

POLİS DİSİPLİN POLİTİKASININ DİSİPLİN SUÇLARI VE CEZALARI YÖNÜNDEN ANALİZİ

Ufuk TAŞCI*

ÖZ:

Türk Polis Teşkilatı (TPT) yarı militer özellikler gösteren, iç güvenlik hizmeti vermesi nedeniyle, kabul edilebilir nitelikte silah ve araçlar kullanabilen bir kurumdur. Polis görev yaparken, diğer devlet memurları gibi sivil çalışmanın yanında, üniformalı olarak ta görev yapmaktadır. Polis, yakalama, gözaltına alma, silah kullanma, sözlü ikazda bulunma, kimlik sorma gibi kişi hürriyetine ve dokunulmazlığına etki edebilen çok hassas yetkilere sahip bir kamu görevlisidir. Bu özellikleri nedeniyle kamuoyu tarafından sürekli takip edilir, eleştirilir. Her demokratik ülkede olduğu gibi hesap verebilir, şeffaf ve disiplinli olması istenir.

Araştırmada; polis disiplin politikasının ilkelerini, disiplin suç ve cezalarını açıklayan Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün (EÖDT) içeriğinden yola çıkılarak, Devlet Memurları Kanununda (DMK) açıklanan disiplin suç ve cezalarına göre farklılıkları ortaya çıkarmak amaçlanmıştır. Araştırmanın kapsamı EÖDT'de ve DMK Md: 125'de açıklanan disiplin suçları ve cezalarıyla sınırlı tutulmuştur. Araştırmada bu iki mevzuatın içerik analizi yapılmış ve sonuçlar tartışılmıştır. Araştırma sonucunda; EÖDT'nin DMK'ya göre; cezaların tipi, sayısalığı, yoruma dayalı olması, kastılığı, adli boyutu ve mesleki konuları içermesi yönünden bariz farklılıklarının bulunduğu tespit edilmiştir. EÖDT'nin bu haliyle DMK'da amaçlanan memur disiplin politikasına göre, polisler için oldukça baskıcı ve aşırı cezalandırıcı düzenlendiği, kurum personeline olumsuz algılanabildiği, demokratik, evrensel ve anayasal ilkeler temel alınarak yeniden düzenlenmesi gerektiği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Polis, Disiplin, Memur, Tüzük, Politika.

* Dr., Elmadağ Polis Meslek Yüksek Okulu, 3. Sınıf Emniyet Müdürü, ufuuktasci@gmail.com

THE ANALYSIS OF POLICE DISCIPLINE POLICY IN TERMS OF OFFENCES AND PENALTIES

ABSTRACT:

Turkish Police Organization serves as a semi- military civilian and gives domestic security services by having the authority of using weapons and other force equipment. Police work both in uniform and civilian clothes. Police have very sensitive authority that can influence the freedom and immunity of public to capture, detention, use of weapons, asking people's identification card. These characteristics are monitored and criticised by the public. Police organization should be accountable, transparent and disciplined as in any democratic country.

This research aims to analyze the differences between principles, describing the disciplinary offenses and penalties of Police Organization Discipline Regulation (PODR) and the described disciplinary offenses and penalties in the Civil Servants Act (CSA). The scope of the research is limited with the disciplinary offenses in PODR and CSA Article 125. The content analyses of these two regulations mentioned and the results were discussed in this study. According to findings of research, the PODR varies the sentences in accordance with regulations and the police is projected to be punished more severely than other officers for the same sentences. The PODR is extremely repressive and punitive with current statutes and it should be reorganized based on employing universal and democratic constitutional principles.

Key Words: Police, Discipline, Servant, Statutes, Policy.

GİRİŞ

Polisin adli –suç sonrası- ve idari kolluk –suç öncesi, önleyici- şeklinde iki temel görevi bulunmaktadır. Yetkilerinin hassas kullanımının sağlanması, sınırının aşılması için duyarlı personele sahip olması arzulanır. Bu nedenle disiplin temel bir kavram ve vazgeçilmez bir unsur olarak görülür ve polis adaylarına Polis Akademisinde hazırlanan bir kitapla ders olarak verilir (Durmuş, 2011). Atatürk’ün, “Polis asker kadar disiplinli, Hukukçu kadar hukuk adamı, Bir anne kadar şefkatli olmalıdır” sözü Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) tarafından hazırlanan resmi yayınların ilk sayfalarında yer alır ve kurumda disipline verilen önem ifade edilir (EGM, 2013: 4).

Disiplinin polis için önemi, güvenliği sağlama görevini ifa etmesidir (Cingiz vd., 2010:423). EÖDT’de disiplin suçları oldukça geniş tutulmuş ve eylem, işlem, tutum ve davranışlar şeklinde tanımlanmıştır (EÖDT, Md:1). Bu çalışmada, EÖDT’deki disiplin suçları ve cezalarının, DMK’daki disiplin suç ve cezalarına göre ağır ve cezalandırıcı olduğu ispat edilmeye çalışılacaktır. Araştırmada, DMK’da ve EÖDT’de belirtilen disiplin suç ve cezaları, altı farklı boyutta incelenerek karşılaştırılmıştır.

I. DİSİPLİN KAVRAMI

Disiplin; “hizmette etkinlik ve verimliliği sağlayan, toplum düzenini temin eden, üstün bir otoritenin varlığını hissettiren birey, toplum ve otorite ilişkilerini düzenleyen yaptırımlar ve kurallar bütünü” şeklinde tanımlanırken (Durmuş, 2011:24), kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi için kullanılan, hukuki gerekçeleri ve sonuçları olan bir araçtır (Başa ve Yılmaz, 2014). Kaya’da disiplini, kamu kurum ve kuruluşlarının temelini ve sürekliliğini sağlayan önemli bir unsur olarak görmektedir (2005:61).

Disiplinin amacı; düzeni, ilerlemeyi, motivasyonu ve başarıyı sağlamaktır. Organize hareket etme becerisi ileri seviyede yüksek kurumlarda, disipline olan ihtiyaç ve personel üzerindeki baskı artmaktadır. Organize örgütlerdeki temel işlevi, düzenli davranış için uygun koşulları oluşturmak ve bireylerin gelecekte aynı davranışları tekrarlamasını önlemektir (Cingiz vd., 2010:422). Disiplinin cezalandırıcı özelliği bulunmaktadır. Ancak cezalandırmanın, istenmeyen davranışı durdurmakla birlikte istenilen davranışı yaptırma gücünün olmadığı ifade edilmektedir (Yüksel, 1997:146).

II. DİSİPLİN SUÇLARI

Disiplin suçları, kurum içi düzeni düzenleyen normlara aykırı hal ve davranışları ifade etmektedir (Akyılmaz, 2002:243). Disiplin cezalarının, ceza hukukundan farklı olarak yargılama niteliği bulunmamakta, idari işlem ve

yaptırım olarak kabul edilmektedir (Durmuş, 2011:27, Karahanoğlu, 1999:57, Bilgin ve Fazlı, 2014).

III. DİSİPLİN CEZALARI

Disiplin cezaları, ceza hukukundan ayrı olarak kurum düzenini bozucu davranışlara karşı uygulanan yaptırımlardır (Gözübüyük ve Tan, 2008:1014) Adli ceza yaptırımından nitelik ve ağırlık olarak hafif olması doğası gereğidir (Akyılmaz, 2002:243). Memurun hürriyetine ve mal varlığına zarar vermez; ancak kariyer ve haklarına zarar verebilme durumu vardır (Gözler, 2002:534).

Disiplinin amacı; çalışanın kendi arzusuyla kurallara uymasındır (Örücü, 1966:783). Korkutarak disiplini sağlama; kişilerin yaratıcılığını öldürebilmekte, kırgınlık, kin ve düşmanlık gibi tepkilere neden olabilmektedir. Bu durumda çalışanlar kurallara uyuyor gözükmekte; içlerinde gizli huzursuzluk, güvensizlik ve kin gibi duygular beslemekte, yöneticilere karşı öç almaya varan tepkiler verebilmektedir (Yüksel, 1997:146).

