

DİSİPLİN HUKUKUNDA TEVHİDEN CEZALANDIRMA

(*Unified Punishment In Disciplinary Law*)

Dr. Yunus ERASLAN¹

ÖZ

İdarelerin statü ilişkisi içinde bulunduğu kişilerin, statü ilişkisine aykırı davranışlarında idarece disiplin cezası uygulanmaktadır. Disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesi geçerlidir. Kural olarak işlenen her suçun karşılığında bir disiplin cezası uygulanmaktadır. Birden fazla disiplin suçu işlenmesi halinde ise birden fazla disiplin cezası verilecektir. Bazen uygulamada birden çok disiplin suçu işleyen kişilere, idare tarafından tek disiplin cezası verilebilmektedir. Bu yöntem tevhidden cezalandırma olarak adlandırılmaktadır. Tevhidden cezalandırma yönteminin disiplin hukukundaki yeri ve yargısal denetiminin açıklığa kavuşturulması gerektiği açıktır.

Anahtar Kelimeler: Disiplin cezası, tevhidden cezalandırma, disiplin suçu, takdir yetkisi, yargısal denetim.

ABSTRACT

In cases where individuals which are in status relationship with the administration act uncorformalble with this status relationship, disciplinary penalties are imposed. Disciplinary offenses and penalties apply the principle of legality. As a rule, one disciplinary penalty is imposed for each offense committed. In cases where more than one disciplinary offence has been committed, more than one disciplinary penalty is imposed. However, in practice, the administration can impose one single disciplinary penalty to a person having committed more than one disciplinary offense. This method is named as unified punishment. It is obvious that the status of the unified punishment method in disciplinary law and its judicial review need to be made clear.

Keywords: Disciplinary penalty, unified punishment, disciplinary offense, discretion, judicial review.

¹ Konya Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, ab97707@adalet.gov.tr.

GİRİŞ

Belli bir topluluğun veya kurumun iç düzenini sağlamak amacıyla mevzuatta disiplin suç ve cezaları öngörülmüştür. Disiplin suçu işleyen kişilere, bu suça tekabül eden disiplin cezası verilir. Kural olarak işlenen her disiplin suçu karşılığında mevzuatta öngörülen ceza uygulanır. Mevzuatta birden fazla disiplin suçu için tek ceza öngörülmesi halinde bu ceza uygulanabilir. Ancak bazen birden fazla disiplin suçu işleyen kişiye, mevzuatta öngörülmediği halde idarece tek ceza uygulaması yapılabilmektedir. Bu durum tevhiden cezalandırma olarak nitelendirilmektedir.

Çalışmamızda genel olarak disiplin suç ve cezalarına ilişkin kısa bilgilendirme yapılarak, disiplin hukukunda tevhiden cezalandırmanın tanımı ve açıklamasına yer verilmiş ve tevhiden cezalandırma yönteminin fikri içtima ile arasındaki ilişki, tevhiden cezalandırma ile alt ceza uygulamasının bir arada uygulanıp uygulanamayacağı irdelenmiştir. Çalışmada tevhiden cezalandırmanın yargısal denetimi ele alınmış ve mahkemelerin tevhiden cezalandırma yöntemine yaklaşımı detaylı şekilde incelenmiştir.

I. DİSİPLİN HUKUKUNDA TEVHİDEN CEZALANDIRMA

A. Genel Olarak

Disiplin; yasalara ve kurallara uyma eğilimi; alınan emirleri tartışmasız yerine getiren kişinin niteliği; idari düzen içerisinde yer alanların uymakla mükellef olduğu kuralların tümünü ifade etmektedir². Disiplin kavramı, cezayı çağrıştırırsa da, disiplin ceza uygulaması ile sınırlı bir kavram değildir³.

Disiplin kuralları, genel olarak iç düzeni ilgilendirir ve kamusal işlevi olan bir topluluğun mensuplarına, belli kurallara tabi olan ve bağımsız olarak meslek icra edenlerle (avukat, eczacı gibi) bazı kamu hizmetlerinden yararlananlara (öğrenci, hükümlü gibi) uygulanır⁴.

2 SÜRBAHAN Sadrettin, **Disiplin Cezaları ve Uygulaması**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1976, s. 13.

3 BAŞ Türker/ARDIÇ Kadir, "Verimlilik İçin İş Disiplini ve Etkin Disiplin Sisteminin Kurulması", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, S. 3, Eylül 2003, s. 131.

4 ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2016, s. 940; SANCAKDAR Oğuz, **Disiplin Yaptırımını Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetimi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2001, s. 119; ÇİFTÇİOĞLU Cengiz Topel, "2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa Göre Hâkim ve Savcılar Disiplin Soruşturmaları", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S. 1, 2011, s. 131.



İdare ile şahıslar arasındaki statüsel ilişkiden kaynaklanan idarenin ceza uygulama yetkisi disiplin hukuku olarak nitelendirilmektedir⁵.

Disiplin suçu ise, belli bir statü içinde olan kişilerin, bu statüye ilişkin kurallara uymaması nedeniyle oluşan olumsuz durumu ifade eder⁶. Disiplin hukuku'nda bir eylemin disiplin suçu oluşturabilmesi için, ortada bir fiilin olması, bu fiilin görevle ilgili olması ve işlenen fiilde ilgilinin kusurlu olması gerekir⁷.

Devlet memurları için öngörülen müspet ve menfi ödevlere aykırı yapılan davranışlar, kurumun iç düzenini bozacağından disiplin suçları olarak belirtilmiş ve bu suçlar için disiplin cezaları öngörülmüştür⁸.

Akyılmaz/Sezginer/Kaya'ya göre disiplin suçu "memurların, devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini bozan fiillerine" denir⁹. Gözler/Kaplan'a göre disiplin suçu "memurun görev veya sıfatıyla ilgili kusurlu bir fiili"dir¹⁰.

Kurum düzenini bozan eylemlere uygulanan yaptırıma disiplin cezası denir¹¹. Disiplin cezası, kamu görevlilerini vazifesine tam olarak bağlamayı hedefleyen, kamu görevlisinin onurunu korumayı amaçlayan kurallardır¹².

Devlet memurları için disiplin suç ve cezaları, esas olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda düzenlenmiştir. Birçok kamu kurum ve kuruluşunun kendi kamu görevlilerine yönelik olarak özel kanunlarında hususi hükümler getirilmekte, özel kanun hükmünde açıklık bulunmaması durumunda ise Devlet Memurları Kanununa atıf yapılmaktadır.

B. Tevhiden Cezalandırma Müessesesi

"Tevhid" kelimesinin sözlük anlamı, Allah'ın birliğine inanma, bir sayma, bir olarak bakma, birkaç şeyi bir araya getirme, birleştirme

5 ÖZAY İlhan, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985, s. 43; AKGÜNER Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s. 197.

6 DİLEK Muzaffer, "Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları", **Türk İdare Dergisi**, S. 423, 1999, s. 27.

7 D12D, 26/02/2015, E. 2011/4276, K. 2015/709 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, erişim tarihi 13.06.2018.

8 GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 16, 124.

9 AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 665.

10 GÖZLER Kemal/KAPLAN Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa, 2014, s. 662.

11 TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Ankara, 2015, s. 530-531.

12 ERDOĞDU Ahmet, "Yeni Disiplin Cezaları", **Danıştay Dergisi**, S. 1, 1973, s. 6-7.

anlamlarında kullanılmaktadır¹³. Tevhidin sözlük anlamından olan birkaç şeyi bir araya getirme veya birleştirme anlamı, disiplin hukukunda yer bulan tevhiden cezalandırmanın temelini oluşturmaktadır.

