Disciplinary penalties applied to public officials are regulated in Article 125 of the Civil Servants Law. These penalties can be warnings, reprimands, cuts from salary, suspension of advancement and dismissal from civil service. These penalties are given directly by the administration without the need for a court decision. A lawsuit can be filed in the administrative jurisdiction against these disciplinary punishments that are administrative actions in their nature. The basic principles valid in criminal law are similarly accepted in disciplinary law. These principles are legality in crime and punishment, the accused benefits from suspicion, the right of defense, proportionality, two punishments cannot be imposed on a single act, and the confidentiality of the investigation. For example, "comparison", which is prohibited by the principle of legality in crime and punishment in criminal law, is not prohibited in disciplinary law.

**Key Words:** Public official, Disciplinary law, Disciplinary offense, Disciplinary penalty, Criminal offense.

### 1. Giriş

Kamu görevlileri hakkında uygulanan disiplin cezaları Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 125. maddesinde düzenlenmiştir. Bu cezalar; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ile devlet memurluğundan çıkarma cezalarıdır.

Suçta ve cezada kanunilik, şüpheden sanık yararlanır, savunma hakkı, ölçülülük, tek fiile iki ceza verilemez, disiplin cezalarının geri alınmaması, soruşturmanın gizliliği ve başvuru yollarının gösterilmesi ilkeleri disiplin hukukuna hâkim olan ilkelere dir.

Bu çalışmanın konusunu, kamu görevlileri disiplin hukukuna hakim olan temel ilkeler oluşturmaktadır. Çalışmada, disiplin hukukunda yer alan kavramlar incelendikten sonra yargı kararları dikkate alınarak kamu görevlileri disiplin hukukuna hakim olan temel ilkeler ele alınmaktadır. Çalışma genel bir değerlendirmeyi içeren sonuç bölümü ile sona ermektedir.

### 2. Disiplin Hukukuna İlişkin Kavramlar

#### 2.1. Disiplin Suçu Kavramı

Türk Dil Kurumu sözlüğünde disiplin kavramı, sözlükte “*bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı ya da yazısız kurallarına titizlik ve özenle uyması durumu, sıkı düzen, düzensizlik, düzen bağı, zapturaptı*” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2022). İdare hukuku anlamında disiplin kavramı ise kamu

\* Yüksek lisans Öğrencisi, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, eminevarkal@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0487-3875

**Bu Yavına Atıfta Bulunmak İçin:** Varkal, E. (2022). Kamu Görevlileri Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler. *UNIKA Toplum ve Bilim Dergisi*, 2(2), 74-86.

hizmetlerinin yürütülmesi sırasında kamu görevlilerinin uyması gerektiği kurum içi kuralları ifade etmektedir (Kulaç, 2021: 7).

Kamu görevlilerinin kendi statülerini düzenleyen bu kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini ihlal eden eylemleri disiplin suçu olarak tanımlanmaktadır (Akyılmaz ve diğ., 2017: 765). Özetle disiplin suçu, kamu görevlisinin görevini kullanarak gerçekleştirmiş olduğu kusurlu bir eylemdir (Gözler ve Kaplan, 2014: 658).

Disiplin cezaları ise kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili olarak işledikleri kusurlara ya da kamu görevlisi sıfatına veya görevine etki edebilecek kusurlu eylemlere uygulanan yaptırımlardır. (Kalabalık, 2019: 507-508).

Disiplin suçları hukuk düzeninin uygun bulmadığı eylemler arasında bulunmaktadır. Belirli statüdeki kişilere yönelik olarak disiplin suç ve cezalarını düzenlemesindeki amaç, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır (Kaşlı, 2020: 97).

## 2.2. Disiplin Cezalarının Adli Cezalardan Farkı

Disiplin cezaları, idari yaptırım oldukları için doğrudan doğruya idare tarafından uygulanırlar (Kalabalık, 2019: 507-508). Kamu görevlilerine uygulanabilen disiplin cezaları uyarı, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarından oluşmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2014: 658-659). Disiplin suçu karşılığında bir kimseye hapis cezası uygulanamaz. Çünkü Anayasa'nın 38/8. maddesine göre, “*İdare, kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz*”.

Ceza hukukunda ise suç işleyen kimseye hapis cezası gibi adli cezalar uygulanır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) 45. maddesine göre, “*Suç karşılığında uygulanan yaptırım olarak cezalar, hapis ve adli para cezalarıdır*”.

Adli cezalar ile disiplin cezaları arasında amaç ve verilme usulü açısından önemli farklar vardır. Disiplin cezaları, idare tarafından idari bir işlemle verilirken, adli cezalar ceza mahkemeleri tarafından bir yargısal işlemle verilirler (Günday, 2011: 628).

Adli cezaların sadece kanunla konulabilmesi, suçta ve cezada kanunilik ilkesinin gereğidir. Buna karşılık, idari yaptırımların idarenin düzenleyici işlemleri ile konulabildiği görülmektedir (Akyılmaz, 2002: 3).

## 2.3. Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu görevlisi kavramı, ceza hukuku ve idare hukukunda farklı şekillerde tanımlanmaktadır. 5237 sayılı TCK'nın 6/1-c. maddesine göre, “*Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” anlaşılır. Bu tanımdan görüldüğü üzere, ceza hukukunda bu kimsenin katıldığı faaliyetin kamusal faaliyet olması, bu kişinin kamu görevlisi sayılması için temel kriterdir (Aydın, 2010: 109). Örneğin ceza hukukunda noter, avukat, bilirkişi, tercüman, tanık ve askerlik görevi yapan kişiler kamu görevlisi sayılır (Dönmez, 2011: 113).

Disiplin hukukunda geçerli olan “kamu görevlisi” kavramı ise idare hukukunda geçerli olan kamu görevlisi kavramıdır. İdare hukukunda kamu görevlisi kavramı, dar ve geniş anlamda kullanılır. Geniş anlamda kamu görevlisi kamu tüzel kişilerinde görev yapan, hukuksal konumları ve durumları birbirinden farklı olan bütün kamu personelini ifade eder. Bu tanıma göre Cumhurbaşkanı kadar, herkes kamu görevlisi sayılmaktadır (Kalabalık, 2019: 442). Dar anlamda kamu görevlisi ise devletin siyasi yapısını oluşturan organda görev yapan kişiler ile kamuda özel hukuk kurallarına çalışan kişiler dışında kalan kamu görevlileridir. Dar anlamda kamu görevlisi kavramının içinde bulunan ve kamuda yaptıkları hizmetleri sürekli meslek olarak yapan kişiler kamu hukuku rejimine bağlıdır (Akyılmaz vd., 2017: 718).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na (DMK) göre, kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görülür. İşçiler 657 sayılı DMK hükümlerine göre değil, 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışırlar (Kalabalık, 2019: 460, 463).

