

DİSİPLİN MAKAMLARININ DİSİPLİN CEZASI VERME YETKİLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Adil BUCAKTEPE*

ÖZET

Genel toplum düzeni ceza hukuku kuralları ile korunurken kamu hizmeti düzeni ise disiplin hukuku kuralları ile korunmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklık yaşanmaması ya da kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklerde kamu personeline yönelik olarak çeşitli ödev, görev, sorumluluk ve yasaklar konulmuştur. Anılan kurallara uyulmaması kamu personeline disiplin cezası verilmesini gerektirmektedir. Disiplin cezası verilmesinin usul ve esaslarını belirleyen kurallar bütününe ise disiplin hukuku denilmektedir. Bu çalışmada önce disiplin kavramı ile Devlet Memurları Kanunu ve bazı özel kanunlarda yer alan disiplin suç ve cezaları üzerinde durulmuştur. Daha sonra disiplin cezası vermeye yetkili kılınmış makamlar ile bu makamların görev ve yetkileri irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Disiplin, Disiplin Suçu, Disiplin Cezası, Disiplin Amiri, Disiplin Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu.

A CONSIDERATION ON THE DISCIPLINARY JURISDICTION OF DISCIPLINARY AUTHORITY

ABSTRACT

While social order is protecting by rules of criminal law, public service order is protected by rules of discipline law. Various assignments, duties, responsibilities and prohibitions were placed for civil servants by laws, statutes and regulations to execute of public service as required or prevent of any disruptions in public services. Infraction of this regulations, it must be inflicted disciplinary punishment on public servant. The whole rules, which determined the principles and procedures of the disciplinary punishment, are called disciplinary law. In this study, firstly, focuses on the concept of discipline, and the disciplinary offenses or punishments which falled within Civil Servants Act and some specific laws. And then, it has been studied with the competent authorities for the imposition of disciplinary punishment, and the duties and commands of these authorities.

Keywords: Discipline, Disciplinary Offense, Disciplinary Punishment, Disciplinary Authority, Disciplinary Committee, Superior Council of Discipline.

* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

Dilimize Fransızca'dan geçmiş olan disiplin kelimesinin kökeni Latince “disciplina”¹ olup sözlükte “bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı ve yazısız kurallarına titizlikle ve özenle uyması durumu, sıkı düzen, düzence ve düzen bağı, zapturapt; kişilerin içinde yaşadıkları topluluğun genel düşünce ve davranışlarına uymalarını sağlamak amacıyla alınan önlemlerin bütünü” olarak tanımlanmaktadır². Disiplin, öğretmek ve terbiye etmek bilimi olarak da tanımlanmaktadır³.

İnsanların bir arada belli bir amaç için çalışabilmeleri kolektif disiplini gerektirir. Bundan dolayı insanların içinde yer aldığı sosyal, siyasal, dinsel, kültürel, iktisadi vb. her türlü yapıda daha üst makamda yer alanlara o yapıların içindeki düzenin sağlanması görev ve yetkisi verilmiştir. Disiplinin olmadığı ya da bozulduğu teşekküllerde veya yapılarda mevzuata aykırı davranışlar artacağından işlerin aksayacağına kuşku yoktur⁴.

İdare hukukunda disiplin, kamuda çalışan personelin üstlenmiş oldukları görevlerini layıkıyla yerine getirmeleri için uymaları gereken kuralların tamamı olarak tanımlanabilir⁵. Kamu kurum ve kuruluşlarında çok sayıda memur görev yapmaktadır. Memurların, görevlerini yaparken belirli bir düzen içinde çalışmalarını, mevzuat hükümlerine uygun davranmalarını, kamu

¹ Kırmızıgül, Hüsamettin, Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları, Kazancı Yayınları, İstanbul 1998,s.2; www.etimolojitürkçe. com/kelime/disiplin (Erişim Tarihi: 05. 02. 2015).

² www.tdk.gov.tr/indeks.php?option=com_gts&kelime=DİSİPLİN (Erişim Tarihi: 05. 02. 2015).

³ Yıldırım, Ramazan, “Türk Askeri Disiplin Hukukuna Kısa Bir Bakış”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, S. 14, s. 81.

⁴ Aslan, Zehreddin, Disiplin Suç ve Cezaları, Alfa Yayınları, İstanbul 2001, s. 23.

⁵ Disiplin kavramı Giritli/Bilgen/Akgüner tarafından “memurların, çalıştıkları kurum ve gördükleri kamu hizmeti düzenine aykırı eylemleri nedeniyle karşılaştıkları yaptırımlar” olarak tanımlanmaktadır. Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Der Yayınları, İstanbul 2006, s. 617. Çağlayan da bu tanıma paralel bir tanım yapmaktadır. Yazar disiplin kavramından “kamu görevlilerinin meslekleri ile ilgili olarak hukuk kurallarınca öngörülen yükümlülükleri yerine getirmekte veya yasaklardan kaçınmakta işledikleri kusurlar için öngörülen müeyyideler”in anlaşılması gerektiğini ifade etmektedir. Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Genişletilmiş 2. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara 2014, s. 336. Anılan kavramı Atay “bir kamu kuruluşunda çalışanlara uygulanmak zorunluluğu bulunan kurallar ve yükümlülüklerin tamamı” şeklinde tanımlamıştır. Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 873. Aslan ise disiplinin “kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin etkili ve verimli çalışmalarını için göstermeleri gereken davranışların tümü” olduğunu ifade etmektedir. Aslan, Disiplin, s. 24.

hizmetlerinin aksamaması adına, zorunludur. Bu anlamda memurlar için bazı sorumluluklar ve yükümlülükler konulmuştur. Nitekim, Anayasa'nın 129. maddesinin birinci fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları ifade edilmektedir. Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinde kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre disiplin cezası verileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamuda çalışan personelin mevzuatta konulan yükümlülüklere uymaması, kurum düzenini bozucu faaliyetlerde bulunması, öngörülen yasaklara riayet etmemesi gibi hallerde hangi usullerin izleneceğini belirleyen hukuk branşına disiplin hukuku denilmektedir⁶. Bu hususa değinen bir Danıştay kararında disiplin hukukunun “kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi amacı ile mevzuatın kamu görevlilerine emrettiği ödevleri yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara, hangi usul ve şartlar dahilinde Devlet tarafından ceza verileceğini, bu Devlet yetkisinin kimler tarafından kullanılacağını belirleyen kurallar bütünü” olduğu ifade edilmektedir⁷.

DISİPLİN SUÇ VE CEZALARI

İdarenin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin, hizmetten faydalananlara düzenli ve etkin bir biçimde sunulabilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının

⁶ Anayasa'da, disiplin hukukuna ilişkin olarak üç temel ilke öngörülmektedir. Bunlar “kanunilik ilkesi”, “savunma hakkı” ve “yargı yolu güvencesi”dir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Akyılmaz, Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Haziran-Aralık 2003, Cilt: VI, Sayı: 1-2, s. 245-259; Aslan, Zehreddin, “Kamu Personelinin Disiplin Hukukundan Kaynaklanan Sorunları”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003, Eskişehir 2004, s. 18-29. Disiplin hukuku ile Ceza Hukuku arasında ortak noktalar ve farklı noktalar için bkz: Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 1188-1191; Dönmezer, Sulhi / Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Cilt: I, Yeniden Gözden Geçirilmiş Onbirinci Bası, Beta Yayınları, İstanbul 1994, s. 341-347; Günday, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve gözden geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2013, s. 628; Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s. 11; Atay, s. 874-884; Aslan, Disiplin, s. 26-28; Çağlayan, s. 337-340; Kırmızıgül, s. 4-6; Livanelioğlu, Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1, Ankara 2003, s. 7-8.

⁷ D.8.D., E. 2003/5850, Karar Tarihi: 12.03.2004, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 4, s. 233.

iç düzenini ve personelinin statüsünü düzenleyen mevzuata uygun olmayan hal ve davranışlara disiplin suçları denilmektedir⁸. Bir başka ifadeyle disiplin suçu, memurun görevini eksiksiz bir biçimde yapması, kamu hizmetinin sunulmasında herhangi bir aksaklık yaşanmaması için getirilmiş kurallara aykırı tutum ve davranışlarıdır⁹. Anılan tutum ve davranışlar nedeniyle verilen cezalara ise disiplin cezası denilmektedir¹⁰. Onar, disiplin cezalarının “memurun mesleki hayat ve vazifesinde görülen yolsuzluklara karşı kendisine tatbik edilen bir kısım zecri müeyyideler” olduğunu ifade etmektedir¹¹. Gözübüyük/Tan, disiplin cezasının “memurların birlikte bulunmasının ve düzenli olarak çalışmasının sağlanabilmesi için uygulanan yaptırımlar” olduğunu belirtmektedir¹². Danıştay da disiplin cezalarını “kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar” olarak tanımlamaktadır¹³.

⁸ Günday, s. 627; Akyılmaz, s. 242.

