

TÜRKİYE’DE “DEVLET MEMURU” VE İTALYA’DA “DIPENDENTI PUBBLICI’NİN” DİSİPLİN YÖNETİMİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

*A Comparative Analysis of Discipline Management of “Devlet Memuru”
in Türkiye and “Dipendenti Pubblici” in Italy*

Şahap KAYMAK*

Kamil Ufuk BİLGİN**

Özet

Kurum içi hiyerarşinin sağlanması ve etkin bir kamu personel yönetim sisteminin oluşturulması için iyi kurgulanmış bir disiplin yönetimine ihtiyaç vardır. Bunun için kamu personeline sağlanacak güvence mekanizmalarından disiplin yönetimi ilkelerine kadar geniş bir hukuksal yapının oluşturulması gerekmektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacı, aynı coğrafyada bulunan ve ortak özellikleri olan Türkiye ile İtalya’daki disiplin yönetimini karşılaştırmalı olarak incelemektir. Türkiye’de “Devlet Memurları”na uygulanan disiplin yönetimi, 1965 yılında çıkarılan Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. İtalya’da ise, “Dipendenti Pubblici”nin disiplin yönetimi kanun, yönetmelik ve toplu sözleşmeler çerçevesinde şekillenmiştir. Buna göre, Türkiye’de ve İtalya’da güncelliğini koruyan kamu personel disiplin yönetimi ilkeler, disiplin süreci ile disiplin suç ve cezaları kapsamında inceleme konusu yapılmıştır. Ayrıca, istatistiki verilerden de yararlanılarak disiplin yönetimlerinin anlaşılmasına katkı sağlanmıştır. Her iki ülkedeki kamu yönetimi sisteminin yapısal farklılığı, disiplin yönetimlerinin kurgulanmasında etkisini göstermektedir. Bu farklılığın, salt bir nedenden kaynaklandığı düşünülmemelidir. Çünkü, ülkelerin kamu yönetimlerinin gelişimini ve değişimini etkileyen birden çok etkenin var olduğu bilinmektedir. Çalışmada, her iki ülke kamu personeli disiplin yönetimi yönünden karşılaştırıldıktan sonra, hukuk ve uygulama açısından da çeşitli bulgular saptanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Disiplin, Disiplin yönetimi, Türkiye’de Devlet memuru disiplini, İtalya’da Dipendenti Pubblici Disiplini.

Abstract

Ensuring internal hierarchy and establishing an effective public management system are based on well-constructed discipline management. For this, it is necessary to establish a wide legal structure, from the assurance mechanisms to be provided to public personnel, to the principles of disciplinary management. In this context, the aim of the study is to comparatively examine the disciplinary management in Türkiye and Italy, which are located in the same geography

➤ Bu makale Etik Kurul iznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee permission.

➤ Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 21.12.2022

➤ Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 28.09.2023

* Anayasa Mahkemesi Raportörü, sahapkaymak@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8222-2472>.

** Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, kamil.bilgin@hbv.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-5715-5466>.



and have common features. Disciplinary management applied to “Devlet memuru” in Türkiye was regulated by the Civil Servants Law enacted in 1965. “Dipendenti Pubblici” In Italy, disciplinary management has been shaped within the framework of laws, regulations and collective agreements. Accordingly, public personnel discipline management principles, which are up-to-date in Türkiye and Italy, are examined within the scope of disciplinary process and disciplinary offenses and penalties. In addition, by making use of statistical data, it contributed to the understanding of disciplinary management. The structural difference of the public administration system in both countries shows its effect in the construction of disciplinary administrations. This difference should not be thought of as a mere cause. Because it is known that there are multiple factors that affect the development and change of public administrations of countries. In the study, after the two countries were compared in terms of public personnel discipline management, various findings were determined in terms of law and practice.

Keywords: Discipline, Discipline management, Devlet memuru discipline in Türkiye, Dipendenti Pubblici discipline in Italy.

GİRİŞ

Disiplin, kısaca personelin kurumca belirlenen iş ve yönetim kurallarına uymasının sağlanmasıdır.¹ Disiplin, ödül veya ceza yoluyla personel davranışlarının yönlendirilmesidir.² Disiplini, bir taraftan personelin kurum düzenine aykırı davranışlarından dolayı tâbi olunan yaptırımlar³ olarak tanımlarken; diğer taraftan da memurların amirlerinin keyfi hareketlerinden kurtulmak ve buna karşı bir güvence hakkı⁴ gibi görülmesi de söz konusudur. Disiplinden amaçlanan ise, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaktır.⁵ Bunun için disiplinin yönetilmesi gerekmektedir. Çünkü personel yönetimi işlevlerinden biri olan disiplin yönetimi, kurum içi çalışma ortamının verimli, etkili ve barışçıl geçmesini sağlamak üzere getirilmiş kurallar ile bunlara uyulmasını sağlamak üzere getirilmiş cezaların uygulanması sürecidir.⁶

Esas olarak üç temel aşamadan oluşması gereken disiplin yönetim sürecinin, başarıyla yürütülebilmesi için ilk iki aşamada disiplin kurallarının ve disiplin cezalarının önceden oluşturulması; sonra da kurallara uymayanların belirlenmesi ve kendilerine gerekli cezaların verilmesi gerekmektedir.⁷ Bu aşamaların etkin yönetimi ise, disiplin yönetiminde uyulması gereken şu ilkelere bağlıdır:⁸

Disiplin kuralları (DK) işe yönelik belirlenmelidir;

- DK, sık değiştirilmemelidir;
- DK, personele gereği ve önemi açıklanmalı ve benimsetilmelidir;

¹ Donald E. Klinger, *Public Personnel Management* (Prentice-Hall 1980) 382.

² Edwin B. Flippo, *Principles of Personnel Management* (McGraw-Hill 1976) 397.

³ Cahit Tutum, *Personel Yönetimi* (Todaie 1979) 188.

⁴ Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi* (Ekin 2010) 270.

⁵ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli* (İmge 2005) 300.

⁶ Kamil Ufuk Bilgin, *Kamu Personel Yönetimi* (İmaj 1997) 111.

⁷ Bilgin, ‘İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Personel Sistemi’ in F Kartal (eds), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (Todaie 2015) (n 7) 221-240.

⁸ Bilgin, *Kamu Performans Yönetimi* (Todaie 2004) (n 7) 103.

- DK, uyulmaması sonuçları ve disiplin cezaları (DC) personele anlatılmalıdır;
- DC, personelin disiplin kurallarına uymasına ilişkin her türlü önleme karşın dikkatsizliği, kusuru veya kasıtle, olumsuz tutum ve davranışları için son çare olarak verilmelidir;
- DC, personelin aynı kuralı tekrar ihlâli hâlinde artırılmalıdır;
- DC, personelin savunması alınmadan verilmemelidir;
- DC, sonrasında personele itiraz ve dava açma hakkı devam etmelidir.

Disiplin yönetiminde personelin disiplin kurallarına tam olarak uyması için uygulamada bir cezasız, iki de cezalı yöntem bulunmaktadır.⁹ Genellikle disiplin ve ceza birlikte anılmakla birlikte, ilk yöntem “Cezasız-Önleyici Disiplin Yöntemi”dir. İnsan kaynakları yönetimi çağdaş anlayışına uygun olarak, personelin kurallara uyması için disiplinsizlik suç değil sorundur, bu nedenle kuruma ve personele ilişkin sorunların çözülmesi; ceza yerine, uyum sağlama; kuralları duyurma ve benimsetme, hatta kuralları birlikte belirleme; ödüllendirme dâhil çeşitli önlemler alınması yoluyla gerçekleştirilebilen bu yöntemde, cezasız ve proaktif bir yönetim çabası mevcuttur. Daha çok özel sektörde görülen ikinci yöntem, “Sıcak Soba Cezalı Disiplin Yöntemi”dir. Personel burada disiplin kurallara uymaması hâlinde uyarılmakta, sorunları varsa çözümlenmesi çalışılmakta; ancak her şeye karşın disiplinsizlik devam ediyorsa, personele tek en büyük ceza verilmekte ve işten çıkarılmaktadır.

Disiplin yönetimindeki üçüncü yöntem ise, dünyada en çok başvurulan “Kademeli Cezalı Disiplin Yöntemi”dir. Buna göre yöntem, farklı durumlar için farklı cezaları içermekte; aynı/benzer olumsuz davranışların tekrarı hâlinde cezanın ağırlaştırılması gerekmektedir. Türkiye, İtalya ve diğer pek çok ülkede uygulanan yöntem de budur. Çünkü, olabildiğince personelin olumsuz tüm tutum ve davranışları için ve tekrarına uygun, adil cezalar verilebilmekte; personel dikkatsizlik sonucu basit kuralsızlıkları için uyarılmakta; kusurlu davranışları olması hâlinde kısmen daha ağır cezalar verilmekte; ancak personelin disiplin kurallarına kasıtlı olarak uymaması ve kurumun iş yönetimini zor durumda bırakması hâlinde görevine son verilmesi söz konusu olmaktadır.

Disiplin yönetiminde başarı için en uygun yöntemin seçilmesi ve ilkelere uyulması gerekmekte; ancak esas amacın personele ceza vermek değil, iş başarısı ve çalışma barışının sağlanması olduğu unutulmamalıdır. Her şeye rağmen disiplin cezası vermek gerekiyorsa, personele bu ceza öncesi savunma hakkı; ceza sonrası ise itiraz ve dava açma hakkı verilmesi hukukun temel alındığının göstergesi sayılmalıdır.

Oniki hizmet sınıfından oluşan Türk Kamu Personel Yönetim Sisteminde,¹⁰ disiplin yönetim ilke, kural ve cezalar ile işleyiş sürecini içeren kanun, 14.07.1965

⁹ Ramazan Geylan, *Personel Yönetimi* (Met 1993) 7.

¹⁰ Bilgin (n 7) and Esra Nur Tuğan, *Türk Kamu Personel Yönetim Sistemi* (Akademisyen 2021).



tarikh ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)’dur. Kanun, Türkiye’de Devlet memurlarının hakları, yükümlülükleri, yasakları, disiplin yönetimi gibi konuları düzenleyen temel kanun niteliğindedir.

DMK kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan Devlet memurlarının, çalıştıkları kurumun mevzuatında disiplin hükümlerine yer verilmemişse veya disiplin hükümleri bulunmakla birlikte fiilin karşılığında uygulanması gereken yaptırım düzenlenmemişse, DMK’nın disiplin hükümleri uygulama alanı bulmaktadır. DMK kapsamında yer almayan kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personele ise, ancak çalıştıkları kurumun mevzuatında atıf varsa DMK’nın ilgili hükümleri uygulanmaktadır.¹¹ Diğer taraftan hâkim ve savcılar, üniversite öğretim üyeleri, askeri personel ve emniyet teşkilatı mensupları gibi bazı meslek personeli, disiplin yönetimi için kendi kurumları özel kanunlara tâbidir.

