



# Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi

## Hukuk Fakültesi Dergisi

Erzincan Law Review

Cilt/Vol: 28 Sayı/No: 2 Aralık/December 2024

### Güncellenmesi Gereken Bir Disiplin Suçu Olarak Devlet Memurlarının Mal Bildiriminde Bulunmaması

The Failure of Public Officials to Declare Assets as a Disciplinary Offense in Need of Revision

  Doç. Dr. Asuman ÇAPAR\*

 10.60002/ebyuhfd.1564155

#### ÖZ

Anayasa'nın 71. maddesinde kamu hizmetine girenler bakımından mal bildirim yükümlülüğü düzenlenmiştir. 3628 sayılı Kanun'da göreve girişte, görev esnasında belirli aralıklarla ve aylık gelirin beş katı oranında mal edinmesi gibi bazı hallerde kamu görevlilerinin kendileri, eşleri ve reşit olmayan çocukları bakımından bir aylık süre içerisinde mal bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Mal bildirim yükümlülüğü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ise disiplin suçu olarak 125/D-j maddesinde düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun'da mal bildirim yükümlülüğüne uyulmaması durumunda kademe ilerlemesinin durdurulması cezası öngörülmüştür. Bu ceza disiplin cezaları ile hedeflenen kurum düzeninin sağlanması amacıyla aşar nitelikte olup, işlenen fiil ile verilen ceza arasında orantılılık

\* Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı.

**Makale Bilgisi/Article Info: Araştırma Makalesi/Research Article**

**Geliş/Received:** 09.10.2024 | **Kabul/Accepted:** 11.11.2024.

Bu makale, intihal programında taranmış ve iki (kör) hakem incelemesinden geçmiştir. This article was submitted in a plagiarism program and reviewed by two (blind) referees.

**Atıf/Cite as:** Asuman Çapar, "Güncellenmesi Gereken Bir Disiplin Suçu Olarak Devlet Memurlarının Mal Bildiriminde Bulunmaması", EBYÜ-HFD, C. 28, S. 2, Aralık 2024, (351-371).



Bu makale **Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası** lisansı ile lisanslanmıştır.

bulunmamaktadır. Mal bildiriminde bulunmama fiiline öngörülen ceza ile fiil arasında ölçülülük sağlanamamaktadır. Bu nedenle mal bildiriminde bulunmama fiiline verilen disiplin cezasının uyarma ya da kınama cezası olarak yeniden düzenlenmesi gerektiğini değerlendirmekteyiz. Ayrıca mal bildirim süresi üç aya uzatılmalı ve mal bildiriminin elektronik ortamda yapılması sağlanarak kamu görevlilerinin işi kolaylaştırılmalıdır. Disiplin soruşturması başlatılmadan önce idare ilgiliye ihtar göndermelidir.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet memuru, disiplin cezası, mal bildirim yükümlülüğü, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, ölçülülük ilkesi.

### ABSTRACT

Article 71 of the Constitution establishes the obligation of asset declaration for those entering public service. As stated in the Law No. 3628, public officials, as well as their spouses and minor children, are required to declare their assets within a month under specific circumstances, such as upon entering service, at regular intervals, and when acquiring assets valued at five times their monthly income. In the Civil Servants Law No. 657, the obligation to declare assets is regulated as a disciplinary offense under Article 125/D-j. Non-compliance with the asset declaration obligation results in the suspension of career progression as a disciplinary punishment, as stipulated by Law No. 657. This penalty, however, goes beyond the goal of maintaining institutional order, since the proportionality between the committed act and the imposed penalty is lacking. The current penalty for failing to declare assets does not align with the principle of proportionality between the offense and the penalty. Therefore, the present study recommends that the disciplinary penalty for failing to declare assets be revised to a warning or reprimand. Furthermore, the asset declaration period should be extended to three months, and the process should be facilitated through electronic means to ease the burden on public officials. Before initiating a disciplinary investigation, the administration should send a warning to the relevant party.

**Keyword:** Civil servant, disciplinary punishment, asset declaration obligation, suspension of career progression as a disciplinary punishment, the principle of proportionality.

### GİRİŞ

Mal bildirim yükümlülüğü temel olarak Anayasal bir zorunluluk olarak Anayasa'nın 71. maddesinde kamu hizmetine girenler bakımından getirilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (657 sayılı Kanun)

düzenlenen disiplin fiilleri arasında 125/D-j maddesinde mal bildiriminde bulunmamak fiili düzenlenmiştir.<sup>1</sup>

Bu çalışmanın amacı kamu görevlilerinin mal bildirim yükümlülüğünü, 657 sayılı Kanun kapsamında, disiplin hukuku boyutuyla incelemeyi hedeflemektedir. Mal bildirim yükümlülüğüne uyulmamasının ceza hukuku bakımından etkileri bu çalışmanın kapsamına girmemektedir. Bu minvalde kamu görevlilerinin mal bildirim yükümlülüğü, ihlal edilmesi durumunda memurların karşılaşılabileceği yaptırım incelenerek, ölçülülük ilkesi çerçevesinde değerlendirme hedeflenmektedir.

## I. MAL BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN HUKUKİ DAYANAĞI

Kamu hizmetine girenler bakımından mal bildirim yükümlülüğü anayasal bir zorunluluk olarak getirilmiştir. Anayasa'nın 71. maddesinde “*Mal Bildirimi*” başlığı altında “*Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez.*” şeklinde kamu hizmetine girenlerin mal bildirim yükümlülüğü düzenlenmiştir.

Mal bildirim yükümlülüğüne ilişkin detaylı düzenlemeler 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda (3628 sayılı Kanun) yapılmıştır.<sup>2</sup> 3628 sayılı Kanun'un 1. maddesinde bu Kanun'un amacı; “*rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu Kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu Kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.*” 3628

- 
- 1 Mal bildirim yükümlülüğü *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve İcra İflas Kanunu* gibi başka bazı kanunlarda da düzenlenmiştir ve bu yükümlülüğe aykırı davranış çeşitli yaptırımlara tabi tutulmuştur.
  - 2 3628 sayılı Kanun'a yönelik eleştiriler için bkz. Hüsametin Uğur, “3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'na Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri”, TBB Dergisi, S. 76, 2008, s. 289-320 (3628 Sayılı Kanun).

sayılı Kanun'un 2. maddesinde ise mal bildiriminde bulunacak kişiler belirtilmiştir. Özel kanunlarına göre mal bildirim yükümlülüğü bulunanların da bu Kanun'a tabi olacağı belirtilmiştir.<sup>3</sup>

3628 sayılı Kanun'un 6. maddesinde<sup>4</sup> ise mal bildiriminin zamanı düzenlenmiştir. Buna göre mal bildirimlerinin; bu Kanun kapsamındaki göreve atanmada, seçilmeye, mal varlığında önemli bir değişiklik meydana geldiğinde ve görevin sona ermesi durumunda bir ay içinde, seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içerisinde verilmesi zorunludur.<sup>5</sup>

- 
- 3 Madde 2 “*Mal Bildiriminde Bulunacaklar*”: “*a) Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç)*  
*b) Noterler,*  
*c) Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,*  
*d) Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müesseseler, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri,*  
*e) (Mülga: 24/6/1995 - KHK - 557/21 md.)*  
*f) Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulun üyeleri ve genel müdürleri, yerli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yöneticisi ve deneticileri,*  
*g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları,*  
*Mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar.*  
*Özel Kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar da bu Kanun hükümlerine tabidir.”*
- 4 “*a) Bu Kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle, b) Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmalarda, atamayı izleyen bir ay içinde, c) Seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde, d) Mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde, e) Yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde, f) Görevin sona ermesi halinde, ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri faaliyete geçme tarihini, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bu işe veya görevlerine başlama tarihini izleyen bir ay içinde, verilmesi zorunludur.”*
- 5 **Uğur**, 3628 Sayılı Kanun, s. 305.