⁹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya'ya göre disiplin suçu “memurların, devlet memurluğu statüsünü düzenleyen kurallara uymamaları nedeniyle kurum düzenini bozan fiillerine” denilir. Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2014, s. 664; Atay, disiplin suçu kamu personelinin kamu hizmeti düzenini bozan eylemleri şeklinde tanımlamaktadır. Atay, s. 873; Yıldırım, disiplin suçu şu şekilde tanımlamaktadır: “memur disiplin suçları, memurun içinde bulunduğu idareye taahhüt ettiği özel bağlılık yükümlülüğüne uymaması ve o idari birimin içinde kabul edilmiş olan düzen kurallarına aykırı davranışları ile gerçekleştirdiği hukuka aykırı davranışlardır”. Yıldırım, Ramazan, Türk İdari Rejimi Dersleri, Cilt 1, Mimoza Yayınları, Konya 2014, s. 284; Gözler/Kaplan'a göre disiplin suçu “memurun görev veya sıfatıyla ilgili kusurlu bir fiili”dir. Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 15. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2014, s. 662. Disiplin suçuna ilişkin başka tanımlar için bkz: Tezcan, Durmuş, “Kamu Görevlilerine Uygulanan Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Adil Yargılanma Hakkı”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003, Eskişehir 2004, s. 187; Aslan, Disiplin, s. 24-25; Çağlayan, s. 336; Pınar, İbrahim, Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat, Seçkin Yayınları, Ankara 2001, s. 1092.

¹⁰ Tezcan, disiplin cezalarının, kamu personelinin mesleki yükümlülüklerine aykırı davranışlarının cezalandırılmasını öngören kurallar olduğu ifade etmektedir. Tezcan, s. 187. Pınar'a göre disiplin cezaları “kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamunun yararının devamlılığının sağlanması amacıyla kamu görevlileri için görev yetki ve sorumlulukları bakımından yasal olarak getirilmiş bulunan yaptırımlardır”. Pınar, s. 1093. Disiplin cezalarına ilişkin başka tanımlar için bkz: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Memurları El Kitabı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 213, Ankara 1985, s. 105; Aslan, Disiplin, s. 25.

¹¹ Onar, s. 1188.

¹² Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, Gözden Geçirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s. 924.

¹³ D.12.D., Karar Tarihi: 23.3.2011, E. 2008/857, K. 2011/1319, emsal. danistay. gov. tr., Erişim Tarihi: 09.02.2015.

Kamu görevlilerine uygulanacak disiplin hükümleri konusunda genel kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur¹⁴. Devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin yani disiplin suçlarının neler olduğu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde belirtilmektedir. Bu maddenin altıncı fıkrasında ise özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümlerinin saklı olduğu hükmü yer almaktadır. Aynı şekilde 126. maddenin dördüncü fıkrasında özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümlerinin saklı olduğu belirtilmektedir. Anılan istisnaların kabul edilmiş olması yerinde bir yaklaşımdır. Zira tüm kamu personelini kapsayan genel bir düzenlemenin yanında bazı kamu görevlerinin özel durumları nedeniyle kendilerine özgü disiplin hükümlerinin kabul edilmesi gereklidir. Dolayısıyla bir memur, disiplin cezası verilmesi gereken bir davranışta bulunduğu takdirde öncelikle bu konuda o memurun tabi olduğu özel kanunda bir düzenleme bulunup bulunmadığına bakılacaktır. Eğer tabi olduğu kanunda memurun davranışının karşılığı olarak öngörülmüş bir disiplin cezası varsa o ceza verilmelidir. Aksi takdirde 657 sayılı Kanun'da öngörülen usule göre ceza tayini yoluna gidilmelidir.

Devlet Memurları Kanunu'nun dışında disiplin düzenlemesine yer veren özel kanunlar bulunmaktadır¹⁵. 657 sayılı Kanun'da yer verilen genel düzenlemelere geçmeden önce anılan özel kanunların bazılarında değinmekte fayda vardır. Bu kanunlardan biri 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'dur. Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 62. maddesinde hakim ve savcılara; sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit

¹⁴ “Disiplin cezaları, kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla yasal olarak düzenlenmiş yaptırımlardır. Kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin görev anlayışları, yetki ve sorumlulukları kamu hizmeti ve hizmet gerekleri ile sınırlandırılmış, bu sınırlar dışına çıkanların ise disiplin cezaları ile cezalandırılmaları öngörülmüştür. Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinde, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memurlarına yüklediği ödevleri yurt içinde ve yurt dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından birinin verileceği hükmüne bağlanmıştır.” Anayasa Mahkemesi, E. 2010/28, K. 2011/139, Karar Tarihi: 20.10.2011, Resmi Gazete, Tarih: 07.02.2012, Sayı: 28197.

¹⁵ “Özel kanunların disiplin suç ve cezalarına ilişkin hükümlerinin uygulanabilmesi için, memurların eylemlerinin ve bu eyleme verilecek disiplin cezalarının özel yasada tam ve açık olarak tanımlanması gerektiği, aksi halde genel kanun olan 657 sayılı Yasa hükümlerine göre işlem tesis edilmesi gerektiği”, D.12.D., Karar Tarihi: 21.11.2000, E. 2000/958, K. 2000/4088, Danıştay Dergisi, Sayı: 105, s. 601.

edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca hangi disiplin cezasının verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemede hakim ve savcılara verilebilecek disiplin cezaları uyarma, aylıktan kesme¹⁶, kınama, kademe ilerlemesini durdurma, derece yükselmesini durdurma¹⁷, yer değiştirme¹⁸ ve meslekten çıkarma¹⁹ olarak belirlenmiştir. 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu'nda da disiplin konusunda özel hükümler yer almaktadır. Bu Kanun'un 20. maddesine göre dahiliye memurlarına ihtar, tevbih, maaş kesilmesi, kıdem tenzili ve sınıf tenzili cezaları da verilebilecektir. Mesela anılan cezalardan ihtar “zaruret olmadan merciini tecavüz etmek”, kıdem tenzili “ifasına mecbur olduğu tahkikatın safhalarını ifşa etmek”, sınıf tenzili, “hesaplarını sene nihayetinde tamamile kapatmamak, avans alıp bunu üç ay zarfında tesviye etmemek, amirine vazife başında veya vazifeden dolayı her nerede olursa, olsun hakaret etmek, vazife başında madununa yahut arkadaşlarına hakaret etmek” gibi hallerde verilmektedir. Emniyet hizmetleri sınıfına dahil memurlar için özel kanun niteliğinde olan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda da özel disiplin hükümlerine yer verilmiştir. Bu Kanun'un 82. maddesine göre emniyet teşkilatı mensuplarına verilecek disiplin cezaları şunlardır: Uyarma, memura, görevinde daha dikkatli davranması gerektiğinin yazıyla bildirilmesidir. Kınama, memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığıının yazıyla bildirmesidir. Aylık kesme, memurun 15 günlüğe kadar aylığının kesilmesidir. Kısa süreli durdurma, memurun bulunduğu kademede ilerlemesinin 4, 6 ve 10 ay için durdurulmasıdır. Uzun süreli durdurma, memurun bulunduğu

¹⁶ Aylıktan kesme cezası, izinsiz veya kabul edilir mazereti olmaksızın göreve bir veya iki gün gelmeyenlerin aylıklarından her gün için bir günlüğünün kesilmesidir.

¹⁷ Derece yükselmesini durdurma ilgilinin bir üst dereceye yükselmesinin iki yıl süre ile durdurulmasıdır. Bu ceza, izinsiz veya kabul edilir mazereti olmaksızın, bir takvim yılı içinde, toplam onbeş gün göreve gelmemek ve meslek mensuplarına yasaklanmış veya mesleğin gerekleriyle bağdaşmayan kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak hallerinde verilir.

¹⁸ 68. maddeye göre yer değiştirme bulunulan bölgenin en az bir derece altındaki bir bölgeye o bölgedeki asgari hizmet süresi kadar kalmak üzere atanmak suretiyle görev yerinin değiştirilmesidir. Yer değiştirme cezası, a) kusurlu veya uygunsuz hareket ve ilişkileriyle mesleğin şeref ve nüfuzunu veya şahsi onur ve saygınlığını yitirmek, b) yaptıkları işler veya davranışlarıyla görevini doğru ve tarafsız yapamayacağı kanısını uyandırmak, c) hatır ve gönüle bakarak veya kişisel duygulara kapılarak görev yaptığı kanısını uyandırmak, d) göreve dokunacak surette ve kendi kusurlarından dolayı meslektaşlarıyla geçimsiz ve dirliksiz olmak, e) madde tayin ve deliller elde edilmemiş olsa bile, rüşvet aldığı veya irtikapta bulunduğu kanısını uyandırmak, f) doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemek ve görev sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacı ile verilen hediye kabul veya iş sahiplerinden borç istemek veya almak hallerinde uygulanır.

¹⁹ Meslekten çıkarma cezası bir daha mesleğe alınmamak üzere göreve son verilmesidir. Bu cezanın hangi hallerde verileceği 69. maddede düzenlenmiştir.

kademede ilerlemesinin 12, 16, 20 veya 24 ay durdurulmasıdır. Meslekten çıkarma, memurun, emniyet teşkilatı hizmetlerinde bir daha çalıştırılmamak üzere meslekten çıkarılmasıdır. Devlet memurluğundan çıkarma, bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

Yukarıdaki örneklerde de görüldüğü üzere bazı özel kanunlarda 657 sayılı Kanun'da olmayan cezalar da öngörülmüştür. Mesela 2802 sayılı Kanun'da öngörülen “derece yükselmesini durdurma, yer değiştirme, meslekten çıkarma”, 1700 sayılı kanun'da öngörülen “ihtar, tevbih, kıdem tenzili, sınıf tenzili” gibi cezalar genel disiplin düzenlemesinde olmayan cezalardır. Veya genel kanundakiyle aynı isimli cezalar farklı içeriklerle düzenlenmişlerdir. Mesela “Aylıktan kesme” cezası 657 sayılı Kanun'a göre memurun brüt aylığından 1/30-1/8 arasında kesinti yapılması iken 2802 sayılı Kanun'a göre ise mazereti olmaksızın göreve bir veya iki gün gelmeyenlerin aylıklarından her gün için bir günlüğünün, 3201 sayılı Kanun'a göre ise memurun 15 günlüğe kadar aylığının kesilmesidir. Devlet sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmet ve faaliyetlerini çeşitli organlarıyla ya da kurum ve kuruluşlarıyla yerine getirmektedir. Bu kurum ve kuruluşlar yürütecekleri hizmetin özellik ve niteliklerine bağlı olarak farklı düzenlemelere tabi tutulabilmektedir. Bu bağlamda özel düzenlemelere tabi olan kurumların disiplin konusunda da nev'i şahsına münhasır düzenlemelerinin olması olağan karşılanmalıdır.