İtalya’da ise, 1908 yılından bu yana genel bir disiplin yönetimi bulunmaktadır. Hâlen yürürlükte olan kamu idarelerinin teşkilat ve işleyişine ilişkin 30.03.2001 tarih ve 165 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’de disiplin hükümlerine yer verilmiştir. KHK’da düzenlenen disiplin sistemi kamuda istihdam edilen personele yönelik olması itibarıyla özel sektördeki istihdam ilişkilerine uygulanan disiplin kurallarından ayrılmaktadır. 1990’lı yıllarla birlikte kamuda istihdamın artık sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilmesinin sonucunda toplu sözleşmelerde disiplin hükümleri yer almış ve KHK’da aksine bir hüküm bulunmadıkça, Medeni Kanun ve diğer özel sektör istihdamına yönelik kanunlarda bulunan disiplin hükümlerinin uygulanması mümkün hâle gelmiştir. Toplu sözleşmeler ile belirlenen disiplin hükümlerine tâbi olmayıp, ilgili kanunlarda öngörülen ve idarenin tek taraflı tesis ettiği işlemlerle hakkında disiplin cezası uygulanan hâkim ve savcılar ile akademisyenler, valiler, kamu avukatları, askeri personel ve diplomatlar gibi kamu hukuku kapsamında personel de bulunmaktadır.¹² Bununla birlikte, İtalya’da *Dipendenti Pubblici*’nin kamu istihdam ilişkisi çerçevesinde uyması gereken yükümlülükler ile bu yükümlülüklere aykırı hareket etmesi hâlinde uygulanacak yaptırımlar 16.04.2013 tarih ve 62 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³ (CBK) ve toplu sözleşmelerde de düzenlenmiştir.

Öte yandan, KHK’nın 54. maddesinin 5. fıkrası uyarınca her kamu idaresinin organizasyon yapısına göre belirlediği davranış kodları da bulunmaktadır.¹⁴

¹¹ Zehreddin Aslan and Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması* (Seçkin 2020) 54-55.

¹² Bernardo Giorgio Mattarella, *Lezioni Di Diritto Amministrativo* (G. Giappichelli Editore 2018) 120-121.

¹³ 30.03.2001 tarih ve 165 sayılı KHK’nın 54. maddesi uyarınca memurların davranış kurallarına ilişkin düzenleme olarak da adlandırılmaktadır.

¹⁴ Bu doğrultuda, Kamu İdarelerinin Değerlendirilmesi, Şeffaflığı ve Bütünlüğü Komisyonu (CIVIT) tarafından kurum bazında ya da yönetim biçimlerine özgü standart ölçütler ve uygulama rehberleri hazırlanacağı da vurgulanmıştır.

Çalışmada, Akdeniz Havzasında yer alan ve birçok ortak noktası bulunan her iki ülkenin disiplin yönetimleri, Türk kamu personeli “*Devlet Memuru*” ile İtalya kamu personeli “*Dipendenti Pubblici*” üzerinden karşılaştırılacaktır. Öğretide bu kapsamda bilimsel bir çalışma bulunmaması ve günümüzde gerek kamu kurum ve kuruluşları, gerekse kamu personeli açısından son derece önem arz eden disiplin yönetiminin karşılaştırılması olarak incelenmesi gerekliliği, çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır.

I. TÜRKİYE’DE DİSİPLİN YÖNETİMİNE HÂKİM OLAN İLKELER

Türkiye’de kamu personeli disiplin yönetimi, kamu hizmetlerinin eksiksiz ve doğru bir şekilde yerine getirilmesi için Devlet memurlarının kanunlar çerçevesinde görevlerini yapmalarını ve yükümlülüklerine riayet etmesini amaçlayan bir sistemdir. Buna göre Türkiye’de Devlet memurları disiplin yönetiminin belli başlı ilkeleri bulunmaktadır. Ceza hukukuna özgü ilkelere yararlanılarak, yargı kararlarıyla kabul edilen bu ilkeler şu şekilde sayılabilir.¹⁵

Kanunilik İlkesi: Kanunilik ilkesinin disiplin hukukunda uygulanabilirliğine ilişkin öğretide üç farklı görüşten söz edilmektedir. İlk görüşe göre, Anayasa’nın 38. maddesinde yer alan suçta ve cezada kanunilik ilkesi gereğince disiplin cezasını gerektiren fiil ve karşılığında uygulanacak yaptırım kanunla düzenlenmelidir. Yine, Anayasa’nın 128. maddesinde kanunla yapılması belirtilen memurlar ve diğer kamu görevlilerinin “diğer özlük işleri”nin disiplin suç ve cezalarını da içerdiği ileri sürülmektedir. Diğer bir görüşe göre, belli meslek gruplarının görev yaptıkları kurumun yazılı kurallar hiyerarşisine uymalarının amaçlandığı disiplin hukukunda kanunilik ilkesi geçerli değildir. Son görüşe göre ise, kanunilik ilkesinin disiplin cezaları yönünden uygulanabileceği, ancak değişen ve kapsamı gün geçtikçe genişleyen kamu hizmeti kavramı çerçevesinde ceza verilmesine sebebiyet teşkil edecek fiillerin tahdidî olarak kanunla düzenlenmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir.¹⁶

Bu ilke uyarınca, disiplin cezaları kanunla düzenlenmesi gerektiğinden dolayı kıyas yasağı bulunmaktadır. “*Nulla poena sine lege*” olarak da adlandırılan kanunilik ilkesi, yargı içtihatlarıyla geliştirildiğinden kanun koyucu disiplin cezalarının yönetmelikle düzenlenmesine yönelik yasal değişiklikler yapabilir.¹⁷ Ancak, Yüce’ye göre, DMK’nın 125. maddesinde kıyas yoluyla disiplin cezası verilebileceğinin öngörülmesi kanunilik ilkesinin geçerliliğini tartışmalı hâle getirmiştir.¹⁸

¹⁵ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Seçkin 2022) 502-504; Selman Sacit Boz, ‘Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler’ (2017) 25(2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-41.

¹⁶ Disiplin hukukunda kanunilik ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak temel görüşleri aktaran Cemil Kaya, ‘Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler’ (2005) 38(2) Amme İdaresi Dergisi 64.

¹⁷ Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt-II* (Ekin 2019) 777.

¹⁸ Turhan Tufan Yüce, ‘Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açından Tahlili’ (1994) 88 Danıştay Dergisi 8.



Akyılmaz, Sezginer ve Kaya’ya göre de, hem fiil hem de disiplin cezası bakımından kanunilik ilkesine kıyas yoluyla istisna oluşturulmamalıdır. Bu görüşün temelinde, ceza hukuku genel ilkelerinin disiplin hukukunda uygulanması gerektiği düşüncesi yatmaktadır.¹⁹ Öğretideki genel kabul ise, disiplin suçları yönünden kıyasın mümkün olmadığı yönündedir.²⁰ Nitekim, Danıştay verdiği bir kararda, ilgilinin fiili tecavüzde bulunduğu kişinin kendisiyle eşdeğer görevde çalışan başka bir personel olduğu, oysa Devlet memurluğundan çıkarma cezasının “amirlerine”, “maiyetindekilere” ve “iş sahiplerine” karşı gerçekleştirilen fiili tecavüzün vuku bulmasında uygulanabileceği, fiilin tipiklik unsurunun gerçekleşmediği, dolayısıyla kıyas yasağına aykırı davranılmak suretiyle verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu belirtmiştir.²¹

Anayasa Mahkemesi (AYM) hukukî belirlilik ve öngörülebilirlik ilkeleri çerçevesinde disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiğini belirterek, muhataplarınca bilinebilirliğini sağlamaktadır.²² Örneğin, emniyet personeline disiplin cezası verilmesini gerektiren fiiller ile bu fiiller karşılığında uygulanacak ceza miktarının tüzükle belirleneceğini kurala bağlayan 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 83. maddesi, Anayasa’ya aykırı olduğu iddiasıyla yapılan somut norm denetimi neticesinde, disiplin suçlarıyla ilgili genel çerçeve belirlenmediği gerekçesiyle AYM tarafından anayasaya aykırı bulunmuştur.²³

Kanunilik ilkesine ilişkin Danıştay’ın görüşü ise, hem disiplin suçlarının hem de disiplin cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiği yönündedir. Buna göre, Anayasa’nın 38. maddesindeki suçta ve cezada kanunilik ilkesi ile 128. maddesindeki kanuni düzenleme ilkesi gereğince düzenleyici işlemlerle disiplin cezasını gerektiren fiil veya davranışlar ile disiplin cezaları belirlenemez.²⁴

Ölçülülük İlkesi: DMK’da disiplin cezaları tahdidî olarak sayıldığı ve bu cezaların hangi fiil veya davranışlar karşılığında uygulanacağı belirlendiği için disiplin cezalarında esasen ölçülülük ilkesi yönünden bir tartışma bulunmamaktadır.²⁵ Bu ilkeye göre, fiil ile ceza arasında mâkul bir denge bulunmasından hareketle, fiilin işlenmesine neden olan etkenlerden, Devlet memurunun iradi olarak hareket edip etmediğine kadar çeşitli unsurlar dikkate alınmalıdır. Ölçülülük ilkesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) karar-

¹⁹ Bahtiyar Akyılmaz and Murat Sezginer and Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Seçkin 2023) 748.

²⁰ Nur Kaman, ‘Disiplin Soruşturması, Ceza Soruşturması, Görevden Uzaklaştırma’ in T. Yıldırım (eds), *İdare Hukuku* (Oniki Levha 2022) 316.

²¹ Danıştay 12 D, E 2021/431 K 2023/1032, 09.03.2023.

²² Şahap Kaymak, ‘İdarî Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi’ (Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2021) 43.

²³ Anayasa Mahkemesi, E 2015/85 K 2016/3, 13.01.2016.

²⁴ Danıştay 12 D, E 2020/474 K 2023/365, 07.02.2023; E 2019/5233 K 2023/646, 16.02.2023.

