

# MEMUR DİSİPLİN CEZALARINDA DİSİPLİN KURULLARININ "DURMA" KARARI VERMESİ, MÜMKÜN MÜDÜR?

In Civil Disciplinary Penalties, Is It Possible for Disciplinary Boards to Decide "Cessation"?

B. İzzet TAŞCI\*

Geliş Tarihi: 27.02.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

## Öz

Memurlarla ilgili disiplin işlemlerinde, disiplin kurullarının önlerine gelen konularda durma kararı verdikleri örneklere rastlanılmaktadır. Ceza hukukunun genel ilkelerinin, disiplin hukukundaki boşlukları doldurma yönünden disiplin hukukuna "rehberlik etme" görevini yerine getirdiği hususu da dikkate alınarak, disiplin kurullarının fiili olarak vermiş oldukları "durma" kararlarının hukuka uygun olup olmadıklarının, bu çerçevede tartışılması gerektiği açıktır.

İdareler kanunilik ilkesi gereği her türlü faaliyetlerini hukuk kuralları içinde yürütmek durumundadırlar. İdari işlemi yapacak olan yetkili organların yetkilerin dışına çıkmaları idari işlemleri sakatlayacaktır. Diğer taraftan idareler tesis ettikleri işlemlerde zaman aşımı sürelerine de dikkat etmek durumundadırlar. Hukuk devleti anlayışının doğal bir sonucu olarak disiplin kurullarının gerek itiraz mercii olarak ve

## Abstract

Some examples are found that civil servant disciplinary boards of the issue by making decision cessation in disciplinary penalties, It is clear that whether the "cessation" or "preliminary issue" decisions actually made by the disciplinary committees are in compliance with the law should be discussed within this framework that general principles of criminal law fulfilling the duty by "guiding" disciplinary law. In accordance with the principle of legality, administrations must carry out all their activities within the rules of law. If the authorized bodies that will carry out the administrative action go beyond their powers, this will cripple the administrative procedures. On the other hand, administrations must also pay attention to the statute of limitations in the transactions they establish. As a natural consequence of the understanding of the rule of law, it is mandatory for disciplinary committees to pay attention to these issues in the decisions they make, both as an objec-

\* Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, bizzettasci@yahoo.com, ORCID: 0000-0001-6469-1056

gerekse yetkili karar merci olarak vermiş oldukları kararlarda bu hususlara dikkat etmeleri zorunluluk arz etmektedir.

Bu çalışmamızda; konuyla ilgili meri mevzuat, mevcut literatür ve dolaylı olarak yararlanılabilecek diğer yargı kararları da dikkate alınarak, uygulamada kendisine fiili olarak yer bulan; disiplin kurullarının ve yüksek disiplin kurullarının "durma" kararı vermeleri hususunun, hangi çerçevede mümkün olabileceği genel olarak tartışılmış ve ayrıca memurlara verilen disiplin cezalarını itirazen değerlendiren disiplin kurullarının, kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezasını itirazen değerlendirmeye ve memuriyetten çıkarma cezasına da karar vermeye yetkili olan yüksek disiplin kurullarının, "konunun yeniden incelenmesine" karar verip veremeyecekleri hususuna da açıklık getirilmesi amaçlanmıştır.

tion authority and as an authorized decision-making authority.

In this study; taking into account the current legislation on the subject, the existing literature and other judicial decisions that can be indirectly benefited from, and which has actually found a place in practice; It has been generally discussed within what framework it would be possible for disciplinary committees and high disciplinary boards to make "cessation" decision. It is also aimed to clarify of authority of the disciplinary boards, and the high disciplinary boards, which are authorized to evaluate on objection.

**Anahtar Kelimeler:** Disiplin kurulu, durma, yeniden inceleme, itiraz.

**Key words:** Disciplinary boards, cessation, re-examination, objection.

## GİRİŞ

İdarelerin, üstlendikleri görevleri yerine getirebilmeleri için yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmaları gerekir. Düzeni sağlamak amacıyla geliştirilen standartlar, norm kavramıyla ifade edilmektedir (Şafak, 2002: 415). Yaptırım, mevcut normlara aykırı bir durumun gerçekleşmesi halinde geçerli olan hukuk düzeninin bu ihlal için öngördüğü karşılıktır (Kiremitçi, 2023: 215, Özgenç, 2012: 29, Ulusoy 2013: 5). İdari yaptırımlar; kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak, herhangi bir yargı kararına ihtiyaç göstermeksizin, doğrudan idare tarafından idare hukukuna özgü usullerle, kamu düzenini sağlamak için ilgililere tatbik edilen yaptırımları ifade etmektedir (Günday, 2015: 232-248; Özyay, 1985: 35). Anayasa Mahkemesinin tanımı da bu yöndedir (Anayasa Mahkemesi, 2004). Suç olmaktan çıkarılan

basit nitelikteki kural ihlallerine karşılık olarak öngörülen idari yaptırımlar vasıtasıyla, bir taraftan ceza mahkemelerinin gereksiz yere meşgul edilmesi önlenmekte, diğer taraftan uzmanlaşma gerektiren alanların uzman kurumlarca düzene sokulması temin edilmektedir (Ulusoy, 2013: 47). Özü itibarıyla disiplin cezaları da birer idari yaptırımdır (Işıklar, 2019: 48). Kamu görevi ifa eden memurların, bu görevlerini yerine getirirlerken sundukları kamu hizmetinin mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilmemesinden dolayı, kendilerine tatbik edilen idari yaptırımlara ise disiplin cezası denilmektedir (Kalabalık, 2019: 507-508). Diğer idari yaptırımlarda olduğu gibi disiplin yaptırımlarının da ana gayesi mevcut kamu düzeninin korunmasını temin etmektir (Oğurlu, 2001:105).

Disiplin hukukunda öngörülen idari yaptırımların, ceza hukukunda öngörülen cezai yaptırımlara en fazla benzerlik arz eden idari yaptırım türü olduğu açıktır (Giritli, 1979: 313-314). İdari işlem niteliğinde olan disiplin yaptırımlarına, idare hukukuna hâkim olan anayasal ilkelerin ve içtihadî yorumların uygulanması konusunda herhangi bir kuşku bulunmamaktadır (Doğan ve Dericiler, 2020: 1096-1097). Ancak, idareler tarafından ilgililerine tatbik edilen idari yaptırımlar; “yaptırımların amaçları, öngörülen yaptırımın hukuki dayanakları ve sonuçları, yaptırıma yetkili olan organlar, yaptırımın ilgililerine uygulanması açısından takip edilmesi gereken usul yöntemleri, yaptırımların muhatapları,” vs. gibi hususlar yönünden, ceza hukuku kapsamındaki yaptırımlardan, nitelikleri itibarıyla farklıdır (Gözler ve Kaplan 2018: 368; Gözübüyük ve Tan, 2019: 848; Günday, 2015: 233-248). Dolayısıyla disiplin hukuku ile ceza hukukunun, birbirlerine göre bağımsız disiplinler olması ve içlerinde barındırdıkları temel farklılıklar da dikkate alınarak, ceza hukuku genel ilkelerinin disiplin hukukuna birebir uygulanması mümkün değildir (Akyılmaz, 2022: 241; Pınar ve Çalışkan, 2013: 42). Bununla birlikte, ceza hukukunun genel ilkelerinin, disiplin hukukundaki boşlukları doldurma yönünden disiplin hukukuna “rehberlik etme” görevini yerine getirdiklerini ifade etmek mümkündür (Gölcüklü, 1963: 160). İdare hukukunun bir “içtihat hukuku” olması nedeniyle (Akyılmaz, vd., 2023: 41; Gözler ve Kaplan 2018: 35), idari yaptırımlarda ve özellikle de disiplin hukukundaki usul işlemlerinde ceza hukukunun temel ilkelerinden yararlanması doğaldır (Yüce, 1994: 9).