1982 Anayasası kamu görevlileriyle ilgili düzenleme getirerek kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin kimler tarafından yerine getirileceğini hüküm altına almıştır (Atay, 2022: 471). Bir kişinin idare hukukuna göre kamu görevlisi sayılması, Anayasa'nın 128. maddesinde yer alan şartları taşımasına bağlıdır. Bu şartları taşımayan kişiler kamu hizmetlerinde çalışsalar bile idare hukukuna göre kamu görevlisi olarak kabul edilemez (Işıklar, 2019: 159).

Anayasa'nın 128/1. maddesine göre, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” Bu hükümden yola çıkılarak, dar anlamda kamu görevlisi tanımının, kamu kurum ve kuruluşlarının “genel idare esaslarına” yönelik yürütmekle sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği “asli ve sürekli görevleri” yürüten kişileri kapsadığı söylemek mümkündür. Bu kişiler ise memurlar ve diğer kamu görevlileri olan sözleşmeli personellerdir (Akyılmaz ve diğ., 2017: 718).

### 3. Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler

Disiplin hukukuna hakim olan ilkeler, ceza hukuku ilkelerinden esinlenerek yargı kararlarıyla geliştirilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2014: 659). Danıştaya göre, “İdari yaptırımlara, cezalandırma amaçlarının da bulunması nedeniyle temel ceza hukuku ilkelerinden; savunma hakkı, kanunilik, lehe kanunun geçmişe yürütmesi, masumiyet karinesi ve şüpheden sanık yararlanır kuralı gibi ilkelerin de uygun olduğu ölçüde tatbik edilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından, belirli normların sadece kanunlarla düzenlenebileceğini öngören kanunilik ilkesi, ceza hukukunda olduğu gibi idari yaptırımlarda da uygulanması zorunlu olan bir ilkedir.”<sup>1</sup>

#### 3.1. Suçta ve Cezada Kanunilik

Çağdaş kamu hukukunun temel ilkelerinden biri olan suçta ve cezada kanunilik ilkesine göre, ceza yaptırımı ile karşılanan ve suç adı verilen eylemler kanun tarafından önceden belirlenmeli ve bu yasak eylemlere ancak kanunun gösterdiği cezalar uygulanabilmelidir (Dönmezer ve Erman, 2016: 21).

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasının güvencesini oluşturmaktadır (Eşitli, 2013: 226). Anayasa'nın 38. maddesi, ceza hukukundaki kanunilik ilkesi dayanağını oluşturmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesine göre, “Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez. Suç ve ceza zamanaşımı ile ceza mahkumiyetinin sonuçları konusunda da yukarıdaki fıkra uygulanır. Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur.”

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi disiplin suç ve cezalarında açısından da Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Anayasa'nın 128/2. maddesine göre, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

Uygulamada kanunla düzenleme ilkesi, tüm ayrıntının düzenlenmesi olarak anlaşılmamakta; temel ve belirleyici noktaların kanunla düzenlenmesi yeterli olup, ayrıntıya ilişkin hususların düzenlenmesi idarenin takdirine bırakılmaktadır (Akyılmaz, 2002: 7). Durum böyle olmakla birlikte

<sup>1</sup> Danıştay, 13.D, T.23.12.2016, E.2016/3493, K.2016/4367.

Danıştayın disiplin suçlarının sadece kanunla konulabileceği, yönetmelik gibi idarenin düzenleyici işlemleriyle disiplin suçu konulamayacağı yönünde kararları bulunmaktadır.<sup>2</sup>

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi, ceza kanununun açık ve anlaşılabilir olmasını gerektirmektedir. Buna belirlilik ilkesi de denilmektedir. Disiplin hukukunda bu ilkenin katı bir şekilde uygulanmadığı ve uygulamada disiplin suçlarının soyut ve genel kavramlarla tanımlanabildiği görülmektedir (Hüseyinoğlu, 2022: 122). Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi yakın tarihte vermiş olduğu bir kararda, öğrenci disiplin suç ve cezalarını düzenleyen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 54/a. maddesini<sup>3</sup> belirli bir açıklık ve kesinlikte olmadığı ve öğrenci disiplin suçlarının yönetmelikle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırı bulmuştur. Anayasa Mahkemesinin 08.09.2022 tarihli bu kararına göre, “Kural, disiplin cezası gerektiren eylemlerle disiplin cezalarının belirlendiği ancak disiplin suç ve cezaları arasında yeterli bağlantının kurulmadığı bir alanda idareye söz konusu alanın yönetmelikle düzenlenmesi yetkisini vermektedir. Bu durumda, ilgililerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun uygulanacağını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine yasal çerçevede imkân tanıyacak şekilde belirliliğe sahip olmayan düzenlemelerle idareye verilen yetkinin çerçevesinin çizildiği söylenemez”.<sup>4</sup>

657 sayılı DMK'nın 125. maddesine göre, “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.” DMK'nın 125. maddesinde yer alan disiplin cezaları; “uyarma”, “kınama”, “aylıktan kesme”, “kademe ilerlemesinin durdurulması” ve “devlet memurluğundan çıkarma” şeklinde beş adet disiplin cezası düzenlenmiştir. Disiplin cezaları açısından kanunilik ilkesi geçerlidir ve kamu görevlisine bu beş disiplin cezalarından başka bir disiplin cezasının verilmesi mümkün değildir (Boz, 2017: 21).