3628 sayılı Kanun'un "*Bildirim yenilenmesi*" başlığını taşıyan 7. maddesi uyarınca, bu Kanun kapsamında belirtilen görevleri icra edenler, görevde buldukları süre boyunca, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna değin mal bildirimini yenilemek zorundadır. 3628 sayılı Kanun'un 10. maddesinde, bu Kanun'da belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayanlar hakkında bildirimlerin verileceği merciler tarafından ihtarda bulunulacağı belirtilmiştir. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayanlara üç aya kadar hapis cezası verilmesi öngörülmüştür.

Mevzuatımızda mal bildiriminde bulunma zorunluluğu memurları ve tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 3628 sayılı Kanun'da mal bildirim yükümlülüğünde bulunacakların kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Bu Kanun'un 1. maddesi ile yalnızca kamu görevlilerini değil aynı zamanda işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yerine getirdikleri görevlerin önemi nedeniyle kamu görevlisi olmayan fakat kamu adına görev yapan bir kısım kişiler de mal bildiriminde bulunmakla yükümlü tutulmuştur. Hatta kamu personeli olmamakla birlikte kamu yararına çalışan birtakım kişiler ve kamu sektörü ile ilgisi olmayan bazı meslek sahiplerinin de haksız kazanç elde etmesinin engellenmesi amacıyla bunlar da bu yükümlülüğe tabi kılınmıştır.<sup>6</sup>

3628 sayılı Kanun'un uygulanmasını düzenlemek amacıyla Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik<sup>7</sup> kabul edilmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı 1. maddesinde; "*Kanun gereğince verilecek olan mal bildiriminin şeklini, düzenleniş biçimini, sayısını, neleri kapsayacağını, merciiine nasıl ulaşılabileceğini ve bu Kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.*" şeklinde belirtilmiştir. Mal bildirimine ilişkin belgeler kamu görevlisinin özlük dosyasına konur. Bu Yönetmelikte kamu görevlileri haricinde siyasi parti başkanlığını yürütenler ve gazete sahibi gerçek kişilerde olduğu gibi birtakım görevleri yürütenlere de mal bildirim yükümlülüğü getirilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "*Ödev ve Sorumluluklar*" başlığını taşıyan ikinci bölümünün 14. maddesinde mal bildirim yükümlülüğü düzenlenmiş olup buna göre, "*Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini verirler.*"

6 Metin **Erdem**, Kamu Görevlisinin Mal Bildiriminde Bulunma Mecburiyeti (3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu Kapsamında), Yüksek Lisans Tezi, Antalya Üniversitesi SBE, 2018, s. 15.

7 Resmi Gazete (RG), 15.11.1990, S. 20696.

Bunların haricinde kimi özel düzenlemelerde de mal bildirim yükümlülüğü getirilmiştir.<sup>8</sup> Anayasa’da kamu hizmetine girenler bakımından mal bildirim yükümlülüğü getirildiği için kamu personeline ilişkin bazı kanunlarda açık olarak bu husus belirtilmiştir. Kimi kanunlarda ise kıyas yolu ile ilgili kamu görevlilerinin mal bildirim yükümlülüğünün olduğu söylenebilir. Örneklendirmek gerekirse 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nda 66. maddede “*Kademe ilerlemesini durdurma*” cezasını gerektiren haller arasında “*c) Belirlenen durum ve sürelerde mal beyanında bulunmamak*” fiili düzenlenmiştir. Burada her ne kadar ceza öngörülen fiil içerisinde “*gerçeğe aykırı mal bildirimini*” bulunmasa da disiplin fiilleri arasında kıyas hükümlerinin uygulanabilirliği, kanun koyucunun amacı gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde, mal bildirimini gerçeğe aykırı yapılması fiilinin de bu kapsamda değerlendirilebileceğini düşünmekteyiz.

Ayrıca kanunda düzenlenmeyen ve bu konuda 657 sayılı Kanun’a atıf yapmayan hallere 6085 sayılı Sayıştay Kanunu<sup>9</sup> ve 6413 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Disiplin Kanunu<sup>10</sup> örnek verilebilir. Açıkça düzenlenmese bile Anayasal bir yükümlülük olarak, 3628 sayılı Kanun uyarınca ilgili kamu görevlilerinin mal bildirim yükümlülüğü bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 22. maddesinde; “*Mal bildiriminde bulunma*” hususu düzenlenmiştir. Buna göre;

*“Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.*

*Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.”*

---

8 Örneğin 4628 sayılı Kanun’un 7. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılmadan itibaren bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her iki yılda bir, mal bildiriminde bulunmak zorundadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 53/f maddesi uyarınca Kamu İhale Kurulu üyeleri, göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerini izleyen bir ay içerisinde ve görevleri devam ettiği sürece her yıl genel mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Uğur, 3628 Sayılı Kanun, s. 294.

9 RG, 19.12.2010, S. 27790.

10 RG, 16.02.2013, S. 28561.

Yönetmeliğin 18. maddesinde memurların mal bildirimini gerçeğe uygun yapıp yapmadığının denetiminin, yetkili amirler tarafından yapılacağı kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte kurumsal uygulamalarda çoğu zaman bir ihbar ya da memurun herhangi bir nedenle soruşturma geçirmesi gibi durumlarda gün yüzüne çıkmaktadır. Diğer hallerde gerçeğe uygun bildirim verilmesi bile olağan seyirde bunun açığa çıkması güç bir ihtimaldir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (2547 sayılı Kanun) bakımından incelenecek olursa bu Kanun'da mal bildirim yükümlülüğüne ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda 657 sayılı Kanun'a yapılmış bir atıf da yoktur. 2547 sayılı Kanun'un 53. maddesinde yer alan "657 sayılı Kanundaki fiillere ilave olarak" ifadesi Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından iptal edilmiş<sup>11</sup> ve ilerleyen süreçte kanun koyucu 2547 sayılı Kanun'da öğretim elemanları bakımından yeni disiplin hükümleri düzenlemiştir.