Disiplin hukuku; kodifiye edilmiş bir hukuk dalı değildir (Gözler ve Kaplan 2018: 35; Yüce, 1994: 6-7). Ceza Kanunu veya Medeni Kanun gibi idare hukukunun ve disiplin hukukunun ana kurallarını tek bir kitapta kodifiye eden herhangi bir müstakil kanun bulunmamaktadır. Disiplin hukuku, aslında idare

hukuku ile doğrudan bağlantılı bir hukuk disiplini olmasına rağmen, disiplin suçları ve bu suçlar için öngörülen cezalarla ilgili hususlarda idare hukukunda ortaya çıkan boşlukların zaman zaman ceza hukuku alanındaki içtihatlarla doldurulması nedeniyle, disiplin hukuku ile ceza hukuku arasında yakın bağlar bulunmaktadır (Yıldırım, vd., 2018: 197).

Uygulamada, disiplin kurullarının "durma" kararı vererek, önlerine gelen disiplin dosyalarıyla ilgili olarak, konunun yeniden incelenmesini talep ettikleri örnekler rastlanılmaktadır. Söz konusu fiili uygulama, meri mevzuat çerçevesinde çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Çalışmamızda; bazı bakanlık disiplin kurullarında disiplin cezasına karar verme veya itirazı değerlendirme aşamasında verilen "durma" kararı sonrası konunun yeniden bir muhakkike veya müfettişe incelenmesi uygulamasının hukuken yerinde olup olmadığı hususu; disiplin hukuku ile ceza hukukunun genel ilkeleri bağlamında, ilgili mevzuat, mevcut literatür ve dolaylı olarak yararlanılabilecek diğer yargı kararları da dikkate alınarak, tartışılacaktır.

## **1. CEZA HUKUKUNUN GENEL İLKELERİNİN DİSİPLİN HUKUKUNDA UYGULANMASI**

Ceza hukukundaki temel prensiplerin bazılarının, disiplin hukuku uygulamalarında da kendilerine yer bulmaları sebebiyle idare hukuku, ceza hukuku ile yakından ilgilidir (Pınar ve Çalışkan, 2013: 42; Yıldırım, vd., 2018: 197). Bu çerçevede; ceza hukukunda kullanılan usul hükümlerinin ve ceza hukukunda kabul gören temel ilkelerin bir kısmının, disiplin hukuku uygulamalarında da kendine açıkça yer bulduğu görülmektedir (Atay, 2012: 877-884; Yüce, 1994: 9). Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 21.01.2021 tarihli, 2017/32534 başvuru numaralı kararında, geniş anlamda disiplin cezalarının da ceza hukukunun genel ilkelerine tabi olduğu hususu vurgulanmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2021).

Ulusoy, idari cezalarda uygulanacak "çekirdek ceza hukuku güvenceleri" arasında; soruşturma yapılarak savunma alınmasını, suç ve cezaların geçmişe yürütülememesini, ihlal ile cezanın kesinleşmesi arasındaki süreçteki mevzuat değişikliklerinde lehe olan kanunun uygulanmasını, suç ve cezaların kanuniliğini, şüpheden sanık yararlanır ilkesi ile masuniyet karinesini, mükerrer cezalandırma yasağını (non bis in idem), cezalandırmada şahsılık ilkesini, cezalarda orantılılık (ölçülülük) ve belirlilik ilkelerini saymaktadır (Ulusoy, 2013:45-125). Danıştay'ın da ceza hukukunun genel ilkelerinden bazılarının idare hukuku açısından geniş

anlamda kullanılabileceğini benimsediği çok sayıda kararı bulunmaktadır (Danıştay 5. Dairesi, 2016; Danıştay 7. Dairesi, 1979; Danıştay 12. Dairesi, 2006; Danıştay 12. Dairesi, 2007; Danıştay 12. Dairesi, 2015; Danıştay 12. Dairesi, 2017; Danıştay 14. Dairesi, 2019; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2023). Ceza hukuku yaptırımlarının, “önleyici olma, düzeni koruma” gibi amaçları içermeleri nedeniyle, söz konusu bu yaptırımların idare hukuku yaptırımlarına olan yakın benzerliklerinin (Aslan ve Altındağ, 2018: 25-26) Danıştay’ın ceza hukukunun genel ilkelerine atıfta bulunduğu söz konusu kararları vermesine etkili olduğu kuşkusuzdur.

Disiplin kurullarının gerek itiraz mercii olarak ve gerekse yetkili disiplin mercii olarak verdikleri kararların ceza hukukunun genel ilkeleriyle çelişmemesi gerekir. Dolayısıyla disiplin kurulları, ceza hukukunun genel ilkelerini gözeterek karar vermek durumundadırlar. Ancak, ceza hukukunun genel kabul gören bazı ilkelerinin de birebir olarak disiplin yaptırımlarına uygulanması bazen mümkün olmamaktadır. Nitekim; Anayasa Mahkemesi 17.10.2018 tarihli, E.2018/110, K.2018/99 sayılı bir kararında idari suçlara yönelik yaptırımlar açısından, “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 olarak uygulanması gerektiğine hükmetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2018).

Uygulamada, bazı disiplin kurullarının memurlara verilen disiplin cezalarına yapılan itirazları değerlendirdikleri aşamada dosya kapsamında durma kararı verdikleri ve yeniden inceleme talep ettikleri örneklere rastlanmaktadır. Disiplin kurullarının, karar verirken dikkate almaları gereken ve ceza hukukunun önemli ilkelerinden birisi olan “aleyhe hüküm verme yasağı / reformatio in peius” ilkesi, cezalara yapılan itirazları değerlendirecek mercilerin, başvuruçuların aleyhine olarak verilen kararın ağırlaşmasına sebebiyet verecek şekilde yeni bir hüküm tesis edemeyeceklerini ifade eder (Güleç, 2019: 701-750). Danıştay 12. Dairesinin 23.03.2016 tarihli, E.2016/704, K.2016/1587 sayılı kararında bu durum; idari işlemlere karşı idari makamlara yapılan başvuruların, idari yargı mercilerine yapılan başvurularla aynı sonucu doğurma kabiliyetini haiz oldukları, bu nedenle itiraz üzerine yetkili merciler tarafından tesis edilecek işlemlerin de aleyhe karar verme yasağına tabi olması gerektiği, şeklinde ifade olunmuştur (Danıştay 12. Dairesi, 2016). Bu bağlamda; disiplin kurullarının, aldıkları kararların başta aleyhe hüküm verme yasağı ihlaline yol açmayacak şekilde ve hukukun genel ilkeleri çerçevesinde şekillenmesi gerekmektedir.