Pozitif disiplinli kurumlarda, çalışanların düzenli ve kurallara uygun davranışlar sergiledikleri, amir-memur ilişkilerinin saygılı, bireysel ve kurumsal amaçların uyumlu, motivasyonun yüksek, çatışmaların düşük, iyi alışkanlıkların kazanılma oranının yüksek ve disiplinin arzu edilen ihtiyaç olarak kabul edildiği görülmektedir (Yüksel, 1997:147). Modern kamu yönetiminde, korkutucu, baskıcı ve katı disiplin anlayışı terk edilmekte; öğretici, eğitici, düzeltici, adil ve demokratik disipline yer verilmektedir (Bilgin ve Fazlı, 2014). Aksi takdirde; çalışanın insani özelliklerinin unutulabileceği, polis yöneticilerinin keyfi uygulamalarının yoğunluğu nedeniyle çağdaş anlamda köle olarak adlandırılan TPT'deki (Çevik, 2006:157) disiplin mevzuatının personel üzerinde olumsuz sonuçlar doğurma olasılığı yüksektir.

IV. POLİSTE DİSİPLİNİN ÖNEMİ

Polisliği; kendine özgü kural, sembol ve ritüelleri olan meslek olarak gören Fındıklı, aynı zamanda disiplin mesleği olduğunu ifade eder (2005:5). Kurumda, ast-üst, amir-memur - amir, emir vermeye yetkili, üst rütbece büyük ve emir verme yetkisi olmayan kişidir (Durmuş, 2011:32-35)- kavramlarına ve davranışlarına önem verilmektedir. Bu görev hiyerarşisi, çalışanların özel yaşamında dahi görev gibi algılanmakta, sosyal hiyerarşiye dönüşmektedir. Gelişmiş ülkelerdeki iş hiyerarşisinin özel hayata karıştırılmaması, iş dışında herkesin eşit kabul edilmesi, üst düzey yöneticilerin hukuk kılıfı altında keyfiliklerini önleyecek düzenlemelerin kaldırılması, insani standartlara önem veren uygulamaların geliştirilmesi ve sosyal yaşamı bozacak uygulamaların kaldırılması gerekmektedir (Çevik, 2006:158-159).

Polis disiplinin farklılığı; görevinde tereddütsüz, yerinde ve zamanında hareket etmesinin zorunlu olması, telafisi mümkün olmayan zararların ortaya çıkmaması ve mutlak başarının sağlanmasıdır (Durmuş, 2011:20). Polisin eylem ve işlemlerinin tek taraflı olması, kolluk yetkisinin devredilemez ve kullanılması zorunlu olan bir yetki (Koca, 2012:44) olması poliste disiplini farklı kılan bir diğer özelliktir.

V. EÖDT’NİN GENEL ÖZELLİKLERİ VE FARKLILIKLARI

Türk kamu yönetiminde disiplin mevzuatı ceza yargılamasının birçok özelliğini taşımakla beraber - kanunilik, geçmişe etki yasağı, ölçülülük, gerekçe vb. Bunlar ceza hukuku ilkelerinden esinlenerek yargı içtihatlarıyla geliştirilmiştir (Görmez, 2002:535-536)- yarı yargısal özellik göstermektedir. Kurulların kararları yarı yargısal özellikler göstermekte, idari işlem olarak kabul edilmekte ve yargı makamlarına başvurulabilmektedir (Akyılmaz, 2002:241-243). Modern devletlerin genel ceza hukuku yanında disiplin ceza hukuku oluşturmaları zorunluluğu bulunmaktadır. Türkiye’de; disiplin suçları, cezaları, tüzük ve yönetmeliklerle dağıtık haldedir (Yüce, 1994:5-6). Disiplin hukukunda, ceza hukukundan farklı olarak, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle suç konulabilmektedir (Başa ve Yılmaz, 2014). Türk kamu personel disiplin hukukunun ihtiyaçlara cevap vermediği, eşitlik ilkesine aykırı uygulamaları barındırdığı, anayasal ilkelere aykırı hükümleri içerdiği ifade edilmektedir (Akyılmaz, 2002:249-257).

Bu tür eleştirileri hakeden bir disiplin mevzuatına sahip TPT ayrı bir disiplin mevzuatına tabidir. Emniyet Teşkilatı Kanununun (ETK) 65 ve 84.nci ve aradaki maddeler ile EK-4-9.ncu maddeleri polisin disiplin işlemleri, kurulları ve cezalarını açıklamıştır. Kamu kurumlarının disiplin mevzuatları çoğunlukla yönetmelikler şeklinde iken,¹ polis disiplin mevzuatı EÖDT² olarak bilinen tüzükle yerine getirilmektedir. “Polis mesleğinin haiz olduğu hususiyet ve ehemmiyet gözetilerek tanzim edilecek” şekilde hazırlanması kanun gereğidir (ETK, Md:83). Kamu kurumları arasında, disiplin mevzuatı ayrı ve genel bir düzenlemeyle belirlenmiş nadir kurumlardan birisidir. Tüzük 18 madde olarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak değişen kanunlar nedeniyle, EÖDT’nin kanuni dayanağı olan ETK’nin 83’ncü maddesinin yok hükmünde sayılacağı ve uygulanamaz olduğu ifade edilmektedir (Kara, 2014, Cebiroğlu, 2012). Tüzük polis uygulamalarını

¹ Örneğin, Belediye Zabıta Yönetmeliği (BZY), İller Bankası Disiplin Yönetmeliği.

² RG. 24.04.1979, No:16618. Bu tüzükle beraber “Emniyet Teşkilatı Mensuplarına Verilecek inzibati Cezalara Dair Tüzük” yürürlükten kaldırılmıştır

kontrol eden, kurum içi hesap verebilirlik mekanizmalarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Gönen vd., 2013:56).

A. Disiplin Cezaları Yönünden Farklılıkları

DMK'da disiplin cezaları; uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, memuriyetten çıkarılma şeklinde beş sınıfa ayrılmıştır. Bu cezalar kendi içerisinde alt sınıflara ayrılmamış; aylıktan kesme için memurun brüt maaşından 1/30 ve 1/8 oranında kesinti yapılması, kademe ilerlemesinin durdurulması (KİD) cezası içinde 1 ile 3 yıl arasında KİD cezası verilebileceği açıklanmıştır (Md:125). DMK'da, aylıktan kesme ve KİD cezalarının verilmesinde, hangi suça hangi oranda ceza verileceği kendi kanunlarında ve disiplin mevzuatında belirlenmediği durumlarda verilecek cezayı disiplin kurulları ve disiplin amirleri belirlemektedir.

İngiltere'de disiplin suçları, ciddi disiplin suçları –işyerinde şiddet, cinsel-ırksal taciz vb.- ve ikincil derecede disiplin suçları –düşük performans, zamanın verimsiz kullanılması vb.- şeklinde ikiye ayrılmıştır. Disiplin cezaları; yazılı kınama, performansa göre ücretlendirmenin iptali, memurun neden olduğu zararın tazmini, maddi ödüllere-ödeneklere el koyma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, derece veya rütbe tenzili, işten çıkarma şeklinde çeşitlilik göstermektedir (Uğuz, 2010:141). Davranıştan çok işe odaklanılmaktadır. Zararın memura rücu edilmesi, ceza olarak kabul edilmiştir.

Disiplin cezalarının kanunla düzenleme ilkesi geçerli olduğundan, idarelerin bu cezalardan başka disiplin cezaları vermesi ve oranlarını değiştiremeyeceği kabul edilmektedir (Kaya, 2005:63; Görmez, 2002:535). DMK'da, özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümlerin saklı olacağına (Md:125/6) dair hükmü bu cezalardan başka cezaların verilebileceğinin önünü açmaktadır.

ETK'da, özel bir kanun olarak polisler için farklı oranlarda cezalar getirilmiştir (Md:82). Bunlar; Uyarma, Kınama, Aylıktan Kesme -1-3, 4-10, 10-15, 11-15 ve 15 günlük olarak bölümlere ayrılmıştır-, KİD - 4, 6 ve 10 ay kısa süreli durdurma ve 12, 16, 20 ve 24 ay uzun süreli durdurma olarak bölümlere ayrılmıştır³-, Meslekten Çıkarma (MÇ) ve Devlet Memurluğundan Çıkarmadır (ETK: Md:82, EÖDT: Md:2).

