

Birbirinden Bağımsız Birden Fazla Disiplin Cezasının Tek İdari İşlemlerle Verilmesi (Anayasa Mahkemesinin 2019/ 38387 No'lu Bireysel Başvuru Kararı Üzerine Bir Değerlendirme)

Giving Multiple Independent Disciplinary Penalties with a Single Administrative Action (Evaluation of the Decision of Constitutional Court on Individual Application No. 2019/ 38387)

Ebru ZEYBEK CEBECİ* 

ÖZ

Kamu görevlilerinin bağımsız fiilleri nedeniyle öngörülen disiplin cezalarının ayrı ayrı idari işlemle tesis edilmesi gerekmektedir. Bağımsız eylemler nedeniyle ayrı ayrı öngörülen disiplin cezalarının tek bir işlemle verilmesi halinde, kişiler disiplin cezalarının iptali talebiyle dava açtıklarında, İYUK'un 5. maddesinde düzenlenen birden fazla işleme karşı aynı dilekçeyle dava açma koşullarını taşımadığı, ayrı ayrı dava konusu edilmesi gerektiği yönünde kararlarla karşı karşıya kalabilmekte, davaları reddedilebilmektedir. Çalışmamızda, Anayasa Mahkemesinin 2019/38387 No'lu Bireysel Başvuru Kararı çerçevesinde idarenin tek işlemle birden fazla disiplin cezası vermesi ve bu durumun yargısal sonuçları üzerine değerlendirilmeler yapılması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Görevlisi, Disiplin Cezası, İdari Yargı, Tek Dilekçeyle Dava Açılması, İlk İnceleme.

ABSTRACT

Disciplinary penalties imposed due to the independent acts of public officials must be subject to separate administrative proceedings. If disciplinary penalties prescribed separately due to independent actions are given in a single action, when individuals file a lawsuit requesting the annulment of disciplinary penalties, they are faced with decisions stating that they do not meet the conditions of filing a lawsuit with the same petition against more than one action regulated in Article 5 of the İYUK and that they should be sued separately. may remain and their cases may be rejected.

In our study, we aimed to evaluate the administration's decision to impose more than one disciplinary penalty in a single action within the framework of the Decision of Constitutional Court on Individual Application No. 2019/ 38387 and the judicial consequences of this situation.

Keywords: Public Officer, Disciplinary Punishment, Administrative Jurisdiction, Filing A Lawsuit With A Single Petition, First Review

* Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı

Sorumlu Yazar/Correspondence Author: Ebru ZEYBEK CEBECİ

E-posta/E-mail: ebru.zeybek@marmara.edu.tr

Geliş Tarihi/Received: 09.10.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 23.12.2023

GİRİŞ

Ülkemizde genel bir idari usul kanunu olmadığı gibi, tüm kamu personelini kapsayan, disiplin işlemlerine ilişkin idari usul ve kuralları içeren bir düzenleme de bulunmamaktadır. Devlet Memurları Kanunu¹ (DMK) ve diğer kamu personeline ilişkin mevzuat hükümlerinde disiplin işlemlerinin usulüne ilişkin hükümler öngörülmekle birlikte, bu işlemlerin yapılış usulünün düzenlenmesinde bazı eksiklikler olduğu görülmektedir.

Hukuk devletinin gereği olarak idarenin hukuka uygun, doğru kararlar alabilmesi için, idari usul kurallarının belirlenmesi ve idarenin bu kurallara göre işlem ve eylemlerde bulunması gerekmektedir². Disiplin işlemlerinin yapılış usulüne ilişkin düzenlemelerde var olan noksanlıklar, işlemlerden doğan uyuşmazlıkların çözümüne yönelik idari yargılama kurallarının tespitini de zorlaştırmaktadır.

Çalışmamızda ilk olarak Anayasa Mahkemesinin 2019/38387 No'lu Bireysel Başvuru Kararına³ konu uyuşmazlığın yargısal süreci incelenmiş, ardından yargılama sürecinde tartışılan idari yargılama kuralları konusunda açıklamalar yapılmış ve kuralların uyuşmazlığa uygulanabilirliği konusunda değerlendirmeler yapılmıştır.

1. MAKALEYE KONU KARARA İLİŞKİN BİLGİLER

A. MADDİ OLAY

Emniyet Müdürlüğü Koruma Şube Müdürlüğünde görev yapan bir polis memuru hakkında 12.05.2017 – 16.10.2018 tarihleri arasında izinsiz ve görevsiz yurt dışına giriş çıkış yaptığı gerekçesiyle disiplin soruşturması yapılmıştır. Yapılan bu soruşturma sonucunda polis memuru hakkında 14.02.2019 tarihli tek bir idari işlem ile 68 kez, ayrı ayrı 1 günlük aylıktan kesme cezası verilmiştir.

B. YARGILAMA SÜRECİ

HakkındaValiliği İl Polis Disiplin Kurulu Başkanlığınca 14.02.2019 tarihli işlemle 68 kez aylıktan kesme cezası verilen polis memuru, söz konusu işlemin iptali talebiyle İdare Mahkemesinde dava açmıştır. Edirne İdare Mahkemesi 10.04.2019 tarihli kararıyla davacı polis memurunun yurt dışına 68 kez izinsiz ve görevsiz olarak çıktığından bahisle verilen 68 disiplin cezasının birbirinden bağımsız olduğu, dolayısıyla her bir aylıktan kesme cezasına ayrı olmak üzere 68 ayrı dava açılması gerektiği gerekçesiyle İdari Yargılama Usulü Kanunu⁴ (İYUK)'nun 5. maddesi gereğince dilekçenin reddine karar vermiştir.