Disiplin hukuku açısından tevhiden cezalandırma, birden fazla disiplin suçuna birden çok disiplin cezası verilmesi gerekmesine karşın, her bir disiplin suçu için ayrı ayrı ceza takdir edilmeyerek tüm disiplin suçları için tek ve genellikle en ağır disiplin cezasının verilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır¹⁴.

Disiplin hukukunda tevhiden cezalandırmada, birbirinden bağımsız birden fazla fiil vardır. Bu fiillerin her biri ayrı disiplin cezasını gerektirmekte ise de, idare her fiile ayrı ceza tayin etmemektedir. Tevhiden cezalandırmada idare, disiplin cezası gerektiren bir veya birden fazla fiile ceza vermekten feragat etmektedir. İdare, disiplin suçu teşkil eden eylemlere ayrı ayrı ceza vermeye yetkili olmasına karşın bu yetkisini kullanmamaktadır.

Tevhiden cezalandırmada, idarenin en ağır disiplin cezasını verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Aynı disiplin cezasını gerektiren birden fazla eylem için ayrı ayrı disiplin cezası verilmeyerek, tek disiplin cezası verilmesi durumunda da tevhiden cezalandırma söz konusu olmaktadır. Konuya ilişkin İstanbul Bölge İdare Mahkemesi bir kararında “Anadolu Lisesi’nde öğretmen olarak görev yapan davacının, 657 sayılı Yasa’nın 125/A-b,e,h maddeleri uyarınca tevhiden uyarma cezası ile cezalandırılmasına işlemin iptali istemiyle açılan davada, davacı hakkında isnat olunan 657 sayılı Kanununun 125/A-b,e,h bendinde yer alan fiiller sübuta ermediğinden bu fiillere karşılık gelen uyarma cezası ile cezalandırılmasına dair tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda

13 http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5b4f39ebb87e90.5103401.

14 ERASLAN Yunus, **Türk Hukukunda Yargı Mensuplarının Disiplin Sorumluluğu**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 268; konuya ilişkin idare mahkemesi bir kararında “Soruşturma Raporunda; davacının kurumun işleyişinde işbirliği yapmamasının 657 sayılı Kanununun 125/A-h maddesinde belirtilen “Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışta bulunmak” kapsamına girdiği, yine davacının okul müdürüne “bu adam” diye hitap etmesi fiilinin aynı Kanununun 125/B-c maddesinde belirtilen “Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak” kapsamına girdiğinin belirtilmesi sonrasında davacının tevhiden 657 sayılı Kanununun 125/B-c maddesi uyarınca tevhiden kınama cezası ile tecziye edilmesine ilişkin işlemin tesis edilmesi üzerine, anılan kınama cezasının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı, davacı hakkındaki iddiaların yapılan soruşturmada alınan tanık ifadeleri ile sübuta erdiğinin anlaşıldığı, bu nedenle davacının eylemlerine karşılık olarak 657 sayılı Kanununun 125/B-c maddesi uyarınca tevhiden kınama cezasıyla tecziyesine ilişkin davaya konu işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davanın reddine” karar verilmiştir; Bursa 2. İdare Mahkemesi 10/11/2014, E. 2014/119, K. 2014/1066 sayılı kararı, uyap.gov.tr, e. t. 10.07.2018.



*verilen mahkeme kararını onayan Sakarya (Kapatılan) Bölge İdare Mahkemesi'nin 20/05/2016 gün ve E:2016/763, K:2016/1199 sayılı kararına yapılan karar düzeltme isteminin kabulüne ve davanın reddine*¹⁵ karar verilmiştir.

Kanaatimce disiplin suçu teşkil eden fiillerin tümü için, en hafif disiplin cezası gerektiren fiilin karşılığındaki disiplin cezası da tevhiden ceza olarak verilebilir. Çünkü tevhiden cezalandırmada idarenin geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Tevhiden ceza, soruşturma kapsamındaki suç teşkil eden tüm fiilleri kapsamaktadır. Tüm fiiller için disiplin cezası verilmiş sayılmaktadır.

Tevhiden cezalandırmada, disiplin suçu teşkil eden bazı fiillerin karşılığında verilmesi gereken disiplin cezası, tevhiden verilen cezadan daha hafif veya daha ağır bir ceza olsa dahi, bu fiillere de disiplin cezası verilmiş sayılmaktadır.

Tevhiden cezalandırmada, tevhiden cezanın kapsadığı suç teşkil eden fiillerin aynı soruşturma kapsamında olması zorunluluğu da bulunmamaktadır. Aynı kişi hakkında farklı disiplin soruşturması konusu eylemler için tek disiplin cezası verilmesi durumunda da, tevhiden cezalandırma söz konusu olmaktadır.

Netice olarak tevhiden cezalandırmadan bahsedebilmek için aynı kişinin, birden fazla disiplin cezası gerektiren eylemlerinin bulunması, bu eylemlere tek ceza verilmesi yeterlidir. Disiplin cezası gerektiren eylemin tekliği halinde tevhiden cezalandırmadan bahsedilemez. Danıştay bir kararında *"uyuşmazlık konusu olayda, davalı idarece, davacının sınıf yönetimi konusunda yetersiz olduğu, yazılı imtihanları gelişigüzel okuduğu, öğrencilere cevap anahtarlarını ve yazılı kağıtlarını göstermediği, kağıdını görmek isteyen öğrencileri not düşürmekle tehdit ettiği, zümre arkadaşları ile işbirliği içinde çalışmadığı ve sorunlar yaşadığı, zümre başkanına verilmesi gereken evrakları zamanında vermediği, zümre arkadaşlarıyla konuşmadığı, derslere geç girdiği, ders denetimlerinde derslere hazır olmadığını görüldüğü, derslerinin öğrencilere kitaptaki etkinlikleri deftere yazdırma şeklinde geçtiği iddialarının her biri yönünden getirilen teklif doğrultusunda 1702 sayılı Kanunun 20/1 ve 20/7. maddeleri uyarınca tevhiden "tevbih" ve 657 sayılı Kanunun 125/A-a maddesi uyarınca "uyarma" cezalarının tesis edildiği görülmekte ise de; esasen davacıya izafe edilen fiillerin mahiyet itibarıyla aynı olduğu, davacı öğretmenin genel olarak düzensiz davranması ve derslere geç gelmesi, dersleri usulü dairesinde işlememesi gibi durumların davacının psikolojik rahatsızlığı da dikkate alındığında tek bir fiil olarak değerlendirilerek gerekirse 1702 sayılı Kanun uyarınca ihtar*

15 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, 25.10.2016, E. 2016/917, K. 2016/232 sayılı kararı, uyap.gov.tr, e. t. 10.07.2018.

cezası verilebilecekken birden fazla fiilin varlığı kabul edilerek ayrı ayrı ceza tayin edilmesi sonucunda tevhiden “tevhid” ve 657 sayılı Kanununun 125/A-a maddesi uyarınca “uyarma” cezaları verilmesinin yerinde olmadığı, davacıya izafe edilen fiilin tam karşılığının 1702 sayılı Kanunda mevcut olduğu, olayda 657 sayılı Kanunun uygulanma koşullarının ise hiçbir suretle gerçekleşmediği açık olduğundan dava konusu işlemlerin iptaline karar verilmesi gerekirken yukarıda yazılı gerekçeyle davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmediği¹⁶ne hükmetmiştir.

Farklı kişilerin işlediği ve disiplin suçu teşkil eden fiiller hakkında da tevhiden cezalandırma yoluna gidilemez.

C. Tevhiden Cezalandırmanın Yasal Temeli

Türk personel veya öğrenci hukuku disiplin mevzuatında, tevhiden cezalandırma müessesesine ilişkin bir yasal düzenlemeye yer verilmemiştir. Tevhiden cezalandırma müessesesinin, idarenin takdirene geliştirdiği bir uygulama olduğu anlaşılmaktadır.

