

Kabahatler Kanunu Genel Hükümleri Çerçevesinde Disiplin Yaptırımlarının İncelenmesi^(*)

Dr. Öğr. Üyesi Rukiye KAHYA^(**)

Öz

Bu çalışma, disiplin yaptırımlarının Kabahatler Kanunu genel hükümleri karşısındaki konumunu değerlendirmekte ve iki alan arasındaki normatif sınırı ortaya koymaktadır. Kabahatler Kanunu, idari yaptırımların genel ilkelerini sistematik biçimde düzenlemiş olmasına karşın, disiplin cezalarının bu çerçevenin dışında mı kalacağı açık bir biçimde tanımlanmamıştır. Bu durum, idare hukukunda hem *idarenin kanuniliği* hem de *hukuk devleti* ilkesi bakımından tartışmalı hususlar doğurmaktadır.

Çalışmada, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yıllar içinde değişen içtihatları analiz edilerek, disiplin cezalarının idari yaptırımlar sistemi içindeki konumuna ilişkin yaklaşım farklılıkları ortaya konulmuştur. Mahkeme kararlarında zaman zaman Kabahatler Kanunu'ndan tamamen bağımsız, zaman zaman da dolaylı biçimde etkilenen bir yorum çizgisi gözlenmektedir. Bu çeşitlilik, uygulamada öngörülebilirliği azaltmakta ve idari yaptırım sisteminde bütünlüğü zedelemektedir. Bu da hukuk devleti ilkesi ve idarenin kanuniliği bakımından yeni değerlendirmeleri gerekli kılmaktadır.

Sonuç olarak, disiplin cezalarının hukuki niteliği açıkça belirlenmeli; Kabahatler Kanunu genel hükümleriyle ilişkisinin çerçevesi kanun düzeyinde düzenlenmelidir. Bu sayede idarenin cezalandırma yetkisinin sınırları daha belirgin hale gelecek ve kamu görevlilerinin hukuki güvenceleri güçlenecektir.

Anahtar Kelimeler

İdari Yaptırımlar, Disiplin Yaptırımları, Kabahatler Kanunu, İdarenin Kanuniliği, Hukuk Devleti.

^(*) Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih: 15.10.2025 - Kabul Edildiği Tarih: 31.10.2025.

Atıf Şekli: Rukiye Kahya, 'Kabahatler Kanunu Genel Hükümleri Çerçevesinde Disiplin Yaptırımlarının İncelenmesi' (2025) 15(2) Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1511,1546.

DOI: 10.52273/sduhfd..1804375.

^(**) Süleyman Demirel Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Isparta, Türkiye.

E-posta: rukiyekahya@sdu.edu.tr.

Orcid: 0000-0003-2487-6747.

An Analysis of Disciplinary Sanctions within the Framework of the General Provisions of the Misdemeanor Law

Abstract

This study examines the legal status of disciplinary sanctions vis-à-vis the general provisions of the Misdemeanors Law and delineates the normative boundaries between these two regulatory fields. While the Misdemeanors Law systematically regulates the general principles of administrative sanctions, it does not explicitly define whether disciplinary penalties fall outside this framework. This ambiguity gives rise to contentious issues in administrative law concerning both the legality of administrative action and the principle of the rule of law.

By analyzing the evolving case law of the Constitutional Court and the Council of State, the study highlights differing judicial approaches regarding the positioning of disciplinary sanctions within the administrative sanctions system. Court decisions reveal an interpretive line that is, at times, entirely independent of the Misdemeanors Law and, at other times, indirectly influenced by it. This variability reduces predictability in practice and undermines the coherence of the administrative sanction regime, thereby necessitating renewed evaluation in light of the principles of legality and the rule of law.

Consequently, the legal nature of disciplinary sanctions should be clearly defined, and their relationship with the general provisions of the Misdemeanors Law should be codified at the statutory level. Such clarification would delineate the boundaries of the administration's punitive authority more clearly and enhance the legal safeguards of public officials.

Keywords

Administrative Sanctions, Disciplinary Sanctions, Misdemeanors Law, Legality of Administration, Rule of Law.

Extended Summary

1. Introduction and Aim

The disciplinary power of the administration represents one of the most delicate instruments of administrative authority, balancing the maintenance of public service discipline with the protection of individual rights. Although administrative sanctions in general have been systematically addressed through the Misdemeanours Act No. 5326, the applicability of its general provisions to disciplinary sanctions remains ambiguous. This ambiguity has given rise to divergent judicial interpretations by the Constitutional Court (Anayasa Mahkemesi) and the Council of State (Danıştay), as well as ongoing debates in doctrine regarding the legal nature of disciplinary measures.

This study seeks to examine the relationship between the general provisions of the Misdemeanours Act and disciplinary sanctions within the framework of administrative law. It aims to identify conceptual and normative gaps in the current system, highlight inconsistencies in judicial reasoning, and suggest potential directions for a more coherent and legally predictable framework. The main purpose is to contribute to the consolidation of the rule of law principle by clarifying the boundaries of the administration's punitive authority over its personnel.

2. Literature Review and Theoretical Framework

The literature on administrative sanctions in Turkey has largely concentrated on the distinction between criminal and administrative liability, the autonomy of disciplinary law, and the principles of legality and proportionality in administrative action. However, relatively few studies have undertaken a systematic analysis of how the general principles codified in the Misdemeanours Act interact-or fail to interact-with disciplinary sanctions.

From a theoretical perspective, disciplinary sanctions are classified as administrative acts in both formal and substantive terms. Yet, their unique internal function-directed towards ensuring the proper functioning of public service-distinguishes them from other administrative penalties. This dual nature blurs the boundary between internal administrative order and the general regime of administrative punishment.

The Misdemeanours Act was enacted to ensure uniformity in administrative punitive measures and to codify general principles such as legality, proportionality, ne bis in idem, and personal responsibility. Nevertheless, the legislature explicitly excluded disciplinary sanctions from its scope, leaving them in a partially autonomous normative field. Consequently, the lack of statutory coherence has led to interpretative uncertainty and inconsistent judicial practice, particularly concerning the application of constitutional guarantees to disciplinary proceedings.

This study positions itself within this doctrinal and jurisprudential gap, arguing that while disciplinary sanctions must preserve their autonomy as a reflection of administrative hierarchy, they should nonetheless operate under general administrative and constitutional principles governing state punishment.

3. Method and Findings

This research employs a qualitative and analytical method, combining a doctrinal review of legislation and case law with a comparative evaluation of judicial tendencies.

The findings indicate that both high courts have oscillated between a restrictive and an expansive interpretation. Earlier Danıştay decisions treated disciplinary sanctions as a purely internal matter of administrative discretion, thereby limiting the applicability of general punitive principles. However, more recent judgments-particularly from the Constitutional Court-reflect a gradual shift toward incorporating constitutional safeguards such as legality, proportionality, and the right to an effective remedy.

This judicial evolution reveals an emerging tendency to reinterpret disciplinary sanctions within a broader human rights framework, albeit without a corresponding legislative reform. Consequently, the practice remains fragmented, and legal predictability continues to suffer.

4. Results

The analysis demonstrates that the absence of a clear statutory link between the Misdemeanours Act and disciplinary sanctions results in systemic uncertainty. While the current framework permits a degree of administrative flexibility, it also undermines the principle of legality and the predictability of disciplinary measures. The courts have attempted to fill this gap through constitutional interpretation, yet the inconsistency between the rulings of the Constitutional Court and the Council of State suggests that judicial harmonization alone is insufficient.

Therefore, the study concludes that disciplinary sanctions should be regulated under a distinct yet harmonized framework, grounded in the general principles of administrative punishment while respecting the unique structure of public service. Such an approach would not only strengthen the rule of law but also safeguard public servants against arbitrary disciplinary measures.

5. Limitations and Recommendations

This study is limited by its focus on Turkish legislation and jurisprudence; it does not include a detailed comparative law analysis. Future research could examine how other civil law jurisdictions reconcile disciplinary and administrative sanction regimes to provide a model for reform in Turkey.

To eliminate the ambiguities observed in the current legal framework, the following recommendations are proposed:

1. **Statutory Definition of Principles:** The general principles and procedures applicable to disciplinary sanctions should be explicitly defined at the statutory level.
2. **Harmonized Systematic Approach:** A distinct system of disciplinary law should be established, harmonized with the general principles of the Misdemeanours Act, yet attentive to the unique characteristics of public service.
3. **Strengthening Judicial Review:** Judicial review mechanisms should be strengthened, and disciplinary sanctions should be subject to proportionality control, as a requirement of the rule of law.

Giriş

İdarenin tam otomatikleştirilmiş işlemleri dolayısıyla idareye kusursuz sorumluluk yüklenen hallerle beraber idarenin sorumluluğu kavramı değişmekle birlikte, idarenin tüm eylem ve işlemlerinden doğan sorumluluğunun öteden beri en ağır ve zedeleyici etkisinin disiplin cezalarında kendini gösterdiği söylenebilir¹.

Disiplin yaptırımları idarenin disiplin yetkisinin bir yansımasını ifade eden şekli ve maddi anlamda idari tasarruflardır². Ancak bu yaptırımlar idarenin kendi personeline uyguladığı yaptırımlar olması bakımından özgün olması, idari yaptırımlar içindeki yeri ve hukuki niteliğini tartışılır kılmaktadır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, idari yaptırımların genel ilkeleri büyük ölçüde kanun düzeyinde tanımlanmış; buna karşın disiplin cezalarının bu genel çerçeveden ne ölçüde etkilendiği belirsiz kalmıştır. Disiplin cezaları bir yönüyle kamu görevlisinin hukuki statüsüne, diğer yönüyle idari yaptırım sistematığına temas ettiği için Kabahatler Kanunu'nun genel hükümlerinin disiplin yaptırımlarına uygulanıp uygulanamayacağı hususunda da farklı tutumlar gelişmiştir. Bu durum, idarenin kanuniliği ve hukuk devleti ilkeleri açısından yeniden değerlendirilmesi gereken bir belirsizlik yaratmaktadır.

Bu çalışmada, disiplin yaptırımlarının Kabahatler Kanunu genel hükümleriyle ilişkisinin kavramsal ve içtihadî boyutları incelenmiş; mevcut uygulamada karşılaşılan belirsizlikler vurgulanmış ve bu alanda kanun düzeyinde yapılması gereken düzenlemelere dair öneriler geliştirilmiştir. Amaç, idarenin işlemleri ve yaptırımları arasındaki normatif dengeyi kurmak ve idarenin cezalandırma yetkisinin sınırlarını daha açık ve öngörülebilir kılmak suretiyle hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesine katkı sunmaktır. Zira bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması amacıyla idari yaptırımların diğer idari işlemlerden farklı bir sınırlandırmaya tabi tutulması gerekmektedir. Bu nedenle ceza hukukundaki temel ilkelerin idari yaptırımlar bakımından da geçerli olduğu kabul edilmekte ve benimsenmektedir.

Sonuç olarak, disiplin cezaları ile idari yaptırımların genel ilkeleri arasındaki ilişkiyi anlamak, sadece teorik bir mesele olmayıp aynı zamanda idarenin huku-

¹ Tekin Akıllıoğlu, *Yönetim Önünde Savunma Hakları* (TODAİ Yayınları, 1983) 129; Dursun Çelik, "Tam Otomatikleştirilmiş İdari İşlemler" (2024) 28 (4) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 413, 444.

² Feyyaz Gölcüklü, "İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları" (1963) 18 (3) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 189, 212.

ki sorumluluğunun sınırlarının belirlenmesi, kamu görevlilerinin haklarının korunması ve hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bu çalışma, mevcut boşluklara dikkat çekerek, yapılabilecek düzenlemeler için bir temel sunmayı hedeflemektedir.

I. Kabahatler Kanununun Genel Çerçevesi

A. Kabahat Kavramı ve Suçtan Farkı

Toplumsal düzeni sağlamak için hukuk düzenince kabul edilmiş kurallar ve bu kurallara uyulmadığı takdirde uygulanacak müeyyideler bulunmaktadır. Sosyal düzen içerisinde yer alan idari düzenin sağlanması için uygulanacak yaptırımlar ise idari yaptırımlardır³.

765 sayılı mülga Türk Ceza Kanunu'nda (TCK) suçlar, cürüm ve kabahat olarak düzenlenmiştir. 2005 tarihli 5237 sayılı TCK'da ise kabahatler kanun kapsamından çıkarılarak yalnızca 'suç' kavramına yer verilmiş, cezalar ise hapis cezası ve adli para cezası olarak sayılmıştır. Aynı yıl 5326 sayılı Kabahatler Kanunu (KK) çıkarılmış ve kabahatlerin müeyyidesi idari yaptırımlar olarak belirtilmiştir. KK ile hem kabahatler ceza kanunu kapsamından çıkarılmış hem de diğer kanunlarda dağınık halde yer alan kabahatler bakımından genel hükümler düzenlenmiştir. Öyleyse bu düzenlemenin en önemli özelliklerinden birisi genel kanun niteliği taşıması olarak ifade edilebilir.