Konuya ilişkin en yakın düzenleme olarak 2547 sayılı Kanun'un "Disiplin ve Ceza İşleri"ni düzenleyen dokuzuncu bölümünde, "Genel Esaslar" başlıklı 53/(b)(1) p maddesinde "Kınama" cezasını gerektiren fiiller arasında "(Ek: 15/4/2020-7243/7 md.) Mevzuatta öngörülen bildirim yükümlülüğünü yerine getirmemek" düzenlemesi görülmektedir. Belirtildiği üzere 3628 sayılı Kanun ile kamu görevlileri bakımından mal bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen öğretim elemanlarına 2547 sayılı Kanun'un 53/(b)(1) p maddesinde öngörülen düzenleme kapsamında *kınama* cezası verilebilir.

Mal bildirim belgeleri ilgililerin özel dosyalarında saklanırlar. Bunlar soruşturma ve kovuşturmayaya yetkili makamlar tarafından istenecek bilgi ve belgelerin verilmesi durumu haricinde gizlidirler. Bunlar hakkında kimseye bilgi verilemez ve açıklama yapılmaz.<sup>12</sup>

## II. MAL BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN AMACI

Kamu görevlileri bakımından öngörülen disiplin cezalarının genel hedefi kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak olduğu için disiplin yaptırımları, mesleki statüsüne ya da mali haklarına etki yaparak

11 AYM, E. 2017/33, K. 2019/20, 10.04.2019, RG, 17.07.2019, S. 30834.

12 İbrahim Pınar, Disiplin ve Ceza Soruşturması Esasları, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2024, s. 114.

kamu görevlisinin görevinde daha dikkatli ve özenli davranmasını sağlamaya yöneliktir.<sup>13</sup> Mal bildirimini yapılması ile kamu personeli olan ve kamu personeli olmamakla birlikte ilgili kanunlarla önem taşıyan bazı meslekleri icra edenlerin rüşvet gibi bazı suçları işlemesinin engellenmesi ve bu şekilde yolsuzlukla mücadele ederek haksız mal/kazanç elde edilmesinin önlenmesi hedeflenmektedir.<sup>14</sup>

Danıştay 1. Dairesinin mal bildiriminde bulunmanın amacı hakkında vermiş olduğu bir görüşte; üstlendiği hizmetin özelliği dikkate alınarak kanun koyucu tarafından belirlenmiş olan görevlilerin mal bildirimini vermekle yükümlü tutulmasının amacının, bunların rüşvet ve her türlü yolsuzluk suçu işlemesini önlemek ve bu tür suçlamalardan korunmasını sağlamak olduğu belirtilmiştir. Buna göre bu hedefin gerçekleşmesi için genel olarak kişinin her türlü mal, gelir, hak ve borçlarının bilinmesi gerekir.<sup>15</sup>

Mal bildirim yükümlülüğünün amacı göz önünde tutulduğunda, kamu görevlileri bakımından bir gereklilik olduğu aşikardır. Mal bildirim yükümlülüğü kamu kesimini kontrol mekanizmalarından birisi olarak değerlendirilebilir. Mal bildirim yükümlülüğünün olmaması, bu alanı tamamen başıboş bırakabilecek, bir sonraki aşamaya geçişi zorlaştıracaktır. Disiplin suçu kapsamında düşünüldüğünde mal bildirim yükümlülüğünün amacı kurum düzeninin korunmasının sağlanmasıdır. Mal bildirim yükümlülüğü ile kamu görevlisinin haksız kazanç elde edimini engellenmeye, kamu görevlisinin bu tür suçlara bulaşma ihtimalinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Böylelikle kurum düzeninin bozulması engellenmek istenmektedir.

Mal bildirim yükümlülüğüne ilişkin mevzuattaki düzenlemelerle birlikte, bu yükümlülük ile hedeflenen haksız mal edinmenin ve yolsuzlukla mücadelenin engellenmesi amacıyla hukuk sistemimizde kabul edilmiş çeşitli düzenlemeler vardır. Nitekim 3628 sayılı Kanun'un yanı sıra 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda,<sup>16</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda<sup>17</sup> ve 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'da<sup>18</sup> olduğu gibi bazı kanunlarda yolsuzluğu önlemek adına birtakım hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, kamuda şeffaflığın artırılmasını

13 Turan **Yıldırım** ve diğerleri, *İdare Hukuku*, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018, s. 202.

14 **Erdem**, s. 12-13; Dan. 12. D., E. 2010/4144, K. 2014/3203, 02.05.2014, (<https://lib.kazanci.com.tr>, 23.09.2024).

15 Dan. 1. D., E. 1991/3, K. 1991/7, 22.01.1991, (<https://legalbank.net/>, 23.09.2024).

16 RG, 01.11.2005, S. 25983.

17 RG, 22.01.2002, S. 24648.

18 RG, 18.01.2006, S. 26323.



amaçlayan 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu da yolsuzluğun ortaya çıkarılmasına ve önlenmesine hizmet etmektedir. Bunun gibi kanunların yanı sıra ülkemizde yolsuzlukla mücadele eden Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu gibi çeşitli kurumlar bulunmaktadır.<sup>19</sup>

### III. MAL BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN KONUSU

3628 sayılı Kanun'un 5. maddesinde; *“Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.”* denilmiştir.

Yönetmeliğin 2. maddesinde *“Mevzuata veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar ya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu yönetmeliğin uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.”* şeklinde ifade edilmiştir.

Bu hükme ve Yönetmeliğin 8. maddesine göre mal bildiriminde bulunmak durumunda olan görevliler kendilerine, eşlerine ve velayeti altında bulunan çocuklarına ait olan mallardan, değerine bakılmaksızın arsa ve kooperatif hisseleri dahil taşınmaz malları, kendilerine aylık ödenenler ise net aylık tutarının beş katından fazla değerdeki, aylık ödenmeyenler ise genel idare hizmetleri sınıfında birinci derecenin birinci kademesindeki şube müdürüne ödenen net aylığın beş katından fazla değer ve tutarındaki para ve para hükmüne geçen değerli kağıtları, tahvilleri ve hisse senetlerini, altın ve mücevherleri, her türlü deniz, hava ve kara taşıtları, araçları, hak ve alacakları, borçları ve gelirleri bildirmek zorundadır. Bildirimlerde malın bildirim tarihindeki değeri esas alınmaktadır.<sup>20</sup>

Mal bildirim yükümlülüğü halihazırda görev yapan kamu görevlileri bakımından öngörülmüştür. Mal bildirim yükümlülüğü konusunda devlet memurluğundan çıkarılan kişileri kapsayıcı bir hüküm bulunmamaktadır.

19 Batuhan **Aktaş**, “Yargıtay Kararları Işığında 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda Düzenlenen Suç Tipleri”, MÜHF-HAD, Prof. Dr. Bülent Tahiroğlu’na Armağan, C. 23, S. 3, 2017, s. 798.