Tüzükte, alt cezalarla 16 adet ceza öngörülmüştür. Aylıktan Kesme ve KİD suçları ve cezaları ayrıntılı açıklanmıştır. MÇ⁴ cezası önemli bir farklılıktır. EÖDT'de 1 senenin altında KİD cezaları -DMK'da KİD cezası 1-3

³ EÖDT'nin ilk halinde, KİD cezası, kıdem indirimi ve terfiin bir devre geciktirilmesi şeklinde düzenlenmiştir (RG. 05.09.1983, No:18156).

⁴ Belediye zabıtalılarına meslekten çıkarılma cezası uygulanmaktadır (BZY, Md:40/3).

yıl arası olarak belirlenmiştir- ve disiplin suçları sayılmıştır. Bazı kurumlarda, özel yapıları gereği farklı disiplin cezaları kabul edilmiştir.⁵ Bu farklılıklar kabul edilebilirken (Gözler, 2002:537), tartışmalı olarak ta kabul edilmektedir (Kaya, 2005:63).

36 aylık KİD cezası EÖDT’de öngörülmemiştir. Aradaki farkın MÇ cezası lehine kullanıldığı söylenebilir. TPT’de rütbe terfi sisteminin olması ve bu cezanın rütbe almayı olumsuz etkilemesi, rütbe terfi kurullarında disiplin cezalarının öncelikli olarak dikkate alınması (Durmuş, 2011:215-218) caydırıcı etki yaratırken, rütbe bekleyen amir personel için baskı unsuru olabilmektedir. Aynı zamanda personelin ceza süresi içinde derece yükselmesi için açılan kurslara, yarışma sınavı veya seçmelerine girmesini engellemektedir (ETK, Md: 82/2). EÖDT’nin cezalandırıcı disiplin yöntemini benimsemiş olduğu söylenebilir. Cezalandırıcı yöntemde disiplin suçlarına verilen cezalar ve suçlar hafiften şiddetliye doğru yükseliş göstermektedir. Sınıflandırmadaki temel amaç, hafif suçlara hafif ceza, ağır suçlara ağır ceza vererek adaletli bir disiplin sistemi kurmak olarak gözükmektedir (Yüksel, 1997:149).

Cezalandırıcı yöntem, istenmeyen davranışı durdurabilmekte iken istenilen davranışı öğretememektedir. Kurumsal etkinliğe çok katkı sağlamamakta, çalışanın engellenmesi nedeniyle, kin, öfke gibi olumsuz psikolojik tutumların yerleşmesine neden olabilmekte, başındaki denetleyici amir varken istenmeyen davranış dururken, amirin ayrılmasıyla olumsuz davranış tekrar geri dönmektedir. Bu durum insana baskıyla zorla bir şey kabul ettirilmesine yönelik baskının insan tarafından kabul edilmemesi olarak ifade edilmektedir (Yüksel, 1997:149). Örucü, işinden memnun olan memurun her halükarda disiplinli davranacağını belirterek, hareketlerin nedenini anlamadan ceza vermenin, durumu kötüleştireceğini ifade ederek, disiplinin pozitif olmasının gerekliliğine vurgu yapmaktadır (1966:785).

B. Sayısı Yönünden Farklılıkları

Tüzükte disiplin suçlarının toplamı 130 adettir Bunlardan 11 adedi Devlet Memurluğundan Çıkarma suçudur.⁶ Tüzüğe eklenen disiplin suçlarıyla⁷

⁵ Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı Ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinde; Yönetim Görevinden Ayrılma, Görevinden Çekilmiş Sayılma, Üniversite Öğretim Mesleğinden Çıkarma cezaları öngörülmüştür (Md:4).

⁶ Polisler için disiplin suçlarının belirlenmesi idarenin takdir alanına bırakılmıştır. Devlet Memurluğundan Çıkarılma suçları istisna tutulmuştur (ETK, Md:82/1-F). Bu sınırlama olmasaydı, MÇ’yi gerektiren birçok disiplin suçunun, devlet memurluğundan çıkarmayı gerektiren suçlar içerisine konulabileceği söylenebilirdi. Bu cezayı alan polis, TPT’den başka bir kamu kurumunda çalışabileceği belirtilirken, bazı suçların nitelik itibarıyla memuriyete engel suçlar arasında bulunduğu ifade edilmekte ve başka

119 adet disiplin suçu bulunmaktadır (EÖDT). DMK'da; tüm cezalar için öngörülen disiplin suçları 41 adettir (Md:125). Tüzükte belirtilen suçlar için öngörülen disiplin cezaları sayısı şu şekildedir;

Uyarma cezası için 2 adet, Kınama için 12 adet, Aylıktan Kesme cezaları içerisinde; 1-3 günlük için 15 adet, 4-10 günlük için 7 adet, 10-15 günlük için 1 adet, 11-15 günlük için 1 adet ve 15 günlük için 1 adet olmak üzere toplam 25 adet, KİD cezası içerisinde; 4 ay için 12 adet, 6 ay için 6 adet ve 10 ay için 4 adet, 12 ay için 4 adet, 16 ay için 1 adet, 20 ay için 2 adet ve 24 ay için 10 adet, MÇ içinde 41 adet disiplin suçu öngörülmüştür (EÖDT).

Tüzük üç defa tadilata uğramış, bazı maddeleri kaldırılmış, değiştirilmiş ve yeni disiplin suçları eklenmiştir. İlk yayınlandığında 92 adet olan disiplin suçları, tadilatlar sonucu, bazı suçların ayrı maddeler haline getirilmesi ve 27 adet disiplin suçu eklenmesiyle 119'a ulaşmıştır. Üç disiplin suçu kaldırılmış,⁸ 21 disiplin suçunda madde içerisinde değişiklik yapılmıştır.⁹

119 adet disiplin suçunun tek suç olarak belirlenmediği, bazı maddelerin içeriğinde birkaç suçun birlikte düzenlendiği görülmektedir. Maddelerin içerik incelemesi¹⁰ yapıldığında, disiplin suçlarının sayısının arttığı

kurumda görevlendirilmeleri mümkün görülmemektedir (Durmuş, 2011, 166). Bu durumda MÇ cezası vermenin bir anlamı kalmadığı söylenebilecekken, aslında devlet memurluğundan çıkarma cezalarının arttırılmaya çalışıldığı söylenebilir. MÇ cezasını gerektiren suçların belirlenmesinin idarenin eline bırakılması, memurun iş güvenliği açısından son derece tartışmalı ve riskli bir konudur. Yüce, yıllarca emek verdikten sonra MÇ cezası verilmesini, hapis hatta ölüm cezasından ağır bir ceza olarak görmekte, bu durumun ceza alana ve kamu hizmetine zarar verebileceğini ifade etmektedir (1994:6). Polis teşkilatında bu ceza sıkça kullanılmaktadır. Bir buçuk yılda 495 personelin meslekten ihraç edildiği belirtilmiştir (TRTTÜRK, 2014).

⁷ Bunlar, 10, 11, 12, 13, Ek- 2, 3, 4, 5 ve 6. Maddeleridir. Bu maddeler kendi içerisinde disiplin suç ve cezasını, meydana gelen zarara göre bir üst cezayı açıklamaktadır. Farklı cezalar öngördüğü için sadece ilk ceza esas alınarak, cezaların sayısına eklenmiştir. Örneğin, görev yerinden ayrılma suçuna verilecek ilk ceza 24 ay süreli KİD cezası iken, meydana gelen zararın derecesine göre MÇ cezası verilebilmektedir (EÖDT, Md:11). Burada 24 ay süreli KİD cezası listeye eklenmiştir.

⁸ Bu maddeler, cezalar arttırılarak yeniden tüzüğe eklenmiştir. 1-3 günlüğe kadar ceza öngörülen, "Emrinde çalışanları veya devletin araç ve gereçlerini özel işlerde kullanmak (EÖDT, Md:5-A/15) suçunun tüzüğün ilk halindeki cezası kınamadır (RG. 24.04.1979, 16618).

⁹ RG. 05.09.1983, No:18156; 17.06.1988, No:19845; 02.03.1998, No:23274.

