



Rusya Federasyonu ile Türkiye Cumhuriyeti Memurlarının Disiplin

Sorumluluklarının Karşılaştırılması

Zarina Ravshanova¹

Özet

Devlet hizmetinde, devletin süreklilik isteyen işlerinde aylıkla çalışan, yasalara göre sorumluluğu ve yetkisi olan memurların yaşadıkları disiplin sorunlarına ilişkin yapılan bu çalışma ile yapılacak eylemler, cezalar, açılacak soruşturmalar ve uygulanacak kanunlar gibi konuların karşılaştırmaları ele alınacaktır. Dünyanın yüzölçümü olarak en büyük, çok milletli ve çok dinli, federal yarı başkanlık sistemiyle yönetilen Rusya federasyonundaki kamu kesimini oluşturan memurların karşılaştıkları disiplin sorunları ile Cumhuriyet yönetimine sahip Türkiye'deki memurların sorunları karşılaştırma yöntemi ile ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Rusya Federasyonu, Türkiye Cumhuriyeti, Memur, Disiplin, Sorumluluk.

Russian Federation and The Republic of Turkey Comparison of Disciplinary Responsibilities

Abstract

This study on the disciplinary problems faced by civil servants who work on a salary in the state service, in the state's jobs requiring continuity, and who have responsibility and authority according to the law, will examine the comparison of the issues such as actions to be taken, penalties, investigations to be opened and laws to be applied. The world's land area as the largest, multi-ethnic and multi-religious, will be addressed by the federal semi-presidential system governed by Russian officials that make up the public sector in the federation faced with disciplinary Republican administration by the end of the problems officials in Turkey comparison method

Keywords: Russian Federation, Republic of Turkey, Officer, Discipline, Responsibility.

¹ İstanbul Aydın Üniversitesi, zarinaravshanova@stu.aydin.edu.tr

1. Giriş

Memurların disiplin sorumluluğu nedir? Bu sorunun cevabını vermek için hem Rusya Federasyonu'nun hem Türkiye'nin memurların disiplin sorumluluğu kavramını inceleyeceğiz. Rusya'da "Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunu" ve Türkiye'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurların disiplin sorumluluğunun hukuki kaynağı olarak belirlenebilir. Her iki ülkede de "disiplin" sözcüğü terbiye etmek anlamına gelmektedir. Her iki ülkede de disiplin suçlarını oluşturan eylemler memurun görevi ile ilgili kusurlu fiilleridir. Disiplin cezaları ise disiplin suçlarını önlemek amacıyla uygulanan yaptırımlardır. Ancak disiplin yaptırımları "eğitici" nitelikte oldukları gibi "bastırıcı" nitelikte olduklarını da unutmamak gerekir. Zira hem Rusya'da hem Türkiye'de memurun sürekli (kanunlarda belirtilen koşulların gerçekleşmesi durumunda) disiplin suçunu işlemesi daha ağır disiplin yaptırımının uygulanmasına neden olabilir. Ayrıca bu durum ilgilinin "memurluktan çıkarılmasına" kadar uzayabilmektedir. İlerleyen bölümlerde Rusya'da ve Türkiye'de memurların disiplin sorumluluğunu daha ayrıntılı şekilde inceleyeceğiz