Türk Dil Kurumu kabahatin anlamını "uygunsuz hareket, çirkin, yakışsız davranış, suç, kusur, töhmet" olarak tanımlamaktadır⁴. Hukuk dilinde kabahat kavramı ise, karşılığında idari yaptırım uygulanması kanunlarla öngörülmüş olan haksızlıklar olarak tanımlanmıştır (KK/m.2). Ceza hukukuna hakim olan ilkelerden birisi kusur ilkesidir. Buna göre somut olayda failin hareketinin en azından da olsa kusurlu olması gerekmektedir. Failin kusurundan dolayı sorumlu tutulması, hukuka aykırı (haksız) bir fiilin belirlenmesinin ardından mümkündür⁵. Bir diğer ifade ile suçun varlığından söz edebilmek için öncelikle haksızlık oluşturan insan davranışı bulunmalıdır. Hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında ise suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılmaktadır. Hak-

³ Metin Günday, *İdare Hukuku* (11. Baskı, İmaj 2017) 233.

⁴ <<https://sozluk.gov.tr/?ara=kabahat>> Erişim Tarihi: 29.10.2024.

⁵ Mahmut Koca ve İlhan Üzülmüş, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, 2023) 54; İzzet Özgenç, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (19. Baskı, 2023) 789.

sızlık oluşturmakla birlikte cezaya layık görülecek bir suç sayılmayan fiiller kabahat olarak nitelendirilmektedir. Hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak yapılan bu ayrım öğretideki baskın görüşe göre bir nitelik farkına değil haksızlıklar arasındaki nicelik farkına dayanmaktadır⁶. Ancak hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak ayrım yapılmasında ve bunlara uygulanacak yaptırımların mahiyetlerinin belirlenmesinde temel etken devletlerin benimsediği suç politikasıdır⁷. Kabahatlerin suç olmaktan çıkarılmasının onların niteliklerini değiştirmedini ve sadece niceliksel bir fark öngördüğünü kabul etmek yapılan yasal düzenlemeleri anlamsız kılacaktır⁸. Bu farkı ortaya koyan yegane unsur norm ihlali olduğundan kabahatler, pozitif hukukumuzda tanımlandığı üzere kanunda karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülmüş olan hukuka aykırı fiillerdir⁹.

Kabahatlerin suç kapsamından çıkarılmasının temelinde kabahatlerin daha basit ihlaller olması nedeniyle ceza yargılaması yapacak mahkemelerin iş yükünün hafifletilmesi ve kabahatlere ilişkin pratik ve çabuk karar verilmesi amacı yatmaktadır. İdarenin regülasyon yetkileri kapsamında yaptırım uygulaması da bu değişikliğin bir diğer önemli etkenidir. Kişilerin yalnızca zorunlu hallerde özgürlüklerinin

⁶ Nicelik farkına dayanarak kabahatlerin suç kapsamından çıkarılmasını kabul eden görüşe göre bu ayrım ile aynı zamanda cezaların son çare olması özelliği de pekiştirilmiştir. Koca ve Üzümez (n 5) 37.

⁷ Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, *Nazarî ve Tatbikî Ceza Hukuku, Cilt II* (15. Baskı, Der Yayınları, 2021) 541; Fatih Mahmutoglu, "Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku'nun Temelleri" in İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar (eds), *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (2009) 39, 42. Yalnızca kanun koyucunun iradesiyle yapılan hukuki bir niteliklemeyle bu ayrımın ortaya konulmasından dolayı Gülgeç, suç ve kabahatlerin niteliği açısından bir fark taşımadığına yönelik görüşlerdeki ısrarın hukuki açıdan geçersiz olduğunu ifade etmektedir. Yahya Berkol Gülgeç, "Teoride ve Pozitif Hukukta Suç - Kabahat Ayrımı" in Zeynel T. Kangal (ed) *Kabahatler Hukuku Yazıları-I* (On İki Levha 2017) 45-46.

⁸ Burçin Erdiç, "İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması" (2012) (2) Ankara Barosu Dergisi 239, 247.

⁹ Zeynel T. Kangal, *Kabahatler Hukuku* (2. Baskı, On İki Levha 2019) 2; Mustafa Özen, *İdari Ceza Hukuku* (Adalet 2013) 5; Ayhan Kılıç, "Kabahatler Kanununun Genel Hükümlerinin Vergi Kabahatleri Bakımından Uygulanabilirliği" (2014) 5 (18) TAAD 299, 303. Anayasa Mahkemesi de paralel şekilde idari yaptırım tanımını ortaya koyarken organik ölçütü esas almaktadır: "İdarenin, bir yargı kararına gerek olmaksızın yasaların açıkça verdiği yetkiye dayanarak, idare hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya bir işlemi ile uyguladığı yaptırımlara, verdiği cezalara idari yaptırım denmektedir." Anayasa Mahkemesi, 48/41, 23.10.1996; 43/60, 13.05.2004, <<http://www.kazanci.com>> Erişim Tarihi: 10.08.2025; 70/53, 05/06/1997; 115/86, 02/06/2011; 55/140, 20/10/2011, <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>> Erişim Tarihi: 10.08.2025.

kısıtlanması yolunun tercih edilmesi, basit ihlaller için bunun uygulanmaması, daha ağır olan suçlarla aynı usule tabi olarak kişiyi hak ettiğinden fazla manevi müeyyideye maruz bırakmaması, basit ihlallerle adli makamların iş yükünün artırılmaması ve idari yaptırımların ayrıştırılarak neticede cezalara bırakılan alanda cezaların önleyici etkisinin de kuvvetleneceği yönündeki düşünceler başlıca nedenler arasında sayılabilir¹⁰. Ancak belirtmek gerekir ki; sayılan nedenler hangi eylemin suç hangi eylemin kabahat olması gerektiğine ilişkin belirgin ölçütler olmayıp; bu hususta yapılacak ayırım tamamen kanun koyucunun iradesine bağlıdır¹¹.

Kanun metninde kabahat, karşılığında kanunun idari yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık olarak tanımlanmıştır (KK/m. 2). Maddede yer alan ‘haksızlık’ kavramı, ‘haksız fiil’ olarak belirtilmesinin daha uygun olacağı yönünde eleştirilmiştir¹². Suç kuramında suçun maddi unsurunu karşılayan ‘fiil’in, benzer şekilde kabahatler için de kabulünün zorunlu olduğu düşünüldüğünde - tanıma getirilen haklı eleştiriler de dikkate alınarak- kabahat kavramının, müeyyidesi kanunlarla idari yaptırım olarak belirlenmiş hukuka aykırı fiiller olarak tanımlanması yerinde olacaktır.

B. İdari Yaptırım Uygulama Yetkisi

1. İdari Yaptırım Kavramı

İdari yaptırımlar; yasaların açıkça yetki verdiği durumlarda yargı kararına gerek olmaksızın, idari işlem ile tesis edilen, idare hukukuna özgü usullerle uy-

¹⁰ Sulhi Dönmezer, “Ceza Adaletinde Reform İlkeleri”, Ceza Adalet Reformunun İlkeleri Sempozyumu (24-26 Şubat 1972) 20, 22; Süheyl Donay, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler” (1972) 37 (1-4) İÜHFM 411, 424-425.

¹¹ Mahmutoğlu (n 7) 39, 42.

¹² Erdener Yurtcan, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016) 15; Kılıç (n 9) 303. Bu tanımdan idari yaptırımın ne olduğunun anlaşılamadığı ve belirlilik ilkesi ile hukuki güvenlik ilkesine uyulmadığı, vatandaşlarca anlaşılmasının beklenemeyeceği, tanımın açık olmamasına rağmen kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi gereğince kişilerin bu düzenlemeye göre cezalandırılacak olmasının Anayasa’nın 2. maddesine aykırı olduğu gerekçeleriyle AYM’ye iptal başvurusunda bulunulmuş, AYM “... söz konusu düzenlemede yeni bir suç yaratılmamakta, suç ve cezaların kanuniliği ilkesine aykırılık bulunmamaktadır. İdari yaptırımlar yönünden ise söz konusu yaptırımların kanunla öngörülmüş olması gereğine yer verilmek suretiyle yasal düzenlemelere atıfta bulunulduğundan, yaptırımı yasa ile belirlenen bir eylemin belirsizliğinden ve öngörülemezliğinden söz edilebilmesine olanak bulunmamaktadır.” diyerek iptal istemini reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, 115/80, 11/06/2009 <<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>> Erişim Tarihi: 10.08.2025.

gulanan müeyyidelerdir¹³. Amaçları bakımından cezalardan farkı, idari yaptırımların önleyici nitelikte olmalarıdır¹⁴. İdari yaptırımların ceza hukuku ve idare hukuku ile yakından alakalı olması nedeniyle, tabi olduğu disiplin öğretide tartışılmıştır. İdare hukuku öğretisinde genel kanı; idari yaptırımların idare ile olan ilişkisi ve uygulanma usulü bakımından, idari yaptırımlar hukuku ifadesinin kullanılmasının daha doğru olacağı yönündedir¹⁵. Ceza Hukuku öğretisinde ise genel eğilim, idari yaptırımların toplum düzenini sağlamaya yönelik müeyyideler olması sebebiyle idari ceza hukuku olarak tanımlanması yönündedir¹⁶. Ancak karma yapısı nedeniyle Kabahatler Hukuku ifadesini daha isabetli bulan yazarlar da vardır¹⁷.

Suç ve ceza politikasında benimsenen çağdaş anlayışa göre “dar anlamda suç” adı verilen normlar ceza kanunlarında düzenlemekte, idari suçlar adı verilen fiiller ayrı bir yasada düzenlenmektedir¹⁸. Bunun bir sonucu olarak kabahatlere ilişkin karar alma sürecinin, usulün, yöntemlerinin ve başvuru yollarının düzenlendiği ayrı bir kanun, Kabahatler Kanunu, yürürlüğe girmiştir.

Kabahatlerin müeyyidesi olan idari yaptırımlar KK’nin 16. maddesinde, idari para cezası ve idari tedbirler olarak sayılmış, idari tedbirler ise aynı maddede *mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirler* olarak belirtilmiştir. Kabahatleri düzenleyen 765 sayılı (mülga) TCK’da ise kabahatlerin yaptırımı olarak hafif hapis cezası, hafif para cezası ve belirli mesleğin veya sanatın icrasının yasaklanması öngörülmüştü. Mevcut idari cezalar ise öğretide kabahatler karşılığı verilen idari cezalar, disiplin cezaları, regülatif idari cezalar ve kamu düzenini korumaya yönelik atipik idari cezalar olarak ayrılabilir¹⁹.

¹³ İl Han Özay, *İdari Yaptırımlar*, İÜ Yayın No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, İstanbul (1985) 35.

¹⁴ Donay (n 10) 425.

¹⁵ Özay (n 13) 14-15; Yücel Oğurlu, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (2. Baskı, Seçkin 2001) 32.

¹⁶ Guido Zanobini, Çev. Yılmaz Günel, “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi” (1963) 18 (3) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 301, 302; Feyyaz Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki” (Şubat 1963) 18 (2) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 115, 117; Kayıhan İçel, “İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi” (1984) 50 (1-4) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 117; Özen (n 9) 11.

¹⁷ Berrin Akbulut, *Kabahatler Hukuku* (Adalet 2022) 26 vd; Kangal (n 9) 34.

¹⁸ Yurtcan (n 12) 13.

¹⁹ Ali Ulusoy, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi” (12 Mayıs 2008) Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Sempozyumu, Danıştay

Mevcut düzenlemede idari para cezalarının tesiri adli para cezalarına benzer görünse de bu yaptırıma karar veren merci, yaptırımın kanuni sonuçları ve uygulanma usulü açısından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Her ne kadar adli cezalara ilişkin hükümler de nihayetinde kamu düzeninin tesisine yönelik olsa da idari para cezaları daha dar bir sosyal düzenin -idari düzenin- tesisini amaçlayan, idari işlemler aracılığıyla uygulanan ve idari usullerin kullanıldığı yaptırım türleridir.

Keza idari yaptırım türlerinin arasında disiplin suçları da, nihai hedefi idari düzenin tesisi olmakla birlikte, idarenin disiplini sağlamak amacıyla kendi personeline uyguladığı idari yaptırımlar olarak idari yaptırımların bir alt kümesi şeklinde konumlandırılabilir.

2. Disiplin Yaptırımlarının İdari Yaptırımlar Arasındaki Yeri

İdari işlemler muhatapları üzerinde doğurdukları hukuki etkiler bakımından “yararlandırıcı işlemler” ve “yükümlendirici işlemler” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır²⁰. İdarenin yükümlendirici işlemleri, bireylerin hukuki durumlarını sınırlandıran, ilgisine belli bir davranışta bulunmayı, bulunmamayı veya ilgiliden belli bir davranışa katlanmayı isteyen işlemlerdir²¹.