İdarece disiplin işlemlerinde yapılan tevhiden cezalandırma yöntemi yargı kararlarına konu olmuş, yargı mercileri tarafından verilen kararlar doğrultusunda çeşitli “Genelge” ler yayımlanmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğünün 26.07.2012 tarihli ve disiplin işlemleri ve tevhiden cezalandırma konulu genelgesinde, Danıştay kararlarının dikkate alındığı, işlenen fiillere ilişkin olarak aynı kanunda yer alan eylemler için tevhiden teklif getirilebileceği, farklı kanunlarda düzenlenen fiiller için bu yönetime başvurulamayacağı belirtilmiştir¹⁷. Bu düzenlemeyle, tevhiden cezalandırma usulünün mevzuatta ilk kez düzenlendiği anlaşılmaktadır.

D. Tevhiden Cezalandırmada İdarenin Takdir Yetkisi

Disiplin suç ve cezalarını düzenleyen mevzuatta yer verilmeyen “tevhiden cezalandırma” yöntemi, disiplin soruşturma raporlarında getirilen teklifler ve disiplin amiri veya disiplin kurullarınca verilen cezalarla uygulama alanı bulmaktadır. Tevhiden cezalandırmanın kanuni bir dayanağı bulunmadığından, tevhiden cezalandırma uygulamasında idarenin geniş bir takdir yetkisi ortaya çıkmaktadır.

Tevhiden cezalandırmada ilgililerin birden fazla disiplin suçu içeren fiillerine karşın, ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesi

16 Kapanan Sakarya Bölge İdare Mahkemesi, 11.03.2015, E. 2014/2689, K. 2015/701 sayılı karar, uyap.gov.tr, e. t. 14.07.2018.

17 <https://www.memurlar.net/haber/266893/meb-den-personelin-disiplin-islemleri-hakkinda-yeni-genelge.html>.



nedeniyle ilgili lehine bir durum oluşmaktadır. Zira, bu hallerde idare, disiplin cezası gerektiren bir veya birden fazla fiile ceza vermekten feragat etmektedir.

Tevhiden cezalandırma usulü kanuni bir düzenlemeye dayanmadığından, idarenin takdir yetkisini sınırlayan bir kanun hükmü de bulunmamaktadır. Bu nedenle disiplin hukukunda uygulama alanı bulan tevhidden cezalandırmada idarenin takdir yetkisinin çerçevesi ve sınırı, yargı kararlarıyla çizilecektir. Danıştay, tevhidden cezalandırma yöntemi uygulamasında idarenin takdir yetkisi olduğunu kabul etmiştir¹⁸.

Tevhidden cezalandırmada idare, genellikle soruşturma kapsamındaki en ağır disiplin cezasını gerektiren fiilin karşılığındaki cezayı takdire vermektedir¹⁹. Aynı kişinin farklı soruşturma kapsamındaki fiillerinden dolayı, idarenin tevhidden cezalandırma yöntemine başvurması da mümkündür. Bu durum, tevhidden cezalandırmada, idarenin takdir yetkisinin başka bir kullanım alanıdır.

Disiplin suç ve cezalarının farklı kanunlarda düzenlenmesi halinde, bu suçlar için tevhidden ceza verilip verilmeyeceği hususunun da açıklığa kavuşturulması gerekir. Danıştay farklı kanunlarda düzenlenen disiplin suçları için tevhidden ceza uygulamasının kişi lehine bir uygulama olduğundan hukuka aykırı olmadığı görüşündedir. Danıştay konuya ilişkin bir kararında, *“İstanbul 3. İdare Mahkemesi”nce verilen 17/12/2008 tarih ve E:2008/538; K:2008/2451 sayılı kararla; düzenlenen soruşturma raporunda davacı hakkında iddia olunan bir eylemi nedeniyle, 1702 sayılı yasanın 21/1 maddesi gereğince “ders ücretlerinin kesilmesi” cezası ile cezalandırılmasının gerektiği belirtildiği, yine iki eylemi nedeniyle de 657 sayılı yasanın 125/B-a maddesi gereğince “kınama” cezası ile cezalandırılması gerektiği belirtildikten sonra tevhidden 1702 sayılı yasanın 21/1 maddesi uyarınca ders ücretlerinin kesilmesi cezası ile cezalandırılmasının teklif edildiği, yasal olmayan tevhidden cezalandırma yönteminin 657 ve 1702 sayılı Kanun gibi tamamen birbirinden farklı hükümler içeren iki farklı Kanunda sayılan eylemlere uygulanarak teklifte bulunulmasında ve bu teklif doğrultusunda tesis edilen dava konusu işlemin iptaline karar verildiği,...*

Nitekim Anayasal bir hak olan “hak arama hürriyeti” gereği kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştıracak şekilde karar verilmesine hukuken olanak bulunmadığından, ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesinin bu kişiler lehine bir durum olması karşısında, bu disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davalarda tevhidden ceza verilemeyeceği ve her fiil için

18 D12D, 14.12.2012, E. 2009/7379, K. 2012/1138 sayılı karar, uyap.gov.tr, e. t. 15.06.2018.

19 D12D, 11.12.2014, E. 2014/3142, K. 2014/8856 sayılı karar, uyap.gov.tr, e. t. 15.06.2018.

ayrı ceza verilmesi gerektiği yolunda karar verilmesi, dava açan kişiler aleyhine sonuçlar doğuracağından söz konusu Anayasal hakka aykırılık teşkil edeceği açıktır.

Bu durumda, işin esasına girerek karar verilmesi gerekirken, tevhiden cezalandırma yönteminin yasal olmadığı ve 657 ve 1702 sayılı Yasa'larda düzenlenen fiiller için tevhiden ceza verilemeyeceği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmediği"²⁰ ne karar vermiştir. Farklı kanunlarda düzenlenen suçlar için de idarenin tevhiden ceza verebilme yetkisinin bulunması, takdir yetkisinin geniş olduğunun açık bir göstergesidir.

E.Tevhiden Cezalandırmada Yargısal Denetim

Tevhiden cezalandırma işlemlerine ilişkin yargı kararlarında, tevhiden cezalandırma işleminin yasal bir dayanağı bulunmadığı, "tevhiden cezalandırma" yönteminin, soruşturma raporlarında yapılan teklifler ve verilen disiplin cezalarıyla uygulama kazandığı, yapılan disiplin soruşturmalarında getirilen tekliflerin her bir fiil için hukuki nitelendirilmesinin ayrı ayrı yapılarak disiplin cezası teklifinde bulunulması gerektiği, yasal dayanağı bulunmayan tevhiden cezalandırma yönteminin uygulanarak teklifte bulunulmasında ve bu teklif doğrultusunda verilen cezada hukuka uygunluk bulunmadığı yönündeydi²¹. Ancak baskın olan ve Danıştay'ın son yıllarda kabul ettiği görüş, tevhiden cezalandırmanın kişilerin lehine bir durum olduğu ve aksi bir yorumun kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştıracak şekilde karar verilmesine yol açacağından hukuka uygun olduğu yönündedir²².

Tevhiden cezalandırma usulünün kanuni bir dayanağının bulunmaması nedeniyle, bu işlemlerin yargısal denetiminde mahkemelerin geniş bir takdir yetkisi olduğu düşünülebilir. Ancak tevhiden cezalandırma usulünde ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesiyle bu kişiler lehine bir durum oluşması nedeniyle, mahkemeler idarenin takdir

20 D12D, 16.05.2013, E. 2009/2940, K. 2013/4055 sayılı karar, uyap.gov.tr, e. t. 15.06.2018.

21 D12D, 21.10.2008, E. 2006/5270, K. 2008/5337 sayılı kararı; aynı yönde D12D, 12.07.2010, E. 2010/1775/, K. 2010/3992 sayılı kararı; D12D, 20.11.2007, E. 2007/3130, K. 2007/5274 sayılı kararı; D12D, 18.09.2009, E. 2008/7571, K. 2009/4655 sayılı kararı, www.uyp.gov.tr, e. t. 06.06.2018.