Kamu personeline ilişkin disiplin hükümleri genel kanun niteliğinde olan Devlet Memurları Kanunu'nun 124 ila 135. maddeleri arasında yer almaktadır. Yukarıda da ifade edildiği gibi memurların tabi oldukları özel kanunlarında disiplin konusunda düzenleme olmadığı takdirde Devlet Memurları Kanunu'nun anılan maddelerine göre işlem yapılacaktır. Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller hüküm altına alınmıştır. Bu maddede uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma olmak üzere beş çeşit disiplin cezası öngörülmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü sistemde disiplin cezaları bakımından “kanunilik ilkesi”²⁰ geçerlidir. Bundan dolayı devlet memurlarına, özel kanunların disiplin

²⁰ Kanunilik ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Dönmezer/Erman, s. 17 vd; Önder, s. 56 vd; Gözler, 756-759; “Anayasa'nın 38. maddesinin ilk fıkrasında, ‘Kimse, ... kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz’ denilerek ‘suçun yasallığı’, üçüncü fıkrasında da ‘ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur’ denilerek, ‘cezanın yasallığı’ ilkesi getirilmiştir. Anayasa’da öngörülen suçta ve cezada yasallık ilkesi, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir anlayışın öne çıktığı günümüzde, ceza hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesine paralel olarak Türk Ceza Kanunu'nun 2. maddesinde yer alan ‘suçta ve cezada kanunilik’ ilkesi uyarınca,

suç ve cezalarına ilişkin hükümleri saklı olmak üzere, yukarıda anılan beş çeşit disiplin cezasından başka bir disiplin cezası verilemez²¹. Anılan ilke disiplin suçları bakımından ise kabul edilmemiştir²². Zira Kanun'un 125. maddesinin dördüncü fıkrasında "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir." hükmü getirilerek kıyas yoluyla disiplin suçu ihdas edilmesine cevaz verilmiştir²³. Uyurma cezası

hangi eylemlerin yasaklandığı ve bu yasak eylemlere verilecek cezaların hiçbir kuşkuya yer bırakmayacak biçimde yasada gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak eylemleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da bu maddede öngörülen ilkelere tâbidir." Anayasa Mahkemesi, E. 2010/28, K. 2011/139, Karar Tarihi: 20.10.2011, Resmi Gazete, Tarih: 07.02.2012, Sayı: 28197; "Dayanağını Anayasa'nın 38. maddesinin oluşturduğu ve Türk Ceza Yasası'nın 1. maddesinde yer alan, "Kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesinin esası, yasa tarafından, suçun, yani ne gibi eylemlerin yasaklandığının hiçbir şüpheye verilmeyecek biçimde belirlenmesinden ve buna göre cezanın yasayla belirlenmesinden ibarettir. Kişinin, yasak eylemleri ve bunların cezalarını önceden bilmesi gerekir. Bu durum, kişinin temel hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Bu nedenle de Anayasa'nın kişinin temel hak ve ödevlerine ilişkin bulunan ikinci bölümünde bu güvenceye yer verilmiştir. Tüm bunlar suç ve cezaların yalnızca yasayla konulup kaldırılmasının yeterli olmadığı, konulan kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belirli olması gerektiği sonucunu doğurmaktadır". Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, Karar Tarihi: 06.07.1993 Resmi Gazete Tarih: 25.02.1995, Sayı: 22213; "Anayasanın anılan hükümleri ile aktarılan Anayasa Mahkemesi kararı gereğince, Yükseköğretim kurumlarında çalışan yönetici, öğretim elemanı ve memurlara uygulanacak disiplin suç ve cezalarının da yasayla düzenlenmesi hukuken zorunludur" D.İ.D.D.K., E. 2007/1815, K. 2012/1218, emsal. danistay.gov.tr., Karar Tarihi: 20.09.2012.

²¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 666; Atay, s. 874; Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, İkinci Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2009, s. 752; Çağlayan, s. 342.

²² Gözler, haklı olarak, kanunilik ilkesinin devlet memurluğundan çıkarma suçları için geçerli olduğunu ifade etmektedir. Yazır bu konuda şöyle demektedir: "Memurluktan çıkarma cezası gerektiren fiil kanunla belirlenmesine gerek vardır. Çünkü 'memurluğa girme' (Anayasa m. 70) bir temel hak ve hürriyet olduğuna göre, memurluktan çıkarma disiplin cezası, bir temel hak ve hürriyetin ortadan kaldırılması demektir ki, Anayasamızın 13'üncü maddesine göre bunun mutlaka kanunla öngörülmesi gerekir. Bu nedenle, kanımızca, kanunla öngörülmemiş bir disiplin suçu nedeniyle, memurluktan çıkarma disiplin cezası verilemez." Gözler, s. 758.

²³ Disiplin suçları konusunda kanunilik ilkesinin geçerli olup olmadığı konusunda hem yargı kararlarında hem de doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Yıldırım, 125. maddenin dördüncü fıkrasının Anayasa'nın 38. maddesine aykırı olduğunu ifade etmektedir. Yazara göre her türlü ceza ancak kanunla konulabilir. Örneksene ya da kıyas yoluyla disiplin cezası ve başka türlü ceza verilemez. Yıldırım, s. 288. Giritli/Bilgen/Akgüner tarafından da anılan fıkra da kıyasa izin verildiği için kabulünün mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 620. Gözler/Kaplan ise disiplin suçları konusunda kanunilik ilkesinin geçerli olmadığını ifade etmektedir. Gözler/Kaplan, s. 661. Disiplin suçlarında kanunilik konusunda yargı kararlarında da birlik bulunmamaktadır. Bu konuda çelişkili kararlar için bkz: Anayasa Mahkemesi, E. 2010/28, K. 2011/139, Karar Tarihi: 20.10.2011, Resmi Gazete,

memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi olup hangi fiil ve hareketlerin bu cezayı gerektirdiği, 125. maddenin (A) bendinde sayılmaktadır. Anılan bende göre özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek, kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek, usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak, devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak, görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak gibi fiil ve hallerde uyarma cezası verilmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen ikinci ceza kınama cezasıdır. Kınama cezası memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir. Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak, devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak, verilen emirlere itiraz etmek, borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak, iş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak gibi durumlarda bu ceza uygulanmaktadır. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen üçüncü ceza olan aylıktan kesme cezası memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır. Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak, görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek, görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak, hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak gibi hal ve fiiller aylıktan kesme cezasının verilmesini gerektirmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen bir diğer ceza kademe ilerlemesinin durdurulmasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması, fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır. Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek, özürsüz ve kesintisiz 3- 9 gün göreve gelmemek, görevi

Tarih: 07.02.2012, Sayı: 28197; Anayasa Mahkemesi, E. 1993/5, K. 1993/25, Karar Tarihi: 06.07.1993 Resmi Gazete Tarih: 25.02.1995, Sayı: 22213; D.İ.D.D.K., E. 2007/1815, K. 2012/1218, emsal.danistay.gov.tr., Karar Tarihi: 20.09.2012; D.İ.D.D.G.K., Karar Tarihi: 09.11.2000, E. 2000/646, K. 2000/1119, Karar Tarihi: 21.11.2000, Danıştay Dergisi, Sayı: 105, s. 70-74; D.8.D., Karar Tarihi: 25.03.1992, E. 1991/1471, K. 1992/518, Danıştay Dergisi, Sayı: 86, s. 422-423. Kanımızca disiplin suçları alanında kanunilik ilkesinin kabul edilmemiş olması doğru bir yaklaşımdır. Zira kamu hizmeti düzenini ihlal edecek bütün fiil ve halleri önceden öngörmek mümkün değildir. Kanunilik ilkesi kabul edildiği takdirde kurum düzenini bozacak bütün davranışların öncede "liste"lenmesi ve ancak bu listede yer alan suçların cezalandırılması gerekecektir. Böyle bir durumda ise "liste"de yer almayan fakat kurum düzenine aykırı bir fiil ya da halin cezalandırılması mümkün olmayacaktır. Bundan dolayı idareye belirli sınırlar içinde kalmak koşuluyla disiplin suçu ihdas etme konusunda takdir yetkisi verilmesinin eleştirilecek bir yanı yoktur.

ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak, gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek, açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak, verilen görev ve emirleri kasten yapmamak gibi davranışlar memura kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektirmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen son ceza Devlet memurluğundan çıkarma cezasıdır. Bu ceza bir kişiyi, bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Siyasi partiye girmek, özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek, yetki almadan gizli bilgileri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek, yurt dışında devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak, amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak gibi eylem ve faaliyetler Devlet memurluğundan çıkarılma cezasının verilmesini gerektirmektedir.