2. Rusya Federasyonu'nda Memurların Disiplin Sorumluluğu Kavramı

Rusya Federasyonu'nda memurların disiplin sorumluluğundan ne anlaşılacağına ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. "Disiplin sorumluluğu" nedir? Bu sorunun cevabını vermek için, Rusya'da "sorumluluk" sözcüğünün tam olarak ne anlama geldiğini "Ojegov" sözlüğünde yapılan tanıma bakarak cevaplandırmak gerekir. "Ojegov" sözlüğünde yapılan tanıma göre sorumluluk "bir kimsenin yaptığı eylemlerden dolayı hesap verme zorunluluğunun olması, yapılan eylemlerden sorumlu olması" demektir². V.İ. Dall sözlüğünde ise "sorumluluk hesap verme borcu olarak" tanımlanmıştır³. "Disiplin" sözcüğü ise "düzen" anlamına gelmektedir. "Disiplin" sözcüğü özünü, Latince sözcüğü olan "Discipline" dan almaktadır. "Discipline" bir insan topluluğunun uymak zorunda olduğu birtakım kurallardır³. Yukarıda yazılanlardan "disiplin sorumluluğunu" bir düzeni bozan eylemler olarak tanımlamak mümkündür⁴. Rusya Federasyonu'nda "disiplin sorumluluk" kavramı açıkça tanımlanmadığı için öğretide çeşitli görüşler bulunmaktadır. Nitekim memurların hukuki sorumluluğu, idare hukuku bakımından memurların idari ve disiplin sorumluluğunu kapsamaktadır. Devlet

² Mihiyeva, İ.S, Devlet Memurların Disiplin Sorumluluğu, Lisans Tezi, Tomsk 2017, sf,15-21.

³ Adamenko, E.A, Devlet Memurlarının Disiplin Sorumluluğu, *Yüksek Lisans Tezi*, Çelyabinsk 2017, sf,10.

memurların cezai sorumlulukları Ceza Kanununun da düzenlenmiştir. R.L. Haçaturov ve D.A. Lipinskiy “disiplin sorumluluğu” bağımsız bir sorumluluk olmadığını düşünmektedirler. Yazarlara göre “disiplin sorumluluğu”, İş hukukundan doğan bir sorumluluk türüdür⁵. A.F. Nozdraçev, disiplin sorumluluğunu “Kanun ile düzenlenen kuralların ihlali sonucunda, disiplin cezalarının uygulanması” olarak anlamaktadır. Yazara göre kamu görevlilerin disiplin sorumluluğunun olması, kamu görevlilerini görevini vicdanlı şekilde yapmasına teşvik ediyor. A.A. Grişkovets’e göre ise disiplin sorumluluğun ayırt edici özelliklerinden biri “disiplin cezalarının disiplin suçunu işleyen memura atamaya yetkili amirlerce itaat sırasına göre verilebilmesidir”. Aynı görüşü A.A.Demin de desteklemektedir, yazara göre “disiplin sorumluluğu bir itaat sorumluluğudur”⁴. V.N. Skobelkin memurların disiplin sorumluluğunu “memurun görevi sırasında ve şartların oluşması durumunda görev dışında da işlenen kusurlu fiillerin neticesinde kanunla öngörülen yaptırımların uygulanması” olarak anlamaktadır. Nitekim D.N. Bahrah disiplin sorumluluğun memurlara kanunda öngörülen disiplin cezalarının uygulanmasından ibaret olmadığını vurgulamaktadır. Zira yazara göre disiplin sorumluluğun doğması, memur bakımından olumsuz moral etkisine sahiptir. Disiplin sorumluluğun tanımını daha açıklayıcı şekilde yapmak için, disiplin sorumluluğun özelliklerini belirlemek gerekir. Disiplin sorumluluğunun idari ve cezai sorumluluktan ayıran özelliklerinin biri ast ve üstün itaat ilişkisinin olmasıdır⁵.

İ.S. Miheyeva ise disiplin sorumluluğun özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

- 1) Disiplin sorumluluğun esası kusurlu fiildir.
- 2) Disiplin sorumluluğu, Kanunla belirlenen disiplin cezası ile ilgili kuralları ihlal eden kişiye uygulanmasıdır.
- 3) Disiplin cezalarının uygulanmasının özel prosedürü vardır.
- 4) Disiplin sorumluluğu olumsuz sonuçları doğurmaktadır.