1 Devlet Memurları Kanunu, Kanun Numarası: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, RG 23.07.1965/12056.

2 Burç Volkan Zor, 'Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri' (2021) 34(155) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 340-241.

3 Anayasa Mahkemesi, B No 2019/38387, 15.03.2023, RG 20.04.2023/32169.

4 İdari Yargılama Usulü Kanunu, Kanun Numarası: 2577, Kabul Tarihi: 06.01.1982, RG 20.01.1982/17580.

Polis memuru davaya konu disiplin cezalarının tek bir işlemle yapıldığını ve 68 ayrı dava açmanın usul ekonomisine uymayacağı gerekçesini belirterek dilekçesini süresinde yenilemiştir.

Ancak Edirne İdare Mahkemesi 08.05.2019 tarihli kararıyla davacının 68 ayrı disiplin cezasına karşı yeniden aynı dilekçe ile dava açarak aynı yanlışlığın tekrarlandığı gerekçesiyle 2577 sayılı Kanun'un 15. maddesinin son fıkrası uyarınca davanın reddine hükmetmiştir.

Davacı polis memuru İdare Mahkemesinin kararı üzerine istinaf kanun yoluna başvurmuş ancak başvurusu İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi tarafından 20.09.2019 tarihli kararıyla reddedilmiştir.

Kararın davacıya tebliği üzerine polis memuru 2019/38387 başvuru numarasıyla Anayasa Mahkemesinde bireysel başvuru yoluna gitmiştir. Anayasa Mahkemesi dosyada yapmış olduğu değerlendirme sonucunda *“iptali istenen disiplin cezaları tek bir işlemle tesis edilmiş olup cezaların arasında maddi ve hukuki yönden bağlılık ve sebep-sonuç ilişkisi bulunmaktadır. Ancak Mahkeme, başvuruçunun mahkemeye erişebilmesi noktasındaki ciddi itirazlarını karşılamadan yenilenen davada eksikliklerin tamamlanmadığı sonucuna ulaşmış ve bu durum başvuruçunun mahkemeye erişim hakkını ciddi biçimde etkilemiştir”* ve *“Anayasa'nın 141. maddesinin dördüncü fıkrasına göre davaların en az giderle sonuçlandırılması yargının görevidir. Dolayısıyla başvuruçunun katlanmak zorunda kaldığı külfetin hedeflenen meşru amaçlarla orantısız olduğu ve müdahalenin ölçülü olmadığı sonucuna ulaşılmıştır”* ifadeleriyle davacı polis memurunun Anayasaya güvence altına alınan adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine ve yeniden yargılama yapılmak üzere dosyanın ilgili İdare Mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir.

2. İNCELENMESİ GEREKEN HUSUSLAR

A. DİSİPLİN CEZASI VERİLMESİ

Disiplin işlemleri birer idari işlem olmaları sebebiyle itiraz yoluyla kaldırılana veya yargı mercileri tarafından iptal edilene kadar hukuka uygun olarak kabul edilmektedirler⁵. Re'sen veya talep üzerine başlayan disiplin soruşturması süreci idari merciler tarafından tamamlanarak, bir karara varılmaktadır⁶. Kişi bu karar doğrultusunda yapmış olduğu iddia edilen fiil veya haller nedeniyle disiplin cezasıyla cezalandırmakta ya da cezalandırılmamaktadır.

Disiplin cezaları Danıştay tarafından *“kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar”*⁷,

5 Zor (n 2) 350.

6 Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü* (Yetkin 2000) s 163.

7 *“Disiplin cezaları, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar olup, memurların özlük hakları üzerinde doğrudan ve önemli sonuçlar doğurmaları sebebiyle sübjektif ve bireysel etkileri bulunduğu gibi kamu görevinin gereği gibi sürdürülmesi ve kamu düzeninin sağlanması*

Anayasa Mahkemesi tarafından ise “...kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve kamu yararının devamlılığının sağlanması amacıyla kamu görevlileri için görev, yetki ve sorumlulukları bakımından yasal olarak düzenlenmiş *yaptırımlardır*”⁸ şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlamalardan disiplin cezalarının, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için önceden belirlenen ve uymakla yükümlü oldukları kurallara aykırı davranışları halinde uygulanan yaptırımlar olduğu söylenebilir.

Disiplin cezalarının yaptırım niteliğinde olması ve kanunilik ilkesi gereğince disiplin cezalarına ilişkin esasların kanunla⁹ belirlenmesi gerekmektedir. Zira Anayasa'nın¹⁰ 128. maddesinin 2. fıkrasına göre “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*”.

Disiplin suç ve cezalarına ilişkin tüm kamu görevlilerini kapsayan bir kanun bulunmamaktadır. Devlet memurları için bu esaslar, temel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'yla düzenlenmiştir. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının kendi personeline yönelik özel kanunları bulunmakta olup¹¹, özel kanunlarında yer almayan durumlar için Devlet Memurları Kanunu'na atıf yapılmaktadır¹².