20 [https://tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi\\_notlari/mal\\_bildirimine\\_iliskin\\_dp\\_rehber.pdf](https://tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/mal_bildirimine_iliskin_dp_rehber.pdf), E.T. 10.09.2024.

Bu nedenle Danıştay kamu görevinden çıkarılan kişi hakkında mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmediği için verilen disiplin cezasının hukuka uygun olmadığını belirterek, aksi yöndeki yerel mahkeme kararının bozulmasına karar vermiştir. Danıştay bu kararına gerekçe olarak disiplin cezalarının amacının memuru görevine bağlamak olduğunu, bununla kamu hizmetinin en iyi şekilde gereği gibi yürütülmesinin, memurların hiyerarşik düzen içinde uyumlu hareket ederek, şeref ve haysiyetinin korunmasının, böylelikle memurların iyi yola sevk edilmesinin amaçlandığını belirtmiştir. Zira disiplin cezalarının amacının 657 sayılı Kanun'un 124/2. maddesinde kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle memuriyetteki davranışları nedeniyle bir kişiye disiplin cezası verilmesi mümkün iken memuriyetin sona ermesinden sonraki dönemlerde işlenen fiillerden dolayı disiplin cezası verilebilmesi hukuka mümkün değildir.<sup>21</sup>

Kamu görevlisi disiplin suçu işledikten ama henüz disiplin işlemi yapılmadan önce emeklilik, istifa ve ihraç gibi sebeplerle görevden ayrılmış olabilirler. Bu durumda ilgili personel hakkında disiplin işlemi yapılıp yapılamayacağı konusunda genel bir kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda doktrinde ağırlıklı görüş ayrılmış olsa bile ilgili personel hakkında disiplin soruşturması açılabilceği ve ceza verilebileceği yönündedir.<sup>22</sup> Bu bakımdan kamu görevi devam ederken mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen, ilerleyen süreçte kamu görevinden ayrılan kişi bakımından mal bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi nedeniyle disiplin soruşturması başlatılabilir. Nitekim Danıştayın vermiş olduğu bazı kararlarda<sup>23</sup> da disiplin soruşturmalarının kanunda öngörülen süreler içerisinde kamu görevinde ayrılanlar bakımından da yürütülebileceği belirtilmiştir.

Mal bildiriminde bulunmama gibi gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmak da 3628 sayılı Kanun'un 12. maddesi kapsamında suç teşkil etmektedir. Gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmak çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilir. Örneğin mevcut bir malvarlığı hiç gösterilmeyebilir ya

21 Dan. 12. D., E. 2009/7516, K. 2013/6366, 18.09.2013, (<https://legal.com/>, 08.09.2024).

22 Celâl Işıklar, "Kamu Görevinden Ayrılanlara Disiplin Cezası Verilmesi ve Konuyla İlgili Yeni Düzenlemeler", Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 57, 2024, s. 301.

23 Dan. 3. D, E. 1977/47, K. 1977/42, 27.01.1977, DD, S. 28-29, s. 116. Aynı yönde Dan. 10. D, E. 1985/1977, K. 1635,02.12.1985; Dan. DDK, E. 1980/256, K. 1981/463, 24.04.1981, DD, S. 44-45; Dan. 8. D, E. 1997/5324, K. 3368, 21.11.1997, DD, S. 96, s. 461-463, aktaran Işıklar, s. 312.

da olduğundan daha düşük gösterilebilir ya da olmayan bir malvarlığı varmış gibi gösterilebilir.<sup>24</sup> Gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunma fiili bir malvarlığı, hak ve alacağın cinsi, miktarı, niteliği hakkında gerçeğe aykırı, yanıltıcı bildirimde bulunmak şeklinde veya gerçekte mevcut olduğu halde bir malvarlığı, hak ve alacağın bildirimde gösterilmemesi şeklinde ortaya çıkabilir. Gerçeğe aykırı bildirimde bulunma suçunun oluşabilmesi için özel kasta gerek yoktur, genel kast yeterlidir.<sup>25</sup> Bu minvalde gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunma fiili disiplin suçu kapsamına da girmektedir.

Danıştay vermiş olduğu bir kararda mal bildiriminde bulunmama suçunun gerçekleşebilmesi için kasten işlenmesini aramıştır. Danıştay bu kararında 657 sayılı Kanun'un 125/D-j maddesinde düzenlenen cezanın konuluş amacı göz önünde tutulduğunda, aracın taşıt kredisi ile alınmış olması, davacının satın aldığı aracın tescilini yaptırmış olması, haksız ve geliri ile mütenasip olmayan mal edindiğine ve edindiği malı gizleme amacı taşıdığına yönelik iddia ve tespitin bulunmaması durumları birlikte değerlendirildiğinde, davacının suç işleme kastıyla hareket etmediği neticesine varıldığından, verilen disiplin cezasını hukuka aykırı olarak değerlendirmiştir.<sup>26</sup>

Danıştayın fiilin suç kastıyla işlenmesi gerektiğini belirten bu kararına katılmaktayız. Mal bildiriminde bulunmama fiilinin gerçekleşebilmesi

---

24 Hüsamettin **Uğur**, “Haksız Mal Edinme ve Olmayan Malın Malvarlığında Gösterilmesi Sorunu”, Terazi Hukuk Dergisi, S. 25, Eylül 2008, s. 100-101 (Haksız Mal Edinme). Olmayan malvarlığının gerçekte var gösterilmesi halinin de ileride edinilecek haksız kazançlara önceden kılıf hazırlama teşkil edebileceği yönündeki görüş için bkz. **Uğur**, Haksız Mal Edinme, 101. Yargıtay ise vermiş olduğu bir kararda, gerçekte olmayan malvarlığının bildirilmesinin, gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmama suçunu oluşturabilmesi için beyanda bulunanın ileride edineceği haksız kazançlara kılıf bulma kastının olması gerektiğini belirterek, söz konusu olayda gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmama suçunun maddi ve manevi unsurlarının oluşmadığına karar vermiştir. Yarg. 7. CD., E. 1998/10419, K. 1998/11215, aktaran **Uğur**, Haksız Mal Edinme, s. 102.

25 **Erdem**, s. 95.

26 Dan. 12. D., E. 2010/4144, K. 2014/3203, 02.05.2014, (<https://lib.kazanci.com.tr>, 23.09.2024): “657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125/D-j maddesinde düzenlenen cezanın konuluş amacı göz önünde bulundurulduğunda, davacının satın aldığı aracın tescilini yaptırmış olması, aracın taşıt kredisi ile alınmış olması, haksız ve geliri ile mütenasip olmayan mal edindiğine ve edindiği malı gizleme maksadı taşıdığına yönelik iddia ve tespitin bulunmaması hususları birlikte değerlendirildiğinde, davacının suç işleme kastıyla hareket etmediği sonucuna ulaşıldığından, davaya konu işlemden hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.”

için fiilin kasten işlendiğinin açıkça ortaya konulması gerekir. Aksi takdirde hükmün amacını aşan, adaletsiz bir uygulama ortaya çıkabilir. Kanundaki bu boşluk Danıştay kararı ile doldurulsa da uygulama birliğinin sağlanması bakımından fiilin cezalandırılabilmesi için 657 sayılı Kanun'da yapılacak düzenleme ile bu fiilin kasten işlenmiş olmasının aranması yerinde olacaktır.