Memurların disiplin sorumluluğunun özelliklerinde bakıldığında, disiplin sorumluluğu tek başına bağımsız hukuki sorumluluğun bir türü olduğu söyleyebiliriz. Nitekim memurların disiplin ve idari sorumluluğuna özgü özellik olarak Yu.N. Starilov, disiplin suçu sayılan kusurlu fiilin işlenmesi memurun hem idari hem disiplin sorumluluğunu

⁴ Yu.B. Nosova, *Disciplinary Responsibility of State Civil Servants of the Russian Federation*, Voronezh State University Press House, 2011, sf, 9.

⁵ Adamenko, E.A, *Disciplinary Responsibility of Civil Servants*, *Masrer's Thesis*, Chelyabinsk, 2017, sf,17.

doğuracağını görüşündedir. Rusya Federasyon'unun "İdari Suçlar Kanununun" (Code of the Russian Federation On Administrative Offenses) 2.4 maddesine göre "memurun idari sorumluluğu görev yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesi durumunda doğmaktadır". Aynı zamanda da 27.08.2004 tarih ve 79 sayılı "Rusya Federasyon'unun kamu Hizmeti hakkında Federal Kanununun" (Law No.79 FZ dated July 27, 2004, On State Civil Service in the Russian Federation) 56 maddesinde "memurun görev yükümlülüklerine yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi" disiplin suçunu oluşturur ve disiplin sorumluluğu doğurmaktadır. Yukarıda anılan maddelerin karşılaştırılması sonucunda Yu.N. Starilov, idari sorumluluğu doğuracak kusurlu fiil, disiplin sorumluluğu kapsamına girdiğinin kanısı varmaktadır. Yazara göre bu durum idari sorumluluğu doğuracak fiillerin hepsi memurun görev yükümlülükleri ile ilgili olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim Ceza hukuku bakımından görev ile ilgili suç oluşturacak eylemler aynı zaman da disiplin sorumluluğunu doğurmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, disiplin yaptırımları ahlaki karaktere sahip olduklarından, ceza yaptırımlarından daha hafif derecededirler⁶.

2.1. Memurların Disiplin Sorumluluğunun Hukuki Kaynağı

Rusya Federasyon'unun Devlet memurlarının disiplin sorumluluğunun hukuk kaynağını belirlemek çalışmamız açısından büyük önem arz etmektedir. Çünkü çalışmamızın konusu olan Türkiye Cumhuriyetinin ve Rusya Federasyon'unun Devlet memurlarının disiplin sorumluluğunu karşılaştırmaktayız. Bildiğimiz gibi Türk hukukuna göre memurların disiplin sorumluluğu İdare hukuku normlarına tabidir. Rusya Federasyon'unda ise memurlara hem İdare hukuku hem İş hukuku normları uygulanmaktadır. Şimdi Rusya Federasyon'unda memurların disiplin sorumluluğunun hukuk kaynağını inceleyelim. 27.08.2004 tarih ve 79 sayılı "Rusya Federasyon'unun kamu Hizmeti hakkında Federal Kanununun" (Law No.79 FZ dated July 27, 2004, On State Civil Service in the Russian Federation) 73 maddesine göre 79 sayılı Kanunun düzenlemediği ve boşluk oluşan konularda kamu görevlilerine İş Kanunu hükümleri uygulanır. Bu madde Rus hukuk literatüründe eleştirilmektedir. Zira bazı görüşlere göre kamu görevlileri ile hükümet arasındaki ilişki bir iş hukuku ilişkisidir. Nitekim L.A. Çikanova kamu görevlileri ile idare arasındaki ilişkiler hem idare hukuku hem iş hukuku mahiyetine sahip olduğunu vurgulamaktadır. Yazara göre kamu görevlisi bir

⁶ Mihiyeva, İ.S, Disciplinary Responsibility of Civil Servants , *Undergraduate Thesis*, Tomsk 2017, sf,15-21.