22 D12D, 21.01.2011, E. 2008/2962, K. 2011/188 sayılı kararı; D12D, 02.10.2012, E. 2009/2390, K. 2012/5584 sayılı kararı; D8D, 05.02.2013, E. 2010/9997, K. 2013/589 sayılı kararı; DİDD, 18/02/2013, E. 2008/1027, K. 2013/518 sayılı kararı, DİDD, 07/10/2015, E. 2013/4736, K. 2015/3261 sayılı kararı, D12D, 18.10.2017, E. 2014/5351, K. 2017/4923 sayılı kararı; D8D, 16.04.2018, E. 2016/5765, K. 2018/2123 sayılı kararı, www.uyp.gov.tr, e. t. 06.06.2018.



yetkisinin hukuka uygunluk denetiminde, idarenin takdir yetkisini ortadan kaldıracak şekilde denetim yapamamaktadır. Bunun nedeni ise, tevhiden cezalandırmanın kişiler lehine olması ve Anayasal bir hak olan “hak arama hürriyeti” gereği kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştıracak bir durumun ortaya çıkmasına engel olmaktadır²³.

Tevhiden verilen bir disiplin cezasının yargısal denetiminde, hangi fiillerin hukuki denetiminin yapılacağı da önem arz etmektedir. Çünkü tevhiden cezalandırmada, disiplin suçu teşkil eden birden fazla fiile tek ceza verilmektedir. Bu ceza genellikle, suç teşkil eden fiillerin birinin karşılığında öngörülen cezadır. Yargısal denetimde, disiplin suçu teşkil eden tüm fiillerin sübute erip ermediğinin mahkemelerce tespit edilmesi zorunluluğu var mıdır? Tevhiden verilen cezanın mahkemelerce iptal edilmesi için, hangi fiilin sübute ermediğinin saptanması gerekir? Tüm fiillerin mi sübute ermediği tespit edilmeli, yoksa tevhiden verilen cezaya karşılık gelen fiilin sübute ermediğinin saptanması yeterli midir? Ya da disiplin suçu teşkil eden fiillerden birinin sübute ermediğinin tespiti, tevhiden verilen cezayı hukuka aykırı kılacak mıdır?

Tevhiden cezalandırma kararının yargısal denetiminde, kaç ayrı fiil nedeniyle tevhiden ceza verilmişse her fiilin ayrı ayrı sübute erip ermediğinin incelenmesi gerekmektedir²⁴. Tevhiden cezalandırmanın yargısal denetiminde, sübute erdiği kanaatine varılan bir fiilin tek başına tevhiden verilen cezayı gerektirmesi halinde işlem sonuç itibarıyla hukuka aykırı bulunmayacaktır²⁵. Bu durumda disiplin suçu teşkil eden diğer fiillerin sübute ermemesi tevhiden verilen disiplin cezasını sakatlamayacaktır.

Birden fazla fiil için en ağır cezayı gerektiren fiilin karşılığındaki

23 DİDD, 07/10/2015, E. 2013/4736, K. 2015/3261 sayılı kararı; D12D, 14.11.2014, E. 2010/3594, K. 2014/7463 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e. t. 05.06.2018.

24 İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, 25.10.2016, E. 2016/917, K. 2016/232 sayılı kararı; Danıştay bir kararında, *dava konusu işlemden “tevhiden” ifadesine açıkça yer verilmese de her iki fiil için getirilen teklifler doğrultusunda davacının 657 sayılı Yasanın 125. maddesinin C/1 ve D/f fıkraları uyarınca cezalandırıldığı vurgulanarak zimnen tevhiden cezalandırmanın kabul edildiği, ancak davacının özel eğitim kurumunda görevli olması nedeniyle bu cezanın (tevhiden verilen kademe ilerlemesinin durdurulması) 5580 sayılı Yasanın 9. maddesi uyarınca neticeden 1/3 oranında aylıktan kesme cezası olarak uygulandığı, bu durumda, davacıya isnat edilen ve dava konusu işlemden belirtilen her iki eylem de ayrı ayrı değerlendirilerek bir karar verilmesi gerekirken, sadece ikinci fiil yönünden denetim yapılarak eksik inceleme ile verilen kararda hukuki isabet bulunmadığına, karar vermiştir. D8D, 26.12.2012, E. 2009/6191, K. 2012/11353 sayılı kararı, uyap.gov.tr, e. t. 10.07.2018.*

25 Benzer yönde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, 25.10.2016, E. 2016/917, K. 2016/232 sayılı kararı, uyap.gov.tr, e. t. 10.07.2018.

disiplin cezası verilmişse ve yargısal denetimde en ağır cezaı gerektiren fiilin sübuta ermediği kanaatine varılması halinde, tevhiden cezalandırma işlemi hukuka aykırı hale gelecektir. Çünkü diğer fiiller için öngörülen disiplin cezası, tevhiden verilen disiplin cezasından daha alt cezadır. Disiplin suçu teşkil eden birden fazla fiile, bu fiiller için öngörülen disiplin cezasından daha ağır bir tevhid cezası verilmesi için açık bir kanuni düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Her ne kadar tevhiden cezalandırma konusunda disiplin mevzuatımızda bir hüküm yer almamakta ise de, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 70. maddesinde dolaylı olarak tevhiden cezalandırma müessesesine yer verilmiştir. 2802 sayılı Kanunda, sicilden silinmesi mümkün olan disiplin cezası uygulanmasına neden olmuş bir fiil veya davranışın, disiplin cezalarının sicilden silinmesini düzenleyen 75. maddedeki²⁶ müddetler içinde tekrarlanması veya aynı nevi disiplin cezasını gerektiren birden fazla fiil veya davranışın bir arada bulunması durumunda bir derece ağır disiplin cezası verilecektir (2802 SK m. 70/1).

2802 sayılı Kanununun 70/1. maddesinde yer alan, aynı tür disiplin cezasını gerektiren birden çok eylem veya davranışın bir arada bulunması hallerinde bir derece ağır disiplin cezası verilmesi gereken durum tekerrürle ilgili bir durum değildir. Bu durum, tevhiden cezalandırma yönteminin kanunla düzenlenmiş özel bir halidir²⁷.

Disiplin hukukunda tevhiden cezalandırma usulü, idari uygulama ve yargısal içtihatlarla yer bulmuş olmakla birlikte, yargı organlarının idareyi tevhiden tek bir ceza vermeye zorlamak da hukuken mümkün değildir²⁸.

Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi konuya ilişkin bir kararında, uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezası gerektiren fiilleri işleyen ilgili hakkında tevhiden kınama cezası ile cezalandırılması gerekirken, tevhiden verilen aylıktan kesme cezası kararının hukuka uygun olmadığı yönünde verilen mahkeme kararına yapılan istinaf başvurusunun reddine karar vermiştir²⁹. Ancak mahkeme kararı ve istinaf

26 2802 SK madde 75. "hakkında meslekten çıkarma ile yer değiştirme disiplin cezalarından başka bir disiplin cezası tesis edilen hâkim ve savcılar, uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezasının kesinleşme tarihinden itibaren dört yıl, kademe ilerlemesi ile derece yükselmesini durdurma cezasının kesinleşmesi tarihinden itibaren altı yıl sonra HSK'ya müracaat ederek disiplin cezasının sicillerinden silinmesini talep edebilirler. İlgilinin kanunda yazılı süreler içerisindeki sicilinde bulunan belgelerle kanıtlanan tutum ve davranışları ile mesleki başarısı, talebini haklı kılaacak nitelikte görülmesi durumunda, disiplin cezasının sicilden silinmesine karar verilir".