Memur ve diğer kamu görevlilerinin gerçekleştirmiş oldukları eylemler dolayısıyla haklarında disiplin cezası kararı verilebilmesi için öncelikle soruşturma yapılması gerekmektedir¹³. DMK'nın disiplin cezası verme yetkisinde zamanaşımını düzenleyen 127. maddesine göre idarenin Kanun kapsamında disiplin suçu olarak düzenlenen fiillerin işlendiğini öğrendiği tarihten itibaren uyarı, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları bakımından 1 ay içinde; devlet memurluğundan çıkarma cezası açısından 6 ay içinde soruşturmaya başlanması zorunludur.

Soruşturma sonucunda disiplin cezası verilip verilmemesine, ceza verilmesine gerek görülmesi halinde soruşturmaya konu fiilin karşılığı olan disiplin cezasının türüne karar verilecektir. Söz konusu bu kararlar DMK'nın 126. maddesinde düzenlenen yetkili amir ve kurullar tarafından tesis edilecektir.

Memur ve diğer kamu görevlilerine uygulanacak disiplin cezaları kanunlarla belirlenmiştir. Birden fazla disiplin suçunun soruşturma konusu olduğu hallerde, her bir disiplin suçu için Kanunda öngörülen ve fiile uyan disiplin cezasının ayrı ayrı uygulanması gerekmektedir. Bununla birlikte kanunda yer almasa da idari yargı merci kararlarında, uygulama kazanmış olduğu ve ceza uygulanan

bakımından objektif ve kamusal öneme sahiptirler”, Danıştay 12 D, E 2008/857 K 2011/1319, 23.03.2011.

8 Anayasa Mahkemesi, E 2008/114 K 2010/53, 01.04.2010.

9 Selman Sacit Boz, ‘Memur Disiplin Hukukuna Hâkim olan İlkeler’ (2017) 25(2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 21.

10 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, RG 09.11.1982/17863 (Mükerrer)

11 Cemil Kaya, ‘Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan İlkeler’ (2005) 38(2) Amme İdaresi Dergisi 63; Adil Bucaktepe, ‘Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme’ (2005) 19 (2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 202.

12 Zehreddin Aslan ve Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması* (5. Bası Seçkin 2023) 50; Yunus Eraslan, ‘Disiplin Hukukunda Tevhiden Cezalandırma’ (2019) (13) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 169.

13 Ömer Asım Livanelioğlu, *Memur Disiplin Hukuku* (Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1 2003) 65.

kişi lehine olduğu gerekçesiyle tevhidten cezalandırmanın uygulanabileceğinin kabul edildiği görülmektedir¹⁴.

Tevhidten cezalandırma birden fazla disiplin suçunun her birine ayrı ayrı ceza verilmesi gerekirken, tüm suçlar için tek bir disiplin cezası verilmesi olarak ifade edilmektedir. Genellikle fiillerin gerektirdiği en ağır disiplin cezasının verilmesi yönünde uygulanmaktadır. Birden fazla eylemin aynı disiplin cezasını gerektirdiği hallerde de tevhidten cezalandırma söz konusu olabilmektedir¹⁵. Ancak cezaların birleştirilmesi olarak da ifade edilen bu usul bir üst derece disiplin cezası verilmesine gerekçe olarak kullanılamamaktadır¹⁶.

Tevhidten cezalandırmada önemli olan bir diğer husus cezanın yargı yolunda iptalinin istenmesi halinde ortaya çıkmaktadır. Tevhiden verilen cezanın yargılama sürecinde yargı merci tarafından yalnızca verilen cezaya karşılık gelen disiplin fiil veya hali üzerinden hukuki inceleme yapılmaktadır. Verilen cezanın yargı merci tarafından iptal edilmesi üzerine idare tarafından disiplin dosyasında yer alan diğer fiil ve haller için yeniden inceleme yapılarak disiplin cezası verilebilecektir. Verilen yeni disiplin cezası kararı üzerine tekrar yargı yoluna başvurulabilecektir. Dolayısıyla aslında tevhidten cezalandırma usulü ile cezaların birleştirilmesi değil, cezası en ağır disiplin fiilinin cezalandırılması söz konusu olmaktadır¹⁷.

Tevhidten cezalandırmanın kanun çerçevesinde başvurulmuş bir uygulama değildir¹⁸. Yargı mercileri tarafından da bu durum vurgulanmakla birlikte kişi lehine olduğu gerekçesiyle kabul edilmektedir. Ancak tevhidten cezalandırma uygulamadan çıkmış bir usul olması dolayısıyla idarenin bu usulle cezalandırma yapmaya zorlanması mümkün görünmemektedir¹⁹. Bu nedenle birden fazla disiplin

14 “657 Sayılı Yasada düzenlenmeyen “tevhiden” cezalandırma yöntemi, soruşturma raporlarında getirilen teklifler ve bu teklifler üzerine verilen cezalarla uygulama kazanmış olup, disiplin soruşturmalarında disiplin suçu oluşturan her bir eylem için ayrı ayrı hukuki nitelendirme yapılması gerekmektedir birlikte, bu fiiller için tek bir disiplin cezası teklifinde bulunulmasına ve bu teklifin kabul edilerek tek bir disiplin cezası verilmesine hukuken bir engel bulunmamaktadır.