İdare hukukundaki boşlukların genel kabul gören ceza hukuku ilkeleriyle doldurulduğu da dikkate alınarak, disiplin kurullarının disiplin cezasına itirazı değerlendirdikleri veya disiplin cezasına karar verme aşamalarında dosya kapsamında durma kararı verip veremeyecekleri ve yeniden inceleme talep edip edemeyecekleri hususunun meri mevzuat ve genel ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

## 2. DURMA KARARI KAVRAMI

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesi çerçevesinde ceza mahkemeleri, yaptıkları muhakeme sonucu "beraat, ceza verilmesine yer olmadığı, mahkûmiyet, güvenlik tedbirine hükmedilmesi, davanın reddi ve davanın düşmesi" kararlarından birisini nihai olarak vermek durumundadırlar. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesinde mahkemelerin verebileceği hüküm çeşitleri arasında "durma" kararına yer verilmemiştir. Bununla birlikte 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223. maddesinde ismen sayılan sonuç hükümlerinden farklı olarak, ilgili ceza mahkemeleri tarafından, durma (5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 223/8. maddesi), hükmün açıklanmasının geri bırakılması (5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 231. maddesi) ve hapis cezasının ertelenmesi (5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 51. maddesi) gibi kararlar da ilgili kanunların açık hükümlerine dayanılarak verilmektedir.

Durma kararı, bir karar türü olarak yalnızca 5271 sayılı Kanun'un 223/8. maddesi ikinci cümlesinde "...soruşturmanın veya kovuşturmanın yapılması şarta bağlı tutulmuş olup da şartın henüz gerçekleşmediği anlaşılırsa; gerçekleşmesini beklemek üzere, durma kararı verilir." şeklinde yer almıştır. Bu karara itiraz da mümkün olduğundan durma kararı teknik bir karardır. Mahkeme nihai kararını vermediği ve yargılama neticelenmediği için, "durma kararı" hukuk tekniği açısından bir hüküm sayılmamaktadır (Aras, 2014: 295; Şahin ve Göktürk, 2016: 179).

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu çerçevesinde, ceza mahkemelerinin yargılama yapabilmesi için aranan şartlara muhakeme şartları denilir. Muhakeme şartlarından "talep, izin, karar" gibi şartların henüz gerçekleşmediği anlaşılırsa; mahkemeler tarafından durma kararı verilmektedir. 4483 sayılı Kanun'da olduğu gibi memur olan failin, muhakeme edilmesi gereken fiili, eğer yerine getirmekle yükümlü olduğu bir kamu görevinden kaynaklanıyorsa ve kamu göreviyle ilgili söz konusu bu fiilin, adli soruşturması ve kovuşturmasına da bir diğer kanunla

herhangi bir istisna getirilmemişse, bu durumda ilgili mahkemenin, muhakeme koşulu olan adli soruşturma izninin yetkili merciden alınmadığını duruşma esnasında fark etmesi üzerine, “durma kararı” vermesi gerekecektir.

Bazı suçlarda dava açılabilmesi için Adalet Bakanının yargılamayı talep etmesi gerekir. Örneğin avukatların adli mercilerce soruşturulması ve kovuşturulması 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 58. ve 59. maddeleri gereğince Adalet Bakanlığının iznine bağlı olduğundan, Adalet Bakanlığının “izni” olmaksızın avukatlar hakkında açılan ceza davasında, söz konusu bu izin Adalet Bakanlığınca verilinceye kadar, ilgili mahkeme başkanlığı tarafından “durma kararı” verilecek ve iznin gelmesini müteakip muhakemeye devam edilecektir.

Diğer taraftan Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 10.07.2018 tarihli, E.2018/35, K. 2018/337 sayılı içtihadında da örneği görüldüğü üzere adli kovuşturma aşamasında sanığın üzerine atılı suçun “uzlaştırma kapsamında” kaldırıldığının anlaşılması halinde de mahkemelerde “durma kararı” verilmesi gerekmektedir (Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 2018). Durma kararı verilmesini gerektirir sebebin ortadan kalkması ve izin şartının yerine gelmesinden sonra ilgili mahkeme tarafından “muhakemeye devam kararı” verilip, davaya devam edilmektedir (Yenisey ve Nuhoglu, 2016: 782).

### **3. DURMA KARARI VERİLMESİ UYGULAMASININ DİSİPLİN HUKUKU YÖNÜNDEN UYGULANABİLİRLİĞİ**

Ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki cezalar arasında; “amaç, kapsam, usul ve sonuçlar” bakımından farklılıklar olduğu Danıştay kararlarında sıkça vurgulanmıştır. Örneğin Danıştay 12. Dairesinin 04.02.2011 tarihli, E.2010/64, K.2011/474 sayılı kararında; kanun koyucunun ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki disiplin cezalarını birbirinden farklı olarak ele aldığı, kanun koyucunun amaçları farklı olan söz konusu bu cezaların birbirini etkilemesini önleyici nitelikte bir düzenleme yaparak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 131. maddesindeki düzenlemeye yer verdiği, disiplin soruşturması ve ceza soruşturmasının birbirinden bağımsız ve farklı alanlar olduğu belirtilmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2011).

Danıştay 5. Dairesinin 11.11.2020 tarihli, E.2016/29950, K. 2020/2058 sayılı kararına göre de memurlarca işlenen fiillerin, disiplin suçu yanında ceza hukuku bakımından da suç teşkil etmesi durumunda, ceza yargılaması ile disiplin

soruşturması birbirinden bağımsız olarak yürütülecek ve memurun "üzerine atılı fiili işlemediğine" dair verilen hükümler dışında, ceza mahkemesi kararlarının disiplin yargılaması bakımından doğrudan bağlayıcılığı söz konusu olmayacaktır (Danıştay 5. Dairesi, 2020).

Zikredilen mahkeme içtihatları çerçevesinde disiplin kurullarının ve disiplin amirlerinin, memurun disiplin cezasına esas maddi fiilinin ceza mahkemesi tarafından işlenmediğinin kesin olarak tespit edilmesi durumu hariç, disiplin soruşturmasına paralel olarak devam eden veya neticelenmiş ceza davalarının sonuçlarını dikkate almadan mevcut delil ve tespitler çerçevesinde disiplin dosyalarını karara bağlayabilecekleri anlaşılmaktadır.