Mal bildiriminin 3628 sayılı Kanun'un 6. maddesi uyarınca göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle birlikte, görevin sona ermesi halinde ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, mal varlığında önemli bir değişiklik olması halinde yapılması gerekir. Ayrıca Yönetmeliğin 10. maddesinde ek mal bildirimini düzenlenmiştir.

#### IV. MAL BİLDİRİM YÜKÜMLÜLÜĞÜNÜN İHLALI HALİNDE ÖNGÖRÜLEN DİSİPLİN CEZASI VE ÖLÇÜLÜLÜK İLKESİ

##### A. Disiplin Cezasını Gerektiren Bir Fiili Olarak Mal Bildirim Yükümlülüğü

657 sayılı Kanun'un "Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller" başlıklı 125. maddesinin D-j bendinde ise "Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak" fiili kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren haller arasında düzenlenmiştir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası "Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 1- 3 yıl durdurulmasıdır."

Ayrıca bu cezadan daha ağır ya da hafif cezanın uygulanma ihtimali de bulunmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 125. maddesi uyarınca;

"Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrüründe bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.

Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olmanı uygulanabilir."

Bu durumda mal bildirim yükümlülüğüne uymayan kamu görevlisinin daha önce disiplin cezası almış olup olmamasına göre alabileceği disiplin cezası değişiklik gösterebilir. Bu fiili işlemi halinde kamu görevlisi daha hafif bir ceza alabileceği gibi daha ağır bir ceza alması da gündeme gelebilir.

Mal bildiriminde kamu kurum ve kuruluşları arasında farklı uygulamalar da bulunabilmektedir. Örneğin Ticaret Bakanlığı mal bildirim formunun yanı sıra tapu kayıt belgesi, kredi sözleşmesi, araç satış sözleşmesi, kooperatif ortaklık belgesi, veraset ilamı gibi belgelerin de eklenmesini öngörmektedir. Kayıtlardaki satış bedelinden ziyade gerçek satış bedelinin bildirilmesi öngörülmüştür. Böyle bir istem ile resmi belgelerde geçen alım satım miktarlarının gerçeği yansıtmayacağı algısını doğurmaktadır.<sup>27</sup> Malvarlığındaki artışın, aylık kazancının beş katını aşması durumunda tüm bunlar ilgili kamu görevlileri için külfet doğurmaktadır. Bunun yerine mal bildirimini elektronik ortamda yapılması için gerekli düzenleme yapılmalıdır. Kanımızca günümüz şartlarında ek belgelerin sunulmasına lüzum bulunmamaktadır. Zira gerek bulunması halinde ilgili kurum ve kuruluşlardan bunlara ilişkin bilgi ve belgeler alınabilir.

Belirtildiği üzere 657 sayılı Kanun'un 125. maddesindeki düzenleme uyarınca belirlenen süre içerisinde mal bildiriminde bulunmamak fiili disiplin suçu olarak düzenlenmiş olmakla birlikte, mal bildirimini geç yapılması halinde disiplin cezası verilemeyeceği gündeme gelebilecek sorunlardan bir diğeridir. 657 sayılı Kanun'un lafzi düzenlemeleri uyarınca mal bildirimini öngörülen süreler içerisinde yapılması gerekmekte olup, mal bildirimini geç yapılması, kanundaki süreler içerisinde yapılmaması anlamına geleceği için disiplin eylemi kapsamında değerlendirilebilir. Fakat mal bildirimini gerçeğe aykırı yapılması, disiplin suçlarında kıyasa imkan veren 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinde belirtilen *“Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir”* hükmü kapsamında değerlendirilerek disiplin fiili olarak kabul edilebilir.

Disiplin hukuku ile kamu görevlilerinin kimi zaman suç niteliğinde olan kimi zaman da suç niteliği taşımayan fiil ve davranışlarıyla bozulan kurum düzeninin yeniden tesis edilmesi ve böylelikle kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi hedeflenmektedir.<sup>28</sup> Disiplin cezaları açısından 657 sayılı Kanun bakımından kanunilik ilkesi geçerli iken disiplin suçları açısından kanunla düzenleme ilkesi tamamen geçerli değildir.<sup>29</sup> Aksi yönde

---

27 “Ticaret Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Mal Bildirimine İlişkin Rehber”, <https://personel.ticaret.gov.tr/data/65dc9b6413b8762768385d22/Mal%20Bildirimine%20C4%B0li%C5%9Fkin%20Rehber.pdf>, E.T. 10.06.2024.

28 Selman Sacit **Boz**, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, S. 2, 2017, s. 20.

29 Cemil **Kaya**, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, Amme İdaresi Dergisi, C. 38, S. 2, s. 67.

kararları bulunsa da<sup>30</sup> Danıştayca disiplin cezalarının kıyasla ya da kanun dışındaki düzenleyici işlemlerle konulamayacağı ağırlıklı olarak kabul edilmektedir. Disiplin suçlarının ise kıyas yoluyla türetilbileceği kabul edilmektedir.<sup>31</sup>

Memurların mal bildirim yükümlülüğü konusunda karşılaşılan sorunlardan bir diğeri, disiplin soruşturması başlatabilmesi için idarenin ilgili memura ihtar yükümlülüğünün bulunup bulunmadığı sorunudur. Danıştay bazı kararlarında; “*Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, mal bildiriminde bulunulmadığının idarece tespiti halinde bu hususun davacıya ihtar edilmesi gerekliliğinin bir idari usul olarak düzenlenmiş bulunduğu görülmektedir. Bu usul, aynı zamanda davacının suç işleme kastıyla hareket edip etmediğinin açığa kavuşturulması bakımından da önem arz etmektedir. Dolayısıyla, mal bildiriminde bulunmadığı belirlenen davacıya ilk olarak ihtarın bulunması, ihtarın otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmadığı takdirde şartları varsa disiplin cezası tesis edilmesi yoluna gidilmelidir.*”<sup>32</sup> şeklinde karar vermiştir. Görüldüğü üzere Danıştay vermiş olduğu bazı kararlarında, 3628 sayılı Kanun’da belirtilen ihtar yükümlülüğünü disiplin cezaları bakımından da aramaktadır. Danıştaya göre mal bildiriminin zamanında yapılmaması durumunda ilgili kişiye ihtarın bulunması, bunun üzerine bir ay içerisinde bildirim yapılması halinde disiplin cezası verilmelidir.<sup>33</sup>

Bu kararların aksine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun incelemiş olduğu bir dosyada, mal bildirim yükümlülüğünün zamanında yerine getirilmemesinden dolayı verilen disiplin cezasının iptali için dava açılmıştır. Açılan davada yerel mahkeme, verilen disiplin cezasının hukuka uygun olduğuna hükmetmiştir. Bunun üzerine Danıştay 5. Dairesi disiplin cezasının verilmesinden önce idarenin ilgili kişiye 3628 sayılı Kanun uyarınca ihtarın bulunması gerektiğini, ihtarın otuz günlük bildirim süresi

30 Dan. İDDGK, E. 2000/646, K. 2000/1119, 09.11.2000, aktaran Atila **Erkal**, İdare Hukukunda Kıyas, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2022, s. 109.