Nitekim Anayasal bir hak olan “hak arama hürriyeti” gereği kanuni yollara başvuran kişilerin durumlarını daha da ağırlaştırarak şekilde karar verilmesine hukuken olanak bulunmadığından, ilgililere idare tarafından yalnızca bir ceza verilmesinin bu kişiler lehine bir durum olması karşısında, bu disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davalarda *tevhiden* ceza verilemeyeceği ve her fiil için ayrı ceza verilmesi gerektiği yolunda karar verilmesi, dava açan kişiler aleyhine sonuçlar doğuracağından söz konusu Anayasal hakka aykırılık teşkil edeceği açıktır”.

Danıştay 12 D, E 2010/7577 K 2013/9055, 28.11.2013; Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2 İDD, E 2019/1422 K 2020/379, 20.02.2020.

15 Eraslan (n 9) 170.

16 Danıştay 12 D, E 2012/7935 K 2015/6620, 08.12.2015; Danıştay 12 D, E 2012/6271 K 2015/6619, 08.12.2015.

17 “Mahkemece yapılan hukuki denetim sonucunda, tevhidten cezalandırma şeklinde verilen cezanın dayanağı olan fiilin hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılması durumunda, alt cezayı gerektirdiği tespit edilen diğer fiiller yönünden herhangi bir inceleme yapılmadan dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi gerekecektir. Öte yandan, Mahkeme tarafından iptal kararı verilmesi durumunda, idarece, hukuki denetimi yapılmayan ve daha alt cezayı gerektiren diğer fiiller yönünden yeniden disiplin cezası işlemi tesis edilebilmesi, ilgili tarafından da bu cezalara karşı isterse idari yargı yerine yine dava açılması mümkündür. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2 İDD, E 2018/3015 K 2019/595, 22.03.2019.

18 Bununla birlikte 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’nun 70. maddesinde yer alan “aynı tür disiplin cezasını gerektiren birden çok eylem veya davranışın bir arada bulunması hallerinde bir derece ağır disiplin cezası verilir” hükmüyle, Kanun kapsamındaki personele uygulanan disiplin cezaları bakımından tevhidten cezalandırma yoluyla bir üst ceza verilmesine ilişkin düzenleme getirilmiştir.

19 Eraslan (n 9) 176.

cezasını gerektirir fiil ve hallerin bir arada bulunduğu veya birden fazla disiplin suçunun soruşturma konusu olduğu hallerde uygulamanın ne şekilde olacağına idarenin takdirine bırakılması yerine, Kanunla düzenlenmesi yerinde olacaktır.

C. İDARİ YARGIDA DİLEKÇELER ÜZERİNDE İLK İNCELEME

İdari yargı mercilerine sunulan dava dilekçeleri Danıştayda Danıştayın görevlendireceği bir tetkik hâkimi eliyle, idare ve vergi mahkemelerinde ise mahkeme başkanı veya görevlendireceği üye tarafından ilk incelemeye tabi tutulmaktadır²⁰.

İlk incelemeye ilişkin hükümler İYUK'un 14. maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin 3. fıkrasına göre

“Dilekçeler:

- a. Görev ve yetki,
- b. İdari merci tecavüzü,
- c. Ehliyet,
- d. İdari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olup olmadığı,
- e. Süre aşımı
- f. Husumet
- g. Dilekçede Eksiklik Olup Olmadığı
- h. 3 ve 5 inci maddelere uygun olup olmadıkları

yönlerinden sırasıyla” incelenecektir.

Maddenin 3. fıkrasının (h) bendi gereğince dava dilekçelerinin ilk inceleme esnasında son olarak 3 ve 5 inci maddelere uygunluğu yönünden inceleneceği görülmektedir. İYUK'un “İdari Davaların Açılması” başlıklı 3. maddesinde iptal ve tam yargı davaları bakımından dilekçelerin nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin hususlar hüküm altına alınmıştır²¹. “Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller” başlıklı 5. maddesinde ise birden fazla idari işleme karşı tek dilekçeyle dava açılabilir durumlar ile birden fazla kişinin birlikte dava açabileceği haller düzenlenmiştir.

Dilekçeler üzerinde yapılan ilk inceleme üzerine hangi işlemlerin yapıp, hangi kararların alınacağı açıkça düzenlenmiştir. İYUK'un 14/4. maddesi gereğince dilekçelerde kanuna aykırılık tespit edilmesi halinde dilekçeyi inceleyen hâkim tarafından görevli daire ya da mahkemeye durum rapor edilecektir. Tek hakimli olan mahkemelerde ise rapor düzenlenmesine gerek bulunmayıp, ilgili hâkim tarafından 15. madde gereğince alınması gerekli karara hükmedilecektir.

²⁰ Turan Yıldırım, İdari Yargı (Beta 2010) 490.

²¹ Turan Yıldırım ve Gül Üstün, *Açıklamalı – Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu* (2.Bası On İki Levha 2023) 91.