Ceza mahkemelerinin verdiği tüm kararlar Devlet Memurları Kanunu'nun 131. maddesi çerçevesinde disiplin kurullarının ilkesel olarak karar vermesini engelleyici nitelikte değildir. Devlet Memurları Kanunu'nun 131. maddesi aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olmasının disiplin kovuşturmasını geciktiremeyeceği ve memurun, ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmaması hallerinin, ilgili memura ayrıca disiplin cezası uygulanmasına engel teşkil etmeyeceğini hüküm altına almıştır. Bununla birlikte sanık için öngörülen suçun, sanık tarafından işlenmediğine ceza mahkemeleri tarafından karar verilmesi durumunda, bu hususun disiplin mercilerini bağlayacağı kuşkusuzdur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/1. maddesi disiplin amirlerini, ilgili memurlara "uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını vermeye" yetkili kılmıştır. Anılan Kanun'un aynı maddesi çerçevesinde "kademe ilerlemesinin durdurulması cezası" ise memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler, il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde ise valiler tarafından verilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun itiraz başlıklı 135/1. maddesine göre disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı "disiplin kuruluna", kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı ise "yüksek disiplin kuruluna" itiraz edilebilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 14/2. maddesinde disiplin kurullarının "ayrı bir ceza tayinine" yetkilerinin olmadığı, önerilen disiplin cezalarını "kabul veya reddedecekleri" ifade olunmuştur. Disiplin kurullarının "uyarma, kınama ve aylıktan kesme" disiplin cezalarını ve yüksek disiplin kurullarının da "kademe ilerlemesinin durdurulması" disiplin cezalarını itirazen değerlendirirken; soruşturmacıların



ve disiplin amirlerinin, “savunma hakkı” ihlali olarak değerlendirilebilecek herhangi bir fiillerinin olup olmadığını, “şüpheden sanık yararlanır” ilkesi gereğince tüm şüphelerin yapılan soruşturma kapsamında giderilip giderilmediğini, ilgili memur hakkında yeterli kanıtların ortaya konulup konulmadığını, “orantılılık/ölçülülük” ilkesi gereği, disiplin cezasına esas olup soruşturma kapsamında tespit edilen fiil ile ilgili memur için önerilen ve memura tatbik edilen disiplin cezası arasında uyum olup olmadığı, “kanunsuz suç olmaz” ve “tipiklik” ilkeleri dikkate alınarak önerilen disiplin cezası ile disiplin cezasına dayanak gösterilen mevzuat ve disiplin hükmünü içeren metinler arasında herhangi bir çelişki olup olmadığı hususlarını etraflıca değerlendirmeleri gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun itiraz başlıklı 135/3. maddesine göre; memurlara verilen disiplin cezalarını itirazın değerlendirilecek itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin itiraz mercii olarak kendilerine intikalinden itibaren “otuz gün içinde” kararlarını vermek zorunda oldukları, itirazın kabulü hâlinde, “disiplin amirlerinin” itiraz mercilerince verilen kararı dikkate alarak, itiraza konu olan cezayı hafifletebilecekleri veya söz konusu cezayı tamamen kaldırabilecekleri ifade olunmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun mülga 136/3. maddesinde disiplin cezasına itiraz halinde, kanunda belirtilmiş “itiraz mercilerinin” kararı gözden geçirerek verilen disiplin cezasını aynen onaylayabilecekleri gibi söz konusu disiplin cezasını “hafifletebilecekleri veya tamamen kaldırabilecekleri” hüküm altına alınmıştı. Anılan Kanun maddesinin tamamı 13.02.2011 tarihli, 6111 sayılı Kanun’un 117/g maddesiyle yürürlükten kaldırılmış durumdadır (Resmî Gazete, 2011). Bu doğrultuda, memurların aldıkları “uyarma, kınama ve aylıktan kesme” disiplin cezalarına karşı disiplin kurullarına yaptıkları “itiraz” neticesi, disiplin kurullarının bu disiplin cezaları için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği’nin 14/2. maddesi gereği ayrı bir ceza tayinine yetkilerinin olmadığı ve önerilen disiplin cezalarını da kurul olarak yaptıkları inceleme neticesi kabul veya reddetmelerinden başka seçenekleri bulunmamaktadır.

Bu hususa ek olarak; Danıştay 12. Dairesi 30.03.2023 tarihli, E.2021/2031, K.2023/1510 sayılı kararında; disiplin kurulunun kendi yetki alanında görmediği bir disiplin cezasına ilişkin dosyayı yetkili gördüğü ilgili disiplin amiri veya disiplin kuruluna göndermesinin “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu”

yönündeki Anayasa kuralının bir gereği olduğu, aksi bir düşüncenin ilgili disiplin kurulunun kendi yetkisinde görmediği bir disiplin cezası önerisi hakkında "kabul veya ret kararı" vermesi sonucunu doğuracağı, bu durumun disiplin kurulu tarafından tesis edilen idari işlemi, yetki yönünden sakatlayacağı şeklinde bir hüküm tesis etmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2023). Bu kapsamda gerek disiplin kurullarının ve gerekse yüksek disiplin kurullarının kendi yetki alanlarına girmeyen konularda ilgili soruşturma dosyasını yetkili kurul veya disiplin amirine göndermelerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesinde ifade edilen karar şekillerinden farklı, incelenen dosyanın esasına ilişkin olmayan bir karar türü olarak değerlendirmek gerekir.

Diğer taraftan, Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Yüksek disiplin kurullarının görev ve yetkileri" başlıklı 18. maddesinde "yüksek disiplin kurullarının", memurun disiplin amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine "Devlet memurluğundan çıkarma" cezasını vermeye, "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasına karşı yapılan itirazları da değerlendirmeye yetkili oldukları, yüksek disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisinin olmadığı, önerilen cezayı kabul veya reddedecekleri, söz konusu yönetmeliğin "Yetkili yüksek disiplin kurulları" başlıklı 26. maddesinde de memurun bağlı bulunduğu kamu idaresi yüksek disiplin kurulunun, memurun amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine ilgili memura "Devlet memurluğundan çıkarma" cezası vermeye ve memura verilen "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasına karşı yapılan itirazları değerlendirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135/1. maddesinde ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 26/1. maddesinde, disiplin cezası olarak memurlara verilen "kademe ilerlemesinin durdurulması" cezasında "itiraz mercii" olarak "yüksek disiplin kurulu" belirlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesi ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Yüksek disiplin kurullarının görev ve yetkileri başlıklı" 18/2. maddesinde açıkça "Yüksek disiplin kurullarının ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya reddeder." denilmek suretiyle, yüksek disiplin kurullarının kendilerine önerilen veya itirazın değerlendirilmesi istenilen disiplin cezalarından farklı bir disiplin cezası tayinine yetkilerinin olmadığı da vurgulanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı" başlıklı 129. maddesinde ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "Disiplin kurulları ile yüksek disiplin kurullarının çalışma esasları"

başlıklı 21. maddesinde “yüksek disiplin kurullarının” kendilerine intikal eden dosyaların incelenmesinde, gerekli gördükleri takdirde, ilgili memurun özlük dosyasını ve her nevi evrakı incelemeye, ilgili kurumlardan bilgi almaya, yeminli tanık ve bilirkişi dinlemeye veya niyabeten dinletmeye, mahallen keşif yapmaya veya yaptırmaya yetkili oldukları vurgulanmıştır. Kanun koyucunun bu madde çerçevesindeki muradının; sonuçları itibarıyla memur üzerinde ağır etkide bulunacak böyle bir disiplin cezası kararı verilmeden önce dosya kapsamında yüksek disiplin kurulunda tereddütler ortaya çıktığı takdirde, bu tereddütlerin giderilmesi için gerektiğinde memuriyetten çıkarılma disiplin cezasına esas olan fiilin yüksek disiplin kurulunca da ayrıca tetkik edilmesi konusunda ilgili yüksek disiplin kurulunun yetkilendirilmesi olduğu açıktır.

Görüldüğü üzere genel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin anılan maddeleri çerçevesinde disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kurullarına değerlendirdikleri dosyalar çerçevesinde açık bir şekilde “durma” kararı verme yetkisi verilmemiştir.