Ceza hukukunda kişi özgürlüğünün keyfi müdahalelerden korunmasını sağlamak amacıyla kıyas uygulaması yasaklanmış ve hakime kanun boşluklarını kıyasa yol açacak biçimde doldurma yetkisi tanınmamıştır (Töngür ve Çetintürk, 2020: 65). 5237 sayılı TCK'nın 2/3. maddesine göre, “Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.” Disiplin hukukunda ise mevzuatta disiplin cezaları bakımından kıyasa izin verilmemekle birlikte, disiplin suçları açısından genellikle kıyasa izin veren hükümlere yer verildiği görülmektedir (Hüseyinoğlu, 2022: 117-118). Örneğin Devlet Memurları Kanunu'nun 125/4. maddesine göre, “Yukarıda sayılan ve disiplin cezası

<sup>2</sup> Danıştay 12.D, T.22.05.2018, E.2016/7456, K.2018/2246: “disipline ait yaptırımların sadece kanunla düzenleneceği, kanun dışında tüzük, yönetmelik gibi ve diğer alt düzenleyici işlemlerle disiplin cezasını gerektiren fiil ve hareketlerin belirlenmesinin ve buna göre disiplin cezası verilmesinin hukuken mümkün olmadığı görülmektedir. (...) TCDD Personel Yönetmeliğinde düzenlenen disiplin cezalarının, Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen 'suçta ve cezada kanunilik' ilkesine ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan 'kanuni düzenleme' ilkesine aykırılık oluşturduğu açıktır. Bu durumda; üst hukuk normu olan kanun hükmü aşılarak hazırlanan TCDD Personel Yönetmeliği'ne dayanılarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”; Danıştay 12. D, T. 27.11.2019, E. 2016/6800, K. 2019/9250: “İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Şehir Tiyatroları Müdürlüğü personelinin disiplin suçları ve cezalarının kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar arasında yer almasına karşın, söz konusu yönetmeliğin 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15 /b maddesine dayanılarak hazırlandığı ve bu haliyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Şehir Tiyatroları Şube Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenen disiplin cezalarının, Anayasa'nın 38. maddesinde düzenlenen 'suçta ve cezada kanunilik' ilkesine ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan 'kanuni düzenleme' ilkesine aykırılık oluşturduğu açık olduğundan dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.”

<sup>3</sup> Yükseköğretim Kanunu'nun “Öğrencilerin disiplin işleri” başlıklı 54/a. maddesine göre, “Yükseköğretim kurumları içinde veya dışında yükseköğretim öğrenciliği sıfatına, onur ve şerefine aykırı harekette bulunan, öğrenme ve öğretme hürriyetini, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kısıtlayan, kurumların sükün, huzur ve çalışma düzenini bozan, boykot, işgal ve engelleme gibi eylemlere katılan, bunları teşvik ve tahrik eden, yükseköğretim mensuplarının şeref ve haysiyetine veya şahıslarına tecavüz eden veya saygı dışı davranışlarda bulunan ve anarşik veya ideolojik olaylara katılan veya bu olayları tahrik ve teşvik eden öğrencilere; eylem başka bir suçu oluştursa bile ayrıca uyarma, kınama, bir haftadan bir aya kadar veya bir veya iki yarıyıl için kurumdan uzaklaştırma veya yükseköğretim kurumundan çıkarma cezaları verilir.”

<sup>4</sup> AYM, T.08.09.2022, E.2022/54, K.2022/99.

*verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelikleri ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”*

Durum böyle olmakla birlikte Danıştayın disiplin hukukunda kıyas yasağının geçerli olması gerektiği yönünde bazı kararları bulunmaktadır. Danıştayın bir kararına göre, “*Hangi fiillerin idari yaptırım gerektirdiğinin kanunda açıkça tanımlanması, bunun doğal sonucu olarak bir eyleme yaptırım uygulanabilmesi için yaptırım uygulanacak eylemin belirli olması gerekmektedir. Kanunda suç olarak düzenlenmemiş fiillerin, kanunda suç olarak düzenlenmiş fiillerle benzerliği dolayısıyla veya fiilleri kapsadığı şeklinde yorumla yaptırıma bağlanması kanunilik ilkesinin ihhalidir. Bu bakımdan, kanunilik ilkesi aynı zamanda suç ve ceza normlarının genişletilemeyeceğini de öngörür. Eğer kanun hükmü istisnai nitelikte ise dar yoruma tabi tutulmalıdır. Nitekim idari tedbirler istisnai nitelik taşıdığından dar yorumlanması gerekmektedir*”<sup>5</sup>.

### 3.2. Savunma Hakkı

Anayasa’nın 36/1. maddesine göre, “*Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.*” Yine Anayasa’nın 129/2. maddesine göre, “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*”

Savunma hakkı, DMK’nın 130. maddesinde de düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “*Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.*” 30.04.2021 tarih ve 31470 sayılı Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 30. maddesinde de savunma hakkı çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, “*(1) Memura savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemez. Savunma, soruşturma sürecinin son aşamasında disiplin amiri tarafından istenir. (2) Savunma, memur hakkındaki iddialar, bu iddiaların dayandığı deliller, isnat edilen fiil veya hallerin hukuki nitelendirmesi ve 657 sayılı Kanununun 125 inci maddesinde sayılan fiil veya hallerden hangisinin kapsamına girdiği bent ve alt bent belirtilerek istenir. (3) Memur, yetkili kurulun veya disiplin amirinin yedi günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapar.*”

Ceza muhakemesi usulü ile disiplin soruşturması usulü arasındaki ayrım dikkate alınarak yargısal yetki kullanmayan disiplin kurullarında kullanılan savunma hakkının teknik anlamda savunma hakkı olmadığı, isnada ilişkin açıklamalar olduğu ileri sürülmektedir. Ancak Anayasa’nın 129/2. maddesi hükmü karşısında kamu personel disiplin hukukunda savunma hakkı, yargısal benzeri bir usul aşaması olarak genel kabul görmektedir (Akyılmaz, 2002: 13).

Disiplin kurulları ve amirleri tarafından disiplin cezalarına karar verilmeden önce ilgilinin savunmasını yapmasına imkan verilmelidir. Savunması alınmadan memura verilen disiplin cezası, usul unsuru bakımından açıkça hukuka aykırıdır. Hukuka aykırı olarak verilen bu cezalar yargı mercileri ve disiplin amirleri tarafından iptal edilmelidir (Kalabalık, 2019: 509).