Disiplin cezalarının da yükümlendirici işlemlerden olması dolayısıyla, diğer idari işlemler için öngörülmeleyen daha sıkı şekil ve usul kuralları disiplin cezaları için öngörülebilir²². İlgilinin savunmasının alınması zorunluluğu, gerekçe zorunluluğu gibi şekil kuralları buna örnek olarak sayılabilir²³. Öyle ki yükümlülük doğu-

Yayınları No: 77, 21, 23. Kabahat kavramı kanunda idari ceza gerektiren her tür fiili (idari suçlar) içerecek genişlikte tanımlanmış olsa da AYM’nin E.2005/108, K.2006/35 sayılı 01/03/2006 tarihli kararında yorumladığı haliyle kabahatler, önceki Ceza Kanununda tanımlanmış hafif ve basit suçların düzene aykırılıklar olarak düzenlenmiş hali olarak kabul edilerek dörtlü bir ayrıma gidilmiştir. Yazar, kabahat kavramını kanunda öngörüldüğü gibi “idari yaptırım öngörülen her türlü haksızlık” olarak değil, kanunun 2. kısmında öngörülen ve kamu düzenini ağır derecede bozmayan fiiller” olarak tanımlanarak bunlar hakkında verilen cezaların idari cezaların bir alt kategorisi olarak kurgulanması gerektiğini belirtmiştir. Ulusoy, 31.

²⁰ Günday (n 3) 132.

²¹ Günday (n 3) 132; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (12. Baskı, Savaş 2020) 362.

²² Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (25. Baskı, Ekin 2023) 262.

²³ Eğer idarenin işlemi idari bir müeyyide niteliğindeyse bireye savunma hakkı (droit de la défense) verilmesi zorunludur ilkesi, CE, GK, Sieur Aramu, 26.10.1945 tarihli 77726 sayılı karar, *Revue Générale du Droit on Line*, Sayı 17088 (1945) <www.revuegeneraledudroit.eu/?p=17088> Erişim Tarihi: 08.09.2025.

ran idari işlem için olağan idari usul kurallarının ve ilkelerinin uygulanması yeterli hukuksal korunma sağlıyor ise, o idari işlemi idari ceza olarak kabul etmeye gerek bulunmayacak; aksi durumda, yani o idari işlem için olağan idari usul kurallarını uygulamak muhatabı için yeterli hukuksal güvence sağlamıyor ise ve ceza hukukuna ilişkin -örneğin savunma alınma zorunluluğu gibi- ek bazı güvencelerin de sağlanması zorunlu görünüyor ise o idari işlemi idari yaptırım olarak görmek gerekecektir²⁴. Dolayısıyla bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması amacıyla idari yaptırımların diğer idari işlemlerden farklı bir sınırlandırılmaya tabi tutulması gerekmektedir. Bu nedenledir ki ceza hukukundaki temel ilkelerin idari yaptırımlar bakımından da geçerli olduğu kabul edilmekte ve benimsenmektedir. Bu ilkelerle kastedilen temel olarak kanunilik, kanunu bilmenin mazeret sayılmaması, ölçülülük (orantılılık, gereklilik ve elverişlilik), şüphenin lehe yorumlanması, geçmişe etki edemeyeceği, savunma hakkı, *ne bis in idem* gibi temel ceza hukuku prensipleridir. Ancak bunun yanı sıra eşitlik, kazanılmış haklara saygı, insan onurunun korunması, ayrımcılık yasağı, hukuki güvenlik, nesnellik ve tarafsızlık, vergilendirmede adalet gibi ilkeler de idari yaptırımlar açısından göz önünde bulundurulması gereken ilkelerdir²⁵.

II. Kabahatlere İlişkin Genel İlkeler ve Disiplin Suçlarının Konumu

A. Kabahatler Kanunu ile Kabul Edilmiş Genel İlkeler

Genel kanun niteliği taşıyan Kabahatler Kanunu'nun birinci kısmında genel hükümler, ikinci kısmında çeşitli kabahat türleri yer almaktadır. Genel hükümler ise dört bölümden oluşmaktadır: kanunun amacı ve kapsamı, sorumluluk esasları, idari yaptırım türleri ve uygulanması, son olarak karar vermeye yetkili merciler ve kanun yolları düzenlenmiştir. Bu da demek oluyor ki Kabahatler Kanunu'nda bir yandan kabahatlere ve yaptırımlara ilişkin genel esaslar, kabahat türleri, uygulama alanları gibi hem genel hem özel hükümler içeren maddi hukuka ilişkin konuları, bir yandan da idari yaptırıma karar verme yetkisi, şekli, bu kararlara karşı başvurulabilecek kanun yolları gibi usul hukukuna ilişkin konuları düzenlemektedir²⁶.

²⁴ Ulusoy (n 19) 25.

²⁵ Oğuz Sancakdar, "İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri" in İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar (eds), *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (2009) 59, 104.

²⁶ Kangal (n 9) 36.

Kanunun 1. maddesinde kanunun amacı toplum düzenini, genel ahlakı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak olarak ifade edilmiştir. Sayılan unsurların esasen kamu düzenini oluşturan unsurlar olduğuna ve idari yaptırımların bu idari düzeni korumak amacıyla uygulanan müeyyideler olduğuna değinmiştik. Genel kanun niteliğindeki KK'de öngörülen kabahatlere ilişkin genel hükümler, idari para cezaları ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı -yani mülkiyetin kamuya geçirilmesi dışındaki idari tedbirler hariç olmak üzere tüm idari yaptırımlara karşı- uygulanır. Ancak kanun yoluna ilişkin hükümler bakımından yaptırım türü ayırımına gidilmemiş, diğer kanunlarda aksine bir hüküm bulunmaması koşuluyla tüm idari yaptırım kararları için uygulanması öngörülmüştür²⁷.

Kanunun ikinci kısmında 12 kabahat düzenlenmiştir²⁸. Ancak kabahatler bununla sınırlı değildir, zira anayasada yer alan hükümler saklı kalmak üzere kabahatler yasama organının yanı sıra idarenin düzenleyici işlemleri ile de düzenlenebilir ihlal türleridir. Dolayısıyla tüm kabahatlerin KK'de düzenlenmesi olağan ve mümkün değildir ancak kanunun kabahatlere ilişkin genel ilkeler belirleyen bir genel kanun olması önünde bir engeli bulunmamaktadır.

B. Genel İlkelerin Disiplin Suçlarına Uygulanabilirliği

Kanunun başvuru yolu başlıklı 27. maddesine göre; idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabilir. Genel kanun niteliğini düzenleyen 3. madde²⁹ ile bir

²⁷ Kabahatler Kanunu'nun "Genel kanun niteliği" başlıklı 3. maddesi şu şekildedir:

"(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır."

²⁸ Madde 32-43 arasında düzenlenen kabahatler şu şekildedir: Emre aykırı davranış, dilencilik, kumar, sarhoşluk, gürültü, rahatsız etme, işgal, tütün mamullerinin tüketilmesi, kimliği bildirmeme, çevreyi kirlletme, afiş asma, silah taşıma.

²⁹ "Genel kanun niteliği

Madde 3- (Değişik: 6/12/2006-5560/31 md.)

(1) Bu Kanunun;

a) İdarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde,

b) Diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır."

arada ele alındığında KK'den başka kanunlarla düzenlenmiş idari yaptırımlara uygulanacak genel hükümler ile ilgili şu üç durum özetlenebilir:

1. KK dışındaki diğer kanunlarda düzenlenen idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımlarına karşı *genel hükümler bakımından*; ilgili kanunda bir düzenleme bulunup bulunmadığına bakılmaksızın KK'de yer alan genel hükümler uygulanacaktır. Ancak burada bir istisna olarak kanun yoluna ilişkin hüküm hariç tutulmuştur. Yani bu yaptırımlar için yalnızca kanun yoluna ilişkin özel düzenleme geçerli olacak, diğer genel hükümler bakımından KK uygulanacaktır (KK/m.3)³⁰. Bununla birlikte KK'nin genel hükümleriyle çatışan özel kanun hükümlerinin zımnen ilga edildiğinin, her türlü özel kanun yönünden kesin bir biçimde ifade edilmesi mümkün değildir³¹.
2. KK dışındaki diğer kanunlarda düzenlenen diğer tedbirlere (yani idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları dışındaki diğer tedbirlere), KK genel hükümlerinin genel etkili olmayacağı söylenmelidir. Bu sonuca KK/m. 3 yorumu ile varılmaktadır. KK/m. 19'da da paralel bir düzenleme ile diğer kanunlarda düzenlenen yaptırımlara ilişkin hükümlerin ilgili kanunlarda KK hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklı kalacağı ifade edilmektedir³². Madde gerekçesine göre özel kanunlarda

³⁰ Kabahatler Kanunu'nun kanun yolları dışında kalan genel hükümleri yönünden de diğer kanunlarda özel hüküm bulunması durumunda, öncelikle özel kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği, a ve b bendi arasındaki farkın Anayasa Mahkemesi'nin E.2005/108, K.2006/35 sayılı 01/03/2006 tarihli iptal kararının gereğini yerine getirmek olduğu görüşü için bk. Kılıç (n 9) 308. Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra yapılan düzenlemelerde Kabahatler Kanunu'na aykırı hükümlerin geçerli olacağını kabul eden görüş için bk. Özen (n 9) 16.

³¹ Kılıç (n 9) 307. Kılıç, Kabahatler Kanunu'nun kanun yolları dışında kalan genel hükümleri yönünden de diğer kanunlarda özel hüküm bulunması durumunda, öncelikle özel kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği, a ve b bendi arasındaki farkın Anayasa Mahkemesi'nin E.2005/108, K.2006/35 sayılı 01/03/2006 tarihli iptal kararının gereğini yerine getirmek olduğunu ifade etmektedir. Kılıç (n 9) 308. Kabahatler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra yapılan düzenlemelerde Kabahatler Kanunu'na aykırı hükümlerin geçerli olacağını kabul eden görüş için bk. Özen (n 9) 16.

³² "Saklı tutulan hükümler

Madde 19- (1) Diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen belirli bir süre için;

a) Bir meslek ve sanatın yerine getirilmemesi,

b) İşyerinin kapatılması,

c) Ruhsat veya ehliyetin geri alınması,

d) Kara, deniz veya hava nakil aracının trafikten veya seyrüseferden alıkonulması,

gibi yaptırımlara ilişkin hükümler, ilgili kanunlarda bu Kanun hükümlerine uygun değişiklik yapıncaya kadar saklıdır."

idari ceza niteliğinde düzenlenen bu tedbirler idari yaptırım sistemiyle bağdaşmamakta, ilgili kanunlardaki idari yaptırım rejimlerinin KK’de benimsenen genel kurallarla uyumunun sağlanması gerekmektedir.

3. Son olarak; Kanunun “Genel Kanun niteliği” başlıklı 3. maddesi ile kabahatlerle ilişkin genel yargısal denetim yerinin idari yargı olması değil adli yargı olması esas benimsenmektedir. KK dışındaki diğer kanunlarda düzenlenen tüm idari yaptırımlara karşı başvurulacak *kanun yolu bakımından* ilgili özel düzenleme geçerlidir (KK/m.3)³³. Ancak ilgili kanunda açıkça idari yargı işaret edilmedikçe Kanunun “Başvuru yolu” başlıklı 27. maddesi gereği bu yaptırımlara karşı kararın tebliğ veya tefhim tarihinden itibaren 15 gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabilecektir. Öte yandan KK/ m.27’nin ifadesi, idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idari yaptırım kararlarına karşı kararın tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren en geç on beş gün içinde sulh ceza mahkemesine başvurulabileceği şeklindedir. Bu durumda idari para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımları haricindeki idari tedbirlere karşı, idari nitelikleri gereği idari yargı yerleri görevli olacaktır. Ancak 3. maddenin lafzı gereği *tüm idari yaptırım kararlarına* karşı, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, KK’nin kanun yoluna ilişkin hükümleri uygulanır. Dolayısıyla bu hüküm, idari para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi niteliğinde olup olmaması gözetilmeksizin sulh ceza mahkemelerine başvurulmalıdır şeklinde yorumlanabilir.

Peki 657 sayılı DMK/md. 135/5’te “Disiplin cezalarına karşı idari yargı yolu-na başvurulabilir.” denilmektedir. Bu düzenleme olmasaydı bir idari yaptırım türü olan disiplin cezalarına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru kabul edilecek miydi? Disiplin cezaları, idari yaptırımlara ilişkin genel usul kuralları belirlenirken kapsam dışında bırakılmaktadır³⁴. Böyle bir ayrıma gidilmesinin nedeni, idarenin uyguladığı yaptırımlar tasniflenirken genel idari düzeni sağlamaya yönelik idarenin oluşturduğu ve uyguladığı idari yaptırımlar (zabıta yaptırımla-

³³ 2005 tarihli Kabahatler Kanunu’nun “Genel kanun niteliği” başlıklı 3. maddesinin ilk hali “*Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır.*” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre çeşitli kanunlarda dağınık olarak yer alan kabahatler bakımından, KK’nin dört bölüm içeren birinci kısım-genel hükümler geçerli olacak, böylece kabahat niteliğindeki her fiile KK’de düzenlenen idari yaptırım türleri ve diğer hükümler uygulanacaktı. İtiraz yolu ile bu düzenlemenin Anayasa’nın 2., 125. ve 155. maddelerine aykırılığı ileri sürülmüş, madde AYM’nin E.2005/108, K.2006/35 sayılı 01/03/2006 tarihli kararı ile Anayasanın 125. ve 155. maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

³⁴ Mustafa Karabulut, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi* (Turhan 2008) 6.

rı); ve idarenin kendi personeline karşı uyguladığı yaptırımlar şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmasıdır³⁵. Bu görüşe göre, kurulan özel bir hukuki ilişki nedeniyle sahip olunan bir statüdeki kimsenin yasal düzenlemelere aykırı davranması neticesinde uygulanacak yaptırımlar, genel idari yaptırımların niteliğine uymamaktadır³⁶. Buna göre disiplin cezaları; bir statü belirlenerek kurulan bu tür hukuki ilişkiler doğrudan genel nitelikteki kamu düzeninin kapsadığı bir genel idari düzeni sağlamaya yönelik değil, taraflar arasındaki ast-üst ilişkisinden kaynaklanan disiplinin tesisine yönelik, yani kısmi bir düzeni korumaya yönelik, idari yaptırımlardır³⁷.