Dava dilekçelerinde ilk inceleme yapılan hususlara ilişkin noksanlık ya da kanuna aykırılıkların tespiti halinde mahkeme tarafından ne yönde karar verileceği İYUK'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre mahkemece;

“14 üncü maddenin;

a) 3/a bendine göre adli (...) yargının görevli olduğu konularda açılan davaların reddine; idari yargının görevli olduğu konularda ise görevli veya yetkili olmayan mahkemeye açılan davanın görev veya yetki yönünden reddedilerek dava dosyasının görevli veya yetkili mahkemeye gönderilmesine,

b) 3/c, 3/d ve 3/e bentlerinde yazılı hallerde davanın reddine,

c) 3/f bendine göre, davanın hasım gösterilmeden veya yanlış hasım gösterilerek açılması halinde, dava dilekçesinin tespit edilecek gerçek hasma tebliğine,

d) 3/g bendinde yazılı halde otuzgün içinde 3 ve 5 inci maddelere uygun şekilde yeniden düzenlenmek veya noksanları tamamlanmak yahut (c) bendinde yazılı hallerde, ehliyetli olan şahsın avukat olmayan vekili tarafından dava açılmış ise otuzgün içinde bizzat veya bir avukat vasıtasıyla dava açılmak üzere dilekçelerin reddine,

e) 3/b bendinde yazılı halde dilekçelerin görevli idare merciine tevdiine” karar verilecektir.

İlk inceleme dava açıldıktan sonra yapılmakla birlikte, ilk inceleme esnasında tespit edilemeyen hukuka aykırılıkların davanın her aşamasında tekrar değerlendirilmesi ve yeniden karar verilmesi mümkündür²². İYUK'un 14. maddesi 6. fıkrasında bu durum “Yukarıdaki hususların ilk incelemeden sonra tespit edilmesi halinde de davanın her safhasında 15 nci madde hükmü uygulanır” hükmüyle düzenlenmiştir.

Anılan Kanun'un 15. maddesi gereğince verilen kararların bir kısmı için kanun yolu kapalı tutulmuş; diğer kısmı için ilgisine göre istinaf ya da temyiz yoluna başvurulabilmesi mümkün kılınmıştır. İlgili madde gereğince adli yargının görevli olduğu davalar, ehliyet, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken işlemler ve süre aşımı hususları yönünden aykırılık tespiti halinde verilen davanın reddi kararlarına karşı istinaf ya da temyiz yoluna başvurmak mümkündür. Ancak idari yargının görevli olduğu konularda davanın görev ve yetki yönünden reddine ilişkin kararlarla, davanın gerçek hasma tebliğine ve Kanun'un 3. ve 5. maddelerine aykırılık gerekçesiyle verilen dilekçenin reddi kararlarına karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulamayacaktır²³.

Kanun'un 15. maddesine göre 3. ve 5. maddelere aykırılık gerekçesiyle verilmiş olan dilekçenin reddine ilişkin kararlar üzerine, dilekçeler öngörülen süre içinde yeniden düzenlenerek dava açılabilir, bu dilekçelerde aynı hataların yapılması üzerine dava istinaf veya temyiz yolu kapalı olmak üzere reddedilecektir.

22 Halit Eyüp Özdemir, *İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme* (On İki Levha 2019) 84.

23 İbid 110-11.

B. BİR DEN FAZLA İŞLEME KARŞI TEK DİLEKÇEYLE DAVA AÇILMASI

Birden fazla işleme karşı tek (aynı) dilekçeyle dava açılması ilk inceleme hususlarından birini oluşturmaktadır.

İdari yargılamada kural olarak her bir işleme karşı ayrı ayrı dava açılır. Bununla birlikte İYUK'un 5. maddesinde yer alan hükümlerle birden fazla işleme karşı tek dilekçeyle dava açılması mümkün kılınmıştır²⁴. İYUK'un 5. maddesi ilk fıkrasına göre "... aralarında maddi veya hukuki bağıllık ya da sebep-sonuç ilişkisi bulunan birden fazla işleme karşı bir dilekçe ile de dava açılabilir".

İYUK madde 5/1 gereğince birden fazla işlem (veya eylem)²⁵ karşı tek dilekçeyle dava açılması ihtimalinin değerlendirilebilmesi için öncelikle dava konusu edilecek birden fazla işlem olması gerekmekte olup; ardından bu işlemler arasında Kanun'da aranan koşulların var olup olmadığına bakılabilecektir.

Fıkıradaki yer alan hükümlerle, birden fazla işleme karşı tek dilekçeyle dava açılabilmesi, bu işlemler arasında;

-Maddi bağıllık,

-Hukuki bağıllık,

-Sebep – sonuç ilişkisi

bulunması koşullarından birinin varlığına bağlanmıştır. Bununla birlikte Danıştayın tek dilekçeyle dava açılabilmesi için işlemler arasında maddi ve hukuki yönden bağıllık koşullarının bir arada bulunması gerektiğine ilişkin kararları da bulunmaktadır²⁶.

Maddede yer alan maddi açıdan bağıllık koşulu, dava konusu idari işlemlerin aynı maddi olay nedeniyle tesis edilmesi anlamını taşımaktadır²⁷. Aynı maddi olaya ilişkin verilen birden fazla yaptırım kararına karşı tek dilekçeyle dava açılması mümkün olmaktadır.

24 Zehreddin Aslan, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (Seçkin 2023) 113.

25 İYUK'ta yalnızca "idari işlem" olarak belirtilmekle birlikte, aynı durumun idari eylemler açısından da kabul edildiği görülmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Gül Üstün, *2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılacak Haller* (On İki Levha 2018) 93-94.