DISİPLİN CEZASI VERMEYE YETKİLİ MAKAMLAR

İdare teşkilatı içinde kademeli bir şekilde astlık üstlük ilişkisi yani hiyerarşik bir bağ vardır. Alt kademede bulunan üst kademedekine bağlıdır. Üst kademede bulunan kişi amir, alt kademede bulunan kişi ise memur statüsündedir. Hiyerarşi ilişkisinde üstler, astlarına karşı hiyerarşik güce sahiptirler. Bu güç amire çeşitli yetkiler vermektedir. Hiyerarşik yetki denilen bu yetkiler hem doğrudan personel üzerinde hem de personelin işlemleri üzerinde kullanılabilir. Hiyerarşik yetkiler şunlardır: Emir ve direktif verme yetkisi, iptal yetkisi, denetim yetkisi (düzeltme ve değiştirme yetkisi), disiplin yetkisi ve tayin yetkisi²⁴. Görüldüğü üzere disiplin yetkisi hiyerarşi yetkisine sahip olan makamın kamu personeli üzerinde sahip olduğu yetkilerden biridir. Fakat her makam disiplin cezası vermeye yetkili değildir. Mevzuatta disiplin cezası vermeye yetkili olan makamlar belirlenmiştir. Ayrıca disiplin cezası verme yetkisi hangi makama verilmişse o makam tarafından kullanılmalıdır. Bu yetkinin devredilmesi mümkün değildir.

Disiplin cezası vermeye yetkili makamların neler olduğu Devlet Memurları Kanunu'nun 126. maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeye göre “uyarma, kınama ve aylıktan kesme” cezaları “disiplin amirleri” tarafından; “kademe ilerlemesinin durdurulması” cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, “atamaya yetkili amirler”, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde “valiler” tarafından verilir. “Devlet memurluğundan çıkarma” cezası ise amirlerin

²⁴ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 211-218; Atay, 171-177; Gözler/Kaplan, s. 107-112.

bu yöndeki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun “yüksek disiplin kurulu” kararı ile verilir. Anılan düzenlemeden anlaşılacağı üzere disiplin cezası verilmesi konusunda yetkili olan makamlar disiplin amirleri, atamaya yetkili amirler, valiler, disiplin kurulu ve yüksek disiplin kuruludur. Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi olmayıp sadece cezayı kabul etme veya reddetme yetkisi vardır. Ret halinde atamaya yetkili amirler onbeş gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Görüldüğü üzere disiplin konusunda yetki, kurullardan ziyade disiplin amirlerine veya atamaya yetkili amirlere verilmiştir. Bu düzenlemenin devlet memurunun aleyhine olduğuna kuşku yoktur. Memurun haklarının ve güvenliğinin kuvvetlendirilmesi adına, kurulların yetkilerinin arttırılması daha yerinde bir uygulama olacaktır.

Atamaya yetkili amirler kurumların mevzuatında belirtilmektedir. Mesela 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 30. maddesinin (j) bendine göre il özel idaresinde atamaya yetkili amir validir. Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin²⁵ 3. maddesine göre ise Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Üniversitelerarası Kurul Başkanı, rektör, dekan, yüksekokul müdürü ve enstitü müdürü atamaya yetkili amirdir.

Disiplin amirleri ve disiplin kurullarının belirlenmesi Devlet Memurları Kanunu gereğince çıkarılan özel yönetmeliklerle yapılmaktadır²⁶. Anılan Kanun’un 124. maddesinde disiplin amirlerinin, kurumların kuruluş ve görev özellikleri dikkate alınarak Devlet Personel Başkanlığı’nın görüşüne dayanılarak özel yönetmeliklerinde tayin ve tespit edilen amirler olduğu ifade edilmektedir. Kanun’un 134. maddesinde ise disiplin ve soruşturma işlerinde

²⁵ Resmi Gazete, Tarih: 21.08.1982, Sayı: 17789.

²⁶ Kurumların disiplin amirleri yönetmelikleri Devlet Memurları Kanunu’nun 124. ve 134. maddeleri ile 17.09.1982 tarih ve 8/5336 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesine dayanılarak hazırlanmaktadır. Bu tür yönetmeliklerde ya da eklerinde disiplin amirlerinin ayrıntılı cetveli yayınlanmaktadır. Bu konuda bazı örnekler için bkz: Dışişleri Bakanlığı Personeli Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 26.06.2006, Sayı: 26210; Avrupa Birliği Bakanlığı Personeli Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2012, Sayı: 28352; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 12.06.2012, Sayı: 28321; Ekonomi Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 03.04.2012, Sayı: 28253; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 27.04.2012, Sayı: 28276; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 29.07.2011, Sayı: 28009; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih: 06.03.2012, Sayı: 28255.

kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere kurum merkezinde bir yüksek disiplin kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde ayrıca milli eğitim müdürlüklerinde birer disiplin kurulu bulunacağı, bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususların Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu yönetmelik, “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik”tir²⁷. Bu Yönetmelik, disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü ile hangi memurlar hakkında karar verebileceklerini ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esasları, bunların yetki ve sorumluluklarını düzenlemek amacıyla, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 134. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Disiplin amirlerinin tayini, tespiti, yetkileri ve sorumluluklarına ilişkin esaslar Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 16. ve devamı maddelerinde hüküm altına alınmıştır. Disiplin amirleri, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlayacakları özel yönetmeliklerle tespit edilir. Anılan yönetmeliklerin hazırlanmasında 16. maddede belirtilen esaslara uyulması ve Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılması zorunludur. 16. maddede öngörülen esasların bazılarını şu şekilde özetlemek mümkündür: Başbakan ve bakanlar teşkilatlarının ve bağlı kuruluşlarında görev yapan bütün memurların disiplin amiridir. Disiplin amiri sıfatıyla sahip oldukları yetkilerini her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilirler. Başbakanlık, bakanlıklar ve bunların bağlı kuruluşlarında ilgisine göre başbakanlık müsteşarı, bakanlık müsteşarı, bağlı kuruluşların başında bulunan müsteşar, başkan, genel müdür, genel sekreter ve müdürler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar, belediyelerde belediye başkanları, yurtdışı teşkilatında misyon şefleri buralarda görev yapan tüm memurların en üst disiplin amirleridir. Daha alt seviyedeki disiplin amirlerinin astlık üstlük sıralaması bu esasa göre tespit edilir. En üst disiplin amirleri sahip oldukları yetkileri her derecedeki memur hakkında doğrudan kullanabilir. Kurumların gerekçeli tekliflerinin Devlet Personel Başkanlığınca uygun bulunması durumunda daha alt seviyede yer alan idari kademelerin başında bulunan memurlara da disiplin amirliği yetkisi tanınabilmesi mümkündür. Disiplin

²⁷ Bakanlar Kurulu Karar Tarihi: 17.09.1982, Sayı: 8/5336 Resmi Gazete, Tarih: 24.10.1982, Sayı: 17848. Bu yönetmelik, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1. maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlar hakkında uygulanır.

işleriyle ilgili uygulamalarda belediye başkanları belediye teşkilatında, kaymakamlar ilçe teşkilatında, valiler il teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiri konumundadırlar. Valiler, kaymakamlara göre bir üst disiplin amiridirler. Bölge müdürlerinin disiplin amiri bölge müdürlüğünün merkezine bulunduğu ilin valisi, üst disiplin amiri ise bakanlıklarda müsteşar veya bakan, bağlı veya ilgili kuruluşlarda ise müsteşar, başkan veya genel müdürlerdir. Bölge müdürlüklerinin ilçe teşkilatındaki birimlerinin başında bulunan ilçe idare şube başkanlarının disiplin amiri kaymakam, üst disiplin amiri vali; il teşkilatındaki il idare şube başkanlarının disiplin amiri ise vali olup, bu il idare şube başkanları hakkında özel yönetmeliklere ekli cetvellerde üst disiplin amiri tespit edilmez. Ancak, bölge müdürlüklerinde bölge müdürleri il ve ilçe teşkilatında görev yapan memurlar ile il idare şube başkanları ve ilçe idare şube başkanları hakkında, il idare şube başkanları ise ilçe idare şube başkanları ve ilçe teşkilatında görev yapan memurlar hakkında doğrudan disiplin cezası verme yetkisine sahiptir.

Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü sisteme göre her kurumun merkezinde disiplin işleri ile alakalı olarak disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulu oluşturulur. Bunun yanında her ilde ve bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve ayrıca milli eğitim müdürlüklerinde birer disiplin kurulu kurulur.

Disiplin kurullarının kuruluşuna ilişkin esaslar ise yukarıda anılan yönetmeliğin 4. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunlara bağlı müsteşarlık, genel müdürlük ve başkanlıkların kurum merkezinde disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurulları oluşturulur. Bu kurullar anılan maddedeki esaslara uyularak oluşturulur. Kurullarının başkan ve üyeleri, başbakanlık ve bakanlıklarda müsteşarlar, bunlara bağlı kurumlarda kurumların başında bulunan müsteşar, genel müdür ve başkanların teklifi ve ilgili bakanın onayı ile görevlendirilirler. Kurullar bir başkan ve dört üyeden oluşur. Kuruluş esasları itibariyle maddenin ilk altı fıkrasına kapsamina girmeyen il disiplin kurulu²⁸, il milli eğitim gençlik ve spor disiplin kurulu²⁹,

²⁸ Valinin veya görevlendireceği vali muavininin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor müdürü, sağlık ve sosyal yardım müdürü, tarım orman ve köy işleri müdürü, bayındırlık ve iskan müdüründen kurulur.