bedel karşılığında hizmet vermektedir, diğer taraftan ise bir kamu ajanı olarak hareket etmektedir ve yetkilerini kullanmaktadır. Dolayısıyla Çikanova'ya göre kamu görevlisinin iş ilişkileri İş hukukundan doğmaktadır, kamu ajanı statüsü ise bir İdare hukukundan doğmaktadır. Çikanova'nın bu görüşüne sadece iş hukukçuları değil aynı zamanda V.M. Manohin, A.P. Korenev gibi idare hukukçuları da katılmaktadır. V.M. Manohin kamu görevlilerinin sadece idari nitelikteki ilişkileri İdare hukuku ile düzenlendiğini, görevlinin maaşı ve hizmete dair ilişkileri idari nitelikte olmadıklarından İş hukuku kapsamında olduğunu vurgulamaktadır. A.P. Korenev de benzer görüşü desteklemektedir. Yazar kamu görevlisinin hizmeti karşılığında maaşı ve benzer konular özel olduğundan İş hukuku normlarının uygulanması daha uygun olduğunun görüşündedir. Rus hukuk literatüründe çoğunluğun katıldığı görüş ise kamu hizmetinin bir bütün sistem olduğu ve kamu görevlilerinin de belirli bir organa değil, Devlete hizmet etmeleridir. Kamu hizmetinin istikrarlı ve bir bütün sistem olarak daha verimli çalışmasını sağlamak söz konusu sistemin İdare hukukuna tabi olmasını gerektirir. Bu görüşü destekleyen bilim insanları, kamu görevlilerine İş hukukunun uygulanması son bulmalıdır görüşündeler. Hatta İş hukukunda kullanılan kavramlardan ayrı ve İdare hukukuna özgü kavramların mevzuatta yer alması gerektiğini düşünmekte. Memurların disiplin sorumluluğunun hukuk kaynağını, devrim öncesi Rusya'da İdare hukuku idi. Ancak SSSR zamanında memurların disiplin sorumluluğu özel hukuk normları ile düzenlenmiştir. Bunun sebebi ise Marksist-Leninist ideolojisidir. Çünkü bu ideolojiye göre herkes eşittir ve memurların üstün olması düşünülemezdir. SSSR zamanında kamu görevlileri gibi bir "özel" statüye ihtiyaç duyulmamıştır. Nitekim S.A. İvanova bu tür değişikliklerin kamu hizmetinin özelliklerinin göz önünde bulundurmadan yapıldığının görüşündedir. Gördüğümüz gibi günümüzde memurların disiplin sorumluluğunun İş hukuku normlarına tabi olması, SSSR ideolojisinin iz bıraktığını söyleyebiliriz⁷. Bazı bilim insanlarına göre Rusya Federasyon'unda memurlara hem İdare hukuku hem İş hukuku normlarının uygulanması kargaşaya yol açmaktadır. N.A. Kandrina "memurun aynı eylem için iki ayrı cezaya çarptırılması hukukun üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmamaktadır" demektedir. Çünkü "İdari Suçlar Kanununun" (Code of the Russian Federation On Administrative Offenses) 2.4 maddesini "memurun idari sorumluluğu görev yükümlülüklerinin

⁷ Nosova, Yu. B, Ratio of Administrative and Labor Law Aspects of Disciplinary Responsibility in the Legal Regulation System, *Voronezh State University References "Vestnik"*, vol 2, issue 2, sf179-183.

yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesi durumunda doğmaktadır”. Söz konusu eylemlerin işlenmesi 79 sayılı Kanunun 57 maddesi gereğince memurun disiplin sorumluluğunu da doğurmaktadır⁸. Sonuç olarak memurların disiplin sorumluluğu İdare hukuku normlarıyla düzenlenmeye çalışılsa da günümüzde memurlara sadece İdare hukuku uygulandığını söylemek mümkün değildir. Bunun kanıtı olarak 07.08.1992 tarih ve 828 sayılı “Yönetim Başkanlarının Disiplin Yükümlülüğünün Onayına İlişkin Kararname” (Decree number 828 approving the disciplinary liability of heads of administration), 22.12.1993 tarih ve 2267 sayılı “Federal Kamu Hizmetinin Onaylanmasına İlişkin Kararname” (Decree number 2267 approving the Federal Public Service Regulations) ve son olarak 79 sayılı “Rusya Federasyonu’nun Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanun”. Nitekim 79 sayılı Kanunun 3 bölümü 15 maddesi “Memurların Federal Kanunlara göre disiplin sorumluluğu doğmaktadır” şeklindedir. Gördüğümüz gibi 79 sayılı Kanun memurların disiplin sorumluluğunu düzenleyen hususların 30.12.2001 tarih ve 197 sayılı İş kanunun hükümlerine gönderme yapmaktadır⁹.

2.2. Disiplin Hukukunun Temel İlkeleri

Memurların disiplin sorumluluğunun uygulanması da her hukuki usullerin izlenmesinde uygulanması gereken ilkeleri vardır. Rusya’da disiplin hukukunun da uygulanan ilkeler İdare usulde uygulanan ilkelerden ibarettir. Rus hukuk literatüründe idare usul ilkelerine her zaman büyük önem verilmektedir. Zira söz konusu ilkelerinin uygulanması idarenin faaliyetlerini doğrudan etkilemektedir. Ancak öğretilerde A.Yu. Yakimov’un belirttiği gibi İdare hukukuna uygulanan ilkelerin belirli oturtulmuş bir sistemi bulunmamaktadır. Çünkü bu konuda bilim insanlarının görüşleri ayrılmaktadır. Bazılarına göre İdare hukukuna uygulanması gereken ilkeler olarak hukukun genel ilkeleridir. Hukukun genel ilkeleri olarak “kanunilik ilkesi”, “eşitlik ilkesi”, “idarenin sorumluluğu ilkesi” gibi ilkelerden söz etmek mümkün. Rus idare hukukuna, hukukun genel ilkelerinden başka sadece idare hukukuna özgü olan ilkeler de uygulanmaktadır. İdare hukukuna mahsus ilkelerden biri “usul ekonomisi ilkesi”, “yargılamanın makul giderlerle yapılması”, “yargılamanın makul sürede yapılması” gibi ilkelerdir. Ancak G.S. Yakovlev’in

⁸ Kandrina, N.A, Disciplinary and Administrative Liability of State Civil Agents: Problems of Definition of the Legal Nature, O.E. Kutafin *University References “Vestnik”* 2/2014, sf,145.

⁹ Buyanova, M.O, Problems Industry by The Disciplinary Liability of Certain Categories of Workers, *Journal of Social and Political Sciences*, 4/2015, sf,158.

vurguladığı gibi “ilkelerin idari ilişkilerine uygulanabilmesi için kanunla düzenlenmiş olmaları şarttır”. Disiplin hukuku bağlamında yukarıda anılan ilkeler, disiplin hukukunun yargı niteliğinde olmadığı ve idarenin iç düzeni ile ilgili olduğu için farklı özelliklere sahiptirler. Nitekim Yu.S. Aduşkin disiplin hukukunun ilkelerini “anayasal ilkeler” ve “diğer ilkeler” olarak ayırmaktadır. A.P. Alehin ve A.A. Karmolitskiy disiplin hukukunun “kanunilik ilkesi”, “masumiyet ilkesi”, “soruşturma yapılan kişinin haklarına ve haysiyetine saygı ilkesi” gibi ilkeleri öne çıkarmaktalar. Yukarıda yazılanlara bakılırsa disiplin hukukuna uygulanan ilkeleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkün: “kanunilik ilkesi”, “tarafsızlık ilkesi”, “şüpheden sanık yararlanır ilkesi”, “adil disiplin cezası ilkesi”, “amaçlılık ilkesi”, “disiplin cezalarının uygulanması için yetkilerin sıralanması ilkesi”¹⁰. Şimdi disiplin hukukuna uygulanan temel ilkelere bakalım.