²⁵ Gözler, (n 17) 779.

larıyla Alman hukuku vasıtasıyla Avrupa hukukuna teşmil edilmiş olup, ülkemizde 1982 Anayasasıyla Türk hukukuna girmiştir.²⁶

Danıştay kararlarında ölçülülük ilkesi yerine dolaylı olarak adil denge, adil bir oran, adil nisbet, gerekli denge ve fiil ve ceza arasında uyum ibareleri kullanılmaktadır.²⁷ Adil denge kavramını kullandığı bir kararında Danıştay, söz konusu denge kurulurken, olayın oluş biçimi, ilgilinin suç kastının bulunup bulunmadığı, irade dışı etkenlerin eylemin meydana gelmesine etkisi gibi hususların göz önüne alınması gerektiğini vurgulayarak, uyuşmazlık konusundaki fiil ile verilen cezanın uyuşmadığı, orantılılık ilkesinin ihlâl edildiği gerekçesiyle dava konusu disiplin cezasını hukuka aykırı bulmuştur.²⁸ Başka bir kararında ise, ilgilinin sosyal medya üzerinden yaptığı paylaşımlara ilişkin fiilinin, yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek fiili olarak nitelendirilmesi neticesinde Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesinin ölçülülük ilkesiyle bağdaşmadığına işaret etmiştir.²⁹

ABAD’ın 1988 tarihli “Berrehab c./Pays-Bas” ve 1991 tarihli “Moustakim c./Belgique” kararlarında da, ölçülülük ilkesi açıkça ifade edilmiştir.³⁰ ABAD, işlenen fiilin ağırlığı ile verilen disiplin cezasının orantılı olması gerektiğini, ağırlaştırıcı ve hafifletici koşulların cezanın belirlenmesinde önemli bir etken olduğunu belirtmiştir.³¹

Savunma Hakkı İlkesi: Bu ilkeye göre, disiplin soruşturmasında ceza verilmeden önce personelin savunma hakkının kullanılması engellenmemelidir. Bu hak, Devlet memurları için mutlak ve vazgeçilemez bir hak statüsündedir.³² Savunma hakkı ilgilinin ileri sürdüğü savları ispatlayacak delilleri ortaya koyduğu, soruşturmaya konu fiilin işlenmediğine yönelik bilgi ve belgeleri ibraz ettiği, yaptırım uygulanmadan önce uyulması gereken zorunlu bir unsurdur.³³

Öte yandan, soruşturma sırasında ilgilinin ifadesinin alınması ile soruşturma raporunun tamamlanmasından sonra ilgiliye savunma hakkı tanınması aynı mahiyette olmayıp, her iki kavramdan ne anlaşılması gerektiği Danıştay tarafından açıklanmıştır. Buna göre, “*soruşturma sonrasında alınan ifade savunma olarak*

²⁶ Celal Erkut, *Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi)* (Danıştay 2016) 89.

²⁷ Akyılmaz and Sezginer and Kaya, (n 19) 754.

²⁸ Danıştay 12 D, E 2020/1183 K 2023/1910, 10.04.2023.

²⁹ Danıştay 12 D, E 2019/572 K 2023/1323, 27.03.2023.

³⁰ Erkut, (n 26) 115.

³¹ Case Commission v Council [2016] F-49/15, paras 120-122.

³² Oğuz Sancakdar and Lale Burcu Önüt and Eser Us Doğan and Mine Kasapoğlu Turhan and Serkan Seyhan, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Seçkin 2021) 505.

³³ Ali Dursun Ulusoy, *İdari Yaptırımlar* (Oniki Levha 2013) 50.



kabul edilmemekte, ayrıca “savunma ifade tutanağı” ve benzeri adlarla alınan ve içeriğini soruşturmacının belirlediği belgeler savunma olarak değerlendirilmemektedir. İfade alma, soruşturulanın ifadesinin alınması, disiplin soruşturmasının yürütülmesi sırasında olayın aydınlatılması için soruşturmacı tarafından soruşturulanın bilgisine başvurulmasıdır. İfade alma işlemi genellikle soru cevap şeklinde gerçekleştiğinden bu aşamada soruşturulan kendini istediği gibi ifade etme ve savunma imkânına sahip değildir. Ayrıca bu aşamada disiplin soruşturması devam ettiğinden soruşturulanın ifadesinin alınmasından sonra, disiplin suçuna ilişkin delillerde ve suçun niteliğinde değişiklik meydana gelmesi mümkündür.” şeklinde iki kavramın farklılığı ortaya konulmuştur.³⁴

Anayasal bir hak olan disiplin cezaları verilmeden önce ilgililere tanınması gereken savunma hakkının nitelik ve değeri yönünden yapılan teorik tartışmalar bir tarafa bırakılacak olursa, anayasa koyucunun bu hakka verdiği önem daha iyi anlaşılabilir.³⁵

ABAD kararlarında “dinlenilme hakkı” olarak da tanımlanan savunma hakkının ihlâli, verilen disiplin cezasını doğrudan sakatlamamaktadır. Disiplin cezasının hukuka aykırı olabilmesi için ilgiliye savunma hakkı verilmiş olsaydı farklı bir sonuca varılıp varılmayacağıının incelenmesi gerekmektedir. Eğer disiplin cezasını verecek mercii savunma hakkından bağımsız olarak aynı cezayı verecek idiyse ve ilgili hakkında yürütülen disiplin soruşturması hakkında yeterli bilgiye sahipse, bu durum savunma hakkının kısıtlanması olarak nitelendirilmemektedir.³⁶

Aynı Fiile İki Defa Ceza Verilememesi İlkesi: Bu ilke gereği, bir fiile ancak bir defa ceza verilebilir. Başka bir ifadeyle, aynı fiil için aynı anda birden fazla disiplin cezası verilmesi gerektiği durumda ilke uygulama alanı bulmaktadır. İdeal olan ise, aynı fiil için uygulanacak cezanın tek ve caydırıcı nitelikte olmasıdır.³⁷ ABAD’da ilgilinin çeşitli yükümlülükleri ihlâli hâlinde, söz konusu ihlâllerin etkisini dikkate alarak tek bir yaptırım uygulanmasının doğal olduğunu, bu durumun ilkenin ihlâli anlamına gelmeyeceğini işaret etmektedir.³⁸

Fiilin ceza kovuşturması sonucunda suç teşkil ettiğinin anlaşılması hâlinde, yaptırım uygulanması ayrıca disiplin cezası verilmesine mani olmaz. Fiilin teker-

³⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E 2019/3044 K 2020/317, 12.02.2020.

³⁵ Savunma hakkından ne anlaşılması gerektiği ile ilgili tartışmalar için Bkz. Mehmet Sağlam, *Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar ve Uygulaması* (Mahalli İdareler Derneği 2003) 132.

³⁶ Case T-742/15 P Commission v Council [2015], paras 65, 67.

³⁷ Yücel Oğurlu, ‘Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı’ (2003) 52(2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 108.

³⁸ Case T-464/16 P Commission v Council [2016] F-133/15, paras 141. Benzer yönde kararlar için Bkz. Case T-415/20 Commission v Council [2021], paras 91, 92, 130; Case T-754/20 Commission v Council [2022], paras 179, 180, 208, 215-223, 237-239.

rürü hâlinde ise, “non bis in idem” ilkesi geçerli değildir.³⁹ Bu ilke, iyiniyet ve hakkaniyet ilkeleri ile yargısal içtihatlarla dayanır.⁴⁰

İlke, Anayasa’da doğrudan düzenlenmemekle birlikte, AYM “non bis in idem” ilkesini adil yargılanma hakkının bir unsuru olarak kabul etmektedir. AYM, “Hiç kimse, ceza yargılanmasında kesin/kesinleşmiş bir hükümle mahkum edildiği ya da beraat ettiği bir fiilden dolayı ceza yargılanması kapsamında yeniden yargılanamaz veya cezalandırılmaz.” şeklinde tanımladığı ilkenin ihlâl edildiğine yönelik karar verebilmesi için aradığı koşulları da belirlemiştir. Buna göre, ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin olması, bu sürecin kesin/kesinleşmiş mahkumiyet veya beraat hükmüyle sonuçlanmış olması, ikinci defa ceza ile ilgili bir yargılama sürecinin işletilmesi, farklı yargılama süreçlerinin aynı fiile ilişkin olması ve ilkenin istisnalarından birinin olmaması gerekir.⁴¹ Söz konusu koşulların arandığı 7068 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun’un 12. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde yer alan “yirmi disiplin cezası puanı” ibaresine yönelik somut norm denetiminde, disiplin ceza puanı toplamını olumsuz yönde etkileyen disiplin cezası ile disiplin ceza puanına bağlı olarak verilen meslekten çıkarma cezasının cezaî nitelik taşımadığından non bis in idem ilkesine aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.⁴²

Geriye Yürümezlik İlkesi: Bu ilke, disiplin cezasının verildiği tarihten itibaren geleceğe yönelik olarak hukukî sonuçlarını doğurmasını gerektiren bir ilkedir.

Lehe Hükümün Uygulanması İlkesi: Bu ilkeye göre, Devlet memuru fiilin işlendiği tarihte yürürlükte olan mevzuattaki ceza ile tecziye edilir. Ceza verilmeyen hâllerde, lehe bir hüküm getiren düzenleme yapılabilir. AYM’de, suçta ve cezada kanunilik ilkesi kapsamında lehe kanunun geçmişe yürüyeceğini AİHM gibi içtihat yoluyla kabul etmiştir.⁴³

Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi: Bu ilkeyle, soyut ve mesnetsiz iddialar dikkate alınarak disiplin cezası verilemez. İlke gereğince isnat edilen fiilin sübuta ermediği bir durumda, ilgiliye disiplin cezası verilmemesi gerekir. Aksi takdirde, fiilin işlendiğine dair yeterli ve inandırıcı ve her türlü kuşkudan uzak kesin bir kanaat oluşturulmadan verilen ceza sebep unsuru yönünden sakattır. Danıştay da, görevi kötüye kullanmaya teşebbüs ve yetkili olmadığı iş için yarar sağlama suçları bakımından şüpheden sanık yararlanır ilkesi çerçevesinde beraatine hükmedilen ilgiliye, disiplin cezası verilmesinin hukuka aykırı olduğu sonucuna varmıştır.⁴⁴

³⁹ Gözler, (n 17) 778.

⁴⁰ Sancakdar and Önüt and Us Doğan and Kasapoğlu Turhan and Seyhan, (n 32) 510.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi, E 2019/4 K 2021/78, 04.11.2021.

⁴² Anayasa Mahkemesi, E 2020/97 K 2022/62, 01.06.2022.

⁴³ Yusuf Şevki Hakyemez, ‘Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Kararlarında Hak Ve Özgürlüklerin Kapsamını Genişleten Yorumu’ (2022) 39(1) Anayasa Yargısı Dergisi 245.

⁴⁴ Danıştay 12 D, E 2021/1625 K 2023/644, 16.02.2023.



Bir Derece Hafif Ceza Verilmesi İlkesi: Bu ilke gereği, geçmişteki çalışmalarını olumlu ve ödül veya başarı belgesi alan Devlet memurlarına, bir derece hafif ceza verilebilir.