31 Dan. İDDGK, E. 2000/646, K. 2000/1119, 09.11.2000; Dan. İDDK, E. 2011/2486, K. 2012/1698, 05.11.2012, Aktaran **Erkal**, s. 109. Disiplin suçları bakımından kıyas yönteminin uygulanabilirliğine eleştirel bakış için bkz. Bahtiyar **Akyılmaz**, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, GÜHFD, C. 6, S. 2, 2002, s. 241-262.

32 Dan. 2. D., E. 2021/1475, K. 2023/279, 19.01.2023; Dan. 5. D., E. 2016/17722, K. 2017/12426, 09.05.2017, (<https://lib.kazanci.com.tr>, 23.09.2024).

33 Örneğin bkz. Dan. 5. D., E. 2016/17722, K. 2017/12426, 09.05.2017; Dan. 5. D., E. 2017/14078, K. 2019/5376, 10.10.2019, Dan. 5. D., E. 2016/16289, K. 2018/14641, 30.05.2018, (<https://lib.kazanci.com.tr>, 23.09.2024).

içerisinde mal bildirimini yapılmaması halinde bu cezanın verilebileceğini belirtilmiştir ve yerel mahkemenin kararını bozmuştur. Israr kararı üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu yerel mahkemenin kararını hukuka uygun bulmuştur. Buna göre süresinde mal bildiriminde bulunmaktan dolayı disiplin cezası verilebilmesi için idarenin ihtar yükümlülüğünün bulunmadığını, ihtar yükümlülüğünün yalnızca 3628 sayılı Kanun'da belirtilen hapis cezasının uygulanabilmesi için bir yükümlülük olduğunu, kanun koyucunun bunu amaçladığını belirtmiştir.<sup>34</sup>

Kanımızca da 3628 sayılı Kanun'un lafzi yorumu çerçevesinde mal bildiriminde bulunmaktan dolayı disiplin cezası verilebilmesi için 3628 sayılı Kanun'da disiplin soruşturmasına başlanıp, disiplin cezası verilmesi bakımından idareye ihtar yükümlülüğü getirilmemiştir.<sup>35</sup> İhtar yükümlülüğü hapis cezası verilebilmesi için bir ön koşul olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte ifade edildiği üzere yoğun iş temposunda çalışan kamu görevlileri bakımından bu durum hakkaniyetli olmayan bir sonuç doğurmaktadır. Bu nedenle ihtar yükümlülüğünün disiplin suçları bakımından da öngörülmesi, ihtara rağmen mal bildirimini yapılmaması halinde disiplin soruşturmasının başlatılması yönünde kanuni düzenleme yapılması hakkaniyete uygun olacaktır.

Belirtmek gerekir ki bu görüş bir yönü ile eleştiriye tabi olabilir. Şöyle ki; disiplin cezası öncesinde idareye bu yönde bir ihtar yükümlülüğü getirilmesi, bu konudaki kötü niyetli davranışları artırarak, bunun suistimal edilmesi sonucunu doğurabilir. Böylelikle hukuki olarak var olsa da fiili olarak mal bildiriminde bulunmama fiilinin cezasız kalması gündeme gelebilir. Diğer yandan ihtar yükümlülüğünün idareye ek külfet getireceği aşikardır.

---

34 Dan. İDDK, E. 2020/628, K. 2020/1616, 24.09.2020, ([www.lexpera.com](http://www.lexpera.com), 05.08.2024). Aksi yöndeki bir karar için bkz. Konya BİM, 1. İDD, E. 2020/950, K. 2021/117, 21.01.2021, (<https://legalbank.net/>, 23.09.2024).

35 Burada belirtilen ihtar yükümlülüğü, savunma hakkından farklı olup, disiplin cezası verilmeden önce memurun savunmasının alınması gerekir. Memurların savunma hakkının kullanımı konusunda ayrıntılı inceleme için bkz. Sencer Abdullah **Akkoyunlu**, "Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 28, S. 48, 2023, s. 3-63.

## B. Mal Bildirim Yükümlülüğünün İhlali Halinde Öngörülen Disiplin Cezasının Ölçülülük İlkesi Çerçevesinde Değerlendirmesi

Mal bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde öngörülen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası 657 sayılı Kanun'da düzenlenen disiplin cezaları arasında en hafifinden ağırlığına doğru dördüncü kademede yer almaktadır. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası öncesinde uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları bulunmaktadır. Kanımızca kademe ilerlemesinin durdurulması cezası mal bildiriminde bulunmama fiili bakımından ölçülülük ilkesine uymayan bir cezadır.<sup>36</sup> Daha öncesinde ilgili kamu görevlisinin başka bir disiplin cezası almış olma ihtimalinde, bu cezanın üstü konumundaki cezanın da uygulanabileceği göz önünde tutulduğunda, cezanın ağırlığı daha çok göze çarpmaktadır.

Ayrıca 657 sayılı Kanun'un 132/4. maddesi uyarınca *“kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile tecziye edilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamazlar.”* Bu durumda mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyenler, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası yanında, birtakım idari görevlere atanma haklarından mahrum kalacaklardır. Bu ise cezanın ölçüsüzlüğünü daha da artırmaktadır.

Hatırlamak gerekirse ölçülülük ilkesi temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında kullanılan kriterlerden birisidir. İdare hukuku boyutuyla ölçülülük ilkesi idarenin davranışlarında ve hareketlerinde kullandığı imkan, araç ve gereçlerin, bu davranışla elde etmek istediği sonuçlara uyarlanması olarak tanımlanabilir.<sup>37</sup> Anayasa'nın 13. maddesinde güveneye alınan ölçülülük ilkesi, AYM'ye göre; *“elverişlilik, gereklilik ve orantılılık olmak üzere üç alt ilkedен oluşmaktadır. Elverişlilik öngörülen sınırlamanın ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, gereklilik ulaşılmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını, diğer bir ifadeyle aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmaması-*

36 Mal bildirim yükümlülüğüne öngörülen cezaya ilişkin eleştirel bakış için bkz. **Erdem**, s. 134.

37 Yücel **Oğurlu**, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2002, s. 21.



*nın mümkün olmamasını, orantılılık ise hakka getirilen sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.*"<sup>38</sup>