#### **4. DİSİPLİN KURULLARININ VERMİŞ OLDUĞU DURMA KARARI UYGULAMASININ DİSİPLİN ZAMAN AŞIMINA ETKİSİ**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135/3. maddesi ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 31/5. maddesinde; disiplin cezalarına karşı yapılan itirazları değerlendirecek olan itiraz mercilerinin, itiraz dilekçesi ile disiplin soruşturmasına ilişkin karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren “otuz gün içinde” kararlarını vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Diğer taraftan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Karar süresi” başlıklı 128/3. maddesinde memurluktan çıkarma cezası için disiplin amirleri tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosyanın, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren azami “altı ay içinde”, dosyanın yüksek disiplin kurulunca karara bağlanacağı ifade olunmuştur.

Danıştay 8. Dairesi, 07.10.1996 tarihli, E.1996/3070, K.1996/2443 sayılı kararının gerekçesinde; idarelerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenmiş olan zamanaşımı sürelerini aşarak disiplin cezası vermelerinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Danıştay söz konusu kararında disiplin cezası, eğer bir idarî yargı merciince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek bir biçimde iptal edilirse, zamanaşımı süresinin yeniden işletilmesinin de olanaksız bulunduğu

hükmetmiştir (Danıştay 8. Dairesi,1996). Danıştay 10. Dairesi de E.1989/2299, K.1989/1735 sayılı kararında; idarelerin disiplin cezası verme yetkisinin belli sürelerle sınırlandırıldığını, idarelerin, süresi içinde disiplin cezası vermesiyle zamanaşımı süresinin kesileceği, böyle bir durumda disiplin cezasının idari yargı yerince aynı konuda yeniden işlem tesisini gerektirecek biçimde iptali üzerine, zamanaşımı süresinin yeniden işletilmesinin olanaksız bulunduğu, idari yargı yerince şekil unsurundaki sakatlık nedeniyle bir idari işlemin iptali üzerine, idare tarafından, şekil eksikliği giderilip aynı konuda yeniden işlem tesisi yoluna gidilmesinin ise her zaman mümkün olduğunu vurgulamıştır (Danıştay 10. Dairesi, 1989).

İdarenin vermiş olduğu disiplin cezası işleminin idari yargı mercilerince yeni bir işlem tesis edilmek üzere iptal edilmesi sonucu, idare tarafından ilgili memur hakkında yeni bir disiplin işleminin ne kadar bir süre içinde tesis edilmesi gerektiğine yönelik genel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Ancak; Anayasa Mahkemesi Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 29. maddesinin 4 numaralı fıkrasının iptali nedeniyle açılan bir davada, ilgili maddede "Fiilin hatalı olarak vasıflandırıldığı veya düzeltilebilir bir şekil noksanlığı bulunduğu gerekçeleriyle disiplin cezasının mahkeme tarafından iptal edilmesi durumunda, kararın kesinleştiği tarihteki yetkili disiplin kurulu veya disiplin amiri, kararın tebliğinden itibaren ceza verme yetki ve sorumluluğu kapsamında yeniden değerlendirme yapar." şeklindeki ifade nedeniyle 09.03.2023 tarihinde vermiş olduğu E.2023/5, K.2023/45 sayılı kararının gerekçesinde yaptığı değerlendirmede; disiplin cezalarına karşı memurların aldıkları disiplin cezasına karşı hak arama hürriyeti kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması ve akabinde cezanın iptal edilmesi üzerine verilen iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin farklı bir aşama olduğu belirtilmiştir. Söz konusu kararda, bu sürecin disiplin ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerektiği, diğer taraftan verilen iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası işlemi tesis ederken "hiçbir süreyle sınırlı tutulmamasının" da kabul edilemeyeceği ifade olunmuştur. Bu sebeple ilgili idarenin yeni disiplin cezasını "makul bir sürede" tesis etmesi gerektiği, iptal kararı uyarınca idare tarafından yeni bir disiplin cezası işlemi tesis edileceği durumlarda, ilgili idarenin vakit geçirmeden "makul bir süre içinde" yargı kararını uygulaması gerektiği hususları da ilgili kararda vurgulanmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2023).

Diğer taraftan; Anayasa Mahkemesinin 10.04.2019 tarihli, E.2017/33, K.2019/20 sayılı kararında da disiplin cezasının, eylemin sübut bulmadığı ya da zamanaşımı süresi geçtikten sonra tesis edildiği gibi gerekçelerle iptal edilmesi üzerine, aynı konuda yeniden bir disiplin cezası verilmesinin mümkün olmadığı, ancak bazı iptal kararlarının gerekçesinin idarece aynı konuda yeni bir işlem tesisini mümkün ya da gerekli kılabilceği ifade olunmuştur. Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında disiplin hukuku bakımından disiplin cezası verme zamanaşımının, cezayı gerektiren fiil ve hâllerin işlendiği tarih itibarıyla başlayan ve cezanın verilmesine kadar geçen sürece ilişkin olduğunu ifade etmiş ve anılan disiplin cezasına karşı hak arama hürriyeti kapsamında idari ve yargısal mercilere başvurulması ve akabinde disiplin cezasının iptal edilmesi üzerine, verilen iptal kararı doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis etmesine ilişkin sürecin ise ayrı bir aşama olduğu, bu nedenle ceza zamanaşımından bağımsız olarak değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durmuştur. Anayasa Mahkemesi, aksine bir kabulün idari düzenin korunması ve kamu hizmetinin düzgün işlenmesini zedeleyebileceği gibi, yargı kararlarının uygulanmasını güçleştirici hatta önleyici sonuçlara da yol açabileceği görüşündedir. Anayasa mahkemesi anılan kararında; idare mahkemelerinin vermiş olduğu iptal kararının gerekleri doğrultusunda idarenin yeni bir disiplin cezası tesis ederken hiçbir süreyle sınırlı tutulmamasının da kabul edilemeyeceğinden bahisle, idarenin yeni cezayı “makul bir sürede tesis etmesi”nin gerekli olduğunu belirmiş, yine aynı kararda Danıştay içtihatlarına atıfta bulunarak 2547 sayılı Kanun’un 53/c maddesindeki “Disiplin cezasının yargı kararıyla iptal edilmesi hâlinde, kararın idareye ulaştığı tarihten itibaren kalan disiplin ceza zamanaşımı süresi içerisinde, zamanaşımı süresinin dolması veya üç aydan daha az süre kalması hâlinde en geç üç ay içerisinde karar gerekçesi dikkate alınarak yeniden disiplin cezası tesis edilebilir.” şeklindeki düzenlemeyi, söz konusu düzenlemede geçen bu sürenin, kişilerin süresiz olarak ceza tehdidi altında kalmalarına yol açacak nitelikte olmadığını belirterek, düzenlemede yer alan sürenin gerek bireysel gerekse kamusal çıkarlar yönünden makul ölçüde olduğu sonucuna varmıştır (Anayasa Mahkemesi, 2019).