Soruşturma aşamasında soruşturmacı tarafından alınan ifade savunma yerine geçmez. Danıştaya göre, “*davacının disiplin cezasına konu eylemi ve bu eylemin karşılığı disiplin cezası belirtilerek 657 sayılı Kanun’un 130. maddesi kapsamında savunmasının istenilmediği, davacının soruşturma aşamasında verdiği ifadenin ise savunma olarak kabulüne hukuken olanak bulunmadığı,*

<sup>5</sup> Danıştay, 13.D, T.23.12.2016, E.2016/3493, K.2016/4367.

*davacının usulüne uygun olarak savunmasının alınmadığı anlaşıldığından dava konusu işlemde hukuka uyarlık, işin esasına girilerek verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır”.*<sup>6</sup>

Disiplin soruşturmasında mağdurun ve tanığın ifadeleri, disiplin suçunun konusu, adli soruşturma yapılmış olması halinde ise ilgili belgelerin örneklerinin soruşturma dosyasına eklenmesi gerekir. Kamu görevlisine ait bütün belgeler ve özlük dosyası bilgileri temin edilmelidir. Kamu görevlisi, savunma hakkını eksiksiz bilgi ve belgeler ışığında kullanmalıdır (Yaldız, 2022: 50).

31470 sayılı Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 30. maddesinde de öngörüldüğü üzere savunma, disiplin amiri ya da disiplin kurulu tarafından alınmalıdır. Danıştaya göre, “*Dava konusu olayda ise davacı hakkında soruşturma olurunun verildiği 22.02.2007 tarihinden önce 16.02.2007 tarihinde disiplin amirince savunma istenildiği ancak soruşturmanın tamamlanmasından sonra ve disiplin cezası verilmesinden önce davacıdan savunma istenildiği yönünde dosyada herhangi bir bilginin bulunmadığı görülmüştür. Bu durumda, usulüne uygun olarak alınmayan savunma sonucunda tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından, bu yönüyle de dava konusu işlemde isabet görülmemiştir.*”<sup>7</sup> Yine Danıştaya göre, “*davacının 7 günlük süre içerisinde idareye savunmasının verdiği halde savunma dilekçesi dikkate alınmadan, savunma hakkı kısıtlanarak tesis edilen işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir. Kaldı ki; savunma istem yazısında davacının hangi eyleminin hangi disiplin kuralını ihlal ettiği de ortaya konulmamıştır. Bu itibarla, davanın reddi yönündeki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.*”<sup>8</sup>

Savunma davetiyesine Danıştay da oldukça önem vermektedir. Danıştaya göre, “*Disiplin cezasıyla cezalandırılması için hakkında soruşturma açılan kamu görevlisinin savunması alınırken disiplin suçunu oluşturan eylemi açık bir şekilde belirlenmeli, disiplin suçu oluşturan eyleminin hangi disiplin kurallarını ihlal ettiği ortaya konulmalıdır. Bunun için de disiplin soruşturmasıyla ilgili tüm hukuki delillerin toplanması ve soruşturmanın tamamlanması gerekmektedir. Aksi durumun, hangi disiplin suçunu ne zaman ve ne şekilde işlediği tam olarak ortaya konulamayan ilgilinin Anayasa ile güvence altına alınan savunma hakkını kısıtlayacağı açıktır. Savunma hakkının kullanılabilmesi bakımından önemli hususların başında, savunması istenen kamu görevlisine suçlama konusunun ve hakkındaki isnadın ne olduğunun açıkça bildirilmesi gelmektedir.*”<sup>9</sup>

Kanun koyucu, memurluktan çıkarma cezasında savunma hakkına özel önem vermiş, bu çerçevede kararı verecek yüksek disiplin kuruluna ve kamu görevlisine birtakım haklar vermiştir (Akyılmaz ve diğ., 2017: 770). DMK'nın 129. maddesine 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 veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidirler. Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.*”

### 3.3. Şüpheden Sanık Yararlanır

Suçsuzluk karinesi, bireyin suçluluğu kanıtlanıncaya kadar suçlu sayılmamasını ifade eder. Suçsuzluk karinesi, adil yargılanma hakkının en önemli unsuru olup, uluslararası bir ilkedir. Bu ilke, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde ve Evrensel İnsan Hakları Bildirisinde de geçmektedir (Işık, 2012: 103). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6/2. maddesine göre, “*Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılır.*”

<sup>6</sup> Danıştay, 12.D, T.04.06.2018, E.2014/1804, K.2018/2451; Aynı Yönde: Danıştay, 12.D, T.24.05.2016, E.2013/6278, K.2016/3159; Danıştay, 12.D, T.29.4.2015, E.2011/6432, K.2015/2696; Danıştay, 12.D, T.27.03.2009, E.2008/2174, K.2009/1703; Danıştay, 12.D, T.20.05.2015, E.2011/3532 K.2015/3209.

<sup>7</sup> Danıştay, 12.D, T.23.03.2011, E.2008/7024, K.2011/1314.

<sup>8</sup> Danıştay, 12.D, T.27.03.2019, E.2015/837, K.2019/2294.

<sup>9</sup> Danıştay, 12.D, T.23.01.2018, E.2014/5088, K.2018/55.

Suçsuzluk karinesini düzenleyen ve şüpheden sanık yararlanır ilkesinin dayanağı olan Anayasa'nın 38/4. maddesine göre, “*Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz.*” Hukukun genel ilkelerinden biri olan suçsuzluk karinesi, bir kimseyi suçlayan kişinin ya da kurumun iddiasını ispatlaması gerektiği, suçlanan kişinin kural olarak suçu işlemediğini, suçsuz olduğunu ispatlamakla yükümlü olmamasıdır. Şüpheden sanık yararlanır ilkesine göre ise suçlanan kişinin suçu işlediğini gösteren yeterli ve kesin delil bulunamaması halinde, inanca veya kanaate dayanılarak herhangi bir ceza verilemez.<sup>10</sup>

Suçsuzluk karinesinin bir parçası olan şüpheden sanık yararlanır ilkesinin, disiplin hukukunda da geçerli olduğu kabul edilmektedir. Buna göre, geçerli bilgi ve belgelere dayanmayan soyut iddialara dayanılarak bir kimse hakkında disiplin cezası verilemez (Yaldız, 2022: 130). Bu konuda ispat yükü idareye düşmektedir. İdare bu görevini yaparken somut ve maddi gerçeklerden kaçınmamalıdır. Kamu görevlisinin isnat edilen disiplin suçunu işleyip işlemediği konusunda en ufak bir şüpheye düşülmesi durumunda şüpheye düşülen konuların kamu görevlisinin lehine yorumlanması gerekir (Eraslan, 2018: 59).