²⁹ Valinin veya görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il milli eğitim gençlik ve spor müdürü, il hukuk işleri müdürü, ilk öğretim müfettişleri kurulu başkanı, valinin görevlendireceği; 1. ilköğretim okulu müdürlüklerinden bir üye, 2. orta öğretim kurumları (liseler) müdürlerinden bir üyeden kurulur.

bölge disiplin kurulu³⁰, anayasa mahkemesi disiplin kurulu³¹, anayasa mahkemesi yüksek disiplin kurulu³², mahalli idarelerin disiplin kurulları olarak, il özel idaresi disiplin kurulu³³, belediye disiplin kurulu³⁴, birlik disiplin kurulu³⁵ ve mahalli idarelerin yüksek disiplin kurulunun³⁶ kimlerden teşekkül edeceği ise son fıkrada hüküm altına alınmıştır.

Disiplin kurullarında ve yüksek disiplin kurullarında görevlendirilebilmek için uyarma ve kınama disiplin cezası dışında bir başka disiplin cezası alınmamış olması şarttır. Bir başka ifadeyle aylıktan kesme veya daha ağır disiplin cezası almış olanların, Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen süreler geçtikten sonra atamaya yetkili amire yaptıkları başvuru sonucu almış oldukları cezalar özlük dosyasından silinmiş olsa bile, disiplin kurullarında ve yüksek disiplin kurullarında görevlendirilmeleri mümkün değildir. Kurulların başkan ve üyeleri 2 yıllığına görevlendirilmektedir. Süresi dolanlar aynı süre ile tekrar görevlendirilebilmektedirler.

³⁰ Valinin veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında, bölge müdürü, bölge müdürünün görevlendireceği bir müdür yardımcısı, sosyal ve idari hizmetleri yürütmekle görevli amir, personel veya ünite amiri veya benzer hizmetleri yürütmekle görevli amirden kurulur.

³¹ Genel sekreter yardımcısının başkanlığında, Anayasa Mahkemesi başkanınca görevlendirilecek bir başkatip, levazım müdürü, zabıt katipleri ve personel müdürlüğü memurları arasından Anayasa Mahkemesi başkanınca görevlendirilecek birer kişiden kurulur.

³² Genel sekreter veya en kıdemli raportörün başkanlığında Anayasa Mahkemesi başkanınca görevlendirilecek iki raportör, kararlar müdürü, personel müdürü veya en kıdemli başkatipten kurulur.

³³ Valinin veya genel sekreterin başkanlığında, il hukuk işleri müdürü, hukuk işleri müdürü yoksa, valinin il idare kurulu üyeleri arasından görevlendireceği bir kişi, vali tarafından belirlenecek bir birim müdürü, il daimi encümeni üyelerinin kendi aralarında bir yıl içinde seçecekleri iki üyeden kurulur.

³⁴ Büyük şehir belediyelerinde; genel sekreter veya başkanın görevlendireceği genel sekreter yardımcılardan birinin başkanlığında; hukuk müşaviri veya görevlendirilecek bir avukat, personel şube müdürü, kararlar şube müdürü, fen işleri daire başkanlığından görevlendirilecek bir şube müdüründen kurulur. Belediyelerde; belediye başkanının veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında encümenin atanmış üyelerinden kurulur.

³⁵ Birlik disiplin kurulu, birlik encümeninden oluşur.

³⁶ Mahalli idarelerin yüksek disiplin kurulu, içişleri bakanlığı yüksek disiplin kuruludur. Ancak, büyük şehir belediye başkanlıklarında bu kurullar büyük şehir belediye encümeninden teşekkül eder.

DISİPLİN CEZASI VERMEYE YETKİLİ MAKAMLARIN GÖREV VE YETKİLERİ

Disiplin yetkisi hiyerarşik gücün verdiği yetkilerden biridir³⁷. Disiplin cezası verme konusunda amirin yetkisi bağlı yetkidir. Bundan dolayı amirin disiplin cezası verme yetkisini, kanunda aksi öngörülmedikçe, devretmesi mümkün değildir³⁸. Bu konuya ilişkin olarak bir Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararında da idari yargıda yetkinin kamu düzeninden olduğu, yetki kanunla verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilceği ifade edilmektedir³⁹. Disiplin cezası vermeye yetkisi olmayan amirin vermiş olduğu disiplin ceza hukuka aykırıdır. Bu cezanın yetkili amir tarafından onanması durumu değiştirmez. Nitekim Danıştay yetkisi olmayan müsteşar yardımcısının vermiş olduğu cezayı sonradan müsteşarın onaylamasını kanuna uygun bulmamıştır⁴⁰. Bu noktada bir kamu görevini vekaleten yürüten kişinin

³⁷ İdare hukukunda yetkisizlik kuralı, yetkili olma ise istisnadır. İstisnalar ise dar yorumlanır. Bu konuda bkz: Gözübüyük/Tan, s. 428; Atay, s. 455-456, Gözler/Kaplan, s. 305-306; Yongalık, Aynur, “İstisnalar Dar Yorumlanır” Kuralı ve Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 60, Sayı: 1, Yıl: 2011, s. 1-13; “Disiplin cezaları ile bu cezaları vermeye yetkili organ makam ve kamu görevlilerinin açıkça gösterilmesi disiplin hukuku ilkelerindedir. Konu, yer ve zaman itibarıyla yasa ve yönetmeliklerle belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınan yetkinin suçun birlikte işlendiği öne sürülerek başka makamlarla kullanılması sonucunu doğuracak şekilde idarelerce genişletici bir biçimde yorumlanıp uygulanması da mümkün değildir.” D.İ.D.D.K., E. 1986/8, K. 1986/21, Karar Günü: 28.03.1986, Danıştay Dergisi, Sayı: 64-65, s. 81.

³⁸ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 673; Gözler/Kaplan, s. 662; “Bilindiği üzere kamu yöneticilerinin görev ve yetkileri yasalarla belirlenir. Hatta bazen Anayasaların bile bu konuda düzenleme getirdiği görülmektedir. Bu husus, kamu hizmetinin düzenli ve devamlı biçimde yürütülmesini sağlamak amacına yönelik olduğu kadar, görev ve yetkinin kamu düzeniyle ilgili olmasından da kaynaklanmaktadır. Yetki unsurunun bu temel niteliğinden çıkan ilk sonuç onu kullanacak kişinin yasa cevas vermedikçe bunu başkasına devredememesidir”. D.5.D., E. 1989/2735, K. 1989/2286, Karar Günü: 13.12.1989, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 26.02.2015;

³⁹ “İdari Yargıda yetki, kamu düzenindedir; kanunla açıkça kime tanınmış ise ancak onun tarafından kullanılabilir”. D.İ.D.D.K., E. 1986/8, K. 1986/21, Karar Günü: 28.03.1986, Danıştay Dergisi, Sayı: 64-65, s. 81.

⁴⁰ “Disiplin soruşturması yapan kişinin; yetkili merciler tarafından bu iş için görevlendirilmiş olması gerekli bulunmaktadır. ... Yönetmeliğine göre davacının sicil amiri olmayan Müsteşar yardımcısının, olayla ilgili soruşturma ile görevlendirilmeden, yetkisiz olarak davacının savunmasını alarak vermiş olduğu Uyarma cezasına dayanılarak aynı cezanın yetkili sicil amirince kabul edilmesine hukuken imkan bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, yetkisiz olan müsteşar yardımcısı tarafından verilir, sonradan müsteşar tarafından kabul edilmiş olan davacıya Uyarma Cezası verilmesi yolundaki işlem yasaya uygun bulunmadığından iptaline...” D.10.D., E. 1984/492, K. 1985/10, Karar Günü: 14.01.1985, Danıştay Dergisi, Sayı: 60-61, s. 450; “İdari işlemlerin yetkili kişilerce tesis edilmesi zorunludur. Yetkili kişi ise işlemin tesis edildiği anda yetkili olandır. Yetkisiz kişinin yaptığı bir işleme yetkili kişiye sonradan verilen muvafakat (icazet) geçerli olamaz.” D.5.D., E. 1989/2735, K. 1989/2286, Karar Günü: 13.12.1989, emsal. danistay. gov. tr., Erişim Tarihi: 26.02.2015.

disiplin cezası verme yetkisine sahip olup olmadığına sorusu akla gelebilir. Doktrinde asil memurun kısa süreli olarak görev başında bulunmadığı zamanlarda vekaleten görevi yürüten vekil memurun gündelik rutin işleri yapmakla yetkili olduğu ifade edilmektedir⁴¹. Bu konuda genel kural şudur: Vekil, asilin sahip olduğu her türlü hak ve yetkiye sahiptir⁴². Danıştay'ın kararları da bu yöndedir⁴³. Fakat sağlık raporu ve izin gibi nedenlerden dolayı kısa süreli olarak yapılan vekaletlerde vekilin disiplin konusunda işlem yapmaması, en azından ceza verilmesi işlemlerini asilin görevine başlamasına bırakması yerinde bir yol olacaktır.

Disiplin makamlarının görev ve yetkilerine geçmeden önce bir konuya değinmekte fayda vardır. Hakkında disiplin soruşturması yürütülmekte olan bir memurun soruşturması tamamlanmadan görev yeri değişmiş olabilir. Görev yeri değişikliği sözkonusu olduğunda acaba disiplin cezası, memurun önceki çalıştığı yerdeki disiplin amiri tarafından mı yoksa yeni geldiği yerdeki disiplin amiri tarafından mı verilecektir? Böyle durumlarda mevzuatta aksine bir hüküm yoksa disiplin cezasının verileceği tarihteki disiplin amiri veya kurulu disiplin cezası vermeye yetkilidir. Zira disiplin cezaları “geçmişteki disiplin amirleri” ya da “gelecekteki disiplin amirleri” tarafından değil “disiplin amirleri”⁴⁴ tarafından verilir. Nitekim Danıştay da bu yönde karar

⁴¹ Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 204.