Aleyhte Düzeltme Yasağı İlkesi: Bu ilkeye uyulması sonucu, Devlet memurlarının disiplin cezalarına karşı itiraz hakkı vardır. Ancak disiplin cezasına itiraz hâlinde, itiraz mercii ilk cezadan daha ağır bir ceza veremez. Başka bir anlatımla, reformatio in pejus yasaktır.⁴⁵ Diğer taraftan, idarelerce disiplin cezası verildikten ve ilgiliye tebliğ edildikten sonra bu cezanın re’sen geri alınmak suretiyle daha ağır bir ceza verildiği de gözlemlenmektedir. Örneğin, ilgilinin fiilinin yüz kızartıcı suç niteliğinde olduğundan bahisle verilen aylıktan kesme cezası, herhangi bir yasal değişiklik veya yargı kararı olmadığı hâlde idarece söz konusu cezadan vazgeçilerek daha ağır nitelikte olan sözleşmenin feshi cezası verilmesi, idarî işlemin geri alınması mahiyetinde olmadığından hukuka uygun bulunmamıştır.⁴⁶

II. İTALYA’DA DİSİPLİN YÖNETİMİNE HÂKİM OLAN İLKELER

62 sayılı CBK, genel olarak Dipendenti Pubblici’nin kamuda görev yaptığı süre içerisinde kendisinden beklenen sadakat, tarafsızlık ve iyi davranış kurallarını tanımlamaktadır. Aynı zamanda kamu idarelerinin kabul ettiği davranış kodlarıyla CBK’da belirlenen kurallar uyumlu olmak zorundadır. CBK’daki disiplin yönetimi, şu kamu idarelerinde çalışan Dipendenti Pubblici’ler için geçerlidir:⁴⁷

- Her seviyedeki enstitü, okullar ve eğitim kurumları da dâhil olmak üzere kamu idareleri,
- Özerk düzene sahip kamu şirketleri ve idareleri,
- Bölge ve il yönetimleri,
- Büyükşehirler ve diğer büyük alan varlıkları,
- Belediyeler, dağ toplulukları ve bunların iştirakleri ve dernekleri,
- Üniversiteler,
- Özerk sosyal konut kurumları,
- Ticaret, sanayi, zanaatkarlar ve tarım odaları ve bunların dernekleri,
- Tüm ulusal, bölgesel ve yerel ekonomik olmayan kamu kuruluşları,
- Ulusal Sağlık Hizmeti idareleri, şirketleri ve organları,
- Kamu İdarelerinin Müzakere Temsilciliği Ajansı,
- Ajanslar.

⁴⁵ Tekin Akılhoğlu, *Yönetim Önünde Savunma Hakları* (Todaie 1983) 167.

⁴⁶ Danıştay 12 D, E 2021/2420 K 2023/1524, 30.03.2023.

⁴⁷ Söz konusu kamu idareleri 30.03.2001 tarih ve 165 sayılı kamu idareleri tarafından kullanılan işlerin organizasyonuna ilişkin genel kuralları içeren Kanun Hükmünde Kararname’nin 1. maddesinin 2. fıkrasında tahdidi olarak sayılmıştır.

İtalya Danıştay’ınca (Consiglio di Stato) 62 sayılı CBK’da yapılacak değişiklik için hazırlanan kararname taslağına ilişkin verilen bir görüşte, anılan CBK’nın birçok heterojen kamu idaresinin farklı örgütsel ve işlevsel bağlarına uyarlanması öngörülen bir araç olarak tasarlandığı; ortak görevlerden ziyade Dipendenti Pubblici’nin asgari görevlerini tanımladığı; genel ve ilkesel bir düzenleme olduğu yönünde açıklama getirilmiştir.⁴⁸

Yukarıda belirtilen kamu idarelerinde geçerli olan disiplin yönetiminin genel ilkeleri ise, 62 sayılı CBK’nın 3. maddesinde şu 6 başlık altında sıralanmıştır:

Sadakat ve Tarafsızlık İlkesi: Dipendenti Pubblici’ler Anayasa’ya uygun hareket eder ve vatandaşlara meslek onuruna uygun bir şekilde hizmet eder. Bu nedenle kamu hizmetinin sunumunda iyi performans göstermeli ve tarafsızlık ilkesine riayet etmelidir. Görev ve yetkilerini, kişisel çıkar saikiyle kullanmamalı, kamu yararı çerçevesinde kanunlara uygun olarak görevini yerine getirmelidir. Bu kapsamda, Consiglio di Stato’nun ölçülülük ilkesini değerlendirdiği bir kararında, ilgilinin bilgisayar sistemine izinsiz erişim ve menfaat sağlaması nedeniyle kamu görevinden çıkarma cezasıyla tecziyesinin açık bir orantısızlık teşkil ettiği; her ne kadar idarenin geniş bir takdir yetkisi olsa bile fiil ile ceza arasındaki dengeyi kurma görevinin idarenin uhdesinde bulunduğu değerlendirilmiştir.⁴⁹ Ancak sadakat yemini etmiş bir Dipendenti Pubblici’nin, münferit bir davranışı sonucunda işlediği fiilin ağırlığı kamu görevinden çıkarılmasını haklı kılabılır.⁵⁰

Dürüstlük ve Şeffaflık İlkesi: Dipendenti Pubblici’ler kamu hizmeti sunarken dürüstlük, doğruluk, iyi niyet, şeffaflık ve adillik ilkelerini göz önünde bulundurmalı; üçüncü kişiler ile çıkar çatışması yaşanması hâlinde bu durumdan kaçınarak, bağımsız davranmalıdır. Consiglio di Stato çıkar çatışmasını, kamu idarelerinin yürütmekle görevli olduğu bir faaliyetin aynı anda kişisel çıkarları olan bir yetkilinin sorumluluğunda ifa edilmesiyle ortaya çıkan yasal durum olarak tanımlamaktadır. Çünkü işlevselleştirilmiş menfaat olarak da somutlaştırılabilen çıkar çatışması nedeniyle Dipendenti Pubblici, idareyi bilgilendirme ve çekimser kalma yükümlülüğündedir.⁵¹

Sır Saklama İlkesi: Dipendenti Pubblici’ler görevi sırasında edindiği bilgileri kişisel çıkarları için kötüye kullanmamalı, yetkilerini sadece kamunun menfaatleri doğrultusunda hareket ederek, haysiyetine zarar verebilecek durumlara yol açmamalıdır.

Verimlilik ve Etkinlik İlkesi: Dipendenti Pubblici’ler kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılması hususunda gerekli hassasiyeti göstermelidir.

⁴⁸ Consiglio di Stato, Numero 00093/2023, 19.01.2023.

⁴⁹ Consiglio di Stato, Numero 07886/2023, 21.08.2023.

⁵⁰ Consiglio di Stato, Numero 06568/2023, 05.07.2023.

⁵¹ Consiglio di Stato, Numero 2069, 22.03.2022.



Eşit Davranma İlkesi: Dipendenti Pubblici’ler vatandaşlarla olan ilişkilerinde, her türlü ayrımcılık içeren davranışlardan kaçınılmalı ve herkese eşit muamele yapılmalıdır.

İşbirliği İlkesi: Kurumlar arası elektronik veri transferini de içeren her türlü bilgi ve belge yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde diğer kurumlarla paylaşılmalı ve bu konuda gerekli özen gösterilmelidir.

III. TÜRKİYE’DE DEVLET MEMURU DİSİPLİN YÖNETİMİ SÜRECİ

Türkiye’de Devlet memurları disiplin yönetim süreci, soruşturma açılmasıyla başlamaktadır. Disiplin amiri tarafından açılan soruşturmayı, hiyerarşi ve kıdem bakımından hakkında soruşturma yapılacak memurla en az aynı statüde bulunan personel yürütmelidir. Fiilin işlendiğinin öğrenilmesinden itibaren, Devlet memurluğundan çıkarma cezası yönünden 6 ay, diğer cezalar yönünden ise 1 ay içerisinde soruşturmaya başlanması zorunludur. Her hâlükârda fiilin işlendiği tarihten itibaren 2 yıl içerisinde ceza verilmesi gerekir. Eğer bu süre içerisinde ceza verilmezse aynı fiilden dolayı tekrar ceza verilmesi mümkündür.⁵²

Disiplin soruşturmasında önemli olan bir diğer husus, Devlet memuruna en az 7 günlük savunma süresinin tanınması gerektiğidir. Devlet memurunun başarısı ve performansının yüksekliği dikkate alınarak bir alt derecedeki cezayla tecziye edilmesi durumunda, amirin takdir yetkisini kullanma imkânı bulunmaktadır. Devlet memuru, disiplin cezasına karşı 7 gün içinde disiplin kuruluna ya da yüksek disiplin kuruluna itiraz edebilir. Bu merciler, itiraz hakkında 30 gün içinde karar verir.⁵³

Disiplin soruşturması ile ceza kovuşturması, hem soruşturma/kovuşturma sürecinde, hem de bu sürecin sonucunda verilen kararlar yönünden kural olarak birbirlerinden bağımsızdır. Bu bağımsızlığın sonucu olarak, farklı alanlarda yürütülen soruşturma ve kovuşturma nedeniyle diğerinden daha önce verilen bir kararın ikincisi üzerinde etkisi bulunmamaktadır. İlgilinin suçsuz olduğuna ilişkin mahkeme kararının disiplin soruşturmasını etkilemesi ise, bu durumun istisnasıdır. Buna karşın, delil yetersizliği ya da suç unsurlarının oluşmadığından bahisle verilen beraat kararları, disiplin soruşturmasını etkilemez.⁵⁴

DMK’da, Devlet memurluğundan çıkarma cezası dışında diğer cezalara konu olan disiplini bozucu fiil ve eylemler sınırlı olarak sayılmamıştır. Çünkü, DMK’da düzenlenen fiillere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer fiillere ceza verilebilmesi hususunda idareye takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak, kıyasa başvurularak kabul

⁵² Adil Bucaktepe, ‘Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme’ (2015) 19(2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 199-224.

⁵³ Ali Dursun Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku* (Yetkin 2021) 601-602.

⁵⁴ Ulusoy, (n 53) 600-601.

edilecek yeni disiplin suçlarına sadece DMK’da öngörülen türdeki disiplin cezaları verilebilmektedir.⁵⁵

Öğretide, disiplin kurullarının yetkisinin kısıtlanmış olması memuriyet güvencesine aykırı olduğu gibi, disiplin cezalarının çoğunu atamaya yetkili hiyerarşik amirin vermesinin disiplin sürecinin işlerliğini zorlaştırdığı yönünden eleştiriler de ileri sürülmektedir.⁵⁶ Ayrıca, Devlet memurlarının disiplin sürecine ilişkin çok sayıda Danıştay kararı bulunmaktadır.⁵⁷

IV. İTALYA’DA DİPENDENTİ PUBBLİCİ DİSİPLİN YÖNETİMİ SÜRECİ

İtalya’da Dipendenti Pubblici disiplin yönetimi sürecinin yer aldığı KHK’da, sözlü kınama ve 10 günden fazla aylıktan yoksun bırakma cezalarında disiplin soruşturmasının yürütülmesi farklı kurallara tâbidir. Sözgelimi, disiplin cezasını gerektiren fiilin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren en geç 20 gün içinde iddialar ilgiliye yazılı olarak bildirilmelidir. Dipendenti Pubblici’nin savunmasının alınması için ise, en az 10 gün önceden bildirimde bulunulur. Bunun üzerine, Dipendenti Pubblici savunmasını yazılı olarak gönderebileceği gibi, ek savunma süresi verilmesi için başvuruda bulunabilir. Ek savunma için sadece bir kez başvuru yapılabilir.