Disiplin hukukunda ölçülülük ilkesi iki farklı boyutta ortaya çıkmaktadır. İlki düzenleyici işlemlerde fiil ile yaptırım arasında ölçülülük, ikincisi ise somut olay açısından işlenen fiille karşılığı yaptırım arasında ölçülülüktür. Disiplin fiilleri düzenlenirken fiilin ağırlığıyla korunan düzen açısından ortaya çıkacak sakınca ve ihlalin ağırlığı göz önünde tutularak, eylemle yaptırım arasında ölçülülüğün gözetilmesi gerekir. Bu noktada somut olay açısından işlenen fiille disiplin yaptırımı arasındaki adil denge değil, düzenleme yapılırken disiplin fiilleri ile karşılığı öngörülen yaptırımların ölçülü olması gerekir. İhlal edilen düzen ya da sebep olunan zarar karşılığında öngörülen yaptırım arasında makul bir uyum olmalıdır.<sup>39</sup>

Danıştay bir kararında disiplin cezalarında ölçülülük ilkesine değinmiştir. Bu karara göre, *"bir memur hakkında takdir edilen disiplin cezası ile ilgilinin eylemi arasında adil bir dengenin bulunması ilkesi disiplin hukukunun temel ilkelerindedir. Bu denge kurulurken olayın oluş biçimi, ilgilinin suç kastının bulunup bulunmadığı, irade dışı etkenlerin eylemin meydana gelmesine etkisi gibi hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.*"<sup>40</sup>

Mal bildirim yükümlülüğü, özellikle iş yoğunluğu altında çalışan kamu görevlileri bakımından ağır bir külfet haline dönüşebilir. Örneğin eşi ticari faaliyette bulunan kamu görevlileri bakımından düşünülecek olursa, kamu görevlisinin sürekli mal bildirim yükümlülüğü altına girmesi, eşinin ticari faaliyetlerini takip etmesi gerekir. Kamu görevlisinin eşi ve velayeti altında bulunan çocuklarının ticari faaliyette bulunmaları durumunda edindikleri malvarlığı değerlerinin sürekli bildirilmesi, ticari faaliyet kapsamında gerek şirket malvarlığına gerekse şahsi malvarlıklarına girdilerin olması halinde bunların her daim kısa süre olarak değerlendirilebilecek bir ay içerisinde kamu görevlisi tarafından çalıştığı idareye bildirilmesi çok güç olacak, bazı hallerde belki de mümkün olmayacaktır. Bu durumda ise mal bildirim yükümlülüğü önemli bir tehdit unsuru haline

38 AYM, E. 2017/21, K. 2020/77, 24.12.2020, § 49, (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, 08.09.2024).

39 Mücahit **Kelek**, Disiplin Hukukunda İspat ve Delil, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2023, s. 97.

40 Dan. 8. D., E. 1995/3680, K. 1997/3928, 11.12.1997, (<https://lib.kazanci.com.tr>, 23.09.2024).

gelecek, kamu görevlisinin sürekli bu işle meşgul olmasına, gereksiz bir zaman ve emek kaybına; sürekli soruşturma tehdidi altında kalmasına neden olacaktır.

Mal bildiriminde bulunmama fiiline karşılık verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının ölçülülük ilkesinin elverişlilik, gereklilik ve orantılılık koşullarını gerçekleştirecek nitelikte olmadığı ileri sürülebilir. Bu ceza ile kişi hakkına yapılan müdahale ile korunmak istenen amaç olan kurum iç düzeninin sağlanması- kamu düzeninin gereği gibi yürütülmesi hedefi, her koşulda gerçekleşmeyebilir. Mal bildiriminde bulunmama fiilinin kademe ilerlemesine engel olan bir disiplin suçu olarak düzenlenmesinin, bu fiilin işlenmesini önleyici (en azından önemli) bir etkisinin olmayacağını değerlendirmekteyiz. Bu fiilin disiplin suçu teşkil etmesi haksız mal edinimi, rüşvet gibi suçların engellenmesi; böylelikle kurum iç düzeninin korunması bakımından kesin tesiri olabilecek, *bir yönüyle* engelleyicilik ve caydırıcılık özelliği olan bir ceza değildir. Rüşvet ve yolsuzlukla mücadele amacıyla getirilmiş olsa da bu yola başvurmak isteyen kamu görevlileri bakımından, mal bildirim yükümlülüğünün olması tek başına engelleyici ve caydırıcı nitelik taşımamaktadır.

Haksız mal edinimi niyetinde olan bir kamu görevlisinin, mal bildirim yapacağı endişesiyle bu niyetinden vazgeçmesi, kesin olarak ulaşılabilecek bir sonuç değildir. Bu durumda mal bildirim yapmama fiiline öngörülen ceza, hükmün getirilmesi ile amaçlanan sonuca ulaşma bakımından elverişli bir vasıta olarak ortaya çıkmayabilir. Bu bakımdan elverişlilik ilkesinin burada gerçekleşmediği ileri sürülebilir. Üstelik bu yönde bir ithamın olması durumunda adli makamlarca gerekli soruşturma ve kovuşturma yapılmaktadır. Bu kapsamda ulaşılabilmek istenen amacı gerçekleştirme bakımından bu yönde bir düzenlemenin zorunlu olduğu, diğer bir deyişle gereklilik ilkesinin karşılandığı da ileri sürülemez.

Diğer yönüyle orantılılık ilkesi bakımından bakılacak olursa, özellikle ihmali olarak işlenen mal bildiriminde bulunmama fiilinde, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ağır nitelikte bir disiplin cezası olarak kalacaktır. Zira ifade edildiği üzere mal bildiriminin zamanında ve gerçeğe uygun yapılması, kimi zaman kamu görevlisinin istemi dışında gerçekleşmeyebilir. Yukarıda belirtilen Danıştay kararında her ne kadar bu fiile ceza verilebilmesi için fiilin kasten işlenmesi aranmış olsa da idareler genellikle bu fiilin kasten ya da ihmalle işlenmiş olmasını dikkate almamakta ya da kamu görevlisinin kastını belirleme bakımından her zaman isabetli davranmamakta, ilgili hakkında soruşturma başlatmaktadır. Netice itibarıyla kamu görevlisinin önünde uzun bir yargı süreci beklemektedir. Bu ise kişi bakımından güvencesiz bir ortam yaratmaktadır. Bu nedenle bir

aylık süre içerisinde mal bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi halinde öngörülen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, yaptırım olarak ağırdır ve orantılılık ilkesini karşılamamaktadır.