26 "Yukarıda belirtilen hükme göre birden fazla işleme karşı tek dilekçe ile dava açabilmek için maddi ve hukuki bağıllık koşulunun birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Sadece maddi olay ve unsurlarda bağıllık bulunması, tek dilekçe ile dava açılmasına olanak vermemektedir. Maddi birlik yanında hukuki bağıllığın varlığı da zorunludur. Hukuksal bağıllıktan söz edebilmek için de dava konusu işlemlerin yargısal denetiminin aynı yargı yerinin görev ve yetkisi içinde bulunması gerekmektedir", Danıştay 13 D, E 2012/ 1871 K 2013/276, 06.02.2013; Danıştay 13 D, E 2011/3899 K 2011/5211, 22.11.2011; Danıştay İDDK, E 2006/109 K 2006, 04.05.2006.

27 Oğuz Sancakdar, 'İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)' (2007) 9 (2) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 228.

Hukuki açıdan bağıllık koşulu idari işlemlerin aynı kanunda yer alan aynı hükme dayanılarak yapılması anlamında kullanılmaktadır²⁸. Ancak hukuki bağıllık şartının mevcudiyetinin kabulü için uygulanan mevzuat hükmünün aynı olması yeterli görülmemekte, işlemlerden biri hakkında karar verilebilmesi için diğer işlem ya da işlemlerin de incelenmesine ihtiyaç duyulması aranmaktadır²⁹.

Sebe-sonuç ilişkisi koşulu ise, bir işlemin yapılmış olmasının diğer işlem ya da işlemlerin yapılma sebebini oluşturması olarak kabul edilmektedir³⁰.

Kanun'da düzenlenen koşulların varlığı halinde tek dilekçeyle dava açılması dava açacak kişilerin takdirinde olmakla birlikte; aynı dilekçeyle dava açılması için Kanun'la düzenlenen şartların sağlanması zorunludur³¹. Aksi halde davaların ayrı ayrı açılması gerekmektedir.

İYUK'un 5/1. maddesinde sayılan bu şartlar dışında birden fazla işlemin tek dilekçeyle dava konusu edilebilmesi için, bu durumun İYUK kapsamında düzenlenen yargılama usulüne ilişkin diğer kurallara aykırılık taşıyor olması aranmaktadır³². Örneğin dava konusu tüm işlemler bakımından dava açma şartlarının sağlanması, her bir işlemin aynı yargılama usulüne tabi olması, işlemlerden kaynaklanan uyumsuzluklara ilişkin aynı mahkemenin görevli ve yetkili olması,³³ işlemler hakkında verilen kararların tabi olduğu kanun yollarının değişmiyor olması gerekmektedir³⁴.

28 Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Yetkin 2017) 275.

29 İbid 229.

30 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (9. Bası Seçkin 2023) 161.

31 İbid 94.

32 "İdari yargılama usulündeki, her idari işlem aleyhine ayrı ayrı dava açılması gerektiğine ilişkin asıl kuraldan ayrık olarak getirilmiş olan 2577 Sayılı Kanun'un 5. maddesinin birinci fıkrasına göre, birden fazla idari işleme karşı tek dilekçeyle dava açılabilmesi için, anılan maddede yer verilen "maddi veya hukuki yönden bağıllık" ya da "sebe-sonuç ilişkisi" koşullarının yanında İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun öngördüğü diğer koşulların birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir.

Ayrıca, aralarında maddede aranan biçimde bağıllık ya da ilişki bulunsa bile, birden fazla idari işlemin aynı dilekçeyle idari davaya konu edilebilmesi için, bu durumun, Anayasa ile yargılama usulünü belirleyen yasalarda yer almış olan mahkemelerin görevlerini belirleyen ve kamu düzeninin korunması için getirilen kuralları ve anılan kurallarla korunan ve Anayasa'nın 37. maddesinde öngörülen "kanuni hakim ilkesi"ni ihlal ediyor olmaması da gereklidir. Zira kamu düzeninin korunması için getirilen görev kuralları ile Anayasal bir ilke olan doğal hakim ilkesinin, davanın açılmasına ilişkin bir usul kuralının uygulandığı aşamadan daha önceki bir aşamayı ilgilendirdiği ve öncelikle dikkate alınması gerektiği açıktır", Danıştay 8 D, E 2019/1043 K2023/1273, 16.03.2023.

33 Danıştay kararlarında birden fazla işleme karşı aynı dilekçeyle dava açılabilmesinin aynı mahkemenin görev ve yetkisine giren işlemler için söz konusu olmasının İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda düzenlenen usulün doğal bir sonucu olduğu belirtilmektedir: "...idare mahkemesince görev veya yetkisine girmeyen bir uyumsuzlukta; dava açmayı kolaylaştıran, az gider ve emek tüketilmesini amaçlayan ve böylece dava ekonomisine yönelik bir özellik içeren Usul Yasasının 5. maddesine öncelik verilerek, birlikte dava açma olanağının yetki kuralının önüne taşınması ve daha sonra mahkemenin yetkisi incelenip görevli mahkemenin saptanmasında yasal uyarılık yoktur.

Başka bir aktarımla, özelliğine ve niteliğine az önce değinilen 2577 sayılı Yasanın 5. maddesindeki birden çok işleme aynı dilekçeyle dava açılabilmesi olanağının kural olarak aynı mahkemenin görev ve yetkisine giren işlemler açısından söz konusu edilebileceği, usul yasasının değinilen düzeni ve ilke sıralamasının doğal bir sonucudur. Ters bir durumda, daha önce de belirtildiği gibi başka mahkemelerin yetki alanına giren işlemler arasında ilişkiler kurularak ve olası yorumlar geliştirilerek, dava ekonomisine yönelik bir usul kuralına mahkemelerin görevlerini belirleyen bir boyut kazandırılmış olacaktır", Danıştay 2 D, E 2008/5431 K 2008/3408, 24.07.2028; Danıştay 8 D, E 1999/2884 K 1999/7706, 15.12.1999.