27 ERASLAN, s. 279.

28 D12D, 14.12.2012, E. 2009/7379, K. 2012/1138 sayılı karar, uyap.gov.tr, e. t. 15.06.2018.

29 Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi istinaf isteminin reddine dair bir

isteminin reddine dair kararın eleştirilmesi gerekir. Çünkü tevhiden cezalandırma, idarenin takdir yetkisi kapsamında birden fazla fiile tek ceza vermesine ilişkin bir usuldür. İdareyi tevhiden cezalandırma usulünü uygulamasına zorlamak hukuken mümkün değildir. Bu yönüyle bölge idare mahkemesi, tevhiden verilen aylıktan kesme cezasının hukuka aykırı olduğu kanaatine varması halinde, işlemi iptal etmekle yetinmesi gerekirdi. İptal kararı üzerine idare tarafından yargısal denetimde sübuta erdiği belirtilen fiiller için yeniden disiplin cezası verilmesi mümkündür. İptal kararı üzerine, mahkeme kararında sübuta erdiği belirtilen fiiller için yeniden tevhiden ceza verip vermemede idarenin takdir yetkisinin olduğunun kabul edilmesi gerekir. Çünkü tevhiden verilen cezanın iptali üzerine idare, sübuta erdiği belirtilen diğer fiiller için ayrı ayrı ceza verme yolunu da seçebilir. Tevhiden cezanın iptaline ilişkin mahkeme kararında, idareyi daha alt bir cezanın tevhiden verilmesine zorlamak, kanuni dayanağı olmayan tevhiden cezalandırma yönteminde idarenin takdir

kararında, “seramik ve cam teknolojisi öğretmeni olarak görev yapan davacı hakkında yürütülen soruşturma neticesinde hazırlanan rapora istinaden davacının tevhiden 657 sayılı DMK.‘nın 125/C-1 maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin ... sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davada; dava konusu işlemin sebebi olan eylemler hakkında soruşturmacı tarafından yapılan tespitler ile disiplin uygulamaları irdelendiğinde; Öğrenci ... e “deli diyerek arkadaşlarının yanında küçük düşürdüğü” iddiası sübuta ermese de öğrencide “bana deli dedi” algısı oluşturduğundan bahisle 657 sayılı Yasa’nın 125/A-f maddesi uyarınca “uyarma” cezası ve “Öğrencileri atölyede boş bıraktığı, benim sizinle yapacağım bir çalışma yok dediği ve sürekli atölyeyi boş bırakarak başka atölyelere gittiği, bu nedenle öğrencilerin atölyede sıkıldıkları ve okula gitmek istemedikleri,” iddiasının sübuta erdiğinden bahisle 657 sayılı Yasa’nın 125/B-a maddesine göre “kınama” cezası; ayrıca, 1-“Öğrencilerle iletişiminin kopuk olduğu, çocuklara sürekli siz yapamazsınız senin yaptığın bu mu diyerek rencide ettiği” nedeniyle 657 sayılı Yasa’nın 125/C-1 , 2- “Atölyede yemek yiyebilme için öğrencileri de ders saati bitmeden yemekhaneye gitmeleri konusunda zorladığı, baskı yaptığı” nedeniyle 657 sayılı Yasa’nın 125/C-a, 3- “13.05.2016 tarihinde nöbet görevini yapmadığı, aynı tarihte nöbet tutması için 10/C sınıfı stajyer öğrenci S.A.yı nöbet yerine gönderdiği” nedeniyle 657 sayılı Yasa’nın 125/C-a maddesi hükümlerine göre “1/30 aylıktan kesme cezası” ile cezalandırılmasının ve sonuçta tevhiden 657 sayılı Yasa’nın 125/C-1 maddesi uyarınca “1/30 aylıktan kesme cezası” ile cezalandırılmasının teklif edildiği ve disiplin amiri olan Okul Müdürü tarafından da yapılan müfettiş teklifi doğrultusunda dava konusu disiplin cezası uygulanmış ise de, gerek aynı okulda görevli diğer öğretmenlerin çoğunluğunun aksi yönde ifade vermiş bulunması gerekse ifadelerine başvurulmuş ve belli olaylar için davacı aleyhine ifade veren kişilerin şikayet sahipleri olması ve onların beyanlarını doğrulayan 3. kişilere ait ifadelerin bulunmadığı; öte yandan, davacının kimi eylemlerinin kasta dayanmaması ile sübut bulunduğu anlaşılan eylemlerinin karşılığı olarak 657 sayılı Yasa’nın 125/C maddesinin uygulanması bakımından da fil ile ceza arasındaki orantının gözetilmemesi bulunması karşısında, eylemlerine göre hakkında “kınama” cezaları uygulanabileceği anlaşıldığından tevhiden “kınama” cezası ile cezalandırılması gerekirken, davacının aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yönünde verilen Antalya 1. İdare Mahkemesi’nin 17/07/2017 gün ve E: 2016/969 K : 2017/796 sayılı kararına yapılan istinaf isteminin reddine” karar verilmiştir; Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi, 28.02.2018, E. 2017/3230, K. 2018/309 sayılı kararı, uyap.gov.tr, e. t. 18.06.2018.



yetkisini ortadan kaldıracaktır. Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesinin kararı bu yönden eleştiriye açıktır.

II. TEVHİDEN CEZALANDIRMADA ÖZELLİK ARZEDEN DURUMLAR

A. Tevhiden Cezalandırma ve Kanunilik İlkesi

Suç ve cezaya ilişkin kuralların sadece kanunla belirlenmesi ve Resmi Gazetede yayımlanarak herkes tarafından bilgi sahibi olunmasının sağlanmasına “kanunilik ilkesi” denilmektedir³⁰.

Disiplin suç ve cezalarının kanunla belirlenmesi gerektiği konusunda Anayasada açık bir düzenleme yer almadığından, disiplin suç ve cezaları açısından kanunilik ilkesinin doğrudan uygulanması gerekip gerekmediği hususu tartışmalıdır³¹.

Anayasa'nın 38. maddesinde yer verilen “ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” hükmü ile “genel ilkeler” başlıklı 138. maddesinde yer verilen “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmü esas alınarak bazı yazarlar disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin uygulanması gerektiğini savunurken bazı yazarlar aksi görüşü savunmaktadır³².

657 sayılı Kanunda disiplin suçları yönünden kıyasa müsaade eden hükümlerden hareketle, disiplin suçları yönünden kanunilik ilkesinin geçerli olmadığı, kanunda tahdidi olarak sayılan disiplin cezaları açısından ise kanunilik ilkesi geçerli olduğu savunulmaktadır³³.

30 ÖZTÜRK Bahri/ERDEM Mustafa Ruhan, **Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016, s. 136.

31 YÜCE Turhan Tufan, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açından Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, S. 88, 1994, Y. 24, s. 8; GELEGEN Taner, “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 226; KAYA Cemil, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 2, Haziran 2015, s. 64-65; ASLAN Zehrettin, **657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 2.

32 GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, C. 2, Bursa, 2009, s. 751-752; AKYILMAZ Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 1-2, 2004, s. 249-250; KARAHANOGULLARI Onur, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 8, S. 3, 1999, s. 60-62; ÇAĞLAYAN Ramazan,, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 2017, s. 545 vd.