⁴² Gözler/Kaplan, s. 316; Çağlayan, s. 446-447. 17.05.1987 gün ve 19463 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99 sayılı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nin 1. maddesinde bir görevin vekaleten yürütülmesi halinde görevin gerekleri ve nitelikleri değişmeyeceğinden bu görevi yürütecek olan vekil memurun asil memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği belirtilmektedir. 2. maddede ise asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görüldüğü ifade edilmektedir.

⁴³ “Vekil, vekalet ettiği görevin yetki ve sınırları içinde kalmak şartıyla asilin bütün hak ve yetkisine sahip olduğu vekalet kurumunun niteliği gereğidir” D.11.D., E. 1995/2828, K. 1995/2794, Karar Günü: 25.10.1995, Danıştay Dergisi, Sayı: 91, s. 1210.

⁴⁴ Aynı konuda disiplin cezası vermeye birden fazla makam yetkili kılınmış olabilir. Mesela Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Disiplin Yönetmeliği’nin (Resmi Gazete, Tarih: 23.11.2012, Sayı: 28476) 5. maddesinde kurum başkanının her kademedeki devlet memuru ve sözleşmeli personelin üst disiplin amiri olduğu, valilerin il, kaymakamların ise ilçe sınırları içerisinde görevli devlet memuru ve sözleşmeli personel hakkında, disipline aykırı fiillerinden dolayı doğrudan disiplin cezası vermeye yetkili oldukları ifade edilmektedir. 2547 sayılı Kanun’un 53. maddesinde Yükseköğretim Kurul Başkanının Yükseköğretim Kurulu ile üniversite rektörlerinin, rektörün üniversitenin, dekanın fakültenin, enstitü ve yüksekokul müdürlerinin enstitü ve yüksekokulların, bu birimlerin genel sekreter veya sekreterlerinin de sekreterlik personelinin disiplin amirleri olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu hükme paralel bir şekilde yine Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı Ve Memurları

vermiştir⁴⁵.

Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen en ağır disiplin cezası devlet memurluğundan çıkarma cezasıdır. Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı kuruluşlarında görev yapan memurların devlet memurluğundan çıkarma cezaları hakkında bu memurların bağlı oldukları kurumların yüksek disiplin kurullarınca karar verilir. İl özel idareleri ve belediyeler ile bu kurumların kurdukları birliklerde ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda görevli

Disiplin Yönetmeliği'nin (Resmi Gazete, Tarih: 21.08.1982, Sayı: 17789) 17. maddesinde "Yükseköğretim Kurulu Başkanı, üst kuruluşlar ile bütün yükseköğretim kurumlarının; Rektör, bütün üniversitenin, Dekan, bütün fakültenin; Enstitü veya yüksekokul müdürü, bütün enstitü veya yüksekokulun her kademesindeki görevlilerin disiplin amiri olup bunlar hakkında resen disiplin soruşturması açabilir veya açtırabilir" denilmektedir. Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere bir memura birden fazla makam ceza vermekle yetkilendirilebilmektedir. "İçişleri Bakanlığı disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliğinin 4. maddesinin (a) bendinde, 'Bakan, İçişleri Bakanlığı Merkez, bağlı kuruluşlar ve iller teşkilatında çalışan bütün memurların disiplin amiridir.' Aynı maddenin 3. fıkrasında da 'Bakan ... başında buldukları teşkilatta görevli bütün memurlar üzerinde disiplin amiri sıfatıyla haiz buldukları yetkileri doğrudan kullanabilirler', anılan yönetmeliğin 15. maddesinin 1. fıkrasında ise 'disiplin cezalarından uyarı, kınama, aylıktan kesme cezaları Bakan ve ekli cetvelde unvanları belirtilen disiplin, üst disiplin, en üst disiplin amirleri tarafından verilir.' hükümleri yer almış olup bu hükümler karşısında, davacının, İçişleri bakanının, valinin disiplin amiri olduğuna dair açık bir hüküm bulunmadığı ve disiplin cezası verme yetkisi olmadığı yolundaki iddiaları hukuki dayanaktan yoksun bulunmaktadır." D.8.D., E. 1995/4627, K. 1996/4627, Karar Günü: 26.11.1996, emsal. danistay. gov. tr., Erişim Tarihi: 16.03.2015. Fakat bir başka Danıştay kararında, uyarı cezası, dekan yerine rektör tarafından verildiği gerekçesi hukuka aykırı bulunmuştur. D.1.D.,E. 2004/2984, K. 2005/4086, Karar Günü: 14.10.2005, emsal. danistay. gov. tr., Erişim Tarihi: 16.03.2015. Danıştay'ın bu kararına katılmak mümkün değildir. Zira yukarıda değinilen 2547 sayılı Kanun'un 53. ve ilgili yönetmeliğin 17. maddesine göre rektör tüm üniversitenin disiplin amiri olup çalışanlar hakkında resen soruşturma açma ya da açtırma yetkisine sahiptir. Yine 17. maddede üst disiplin amirinin soruşturma açtığı veya açtırdığı disiplin olayında alt disiplin amirinin ayrıca soruşturma yapamayacağı veya yaptırılmayacağı, daha önceden açılmış soruşturma varsa bunların üst amirin açtığı veya açtırdığı soruşturma dosyası ile birleştirileceği ifade edilmektedir. Ayrıca anılan yönetmeliğin 33. maddesinde uyarı, kınama ve aylıktan kesme cezasının disiplin amirleri tarafından verileceği hüküm altına alınmıştır. Bütün bu mevzuat kuralları birlikte değerlendirildiğinde tüm üniversitenin disiplin amiri olan rektörün uyarı cezası veremeyeceğine hükmetmek mümkün değildir.

⁴⁵ "Mevzuatta aksine bir hüküm bulunmadığı sürece, disiplin cezasının verildiği tarihteki disiplin amiri veya disiplin kurulu disiplin cezası vermeye yetkili disiplin amiri veya disiplin kurulu olup, olayda dava konusu işleme dayanak olan Milli Eğitim Bakanlığı Disiplin Amirleri Yönetmeliğinde aksi yönde bir hüküm bulunmadığından, kınama cezasının verildiği tarihte davacının görev yaptığı yerdeki disiplin amiri tarafından işlem tesis edilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır". D.12.D., E. 2012/8023, K. 2013/8802, Karar Günü: 26.11.2013, emsal. danistay. gov. tr., Erişim Tarihi: 03.03.2015.

memurlar hakkında devlet memurluğundan çıkarma cezası verme yetkisi İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kuruluna aittir. Büyükşehir belediyelerinde çalışan memurlar için ise anılan ceza büyükşehir belediyesi yüksek disiplin kurulu tarafından verilmektedir.

Yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur. Yüksek kurul verilmiş olan cezayı kabul eder ya da reddeder. Ret halinde atamaya yetkili amirler onbeş gün içinde başka bir disiplin cezası vermeye yetkilidirler. Yetkili amirlerin memurluktan çıkarma cezasına ilişkin talepleri, soruşturma dosyasının memurun bağlı bulunduğu kurumun Yüksek Disiplin Kuruluna ulaşmasından itibaren en geç altı ay içinde karara bağlanır. Yüksek Disiplin Kurulları kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesi sırasında gerekli gördükleri takdirde ilgilinin dosyasını ve her türlü evrakı incelemeye, kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya naip marifetiyle dinletmeye, yerinde keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir.

Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen en ağır ikinci disiplin cezası kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıdır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını verme yetkisi, ilgili disiplin kurulunun kararı alınmak kaydıyla, atamaya yetkili amirlere ve valilere aittir. Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı kuruluşlarında görevli memurların kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri memurların bağlı oldukları kurumların disiplin kurullarınca karara bağlanır. Ancak, bu kurumların illerde görevli memurlarından Bakanlar Kurulu kararı veya ortak kararnameyle atanmaların dışındakilerin aynı disiplin cezası ile ilgili işleri hakkında karar verme yetkisi ilgili il disiplin kuruluna; illerde Milli Eğitim Bakanlığına bağlı teşkilatta görevli öğretmen, yönetici, uzman ve uzman yardımcısı ile gezici öğretmenlerin kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri hakkında karar verme yetkisi ise ilgili il milli eğitim gençlik ve spor disiplin kuruluna aittir. İl özel idareleri, belediyeler ve bu kurumların kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda görev yapan memurların kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile ilgili işleri ise ilgisine göre özel idare, belediye veya birlik disiplin kurulunca incelenip karara bağlanır. Disiplin kurulunun ayrı bir ceza verme yetkisi yoktur. Kurul verilen cezayı ya kabul eder veya reddeder. Cezanın reddedilmesi halinde atamaya yetkili amir onbeş gün içinde bir başka disiplin cezası verebilir.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmesi için yetkili disiplin kuruluna onbeş

gün içinde tevdi edilir. Disiplin kurulunun, dosyayı aldığı tarihten itibaren otuz gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirmesi gerekmektedir.