Anayasa Mahkemesinin zikredilen kararlarında vurgulanan, “makul süre” tartışmaya açık ve net olmayan bir kavram olmakla birlikte 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinde “Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre

hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez. Ancak disiplin hükümleri saklıdır." hükmü bulunmaktadır. Danıştay 12. Dairesi, 20.12.2013 tarihli, E.2012/2857, K.2013/11887 numaralı kararının gerekçesinde; idare tarafından memurlara verilen disiplin cezalarının idari yargı mercileri tarafından iptal edilmesi durumunda eğer iptal kararlarının gerekçesinde, idareye ilgili memur hakkında başka bir disiplin işlemi tesis etme imkanı tanınıyorsa, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesi gereği ilgili idarenin, "makul süreler içinde" işlem tesis etmeleri gerektiği, buna karşılık yargı kararının gereğini yerine getirirken 657 sayılı Kanun'un 127/2. maddesinin içinde barındırdığı, disiplin cezasına muhatap olan ilgili memurların sürekli disiplin cezası tehdidi altında bırakılmasını önleme fonksiyonu gereği, ilgili mahkeme kararının ilgili idareye tebliğ tarihinden itibaren her koşulda iki yıl içinde disiplin işlemlerini sonuçlandırmaları gerektiğine yönelik bir hüküm tesis etmiş, aynı kararda iptal davası sonrası idarenin "üç ay içinde" yeni bir disiplin işlemi tesis etmesi işlemi de "makul süre içinde" olan bir işlem şeklinde değerlendirmiştir (Danıştay 12. Dairesi 2013).

Genel olarak yüksek disiplin kurulları tarafından memuriyetten çıkarma cezası gibi memur hakkında ağır netice doğuracak disiplin cezalarında, kesin kanaate sahip olmak için memur hakkında devam eden bir ceza davası varsa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 128/3. maddesi çerçevesinde kesin olarak karar verilmek zorunda olunan "altı aylık" süre içinde ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 127. maddesi son fıkrasında belirtilen, memurun soruşturmaya konu fiilinin gerçekleştiği tarihten itibaren, "iki yıllık" nihai zaman aşımı süresi içinde, mevcut dosya kapsamında yüksek disiplin kurullarının nihai kararlarını vermeleri gerektiği açıktır.

## **5. DİSİPLİN KURULLARININ VERMİŞ OLDUĞU DURMA KARARI SONRASI DİSİPLİN SORUŞTURMASININ YENİLENMESİ UYGULAMASI**

Anayasa Mahkemesi emsal nitelikteki birçok kararında memurlara yönelik olarak verilen disiplin cezalarında Anayasa'nın temel hak ve hürriyetleri düzenleyen 13. maddesine veya kanunilik ilkesine atıfta bulunarak idarenin memurlara uygulamış olduğu disiplin cezalarının mutlaka kanuna dayanması gerektiğine yönelik hükümler tesis etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2022a ; Anayasa Mahkemesi, 2022b ). Bu çerçevede disiplin kurullarının itirazın değerlendirildikleri

veya asıl karar verme merci oldukları durumlarda da yetkilerinin sınırı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda çizilmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 135/4. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 7/2. maddesi çerçevesinde disiplin cezasına karşı yapılan itirazın kabulü hâlinde disiplin amirleri, kararı gözden geçirerek, daha önce ilgili memura verilen disiplin cezasını hafifletebilir veya tamamen kaldırabilirler. Mevzuatta belirlenen disiplin cezası itiraz mercilerine yapılan itirazlar üzerine, itiraza konu disiplin cezalarının ağırlaştırılabileceğine ilişkin müstakil bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, "aleyhe hüküm verme yasağı/reformatio in peius" ilkesi, ceza hukukunda sıklıkla üzerinde durulan genel ilkelerden olup (Özbek ve Tepe, 2014: 3759), 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 307/4. maddesi çerçevesinde, söz konusu ilke disiplin hukuku uygulamalarında da esas alınmaktadır.

Kendisine disiplin cezası tatbik edilen memurun tâbi olduğu disiplin mevzuatında, ilgili memurun itirazı üzerine, memurun aleyhine olacak bir şekilde itirazı değerlendiren idari mercilerin daha önceki disiplin cezasını ağırlaştırıcı yönde herhangi bir karar veremeyeceğine ilişkin müstakil bir düzenleme bulunmasa dahi, disiplin cezasına itirazı inceleyen idari mercilerin daha ağır bir cezaya hükmetmeleri hukuken mümkün değildir (Güleç, 2019: 701-750; Zor, 2022: 239-249). Zira, aleyhe hüküm verme yasağı sadece yargı mercileri tarafından verilen kararları değil, aynı zamanda idari başvurular neticesinde verilecek kararları da kapsamaktadır (Gündüz, 2020: 348-349). Danıştay 12. Dairesi 23.03.2016 tarihli, E.2016/704, K.2016/1587 sayılı kararında; "aleyhe hüküm verme yasağı gereği" disiplin cezalarını itirazen inceleyen idari mercilerin, verilen mevcut disiplin cezası haricinde daha ağır bir ceza verilmesi sonucunu doğuracak bir karar veremeyeceğine ve aynı fiillere ilişkin olarak "yeni bir soruşturma sürecinin de başlatılmayacağına" hükmetmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2016).

Memurlara disiplin cezası olarak verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının memurlara uygulanması prosedüründe, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/1. çerçevesinde, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler veya il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde ise valiler tarafından ilgili memura disiplin cezası olarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmektedir. Cezaya yapılan itiraz 657 sayılı Kanun'un 135. maddesi gereği yüksek disiplin kurulunda görüşülmektedir. Uygulamada, yüksek disiplin kurullarının itirazen

baktığı dosyalarda eksik inceleme gerekçesiyle durma kararı verdikleri ve incelemeyi yenilettikleri örneklere rastlanılmaktadır. Yüksek disiplin kurullarının, memurların aldığı kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını itirazın incelendiği hallerde, durma veya yeniden bir inceleme kararı vermelerini gerektirir açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kesinleşen disiplin cezaları idarenin yeni bir işlemiyle ortadan kaldırılamaz. İlgili kanunlarda ve mevzuatta belirtilen itiraz mercilerine, yine ilgili mevzuatta öngörülen sürelerde itiraz edilip, itiraz süreçleri tamamlandıktan sonra kesinleşen disiplin cezaları, ancak konunun yargısal açıdan denetlendiği bir yargı kararı veyahut açık bir yasal düzenlemeyle iptal edilebilir. Bu konuda idare tarafından tesis edilecek yeni bir işlemle disiplin cezasının niteliğinin değiştirilmesi veya disiplin cezasının ortadan kaldırılması mümkün değildir. Nitekim, Danıştay 8. Dairesinin, 12.10.1998 tarihli, E.1998/4988, K.1998/3015 sayılı kararı da bu yöndedir (Danıştay 8. Dairesi, 1998).

Uygulamada rastlanıldığı üzere disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermeye yetkileri bulunmamaktadır. İdarenin tüm işlemlerinin ve bu işlemleri yapan idari mercilerin yaptıkları işlemlerin bir hukuk normuna dayanıyor olması ve idarenin herhangi bir işlem tesis edebilmesi için kaynağını kanundan alan bir yetkiye ihtiyaç duyması kanuni dayanak ilkesinin gereğidir (Özay, 1985: 127).