¹⁰ İnceleme maddelerin içeriği incelenerek yapılmıştır. Bir maddede birden fazla konu, özne, eylem, tutum ve davranış birbirinden bağımsız olarak disiplin suçunu ve cezasını gerektirmektedir. Bir davranışta bulunmak yetmemekte, herhangi bir davranışta bulunmamakta disiplin suçunu oluşturabilmektedir. Bir soruşturmada personele

ve madde içeriğine yerleştirilmiş suçlarla 585 adete yaklaştığı görülmektedir. Böylece disiplin suçlarının sayısı, dolayısıyla personelin ceza alma ihtimali artmaktadır.¹¹ Memurun suç işleyebileceği tüm alanların büyük bir kısmının açıklandığı disiplin mevzuatı olarak görülebilir.

Aradaki sayı farkı düşündürücüdür. Kanunda disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve haller nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara aynı neviden disiplin cezaları verileceğini (DMK, Md:125/4) belirten hüküm, kurum idarelerine farklı ve benzer suçlar belirleme, disiplin mevzuatına ekleyebilme ve cezalandırabilme imkanı sağlamıştır. Kıyas getirilerek benzeri disiplin suçların belirlenmesi, idarenin elini güçlendirmektedir. Bu durum, disiplin suçlarının eksiksiz listesini yapmanın imkânsızlığına dayandırılmakta, disiplin suçlarının cezalandırılmasında kanunilik ilkesinin geçerli olabileceğini, buna rağmen disiplin suçlarının belirlenmesinde kanunilik ilkesinin geçerli kabul edilemeyeceği, çünkü kıyas yoluyla disiplin suçu yaratmanın imkanının olmayacağından dolayı (Gözler, 2002:537) kısmen kabul edilebilir bulunmaktadır. Anayasal ilke olan ölçülülük ilkesi, suç ve ceza arasında denge bulunmasını gerektirirken, aynı zamanda disiplin suçları içinde gerekli olması gerektiği vurgulanmaktadır (Kaya, 2005:71). Özellikle KİD ve MÇ suçları¹² için ölçülülük ilkesinin çok dikkate alınmadığı söylenebilir.

Yüce, ceza hukukundaki “Kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin bu durumu tartışmalı hale getirdiğini (1994:7), Karahanoğulları’da, disiplin cezalarının DMK’da açıklanmasına rağmen bunların haricinde verilecek disiplin ceza ve suçlarının tartışmalı hale geldiğini ifade etmektedir (1999:60). Akyılmaz, disiplin işlerinin mutlaka kanunla düzenlenmesini, disiplin suç ve cezalarının belirlenmesinin idarenin takdirine bırakılmamasını, muğlak disiplin

maddenin tümünden değil, o madde içerisinde yer alan eylemlerden birisinden dolayı ceza verilmektedir. 24 ay uzun süreli KİD cezasını gerektiren disiplin suçunu tanımlayan; “Astlarını, aynı rütbedeki arkadaşlarını dövmek” (EÖDT, Md:7/1D-4) suçunun incelemesinde, 1 suç varmış gibi gözükmesinde rağmen aslında; “Astlarını dövmek” ve “Aynı rütbedeki arkadaşlarını dövmek” şeklinde 2 adet disiplin suçu bulunmaktadır. Burada iki adet suça konu özne vardır. Ast ve aynı rütbedeki arkadaşlar. Soruşturmada bu ayrıma dikkat edilmeli, suça konu olan özne tespit edilerek ceza verilmelidir.

¹¹ EGM tarafından yapılan bir basın açıklaması bu yargıyı doğrulamaktadır. Açıklamada -27.07.2012 tarihinde yapılmıştır- yaklaşık bir buçuk yıl içerisinde, 15.330 adet disiplin cezası verildiği belirtilmiştir (TRTTÜRK, 2014).

¹² Amirin emrini yapmamak, görev yerinden ayrılmak, amirin izni olmaksızın iş sahiplerinin yemek ve eğlence davetlerine gitmek, borçlanıp ödememeyi alışkanlık haline getirmek, göreve sarhoş ya da içki içtiği belli olacak şekilde gelmek gibi suçlara verilen cezaların ölçülü olmadığı söylenebilir.

suçu tanımlarının terk edilmesini, kıyasa imkan veren hükümlerin kaldırılarak, disiplin kanunlarının hazırlanmasında açık ceza normu ve aralıklı ceza uygulaması gibi teknikler kullanılmasını önermektedir (2002:258).

Bazı maddeler kanuna aykırı olmasına rağmen tüzüğün değiştirilmesine yönelik politika gerçekleştirilmemiştir. Bu durum kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı kimsenin cezalandırılmayacağı hükmüne aykırılık göstermektedir. Örneğin, DMK'da¹³ yapılan değişiklikle memurların çalıştığı ilde ikamet zorunluluğunun kaldırılmasına rağmen, 1-3 günlük aylık kesimini gerektiren, 'izinsiz olarak görevli bulunduğu il sınırları dışına çıkmak' (EÖDT, Md:2.2.3/1-14) suçu, kanunun 125/6 maddesi gerekçe gösterilerek tüzükte yer almaktadır. Üstelik ETK'da böyle bir yasak yoktur. Tüzük sanki özel bir kanunmuş gibi kabul görmektedir.

C. Adli Boyutu Yönünden Farklılıkları

EÖDT'de, hem adli hem idari yönü olan disiplin suçları bulunmaktadır. Disiplin suçunun aynı zamanda adli bir suç olması durumunda, memur hakkında adli ve idari olmak üzere iki soruşturma yürütülmektedir. Disiplin soruşturmasının ve ceza soruşturmasının birbirinden bağımsız devam etmesi genel kural olarak kabul edilmektedir. Danıştay'ın kararları gözönüne alındığında, ceza yargılaması sonucu verilen karaların nitelik ve sonucuna göre disiplin soruşturmasının verilecek cezaların etkilenmesi kaçınılmaz olmaktadır (Kaya, 2005:78-79).

İdari boyutlu disiplin suçları, adli makamları hiçbir şekilde ilgilendirmeyen idari disiplin suçlarıdır. Uyarma cezasını gerektiren disiplin suçlarının adli yönü bulunmamakta, Kınamada 1 adet, Aylık Kesimi Cezası içerisinde; 1-3 günlük için 3 adet, 4-10 günlük için 5 adet, 10-15 günlük için 1 adet, 15 günlük için 1 adet, KİD cezası içerisinde 4 ay için 2 adet, 6 ay için 2 adet, 10 ay için 2 adet, 12 ay için 3 adet, 20 ay için 1 adet, 24 ay için 9, MÇ'de 23 adet suçun adli yönü bulunmaktadır (EÖDT).

Bazı suçlar yoruma açık gözükmektedir. "Görevde kayıtsızlık göstermek, görevi savaştırmak" (EÖDT, Md:5/1A-6) suçu idari suç gözükmesine rağmen, polisin olaylara müdahalesi sırasında yeterli özeni göstermemesinden kaynaklı suçun meydana gelmesi adli suç olarak kabul görebilme ihtimali bulunmaktadır. Tüzükte, Türk Ceza Kanununda (TCK) - TCK'da yazılı suçların çoğunun tüzüğe eklendiği ve sayıldığı görülmektedir- açıkça suç olarak sayılan¹⁴ suçların yanında, polisin görevi gereği müdahale

¹³ K.N:6111/Md:112, R.G. 25.02.2011, NO:27857 1. Mükerrer.

¹⁴ Hırsızlık, gasp, dolandırıcılık, irtikap, rüşvet, zimmet, ihtilas, ırza geçme, ırza tasaddi, sahtecilik, kalpazanlık, kasden adam öldürme veya bu suçları işlemeye

ettiği veya etmediği –örneğin, olay yerine geç gitmek, yeterli müdahalede bulunmamak gibi- olaylar sırasında görevi kötüye kullanma veya görevi ihmal suçlarının (Md:257) oluşması muhtemel suçlarda bulunmaktadır. Polisin görevleri nedeniyle idari ve adli soruşturmalar geçirmesi ihtimali fazladır.