İddiaların Dipendenti Pubblici’ye bildirilmesinden itibaren 60 gün içinde disiplin cezasına ilişkin karar verilmelidir. Disiplin soruşturması süresince, Dipendenti Pubblici ile e-posta ya da elden tebliğ yöntemleriyle iletişim kurulması esastır. Ayrıca, faks ya da iadeli taahhütlü posta yoluyla da haberleşme mümkündür. Toplu sözleşmede öngörüldüğü takdirde, disiplin cezası uygulanmadan önce 30 gün içerisinde tamamlanacak zorunlu olmayan uzlaştırma müessesesine başvurulabilir.

Disiplin soruşturması, uzlaştırma sürecinin başladığı tarihten itibaren durur ve uzlaştırmanın olumsuz sonuçlanması hâlinde durduğu yerden işlemeye başlar. Hakkında disiplin soruşturması yürütülen Dipendenti Pubblici’nin istifası durumunda işlediği fiil karşılığı yaptırım olarak işten çıkarma cezası öngörülmüşse veya ihtiyati olarak görevden uzaklaştırma kararı verilmişse, disiplin soruşturmasına devam edilir ve nihaî tespitlerin yapıldığı varsayılır. Dipendenti Pubblici’nin başka bir kamu idaresine naklen atanması, disiplin soruşturmasını sona erdirmez. Bilâkis soruşturmaya devam edilerek Dipendenti Pubblici’ye disiplin cezası uygulanır.

⁵⁵ Gözler, (n 17) 794.

⁵⁶ Turgut Tan and Bahar Bayazıt, *İdare Hukuku* (Turhan 2021) 514.

⁵⁷ Adem Dinç, *Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu* (Türkiye Belediyeler Birliği 2011) 327-361.



Genel olarak kesinleşmiş bir ceza mahkemesi kararıyla elde edilen delil ve bulgular, disiplin makamları ile disiplin uyuşmazlıklarıyla görevli mahkemeler için bağlayıcıdır. Ancak, disiplin makamları ile disiplin uyuşmazlıklarıyla görevli mahkemelerin herhangi bir karar vermeden önce, devam eden ceza yargılamasının sonucunu bekleme zorunluluğu bulunmamaktadır.⁵⁸

Disiplin soruşturması ile ceza kovuşturmasının, kural olarak aynı anda birlikte yürütülmesi mümkündür. Ancak, sözlü kınama ve 10 günden fazla aylıktan yoksun bırakma disiplin cezalarını gerektiren fiiller bakımından soruşturma durmadığı hâlde, daha ağır cezalar yönünden yetkili makam Dipendenti Pubblici hakkındaki iddiaların sabit olduğu tespitine dair karmaşık olaylarda ve disiplin cezası uygulayabilmek için yeterli delilin bulunmaması hâlinde ceza davasının sona ermesine kadar soruşturmayı durdurabilir. Ceza kovuşturmasının sonucunda isnat edilen fiilin kesin olarak sabit olmadığından bahisle beraat kararı verilirse, Dipendenti Pubblici’ye disiplin cezası verilmiş olsa bile beraat kararının verildiği tarihten itibaren 6 ay içinde başvuruda bulunulması hâlinde, yetkili makam yeniden değerlendirme yapmak üzere ikinci kez disiplin soruşturması başlatır. Disiplin soruşturmasının herhangi bir ceza verilmeden sonlandırılması ve ceza kovuşturmasının kesin olarak mahkumiyetle sonuçlanması hâlinde de, yetkili makam ceza davasının sonucuna bağlı olarak yeni bir disiplin soruşturması başlatır.

Sözlü kınama yaptırımı öngörülmüş hafif ihlallerde, ceza verme yetkisi Dipendenti Pubblici’nin çalıştığı kurum amirine aittir. Sözlü kınama dışındaki diğer yaptırımlarla cezalandırılan ihlaller de ise, yetki her kamu idaresinin kendi işleyişine göre belirlediği disiplin soruşturması dairesine aittir.⁵⁹

Diğer taraftan, kanun koyucu disiplin yetkisi bulunan amire ceza vermesini zorlayıcı bir düzenleme getirmemiştir. İhlâl olarak tanımlanan fiillerin işlenmesi hâlinde yaptırım uygulanması gerekliliği disiplin yetkisinin her koşulda kullanılması zorunluluğunu taşımamaktadır. Burada, yetki sahibi amire bir takdir marjının tanındığı söylenebilir. Disiplin soruşturması sürecinin ihmal edilmesi veya geciktirilmesi nedeniyle amirin sorumluluğuna gidilebilmesi, bu takdir marjının kullanılmasını engellememelidir. Zira, ihmal ya da gecikmeden doğan sorumluluk disiplin yönetiminin amacıyla ilgili olmayıp, haklı bir neden olmaksızın disiplin yetkisinin nesnel olarak kullanılmamasıyla ilgilidir. Belirtmek gerekir ki, söz konusu takdir marjının, hafif ihlaller durumunda ortaya çıkması ağır ihlallere kıyasla daha olasıdır.⁶⁰

⁵⁸ Eu Judicial Network, Impact of ongoing criminal proceedings on the conduct of disciplinary proceedings Research Note 2020, <ndr_2020_001_neutralisee_en.pdf (europa.eu)> accessed 12 November 2022.

⁵⁹ Di Maria Gentile, ‘La nuova disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla luce dell’ultima riforma’ (2017) (6) Azienditalia Il Personale 324.

⁶⁰ Fabio Ravelli, ‘Sanzioni Disciplinari E responsabilità dei dipendenti pubblici’ (2011) Massimo D’Antona 26.

V. TÜRKİYE’DE DEVLET MEMURLARI DİSİPLİN FİİL VE CEZALARI

Türkiye’de Devlet memurlarının, disiplini bozucu fiil ve eylemlerden önce, ceza almamak için öncelikle aşağıdaki yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir.⁶¹

- Sadakat, tarafsızlık ve Devlete bağlılık,
- Davranış ve işbirliği,
- Amir ve memurların sorumlulukları,
- Kişisel sorumluluk ve zararı karşılama,
- Mal bildiriminde bulunma,
- Basına bilgi ve demeç vermeme,
- Resmî belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve iadesi.

Devlet memurlarının yükümlülüklerinin yanı sıra, yine disiplin cezası almak için aşağıdaki yasaklara da uyması gerekmektedir.⁶²

- Toplu eylem ve hareketlerde bulunmama,
- Greve gitme,
- Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmama,
- Hediye alma ve menfaat sağlama,
- Denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama,
- Gizli bilgileri açıklama.

Devlet memurlarının disiplini bozucu fiil ve eylemleri, DMK’da düzenlenmiş ve cezalar etkisi giderek ağırlaşan derecede, şu beş başlık altında belirlenmiştir.⁶³ Ayrıca Kanuna dayalı olarak da, 29.04.2021 tarihinde “Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir.⁶⁴

Uyarma: Devlet memurlarına görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir. Devlet memurunun geçmişteki veya şimdiki hâlinde ortaya çıkan ölçülü olmayan tutumunun gelecekte tekrarlanmaması amacıyla bugünden kendisine ihtarda bulunulması, kınama cezasından ayrıldıkları noktadır. Uyarma cezasını gerektiren fiillerin katı bir biçimde düzenlenmemesi nedeniyle, benzer fiil ve davranışların yaptırımla sonuçlanması hususunda, idarenin geniş ölçekli takdir hakkının olduğu anlaşılmaktadır. Uyarma cezası verme

⁶¹ _____ ‘Türkiye Devlet Memurluğu Sistemi “DEVLET MEMURU”’ in KU Bilgin (eds), *Balkan Ülkelerinde Devlet Memurluğu* (Gazi 2019) 25-28.

⁶² Bilgin, (n 61) 29-30.

⁶³ Celâl Işıklar, *Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları* (Adalet 2019) 477-488.

⁶⁴ Serkan Çınarlı and Kerim Azak, ‘Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme’ (2021) (1) Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-31.



yetkisi disiplin amirlerine aittir. Bu cezayı gerektiren disiplini bozucu fiil ve eylemler şunlardır:

- Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmî belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak,
- Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,
- Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek,
- Usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak,
- Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak,
- Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak,
- Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak,
- Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak

Kınama: Devlet memurlarına, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesi şeklinde tanımlanan bir cezadır. Kınama cezası için ortaya çıkmış ya da var olan bir kusur aranmaktadır. Kınama cezası verme yetkisi, uyarma cezasında olduğu gibi disiplin amirindedir. Bu cezayı gerektiren disiplini bozucu fiil ve eylemler şunlardır:

- Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmî belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak,
- Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek,
- Görev sırasında amire hâl ve hareketi ile saygısız davranmak,
- Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,
- Devlete ait resmî araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak,
- Devlete ait resmî belge, araç, gereç ve benzeri eşyayı kaybetmek,
- İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak,
- İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak,
- Görev mahallinde genel ahlâk ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak,
- Verilen emirlere itiraz etmek,
- Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak,
- Kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak,
- Yetkili olmadığı hâlde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek.

Aylıktan Kesme: Devlet memurlarının brüt aylığından, 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasına ilişkin disiplin cezasıdır. Maddî temele dayanan ceza, sadece disiplin amirince ve cezayı gerektiren fiillerin kasten ya da taksirle işlenmesi hâlinde verilebilmektedir. Ancak cezanın, alt sınırı 1/30 üzerinden hesaplanmakta ve bu oran artırılacak olursa artırım sebepleri açıklanmalıdır. Maddî olayda hafifletici sebepler varsa, ceza alt sınırı olan 1/30 üzerinden hesaplanmalı ve bir derece hafif disiplin cezası verilmelidir.⁶⁵ Bu cezayı gerektiren disiplini bozucu fiil ve eylemler şunlardır:

- Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmî belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak,
- Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek,
- Devlete ait resmî belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,
- Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak,
- Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek,
- Görev yeri sınırları içerisinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak,
- Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak.

Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre, Devlet memurlarının bulunduğu kademede ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır. Cezanın maddî yönünün yanı sıra, üst düzey kadrolara atanmayı engelleyen manevî yönü de vardır. Disiplin kurulları tarafından verilebilen bu ceza, sadece kasıtlı işlenebilir. Bu cezayı gerektiren disiplini bozucu fiil ve eylemler şunlardır:

- Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek,
- Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek,
- Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamak,
- Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak,
- Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak,
- Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek,
- Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,

⁶⁵ Aslan and Altındağ, (n 11) 64.



- Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak,
- Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak,
- Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak,
- Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,
- Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödeme-deki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemedi yurda dönmek,
- Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak,
- Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak.

Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmak üzere memurluktan çıkarma cezasıdır. Henüz aslen ataması yapılmamış aday memurlara da verilebilen bu ceza için, kasıt aranması şarttır. DMK’daki en ağır disiplin cezası olan Devlet memurluğundan çıkarma cezası, ilgilinin ekonomik kayba uğramasının yanı sıra hem kendisi hem de ailesi üzerinde başkaca olumsuz sonuçlara da neden olmaktadır. Bu ceza, amirlerin talebi üzerine, Devlet memurunun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulunca verilmektedir. Bu cezayı gerektiren disiplini bozucu fiil ve eylemler şunlardır:

- İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak,
- Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek,
- Siyasi partiye girmek,
- Özürsüz olarak (...) bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek,
- Savaş, olağanüstü hâl veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak,
- Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak,
- Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,
- 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,
- 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek,
- Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.

VI. İTALYA’DA DİPENDENTİ PUBBLİCİ DİSİPLİN FİİL VE CEZALARI

İtalyan kamu personel yönetim sisteminde, disiplin cezasını gerektiren disiplin suçları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu niteliği itibarıyla kazustik bir yöntemle düzenlendiği anlaşılan cezaların, CBK’da hangi fiillerin işlenmesi hâlinde disiplin cezasının uygulanacağını ve bunun istisnalarının neler olduğunun kapsamlı olarak belirlendiğini söylemek mümkündür. CBK’da disiplin cezasına konu olabilecek fiil ve eylemler, aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

Hediyeler ve Diğer Menfaatler: Dipendenti Pubblici kural olarak, kendisi ya da yakınları için hediye isteyemez ve menfaat sağlayamaz. Ancak, karşılıklı nezaket ilişkileri ile uluslararası geleneklere uygun olarak maddî değeri düşük olan hediyeler kabul edebilir. Hediye ve diğer menfaatler, değeri ne olursa olsun alınmaz. Yine, hiyerarşik olarak kendisinden daha alt pozisyonda görev yapan asttan alınacak hediyeler ile yönetici kadrolarında çalışan üstlere verilecek hediyelerde ölçüt, maddî değer düşüklüğü olarak ifade edilmiştir. Başka bir anlatımla, Dipendenti Pubblici’lerin kendi aralarında değeri düşük şeylerle hediyeleşmeleri disiplin cezası uygulanmasını gerektirmez. Değeri düşük hediye kasıt, bir hediye maddî karşılığının 150 Euro’yu geçmemesidir. Kamu idarelerinin kendi belirledikleri davranış kodlarında ise, bu değer daha düşük tutarda belirlenebilir. Bunun yanı sıra, Dipendenti Pubblici görev yaptığı kurum ile ekonomik ilişkileri bulunan ya da son iki yıl içerisinde bu kurumdan önemli derecede ekonomik çıkar elde eden özel sektör kuruluşlarında görev alamaz.

Derneklere veya Kuruluşlara Üyelik: Dipendenti Pubblici mevzuatın öngördüğü sınırlamalara uygun olarak, herhangi bir dernek veya kuruluşa üye olabilir. Ancak, üye olunan dernek ya da kuruluşun görev yapılan kamu idaresi ile aynı alanda faaliyet göstermesi hâlinde söz konusu üyeliği, kuruma bildirmek zorundadır. Bu kural, siyasi partiler ve sendikalara üyelik için uygulanmaz. Dipendenti Pubblici’ler, diğer iş arkadaşlarını derneklere veya kuruluşlara üye olmaya zorlayamaz. Üye olmaları ya da olmamaları durumunda, bu hususun kariyerlerinde kendilerine avantaj veya dezavantaj sağlayacağına ilişkin baskı kuramazlar.

Finansal İlişkilerin Bildirimi: Dipendenti Pubblici göreve başladığında, son 3 yıl içerisinde üçüncü kişilerle ya da yakınlarıyla olan mali ilişkilerini ilgili kuruma



bildirmesi gerekir. Buna göre, eş ve ikinci dereceye kadar yakınları ile olan ekonomik temelli çıkarlar ve ilgili kurumun faaliyet alanında çıkarları bulunan üçüncü kişilerle mali ilişki kurulup kurulmadığı açıklanmalıdır.

Çekimsiz Kalma Zorunluluğu: Dipendenti Pubblici finansal ilişkilerin bildirmesine benzer bir şekilde kendisi, eşi ve ikinci dereceye kadar yakınlarının menfaatlerini ilgilendiren konulara ilişkin herhangi bir süreçte görev almamalıdır. Kendisinin ya da eşinin devam eden bir davası, aralarında husumet bulunan üçüncü kişilerin talepleri, vasisi ya da vekili olduğu kişi ve organların işlemleri Dipendenti Pubblici’nin çekimsiz kalması gereken diğer durumlardır.

Yolsuzluğu Önleme: Dipendenti Pubblici, kurumun yolsuzlukla mücadelede izlediği eylem planına ve alınması gereken önlemlere uyar. Yolsuzluğun önlenmesi için sorumlu organlarla işbirliği yapmakla yükümlüdür. Bu çerçevede, görev yaptığı kurumda tespit ettiği yolsuzlukları ve mevzuata aykırı durumları yönetime rapor etmekle sorumludur.

Şeffaflık ve İzlenebilirlik: Dipendenti Pubblici kamuoyuna açıklanması gereken verilerin elde edilmesi, işlenmesi ve erişilmesinde işbirliğini göz önünde bulundurarak, şeffaflık yükümlülüklerinin yerine getirilmesini sağlar. Karar verme süreçlerinin izlenebilirliği ise, herhangi bir kısıtlama olmaksızın sürekli olarak takip edilebilmelidir.

Özel İlişkilerde Davranış: Dipendenti Pubblici üçüncü kişilerle ya da diğer çalışanlarla, iş dışı özel ilişkilerinde birtakım menfaatler elde etmek amacıyla sahip olduğu nüfuzu kötüye kullanamaz ve görevinin gereklerine aykırı hareket edemez.

Hizmet İçi Davranış: Dipendenti Pubblici kurumun faaliyet alanıyla ilgili herhangi bir konuda hukuka uygun bir neden olmadığı sürece bir işlemin tesis edilmesi ya da bir kararın alınmasına yönelik olarak, diğer çalışanları harekete geçirecek davranışlarda bulunamaz. İzin hakkı, mevzuat ve toplu sözleşmelerin öngördüğü koşullara uygun olarak kullanır. Göreviyle ilgili yetkisinde bulunan araç ve gereci, kamu hizmetinin gereklerine ve sınırlamalara uygun olarak kullanmakla sorumludur. Kamuya ait taşıtları yalnızca kamu hizmetinin yerine getirilmesiyle sınırlı olarak ve özel işlerinde kullanmamakla yükümlüdür.

Kamu Hizmetinden Yararlananlarla İlişkiler: Dipendenti Pubblici, vatandaşa yönelik kamu hizmetlerinin sunumunda kendini tanıtıcı yaka kartı veya kimlik bilgilerini göstermelidir. Yazılı ya da elektronik ortamda yapılan başvuruları kısa zamanda eksiksiz olarak cevaplandırmalıdır. İstisnaları saklı kalmak kaydıyla, kamu hizmetine ilişkin başvuruları geliş sırasına göre inceler ve hukuka aykırı olmadıkça reddedemez. Şikâyetlerin de gecikmeksizin cevaplandırılması için gerekli özeni gösterir. Kamu hizmetinin sürekliliğini sağlamak, hizmet yararlanıcılarının farklı sunucular arasında tercih yapmalarını kolaylaştırmak ve hizmetin sunulma yöntemleri ve kalitesi hakkında gerekli bilgileri paylaşır. İzin verilen durumlar

dışında, kamu hizmeti taleplerinin karşılanmasına dair herhangi bir taahhütte veya tahminde bulunamaz. Kişisel verilerin korunması ve işlenmesine ilişkin mevzuatta öngörülen yükümlüklere uyar.

Belirtilen fiillerin işlenmesi tedricilik ve orantılılık ilkelerine uygun olarak disiplin soruşturması sonucunda tespit edilen sorumluluğun kaynağını oluşturur. Kasıt, ihmal veya tedbirsizliğin seviyesi, yürütülen göreve ilişkin sorumluluklar, idareye ya da üçüncü kişilere verilen zararın derecesi, cezayı ağırlaştırıcı veya hafifletirici koşulların varlığı gibi unsurlar göz önünde bulundurularak verilecek ceza belirlenir.⁶⁶

Fiil karşılığında uygulanacak disiplin cezasının türü her bir somut olay bağlamında ayrı ayrı değerlendirilerek belirlenir. Uygulanacak disiplin cezaları ise kanun, yönetmelik veya toplu sözleşmelerde düzenlenebilir. Basit bir kınamadan ihbarsız işten çıkarmaya kadar, bir dizi disiplin cezası söz konusudur.⁶⁷ Bununla birlikte, non bis in idem ilkesinin tek bir hukuk dalında özellikle de ceza hukukunda uygulanabilir olduğu kabul edilmektedir. İlke, mali ve cezaî yaptırımların bir arada olduğu tüm durumları kapsamaktadır. Bu görüşle uyumlu olarak yargı organları da idare hukuku kapsamında bir yaptırım uygulandığı durumda, bu yaptırımın cezaî nitelikte olmaması nedeniyle non bis in idem ilkesinin ihlâl edilmediği kanaatindedir.⁶⁸

Öte yandan, Dipendenti Pubblici’ler için kanun, yönetmelik veya toplu sözleşmelerle öngörülen diğer yükümlülükler ve bu yükümlülüklerin ihlâli hâlinde doğan disiplin sorumluluğu saklıdır. Bu kapsamda, disiplin cezaları KHK’nın 55 ve devamı maddeleri ile toplu sözleşmelerde kurala bağlanmıştır. KHK’da düzenlenen cezaları şu şekilde sıralamak mümkündür:⁶⁹

En Az 3 Gün En Fazla 3 Aya Kadar Aylıktan Yoksun Birakılma İle Hizmetten Uzaklaştırma: Daha ağır bir disiplin cezasının uygulanmasını gerektirecek koşullar dışında, idarenin tazmine mâhkum edilmesine neden olan görev ve sorumlulukların yerine getirilmemesi hâlinde uygulanır.