Yukarıda değinilen iki disiplin cezasına nazaran daha hafif olan uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları ise disiplin amirleri tarafından verilmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nda ve Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'te disiplin amirlerine önemli yetki ve sorumluluklar verilmiştir. Anılan düzenlemelere göre disiplin amirlerinin yetkileri şu şekilde sıralanabilir: İlk olarak disiplin amirleri, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacıyla mevzuatın emrettiği görevleri yurt içinde veya yurt dışında yerine getirmeyen, uyulmasını zorunlu saydığı hususları yapmayan ve yasakladığı işleri yapan devlet memurlarına durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme disiplin cezalarından birini vermeye yetkilidir. İkinci olarak disiplin amirleri, disiplin kurulları ve yüksek disiplin kurullarınca reddedilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile devlet memurluğundan çıkarma cezaları yerine, red kararlarının alındığı tarihi izleyen onbeş gün içinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara uyarak başka bir disiplin cezası verebilir. Disiplin amirleri tarafından verilmiş olan uyarma ve kınama cezalarına karşı, var olduğu takdirde, bir üst disiplin amirine yapılabilecek itiraz, 6111 sayılı Kanun'un, Devlet Memurları Kanunu'nun 135. maddesinde yaptığı değişiklikle kaldırılmıştır. 135. maddenin değiştirilmiş şekline göre disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilecektir. İtiraz süresi kararın ilgiliye tebliği tarihinden itibaren yedi gündür. Süresi içinde itiraz edilmeyen disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine tevdiinden itibaren otuz gün içinde kararlarını vermeleri gerekmektedir. İtirazın kabul edilmesi halinde disiplin amirleri kararı gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler.

Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin üçüncü fıkrasında disiplin cezası vermeye yetkili makamlara, geçmişte başarılı hizmetleri olan memurlara bir alt ceza verebilme yetkisi tanınmıştır. Bir alt ceza ile kastedilen cezanın alt sınırı değil bir alt ceza çeşididir⁴⁶. Disiplin cezasını verecek olan

⁴⁶ “Yönetmelikle düzenlenen durum, öğrencinin olumlu halinin ve geçmişte hiç ceza almamış olmasının, ceza tayininde dikkate alınarak eyleminin karşılığı olan cezanın bir alt cezası olan ceza ile cezalandırılmasını öngörmektedir. Fakülte yönetimi kurulunca da disiplin cezası verilirken öğrencinin daha önce hiç ceza almamış olması hali de dikkate alındığı halde bir alt

makam asıl cezayı verme yetkisine sahip olan makamdır. Yani ceza verecek olan makam, kanunda belirlenen hallerden dolayı bir alt cezanın verilmesinin söz konusu olduğu hallerde bile, asıl cezaya göre tayin edilir. Nitekim Danıştay'ın uygulaması da bu yöndedir⁴⁷.

Disiplin amirlerinin sorumlulukları hususuna gelince, öncelikle disiplin işleriyle alakalı olarak kendilerine verilen yetkileri kullanırken memurlara mevzuatta tanınan hakları gözönünde tutmak, hakkaniyet ve eşitliğe riayet etmekle yükümlüdürler. Bu, disiplin amirlerinin genel sorumluluğudur. Disiplin amirlerinin, kurumlarında disiplinin tesis edilmesi adına genel sorumlulukları yanında başka özel sorumlulukları da vardır. Disiplin cezası verilebilmesi konusunda idareye sınırlı süreler verilmiştir. Bu sürelerin geçtiği takdirde disiplin cezası verilmesi mümkün değildir. Devlet Memurları Kanunu'na göre disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren iki yıl içinde disiplin cezası verilmesi gerekmektedir⁴⁸. Aksi halde ceza verme yetkisi zamanaşımına uğrayacaktır. Bundan dolayı disiplin amirleri, disiplin cezası verilmesini gerektiren bir durumun gerçekleştiğini öğrendiğinde zamanaşımı

ceza uygulamasına gidilmeyerek cezanın alt sınırı verilmiştir. Oysa disiplin hukukunda bir alt ceza uygulamasının anlamı, eylemin karşılığı olan cezanın alt sınırı değil bir alt ceza türüdür.” D.8.D., E. 1996/1016, K. 1998/810, Karar Tarihi: 05.03.1998, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015.; ayrıca bkz: D.12.D., E. 2000/3935, K. 2002/3875, Karar Tarihi: 28.11.2002, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015.

⁴⁷ Bu durumda, kanunda öngörülen koşulların varlığı halinde bir alt ceza uygulanması ayrı bir disiplin cezası niteliği taşımadığından, başka bir ifade ile asıl ceza yetkili disiplin kurulu veya disiplin amiri tarafından uygun görülen ceza olduğundan, doğrudan kademe ilerlemesinin durdurulması cezası vermeye yetkili olmayan vali tarafından alt ceza uygulanmak suretiyle aylıktan kesme cezası ile cezalandırmaya ilişkin olarak tesis olunan dava konusu işlemde yetki unsuru açısından hukuka uyarlık bulunmadığı anlaşıldığından İdare Mahkemesince işin esasına girilerek karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir. D.12.D., E. 2011/75000, K. 2011/3620, Karar Tarihi: 01.07.2011, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015.; aynı yönde kararlar için bkz: D.12.D., E. 2009/3886, K. 2012/1305, Karar Tarihi: 05.03.2012, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015; D.12.D., E. 2007/3136, K. 2010/191, Karar Tarihi: 22.01.2010, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015; D.8.D., E. 2007/3155, K. 2007/5674, Karar Tarihi: 05.11.2007, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 27.02.2015.

⁴⁸ “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 127. maddesinin son fıkrasında; disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı hükmüne yer verilmiştir... Bu durumda; davacının fiilinin 03.10.2006 tarihi olduğu dikkate alındığında Merkez Disiplin Kurulu tarafından davaya konu disiplin cezasının verildiği 25.09.2008 tarihi itibarıyla ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğramadığı anlaşıldığından, uyuşmazlığın esası incelemeye karar verilmesi gerekirken, Genel Müdür'ün dava konusu Merkez Disiplin Kurulu kararına onay verdiği tarih ceza verme tarihi olarak kabul edilip, ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğradığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.” D.12.D., E. 2010/5239, K. 2013/9337, Karar Tarihi: 02.12.2013, emsal.danistay.gov.tr., Erişim Tarihi: 02.03.2015.

süresini geçirmeden soruşturma açarak soruşturmayı tamamlamak ve öngörülen süre içinde ilgili cezayı vermek zorundadır. Daha açık anlatımla disiplin amirleri kurumlarında çalışan devlet memurlarının uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarından biriyle cezalandırılması gereken disipline aykırı fiil ve davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren, ilk dört ceza için bir ay, beşinci ceza için altı ay içinde disiplin soruşturmasını başlatıp gerekli cezanın uygulanmasını sağlamak suretiyle, disiplin cezası verme yetkisinin zaman aşımına uğramasını önlemekle yükümlüdürler. Disiplin amirlerinin bir diğer sorumluluğu uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren onbeş gün içinde vermektir. Disiplin amirlerince verilen disiplin cezaları bu amirler tarafından en geç kararların verildiği tarihi izleyen onbeş gün içinde ilgililere tebliğ olunur.

Yukarıda da ifade edildiği üzere Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde disiplin cezası uygulanacak fiil ve haller elliüç bentte sayılmıştır. Ancak disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve haller bu elliüç bentte sayılanla sınırlı değildir. Disiplin suçları konusunda kanunilik ilkesini kabul etmeyen Devlet Memurları Kanunu anılan maddede sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezalarının verilebileceği hükmünü getirerek idare takdir yetkisi tanımıştır. Bir başka ifadeyle idare herhangi bir fiil ya da hali disiplin suçu olarak görüp ceza verebilecektir. Ancak idarenin bu konuda sınırsız bir takdir yetkisi yoktur. İdarenin takdir yetkisinin sınırları yine aynı fıkrada belirlenmiştir. Buna göre idarenin disiplin suçu olarak değerlendirdiği hal ve fiillerin 125. maddenin ilk fıkrasında sayılan disiplin suçlarına nitelikleri ve ağırlıkları bakımından benzer olması gerekmektedir. Bir başka söyleyişle idare ancak örneksene ya da kıyas farklı disiplin suçları belirleyebilecektir. Disiplin cezaları bakımından ise kanunilik ilkesi geçerli olduğundan kıyasen belirlenen disiplin suçlarına Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen disiplin cezaları dışında bir başka ceza verilmesi mümkün değildir.

Disiplin hukukumuzda göre disiplin soruşturmasını başlatacak makam disiplin amiridir. Disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kurullarına böyle bir yetki ya da sorumluluk verilmemiştir. Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen disiplin suçlarının veya bunlara nitelik ve ağırlıkları bakımından benzeyen hal ve fiillerin vukuu iddiaları sözkonusu olduğunda disiplin amiri soruşturma açılıp açılmamasına karar verecektir. Burada disiplin amirinin

takdir yetkisi vardır. Ayrıca disiplin amirlerinin, disiplin cezası verilmesini gerektiren her fiil veya hal gerçekleştiğinde illaki soruşturma açmak zorunda olmadıkları söylenebilir.

SONUÇ

İdare üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini kamu personeli eliyle ifa etmektedir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çok sayıda kamu personeli görev yapmaktadır. Memurların, görev ve sorumluluklarını ifa ederken belirli bir düzen içinde çalışmaları, Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik hükümlerine uygun davranmaları esastır. Nitekim, Anayasa'nın 129. maddesinin birinci fıkrasında memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları ifade edilmektedir. Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 124. maddesinin ikinci fıkrasında kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre disiplin cezası verileceği belirtilmektedir.

Disiplin, devlet memurlarının üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları eksiksiz bir biçimde, layıkıyla yerine getirmeleri için uymaları gereken kuralların tamamı olarak tanımlamak mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarının düzenine ve çalıştırılan personelin statüsünü belirleyen kurallara aykırı hal ve davranışlara disiplin suçu, bu hal ve davranışlar nedeniyle verilen cezalara ise disiplin cezası denilmektedir.