İdarenin güç ve yeteneği konusunda sınırlarını çizen husus yetki unsurudur (Günday; 2015: 134). 2577 sayılı Kanunu'nun "İdari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı", başlıklı 2. maddesinin 1. fıkrasında idari işlemlerin "yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden" biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı, iptal edilmeleri için, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılabileceği ifade olunmuştur. Bu kapsamda; disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, "itiraz mercii olarak", önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermesi durumunda işlemin şekil yönünden sakatlığı ileri sürülerek iptali yönünde dava edilmesi de mümkün hale gelecektir. Zira idare hukukunda yetki, bir idari teşkilat içindeki tüm organlar tarafından değil, yetkileri hukuk kuralları çerçevesinde belirlenmiş ve sınırlanmış makamlar tarafından kullanılabilir. İdare adına icrai işlem yapabilme yetkisine sahip bir idari makamın başka bir idari makamın yetkisine giren konuda işlem tesis etmesi



yetki tecavüzü olarak tanımlanan ve idari işlemin idari yargı mercilerinde iptalini gerektiren durumlardan birisidir (Günday, 2015:142-143). Ayrıca, disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi kararı vermesi durumunda, daha önce yapılmış soruşturmanın yenilemesi sonucu disiplin cezasına esas suçun daha ağır bir suça evrilmesi de bir ihtimal olduğundan böyle bir ihtimalin gerçekleşmesinin aleyhe hüküm verme yasağı (reformatio in peius) ilkesinin ihlali anlamına geleceği açıktır.

Danıştay 12. Dairesi 03.03.2022 tarihli, E.2021/7852, K.2022/886 sayılı kararında; “aleyhe hüküm verme yasağı”nın, disiplin hukukunda da temelleri bulunan bir ilke olduğu, bu ilke kapsamında memurların kendilerine verilen disiplin cezalarına itiraz etmeleri durumunda, memurların aleyhine daha ağır bir disiplin cezasına karar verilmesinin yasaklandığı, kamu görevlilerinin çekinmeden itiraz yoluna başvurabilmelerininin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 136. maddesiyle de güvence altına alındığı, davacı memurun daha önceki hukuki durumundan daha ağır yeni bir hukuki durum oluşturacak şekilde, memura aldığı disiplin cezasından daha ağır bir ceza verilmesinin aleyhe hüküm verme yasağının ihlali niteliği olduğuna hükmetmiştir (Danıştay 12. Dairesi, 2022).

Zikredilen tüm hususlar çerçevesinde; disiplin kurullarının, yetkilerine giren konularda, itirazen inceledikleri disiplin cezaları hakkında eğer dosyada esasa ilişkin bir eksiklik görürlerse ilgili memura verilen disiplin cezasını reddetmeleri ya da verilen cezayı kabul etmelerinden başka seçenekleri bulunmamaktadır.

## SONUÇ

Disiplin yaptırımları, mevcut kamu hizmetinin düzenli olarak verilmesini ve bu hizmet düzeninin korunmasını amaçlar. Her ne kadar disiplin hukuku ile ceza hukuku, birbirlerine göre bağımsız disiplinler olsalar da Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatlarına yansıdığı üzere disiplin hukukundaki usul işlemlerinde ceza hukukunun temel ilkelerinden de yararlanması doğaldır. Ceza hukuku alanında kullanılan usul hükümleri ile ceza hukukunun genel ilkeleri dayanak gösterilerek; disiplin kurullarının "durma" kararı verdikleri örnekler bulunmaktadır.

Durma kararı, soruşturmanın veya kovuşturmanın yapılması herhangi bir şarta bağlanmışsa bu şartın gerçekleşmediğinin anlaşılması halinde, beklemek üzere verilen teknik bir karardır. Ceza kanunu kapsamındaki cezalar ile disiplin hukuku kapsamındaki cezalar arasında; "amaç, kapsam, usul ve sonuçlar" bakımından farklılıklar olduğu Danıştay içtihatlarına sıkça yansımıştır. Mevcut içtihatlar çerçevesinde; disiplin kurullarının memurun disiplin cezasını gerektiren fiilinin ceza mahkemesi tarafından işlenmediğinin kesin olarak tespit edilmesi durumu haricinde, ceza davalarının sonuçlarını dikkate almadan, mevcut deliller çerçevesinde disiplin dosyalarını karara bağlayabilecekleri açıktır. Memur için öngörülen suçun, ilgili tarafından işlenmediğine yönelik olarak verilen ceza mahkemesi kararları hariç, ceza mahkemelerinin verdiği kararlar, Devlet Memurları Kanunu'nun 131. maddesi çerçevesinde disiplin kurullarının ilkesel olarak karar vermesini engelleyici nitelikte değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 126/3. maddesi ve Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin 14/2. maddesinde disiplin kurullarının "ayrı bir ceza tayinine" yetkilerinin olmadığı belirtilmiş, bu kurulların önerilen disiplin cezalarını sadece "kabul veya reddedecekleri" ifade edilmiştir.

Anayasamızın 6. maddesi çerçevesinde hiçbir idari merci kaynağını Anayasadan almayan bir yetkiyi kullanamaz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Devlet Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin çerçevesinde disiplin kurullarına ve yüksek disiplin kurullarına açık bir şekilde "durma" kararı verme yetkisi verilmemiştir. İdareler ve idarelerin yetkili organları faaliyetlerini hukuk kuralları içinde yürütmek durumundadırlar. Bu husus, hukuk devleti anlayışının doğal bir yansıması olup, idarenin kanuniliği ilkesinin de bir gereğidir. Yetki unsuru idari işlemlerin en

önemli şartıdır. İdari işlemleri yapacak olan yetkili organların kendilerine verilen yetkilerin dışına taşmaları idari işlemleri hukuksal açıdan sakatlayacaktır. İdari mercilerin kendilerine verilen yetkilerin sınırlarını esnetmeye çalışmaları devlete güven duygusunu zedeler.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun itiraz başlıklı 135/3. maddesi çerçevesinde memurlara verilen disiplin cezalarını itirazla değerlendirecek itiraz mercileri "otuz gün içinde" kararlarını vermek zorundadır. İtirazın kabulü halinde de doğrudan itiraz mercileri ayrı bir disiplin cezası takdir edemezler. İtirazın kabulü halinde yetkili disiplin amirleri cezayı hafifletebilirler veya söz konusu cezayı tamamen kaldırabilirler. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Yüksek disiplin kurullarının karar usulü, memurun hakkı" başlıklı 129. maddesinde memur üzerinde ağır etkide bulunacak bir disiplin cezası kararı verilmeden önce dosya kapsamında yüksek disiplin kurulunun ayrıca inceleme yapması mümkündür. Ancak, yüksek disiplin kurullarının itiraz mercii olarak karar vermeleri durumunda dosyayı karar vermek üzere yeniden incelemeleri mümkün değildir.

Uygulamada rastlanıldığı üzere disiplin kurullarının, disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlarda, itiraz mercii olarak, önce durma kararı verip, daha sonra soruşturmanın yenilenmesi veya yeniden inceleme kararı vermeye yetkileri bulunmamaktadır. Böyle bir karar verilmesi durumunda, söz konusu işlemin idari yargı mercilerinde iptal davasına konu olması mümkün olabileceği gibi yeniden yapılacak disiplin soruşturması sonucunda disiplin cezasına esas suç için, daha önceki soruşturma kapsamında önerilen disiplin cezasından daha ağır bir disiplin cezasının ilgili memur için önerilmesi de gündeme gelebilecektir. Bu durumunun aleyhe hüküm verme yasağı ilkesinin ihlali anlamına geleceği açıktır.