Ancak disiplin cezalarının amacı, hem kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesine ilişkin idarenin işleyişini sağlamaya yönelik hem de idare-personel arasında tesisi zorunlu statüyü korumaya yöneliktir. Kamu görevlisi sayısı dikkate alındığında; disiplin cezalarını sadece meslek hayatına ilişkin yaptırımlar olarak değerlendirmekle, hukuka aykırı disiplin yaptırımlarının da devletin saygınlığını zedelemek suretiyle toplum düzenini ihlal ettiği gerçeği göz ardı edilmektedir³⁸. Bu nedenle; daha önce kabahatlerin ve idari yaptırımların tasnifinde yapılacak değişiklikler ile -ilgili başlıkta değinildiği gibi- disiplin cezalarının tabi olduğu genel ilkeler bakımından da değişikliğin kabul edilmesi halinde idarenin kanuniliği ilkesi ihlal edilmiş olacaktır. Her ne kadar Kabahatler Kanunu'nun 19. maddesi ile kapsamı daraltmış (diğer kanunlarda kabahat karşılığında öngörülen bazı yaptırımlara ilişkin hükümler ilgili kanunlarda değişiklik yapılmıyacağı kadar saklı tutulmuş) olsa da genel hükümler idari yargının görev alanını kapsamaktadır³⁹. Öyleyse 657 sayılı DMK/md. 135/5 ile disiplin cezalarına başvuru

³⁵ Donay (n 10) 423; Yavuz Nazaroğlu, "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri" (1974) 14-15 DD 96, 97.

³⁶ Karabulut (n 34) 6; Kangal (n 9) 5, dp. 12.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, E 1987/16 K 1988/8, 19.4.1988, RG 23.8.1988, S: 19908, 44: "Yönetim, yönetim ilişkisi nedeniyle yönetilenler hakkında yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Disiplin hukukunun kaynağını oluşturan bu yetki, Anayasa çerçevesi içinde yasalarla düzenlenen alanlarda, yine yasalarla belirlenen koşullarda kullanılır."

³⁸ Bahtiyar Akyılmaz, "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar" (2002) 6 (2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 228, 249.

³⁹ "3. maddede "Bu Kanunun genel hükümleri diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanır" denilmektedir. Bu kuralın 2. maddedeki tanımla birlikte incelenmesinden, 5326 sayılı Kanun'un idari yargının görev alanını da kapsadığı anlaşılmaktadır.", AYM, E 2005/108, K 2006/35, 01/03/2006 <<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim Tarihi: 10.09.2025.

kanun yolu açıkça düzenlenmemiş olsaydı bu durumda, doktrinde kabul gören anlayışın aksine, bir idari yaptırım türü olan disiplin yaptırımlarına karşı da genel nitelikteki bu kanun hükmünün geçerli olacağı kabul edilmelidir. Zira disiplin cezalarının amacı yalnızca memurların görevinin gereğini ve ast-üst ilişkisindeki disiplini muhafazasına yönelik değil, kamu hizmetlerini sunan idarenin gereği gibi işlemesini -yani idari düzenin sağlanmasını- da içermektedir ve kanunda yapılan tanımın dışında yorumlanarak kanun kapsamından çıkarılamaz.

İdarenin kanuniliği ilkesine dayanarak kanaat getirdiğimiz bu sonuca AYM içtihatlarında -idari ve adli yargının ayrılığı ilkesine aykırı olan bir tutum ile *haklı neden* ve *kamu yararı* ile anayasal meşruiyet zeminine oturtulmaya çalışılarak ulaşılmıştır⁴⁰. AYM, idarenin idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde idari yargının görevli olduğu ama istisnai olarak yasa koyucu tarafından adli yargının görevlendirilebileceği içtihadından zamanla uzaklaşarak, haklı neden gibi belirsiz ve nesnellik taşımayan kriterlerle bu istisnanın kapsamını genişleterek kurallaştırmıştır⁴¹.

C. Anayasa'da Ceza Hukukuna İlişkin İlkelerin Disiplin Yaptırımları Açısından Uygulanabilirliği

Kanun koyucu, farklı kanunlarda dağınık bulunan idari yaptırımlar ile suç olmaktan çıkarılan kabahat fiillerinin genel nitelikli bir kanunla düzenlenmesinde kamu yararı görmüş ve kabahatler karşılığında öngörülen yaptırımların bir idari işlem olmasından çok, cezalandırma amacı baskın olan bir hukuki işlem olduğunu kabul ederek idari para cezası ile mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararlarına karşı idari yargı yerine adli yargı başvuru yolunu kabul etmiştir.

İdari yaptırımlar, idarenin tasarrufları olmakla birlikte, ilgisinin temel hak ve özgürlüklerinin korunması için ek güvencelerin varlığını da zorunlu kılan işlem türleridir. Daha önceki başlıklarda vurguladığımız üzere şayet yükümlendirici idari işlemler ilgisine olağan idari usullerle yeterli güvence sağlamıyor ve bunu aşan güvencelerin sağlanmasını zorunlu kılıyor ise bu durumda bir yaptırı-

⁴⁰ Özge Aksoylu, "Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa" (2014) 11 (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 67, 77 vd.

⁴¹ Aksoylu (n 40) 77; Melikşah Yasin, "Anayasa Mahkemesinin İdarî Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı", Yıldızhan Yayla'ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No.4 (2003) 573; Ayşe Aslı Yücesoy, "İdari Yaptırımların Yargısal Denetiminde Görevli Yargı Kolu Sorunu", Kabahatler Hukuku Yazıları-I, in Zeynel T. Kangal (ed) *Kabahatler Hukuku Yazıları-I* (On İki Levha 2017) 181, 195.

rımdan söz edilmektedir; bu nedenle ceza yaptırımlarında geçerli olan ilkelere benzer şekilde idari yaptırımlara karşı da ek güvenceler getirilmesi gerekmektedir. Disiplin cezaları yaptırımın etkisi bakımından Ceza hukukuna hakim olan ilkelerin tatbiki ile ve içtihatlarla kabul edilmiş ilkelerden oluşur.

1. Kanunilik, Hukuki Güvenlik, Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik Bakımından Değerlendirme

İdarenin kuruluş ve görevleri itibarıyla kanunla düzenlenmek zorunda olduğu ve tüm işlem ve eylemlerinin bu kapsamda yargısal denetime tabi olduğu anayasada açıkça düzenlenmiştir (AY m. 123, 125). İdari işlemler bu yargısal denetime tabi tutulmadığı müddetçe kural olarak kanunilik karinesinden yararlanırlar. Aynı şekilde idari yaptırımlar için de böyle bir denetime tabi tutulmadıkça hukuka uygunluk karinesinin kabulü gerekecek ve dolayısıyla ilgisi bakımından masumiyet karinesinin varlığından söz edilemeyecektir.

Bu da demek oluyor ki idari işlemler için kanunilik ilkesinden anlaşılması gereken; hem idari işlemlerin kanuni bir dayanağının gerekli olduğu hem de icrai nitelikteki idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı kabulüdür. Bu nedenle idare hukuku alanında kanunilik ilkesi, ceza hukukuna kıyasla daha katı bir uygulama öngörmese de, daha geniş ve daha güçlü bir etki taşıması dolayısıyla ayrıca önem arz eder⁴².

Kabahatlerin kanunilik ilkesine tabi olup olmamasına ilişkin ilk tartışılan husus Anayasa'nın 38. maddesinde öngörülen çerçevede ele alınıp alınamayacağıdır. Anayasanın kişi hakları ve ödevleri başlıklı ikinci bölümünde, 38. madde suç ve cezalara ilişkin esasları düzenlemektedir: *"Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suç işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez ..."*. Aynı maddede idarenin kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamayacağı da hüküm altına alınmıştır (AY/m.38/8)⁴³. Ancak kuşkusuz idari yaptırımlar birey ve toplulukların kişi hak ve özgürlükleri

⁴² Özay (n 13) 31.

⁴³ Ancak aynı fıkrada bu konuya Silahlı Kuvvetlerin iç düzeni bakımından istisna getirilebileceği öngörülmüştür. Silahlı Kuvvetler İç Hizmet Kanunu'nun 13/3. maddesi (*"Disiplinin muhafazası ve idamesi için, hususi kanunlarla cezai ve hususi kanun ve nizamlarla, idari tedbirler alınır."*) dayanak olmak suretiyle Askeri Ceza Kanunu'nun 19. maddesinde: *"Disiplin yoluyla aşağıda yazılı olan hapis cezalarından başka hürriyeti tahdit eden hiçbir ceza verilemez. Göz ve oda hapsi olarak dört hafta... ceza verilebilir."* hükmü kabul edilmiş, ancak bu hüküm 31/01/2013 tarihli 6413 sayılı TSK Disiplin Kanunu m.45 ile yürürlükten kaldırılmıştır.

dışında kalan özgürlükleri sınırlandırabileceğinden, tüm idari işlemlerde arandığı gibi bu yaptırımların da kanuni bir dayanağı olması zorunludur.

Öğretide bir görüşe göre idareye “idari suç” ihdas etme yetkisinin verilmesi AY m. 38’e aykırılık teşkil etmemektedir⁴⁴. İdari merciler kanuna riayet etmeden bir suç ihdas etmemekte, kanuna dayanarak kanun koyucunun belirlediği suç çerçevesini doldurmaktır⁴⁵. Diğer bir görüşe göre ise AY m. 38/1 ve TCK m. 2/2 ile suçta kanunilik amaçlandığından idarenin suç kuralı haline getirdiği düzenlemele-re dayanarak yargılama yapılmamalı, ceza uygulanmamalıdır⁴⁶. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın kararları da bu yönde olmuştur. Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığı vurgusu yapılarak disiplin suç ve cezalarının da Anayasa’nın 38. maddesindeki kanunilik ilkesine tabi olduğuna hükmetmiştir⁴⁷. Ancak disiplin suçlarında kanunilik konusunda yargı kararlarında da birlik bulunmamaktadır⁴⁸. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın son yıllarda verdiği kararlarda 38. maddede düzenlenen kanunilik ilkesinin idari suç ve cezalar için de geçerli olduğu kabul edilmekle birlikte, adli suç ve cezalar kadar katı bir değerlendirme öngörülemediğine hükmedilmektedir:

“Korunan hukuki değer ile ihlalin neden olduğu hukuki sonuçların aynı olmaması ise idari suç ve cezalar ile adli suç ve cezalar arasındaki temel farklılığı oluşturmaktadır... Anayasa’nın 38. maddesindeki ilkelerin

⁴⁴ Dönmezer ve Erman (n 7) 4.

⁴⁵ Gölcüklü, “İdari Ceza Hukuku” (n 16) 123.

⁴⁶ Özen (n 9) 46.

⁴⁷ AYM, E 2018/110 K 2018/99, 17.10.2018, §5-9; AYM, E 2016/182 K 2017/111, 14.06.2017, § 9; AYM, E.2015/85, K.2016/3, 13.01.2016, §11-15; AYM, E.2014/1001 K.2015/6, 14.01.2016; AYM, E 2007/115 K 2009/80, 11.06.2009; AYM, E 1990/12 K 1991/7, 04.04.1991; AYM, E 1987/16 K 1988/8, 19.04.1988, Kazancı İçtihat Bilgi Bankası <<https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/anaindex.html>> Erişim Tarihi: 15.05.2025. Danıştay VDDK, E 2017/618 K 2017/521, 08.11.2017; Danıştay 13D, E 2016/3493 K 2016/4367, 03.12.2016; Danıştay 15D, E 2016/3739 K 2016/3484, 11.05.2016, Danıştay VDDK, E 2006/140 K 2006/203, 06.07.2006; Danıştay 8D, E 1995/4503 K 1997/3471, 20.11.1997, Legalbank Erişim Tarihi: 15.05.2025. Danıştay, İBK, E 1988/1 K 1989/1, 16.02.1989 (RG. 09.06.1989 /20190) kararın ilgili kısmı şu şekildedir: “Vergi Usul Kanunu hükümlerine dayanılarak kesilen para cezaları teknik anlamda ceza niteliğinde bulunduğu ve Anayasamızın 38 inci maddesi ise; kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesini getirdiğinden, “cezada kanunilik” ilkesi esas olup, bu da ceza yaptırımının yasama organı tarafından tereddüt yaratmayacak biçimde düzenlenmesini, suçu oluşturan fiili gerçekleştiren kişiye uygulanacak cezanın cinsinin, miktarının, alt ve üst sınırlarının belirlenmesini zorunlu kılar ve yargı yerlerinin genişletici yoruma ve kıyas yoluna başvurmamalarını gerektirir.”