34 Yıldırım ve Üstün (n 4) 123.

Farklı dönemlere ait olan ödeme emirlerine, idari yaptırım kararlarına karşı ayrı ayrı dava açılması gerekmektedir.³⁵

Koşulları bulunmamasına rağmen birden fazla işleme karşı aynı dilekçeyle dava açılması halinde İYUK'un 15. maddesinin ilk fıkrasının (d) bendi gereğince dilekçelerin reddine karar verilir. Dilekçe red kararı üzerine davacı tarafından 30 gün içinde dava dilekçesi yenilenebilecektir. İYUK'un 15/4. maddesine göre öngörülen 30 günlük süre içinde yenilenen dilekçede aynı hataların bulunması halinde davanın reddine karar verilecektir.³⁶

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Makaleye konu yargı kararının dayandığı uyuşmazlıkta idare tek bir işleme birden fazla disiplin cezasına karar vermiştir. İdari işlemin muhatabı olan kamu görevlisi bu işleme karşı dava açarak, işlem konusu disiplin cezalarının tümünün iptalini talep etmiştir.

İdare Mahkemesinde açılan davada mahkeme, disiplin cezasına konu fiillere ilişkin her olayın birbirinden bağımsız olması sebebiyle talepler arasında İYUK'un 5/1. maddesinde yer alan hüküm kapsamında maddi veya hukuki bağıllık ya da sebep sonuç ilişkisi bulunmadığı tespitinde bulunmuş; her bir disiplin cezasına ayrı dava açılması gerektiğini belirterek dilekçenin reddine karar vermiştir. Davacının hakkında verilen tüm disiplin cezalarının tek bir işleme verildiği gerekçesiyle tümünün iptali talebiyle yenilediği dilekçeyi sunması üzerine ise, davanın reddine karar verilmiştir. Davacı istinaf yoluna yapmış olduğu başvurusunun reddedilmesi üzerine Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu yargılama sonucunda iptali istenen disiplin cezalarının tek bir işleme tesis edilmiş olması sebebiyle, cezalar arasında maddi ve hukuki yönden bağıllık ve sebep-sonuç ilişkisi bulunduğu, tek bir idari işleme tesis edilen birden fazla disiplin cezası için ayrı ayrı dava açmak zorunda bırakılmasının başvurucağı ağır bir külfete soktuğu, başvurucağın itirazları dikkate alınmadan davanın reddedilmesinin başvurucağın mahkemeye erişim hakkını ciddi şekilde etkilediği gerekçesiyle adil yargılanma hakkı kapsamındaki mahkemeye erişim hakkının ihlal edildiğine karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin karar gerekçesinde yer alan “cezalar arasında maddi ve hukuki yönden bağıllık ve sebep sonuç ilişkisi bulunması” tespitinin idari yargılama usulüne ilişkin bir tespit olarak kabulü mümkün görülmemektedir. İYUK'un 5/1. maddesinde düzenlenen hükümlerle “birden fazla işleme” karşı tek dilekçeyle dava açılması imkânı tanınmıştır. Ancak bu durumun gerçekleşebilmesi için temel koşul dava açılacak birden fazla işlem olmasıdır. Söz konusu uyuşmazlıkta ise idare tek bir işleme birden fazla disiplin cezasına karar vermiştir. Dolayısıyla olayda birden fazla değil tek bir idari işlem bulunmaktadır. Buna rağmen birden fazla işleme karşı tek dilekçeyle dava açıldığı gerekçesiyle idari yargı mercileri tarafından İYUK'un 15. maddesi kapsamında önce dilekçenin reddi

35 Aslan (n 5) 98.

36 Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku (Ekin 2019) 384.

kararı; dilekçenin belirtilen noksanlıklar giderilmeden yeniden sunulması üzerine ise davanın reddi kararı verilmiştir.

Uyuşmazlığa konu disiplin cezalarının her biri için ayrı idari işlem yapılması gerekmektedir. Disiplin hukukumuzda birbirinden bağımsız fiillere ilişkin verilen disiplin cezalarının her birinin ayrı işlem konusu edileceğine ilişkin kanuni bir düzenleme bulunmama ile birlikte düşüncemize göre bu durum idarenin her idari süreci karar bağlama yükümlülüğünün ve idari yargının işleyiş usulünün olağan bir parçasıdır. Karara konu 68 ayrı aylıktan kesme cezası, polis memurunun izin almaksızın ve görevlendirilmeksizin 68 farklı zamanda yurtdışına çıkmış olması sebebiyle verilmiştir. Dolayısıyla söz konusu disiplin cezaları farklı zamanlarda aynı fiil veya halin yapılmış olması sebebiyle vuku bulmuştur. Her biri farklı bir zamana ilişkin bu birbirinden bağımsız fiiller nedeniyle idare tarafından isabetli olarak her fiil için ayrı ayrı disiplin cezası öngörülmesi yoluna gidilmiştir. Tam olarak aynı sebeple bağımsız bu fiillerin her biri için ayrı idari işlemle disiplin cezası verilmesi gerekmektedir. Birden fazla disiplin cezasının aynı kişiye verilmiş olması ya da cezaların aynı hükme dayanılarak verilmiş olması bu cezalar arasında bağlantı olduğunu ve tek işlemle yapılacağını göstermemektedir. Katılmamakla birlikte böyle bir bağlantının varlığının kabul edilmesi ihtimalinde, bu cezaların birlikte dava edilmesinde de bir sakınca bulunmayacaktır³⁷.