MÇ cezasını gerektiren disiplin suçlarının çoğunluğu adli suçlardandır. Polisin adli işlemleri, Cumhuriyet Savcılarının talimatlarıyla takip ettiği düşünüldüğünde; adli kolluk görevinin icra edilmesinde savsaklamaya hoşgörü gösterilmemesi, polise duyulan güveni azaltmaması, toplumda infiale sebep olmaması amaçlandığı şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca hiyerarşik bir yapının olması, amirin emirlerinin¹⁵ mutlak surette yerine getirilmesinin zorunluluğu, polisin görevinde kullanacağı silah, araç-gereç ve mühimmatların çeşitliliği ve toplum üzerinde bırakacağı etkisi, topluma ve bireye elindeki yetkilerle sirayet edebilmesi gibi farklılıklar bu farklılığı zorunlu olarak doğurduğu söylenebilir.

D. Kasti İşlenmesi Boyutu Yönünden Farklılıkları

Karahanoglu, DMK'da disiplin suçlarının işlenmesinde, kast veya taksir konusunun yeterince açıklanmadığını ifade etmektedir. Disiplin suçlarının ancak kastla işlenmesi halinde bir anlam ifade edebileceğini savunmaktadır. Buna örnek olarak Avrupa Personel Tüzüğünü göstermektedir (1999:56). DMK, disiplin suçlarının işlenmesini, ceza verilmesi gereken bir durum olarak kabul etmiş, memurun kasıtlı davranmış olmasını şart olarak kabul etmemiştir (Başa ve Yılmaz, 2014).

EÖDT'de, disiplin suçlarının kastla ve taksirle işlenmesi konusunda, yeterli ve açıklayıcı hükümler içermemektedir. TCK'da yer alan bu ilkelerin disiplin mevzuatında yer almaması eleştirilmesi gerekir. Suçun meydana

teşebbüs etmek, emniyeti, suiistimal, yalan yere tanıklık, yalan yere yemin, suç tasnii, iftira gibi TCK'da yer alan suçlar tek tek sayılmıştır. Diğer kamu disiplin mevzuatlarında bunlar yer almamaktadır. Hattı zatında yukarıda sayılan bazı suçlar devlet memurluğuna engel bir durumu açıklamaktadır. Suçun sabit olması ve adli ceza verilmesi halinde çoğunlukla memurun görevi sona erecektir. Bu suçların her kamu görevlisi tarafında işlenebileceği ortada iken, sadece polis çalışanlarınca işlenebilecek suçmuş gibi EÖDT'de yer alması üzerinde durulması gereken bir konudur

¹⁵ Bu hiyerarşik yapının katılığı, askeri hiyerarşiye yakın gözükmektedir. Kurumda verilmesi ve mutlaka yerine getirilmesi gereken emirler vardır. Katı bir emir-komuta zinciri kurulmuştur. Zincirin kırılmasının disiplinsizlik doğurabileceği gerekçesiyle, emirlere karşı en ufak itaatsizliğe dahi tahammül edilememektedir (Göksu, 2002:72). Tüzükte, “Amirin emrini yapmayan memura uzun süreli KİD cezasının üst sınırı verilir. Emrin yapılmaması, devleti ya da kişileri zarara uğratmış ya da hizmetin gecikmesine ya da durmasına neden olmuşsa, doğan zararın derecesine ya da durumun ağırlığına göre, MÇ cezası da uygulanabilir” (EÖDT, Md:10) denilerek basit bir emrin yapılmaması dahi ağır şekilde cezalandırılmaktadır.

gelmesi halinde, ne şekilde ve nasıl işlendiği dikkate alınmadan ceza verilmesi gerekmektedir. Önemli olan suçun işlenmiş olmasıdır.

Gelişmiş ülkelerde Örneğin İngiltere’de, ikincil derecede disiplin suçlarında memura ceza vermeden önce, informal disiplin süreci olarak kabul edilen, sorunu disiplin mercilerine aktarılmadan çözmeyi amaçlayan danışmanlık türü bir yöntem uygulanmaktadır (Uğuz, 2010:142-143).

Formel disiplin süreci, disiplin suçunun çok ciddi olması ya da ikincil derecedeki disiplin suçlarının tüm uyarılara rağmen tekrar etmesi durumunda işlemeye başlayan süreçtir. Süreç, çalışanın yazılı ifadesi, durumun tartışıldığı toplantı ve başvuru hakkı şeklinde üç aşamadan meydana gelmektedir. Amaç, memura cezası vermeden önce, yazılı olarak uyarılması, sorunun kaynağına inerek çözüm bulunmaya çalışılması, memura bir şans daha verilmesi, gözlenmesi ve sonuç alınmazsa ceza verilmesidir (Uğuz, 2010:143-145). Ülkemizde böyle bir mekanizma yoktur ve ülkemizde uygulanmaya çalışılması mevzuat gereği imkansızdır.¹⁶ İngiltere’deki disiplin yaklaşımı, insanı esas alan insan kaynakları yönetimi anlayışına yakındır. Çalışanlar maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken kaynak olarak kabul görülmekte (Uğuz, 2010:147) ve insanı kazanmaya çalıştığı ortadadır. Çünkü kriminolojide damgalama teorisi olarak adlandırılan görüşe göre; kişi bir kez ceza aldığı anda, sonraki süreçte kişinin kendini suçlu olarak görmesi, çevrenin kişiyi suçlu olarak algılaması ve yardım etmeye çalışması kişinin ikinci kez sapmalarda bulunması ve ceza almasını kolaylaşmaktadır (Dolu, 2011: 387). Her ne kadar bu teori ceza hukuku alanında yer alan suçlar için geliştirilse de, disiplin suçlarını işleyen personel açısından cezalandırılma, personelin kurum içerisinde damgalanmasına, kuruma bağlılığının ve güveninin azalmasına neden olabilmektedir.

Tüzüğün bazı maddelerinde suçun kastla veya kusurla işlenmesi halinde ceza verileceği açıklanmaktadır. Kullanılan terimler; *zorunlu bir neden olmaksızın, zorunluluk olmadan, özürsüz, haklı bir neden olmadan, özrü olmaksızın, kastı olmaksızın, kabul edilebilir bir neden olmaksızın, neden olmadan, kusuruyla, kabul edilebilir bir özrü olmaksızın, kusuru ile, kusuruyla, kasıtlı olarak, bilerek ve isteyerek, haklı bir neden yokken, hiçbir neden yokken, ihmal nedeniyle, dikkatsizlik tedbirsizlik veya ihmal sonucu, nedensiz, kasıtlı,*

¹⁶ Kanunda, belirtilen sürelerde disiplin soruşturması başlatılması ve tamamlanmasından sonra disiplin cezasının verilmesi gerektiği açıklanmıştır (DMK, Md:127-128). Disiplin amirleri; Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğine göre; memurların cezalandırılması gereken disipline aykırı davranışlarını öğrendikleri tarihten itibaren belli süreler içinde disiplin soruşturmasını başlatmaları; gerekli cezayı uygulayarak, disiplin cezası verme yetkisinin zaman aşımına uğramasını önlemekle sorumludurlar (Md:19-2/a).

haklı bir nedene dayanmaksızın şeklinde açıklanmıştır. 30 maddede bu ifadeler yer almaktadır. Diğer 89 disiplin suçunda, kast ve kusurlu davranma aranmamakta ve ceza verilebilmektedir. Bazı suçların (EÖDT, Md: Ek. 5, 6) kusurlu işlenmesi halinde disiplin cezalarının artırılmasına dair hükümlerin maddelerin içerisine yerleştirildiği görülmektedir.

E. Yoruma Dayalı Olması Boyutu Yönünden Farklılıkları

EÖDT’de, bazı disiplin suçlarının yoruma açık olduğu görülmektedir. Bu durum torba suç hükümleri olarak görülmekte, kamu disiplin hukukunda kullanılmakta ve disiplin cezasını veren makama ve disiplin cezası işlemini denetleyen hakime geniş taktir hakkı vermektedir. Hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayan çoğu disiplin suçlarında torba hükümlerin aynı zamanda idareyi hukuka aykırı davranmaya teşvik ettiği ileri sürülmektedir (Akyılmaz, 2002:249-250). Bu halde ceza hukukunda, suçların açık şekilde tarifinin yapılmasını gerektiren açıklık ilkesinin, disiplin hukukunda fazlaca yer almadığı görülmektedir (Başa ve Yılmaz, 2014).