33 BOZ Selman Sacit, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Selçuk**



Anayasa Mahkemesi, yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim elemanlarına, memurlara ve diğer personele uygulanacak cezaların yönetmeliğe göre verilmesine ilişkin kanun hükmü³⁴ ile emniyet mensuplarına disiplin cezalarını icap ettiren fiil ve hareketlerin ne olduğunu ve cezaların derece ve miktarı, polis mesleğinin haiz olduğu hususiyet ve ehemmiyet gözetilerek tanzim edilecek nizamnamede tayin olunacağına ilişkin kanun hükmünün iptaline karar vermiştir³⁵. Anayasa Mahkemesince verilen bu kararlarla, disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin geçerli olduğu hususu önemle ortaya konulmuştur.

Disiplin hukukunda tevhiden cezalandırma yöntemiyle, bir veya birden fazla disiplin suçu için kanunda öngörülen ceza verilmemekte, başka bir ceza verilmektedir. Bu yönüyle tevhiden cezalandırmada, disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinden uzaklaşmaktadır.

Disiplin suç ve cezalarında tevhiden cezalandırma yöntemiyle, kanunilik ilkesinden uzaklaşılması, bazen olumsuz sonuçlara sebebiyet verebilir. Örneğin, bir yıl içinde 10 disiplin suçu işleyen bir kamu görevlisine tevhiden tek disiplin cezası verilebilir. Bir yıl içinde 2 ayrı disiplin suçu işleyen ve aynı kurumda çalışan başka bir kamu görevlisine ise, her suç için ayrı ayrı disiplin cezası verilebilir. Bu durum kurum disiplinini olumsuz etkiler ve disiplin cezalarının caydırıcı etkisini ortadan kaldırabilir.

Tevhiden cezalandırmayla idarenin en fazla kaç disiplin suçunun cezasını tevhid edeceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığından, bu uygulama keyfiliğe sebebiyet verebilecektir. Bu nedenle, tevhiden cezalandırmada idarenin takdir yetkisinin ne şekilde kullanılacağından önceden belirlenerek kurala bağlanması gerekir. Bu durum ilgililere hukuki güvenlik sağlar. Benzer durumda bulunanlara eşit muamele yapılmasına katkıda bulunur.

Disiplin hukukunda idarece uygulanan ve yargı organlarınca aleyhe karar verme yasağı nedeniyle uygulaması engellenemeyen tevhiden cezalandırma yönteminin, disiplin mevzuatında yasal bir zemine kavuşturulması yerinde olacaktır. Bu durum disiplin suç ve cezalarının kanuniliği ilkesine de hizmet edecektir.

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, S. 2, 2017, s. 22; ODYAKMAZ Zehra/KAYMAK Ümit/ERCAN İsmail, İdare Hukuku, 16. Baskı, İstanbul, 2015, s. 230; ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku, C. 1, Ankara, 2012, s. 667.

34 AYM, 14.01.2015, E. 2014/100, K. 2015/6, RGT. 7.4.2015, RGS. 29319.

35 AYM, 29.01.2016, E. 2015/85, K. 2016/3, RGT. 29.01.2016, RGS. 29608.

B. Tevhiden Cezalandırma ve Fikri İçtima

5237 sayılı Ceza Kanununa göre fikri içtima, kişinin işlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet vermesi durumunda, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılmasıdır (5237 SK m. 44). Fikri içtima asıl olarak ceza hukukuna ilişkin bir kurumdur³⁶.

Fikri içtimadan söz edebilmek için sanığın tek bir fiil işlemesi, birden çok ve birbirinden farklı suçun tek bir fiilden kaynaklanması gerekir³⁷. Fikri içtimanın oluşması için birden çok suçun oluşması gereklidir. Fakat bu tek başına yeterli değildir. Suçların birbirinden farklı olması da gerekir.

Disiplin hukuku açısından, tek fiille birden çok ve farklı disiplin suçunun işlenmesi halinde, nasıl bir ceza verileceğine ilişkin mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Doktrin ve uygulamada, tek fiille birden çok disiplin suçu işleyen kişiye en ağır cezayı gerektiren hükmün uygulanması gerektiği kabul edilmektedir³⁸. Birden fazla fiille birbirinden farklı disiplin suçuna sebebiyet verilmiş ise fikri içtimadan bahsedilmez³⁹.

Disiplin hukukunda tevhiden cezalandırma ile fikri içtima farklı kurumlardır. Fikri içtimada tek fiille birden çok ve farklı disiplin suçu

36 Fikri içtima hakkında geniş bilgi için bkz. AKBULUT Berrin, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s. 727; ÖZEN Mustafa, **Suçların İçtiması**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008, s. 300-370; ÖZEN Mustafa, “Ceza Hukukunda Fikri İçtima”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 73, Kasım/Aralık 2007, 132- 145; KOCA Mahmut, “Fikri İçtima”, **Ceza Hukuku Dergisi**, Y. 2, S. 4, Ağustos 2007, 197-221; TEKİN Nurullah, “Fikri İçtima Kavramı ve Bunun Uygulamaya Yansımaları”, **Ceza Hukuku Dergisi**, Y. 5, S. 13, Ağustos 2010, s. 167-188.

37 ÖZDEMİR Emrah, **Türk Hukukunda Yargıtay Kararları Işığında Fikri İçtima**, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2012, s. 49; ÖZEN, Fikri İçtima, s. 138.

38 ASLAN, s. 49-50; KARAHANOĞULLARI, s. 63; GÜNEŞLEYİCİ Şerife, **İdare Hukukunda Memurların Disiplin Soruşturması**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Şubat 2010, s. 33.

39 “Her ne kadar İdare Mahkemesi tarafından, davacının görev yerinden ayrılma ve bara gitme eylemlerinin birbirini izlemesi ve iç içe geçmiş olması, eylemlerin aynı süreç ve zaman diliminde gerçekleşmiş olması ve eylemler arasında kopukluk olmaması, hareketlerin tek bir eylem olarak kabulünü gerektireceği ve bu nedenle tek bir ceza uygulanacağı, davacının fiilinin bu kapsamda değerlendirilerek fiillerine uygunluk taşıyan en ağır cezanın uygulanması gerektiği ileri sürülerek dava konusu işlemin iptaline hükmedilmiş ise de; işlenen bir fiil ile birden fazla Tüzük maddesi ihlal edilmiş olsa idi ihlal edilen maddelerden en ağır cezayı gerektiren madde hükmü uygulanarak tek ceza verilmesi yerinde olurdu Olayda ise, birbirinden bağımsız ve ayrı iki fiil vardır ve bu fiillerin her biri ayrı bir Tüzük maddesini ihlal etmektedir. Davacı tarafından “görev yerinden izinsiz ayrılma” eylemi nedeni ile Tüzüğün 11. maddesi; “görevli olmaksızın üniformalı olarak bara gitmek” eylemi nedeni ile Tüzüğün 8/15. maddesinin ihlal edildiği, işlenen fiiller ile farklı yaptırım öngören madde hükümleri ihlal edildiğinden, davacının her eylemi için ayrı ayrı cezalandırılmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı” hakkında D12D, 15/12/2010, E. 2008/8562, K. 2010/6390 sayılı kararı, www.uyap.gov.tr, e.t. 07.06.2018.



işlenmektedir. Tevhiden cezalandırmada ise, birden fazla fiille birden çok disiplin suçu işlenmekte ancak birden çok disiplin suçuna karşılık takdiren tek disiplin cezası verilmektedir. Fikri içtima ceza kanunlarında yasal dayanağı olan bir kurumdur. Tevhiden cezalandırma ise, idarenin uygulamasıyla ortaya çıkan ve yargı içtihatlarıyla kabul gören bir kurumdur.