İdare farklı zamanlarda işlenmiş birbirinden bağımsız fiiller nedeniyle birden fazla disiplin cezasına tek bir işlemle karar verirken, kişilerin bu işleme konu disiplin cezalarına karşı nasıl dava açacaklarını bilmesinin ve anlamasının beklenmesi kanımızca isabetli görünmemektedir. Makaleye konu uyuşmazlıkta olduğu gibi disiplin cezalarının iptali istemiyle dava konusu edilecek tek bir işlem olması kişilerin kolaylıkla hataya düşmesine sebep olabilmekte; iş bu nedenle kişiler mahkemeye erişim hakkı kaybına uğrayabilmektedir.

Tevhiden cezalandırma bu hususta değerlendirilebilecek bir usul olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunen tanınmış bir usul olmamakla, birden fazla disiplin cezasını gerektirir disiplin suçlarının varlığı halinde kişi lehine olması göz önüne alınarak başvurulabilecek bir yöntem olarak düşünülebilecektir. Nitekim disiplin cezalarına karşı kanun yoluna başvuran kişiler bakımından hak arama özgürlüğünün kullanılmasını kolaylaştırıcı bir usul olduğu görülmektedir. Bununla birlikte söz konusu usulün kanunla düzenlenmemiş olması sebebiyle uygulamada farklılıklar yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

Yukarıda yer alan açıklamalar kanunlarda yer alan düzenlemelerin ayrıntılı olarak yapılması gereğini ortaya koymaktadır. Hem disiplin cezası verilmesine ilişkin idari işlemlerin yapılış usulü hem de birden fazla disiplin suçunun soruşturulduğu durumlarda başvurulması gereken usul hususunda

37 Benzer bir uyuşmazlıkta İdare Mahkemesinin davayı esastan inceleyerek karar verdiği de görülmektedir. Ankara 1. İdare Mahkemesi 12.10.2018 tarih ve E 2017/2901 K 2018/2178 sayılı kararında Emniyet Müdürünün görev yaptığı dönemde üç kez "amirin usulüne göre verdiği emri yerine getirmeme" fiilini işlediği gerekçesiyle 3 ayrı disiplin cezası verilmesine ilişkin işleme karşı açılan davada, soruşturma zamaşımı olduğu gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal etmiştir. Davalı idarenin istinaf yoluna başvurması üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdare Dava Dairesi tarafından davanın yetkisiz mahkemede açılmış olduğu gerekçesiyle istinafin kabulüne ve yeniden yargılama yapılması üzere dosyanın yetkili idare mahkemesine gönderilmesine karar vermiştir. Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2 İdari Dava Dairesi, E 2018/3450 K 2019/353, 15.02.2019.

mevzuatımızda noksanlıklar yer almaktadır. Düzenleme eksikliklerinin tamamlanması, kişilerin haklarının korunması ve idareye duyulan güvenin sarsılmaması açısından yerine olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz B, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü* (Yetkin 2000).
- Akyılmaz B, Sezginer M ve Kaya C, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (9. Bası Seçkin 2023).
- Artukoğlu Y, *İnceleme ve Soruşturma Rehberi (Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri İçin)* (Gazi 2018).
- Aslan Z, *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu* (Seçkin 2023).
- Aslan Z ve Altındağ H, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması* (5. Bası Seçkin 2023).
- Bucaktepe A, 'Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme' (2005) 19(2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 199-224.
- Boz SS, 'Memur Disiplin Hukukuna Hâkim olan İlkeler' (2017) 25(2) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 15-41.
- Eraslan Y, 'Disiplin Hukukunda Tevhiden Cezalandırma' (2019) (13) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 167-186.
- Kaplan G, *İdari Yargılama Hukuku* (Ekin 2019) 384.
- Kaya C, 'Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan İlkeler' (2005) 38 (2) Amme İdaresi Dergisi 61-87.
- Livanelioğlu ÖA, *Memur Disiplin Hukuku* (Türk Hukuk Enstitüsü Yayınları-1 2003).
- Özdemir HE, *İdari Yargıda Dilekçeler Üzerine İlk İnceleme* (On İki Levha 2019).
- Sancakdar O, 'İdari Yargıda Tek Dilekçe ile Dava Açma (Karşılaştırmalı Hukuki Analiz)' (2007) 9 (2) Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 223-269.
- Üstün G, *2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda Bağlantılı Davalar ve Aynı Dilekçeyle Dava Açılabilecek Haller* (On İki Levha 2018).
- Yıldırım T, *İdari Yargı* (Beta 2010).
- Yıldırım T ve Üstün G, *Açıklamalı – Notlu İdari Yargılama Usulü Kanunu* (2.Bası On İki Levha 2023).
- Zor BV, 'Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri' (2021) 34(155) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 331-377.
- <<https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>>
- <<https://www.kazanci.com.tr>>
- <<https://legalbank.net>>