Bu yaklaşım, personelin özel yaşantısında yaşadığı bazı sorunların - görev dışında darp, tehdit, kız ve kadın kaçırmak, ruhsatlı silahını usulsüz başka şahıslara vermek vb. (Yeler, 2014)- cezalandırılmasına neden olabilmektedir. Weber, ideal tip olarak adlandırdığı bürokrasinin özellikleri arasında, çalışanların iş yaşamının ve özel yaşamın birbirinden ayrılmasını önemli bir özellik görmüştür (1986:192-194). Kişi özel yaşamındaki sorunları iş yaşamına aksettirmedeği ve özel yaşamında yaşayacağı sorunları iş yaşamındaki statüsünden faydalanarak çözmeye çalışmadığı sürece disiplin cezalarının çalışana uygulanmaması gerekir. Emniyet teşkilatında farklı uygulamalardan dolayı bu ve benzeri maddelerden cezalar verilebilmektedir (Yeler, 2014). Bu halde personelin disiplin ve iş baskısından uzak, özgür ve rahat bir yaşam sürmesi çok mümkün gözükmemektedir.

Tüzükte, Kınama cezasını gerektiren disiplin suçlarında 2, Aylık Kesimi cezası içerisinde 1-3 günlük için 2, KID cezası içerisinde 4 ay için 1, 6 ay için 2, 12 ay için 1, 16 ay için 1 ve MÇ’de 2 adet yoruma açık olduğu izlenimi¹⁷ veren toplam 11 adet disiplin suçu bulunmaktadır (EÖDT). Ayrıca

¹⁷ Örneğin, 6 ay kısa süreli durdurma cezasını gerektiren, ‘Hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak’ (EÖDT, Md:1/B-5) suçu torba olarak değerlendirilebilecek bir madde gibi gözükmemektedir. Madde incelendiğinde, hangi durumlarda resmi sıfatın gerektirdiği saygınlık ve güven duygusunun sarsılacağı net olarak açıklanmadığı gibi disiplin amirlerinin ve soruşturmacıların farklı yorumlarda bulunarak ceza verme veya vermeme davranışı gösterme ihtimali yüksek gözükmemektedir. 2000-2009 yılları arasında bu suçtan 2625 personel ceza almıştır (Cingiz vd. 2010:429).

bazı disiplin suçlarında **vb.** ve **benzeri yerler** şeklinde biten 5 disiplin suçu bulunmaktadır ki –örneğin; “Yürürlükteki hükümlerle taşınmasına veya bulundurulmasına izin verilmiş olanlar dışında, polis mesleğinin ciddiyeti ile bağdaşmayacak biçimde bilezik, kolye, madalyon, rozet **vb.** şeyleri takmak,” (EÖDT, Md:4/10)”- vb.’nin ve benzeri yerlerin neleri içerdiği yoruma açıktır.

Anayasa Mahkemesi (AYM), yoruma açık disiplin suçlarının eşitlik ilkesi gereğince kesin tanımlarının ve kesin açıklamasının yapılmasını, “Kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımının yapılmasını ve suçların kesin biçimde ortaya konulmasını, yasanın ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuya yer vermeyecek biçimde belirtmesini ve buna göre cezasının yasayla saptanmasını ve keyfilikten kaçınılmasını önemli görmektedir.¹⁸ Hiyerarşik yapının sert olduğu TPT’de, kendini ifade etme ve yönetime katılma davranışının istenilen düzeyde olmadığı düşünüldüğünde disiplin suçlarının mümkün olduğunca somutlaştırılması veya disiplin tüzüğünün kabul edilebilir düzeyde sadeleştirilmesi büyük önem atfetmektedir.

F. Mesleği İlgilendiren Konular Yönünden Farklılıkları

Disiplin mevzuatlarının; genel kuralları içermesi kadar mesleğin kurallarına vurgu yapması, uzmanlık gerektiren mesleklerde de ayrıntıları içermesi gerekir. EÖDT’de, mesleği icra eden polisler tarafından işlenmesi muhtemel disiplin suçlarına yer verdiği görülmektedir. Silah -tüzükte silah kelimesi 11 defa geçmektedir-, giyim-kuşam, teçhizat, görev, nöbet, zor kullanma gibi polislik mesleğine has ve polis jargonuyla ifade edilen konular bulunmaktadır. Polislik mesleğine has araçların kullanılması ve kılık kıyafetin düzenli giyilmemesi gibi nedenlerle ceza alan personelin oldukça fazla olduğu tespit edilmiştir (Cingiz vd., 2010:429-430).

Amir-memur, ast-üst kavramlarına sıklıkla vurgu yapılması,¹⁹ rütbenin maddeler içerisinde öneminin anlatılmaya çalışılması mesleği ilgilendiren

¹⁸ AYM Kararları Dergisi, S.24, s:109, E.1987/16, K.1988/8, K.T. 19.04.1988.

¹⁹ Amir kavramı 23 defa, üst kavramı 22 defa geçmektedir (EÖDT). Bir astın ile bir üst ve amirin aynı oranda suçları işlemesine rağmen rütbe farkından dolayı farklı cezalar verilebilmektedir. “Kendisi ile aynı rütbede çalışanlara, astlarına veya iş arkadaşlarına karşı onur kırıcı söz söylemek veya davranışta bulunmak (EÖDT, Md:5/B-1) suçu üstün ve amirin işleyebileceği bir suç iken 4-10 günlüğüne kadar maaş kesimi cezasıyla cezalandırılmaktadır. “Görev sırasında amir veya üstlerine saygısız davranmak” (EÖDT, Md:1/A-12) disiplin suçu üste ve amire karşı astın işleyebileceği bir suç olarak gözükmekte ve yukarıda sayılan suçla hemen hemen aynı oranda suç olmasına rağmen 4 ay kısa süreli durdurma cezası ile cezalandırılmaktadır.

konular arasında yer almaktadır. Tüzükte amir ve üstlerin otoritesi ve düzenin sağlanmasındaki rolü sorgulamaz olarak yorumlanmaktadır (Gönen vd., 2013:57). Toplumun ihtiyaçlarına odaklanan, bireye ve halka hizmet eden ve görevlerini halkın ihtiyaçlarına göre düzenleyen bir polis gücü demokratiktir. Otoriter liderliğin olduğu yerde, üst, astın görev bilincine sahip olmasını istemezken, astın görevi üstünü memnun etmek olarak gözükmektedir (Kertes ve Szikinger, 2007:42). Bu anlayış polis memurlarının ve alt rütbedeki personelin görev anlayışını etkileyebilmekte, günü kurtarmaya çalışan, göreve odaklanmakta zorlanan, demokratik davranma bilinci yeterince gelişmemiş, kendini ifade etmekte zorlanan, yönetime katılma anlayışı; “ben bilmem amirim bilir” şeklinde gelişmiş personel kitlesinin oluşmasına etki etmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Tüzükte, Uyarma cezasını gerektiren disiplin suçlarında 1, Kınamada 2, Aylık Kesimi cezası içerisinde, 1-3 günlük için 5, 4-10 günlük için 2, KİD cezası içerisinde 4 ay için 3, 6 ay için 2, 10 ay için 1, 12 ay için 1, 20 ay için 1, 24 ay için 1, MÇ’de 16 adet olmak üzere toplam 35 adet disiplin suçu doğrudan polislik mesleğiyle ilgili olarak gözükmektedir (EÖDT). Diğer disiplin suçlarının çoğu diğer devlet memurların işleyebileceği suçlardandır.

VI. DMK’YA GÖRE KARŞILAŞTIRMA

DMK, kurum idarelerine, kendi personeline yönelik disiplin suç ve cezalarının belirlenmesinde genel çerçeve sunmaktadır. Kanunların altında yer alan disiplin tüzük ve yönetmeliklerinde, bu çerçeveye aykırı suç ve cezanın olmaması gerekir. Kurumların farklı disiplin suç ve cezaları belirleyebileceği (DMK, 125) açıklanmışken, bu yetkiye dayanarak EÖDT’ye, birçok madde eklendiği şeklinde bir izlenim bulunmaktadır.