Şüpheden sanık yararlanır ilkesi Danıştay tarafından da kabul edilmektedir. Danıştaya göre, “*Disiplin hukuku, cezalandırılma ilkeleri açısından ceza hukuku ile benzer özellikler taşımakta olup, kişilerin disiplin cezası ile cezalandırılabilirmeleri için suç olarak belirlenmiş olan tutum ya da davranışın ilgili tarafından işlenmiş olduğunun kesin ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde saptanması ve maddi gerçeğin tüm boyutlarıyla ortaya konması gerekmektedir. Ayrıca evrensel ceza hukuku ile Türk Ceza Kanunu'nda yer alan 'şüpheden sanık yararlanır' ilkesi disiplin hukukunda da uygulama alanı bulmaktadır. Buna göre, eldeki mevcut deliller ile disiplin normuna aykırı fiilin ispatı mümkün olmayan hallerde 'şüpheden sanık yararlanır' ilkesi gereğince ilgiliye disiplin cezası verilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir*”<sup>11</sup>.

Yine Danıştaya göre, “*disiplin yaptırımı uygulanacak kişi tarafından ikrar edilmeyen ve eldeki mevcut deliller ile disiplin normuna aykırı fiilin ispatı mümkün olmayan hallerde 'şüpheden sanık yararlanır' ilkesi gereğince ilgiliye disiplin cezası verilemeyeceğinin kabulü gerekmektedir. Disiplin soruşturması raporu ve ceza yargılamasında alınan ifadeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, davacıya isnat edilen, öğrencilere cinsel tacizde bulunduğu iddiasının kesin olarak ortaya konulmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının üzerine atılı suçları işlediği, her türlü şüpheden uzak, kesin, somut delillerle ortaya konulmadığından, davaya konu Devlet memurluğundan çıkarılma işleminde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır*”.<sup>12</sup>

Disiplin suçunun aynı zamanda adli suç oluşturduğu hallerde, şüpheden sanık yararlanır ilkesinin uygulanarak ceza mahkemesinde sanık hakkında beraat kararı verilmesi halinde, aynı ilke gereğince sanık memur hakkında disiplin cezasının verilmemesi gerekmektedir<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Danıştay 5.D, T.27.03.2018, E.2016/16014, K.2018/12646.

<sup>11</sup> Danıştay, 12.D, T.22.05.2018, E.2014/1024, K.2018/2237; Danıştay, 12.D, T.19.11.2019, E.2016/4796, K.2019/8900; Danıştay, 12.D, T.18.12.2019, E.2018/10055, K.2019/10314.

<sup>12</sup> Danıştay, 12.D, T.30.05.2017, E.2016/7260, K.2017/2823; Aynı Yönde: Danıştay 16.D, T.17.04.2015, E.2015/8892, K.2015/1827: “*Bu durumda, yukarıda değinilen 'masumiyet karinesi' ve 'şüpheden sanık yararlanır' ilkelerine aykırı olarak, isim belirtilmeyerek alınan genel tanık beyanları dışında, inandırıcı ve somut deliller ortaya konulmaksızın, fiilin sübut bulunduğu gerekçesiyle ceza tayini cihetine gidilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*”; Danıştay 5. D, T.27.03.2018, E.2016/16014, K.2018/12646: “*Olayda, disiplin cezasına konu fiili birlikte gerçekleştiren kişilerin ifadelerinden ibaret ve başka herhangi bir tespit bulunmaksızın, davacının ihbar mektubu yazma işinin planlayıcı ve azmettiricisi olduğunun kabul edilemeyeceği açık olup, davacı hakkında yapılan, asıllarını, aynı rütbedeki arkadaşlarını, üstlerini ya da amirlerini haksız yere şikayet etmek yolundaki isnadın sübuta ermediği sonucuna ulaşıldığından aksi yöndeki İdare Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir*”.

<sup>13</sup> Danıştay 12.D, T.28.03.2018, E.2017/3751, K.2018/1326: “*Bu durumda, disiplin soruşturması aşamasında davacı tarafından kendilerine cinsel istismarda bulunduğu yönünde ifade veren kız öğrencilerin, ceza yargılaması aşamasında mağdur ve tanık olarak alınan ifadelerinde davacıya isnat edilen suçun işlenmediği yönünde beyanda bulunmaları ve Ceza Mahkemesince de anılan ifadelerle itibar edilmek suretiyle davacının beaatine karar verildiğinin görülmesi karşısında; davacının üzerine atılı suçları işlediği, her türlü şüpheden uzak, kesin, somut delillerle ortaya konulmadığından, mesleken çıkarılma cezası ile cezalandırılmasına yönelik dava konusu işleminde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır*”.

### 3.4. Bir Eyleme İki Ceza Verilemeyeceği

Bir eylemle birden fazla suçun işlenmesi ceza hukukunda “fikri içtima” olarak adlandırılmaktadır. 5237 sayılı TCK’nın 44. maddesine göre, “İşlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılır.” Fikri içtima kuralı, non bis in idem ilkesi olarak da ifade edilen, bir eyleme iki ceza verilemeyeceği ilkesinin bir sonucudur.

Fikri içtima ile ilgili idare hukukunda yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak yine de idare hukukunda disiplin suç ve cezalarında da fikri içtima kuralının uygulanması gerektiği hususu doktrinde ve mahkeme kararlarında<sup>14</sup> kabul edilmektedir (Eraslan, 2018: 62).