C. Tevhiden Cezalandırmada Alt Ceza Uygulaması

Memuriyet görevi süresince ilk defa disiplin suçu işleyen kamu görevlisiyle daha önce çok defa disiplin suçu işleyen kamu görevlisinin, geçmiş mesleki yaşamı başarılı, performansı yüksek çalışanın, başarısız ve sicili ve performansı düşük biriyle aynı şekilde disiplin işlemine tabi tutulması hakkaniyete uygun olmayacaktır. Disiplin suçu işleyenlerin cezalandırılmasında bu haksızlıkların giderilerek hakkaniyetin sağlanması için disiplin mevzuatımızda alt ceza uygulaması getirilmiştir⁴⁰. Alt ceza uygulamasına ilişkin 657 sayılı Kanunda ve diğer bazı kanunlarda özel düzenlemeler bulunmaktadır⁴¹. Disiplin mevzuatımızdaki alt ceza uygulamasıyla, ilk defa disiplinsiz davranan veya görevini başarı ile yürüten kamu personelinin, disiplin kurallarını mükerrer olarak ihlal eden emsallerine göre korunarak bu kişilerin hizmetinden azami şekilde istifade edilmesi amacı güdülmüştür⁴².

Kamu görevlileri hakkında bir derece hafif olan alt disiplin cezası uygulamasında, disiplin cezası gerektiren eylemin niteliği, sayısı ve ağırlık derecesi idarece göz önünde bulundurulur.

Tevhiden cezalandırmanın alt ceza uygulaması şeklinde uygulanıp uygulanmayacağıının irdelenmesi gerekir. Örneğin iki ayrı kınama cezası gerektiren fiil işleyen bir kişiye tevhiden cezalandırma olarak, bir alt ceza olan uyarma cezası verilebilir mi?

Tevhiden cezalandırmayla, birden fazla disiplin suçu işleyen kişiye bir tek disiplin cezası verilmektedir. Tevhiden verilen ceza ise, genellikle

40 BUCAKTEPE Adil, "Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir İnceleme", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XIX, S. 2, 2015, s. 217.

41 "Geçmiş hizmetleri dönemindeki çalışmaları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan devlet memurları için verilecek disiplin cezalarında bir derece hafif olanı uygulanabileceği" (657 SK m. 125); "disiplin suçunu ilk defa işleyen hakim ve savcılarının geçmiş hizmetleri dönemindeki çalışmaları olumlu olan ve tercihli veya mümtazen yükselmeye layık bulunan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alanlar hakkında, meslekten çıkarmayı gerektiren haller dışında, verilecek disiplin cezalarından bir derece hafif olanın uygulanabileceği" (2802 SK m. 702).

42 ERASLAN, s. 299.

en ağır ceza olmakla birlikte, idarenin en hafif disiplin cezasını vermede takdir yetkisi bulunmaktadır.

Tevhiden cezalandırma yönteminde, tevhiden verilen cezanın alt ceza şeklinde uygulanmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır. Çünkü tevhiden cezalandırma idarenin kişi lehine takdir yetkisi kullanmasıyla yapılan bir uygulamadır. Alt ceza uygulaması da, disiplin suçu işleyen kişi lehine yapılan ve kanuni dayanağı olan bir uygulamadır. Bu nedenle tevhiden cezalandırma, alt ceza şeklinde uygulanabilecektir. Bu konuda idarenin geniş takdir yetkisi bulunmaktadır.

Tevhiden cezalandırma yönteminde idare, alt ceza uygulamaya zorlanamaz. Çünkü, ortada birden çok işlenmiş disiplin suçu vardır. Birden çok suç işleyen kişi lehine zorunlu olarak alt ceza uygulanması gerektiğini ileri sürmek kanun koyucunun amacına aykırı olacaktır. Tevhiden cezalandırma da bir nevi alt ceza uygulamasıdır. Çünkü birden çok disiplin suçu için tek disiplin cezası verilmektedir.

Tevhiden cezalandırmada idarenin alt ceza uygulamasının hukuka aykırı olduğunu ileri sürmek mümkün görünmemektedir. Çünkü alt ceza uygulaması hem dayanağını kanundan almaktadır hem de kişi lehine yapılan bir uygulamadır.

İdarece alt ceza uygulanarak tesis edilen tevhiden cezalandırma işlemine karşı açılan davalarda, idare mahkemelerince veya bölge idare mahkemelerince tevhiden cezalandırmada alt ceza uygulamasının hukuka aykırı olduğuna ilişkin bir tespit yapılmamıştır⁴³.

D. Tevhiden Cezalandırma ve Zamanaşımı

Zamanaşımı, mevzuatta belirlenen belirli bir sürenin geçmesiyle, idarenin ilgili hakkında soruşturma başlatma ve ceza verme yetkisini sonlandıran kurumdur⁴⁴.

43 Konuya ilişkin bir kararda, “Öğretmen olarak görev yapmakta iken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125. maddelerinin (B-a) ve (B-g) maddeleri uyarınca ve bir alt cezanın tatbiki suretiyle tevhiden uyarma cezası ile tecziyesine ilişkin ... İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nün ... tarih ve ... sayılı işleminin iptali istemiyle açılan davada; davanın reddi yolunda Kocaeli 1. İdare Mahkemesince verilen 07/04/2017 gün ve E:2016/951, K:2017/655 sayılı karara yapılan istinaf isteminin reddine” dair İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi, 23.01.2018, E. 2017/9052, K. 2018/103 sayılı kararı, uyp.gov.tr, e.t. 10.06.2018.

44 Zamanaşımı hakkında geniş bilgi için bkz. UZUN Ali, **Ceza Hukukunda Zamanaşımı**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1994, s. 15-25; TANER Fahri Gökçen, **Ceza Hukukunda Zamanaşımı**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008, s. 24-36; MAHMUTOĞLU Fatih Selami, “Dava Zamanaşımı – Lehe Kanun – Aleyhe Alacakaptan’a Armağan”, **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, C 1, 2008, s. 271-285; GÖKCEN Ahmet, “Türk Ceza Hukukunda Zamanaşımı”, **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Mart 2004, s. 19-50.



Tevhiden cezalandırmada, disiplin cezası gerektiren fiiller için zamanaşımı süresinin dolmamış olması yeterlidir. Disiplin suçu teşkil eden fiil hakkında öngörülen zamanaşımı süresi geçmiş ise, bu fiil için tevhidden cezanın verilmemesi gerekir. Hakkında öngörülen zamanaşımı süresi geçmiş olan fiil için öngörülen ceza, nihai olarak verilen tevhidden cezadan daha alt bir ceza ise, bu fiil için zamanaşımının dolmuş olması tek başına tevhidden cezalandırma işlemini sakatlamayacaktır. Çünkü, zamanaşımı dolan fiil hesaba katılmasa dahi netice olarak verilen tevhidden cezanın karşılığı bir disiplin suçu mevcuttur. Şayet tevhidden cezalandırmada iki fiilden biri zamanaşımına uğramışsa, nihai olarak verilen disiplin cezası, zamanaşımına uğramayan fiilin karşılığı olan ceza ise, bu durum tevhidden cezalandırma işleminin iptalini gerektirmeyecektir. Ancak bu durumda, tevhidden verilen cezanın niteliği değişecek, bu ceza, tek fiil için verilmiş bir disiplin cezası olarak kabul edilecektir.

Tevhidden cezalandırmada verilen disiplin cezası, zamanaşımına uğrayan fiilin karşılığı olan ceza olup da, diğer fiiller için kanunda daha alt disiplin cezası öngörülmesi halinde, uygulanan tevhidden ceza hukuka aykırı hale gelecektir. Çünkü zamanaşımına uğrayan fiil dikkate alınmadığında, diğer fiiller için daha ağır cezayı gerektiren disiplin cezası aksi kanunlarda öngörülmedikçe verilemeyecektir.