Çoğu kurum; kendi personeli için ayrıca disiplin suçları belirlememekte, DMK’da yer alan disiplin suçlarını -mesleklerin özel alanları olarak kabul edilen durumlar hariç- kendi personeli için yeterli görmektedir (Karahanoğulları, 1999:59). EÖDT’nin, kısmi farklılıkları kabul edilebilir olsa da, bariz farklılıkların olması doğal karşılanmamalıdır. Öyle olsaydı DMK’da, polisler için ayrı başlıkta disiplin suçları öngörülürdü. EÖDT’nin, DMK’ya göre aynı neviden suçlar için daha ağır cezalar içermesi, polisler aleyhine eşitliği bozan hukuki bir durumu karşımıza çıkarmaktadır. Verilen cezaların idari mahkemelerden iptal edilme oranlarıyla ilgili Yeler; bir ilde, disiplin kurullarınca verilen kararlara karşı iptal talebiyle açılan 319 davanın %43,5’nin idare aleyhine bozulduğu, bu itirazların genellikle hukuk bilgisi bulunmayan personel tarafından açıldığını, hukuk bilgisine sahip kişilerce açılan davalarda iptal edilme oranlarının % 80’lere ulaştığını ifade etmektedir (2014).

DMK'da, görev mahallinden erken ayrılma ve terketme (Md:125/1A-a) suçu uyarmayla cezalandırılırken; EÖDT'de görev yerinden erken ayrılmak ve görev mahallini terk etmek fiili ayrı ayrı suç olarak kabul edilmemiş, her iki durumda görev yerinden ayrılma olarak kabul edilerek, memur hakkında 24 ay süreli KİD, zararın derecesine göre MÇ cezası verilebileceği kabul edilmiştir (EÖDT, Md:11). Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek (Md:125/1A-a) suçu uyarma cezası ile cezalandırılırken, tüzükte bu suç öngörülmemiş, bunun yerine 24 saate kadar göreve gelmemek şeklinde bir suç öngörülerek, üç günlüğe kadar maaş kesme cezası kabul edilmiştir (EÖDT, Md:5/A-9).

DMK'da, usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak (Md:125/1A-d) uyarmayla cezalandırılırken, tüzükte iki kısma ayrılarak, zorunluluk olmadan rütbe sırasına uymayarak başvuruda bulunmak (EÖDT, Md:4/1-3) şeklinde bir suç olarak kabul edilmiş ve kınamayla cezalandırılmıştır. Ayrıca şikayette bulunmak suçu, astlarını, aynı rütbedeki arkadaşlarını, üstlerini ya da amirlerini haksız yere şikayet etmek (EÖDT, Md:6/1-A9) suçu olarak kabul edilmiş ve 4 ay kısa süreli KİD cezası öngörülmüştür.

DMK'da, eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek (Md:125/1B-b) kınamayla, memurun kendisi için mal bildiriminde süresi içerisinde bulunmamayı 1-3 yıl arasında değişen KİD'le (Md:125/1D-j) cezalandırılmaktadır. Polisler için eş, çocuk ve memurun kendisi için bir ayırım yapılmamış ve her halükarda mal bildiriminde bulunmama (EÖDT, Md:7/1A-4) 12 ay uzun süreli KİD'le cezalandırılmıştır.

DMK'da, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak (Md:125/1B-d) suçu kınamayla cezalandırılırken, tüzükte, hizmet dışında resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak (EÖDT, Md:6/1B-5) olarak kabul edilmiş ve 6 ay kısa süreli KİD cezası kabul görmüştür.

DMK'da, hizmet içinde devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak (Md:125/1C-ı) suçu aylıktan kesmeyle cezalandırılırken, tüzükte hizmet içinde resmi sıfatının gerektirdiği saygınlığı ve güven duygusunu sarsacak eylem ve davranışlarda bulunmak (EÖDT, Md:7/1B-1) olarak kabul edilmiş ve 16 ay süreli KİD cezası öngörülmüştür.

DMK'da, borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak (Md:125/1B-k) suçu kınamayla cezalandırılırken, tüzükte borçlanıp ödememeyi alışkanlık haline getirmek (EÖDT, Md:6/1C-2)

şeklinde düzenlenerek geniş tutulmuş ve 10 ay kısa süreli KİD cezası öngörülmüştür.

DMK'da göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek (Md:125/1D-a) suçu KİD'le cezalandırılırken, tüzükte bu suça iki farklı durumda ceza verilebileceği açıklanmıştır. Dairede veya görevli bulunduğu sırada içki içmek veya içilmesine göz yummak ve göreve sarhoş veya içki içtiği belli olacak biçimde gelmek şeklinde açıklanmış (EÖDT, Md:17-18) ve MÇ cezası öngörülmüştür.

DMK'da, yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek kınamayla cezalandırılırken (Md:125/1B-m), tüzükte aynı suç için (EÖDT, Md:6/1C-3) 10 ay kısa süreli KİD cezası öngörülmüştür.

“Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak”, “gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek”, “ticaret yapmak veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak”, “görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak”, “açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak”, “amirine, maiyetindekileri -iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları şeklinde suçlarda bulunmakta ancak bu öznelere karşı işlenen bu suçlar başka bir ceza ile cezalandırılmaktadır- tehdit etmek, “diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek”, “verilen görev ve emirleri kasten yapmamak”, “herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak” (Md:125/1D-c,f, h, ı, k, l, m, n, o) suçları KİD cezası ile cezalandırılırken, tüzükte polisler için bu suçların karşılığı olan suçlar (EÖDT, Md:8/1-1, 5, 7, 12, 13, 29, 30, 41 ve Md:10) MÇ cezasıyla cezalandırılmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Tüzüğün ağır hükümler içermesinin nedeni, yürürlüğe girdiği tarihte ülkenin geçirdiği sıkıntılı dönem ve polisin denetim altına alınma düşüncesinin baskın olmasıdır. Cebiroğlu'da, tüzüğün çıktığı tarihte, ülkenin sosyo-kültürel ve siyasal alanda buhranlı dönemden geçtiğini, kamu görevlilerinin tarafı davrandıklarını, EÖDT'deki disiplin cezalarının o dönem için kabul edilebilir olduğunu; günümüz için anti-demokratik, anayasa ve evrensel hukuka aykırı ve günümüz şartlarında ihtiyaca cevap vermeyen bir düzenleme olduğunu ve

kaldırılması veya iptal edilmesini önermekte, Danıştay'a dava açılması halinde, iptal olmaya mahkûm bir mevzuat olarak kabul etmektedir (2012).

EÖDT'nin, Danıştay'ın incelemesinden geçtiğini düşündüğünde, o günün şartlarına göre yeterli incelenmediği veya iptal davası açılrsa bile DMK'ya aykırı olan maddelerinin iptal edilmeyeceği düşünülebilir. Danıştay'ın, tüzük ve yönetmeliklerle getirilen hükümlerden doğan uyumsuzlukları denetlediği, kanunla düzenleme konusunda, disiplin suç ve cezası öngören tüzük ve yönetmeliğin dayanağını aldığı kanunun, bu gibi hususların düzenlenmesini tüzük ve yönetmeliklere bırakıp bırakmadığına –ki ETK'da bu durum düzenlenmiştir (Md:83)- baktığı ifade edilmektedir (Kaya, 2005:66). Ancak kanunla verilen bu yetkinin -EÖDT hazırlanırken- disiplin suçlarını belirleme yetkisini aştığını, ayrıca DMK'da aynı suça verilen cezadan farklı cezaların belirlenerek kullanıldığı görülmektedir.

Baskıcılık, cezalandırıcılık ve ölçülülük yönünden tartışmalı olan EÖDT'nin, 35 senelik süre içerisinde aynı mantıkla yürürlükte kalması, ağır hükümlerle üç defa yenilenmesi, insancıl, demokratik ve çağdaş personel yönetimi ilkelerini barındıran yeni bir tüzüğün oluşturulmasına yönelik kapsamlı faaliyetin gerçekleşmemesi düşündürücü bir politikadır. Tüzüğün değiştirilmesine yönelik haberler basında yer almış, henüz bir çalışma ortaya çıkmamıştır (BUGÜN GAZETESİ, 2014).