## KAYNAKÇA

- Akıylmaz, Bahtiyar (2002). "Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2002, Cilt: 6, Sayı:1-2, ss.239-262.
- Akıylmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya (2023). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, 17. Baskı, Ankara.
- Anayasa Mahkemesi (2004). T:13.05.2004, E.2000/43, K.2004/60. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2004/60?EsasNo=2000%2F43> (Erişim Tarihi: 25.05.2024)
- Anayasa Mahkemesi (2018). T:17.10.2018, E.2018/110, K.2018/99. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2018/99?EsasNo=2018%2F110> (Erişim Tarihi: 25.05.2024).
- Anayasa Mahkemesi (2019). T:10.04.2019 tarihli, E.2017/33, K.2019/20, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2019/20?EsasNo=2017%2F33> (Erişim Tarihi 26.05.2024)
- Anayasa Mahkemesi (2021). T:21.01.2021, BN:2017/32534. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Anayasa Mahkemesi (2022a). T:08.09.2022, E.2022/54, K.2022/99. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/99?EsasNo=2022%2F54>
- Anayasa Mahkemesi (2022b). T: 24.03.2022, E.2021/2, K.2022/20. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2022/20?EsasNo=2021%2F2>
- Anayasa Mahkemesi (2023). T:09.03.2023, E.2023/5, K.2023/45 <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024)
- Aras, Bahattin (2014). **Hukuk ve Ceza Mahkemesi Kararlarının Birbirine Etkisi**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Aslan, Zehreddin ve Halil Altındağ (2018). **Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Atay, Ender Erthem (2012). **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.
- Danıştay 5. Dairesi (2016). T:24.10.2016, E.2016/10099, K.2016/4937, **Danıştay Dergisi**, Yıl:2017, Sayı:144, ss.107-110.

- Danıştay 5. Dairesi (2020). T:11.11.2020, E.2016/29950, K.2020/2058. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 7. Dairesi (1979). T: 26.09.1979, E.1978/1293, K.1979/1571, **Danıştay Dergisi**, Yıl:10/1980, Sayı:38-39, ss.250-252.
- Danıştay 8. Dairesi (1996). T:07.10.1996, E.1996/3070, K.1996/2443. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 8. Dairesi (1998). T:12.10.1998, E.1998/4988, K.1998/3015. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 10. Dairesi (1989). T:12.10.1989, E. 1989/2299, K. 1989/1735. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 07.10.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2006). T:26.12.2006, E.2003/3174, K.2006/6690. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2007). T:22.05.2007, E.2005/1237, K.2007/2565. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2011). T:04.02.2011 tarihli, E.2010/64, K.2011/474. <https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=77&t=17732&start=5> (Erişim Tarihi: 07.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2013). T: 20.12.2013 tarihli, E. 2012/2857, K. 2013/11887. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2015). T:02.07.2015, E.2015/1008, K.2015/4473. **Danıştay Dergisi**, Yıl:2015, Sayı:139, ss.88-92.
- Danıştay 12. Dairesi (2016). T:23.03.2016, E.2016/704, K.2016/1587. **Danıştay Dergisi**, Yıl:2016, Sayı:143, ss.216-219.
- Danıştay 12. Dairesi (2022). T:03.03.2022, E.2021/7852, K.2022/886. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2023). T:30.03.2023, E.2021/2031, K.2023/1510. <https://karararama.danistay.gov.tr> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Danıştay 12. Dairesi (2017). T:21.11.2017, E.2014/10025, K.2017/5821. **Danıştay Dergisi**, Yıl: 2018, Sayı: 148, ss.202-204.
- Danıştay 14. Dairesi (2019). T:13.03.2019, E.2017/79, K.2019/1945. <https://kazanci.com.tr> (Erişim Tarihi: 05.01.2024).

- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (2023). T:12.04.2023, E.2023/16, K. 2023/13. <https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/guncelKararlar/2023-09-27-10-10-9569017.pdf> (Erişim Tarihi: 03.01.2024).
- Giritli, İsmet (1979). **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülter Matbaası, 6. Baskı, İstanbul.
- Gölcüklü, Feyyaz (1963). "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı; İdarenin Cezai Müeyyide Tatbiki", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:2, ss.115-182.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan (2018). **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 20. Baskı, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan (2019). **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Cilt I, Turhan Kitabevi, 13. Baskı, Ankara.
- Güleç, Sesim Soyer (2019). "Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değiştirme (Reformatio In Peius) Yasağı", **D.E.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:21, Özel Sayı, ss.701-750.
- Günday, Metin (2015). **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- Gündüz, Ebru (2020). "İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı", **Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:24, Sayı:2, ss.333-360.
- Işıklar, Celal (2019). **Kamu Disiplin Yaptırımları**, Adalet Yayınevi, Ankara.
- Kalabalık, Halil (2019). **İdare Hukuku Dersleri**, Cilt: I, Seçkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- Kiremitçi, Orçun (2023). "İdari Yaptırımlar ve İdarenin Yaptırım Düzenleme Yetkisi", **Ombudsman Akademik Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 19, ss.213-250.
- Oğurlu, Yücel (2001). **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- Özay, İlhan (1985). **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özgenç, İzzet (2012). **Türk Ceza Hukuku**, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- Özbek, Veli Özer ve İlker Tepe (2014). "Türk Ceza Muhakemesi Hukukunda Aleyhe Değiştirme (Reformatio in Peius) Yasağına İlişkin Öğreti ve Uygulama Boyutlarıyla Genel Bir Değerlendirme", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Cilt:16, Özel Sayı, ss.3759-3797.

Pınar, İbrahim ve Ömer Çalışkan (2013). **Açıklamalı İctihatlı Disiplin Suç ve Cezaları Disiplin Soruşturması**, Seçkin Yayınları, Ankara.

Resmî Gazete (2011), T:25.02.2011, Sayı:27857 Mükerrer. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/02/20110225M1.htm> (Erişim Tarihi: 03.01.2024)

Şafak, Ali (2002). **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Selim Kitapevi, 4. Baskı Ankara.

Şahin, Cumhur ve Neslihan Göktürk (2016). **Ceza Muhakemesi Hukuku II**, Seçkin Yayınları, 5. Baskı, Ankara.

Toroslu, Nevzat ve Turhan Feyzioğlu (2009). **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Savaş Yayınevi, 7. Baskı, Ankara.

Ulusoy, Ali Dursun (2013). **İdari Yaptırımlar**, 12 Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu (2018). T:10.07.2018, E.2018/4-35, K.2018/337. (Erişim Tarihi: 03.01.2024).

Yenisey, Feridun ve Ayşe Nuhoglu (2016). **Ceza Muhakemesi Hukuku**, Seçkin Yayınları, 4. Baskı, Ankara.

Yüce, Turhan Tufan (1994). "Disiplin Hukuku İlkelerinin Disiplin Ceza Hukukunda Geçerliliği Sorunu ve Danıştay Kararlarının Bu Açıdan Tahlili", **Danıştay Dergisi**, Yıl: 1994/24, Sayı:88, ss.5-14.

Zor, Burç Volkan (2021). "Disiplin Hukukunda Uygulanan İdari Usul İlkeleri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı:155, ss.331-337.