3 Aydan Fazla Süreyle Aylıktan Yoksun Birakılma İle Hizmetten Uzaklaştırma: Disiplin soruşturması sürecinin ihmal edilmesi veya geciktirilmesi nedeniyle ilgilie disiplin cezası uygulanamaması hâlinde amire verilir.

⁶⁶ Paolo Maci, ‘La responsabilità disciplinare del personale scolastico Contesti, presenze, responsabilità, Clorinda Sorrentino a cura di’ (2018) Giapeto 50.

⁶⁷ United Nations, Thematic Compilation of Relevant Information Submitted By Italy Article 7, Paragraph 4 Uncac Conflict of Interests 2022, <Italy.pdf (unodc.org)> accessed 8 June 2022.

⁶⁸ Eu Judicial Network, Cumulation of administrative and criminal sanctions and the ne bis in idem principle Research Note 2017, <ndr-2017-003_synthese_en_neutralisee_finale.pdf (europa.eu)> accessed 7 November 2022.

⁶⁹ Massimo Lanotte and Luisa Galantino, *Diritto del Lavoro Pubblico* (G. Giappichelli Editore 2017) 228.



En Fazla 15 Gün Süreyle Aylıktan Yoksun Bırakılma: Tanıklığına başvurulmuş diğer Dipendenti Pubblici’lerin yalan beyanda bulunması ya da haklı bir neden olmaksızın ifade vermekten kaçınması durumunda haklarında disiplin cezası uygulanır.

Başka Kadroya Atanma: Disiplin soruşturması sonucunda personelin mesleki yetersizliğinin çalıştığı kurumun işleyişine ciddi boyutta zarar verdiğinin tespiti hâlinde görev yeri değiştirilmek suretiyle başka bir kadroya ataması gerçekleşir.

İşten Çıkarma: Toplu sözleşme ile öngörülen hâller dışında işten çıkarmayı gerektiren fiiller şunlardır:

- Memuriyete giriş koşullarını taşımadığı hâlde sahte belgeler ya da hileli yöntemler ile kamu görevine atanma,
- Sağlık koşullarını taşımadığı hâlde sahte elverişlilik raporu alınması,
- Geçerli bir mazeret olmaksızın 2 yıl içinde aralıklı olarak 3 günden fazla veya son 10 yılda 7 günden fazla süreyle göreve devam etmemek,
- Hizmetin gereği olarak başka bir yere atanmanın sebepsiz olarak reddedilmesi,
- İş arkadaşlarına karşı saldırgan, taciz edici, tehdit içeren, aşağılayıcı ve onur kırıcı davranışlarda bulunulması,
- Daha önce kamu görevinden çıkarılmış veya memuriyetten çıkarılmayı gerektiren kesinleşmiş ceza alması,
- Personelin değerlendirilmesine ilişkin mevzuat ya da toplu sözleşme de belirtilen ölçütlere göre en az 2 yıl yeterli performans göstermemesi.

Toplu sözleşmelerde yer verilen disiplin cezalarını da şu beş başlık altında belirtebiliriz:⁷⁰

- Sözlü veya yazılı kınama,
- En fazla 4 saatlik ücrete kadar değişen eşit miktarda para cezası,
- 10 güne kadar aylıksız hizmetten uzaklaştırma,
- 11 günden 6 aya kadar aylıksız hizmetten uzaklaştırma (11. günden itibaren maaşın %50’sinin ödenmesi),
- Bildirimli veya bildirimsiz işten çıkarma.

İtalya’da yürütülen disiplin soruşturmaları incelendiğinde, 2021 yılında 7.604’ü sonuçlandırılmış, 2.536’sı devam eden ve 863’ü yasal işlem nedeniyle açığa alınmış toplam 11.203 disiplin soruşturması açılmıştır. İtalya’da kamu idarelerinin 2021 yılında verdikleri disiplin cezaları Tablo 1’de özetlenmiştir.⁷¹ Buna göre, 2021 yılında verilen toplam 7.017 disiplin cezasının, %48’i hafif cezalar,

⁷⁰ United Nations, (n 67).

⁷¹ Dipartimento Della Funzione Pubblica, ‘Procedimenti Disciplinari’ (2021) <Presentazione standard di PowerPoint (funzionepubblica.gov.it)> accessed 15 June 2022.

%23’ü askıya alma, %23’ü 10 güne kadar ve daha fazla aylıktan yoksunluk olurken; sadece %5’inin işten çıkarma cezası olduğu görülmektedir.

Tablo 1. İtalya’da Dipendenti Pubblici’lere Verilen Disiplin Cezaları (2021)

CEZALAR	Hafif Cezalar	Hizmetten Askıya Alma	10 Güne Kadar Aylıktan Yoksun Bırakma	10 Günden Fazla Aylıktan Yoksun Bırakma	İşten Çıkarma
KURUMLAR					
Bakanlıklar ve Kurumlar	373	498	282	216	148
Çeşitli Kamu Kurumları	111	68	39	29	16
Bölgeler	86	32	20	12	15
İller	73	35	20	15	23
Belediyeler	653	317	216	101	70
Hastaneler	905	502	344	158	97
Üniversiteler	39	31	26	5	10
Okullar	1158	137	132	5	0
TOPLAM	3398	1620	1079	541	379

2019 yılı itibarıyla İtalya’da kamuda istihdam edilenlerin sayısının 3.368,2 milyon⁷² olduğu dikkate alındığında, etkin bir disiplin yönetimi olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Zira, toplam istihdam sayısının 2021 yılında sabit olduğunu varsaydığımızda, Dipendenti Pubblici başına 0,003 disiplin soruşturması düşmektedir. Toplam disiplin cezasına oranladığımızda ise, Dipendenti Pubblici başına 0,002 ceza hesaplanmaktadır.

Türkiye’de ise, DMK uyarınca verilen disiplin cezalarına ilişkin yayınlanmış herhangi bir ulusal kapsamda sayısal veri tespit edilemediğinden, İtalya’daki gibi bir tablo hazırlanamamış, değerlendirme ve karşılaştırma yapma imkânı bulunamamıştır.

SONUÇ

Disiplin yönetimi, kamu personelinin görev yaptığı kurumun işleyişi ve düzeyine uygun hareket etmesini sağlayan, aksi takdirde kurum içi düzenin bozulması nedeniyle yaptırım uygulanmasını gerektiren sistem olarak tanımlanabilir. Sistemin kurgusu Türkiye ve İtalya kamu personel yönetiminde yapısal farklılıklar taşımaktadır. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında disiplin yönetiminin temel dayanağı DMK’dır. Bu anlamda, idare tek taraflı icraî bir işlem ile hukukî sonuç-

⁷² Oecd, ‘Government at a Glance’ (2021) <Government at a Glance - 2021 edition (oecd.org)> accessed 8 June 2022.



lar doğuracak disiplin yönetiminin gereklerini yerine getirmektedir. İtalya’da ise, CBK, KHK ve toplu sözleşmeler bağlamında klasik bir disiplin yönetimi sisteminden ziyade ağırlıklı olarak toplu sözleşmelerin etkin olduğu karma bir yapı mevcuttur. Şüphesiz, Dipendenti Pubblici’nin bireysel iş sözleşmesiyle istihdam edilmesi söz konusu yapının oluşmasında birinci derecede etkindir.

Her iki ülkedeki disiplin yönetiminin ilkelerine baktığımızda ise, sistemin kurgusundaki anlayışın aksine bir düşüncenin egemen olduğu gözlemlenmektedir. Türkiye’de yargısal içtihatların gelişimiyle paralellik gösteren ve esnek bir yapıya sahip disiplin yönetiminin ilkeleri, Devlet memuru odaklıdır. Diğer bir ifadeyle, güçlü kamu idaresi karşısında zayıf konumda bulunan Devlet memuruna hukukî güvenceler sağlanarak, kanuni düzenlemelerin ya da yasal boşlukların kötüye kullanımının önüne geçilmektedir. Devlet memurunun elde ettiği söz konusu güvenceler varlığını koruyarak, idareler tarafından da içselleştirilmiştir. İtalya’da bu ilkelerin, daha çok kamu idareleri ve vatandaşları koruma amacıyla benimsendiği görülmektedir. Demokrasi, hesap verebilirlik, kamu yararı ve eşitlik gibi değerlere uygun olarak kabul edilen ilkelerin, Dipendenti Pubblici’yi kamu otoritesi karşısında koruma mekanizmalarını öngörmediği söylenebilir. Bunun gerekçesi ise, toplu sözleşmeler aracılığıyla disiplin yönetimine ilişkin Dipendenti Pubblici’ye birtakım güvenceler sağlanmasıyla açıklanabilir.

Disiplin sürecinde usûle ilişkin kurallar, İtalya’da kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Soruşturma aşamasında teknolojideki gelişmelere ve çağın gereklerine uygun olarak farklı iletişim yöntemlerinin kullanılması mümkündür. Başvuru hâlinde, ek savunma süresi verilmesi yasal olarak açıklığa kavuşturulmuştur. Disiplin cezası verilmeden önce idare ile Dipendenti Pubblici arasında ihtiyari uzlaşma imkânı getirilmiştir. Türkiye’de özel hukuk uyuşmazlıklarında yargı yoluna gitmeden önce ya da yargılama sırasında karşılıklı anlaşmaya dayalı olarak başvuru- rulan “*arbuluculuk*” müessesesi,⁷³ İtalya’da kamu hukukunda “*uzlaşma*” adıyla uygulanmaktadır. Aslında bu husus, “özelleştirilmiş” kamu yönetimi sisteminin tezahürü olarak kabul edilebilir.

DMK’da hafif dereceden ağır dereceye doğru bir yaptırım sistemi öngörülme- k suretiyle disiplin suç ve cezaları kurala bağlanmıştır. İdare, kanunilik ilkesi gereğince temel olarak yeni bir ceza türü oluşturamamakla birlikte, idarenin kıyas yo- luna başvurarak nitelik ve ağırlık itibarıyla benzer fiillere ceza vermesinin önünde engel bulunmamaktadır. Katıldığımız bu görüş çerçevesinde cezaya konu oluştu- racak her disiplin suçunun idare tarafından öngörülerek yasal olarak düzenlenmesi mümkün olmadığından, sınırları iyi belirlenmesi koşuluyla hem fiil yaptırımsız kalmayacak, hem de kurum düzeni sağlanmış olacaktır. İtalya’daki yapı daha es-

⁷³ Ayrıntılı bilgi için Bkz. Hukuk Uyuşmazlıklarında Arbuluculuk Kanunu 22 June 2012, N.6325, <<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6325&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>> accessed 21 October 2022.

nek bir şekilde düzenlenmiş olup, disiplin cezalarında kanunilik ilkesi koşul değildir. Yönetmelik ve toplu sözleşmelerde de disiplin cezalarının düzenlenebilmesi, yukarıda ifade edilen İtalyan kamu yönetimi sisteminin neticesidir.