⁴⁸ AYM, E 2010/28 K 2011/139, 20.10.2011.

aynı boyut ve kapsamıyla idari suçlara da uygulanması, işin mahiyetine uygun düşmemektedir. Bu bağlamda, yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir.”⁴⁹

2018 yılında 703 sayılı KHK ile Kabahatler Kanunu’na 42. maddeden sonra gelmek üzere eklenen 42/A maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir⁵⁰. Asılsız ihbar başlıklı madde “112 Acil Çağrı Merkezini asılsız ihbarda bulunmak suretiyle meşgul ettikleri tespit edilen kişilere bu Kanuna göre il valileri tarafından ikiyüzelli Türk Lirası idari para cezası verilir. Tekerrür halinde bu ceza iki katı olarak uygulanır.” şeklinde yürürlüğe girmişti. Anayasa’nın 38. maddesinde düzenlenen suç ve cezalara ilişkin esasların aynı zamanda idari yaptırımlara dair bir düzenleme olduğunu kabul eden AYM, iptale konu maddeyi bu kapsamda değerlendirmiş ve bu nitelikte bir hükmün KHK ile düzenlenemeyeceğinden bahisle⁵¹ anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir⁵².

⁴⁹ AYM, E 2016/182 K 2017/111, 14.06.2017, §9-10.

⁵⁰ AYM, E 2018/117 K 2023/212, 07.12.2023, AYM Karar Bilgi Bankası, Erişim Tarihi: 11.06.2025:

“163. Anayasa’nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmamış, ayrıca ceza yerine geçen güvenlik önlemleri de madde kapsamına alınmıştır. Dolayısıyla adli suç ve cezalar kadar katı değerlendirilmemekle birlikte idari suç ve cezalar da Anayasa’nın 38. maddesinde öngörülen ilkelere tabidir... Anayasa’nın 38. maddesi, Anayasa’nın İkinci Kısmı’nın İkinci Bölümü’nde yer almaktadır. Bu bölümde yer alan kişi hakları ve ödevleri Anayasa’nın mülga 91. maddesi uyarınca KHK ile düzenlenemeyecek konular kapsamına girmektedir. Dolayısıyla kural, Anayasa’nın 38. maddesi kapsamındaki idari yaptırımlara dair bir düzenleme niteliği taşıdığından Anayasa’nın mülga 91. maddesi uyarınca KHK ile düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır.”

⁵¹ Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde karar-namelerle düzenlenemeyeceği Anayasa’nın (mülga) 91. maddesi ile kabul edilmişti. AYM’nin Anayasa’nın 38. maddesi kapsamındaki idari yaptırımlardan biri kabul ettiği asılsız ihbar kabahati ve yaptırımını düzenleyen 703 sayılı KHK’nın kabul edildiği dönemde yürürlükte olan 91. maddeye aykırılığı dolayısıyla iptal edilmiştir.

⁵² § 161-164. AYM’nin bu kararı 04.06.2025 tarihinde yürürlüğe girmeden 08.05.2025 tarihli 7547 sayılı kanun ile madde başlığı ve madde metni aşağıdaki şekliyle yürürlüğe girmiştir:

“Asılsız çağrı ve asılsız ihbar

Madde 42/A- (2/7/2018-KHK-703/20 md.) (Başlığı ile Birlikte Değişik: 8/5/2025-7547/13 md.)

(1) 112 Acil Çağrı Merkezini meşgul etmek amacıyla arayarak görevlilerle konuşan veya ısrarla çağrı bırakan kişiye, il valileri tarafından binbeşyüz Türk Lirası idari para cezası verilir.

Öte yandan KK/m.4 ile kabahatler ve yaptırımlar için kanunilik ilkesi açıkça düzenlenmiştir. Kanunilik ilkesi başlıklı 4. madde *“(1) Hangi fiillerin kabahat oluşturduğu, kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi; kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriği, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabilir. (2) Kabahat karşılığı olan yaptırımların türü, süresi ve miktarı, ancak kanunla belirlenebilir.”* şeklindedir. Görüldüğü gibi kanunda kabahat ve yaptırımlar için ayrı ilkeler belirlenerek ikili bir düzenlemeye gidilmiştir. Kanun koyucu kabahatte kanunilik bakımından kesin bir kural getirmemiş, idareye de kabahat belirleme yetkisi vererek bu kuralı esnetmiştir. Bu yetki verilirken idarenin *kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçevenin dışına çıkamayacağı* belirtilmiştir. Yani idarenin eylemleri nitelerken sahip olduğu takdir yetkisi, kanunla (KK/m.4) çizilmiş kapsam ve koşullar çerçevesinde olmak şartıyla idareye tanınmıştır. Bununla birlikte idari yaptırımlar bakımından kesin bir şekilde kanunilik ilkesi benimsenmiştir.

Zira memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği AY/m.128’de açıkça kabul edilmiş olmakla birlikte, disiplin cezası yalnızca kamu görevlilerine uygulanan bir yaptırım türü değildir. Serbest meslek mensuplarına veya öğrencilere de disiplin cezası uygulanabilmektedir ve bu kişilerin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiği yönünde Anayasa’da hüküm bulunmamaktadır⁵³. Bu nedenle Anayasa’nın 38. maddesindeki ilkelerin disiplin hukuku bakımından geçerli kabul edilmesi, tüm disiplin suç ve cezalarına etki edeceğinden, ayrıca önem arz etmektedir.

Disiplin suçları konusunda kanunilik ilkesinin ceza hukukundaki şekliyle geçerli olup olmadığı konusunda hem yargı kararlarında hem de öğretide farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüşe göre disiplin suçları alanında kanunilik ilkesi geçerli değildir. Bu görüşe göre disiplin suçu teşkil edecek bütün fiillerin eksiksiz bir listesini yapmak imkansızdır. Dolayısıyla kanunilik ilkesinin kabulü halinde; kanunla öngörülmemiş ama kurum düzenini bozan fiillerin disiplin cezasıyla cezalandırılması mümkün olmayacak, kıyas yoluyla disiplin suçu yaratılamayacak-

(2) 112 Acil Çağrı Merkezine yapılan ihbarın asılsız olduğunun olay yerine giden ekiplerce tutanakla tespit edilmesi halinde kişiye, il valileri tarafından onbeşbin Türk Lirası idari para cezası verilir.

(3) Bu maddede yazılı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde idari para cezası iki katı olarak uygulanır.”

⁵³ Emin Hüseyinoğlu, “Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi” (2022) 158 TBB Dergisi 103, 109.

caktır⁵⁴. Oysa DMK m.125/4 ile (*“Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”*) kıyas yoluyla disiplin suçu yaratılmasına imkan verilmiştir. Benzer bir düzenleme 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu/ m. 53/D’de *“Bu Kanunda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiillere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer fiilleri işleyenlere de hangi disiplin fiiline benzediği belirtilerek aynı türden disiplin cezaları verilir”* hükmü yer almaktadır. Yani idareye tanınan disiplin suçu ihdas etme yetkisi tamamen serbest bir şekilde değil ancak kıyas yoluyla tanınmıştır⁵⁵. Kaldı ki idarenin kanuniliği ilkesi ve disiplin hukukunda kabul edilen kanunilik ilkesi çerçevesinde disiplin cezaları açısından belirlilik ve kıyas yasağı ilkelere geçerli olmakla birlikte disiplin işlemlerinde kıyas yapılabileceğine ilişkin kanuni bir dayanak olmaması halinde benzer konulara ilişkin uygulamalardan ve bu konulara ilişkin hukuk kurallarından hareketle kıyasa başvurulması mümkündür⁵⁶.

Disiplin hukukuna ilişkin kanunilik ilkesinin uygulamasının tartışmaları, ikinci olarak Anayasanın 128. maddesi ile ilgili ele alınmaktadır. Disiplin suç ve cezalarının kanunilik ilkesi kapsamında olduğu *“Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler”* üst başlığını taşıyan Anayasa madde 128/2’de kabul edilmiştir. Buna göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Anayasada öğretim elemanları ile ilgili m. 130/9’da ve hakim ve savcılara ilişkin m. 140/3’de, haklarında yürütülecek disiplin işlemlerine ilişkin kanuni düzenleme olması gerektiğini işaret eden hükümler karşısında, 128. madde hükmünde disiplin suç ve cezaları ile ilgili açık bir şekilde belirleme yapılmamış olması nedeniyle maddedeki *diğer özlük işleri* kavramının disiplin hususunu kapsayıp kapsamadığı doktrinde tartışılmış ve kavramın mali haklar da dahil olmak üzere, kamu görevlilerinin disiplin, hizmet içi eğitim, yer ve görev değiştirme, sicil, emeklilik ve mesleki ilişkilerden doğan diğer işlerini de kapsadığında görüş birliğine varılmıştır⁵⁷. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları

⁵⁴ Gözler ve Kaplan (n 23) 598.

⁵⁵ Gözler ve Kaplan, (n 23) 599.

⁵⁶ Burç Volkan Zor, “Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri” (Temmuz-Ağustos 2021) 34 (155) TBB Dergisi 331, 219.

⁵⁷ Sait Güran, “Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı” (1989) 6 Anayasa Yargısı Dergisi 37, 64; Akyılmaz (n 38) 233, dp.299. AYM kararları da bu yöndedir: AYM, E 2024/90 K 2024/233, 25/12/2024, § 21; AYM, E 2018/91 K 2020/10, 19/02/2020, § 140; AYM, E 2018/110 K 2018/99, 17/10/2018, §4; AYM, E 2016/182 K 2017/111, 14/06/2017, §5; AYM, E 2015/85 K 2016/3, 13/01/2016, §10, <<https://normkarlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>> Erişim Tarihi: 10.04.2025.

Kanunu'nda memurlara uygulanacak disiplin cezaları ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Ancak memurlar dışındaki diğer kamu görevlileri ile ilgili disiplin cezalarının genelde yönetmeliklerle düzenlendikleri görülmektedir⁵⁸.

İşte kanunilik ilkesine ilişkin disiplin hukuku bakımından gündeme gelen üçüncü temel konu da AY m. 128 ile bağlantılı olarak disiplin cezalarının yönetmeliklerle konulmasının hukuki olup olmadığı tartışmasıdır. Anayasa'nın açık hükmü karşısında kamu görevlilerinin disiplin cezalarının yönetmeliklerle düzenlenmesi uygulamasını AY m. 128'e aykırı bulan yazarlar vardır⁵⁹. AYM'ye göre kanunla düzenleme ilkesi, düzenlenen alanda temel ilkelerin kanunla konulmasını ve çerçevenin kanunla çizilmesini ifade etmektedir. Bu niteliği taşıyan bir yasal düzenleme ile uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki verilmesi, yasal düzenleme ilkesine aykırılık oluşturmaz⁶⁰.

Kamu hizmetinin etkin bir şekilde görülmesini sağlayacak en önemli husus hiyerarşi ve disiplin mecburiyetinin varlığıdır; bu nedenle idari yaptırımların ilk ve en eski hali de disiplin yaptırımları olarak kendini göstermiştir⁶¹. Disiplin suçları kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi için idarenin ajanlarına uyguladığı yaptırım türleridir ve bu devamlılığı sağlamaya yönelik disiplin suçu oluşturabilecek her fiili tek tek belirlemek ve dolayısıyla kıyas yasağının yekten kabulü mümkün gözükmemektedir. Kanaatimizce temel ilkelerin ve idarenin kullandığı yetki çerçevesinin kanunla belirlenmiş olması bu ilkenin gereklerini yerine getirecektir. Ancak kanunilik ilkesinin ceza uygulamasındaki gibi uygulanmasının ve disiplin suçlarının tek tek belirlenmesinin kamu hizmeti gerekleri ile uy-

⁵⁸ Günday (n 3) 237. Örneğin öğretim elemanları ile ilgili disiplin cezaları, Anayasanın 130/9 hükmü gereği kanunla düzenlenmesi gerekirken buna aykırı şekilde yönetmelikle düzenlenmiş, söz konusu yönetmelik 21/8/1982 tarihli Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği 20 Ekim 2017 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır (RG.30216).

⁵⁹ Günday (n 3) 237-238; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, C.II (3. Baskı, Ekin 2019) 783; Anayasa'da kamu görevlisi dışındaki kişilerin disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiği yönünde hüküm bulunmamaktadır. Ancak Hüseyinoğlu, dış hekimlerine verilecek disiplin suçlarının yönetmelikle düzenleneceğini hükmüne bağlayan Türk Dış Hekimleri Birliği Kanunu'nun 44/5. maddesi ile Türk Dış Hekimleri Birliği ve Dış Hekimleri Odalarının Disiplin Yönetmeliği Anayasa'nın 38. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Hüseyinoğlu (n 53) 110.

⁶⁰ AYM, E 2015/85 K 2016/3, 13/01/2016, §11; AYM, E 2013/110 K 2014/8, 16/01/2014; AYM, E 2015/41 K 2017/98, 04/05/2017, §69; AYM, E 2016/182 K 2017/111, 14/06/2017, §6; AYM, E 2018/110 K 2018/99, 17/10/2018, §5.