Danıştaya göre, “Gerek uygulamada gerekse öğretide, işlediği bir eylem ile yasanın çeşitli kurallarını çiğneyen kimseye o kurallardan en ağır cezayı kapsayan cezanın verilmesi kabul edilmektedir. Bu durumda, davacıya birden fazla disiplin kuralını ihlal eden eylemi nedeniyle hem 4 ay kısa süreli durdurma, hem de 12 ay uzun süreli durdurma cezası verilmesine ilişkin işlemin 4 ay kısa süreli durdurma cezasına yönelik kısmında hukuki isabet bulunmamaktadır.”<sup>15</sup>

Bir eylem nedeniyle ancak bir disiplin cezası verilebilir. Dolayısıyla ceza hukukunda kabul edilen “aynı suçtan dolayı birden fazla ceza verilemez” ilkesi disiplin hukukunda da geçerlidir. Şüphesiz kamu görevlisi tarafından aynı suçun ikinci kez işlenmesi halinde bu ilke uygulanmaz ve kamu görevlisini ikinci kez disiplin cezası verilebilir (Gözler ve Kaplan, 2014: 660). Ancak kamu görevlisinin eylemi disiplin suçu oluşturmakla birlikte, adli suç veya kabahat de oluşturuyorsa bu eylemlerden dolayı ayrıca ceza verilir (Evren ve Uçar, 2020: 186-187). Çünkü disiplin soruşturması ile ceza soruşturmasının konusu aynı eylem olsa bile, bu eylemden dolayı hukuk düzeninin ihlali aynı ve tek değildir (Işıklar, 2019: 213).

Aynı disiplin suçuna aynı idari kurum tarafından iki disiplin cezası verilemez. Ancak eylemle birden fazla idari kurumun düzeninin ihlal edilmesi halinde, bu kurumlar tarafından ayrı ayrı ceza verilmesi mümkündür (Eraslan, 2018: 62).

### 3.5. Ölçülülük

Suç ve ceza arasında adil bir dengenin bulunma zorunluluğu, anayasal kural olan ölçülülük ilkesinden kaynaklanmaktadır (Boz, 2017: 24). Anayasa’nın 13. maddesine göre, “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

Disiplin cezaları verilirken ölçülülük ilkesine uygun hareket edilmelidir. Disiplin cezalarının sertliği ile işlenen disiplin suçunun ağırlığı arasında makul bir denge bulunmalıdır. Hafif bir disiplin suçuna, ağır bir disiplin cezası verilemez (Gözler ve Kaplan, 2014: 660). Devlet Memurları Kanunu’nun 124. maddesine göre, “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.”

657 sayılı DMK’nın 125/3. maddesine göre, “Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olanı uygulanabilir.” Dolayısıyla disiplin cezası verilirken kamu görevlisinin önceden aldığı bir cezasının

<sup>14</sup> Danıştay 12.D, T.29.05.2018, E.2015/10234, K.2018/4117: “Hukukun genel ilkelerinden biri olan ‘ne bis in idem’ ilkesi uyarınca, bir kişinin tek bir eylemden dolayı iki ayrı cezaya çarptırılması olanaklı değildir. Bu ilkeye göre, kişinin suç teşkil eden kaç eylemi varsa o kadar suç ve o kadar ceza olmalıdır. Bu ilke, tek bir eylemden dolayı iki farklı cezalandırma yapılmasını ve kişinin hukuka aykırı eyleminden dolayı birden fazla cezai sorumluluğuna gidilmesini engellenen bir ilkedir.”

<sup>15</sup> Danıştay, 10.D, T.18.02.1985, E.1984/399, K.1985/244.

bulunup bulunmadığı, eylemi işleniş biçimi, çalışmalarında başarı gösterip göstermediği, kamu görevlisinin pişman olup olmadığı göz önünde bulundurulurken bir alt ceza verilip verilmeyeceği tartışılmalıdır (Evren ve Uçar, 2020: 183). Danıştayın da görüşü bu yöndedir. Örneğin Danıştaya göre, “karar içeriğinde işin esasına girilerek fiilin sübuta erdiği yönündeki tespitte yer verilmesine karşın; davacının olumlu çalışmaları, ödül veya başarı durumu değerlendirilmeden ceza verilmesinin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir”.<sup>16</sup> DMK’nın 125/3. maddesinde öngörülen bir alt ceza, mevcut cezanın alt sınırı değil kanunda yer alan cezadan bir önceki cezadır (Evren ve Uçar, 2020: 183). Örneğin kamu görevlisi, daha önceleri olumlu çalışmalar yapmış, ödül ve başarı belgesi almışsa, idare aylıktan kesme cezası verilmesini gerektiren bir disiplin suçu işleyen bu kamu görevlisine, kınama cezası verebilecektir (Gözler ve Kaplan, 2014: 660).

Ölçülülük ilkesi, disiplin soruşturmaları sonucunda verilen disiplin cezaları bakımından uygulanan bir ilke şeklinde gözükmeyle birlikte, aslında disiplin hukukunun her evresinde önem verilmesi gereken bir ilke olarak kabul edilmelidir (Hatipoğlu, 2019: 188).

### 3.6. Disiplin Cezalarının Geri Alınmaması

Geri alma, bir idari işlemin, o işlemi yapan organ ya da makamın kendi isteğiyle sona erdirilmesidir. Geri alma sonucunda idari işlem, yapıldığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinir (Çağlayan, 2000: 43). Ancak kamu hizmetinin belirli bir kural çerçevesinde işlemesi amacıyla gerekli önlemlerden biri olan disiplin cezalarının, yapısı nedeniyle diğer idari işlemlerden farklı olduğu kabul edilmektedir (Pınar ve Çalışkan, 2020: 105).

Doktrinde hukuka aykırı olarak verilmiş olsa bile kesinleşen disiplin suçlarının geri alınmayacağı ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre, disiplin cezaları, bu cezaları veren idari organ veya makam açısından bağlayıcı ve kesin nitelikte olup, idari organ veya makamların verdikleri disiplin cezalarını daha sonradan geri almaları veya değiştirmeleri kural olarak mümkün değildir (Aslan ve Altındağ, 2020: 30; Pınar ve Çalışkan, 2020: 105). Danıştay kararları<sup>17</sup> da disiplin cezalarının geri alınmayacağı doğrultusundadır (Gündüz, 2016: 415).

Bununla birlikte disiplin cezalarının her aşamada geri alınabileceğine ilişkin doktrinde görüşler mevcuttur. Bu görüşte olan yazarlar, hukuka aykırı olan disiplin cezalarının her zaman geri alınabileceği savunurlar (Gündüz, 2016: 411; Boz, 2017: 37; Eraslan, 2018: 310). Kanaatimce de hukuka aykırı olarak tesis edilen disiplin cezalarının her zaman geri alınabilmesi hukuk devleti olmanın bir sonucudur.

### 3.7. Soruşturmanın Gizliliği

Soruşturmanın gizliliği 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu Kanunun 19. maddesine göre, “Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idari soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde; a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak, c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.”