Her iki ülke disiplin hukukunda da kabul edilen ölçülülük ilkesi, idarenin takdir yetkisinin yargısal denetiminde önemli bir araçtır. Ölçülülük ilkesi yerine farklı kavramlar kullanılmakla birlikte, ilke birden fazla unsuru içermektedir. Bu durum etkin bir yargısal denetime imkân tanıyarak idarelerin disiplin cezasına karar vermeden önce yürütülen soruşturma ile ilgili tam ve doğru bilgi sahibi olmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde idareye olan güven zedelenebileceği gibi, personelin de çalışma motivasyonu bozulacaktır.

Savunma hakkıyla ilgili olarak, İtalya’da Türkiye’deki gibi istisnasız bir uygulama mevcut değildir. Türkiye’de gerek Anayasa gerekse DMK disiplin cezası verilmeden önce, her hâlükârda ilgilinin savunmasının alınmasını zorunlu kılmaktadır. Savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilmesi durumunda fiil sabit olsa bile bu ceza yargı organlarıncı iptal edilecektir. Oysa İtalya’da eksiksiz bir disiplin soruşturması yapılmak suretiyle savunma hakkı tanınıp tanınmaması dikkate alınmayarak, aynı ceza verilebiliyorsa söz konusu ceza hukuken geçerlidir. Kanaatimizce buradaki sorun savunma hakkına verilen değer ile ilintilidir. İtalya’da usuli bir eksiklik olarak bile nitelendirilmeyen savunma hakkı, Türkiye’de en üst hukukî koruma mekanizmasıyla güvence altına alınmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, aslında iki ülkenin disiplin yönetimi birbiriyle benzeşmemektedir.

Non bis in idem ilkesinin nasıl uygulandığına yönelik olarak ise, Türkiye ve İtalya’daki durum kısmen benzerdir. Türkiye’de tek fiil birden fazla disiplin cezası verilmesini gerektiriyorsa, yine tek bir ceza verilmektedir. Ceza ve disiplin hukuku bakımından ayrı ayrı yaptırım uygulanması gerekliyse, tek fiile birden fazla ceza verilmesi ilkeye aykırı değildir. İtalya’da da her iki hukuk dalı için ayrı yaptırım uygulanması söz konusudur. Ancak, disiplin hukukunda ilke geçerli olmadığından aynı fiil nedeniyle birden fazla disiplin cezası verilebilir.

Son olarak önemli bir nokta ise, hakkında disiplin soruşturması yürütülen personelin istifası ya da emekliliği hâlinde soruşturmaya devam edilip edilmeyeceğidir. DMK’da bu konuya yönelik açık bir düzenleme olmamakla birlikte, pratikte soruşturma konusu fiili işleyen Devlet memurunun istifası veya emekliliği istenmek suretiyle soruşturma sonlandırılmaktadır. Böyle bir durumda, hukuken herhangi bir yaptırımla karşı karşıya kalmayan Devlet memurunun bir nev’i ödüllendirilmesi söz konusudur. Oysa, İtalya’daki durum, kanun koyucu tarafından kısmen katı bir şekilde düzenlenerek, işlenen fiilin karşılığında yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Nitekim, Dipendenti Pubblici’nin istifası hâlinde işlediği fiilin karşılığında işten çıkarma cezası verilmesi gerekiyorsa veya ihtiyati olarak görevden uzaklaştırılmışsa, soruşturma sürdürülmekte ve cezaî yaptırım uygulanabilmektedir. Böylece istifa, Dipendenti Pubblici için cezasızlık sebebi olmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Akıllıoğlu T, Yönetim Önünde Savunma Hakları (TODAİE 1983)
- Akılmaz B and Sezginer M and Kaya C, Türk İdare Hukuku (Seçkin 2023)
- Aslan Z and Altındağ H, Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması (Seçkin 2020)
- Atay EE, İdare Hukuku (Seçkin 2022)
- Bilgin KU, Kamu Personel Yönetimi (İmaj 1997)
- ___ Kamu Performans Yönetimi (TODAİE 1984)
- ___ ‘İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Personel Sistemi’ in F Kartal (eds), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (TODAİE 2015)
- ___ ‘Türkiye Devlet Memurluğu Sistemi “DEVLET MEMURU”’ in KU Bilgin (eds), *Balkan Ülkelerinde Devlet Memurluğu* (Gazi 2019)
- ___ and Tuğan EN, Türk Kamu Personel Yönetim Sistemi (Akademisyen 2021)
- Boz SS, ‘Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan İlkeler’ (2017) 25(2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-41
- Bucaktepe A, ‘Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme’ (2015) 19(2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 199-224
- Çınarlı S and Azak K, ‘Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliğine İlişkin Bir İnceleme’ (2021) (1) Namık Kemal Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-31
- Decreto Legge 30 January 2001, N.165 <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30;165~art53!vig=>> accessed 1 June 2022
- Decreto Presidenziale 16 April 2013, N.62 <<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2013-04-16;62!vig=>> accessed 7 June 2022
- Devlet Memurları Kanunu 14 July 1965, N.657 <<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>> accessed 3 June 2022
- Dinç A, Açıklamalı ve Yargı Kararları ile 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (Türkiye Belediyeler Birliği 2011)
- Dipartimento Della Funzione Pubblica, ‘Procedimenti Disciplinari’ (2021) <Presentazione standard di PowerPoint (funzionepubblica.gov.it)> accessed 15 June 2022
- Erkut C, Hukuka Uygunluk Bloku (İdare Hukukunda Hukukun Genel Prensipleri Teorisi) (Danıştay 2016)

Eu Judicial Network, Cumulation of administrative and criminal sanctions and the ne bis in idem principle Research Note 2017, <ndr-2017-003_synthese_en_neutralisee_finale.pdf (europa.eu)> accessed 7 November 2022

Eu Judicial Network, Impact of ongoing criminal proceedings on the conduct of disciplinary proceedings Research Note 2020, <ndr_2020_001_neutralisee_en.pdf (europa.eu)> accessed 12 November 2022

Flippo EB, Principles of Personnel Management (McGraw-Hill 1976)

Gentile M, ‘La nuova disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla luce dell’ultima riforma’ (2017) (6) Azienditalia Il Personale 319-331

Geylan R, Personel Yönetimi (Met 1993)

Gözler K, İdare Hukuku Cilt-II (Ekin 2019)

Güler BA, Kamu Personeli (İmge 2005)

Hakyemez YŞ, ‘Anayasa Mahkemesinin Norm Denetimi Kararlarında Hak Ve Özgürlüklerin Kapsamını Genişleten Yorumu’ (2022) 39(1) Anayasa Yargısı Dergisi 233-257

Işıklar C, Teoride ve Uygulamada Kamu Disiplin Yaptırımları (Adalet 2019)

Kaman N, ‘Disiplin Soruşturması, Ceza Soruşturması, Görevden Uzaklaştırma’ in T. Yıldırım (eds), *İdare Hukuku* (Oniki Levha 2022)

Kaya C, ‘Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler’ (2005) 38(2) Amme İdaresi Dergisi 61-87

Kayar N, Kamu Personel Yönetimi (Ekin 2010)

Kaymak Ş, ‘İdarî Yaptırımlarda Lehe Kanun İlkesi’ (Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2021)

Klinger DE, Public Personnel Management (Prentice-Hall 1980)

Lanotte M and Galantino L, *Diritto del Lavoro Pubblico* (G. Giappichelli Editore 2017)

Maci P, ‘La responsabilità disciplinare del personale scolastico Contesti, presenze, responsabilità, Clorinda Sorrentino a cura di’ (2018) Giapeto 43-55

Mattarella BG, *Lezioni Di Diritto Amministrativo* (G. Giappichelli Editore 2018)

Oecd, ‘Government at a Glance’ (2021) <Government at a Glance - 2021 edition (oecd.org)> accessed 8 June 2022

Oğurlu Y, ‘Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı’ (2003) 52(2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 101-124



Ravelli F, ‘Sanzioni Disciplinari E responsabilità dei dipendenti pubblici’ (2011)
Massimo D’Antona 1-31

Sağlam M, Türk Personel Hukukunda Disiplin Suç ve Cezalarına İlişkin Esaslar
ve Uygulaması (Mahalli İdareler Derneği 2003)

Sancakdar O and Önüt LB and Us DE and Kasapoğlu TM and Seyhan S, İdare
Hukuku Teorik Çalışma Kitabı (Seçkin 2021)

Tan T and Bayazıt B, İdare Hukuku (Turhan 2021)

Tutum C, Personel Yönetimi (TODAİE 1979)

Ulusoy AD, İdari Yaptırımlar (Oniki Levha 2013)

Ulusoy AD, Yeni Türk İdare Hukuku (Yetkin 2021)

United Nations, Thematic Compilation of Relevant Information Submitted By
Italy Article 7, Paragraph 4 Uncac Conflict of Interests 2022, <Italy.pdf (unodc.
org)> accessed 8 June 2022

Yüce TT, ‘Ceza Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve
Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili’ (1994) 88 Danıştay Dergisi 5-13

Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi, E 2015/85 K 2016/3, 13.01.2016

Anayasa Mahkemesi, E 2019/4 K 2021/78, 04.11.2021

Anayasa Mahkemesi, E 2020/97 K 2022/62, 01.06.2022

Danıştay Kararları

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, E 2019/3044 K 2020/317, 12.02.2020

Danıştay 12 D, E 2020/474 K 2023/365, 07.02.2023

Danıştay 12 D, E 2019/5233 K 2023/646, 16.02.2023

Danıştay 12 D, E 2021/1625 K 2023/644, 16.02.2023

Danıştay 12 D, E 2021/431 K 2023/1032, 09.03.2023

Danıştay 12 D, E 2019/572 K 2023/1323, 27.03.2023

Danıştay 12 D, E 2021/2420 K 2023/1524, 30.03.2023

Danıştay 12 D, E 2020/1183 K 2023/1910, 10.04.2023

İtalya Danıştay Kararları

Consiglio di Stato, Numero 7113, 21.10.2019

Consiglio di Stato, Numero 1654, 09.03.2020

Consiglio di Stato, Numero 2069, 22.03.2022

Consiglio di Stato, Numero 5109, 30.11.2022

Consiglio di Stato, Numero 00093/2023, 19.01.2023

Consiglio di Stato, Numero 06568/2023, 05.07.2023

Consiglio di Stato, Numero 07886/2023, 21.08.2023

Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları

Case T-742/15 P Commission v Council [2015], paras 65, 67

Case T-464/16 P Commission v Council [2016] F-133/15, paras 141

Case Commission v Council [2016] F-49/15, paras 120-122

Case T-415/20 Commission v Council [2021], paras 91, 92, 130

Case T-754/20 Commission v Council [2022], paras 179, 180, 208, 215-223,
237-239