⁶¹ Gölcüklü, "İdari Ceza Hukuku" (n 16) 157-158.

gun düşmediğinin kabulü halinde de en azından devlet memurluğundan çıkarma gibi ağır sonuçları olan yaptırımlar bakımından kıyasın yasaklanması ile bu sorun bertaraf edilebilir⁶².

Kanunilik ilkesine ilişkin disiplin hukuku bakımından tartışılan son konu da 657 sayılı DMK m. 125/1/E/g ve m. 125/4'te yer alan ifadelerin kanunilik ilkesi ile bağdaşıp bağdaşmadığı meselesidir. Devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezasını düzenleyen m. 125/1/E bendinde bu cezayı gerektiren fiil ve haller arasında *“g) Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak,”* sayılmıştır. DMK m. 125/4'te *“Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir.”* hükmü yer almaktadır. Benzer bir hüküm YÖK Kanunu/m.53/D/5'te *“Bu Kanunda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiillere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer fiilleri işleyenlere de hangi disiplin fiiline benzediği belirtilecek aynı türden disiplin cezaları verilir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 38. maddesiyle kabul edilen kanunilik ilkesinin disiplin suç ve cezaları açısından aynen geçerli olduğunu savunan görüşe göre, örnekseme ya da kıyas yoluyla disiplin cezası ve başka türlü ceza verilemeyeceği ve bu maddelerin anayasaya aykırı olduğu kabul edilmelidir.

Kanunilik Disiplin suçu ile disiplin yaptırımının amacı arasında bir denge kurulması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir unsurudur⁶³. Ölçülülük ilkesi üç unsura uyulmasını emreder; gereklilik, orantılılık ve elverişlilik⁶⁴. Disiplin suçu ile yaptırımı arasında ölçülülük ilkesi gözetilirken öncelikle kanuni sınırlar içerisinde olup olmadığı değerlendirilmelidir. Kanunilik ilkesi göz ardı edilerek yapılacak bir değerlendirmede yaptırımın ağırlığı eylemin ağırlığı ile orantılı olsa dahi idare yasama organının yerine geçerek karar almış olacağından hukuki güvenlik ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ihlal edilmiş olacaktır⁶⁵. Devlet memurluğundan çı-

⁶² Gözler, bunu şu şekilde ifade etmiştir: Memurluktan çıkarma cezası gerektiren fiil kanunla belirlenmesine gerek vardır. Çünkü ‘memurluğa girme’ (Anayasa m. 70) bir temel hak ve hürriyet olduğuna göre, memurluktan çıkarma disiplin cezası, bir temel hak ve hürriyetin ortadan kaldırılması demektir ki, Anayasamızın 13. maddesine göre bunun mutlaka kanunla öngörülmesi gerekir. Bu nedenle, kanımızca, kanunla öngörülmemiş bir disiplin suçu nedeniyle, memurluktan çıkarma disiplin cezası verilemez.”, Gözler (n 59) 783.

⁶³ Oğurlu (n 15) 186-187.

⁶⁴ Christian Rumpf, “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği” (1993) 10 Anayasa Yargısı Dergisi 25, 47.

⁶⁵ Sancakdar (n 25) 76-77.

karma cezası DMK'da öngörülmüş en ağır disiplin yaptırımıdır. Memurluk sıfatı ile bağdaşmayan hareketlere dahil edilecek her eylemin müeyyidesi en ağır ceza ile cezalandırılacak.

Kanunilik ilkesi hukuki güvenlik, hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik alt ilkeleri ile birlikte ele alınmalı ve alınmaktadır. *Hukuki güvenlik ilkesi* hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, *hukuki belirlilik ilkesi* de kanun hükümlerinin şüpheye yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılabilir olmasını ve ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesini ifade etmektedir⁶⁶. Ceza hukukuna ilişkin kanunilik unsuru ile disiplin hukukuna ilişkin kanunilik unsuru arasında fark olduğu gibi, belirlilik unsuru açısından da böyle bir farklılık vardır. Bu farklılık her bir hukuk disiplini için de ortaya çıkabilir. Disiplin hukukunun kaynağını oluşturan yetkinin, Anayasa çerçevesi içinde düzenlenen kanunların kapsam ve koşullarında kullanılacağına ilişkin yargı kararlarına değinmiştik. Bu çerçevede oluşturulacak düzenlemelerin önemli olan bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkan verecek düzeyde olması gerekmektedir.

Disiplin hukukunda “açıklık” ve belirlilik” ilkelerine uymayan asıl durum 657 sayılı DMK'nin 125. maddesinde olduğu gibi torba suç hükümleridir⁶⁷. Ancak m. 125/1/E/g'de yer alan “*memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerin*” ifadesinin Anayasaya aykırılığı iddiası ile iptal istemi üzerinde görülen davada AYM, idarenin faaliyetlerinin çok çeşitli, karmaşık ve değişken olması dolayısıyla bu tür fiillerin tümünün önceden öngörülmesinin ve tespitinin olanaksız olduğu ve tek tek ortaya konulmasının mümkün olmadığı, normun daha kesin ve açık bir düzenlemeye olanak tanımaması nedeniyle kullanıldığı anlaşıldığından anılan bu kavramların kullanılmasında belirlilik ilkesine aykırılık bulunmadığını, yapılan bu genel belirleme ile çerçeve çizildiğini ve bu kural dayanak alınarak tesis edilen idari işlemlere karşı yargı yolu açık olup belirsiz olduğu ileri sürülen kavramların ve bu kavramların belirttiği hareketlerin yargı kararları yoluyla da somutlaştırıldığını belirterek iptal istemini reddetmiştir⁶⁸. Ancak 657 sayılı DMK'nın adaylık evresinde göreve son vermeye ilişkin düzenleme içeren 56.

⁶⁶ AYM, E 2016/143 K 2017/23, 9.2.2017, §13; RG 12.4.2017-30036.

⁶⁷ Akyılmaz (n 38) 237.

⁶⁸ AYM, E 2013/110 K 2014/8, 16/01/2014, §11-12.

maddesinde⁶⁹ yer alan “*hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları*” ibaresi anayasaya aykırılığı nedeniyle AYM tarafından iptal edilmiştir⁷⁰.

Yürürlükten kalkmış olan Yükseköğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği’nin “öngörülmemiş disiplin suçları” başlıklı 10. maddesinde olduğu gibi sadece uyarma ve kınama disiplin cezalarında kıyasın geçerli olması da bir diğer yöntem olarak benimsenebilir⁷¹.

2. Adil Yargılanma Hakkı Bakımından Değerlendirme

Disiplin soruşturmaları ve idari soruşturmalar ilke olarak adil yargılanma hakkının güvence altına aldığı cezai soruşturma kapsamı dışında olsa da AİHM bu soruşturmaların doğurduğu sonuçları dikkate alarak Sözleşme’nin 6. maddesindeki (adil yargılanma hakkı) güvencelerin uygulanması gerektiğine karar vermektedir⁷². Mahkeme, idari yaptırımların da cezalandırıcı niteliğini dikkate alarak bu kapsamda ihlal iddiasını incelemektedir. Öyle ki ceza soruşturmasının öncülü olan idari soruşturmalar da bu kapsamda değerlendirilmelidir. 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’da memurlar ve diğer kamu görevlilerinin *görevleri sebebiyle* işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nda yükseköğretim üst kuruluşları başkan ve üyeleri ile yükseköğretim kurumları yöneticilerinin, kadrolu ve sözleşmeli öğretim elemanlarının ve bu kuruluş ve kurumların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlarının *görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada* işledikleri ileri sürülen suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için soruşturma izni usul ve esasları belirlenmiştir. Sayılan memur

⁶⁹ “Adaylık devresi içinde göreve son verme:

Madde 56 - (Değişik: 12/5/1982 - 2670/21 md.)

Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarısız olanlarla adaylık süresi içinde hal ve hareketlerinde memuriyetle bağdaşmayacak durumları, görev ve devamsızlıkları tespit edilenlerin disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir.

İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarca derhal Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.”

⁷⁰ AYM, E 2024/234 K 2025/99, 02/04/2025. Kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlanarak dokuz ay sonra (23/3/2026) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

⁷¹ Selman Sacit Boz, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler” (2017) 25 (2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15, 22, dp.15.

⁷² Pınar Memiş, “Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi In dubio Pro Reo”, Av. Dr. Şükrü Alpaslan Armağanı (Can 2007) 493.

ve kamu görevlileri hakkında ileri sürülen ihbar ve şikayetlerin incelemeye konu edilmesini gerektirecek *suçun işlendiği izlenimini veren bir halin* varlığı ile basit şüphenin doğduğu ve şüphenin öğrenilmesi ile soruşturma evresinin başladığının kabulü ile söz konusu idari soruşturmalar TCK m. 288 (adil yargılamayı etkilemeye teşebbüs suçu) bağlamında değerlendirilmelidir. 4483 sayılı Kanun’a göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikayetlerde kişi veya olay belirtilmesi, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması gerekmektedir (m. 4/3). Sayılan koşulların sağlanması halinde basit şüphenin varlığından ve bu şüphenin öğrenilmesi ile TCK m. 288 bağlamında suçun konusunun varlığından söz edilir. Ancak Yargıtay’ın zimmet suçuna ilişkin etkin pişmanlık halini düzenleyen TCK m. 248/1 uygulamasına yönelik kararlarında soruşturmanın kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden itibaren başladığı, bu nedenle idari soruşturmanın başlatıldığı ve fakat Cumhuriyet savcılığına henüz ihbar yapılmamış olan aşamanın TCK m. 248/1’de belirtilmiş olan ‘soruşturma başlamadan önce’ki sürece tekabül ettiğine hükmedilmiştir⁷³.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesi bağlamında adil yargılanma hakkı, medeni hak ve yükümlülüklerle ilgili davalar⁷⁴ ve caza davaları açısından kabul edilmiş olup idari davalar, disiplin hukukuna ilişkin davalar, anayasaya aykırılık iddiaları kural olarak uygulamadan hariç tutulmuştur⁷⁵. Ancak davalara ilişkin bu kavramlar, ulusal hukukta yer alan tanımlardan bağımsızdır. Komisyon ve Mahkeme, otonom (özerk) yorum ilkesince esas aldığı ‘medeni hak

⁷³ “Görüldüğü gibi, zimmet suçuna ilişkin olarak C.savcılığına ihbar yapılmadan önce zimmet miktarı iade edilmiştir. O halde, Yerel Mahkemece hükümlü hakkında 5237 sayılı Yasanın 248/1. maddesinin uygulanması ve Özel Daire çoğunluğunca bu hususun bozma nedeni sayılmaması isabetli ve yasaya uygundur.”, Yargıtay CGK’nın 17.10.2006 tarihli 2006/5-165E. 2006/213K. sayılı kararı; “... soruşturmanın “kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi” ifade ettiği ve soruşturmanın Cumhuriyet Başsavcılığı veya kolluk makamlarınca suçun işlendiğinin öğrenilmesiyle başladığı dikkate alınarak, hükümlünün idari tahkikat sırasında, soruşturma başlamasından önce zimmetine geçirdiği parayı tamamen iade ettiği, cezasından 5237 sayılı TCK.nun 248/1. maddesi uyarınca 2/3 yerine 1/2 oranında indirim yapılması sonucu fazla ceza tayini... Bozmayı gerektirmiş”, Yargıtay 5. CD’nin 07.11.2006 tarihli 2006/10626E 2006/8691K sayılı kararı <<https://lib.kazanci.com.tr/>> Erişim Tarihi: 20.01.2025.

⁷⁴ Burada söz edilen ‘civil rights and obligations’ şeklindeki düzenlemedir. Özel Hukuk hak ve yükümlülükleri anlamına gelen ‘private rights and obligations’ değildir. A. Şeref Gözübüyük ve Feyyaz Gölcüklü, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması* (10. Bası, Turhan 2013) 270.

⁷⁵ Gözübüyük ve Gölcüklü, (n 74) 266.

ve yükümlülükler’ ve ‘suç isnadı’ maddi ölçütlerini geniş bir şekilde yorumlayarak birçok uyuşmazlığı bu kapsama dahil etmiştir⁷⁶. Değerlendirmelerinde, ulusal hukukta uyuşmazlığı inceleyen makamın veya yetkisinin niteliği önem arz etmemektedir. Önemli olan bir uyuşmazlıkla ilgili karar verme yetkisi olan bir makamın varlığıdır. AİHM’nin bu konuya yaklaşımı ve getirdiği kriterler açısından, Hollanda’da silahlı kuvvetler mensubu bazı kişiler aleyhine verilen disiplin cezalarına yönelik *Engel ve Diğerleri/Hollanda* davası önemli bir yere sahiptir⁷⁷. AİHM, disiplin hukuku kapsamında silahlı kuvvetler mensubu başvurularda verilen cezaları değerlendirirken, suç isnadının AİHS kapsamındaki özerk anlamından yola çıkarak, bazı kriterler belirlemiş ve uyuşmazlığı 6. madde kapsamında görmüştür. AİHM daha sonraki kararlarıyla da bu kriterleri geliştirerek, suç isnadı kapsamında bir yargılama yapıp yapılmadığı, suçun iç hukuktaki tasnifi, suçun niteliği ve ağırlığı, öngörülen cezanın niteliği ve ağırlığı gibi kriterlere göre belirlemiştir. Disiplin hukukunun genel kabahatler hukukundan ayrıldığı en önemli kısım bu konuda kendini göstermektedir.