<sup>16</sup> Danıştay 12.D, T.06.02.2019, E.2015/1532, K.2019/736.

<sup>17</sup> Danıştay 12.D, T.03.10.2018, E.2016/7512, K.2018/3400: “Yetkili disiplin amiri ya da kurullarınca verilen disiplin cezaları ancak; bir yasama tasarrufu olan disiplin affı kanunu ile, bir yargı ( iptal ) kararı ile ya da 657 Sayılı Kanun’un 133 . maddesinde öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda sicil dosyasından silinmesi hallerinde ortadan kalkabilir. (...) Bu durumda, davacı hakkında, soruşturma raporunda getirilen teklif doğrultusunda yetkili disiplin amiri tarafından verilerek tebliğ edilen, 657 Sayılı Kanun’un 135. maddesinde yer alan yedi günlük itiraz süresinin dolması ile de idari yönden kesinleşen aylıktan kesme cezasının, idare tarafından geri alınarak yeni bir disiplin cezası tesis edilmesi mümkün olmadığından, dava konusu işlemden bu yönüyle hukuka aykırılık bulunmamaktadır”.

Soruşturulan kişinin hak ve menfaatlerini korumak amacıyla disiplin soruşturması gizlilik esasına göre yürütülmelidir (Yıldırım ve Çınarlı, 2018: 263). Gizlilik, üçüncü kişiler açısından uygulanmakta olup, soruşturulan kamu görevlisi açısından geçerli değildir. Savunma hakkı çerçevesinde soruşturulan kamu görevlisi belge ve bilgilere erişebilir ve bunlardan açıkça yararlanabilir (Işıklar, 2019: 258-259). 657 sayılı DMK'nın 129/2. maddesine göre, "*Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, (...) soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.*" Bu hüküm doğrultusunda kamu görevlisinin sadece memuriyetten çıkarma cezası esnasında soruşturma dosyasını inceleyebildiği, diğer disiplin cezalarında böyle bir hakka sahip olmadığı sonucuna ulaşmakta olup, suçlamanın hangi belge ve bilgilere dayandığını inceleyemeden savunma yapmak zorunda kalan kamu görevlisinin savunma hakkını usulüne uygun olarak kullanabildiğini söylemek zordur (Evren ve Uçar, 2020: 172).

### 3.8. Başvuru Yollarının Gösterilmesi

Hakkında disiplin cezası verilen kamu görevlisi, bu cezaya karşı yetkili idari organa itiraz edebileceği gibi idari yargıda dava da açabilir (DMK m.135).

Başvuru yollarının gösterilmesi, sadece disiplin cezaları değil, bütün idari işlemler bakımından geçerli olan kaynağını anayasadan alan bir usul ilkesidir. Disiplin cezasının verildiği kararda, kamu görevlisinin hangi idari makama ne kadar süre içinde itirazda bulunabileceği ile kaç gün içinde hangi mahkemede dava açabileceği açıkça gösterilmelidir (Işıklar, 2019: 253). Dolayısıyla disiplin cezası kamu görevlisine tebliğ edilirken, itiraz ve dava açma hakkı konusunda bilgilendirme yapılması zorunludur (Kaşlı, 2020: 52). Anayasa'nın 40/2. maddesine göre, "*Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.*"

Başvuru yollarının gösterilmesi, hak arama özgürlüğünün kullanılması ve idarenin hukuka uygunluk denetimi açısından önemli bir işleve sahiptir (Atay, 2011: 315).

## 4. Sonuç

Ceza hukukunda geçerli olan ilkeler disiplin hukukunda da benzer şekilde kabul edilmektedir. Bu ilkeler; suçta ve cezada kanunilik, şüpheden sanık yararlanır, savunma hakkı, ölçülülük, tek fiile iki ceza verilemez ve soruşturmanın gizliliği gibi ilkelerden oluşmaktadır. Ancak ceza hukukunda geçerli olan ilkeler bazen disiplin hukukunda tam anlamıyla uygulanmamaktadır.

Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin disiplin suç ve cezaları bakımından da geçerli olduğu kabul edilmekle birlikte, bu ilke disiplin hukukunda mutlak bir şekilde uygulanmamaktadır. Uygulamada bazı disiplin suçları kanunla düzenlense bile, bu disiplin suçları ile ilgili ayrıntılı hususların yönetmelikle düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte Anayasanın 128/2. maddesine uygun olarak kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir.

Ceza hukukundan farklı olarak, disiplin hukukunda bazı disiplin suçlarının genel ve soyut kavramlarla tanımlandığı görülmektedir. Bu tür disiplin suçu tanımlarının terkedilerek, disiplin suçlarının daha açık ve somut tanımlarla düzenlenmesi Anayasa'nın 38. maddesinin bir gereğidir. Anayasa Mahkemesinin 08.09.2022 tarih ve E.2022/54, K.2022/99 sayılı kararıyla, öğrenci disiplin suç ve cezalarını düzenleyen Yükseköğretim Kanunu'nun 54/a. maddesini belirli bir açıklık ve kesinlikte olmadığı ve öğrenci disiplin suçlarının yönetmelikle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırı bularak iptal etmesi son derece önemli ve yol göstericidir.

Yine ceza hukukundan farklı olarak, disiplin hukukunda kıyas uygulaması yasak değildir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/4. maddesinde disiplin cezalarının kıyas yoluyla uygulanmasına izin verilmektedir. Bu düzenlemenin Anayasa'nın 38. maddesine uygun olarak mevzuatımızdan çıkartılması isabetli olurdu. Danıştayın 23.12.2016 tarih ve E.2016/3493,

K.2016/4367 sayılı kararında, disiplin suçlarında kıyas uygulamasının suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırı olduğunu vurgulaması son derece önemli ve yol göstericidir.

Adil yargılanma hakkının gereklerinden olan savunma hakkı disiplin hukukunda önemli bir yer tutmaktadır. Anayasa'nın 129/2. maddesi ve 657 sayılı DMK'nın 130. maddesi gereğince kamu görevlilerine savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Savunma hakkının neleri kapsayacağı 31470 sayılı Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 30. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu maddede yer alan hükümler son derece yerinde olmakla birlikte bu düzenlemelerin kanun ile düzenlenmesi Anayasa'nın 38. maddesine daha uygun olurdu.