Disiplin hukuku konusunda genel kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Devlet memurlarının disiplin suçu teşkil eden fiil ve hallerinin uzun bir listesi ve bu suçların karşılığı olarak verilecek disiplin cezaları Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde yer almaktadır. Fakat disiplin suçları bu maddede sayılanlardan ibaret değildir. İdare, bu maddede sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezaları vermeye yetkili kılınmıştır. Bu yerinde bir düzenlemedir. Zira kurumların iç düzenini bozan ya da bozacak fiil ve hallerin tümünün kanun koyucu tarafından öngörülerek tek bir metin halinde ortaya konulması mümkün değildir. Bundan dolayı disiplin suçları konusunda idareye takdir hakkı tanınmıştır. Disiplin cezaları konusunda ise idareye böyle bir takdir hakkı verilmemiştir. Bir başka ifadeyle kanunilik ilkesi disiplin suçları konusunda geçerli değilken disiplin cezaları

konusunda geçerlidir. Devlet Memurları Kanunu ve bazı özel kanunlarda uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, meslekten çıkarma, devlet memurluğundan çıkarma, yer değiştirme, ihtar, tevbih, maaş kesilmesi, kıdem tenzili, sınıf tenzili, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma gibi disiplin cezaları bulunmaktadır. Görüldüğü gibi bu cezaların bazıları uygulandığı kamu personeli açısından oldukça ağır sonuçlar doğurabilecek niteliktedir. Mesela “meslekten çıkarma” cezası alan emniyet teşkilatında görevli bir memur, emniyet teşkilatı hizmetlerinde bir daha çalıştırılmayacaktır. Yine “devlet memurluğundan çıkarma” cezası alan kişi, bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmaktadır. Dolayısıyla disiplin cezaları konusunda kanunilik ilkesinin benimsenmiş olması doğru bir yaklaşımdır. Kanunilik ilkesinin kabul edilmiş olması devlet memurunun pozisyonunu kuvvetlendiren bir durumdur. Fakat hukukumuzda disiplin cezalarının genellikle disiplin amiri ya da atamaya yetkili amir gibi tek bir irade tarafından verileceği kabul edilmektedir. Bu uygulamanın memurun güvenliğini zayıflatabileceği ihtimal dahilindedir. Bundan dolayı disiplin cezasının verilmesinde kurulların yetkilerinin arttırılması devlet memurunun lehine bir yaklaşım olacaktır. Zira tek kişinin yanlış ya da yanlış karar verebilme ihtimali kurula göre daha yüksektir. Bir kere tek kişinin disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallerin değerlendirilmesinde yanlışlık ihtimali, kurula göre, daha yüksektir. Diğer taraftan tek bir kişiyi çevresel, siyasal vs. baskılarla etki altına almak daha kolaydır. Yine tek kişinin disiplin cezası verirken kişisel nedenlerle objektif değerlendirme yapmayarak memurun aleyhine bir tutum sergilemesi de mümkündür. Kuşkusuz bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Fakat bu ifadelerden disiplin amirinin “mutlak kötü”, disiplin kurulunun “mutlak iyi” olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. İllaki işini mevzuatın öngördüğü sınırlar içinde layıkıyla yerine getirecek amirler olacaktır. Burada anlatılmak istenen, hayatın normal akışı içerisinde bir kişinin birden fazla kişiden oluşacak olan kurula nispetle yanlış veya yanlış karar verme ihtimalinin daha yüksek olacağından, disiplin cezasının verilmesinde kurulların yetkilerinin arttırılmasının doğrudan memurun ve dolaylı olarak da kamu hizmetlerinin lehine olacaktır. Bu noktada bir hususa daha değinmekte fayda vardır. İdarenin varlık nedeni üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini en iyi şekilde yürütmektir. Kamu hizmetleri temel olarak kamu personeli yani insanlar tarafından yerine getirilmektedir. Bir insanın rahat, huzurlu, güvenli, iyi ilişkilerin hakim olduğu, karşılıklı saygı ve sevginin esas alındığı bir ortamda çalışıyor olmasının sonuçları kuşkusuz yapılan göreve olumlu olarak yansıtacaktır. Bunun tam tersi olarak baskının, gerilimin, güvensizliğin olduğu

yerde ise çalışanların motivasyonu olumsuz manada etkilenecektir. Bundan dolayı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, daha iyi verim alabilmek için, memurlara huzurlu bir çalışma ortamının sağlanmasında fayda vardır. Bu da amire bağlıdır. Amir, kurumunda gerginliğe sebebiyet verecek davranışlardan kaçınmalıdır. Disiplin yetkilerini memurlarına karşı bir baskı aracı olarak kullanmamalıdır. Rahat, huzurlu, karşılıklı sevgi ve saygının hakim olduğu, işbirliği ve takım ruhunun içselleştirildiği, başarının ödüllendirildiği, kişisel yeteneklerin önemsendiği ve geliştirildiği, her memurun ayrı ayrı önemli ve kıymetli olduğu anlayışının kabul edildiği bir çalışma ortamının oluşturulması konusunda azami gayreti göstermelidir. Bu anlamda amir, kurumundaki huzuru bozmama, gerilimi düşürme ya da gerginlik yaratmama adına disiplin konusunda memuru lehine takdir yetkisini kullanabilmelidir. Bir başka ifadeyle disiplin amiri, kurum düzenine aykırı olan her hal ve fiil nedeniyle hemen soruşturma açma yoluna gitmemelidir.

Zira bazı durumlarda memur lehine pozitif yorum yaparak o memuru kazanmak daha mantıklı olabilir. Bu ifadelerden devlet memurlarının kusurlarının üzerinin örtülmesi, onların hukuka aykırı fiil ve hallerine göz yumulması, memurların lakayit tavır ve davranışlarının görmezden gelinmesi, görevlerini yapmada dikkatsiz ve özensiz davranmalarının hoş görülmesi gerektiği anlaşılmamalıdır. Burada temel endişe kamu hizmetlerinin en iyi şekilde nasıl sunulabileceği olmalıdır. Mesela görevlerini azami dikkat ve itinayla yapmakta olan bir memur eşinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmeyerek ya da borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olarak disiplin suçu işlemiş olabilir. Anılan fiilleri işlemiş olan memur hakkında disiplin soruşturması açılarak ceza verilmesi gerekmektedir. Fakat böyle durumlarda disiplin amiri memurun psikolojisini, sağlık durumunu, geçmişteki başarılı hizmetlerini vs. göz önünde bulundurarak memur hakkında soruşturma açılmamasına ya da açılmışsa da disiplin cezası verilmemesine karar verebilmelidir. Bu şekilde davranıldığında, belki de elinde olmayan nedenlerle ya da bilgi eksikliği nedeniyle disiplin cezasıyla karşı karşıya gelecek birinin kaybedilmesinin önüne geçilmiş olacağı söylenebilir. Ayrıca kamu personeli hukukunda memuru motive etme aracı olarak ödüllendirme sisteminin kuvvetlendirilmesinin yerinde bir yaklaşım olacağını eklemekte fayda vardır.

KAYNAKLAR

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, Türk İdare Hukuku, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2014

Akyılmaz, Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Haziran-Aralık 2003, Cilt: VI, Sayı: 1-2, s. 239-260

Aslan, Zehreddin, Disiplin Suç ve Cezaları, Alfa Yayınları, İstanbul 2001

Aslan, Zehreddin, “Kamu Personelinin Disiplin Hukukundan Kaynaklanan Sorunları”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003, Eskişehir 2004, s. 13-29

Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2012

Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, Genişletilmiş 2. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara 2014

Dönmezer, Sulhi / Erman, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Cilt: I, Yeniden Gözden Geçirilmiş Onbirinci Bası, Beta Yayınları, İstanbul 1994

Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş İkinci Basım, Der Yayınları, İstanbul 2006

Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 15. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2014

Gözler, Kemal, İdare Hukuku, Cilt II, İkinci Baskı, Ekin Yayınları, Bursa, 2009

Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, Gözden Geçirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2004

Günday, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve gözden geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2013

Kırmızıgül, Hüsamettin, Uygulama ve Teoride Disiplin Suç ve Cezaları ve Denetim Yolları, Kazancı Yayınları, İstanbul 1998

Livanelioğlu, Ömer Asım, Memur Disiplin Hukuku, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1, Ankara 2003

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, II. Cilt, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966

Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992

Pınar, İbrahim, Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat, Seçkin Yayınları, Ankara 2001

Tezcan, Durmuş, “Kamu Görevlilerine Uygulanan Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Adil Yargılanma Hakkı”, Kamu Personeli Sorunları İdare Hukuku Sempozyumu, Eskişehir 4-5 Nisan 2003, Eskişehir 2004, s. 187-208

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Memurları El Kitabı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 213, Ankara 1985

www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=DİSİPLİN(Erişim Tarihi:05.02.2015)

www.etimolojiturkce.com/kelime/disiplin(Erişim Tarihi:05.02.2015)

Yıldırım, Ramazan, Türk İdari Rejimi Dersleri, Cilt 1, Mimoza Yayınları, Konya 2014

Yıldırım, Ramazan, “Türk Askeri Disiplin Hukukuna Kısa Bir Bakış”, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi, S. 14, s. 81-126

Yongalık, Aynur, “İstisnalar Dar Yorumlanır” Kuralı ve Değerlendirilmesi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 60, Sayı: 1, Yıl: 2011, s. 1-13.