3. *Ne Bis In Idem* İlkesi Bakımından Değerlendirme

Ne Bis In Idem ilkesi, aynı eylem ve konudan dolayı mükerrer yargılama ve cezaya çarptırmaya izin verilmemesi anlamına gelen bir ceza hukuku ilkesidir⁷⁸. Yani ceza yargılaması bakımından bu ilkenin uygulanmasında bir çelişki bulunmamaktadır. Ancak idari yaptırımlar açısından tartışmalı olan bu konuda sınırlı bir alan için bu ilkenin uygulanabilirliği kabul edilmektedir⁷⁹. Usul ve amaç bakımından farklı olan idari yaptırım ve cezai yaptırımın aynı anda uygulanmasına ise bir engel bulunmamaktadır.

Disiplin soruşturması sonucu verilen disiplin cezaları ve kamu düzenine aykırılık sebebiyle verilen idari yaptırımlar da esasen idarenin yapmış olduğu bir “yar-

⁷⁶ Dovydas Vitkauskas ve Grigoriy Dikov, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Adil Yargılama Hakkının Korunması, Uygulamacılar İçin El Kitabı*, Çev. Av. Serkan Cengiz, 2. Baskı, Avrupa Konseyi, Strazburg (2018) 17; Gözübüyük ve Gölcüklü (n 74) 266-267.

⁷⁷ *Engel ve Diğerleri v. Hollanda* App No 5100/71- 5101/71-5102/71-5354/72-5370/72, 08.06.1976 <<https://hudoc.echr.coe.int>> Erişim Tarihi: 10.07.2025.

⁷⁸ Özay (n 13) 35.

⁷⁹ Örneğin Özay, *İdari Yaptırımlar* (1st edn, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1985) 63. Aynı eyleme karşı birden çok yaptırımın uygulanabilmesi, idari yaptırımların bir tür kolluk önemi olmasından dolayı aynı eyleme karşı birden çok idari yaptırım uygulanabileceğini ifade ederken (Özay (n 13) 63), Oğurlu idari yaptırımların tümünde bu ilkeyi kendi aralarında geçerli kabul etmiştir. Yücel Oğurlu, “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu ‘Ne Bis In Idem’ Kuralı” (Nisan 2003) 52 (2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 101, 105.

gılama" sonucu verilmektedir⁸⁰. Ancak bunu yargı organının yaptığı yargılama faaliyetinden ayıran da bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulabilir olmasıdır. 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı DMK'nın ilk halinde devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı Danıştay'a başvuru yolu öngörülmüştü⁸¹. 12.05.1982 tarih ve 2670 sayılı Kanun ile hem 125. maddede yer alan disiplin cezaları yeniden düzenlenmiş⁸² hem de her bir disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller maddeye eklenmiştir. Söz konusu değişiklik kanunu ile 135. madde de değiştirilerek, "Aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idarî yargı yoluna başvurulabilir." hükmü getirilmiş, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolu kapatılmıştır. Daha sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasasının 129. maddesiyle de, "Uyarma ve kınama cezaları ile ilgili olanlar hariç disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." hükmüne yer verilmek suretiyle, anılan yasal düzenleme, anayasal bir dayanağa kavuşturulmuştur⁸³. Anayasa'nın temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanma gerekçesinin düzenlenmiş olduğu 13. maddesinde, 2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra, 2010 yılında, disiplin kovuşturmalarına ilişkin ilkelerin yer aldığı 129. maddede açıkça hiçbir disiplin kararının yargı denetimi dışında bırakılamayacağı kabul edilmiştir (7/5/2010-5982/13 md.).

İdari yaptırım ve cezai yaptırımın aynı anda uygulanabilir olması, iki karar arasında aynı yönde karar verilmesini zorunlu mu kılmaktadır? Aynı anda cezai yaptırım ve idari yaptırım gerektiren bir fiilin varlığı halinde, fiilin maddiyetine ilişkin tespitler hariç olmak üzere ceza mahkemesince verilen karar idari yaptırımı uygulayacak makamı bağlamaz⁸⁴. Danıştay kararlarında da, ceza davasından beraat eden kişinin aynı fiilden dolayı disiplin cezası almasının hukuka uygun bulunduğu görülmektedir⁸⁵. Örneğin ceza davası sonunda delil yetersizli-

⁸⁰ Akyılmaz ve Kaya (n 21) 72.

⁸¹ <<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>> md. 13, Erişim Tarihi: 20.06.2025.

⁸² "Uyarma, kınama, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, geçici olarak görevden çıkarma" şeklinde olan disiplin cezaları bu değişiklik ile "uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma" olarak yeniden düzenlenmiştir.

⁸³ Gürsel Kaplan, "Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurmayı Engelleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi" (Aralık 2003) VII (3-4) AÜEHFD 309, 314.

⁸⁴ Gölcüklü, "Kanun Yolları" (n 2) 215.

⁸⁵ "DMK'nın 131. maddesine göre memurun ceza yasasına göre mahkum olması yada olmamasının disiplin cezasının uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği açıktır. Dosyanın incelenmesinden davacının disiplin hükümleri bakımından memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve

ğinden beraat kararı verilmiş olması, aynı eylemle ilgili olarak verilen memurluktan çıkarma cezasıyla ilgili bir karar verilmesine engel olarak görülmemiştir⁸⁶. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında, ceza davasında verilen kararın disiplin cezasını etkileyebileceği belirtilmiştir:

“Bir kamu görevlisinin üzerine atılı disiplin suçu aynı zamanda ceza yasasına göre de suç ise, ceza yargılaması sonucunda verilen kararın niteliği, disiplin cezasını etkileyebilmektedir. Dolayısıyla, disiplin cezalarının iptali istemiyle açılan davalarda, aynı fiiller nedeniyle ilgili hakkında açılan kamu davası sonucunda verilen kararın niteliğinin dikkate alınıp değerlendirilebileceği tabiidir”⁸⁷.

Devlet memurları hakkında aynı olaydan dolayı cezai kovuşturma ile disiplin kovuşturmasının bir arada yürütülmesine ilişkin 657 sayılı DMK'nın 131. maddesinde düzenleme mevcuttur. Buna göre aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olmasının disiplin kovuşturmasını geciktiremeyeceği, memurun ceza kanununa göre mahkum olması veya olmaması hallerinin ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olmayacağı ifade edilmiştir. Bir fiil, disiplin suçu olarak düzenlenmiş ancak ceza kanunlarında suç olarak tanımlanmamış olabilir. Dolayısıyla memur hakkında disiplin soruşturması başlatılmış olması her zaman ceza soruşturması başlatılmasını gerekli kılmaz. Ancak disiplin suçu aynı zamanda ceza kanunlarına göre de suç ise, ceza yargılaması sonucunda verilen kararın niteliği, disiplin cezasını etkileyebilmektedir. Tüm bu değerlendirmelere karşın mevcut uyumsuzluk çözümlerinin, düzenlemelerin aksi yönünde yerleşmiş uygulamalar içerdiği görülmektedir.

Adil yargılanma hakkının bir unsuru olan masumiyet karinesi AİHS'nin 6/2. maddesinde düzenlenmiş, AİHM içtihatlarında bu hakkı korumanın iki yönü olduğu kabul edilmiştir. İlki, ceza soruşturmasının veya davasının yürütülmesiyle ilgili usule ilişkin boyutudur. Bu unsur kişinin suçlu olduğuna dair hüküm kurulana kadar suçlu görülmemesi, hakkında bu yönde açıklamalar yapılmaması ve şüpheli veya sanığın lekelenmemesini ifade etmektedir. Karinenin ikinci

derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunduğu tespit üzerine, Devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırıldığı anlaşıldığından verilen ceza yerinde olup; dava konusu işlemin iptaline ilişkin İdare Mahkemesi kararında hukuka uyarlık görülmemiştir.”, Danıştay İDDGK, 2003/67E. 2003/436K. 20.6.2003, E 2010/1391 K 2011/273, 21.4.2011 <<https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/files/iddgk-2003-67.htm>> Erişim Tarihi: 28.07.2025.

⁸⁶ Danıştay 10 D, E 1987/1637 K 1989/1877, 26.10.1989.

⁸⁷ AYM, Hüseyin Sezer B No 2016/13566, 02.07.2020.

yönü ise mahkumiyet kararından farklı bir sonuca yol açan bir ceza yargılaması ile bağlantılı olması halinde, daha sonraki yargılamalar bağlamında masumiyet beyanına saygı gösterilmesini sağlamaya yönelik bir korumadır⁸⁸. Bu yalnızca ceza yargılaması kapsamında değil aynı zamanda ceza yargılaması ile eş zamanlı olarak yürütülen bağımsız hukuk yargılamaları, disiplin işlemleri veya diğer yargılamalarda masumiyet karinesinin ihlal edilebilir olması ile ilgilidir. Bu boyutuyla amaçlanan, kişi hakkında verilen beraat kararından veya kovuşturmayaya yer olmadığına dair karardan sonra, kendisine isnat edilen suçtan dolayı kamu görevlileri veya makamları tarafından gerçekten suçluymuş gibi muamele görmesinin engellenmesi, yani kişinin ceza yargılaması tamamlandıktan sonra, kamuoyu tarafından itibar görmeyecek bir şekilde algılanmasının önüne geçilmesidir. Elbette disiplin hukuku amaç ve tabi olduğu ilkeler bakımından ceza hukukundan farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla karşılığında cezai yaptırım öngörülmemiş bir fiilin, memurun çalıştığı kurumun iç düzenine zarar vermesi mümkündür⁸⁹. Ancak disiplin cezasının tesisine kadar geçen soruşturmada masumiyet karinesini ihlal edecek uygulamalardan özellikle kaçınılmalıdır.

Anayasa Mahkemesi, ceza yargılaması sonucunda delil yetersizliği gerekçeyle beraat eden kişinin kendisine suçlu muamelesi yapılmadan, disiplin kurallarına aykırı eyleminin idari yaptırıma tabi tutulmasının mümkün olduğunu kabul etmekle birlikte, bu gerekçelerle AYM'ye yapılan bireysel başvurularda; idare mahkemesinin gerekçesinde yer alan ifadelerin ceza mahkemesi kararında ulaşılan sonucu tartışmaya açtığından, kararı okuyanlarda suçu işlediği izleniminin oluşmasına sebebiyet verdiği ve dolayısıyla beraat kararını anlamsız kıldığından bahisle masumiyet karinesinin ihlal edildiğine karar vermiştir⁹⁰. AYM'nin bu tutumu, idare mahkemelerinin maddi olayları ceza mahkemelerinden farklı değerlendirmede bulunmasını pratikte imkansız hale getirdiği ve disiplin sürecinin ceza yargılamasının sonucuna bağlanarak disiplin hukukunun özerkliğini etkisiz hale getirdiği gerekçeyle eleştirilmiştir⁹¹. Ancak bu görüşe

⁸⁸ *U.Y. v Türkiye App no 58073/17 (ECHR, 10 September 2023) § 30; Istrate v Romanya App no 44546/13 (ECHR, 13 April 2021) §§ 64-65; Seven v Türkiye Appno 60392/08 (ECHR, 23 January 2018) § 43; Kemal Coşkun v Türkiye App no 45028/07 (ECHR, 28 March 2017) § 41* <<https://hudoc.echr.coe.int/>> Erişim Tarihi: 15.10.2025.

⁸⁹ Erkan Duymaz, "Anayasa Mahkemesi İctihadında Beraat Kararının Disiplin Hukukuna Etkisi" (31.12.2021) <https://sen.av.tr/tr/makale/anayasa-mahkemesi-ictihad%C4%B1nda-beraat-kararının-disiplin-hukukuna-etkisi#_ftnref1> Erişim Tarihi: 15.10.2025.

⁹⁰ AYM, *Barış Baş B No 2016/14253*, 02.07.2020; *Hüseyin Sezer B No 2016/13566*, 02.07.2020.

⁹¹ Duymaz (n 89).

katılmak mümkün değil. Zira beraat eden kişi hakkında verilen disiplin cezasının niteliği değil, kişi hakkında yürütülen disiplin soruşturması sürecinde kişinin üzerine atılı suçu işlediği izleniminin uyandırılması masumiyet karinesini ihlal etmektedir. Örneğin KHK listeleri ile ihraç edilen 127 bin kamu görevlisi göreve iadeleri için OHAL Komisyonu'na başvuruda bulunmuş ve yaklaşık %85'inin başvurusu reddedilmiştir⁹². Bu kişilerin bir kısmı hakkında ceza yargılaması yapılmış ve beraatlerine hükmedilmiştir. Ancak bu beraat kararları çoğunlukla⁹³ delil yetersizliği (CMK m.223/2-c suçun işlendiğinin sabit olmaması) gerekçesiyle tesis edildiğinden kamu görevinden çıkarılma disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu söylemek bu bağlamda imkansız hale gelmiştir. Öyle ki suçun işlenmediğinin sabit olması (CMK m.223/2-e) gerekçesiyle tesis edilen beraat kararlarında dahi, kişi hakkında "sanık eylemlerinin iltisak boyutunda kaldığı" gerekçesiyle kamu görevinden çıkarma cezasına karşı açılan iptal davaları reddedilmiştir. Dolayısıyla pratikte idare mahkemelerinin maddi olayları ceza mahkemelerinden farklı değerlendiremediği iddiası gerçeği yansıtmamaktadır kanaatindeyiz.