Suçsuzluk karinesinde türeyen şüpheden sanık yararlanır ilkesi disiplin hukukunda da mutlak şekilde kabul edilmektedir. Danıştayın bu ilkenin disiplin hukukunda da uygulanması gerektiği hususunda çok sayıda kararı bulunmaktadır.

Ceza hukukunda geçerli olan fikri içtima kuralının disiplin suçlarında da uygulanması gerektiği Danıştay kararları ile kabul edilmiştir. Buna göre bir eylemle birden fazla disiplin suçunun oluşmasına sebebiyet veren kamu görevlisi bunlardan en ağır cezayı gerektiren disiplin dolayı cezalandırılır.

Doktrinde hukuka aykırı olan disiplin cezalarının idare tarafından her zaman geri alınabileceği ile ilgili görüşler bulunmakla birlikte, Danıştay disiplin cezalarının sonradan idare tarafından geri alınamayacağını kabul etmektedir. Danıştayın bu tutumunun isabetli olmadığı ve hukuk devleti ilkesine aykırı olduğu ifade edilebilir.

### **Kaynakça**

- Akyılmaz, B. (2002). Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar. *Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2), 3-13.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2017). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aslan, Z. ve Altındağ, H. (2020). *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Atay, E. E. (2022). *İdare hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Atay, Ş. Y. (2011). İdari İşlemlerde Başvuru Yollarının Gösterilmesi Yükümlülüğü. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 96, 293-318.
- Aydın, H. (2010). *Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı*. Ankara Barosu Dergisi, 68(1), 109-128.
- Boz, S. S. (2017). Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 18-28.
- Çağlayan, R. (2000). İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine. *Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(1-2), 43-58.
- Dönmez, D. B. (2011). Türk Ceza Kanunu'nda "Kamu görevlisi" Kavramı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (94), 95-130.
- Dönmezer, S. ve Erman, S. (2016). *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Cilt 1)*. İstanbul: Der Yayınları.
- Eraslan, Y. (2018). *Türk Hukukunda Yargı Mensuplarının Disiplin Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Evren, Ç. C. ve Uçar, İ. (2020). *Kamu Görevlileri Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Eşitli, A. E. (2013). Suçların ve Cezaların Kanuniliği İlkesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 104, 225-246.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüz, F. E. (2016). Disiplin Cezalarının Geri Alınması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XX(1), 411-424.
- Hatipoğlu, M. (2019). Kamu Görevlilerine Disiplin Cezalarının Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 149, 141-201.

- Hüseyinoğlu, E. (2022). Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 158, 104-118.
- Işık, H. (2012). Suçsuzluk Karinesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 1, 103-145.
- Işıklar, C. (2019). *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Kalabalık, H. (2019). *İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1)*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kaşlı, E. (2020). *Polis Disiplin Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Kulaç, D. (2021). *Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Töngür, A. R. ve Çetintürk, E. (2020). *Ceza Hukuku Genel Hükümler*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Pınar, İ. ve Çalışkan, Ö. (2020). *Açıklamalı ve İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları & Disiplin Soruşturması*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Türk Dil Kurumu, <https://sozluk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 22.05.2022.
- Yaldız, Ç. (2022). *Ceza Muhakemesi İlke ve Kurallarının Memur Disiplin Hukukuna Etkisi*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2018). *Türk İdare Hukuku Dersleri (Cilt 1)*. Ankara: Astana Yayınları.

### **Mahkeme Kararları**

- AYM, T.08.09.2022, E.2022/54, K.2022/99, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/99>, Erişim Tarihi: 06.10.2022.
- Danıştay 5.D, T.27.03.2018, E.2016/16014, K.2018/12646, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi:22.05.2022.
- Danıştay 5.D, T.27.03.2018, E.2016/16014, K.2018/12646, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi:22.05.2022.
- Danıştay, 10.D, T.18.02.1985, E.1984/399, K.1985/244, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 30.05.2022.
- Danıştay 12.D, T.22.05.2018, E.2016/7456, K.2018/2246, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 23.05.2022.
- Danıştay 12.D, T.27.11.2019, E.2016/6800, K.2019/9250, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 23.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.23.03.2011, E.2008/7024, K.2011/1314, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 30.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.27.03.2019, E.2015/837, K.2019/2294, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 30.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.23.01.2018, E.2014/5088, K.2018/55, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 30.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.22.05.2018, E.2014/1024, K.2018/2237, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 22.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.19.11.2019, E.2016/4796, K.2019/8900, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 22.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.18.12.2019, E.2018/10055, K.2019/10314, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 22.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.30.05.2017, E.2016/7260, K.2017/2823, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi:22.05.2022.
- Danıştay 12.D, T.28.03.2018, E.2017/3751, K.2018/1326, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi:22.05.2022.
- Danıştay 12.D, T.29.05.2018, E.2015/10234, K.2018/4117, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 30.05.2022.
- Danıştay 12.D, T.03.10.2018, E.2016/7512, K.2018/3400, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi: 31.05.2022.
- Danıştay, 12.D, T.04.06.2018, E.2014/1804, K.2018/2451, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim Tarihi: 01.03.2022.
- Danıştay, 12.D, T.24.05.2016, E.2013/6278, K.2016/3159, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim Tarihi: 01.03.2022.
- Danıştay, 12.D, T.29.4.2015, E.2011/6432, K.2015/2696, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim Tarihi: 01.03.2022.
- Danıştay, 12.D, T.27.03.2009, E.2008/2174, K.2009/1703, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim Tarihi: 01.03.2022.

Danıştay, 12.D, T.20.05.2015, E.2011/3532 K.2015/3209, <https://www.lexpera.com.tr>, Erişim Tarihi: 01.03.2022.

Danıştay, 13.D, T.23.12.2016, E.2016/3493, K.2016/4367, [www.legalbank.net](http://www.legalbank.net), Erişim Tarihi: 22.05.2022.

Danıştay, 13. D, T.23.12.2016, E.2016/3493, K.2016/4367, [www.legalbank.net](http://www.legalbank.net), Erişim Tarihi: 22.05.2022.

Danıştay, 16.D, T.17.04.2015, E.2015/8892, K.2015/1827, [www.hukukturk.com](http://www.hukukturk.com), Erişim Tarihi:22.05.2022.