İşlenen fiil ile verilen cezalar arasındaki bu ölçsüzlükten dolayı, kanımızca bunun yerine kanuni düzenleme ile bu fiile uyarma cezasının, hiç değilse kınama cezasının verilmesi öngörülmelidir. Yukarıda ifade edildiği üzere 2547 sayılı Kanun'a tabi öğretim elemanları bakımından kınama cezası gerektiren bir fiilin 657 sayılı Kanun'a tabi personel bakımından kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirmesi hukukun genel ilkelerinden, Anayasal bir ilke olan eşitlik ilkesiyle örtüşmemektedir. Eşitlik ilkesi aynı durumda olan kişilerin aynı muameleye tabi tutulmasını gerektirir. Aynı disiplin suçunun, her iki kamu çalışanı bakımından farklı cezaya tabi tutulmasının makul bir gerekçesi bulunmamaktadır. Üstelik öngörülen cezalar arasında açık dengesizlik vardır. Esasında ölçülülük ilkesi bakımından isabetli olan ceza, 2547 sayılı Kanun'daki kınama cezasıdır. Bu bakımdan da 657 sayılı Kanun'daki mal bildirim yükümlülüğüne aykırı davranış yeni bir düzenleme gerektirmektedir.

Aynı zamanda mal bildirim süresinin üç aya çıkarılması, mal bildirimiminin bu süre içerisinde verilmesi durumunda, disiplin cezası verme yetkisinin düşürülmesi gündeme gelebilir. Ayrıca mal bildiriminin zamanında yapılmaması halinde disiplin cezaları bakımından da ihtar yükümlülüğünün getirilmesi, kamu görevlisinin fiilin işlenmesine yönelik kastının aranması, özellikle yoğun iş temposu altında çalışan kamu görevlileri bakımından yerinde bir düzenleme olacaktır. Böylelikle maksadı aşan bir şekilde, mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen kamu görevlileri bakımından, kanunun amacına uygun çözüme ulaşılmış olur.

Mal bildirim yükümlülüğü konusunda uygulamada görülen bir diğer sorun ise bildirim şeklidir. Günümüzde pek çok işlem elektronik ortamda yapılmaktadır. Kamu görevlilerine mal bildirimini elektronik ortamda yapma imkanı tanınmalıdır. Nitekim kamu görevlisinin mal varlığının tespiti konusunda, gerek görülmesi durumunda malvarlığı değerlerine ilgili kanunlarla yetkilendirilmiş organlar sistem üzerinden ulaşabilmektedir.

## SONUÇ

Günümüz itibariyle kamu görevlileri bakımından mal bildirim yükümlülüğünün, getiriliş amacına uygun bir şekilde mevcut düzenlemelerin güncellenmesi gerektiği kanaatindeyiz. Anayasal bir zorunluluk olan mal bildirim yükümlülüğü konusunda güncel ihtiyaçları karşılayacak, günümüz şartlarına uygun kanuni düzenlemeler getirilmelidir. Mevcut kanuni düzenlemeler hakkaniyete uymayan bazı hususlar içermektedir.

Mal bildirimine ilişkin hükmün getiriliş amacı göz önünde bulundurulduğunda, amaç rüşvet ve yolsuzlukla mücadele olarak düşünülürse, bir ay gibi kısa bir sürede bildirim yükümlülüğü getirmek hükmün amacına aykırı düşmektedir. Mal bildirim süresinin üç aya çıkarılması, disiplin suçunun oluşabilmesi için kastın aranması, mal bildirimini yapılmaması halinde idareye ihtar yükümlülüğünün getirilmesi hükmün getiriliş amacına uygun hale getirecek, kamu görevlisinin mal bildirim yükümlülüğü konusundaki sorumluluğuna ve bu konudaki kaygılarına engel olacaktır.

Mal bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeme halinde öngörülen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ölçülülük ilkesini ihlal eder nitelikte olup elverişlilik, gereklilik ve orantılılık ilkeleri bu ceza ile karşılanmamaktadır. Bu ceza kurum düzeninin bozulmaması, haksız mal ediniminin engellenmesi bakımından elverişli olmayıp, kamu görevlisinin iş yoğunluğu karşısında orantısız bir ceza olarak kalmaktadır. Ayrıca 2547 sayılı Kanun'da bu fiile kınama cezası öngörülmüş iken, 657 sayılı Kanun'da kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının öngörülmesi Anayasal bir ilke olan eşitlik ilkesi ile örtüşmemektedir.

Açıklanan nedenlerden ötürü mal bildirim yükümlülüğünün yerine getirilmemesi ya da zamanında bildirim yapılmaması halinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının yerine uyarma, hiç değilse kınama cezasının verilmesi daha hakkaniyetli bir çözüm olacaktır. Böylelikle kastı aşan bir şekilde bu fiilin işlenmesi ve bunun ispat edilememesi halinde, kamu görevlisinin ölçsüz bir ceza ile karşılaşma ihtimali azalacaktır. Ayrıca mal bildirimini elektronik ortamda yapılması ve bildirim süresinin uzatılması günümüz koşullarının gereğidir.

**KAYNAKÇA**

- Akkoyunlu**, Sencer Abdullah, “Disiplin Soruşturmasında Memurun Savunma Hakkını Kullanımında İdarenin Uyması Gereken Esaslar”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 28, S. 48, 2023, s. 3-63.
- Aktaş**, Batuhan, “Yargıtay Kararları Işığında 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda Düzenlenen Suç Tipleri”, MÜHF-HAD, Prof. Dr. Bülent Tahiroğlu’na Armağan, C. 23, S. 3, 2017, s. 793-881.
- Akyılmaz**, Bahtiyar, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar”, GÜHFD, C. 6, S. 2, 2002, s. 241-262.
- Boz**, Selman Sacit, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, S. 2, 2017, s. 15-41.
- Erdem**, Metin, Kamu Görevlisinin Mal Bildiriminde Bulunma Mecburiyeti (3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu Kapsamında), Yüksek Lisans Tezi, Antalya Üniversitesi SBE, 2018.
- Erkal**, Atila, İdare Hukukunda Kıyas, 1. Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara 2022.
- İşıklar**, Celâl, “Kamu Görevinden Ayrılanlara Disiplin Cezası Verilmesi ve Konuyla İlgili Yeni Düzenlemeler”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 57, 2024, s. 301-322.
- Kaya**, Cemil, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hâkim Olan Temel İlkeler”, AİD, C. 38, S. 2, s. 61-87.
- Kelek**, Mücahit, Disiplin Hukukunda İspat ve Delil, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2023.
- Oğurlu**, Yücel, Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi, Seçkin Yayınları, Ankara 2002.
- Pınar**, İbrahim, Disiplin ve Ceza Soruşturması Esasları, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2024.
- Uğur**, Hüsamettin, “3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’na Eleştirel Bir Bakış ve Çözüm Önerileri”, TBB Dergisi, S. 76, 2008, s. 289-320.
- Uğur**, Hüsamettin, “Haksız Mal Edinme ve Olmayan Malın Malvarlığında Gösterilmesi Sorunu”, Terazi Hukuk Dergisi, S. 25, Eylül 2008, s. 95-104.
- Yıldırım**, Turan/**Yasin**, Melikşah/**Kaman**, Nur/**Özdemir**, H. Eyüp/**Üstün**, Gül/**Okay Tekinsoy**, Özge, İdare Hukuku, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2018.