Zamanaşımı ister soruşturmaya başlama zamanaşımı olsun ister ceza verme zamanaşımı olsun aynı sonucu doğuracaktır. Diğer bir deyişle tevhidden cezalandırmada, zamanaşımı dolan fiil dikkate alınmadan değerlendirme yapılacaktır.

SONUÇ

Disiplin hukukunda tevhidden cezalandırma, birden fazla disiplin suçu işleyen kişiye tek disiplin cezası verilmesidir. Birbirinden bağımsız birden fazla disiplin suçunun her biri, ayrı disiplin cezasını gerektirmekteyken, idare takdir yetkisi dâhilinde her fiile ayrı ceza tayin etmemektedir. Tevhidden cezalandırmada idare, disiplin cezası gerektiren bir veya birden fazla fiile ceza vermekten feragat etmektedir. Verilen tek disiplin cezası, tüm fiiller için verilmiş sayılmaktadır.

Disiplin hukukunda tevhidden cezalandırma yöntemi, idarenin takdir yetkisi çerçevesinde yapılan bir uygulamadır. Bu uygulamanın kanuni bir dayanağı bulunmamaktadır. Tevhidden cezalandırma usulünün kapsam ve sınırına ilişkin bir kanuni düzenleme bulunmadığından, bu konuda idarenin geniş takdir yetkisi bulunmaktadır. Tevhidden cezalandırmada idarenin takdir yetkisinin çerçevesi ve sınırı, yargı kararlarıyla çizilmektedir.



İdare tarafından uygulanan tevhiden cezalandırma işlemleri, yasal bir dayanağı bulunmadığı gerekçesiyle idari yargı mercilerince iptal edilmekteydi. Ancak 2011 yılından sonra idari yargı mercileri, bu uygulamanın kişi lehine olduğu ve aksi bir yorumun yargı yoluna başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştıracak şekilde karar verilmesine yol açacağından tevhiden cezalandırma işlemlerinin hukuka uygun olduğu yönünde kararlar vermeye başlanmıştır. 2011 yılından sonra tevhiden cezalandırma usulü idari yargıda da kabul görmüş bulunmaktadır. Ancak yargı kararıyla idareyi tevhiden ceza vermeye zorlamak hukuken mümkün değildir. Bunun nedeni ise, bu uygulamanın idari bir uygulama olması, yasal dayanağının bulunmamasıdır.

Disiplin hukukundaki tevhiden cezalandırma ile ceza hukukundaki fikri içtima arasında konusu ve neticesi bakımından bir benzerlik bulunmamaktadır. Tevhiden cezalandırma yönteminde, tevhiden verilen cezanın alt ceza şeklinde uygulanmasına hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Disiplin hukukunda idarece uygulanan ve yargı organlarınca aleyhe karar verme yasağı nedeniyle uygulaması engellenemeyen tevhiden cezalandırma yönteminin, disiplin mevzuatında yasal bir zemine kavuşturulması yerinde olacaktır. Bu durum disiplin suç ve cezalarının kanuniliği ilkesine de hizmet edecektir. Tevhiden cezalandırmaya ilişkin yapılacak mevzuat düzenlenmesinde, tevhiden cezalandırma yönteminin kapsamı ve sınırı, en fazla kaç disiplin suçuna ilişkin cezanın tevhid edileceği hususlarına açıkça yer verilmelidir. Yapılacak mevzuat düzenlemesinde, tevhiden cezalandırma yöntemine başvurulmasında idareye takdir yetkisi verilmelidir. Çünkü idareyi bu konuda bağlı yetkiye zorlamak, disiplin cezalarının caydırıcılığını olumsuz etkileyebilir.



KAYNAKLAR

AKBULUT Berrin, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.

AKYILMAZ Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 1-2, 2004, s. 241-262.

AKYILMAZ Bahtiyar/SEZGİNER Murat/KAYA Cemil, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015.

ASLAN Zehrettin, **657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Disiplin Suç ve Cezaları**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.

ATAY Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2016.

BAŞ Türker/ARDIÇ Kadir, “Verimlilik İçin İş Disiplini ve Etkin Disiplin Sisteminin Kurulması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, S. 3, Eylül 2003.

BOZ Selman Sacit, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 25, S. 2, 2017, s. 15-41.

BUCAKTEPE Adil, “Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir İnceleme”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, S. 2, 2015, s. 199-224.

ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 2017.

ÇİFTÇİOĞLU Cengiz Topel, “2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanununa Göre Hâkim ve Savcıların Disiplin Soruşturmaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 13, S.1, 2011.

DİLEK Muzaffer, “Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları”, **Türk İdare Dergisi**, S. 423, 1999, s. 27-64.

ERASLAN Yunus, **Türk Hukukunda Yargı Mensuplarının Disiplin Sorumluluğu**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2018, s. 268.

GELEGEN Taner; “Kamu Yönetiminde Disiplin ve Disiplin Cezaları”, **Danıştay Dergisi**, Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, Ankara, 1973, s. 219-251.

GÖKCEN Ahmet, “Türk Ceza Hukukunda Zamanaşımı”, **Kamu Hukuku Arşivi Dergisi**, Mart 2004, s. 19-50.

GÖZLER Kemal, **İdare Hukuku**, C. 2, Bursa, 2009.

GÖZLER Kemal/KAPLAN Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, Bursa, 2014.

GÜNDAY Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2011.

GÜNEŞLEYİCİ Şerife, **İdare Hukukunda Memurların Disiplin Soruşturması**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Şubat 2010.

KARAHANOĞULLARI Onur, “Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 8, S. 3, 1999, s. 55-78.

KAYA Cemil, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 2, Haziran 2005, s. 61-87.

KOCA Mahmut, “Fikri İçtima”, **Ceza Hukuku Dergisi**, Y. 2, S. 4, Ağustos 2007, 197-221.

MAHMUTOĞLU Fatih Selami, “Dava Zamaşımı – Lehe Kanun – Aleyhe Alacakaptan’a Armağan”, **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, C. 1, 2008, s. 271-285.

ODYAKMAZ Zehra/KAYMAK Ümit/ERCAN İsmail, **İdare Hukuku**, İstanbul, 2015.

ÖZAY İlhan, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1985.

ÖZDEMİR Emrah, **Türk Hukukunda Yargıtay Kararları Işığında Fikri İçtima**, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya, 2012.

ÖZEN Mustafa, **Suçların İçtimaı**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008.

ÖZEN Mustafa, “Ceza Hukukunda Fikri İçtima”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.73, Kasım/Aralık 2007, 132- 145.

ÖZTÜRK Bahri/ERDEM Mustafa Ruhan, **Uygulamalı Ceza Hukuku ve Güvenlik Tedbirleri Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

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

SÜRBAHAN Sadrettin, **Disiplin Cezaları ve Uygulaması**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1976.

TAN Turgut, **İdare Hukuku**, Ankara, 2015.

TANER Fahri Gökçen, **Ceza Hukukunda Zamaşımı**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2008.

TEKİN Nurullah, “Fikri İçtima Kavramı ve Bunun Uygulamaya Yansımaları”, **Ceza Hukuku Dergisi**, Y. 5, S. 13, Ağustos 2010, s. 167-188.

UZUN Ali, **Ceza Hukukunda Zamaşımı**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1994.

YÜCE Turhan Tufan, “İn Dubio Pro Reo Kaidesi”, **Adalet Dergisi**, S. 12, 1962, s. 1209 vd.

YÜCE Turhan Tufan, “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açından Tahlili”, **Danıştay Dergisi**, S. 88, 1994, Y. 24, s. 5-13.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, **İdare Hukuku**, C. 1, Ankara, 2012.