Sonuç

Disiplin cezaları, idarenin personeli üzerindeki denetim ve düzenleme yetkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yaptırımlar olup, idari yaptırımlar sisteminin özgün bir parçasını oluşturmaktadır. Ancak bu özgünlük, Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleriyle olan ilişkisinin belirsizleşmesine yol açmıştır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle idari yaptırımların genel ilkeleri kanun düzeyinde açıkça belirlenmiş olmasına rağmen, disiplin cezalarının bu genel çerçeveye dahil edilmemesi meseleyi tartışmalı bir hale getirmektedir. Bu nedenle idari yaptırımların bir türü olan disiplin cezaları ile idari yaptırımların arasındaki normatif sınırlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ancak yalnızca biçimsel bir karşılaştırma düzleminde değil, anayasal ilkeler ve idari yaptırım sistemi bakımından da irdelenmiştir.

⁹² Bu orana istatistiklere 127 bin 292 başvurudan 17 bin 960'ı kabul edilmiş, 109 bin 332'si reddedilmiştir. Bu istatistiklere Ocak 2023 tarihine kadar OHAL Komisyonu'nun resmi sitesi olan <<https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr/>> adresinden ulaşılabilmekteydi. Ancak Komisyonun görevinin sona ermesiyle resmi site kapatılmıştır.

⁹³ İnternet haber sitelerinde ve KHK forumlarında paylaşılmış kararlar ve takip edilen davalar esas alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatları, disiplin cezalarının hukuki niteliği ve Kabahatler Kanunuyla ilişkisi konusunda zaman içinde farklı yönelimler göstermektedir. Bu kararlar, kimi durumlarda idarenin cezalandırma yetkisini geniş yorumlarken, kimi durumlarda ise kanunilik ve ölçülülük ilkelerini öne çıkararak sınırlayıcı bir yaklaşım benimsemiştir. Bu değişken tutum, disiplin yaptırımlarının hukuki güvencesi açısından belirsizlik yaratmaktadır.

Aynı fiilin hem ceza yargılamasına hem de disiplin kovuşturmasına konu olabildiği durumlarda ceza hukuku genel ilkelerinden özellikle *ne bis in idem* ilkesi ve masumiyet karinesi değerlendirmeye ölçüt olarak ele alınmalıdır. Danıştay'ın yerleşik içtihadı, ceza yargılamasındaki beraat kararlarının -maddi vakianın tespitlerine dair zorunluluklar hariç- disiplin süreçlerinde bağlayıcı olmadığını kabul etmektedir. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi'nin son dönem kararları, ceza yargılamasında verilen beraat kararının disiplin yargılamasında tamamen göz ardı edilmesini masumiyet karinesinin ikinci boyutu bağlamında sorunlu görmüş, idari yargı kararlarındaki suç isnadına benzer ifadelerin bireyi yeniden "suçlu" konumuna soktuğu durumlarda ihlal kararı vermiştir. Bu yaklaşım, disiplin hukukunun ceza yargılamasına bağımlı hale getirildiği gerekçesiyle eleştirilse de, çalışma kapsamında ulaşılan sonuç, AYM'nin esasen disiplin hukukunun özerkliğini değil, disiplin süreçlerinde kullanılan dilin ve değerlendirmenin masumiyet karinesine uygun olmasını güvence altına almaya çalıştığı yönündedir. Nitekim uygulamada ceza yargılamasından "suçun sabit olmaması" gerekçesiyle beraat eden pek çok kamu görevlisinin disiplin cezasına tabi tutulmaya devam ettiği, özellikle OHAL dönemindeki ihraç süreçlerinde bunun açık şekilde gözlemlendiği tespit edilmiştir. Bu durum, disiplin hukukunun ceza yargılaması karşısında fiilen bağımlı olduğu yönündeki iddiaları boşa çıkarırken asıl sorunun disiplin soruşturmalarında kullanılan gerekçelendirme dilinin masumiyet karinesini ihlal edici nitelikte olabilmesinden kaynaklandığını göstermektedir.

Kabahatler Kanunu genel hükümlerinin disiplin yaptırımlarına doğrudan uygulanmamasının, idari yaptırımlar arasındaki sistematik bütünlüğü zedelediği ve hukuk devleti ilkesi bakımından sorunlu bir alan oluşturduğu söylenmelidir. Özellikle ceza hukuku ilkeleri disiplin hukukuna da açık biçimde yansıtılmalı; farklı kurumlarda ve statülerde uygulanan disiplin rejimleri arasında eşgüdüm sağlanmalıdır. Disiplin hukukunun temel ilkeleri kanun düzeyinde netleştirilmediği sürece, idarenin cezalandırma yetkisi keyfi uygulamaya açık olacaktır. Bu nedenle, disiplin cezalarına ilişkin genel ilkelerin, ölçülülük denetimi ve etkin başvuru yolları güçlendirilerek kamu hizmetinin özelliklerini dikkate alan kanuni

bir çerçevede yeniden tanımlanması, Kabahatler Kanunu ile bütünlük içinde ele alınması gerekmektedir.

Disiplin cezalarının özerkliği korunmalı; ancak masumiyet karinesi, adil yargılanma hakkı ve *ne bis in idem* ilkesi, disiplin uygulamalarının sınırlarını belirleyen temel güvenceler olarak açık ve etkili şekilde hayata geçirilmelidir. Aynı fiilden doğan ceza ve disiplin süreçlerinin bir arada yürütülmesi hâlinde, disiplin soruşturmalarının cezai süreçleri tamamen önemsizleştirecek şekilde özerkleştirilmesi de, ceza yargılamasının sonuçlarını otomatik olarak bağlayıcı hale getirmek de doğru değildir. Uygulanması gereken ölçüt; yaptırımın amacı, korunan hukuki değer, delillerin niteliği, beraat kararının gerekçesi ve disiplin kararında kullanılan gerekçelendirme dilinin masumiyet karinesini ihlal edip etmediğidir.

Sonuç olarak, disiplin yaptırımlarının normatif temeli, Kabahatler Kanunu ile uyumlu, ceza hukuku ilkeleriyle çatışmayan ve anayasal güvenceleri merkeze alan bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmalıdır. Bu çerçevede geliştirilecek sistem, hem idarenin kanuniliği ilkesini güçlendirerek kamu hizmetini etkin şekilde yürütmesini sağlayacak hem de kamu görevlilerinin öngörülebilir, adil ve hukuk devleti ile uyumlu bir yaptırım rejimine tabi olmalarına katkı sağlayacaktır.

Kaynakça

- Akbulut B, *Kabahatler Hukuku* (Adalet 2022)
- Akıllıoğlu T, *Yönetim Önünde Savunma Hakları* (TODAİ Yayınları, 1983)
- Aksoylu Ö, “Türk Hukukunda İdari Yargının Görev Alanına Yasal Müdahaleler ve Anayasa” (2014) 11 (1) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 67-121
- Akıylmaz B, “Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar” (2002) 6 (2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 228-246
- Akıylmaz B, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (12. Baskı, Savaş 2020)
- Boz S S, “Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler” (2017) 25 (2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-41
- Çelik D, “Tam Otomatikleştirilmiş İdari İşlemler” (2024) 28 (4) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 413-452
- Donay S, “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesinin Bir Kararı Üzerine Düşünceler” (1972) 37 (1-4) İÜHFM 411-427
- Dönmezer S, “Ceza Adaletinde Reform İlkeleri”, Ceza Adalet Reformunun İlkeleri Sempozyumu (24-26 Şubat 1972)
- Dönmezer S ve Erman S, *Nazarî ve Tatbikî Ceza Hukuku, Cilt II* (15. Baskı, Der Yayınları, 2021)
- Duymaz E, “Anayasa Mahkemesi İçtihadında Beraat Kararının Disiplin Hukukuna Etkisi” (31.12.2021) <https://sen.av.tr/tr/makale/anayasa-mahkemesi-ictihad%C4%B1nda-beraat-kararinin-disiplin-hukukuna-etkisi#_ftnref1> Erişim Tarihi: 15.10.2025.
- Erdoğan B, “İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması” (2012) (2) Ankara Barosu Dergisi 239-276
- Gölcüklü F, “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki” (Şubat 1963) 18 (2) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 115-182
- , “İdari Ceza Müeyyideleri ve Bunlara Karşı Kanun Yolları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi (1963) 18 (3) 189-215
- Gözler K, *İdare Hukuku, C.II* (3. Baskı, Ekin 2019)
- Gözler K, Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (25. Baskı, Ekin 2023)
- Gözübüyük A Ş ve Gölcüklü F, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması* (10. Bası, Turhan 2013)
- Gülgeç Y B, “Teoride ve Pozitif Hukukta Suç - Kabahat Ayrımı” in Zeynel T. Kangal (ed) *Kabahatler Hukuku Yazıları-I* (On İki Levha 2017) 27-72
- Günday M, *İdare Hukuku* (11. Baskı, İmaj 2017)
- Güran S, “Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı” (1989) 6 Anayasa Yargısı Dergisi 37-66

- Hüseyinoğlu E, “Yargı Kararları Işığında Disiplin Hukukunda Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesi” (2022) 158 TBB Dergisi 103-124
- İçel K, “İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi” (1984) 50 (1-4) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 117-131
- Kangal Z, *Kabahatler Hukuku* (2. Baskı, On İki Levha 2019)
- Kaplan G, “Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Başvurmayı Engelleyen Düzenlemelerin Hukuk Devleti Prensibi Açısından Değerlendirilmesi” (Aralık 2003) VII (3-4) AÜEHFD 309-334
- Karabulut M, *İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi* (Turhan 2008)
- Kılıç A, “Kabahatler Kanununun Genel Hükümlerinin Vergi Kabahatleri Bakımından Uygulanabilirliği” (2014) 5 (18) TAAD 299-348
- Koca M ve Üzülmüş İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (16. Baskı, 2023)
- Mahmutoğlu F, “Suç-Kabahat Ayrımı-İdari Ceza Hukuku’nun Temelleri” in İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar (eds), *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (2009)
- Memiş P, “Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi In dubio Pro Reo”, Av. Dr. Şükrü Alpaslan Armağanı (Can 2007) 488-496
- Nazaroğlu Y, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri” (1974) 14-15 DD 96-109
- Oğurlu Y, “Ceza Mahkemesi Kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu ‘Ne Bis İn Idem’ Kuralı” (Nisan 2003) 52 (2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 101-124
- -, *İdarî Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma* (2. Baskı, Seçkin 2001)
- Özay İ H, *İdari Yaptırımlar*, İÜ Yayın No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691 (1985)
- Özen M, *İdari Ceza Hukuku* (Adalet 2013)
- Özgenç İ, *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (19. Baskı, 2023)
- Rumpf C, “Ölçülülük İlkesi ve Anayasa Yargısındaki İşlevi ve Niteliği” (1993) 10 Anayasa Yargısı Dergisi 25-48
- Sancakdar O, “İdari Cezaların Yaptırımlar Teorisindeki Yeri ve Türk Hukukundaki Anayasal Temelleri” in İlhan Ulsan ve Funda Başaran Yavaşlar (eds), *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Tarafından Düzenlenen İdari Ceza Hukuku Sempozyumu* (2009) 59-107
- Ulusoy A, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi” (12 Mayıs 2008) Danıştay ve İdari Yargı Günü 140. Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 77, 21-36
- Vitkauskas D ve Dikov G, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Kapsamında Adil Yargılama Hakkının Korunması, Uygulamacılar İçin El Kitabı*, Çev. Av. Serkan Cengiz, 2. Baskı, Avrupa Konseyi, Strazburg (2018)

- Yasin M, “Anayasa Mahkemesinin İdarî Yargının Görev Alanı Sorununa Yaklaşımı”, Yıldızhan Yayla’ya Armağan, Galatasaray Üniversitesi Yayınları Armağan Serisi No.4 (2003)
- Yurtcan E, *Yargıtay Kararları Işığında Kabahatler Kanunu ve Yorumu* (2. Baskı, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016)
- Yücesoy A A, “İdari Yaptırımların Yargısal Denetiminde Görevli Yargı Kolu Sorunu”, Kabahatler Hukuku Yazıları-I, in Zeynel T. Kangal (ed) *Kabahatler Hukuku Yazıları-I* (On İki Levha 2017) 181-221
- Zanobini G, Çev. Yılmaz Günel, “İdari Ceza Hukukunda Kıstas Meselesi” (1963) 18 (3) Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 301-318
- Zor B V, “Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri” (Temmuz-Ağustos 2021) 34 (155) TBB Dergisi 331-377