Kurumda suçların ve cezaların azaltılmasına yönelik ne tür bir çalışma yapıldığı ayrıca bir araştırma konusudur. Kurum içerisinde disiplin cezalarının oranı, nitelikleri ve ceza alan personelin özellikleri üzerinde, personel bilgi sisteminde üzerinde yapılan bir çalışmada; personelin eğitim seviyesi arttıkça ve personele verilen sicil notlarının yüksek olması durumunda disiplin cezası alma oranının düştüğü, yine hizmet içi eğitimlerde yer alan personelin artan motivasyonla beraber disiplin cezası oranında düşmeye neden olduğu tespit edilmiştir (Cingiz vd., 2010). Baycan'ın polis memurlarının disiplin sorununa ilişkin önerisi, polislerin üst rütbelere yükselmesini sağlayacak mekanizmanın oluşturulması ve geliştirilmesi olmaktadır (2014). Ancak kurumdaki yapısal değişimlerin yetmeyeceği, personel disiplin politikasının gözden geçirilmesi ve EÖDT'nin değiştirilmesi gerektiği söylenebilir.

EÖDT'de polislik mesleğine hassasiyetlerine yönelik bir düzenleme yapılması halinde; kurumda sivil-resmi üniformayla çalışan, adli veya idari görev yapan, devriye hizmetlerinde veya iç hizmetlerde çalışan, eğitim kurumlarında çalışan, gizlilik derecesi önemli, dinleme faaliyetlerinde bulunan birimlerde çalışan, Çevik Kuvvet gibi toplu çalışan polisler için ayrı disiplin suçları ve cezaları belirlenebilir ve yoruma açık maddeler net olarak tanımlanabilir. Ayrıca EÖDT'nin, uygulanmasında askeriyedeki gibi ayrı kanun ve yargılama usulünün oluşturulması gerekebilir.

Böyle bir disiplin tüzüğünde, personelin tüm yaşantısının baskı altına alınması, mobbing uygulamalarının yaşanma ihtimali yüksektir. Psikolojik baskılar insan hakları ihlali olarak kabul edilmelidir. Kendi personeline insan hakları yönünden eksik davranan bir kurumun çalışanları olarak polislerin, vatandaşların haklarına ne derecede özen gösterebileceği araştırılması gereken bir konudur. Nitekim EÖDT'nin polislerce sıklıkla eleştirildiği, birçok sorununun kaynağı olarak görüldüğü, adil ve eşit şekilde yeniden hazırlanması ve uygulanması konusunda beklentilerin olduğu sosyal medyada yer almaktadır (POLİSHABER, 2014). En korkuncu, polis intiharların en büyük sebebi olarak görülmektedir (Arman, 2014). Çalışanlarınca bu derece şikâyet edilen başka bir meslek disiplin mevzuatının olmadığı kesinlikle söylenilebilir.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, B., (2002), "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamun Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar" *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:4, S:1-2, ss. 240-260.
- ARMAN, A., (2014), "Emniyet'te Reform İsteyen Polisler Anlatmaya Devam Ediyor", <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/23734667.asp> (15.11.2014).
- BAŞA, Ş., YILMAZ, M., (2014), "Maddi Ceza Hukuku ile Ceza Yargılama Hukuku İlkelerinin, Disiplin Hukukunda Uygulanıp Uygulanamayacağı; Bu Konuda Ortaya Çıkan Sorunlar ve Çözüm Yolları" www.mulkiyeteftis.gov.tr (12.06.2014).
- BAYCAN, C., (2014), "Polis Memurları Rütbe Yükselme Sistemi", http://www.pa.edu.tr/APP_DOCUMENTS/D478B2AD-3813-4555-9629-6332F8CF8D33/cms_statik/dergi/2005/2/51-68.pdf (12.11.2014).
- BİLGİN, İ., KÖKSAL, F. (2014), "657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Disiplin Hükümleri ve Uygulaması", <http://web.ogm.gov.tr/birimler/merkez/teftis/Dokumanlar/657.pdf> (11.11.2014).
- BUGÜN GAZETESİ. (2014), "Polise Ahlâk Ayarı: Emniyet Teşkilatında Meslekten Atılma Kriterlerine AB Ayarı Yapıldı", <http://yasam.bugun.com.tr/polise-ahlak-ayari-haberi/127474> (21.06.2014).
- CEBİROĞLU, S., (2012), "Pozitif Hukukumuzda 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 82, 83, 84. ve Ek-9. Maddelerinin Yeri ve Söz Konusu Maddelere İstinaden Çıkarılan 23.03.1979 Tarihli Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü'nün Durumu", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C:15, S:15, ss. 281-289.
- CİNGİZ, A. İ., BÜKER S. ve TETİK, S., (2010), Emniyet Teşkilatında İdari Ceza Alan Personel Profiline Belirlenmesi, *Polis Teşkilatında İnsan Kaynakları Yönetimi içinde*, Editörler: Hasan Hüseyin ÇEVİK, Muammer BUCAK, Orhan Filiz, ss. 421-440, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.
- ÇEVİK, H. H., (2006), "Örgüt Teorileri ve Polis Teşkilatı", *Türk İdare Dergisi*, ss.139-162.
- DOLU, O., (2011), Suç Teorileri: Teori, Araştırma ve Uygulamada Kriminoloji, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DURMUŞ, A. A., (2011), Disiplin Hukuku, Polis Akademisi Yayınları: Ankara.

- EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, (2013), *2012 Yılı Faaliyet Raporu*, EGM Yayınları, Ankara.
- FINDIKLI R. (2000). “Polis Mesleğinin Özellikleri ve Mesleki Kimlik Olgusu”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 2, S: 5-6, ss. 1-16.
- GÖKSU, T., (2002), “Türkiye’de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı”, *Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis*, (Ed.) Hasan H. Çevik ve Turgut Göksu, Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss. 69-90.
- GÖZLER, K., (2002), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, Bursa.
- GÖNEN, Z., BERKSOY, B., BAŞER, Z. ve UÇUM, M., (2013), *Polis Yasalarının Ruhu: Mevzuatta Söylemler, Araçlar ve Zihniyet*, TESEV Yayınları: İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., TAN, T., (2008), *İdare Hukuku*, Cilt:1, Genel Esaslar, Turhan Kitapevi: Ankara.
- KARA, S., (2014), “Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü Hukuken Yok Hükümdedir”, <http://www.pmdg.com.tr/172-emniyet-disiplin-tuzugu-hukuken-yok-hukumdedir.html> (29.06.2014).
- KARAHANOĞULLARI, O., (1999), ‘Memur Disiplin Hukukun Niteliği ve İlkeleri’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:8, S:3, ss. 55-77.
- KAYA, C., (2005), “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:38, S:2, ss. 61-87.
- KERTESZ, I., SZIKINGER, I., (2007), “Değişen Kültür Kalıpları ve Geçiş Sürecindeki Bir Toplumda Polis Teşkilatı: Macaristan Örneği”, *Avrupa Konseyi Suç Sorunları Komitesi 12. Kriminoloji Kongresi*, (Çev. Zeliha Yıldız), Ankara: EGM Yayınları, ss. 33-55.
- KOCA, M., (2012), ‘Kolluk Mensuplarının Disiplin Uygulaması’, *İdarecinin Sesi Dergisi*, S:150, ss. 44-49.
- ÖRÜCÜ, E., (1966), “Disiplin Cezaları 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Sistemi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C:32, S:2-4, ss. 782-823.
- POLİSHABER. (2014), “Polis Sorunlarına Çözüm Arıyor”, <http://www.polishaber.net/polisler-sorunlarina-cozum-istiyor-11891h.htm> (19.11.2014).
- TRTTÜRK. (2014), “Emniyet’ten 495 İhraç”, <http://www.trtturk.com/haber/emniyetten-495-ihrac.html> (27.10.2014).
- UĞUZ, Hülya Ekşi, (2010), “İngiliz Kamu Personel Yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme Ve Disipline İlişkin Düzenlemeler”, *Sayıştay Dergisi*, S:78, ss. 129-148.
- WEBER, M., (1987), *Sosyoloji Yazıları*, (Çev.) Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- YELER, M., (2014), “Disiplin Suçu Ve Disiplin Tüzüğü’nün Uygulaması”, <http://www.cagipolisi.com.tr/disiplin-sucu-ve-disiplin-tuzugunun-uygulamasi/>, (02.10.2014).
- YÜCE, T. T., (1994), “Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu açıdan Tahlili”, *Danıştay Dergisi*, S.88, ss. 5-14.
- YÜKSEL, Ö., (1997) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Volkan Matbaacılık.