“Kanunilik ilkesi” Rus hukuk literatüründe bazı görüşlere göre hukukun bütün ilkelerini kendi içinde barındıran bir ilke olarak kabul edilmektedir. Diğer görüşlere göre ise “kanunilik ilkesi” kanunla öngörülen usulün izlenmesini ifade etmektedir. Nitekim M.B. Dobrobaba’nın görüşüne göre “kanunilik ilkesi” disiplin hukuku bağlamında memurlara uygulanan disiplin yaptırımların kanunla öngörülen şekilde yapılmasını ifade etmektedir. Ancak yazarın da vurguladığı gibi, 58 sayılı “Kamu Hizmeti sistemi Hakkında Federal Kanunun” 1 bölüm 3 maddesine göre söz konusu ilke kamu hizmeti sistemin işleyişinin temel ilkesi olarak kabul edilmiştir. Disiplin hukukuna etki eden değer bir anayasal ilkelerinden “Hümanizm ilkesidir”. Söz konusu ilke Rusya Federasyon’unun 1993 tarihli Anayasasının 2 maddesinde “Birey ve bireyin hakları ve özgürlüğü en yüksek değer. Bu hakları tanımak ve korumak Devlet yükümlülüğü altındadır”. Disiplin hukuku bağlamında söz konusu ilke memurlara uygulanan disiplin yaptırımlarının, onur kırıcı ve işkence niteliğinde yaptırımların uygulanamamasıdır. Disiplin hukukunun bir diğer ilkesi “eşitlik ilkesidir”. Rusya Federasyon’unun Anayasasının 1 ve 2 bölüm 19 maddesinde “hukuk sorumluluğunu doğuracak esasların herkes için aynıdır” demektedir. Kısaca kanunda suç sayılacak eylemden dolayı herkes cezalandırılır. Ancak disiplin hukuku bağlamında Rusya Federasyon’unun Anayasa Mahkemesinin görüşü bu ilkenin memurlara mutlak şekilde uygulanmadığını belirtmektedir. Çünkü belirli meslek mensupları için disiplin suçu sayılacak farklı

¹⁰ Malykhina, T.A, On The Principles of Disciplinary Proceedings Conducted in the Bodies of Internal Affairs, *Journal of Economics and Law*, issue 4, sf,120-121.

eylemler ve farklı disiplin yaptırımları öngörülmüştür. Ancak bu farklılıklar kanunla öngörülmüş şekilde ve belirli meslek mensuplarının özelliklerinin göz önünde bulundurulmasıyla kabul edilebilir. Disiplin hukuku bağlamında gördüğümüz gibi “eşitlik ilkesi” mutlak bir şekilde değil, memurun işlediği disiplin suçunun ağırlık derecesine göre disiplin yaptırımı uygulanır. Dolayısıyla disiplin hukukunda “şahsilik ilkesi” uygulanmaktadır. Zira M.B. Mironenko’nun belirttiği gibi “hukuki sorumluluğu doğuracak yükümlülükler, yasaklar, talimatlar herkes için aynı olamaz, yükümlülükler, yasaklar ve talimatlar kişinin hukuki statüsüne bağlıdır” demektedir. Nitekim 79 sayılı “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 3 bölüm 58 maddesi “disiplin yaptırımı hafifletici sebeplerin göz önünde bulundurulmasıyla uygulanır” demektedir. Disiplin yaptırımına hafifletici etken olarak kabul edilen sebepler memurun daha önce iyi dereceli olması, işlenen suçun ağırlığı, tekerrürün olup olmadığı, suçun hangi koşullarda işlendiği, memurun suç işlemede suçluluk oranının derecesidir. Fakat anılan kanunda hangi eylemlerin hafifletici sebep olarak sayılacağı düzenlenmemiştir ve işveren temsilcisinin (amirin) hukuk bilincine bırakılmıştır. Örnek olarak 29.04.2014 tarih ve 195 sayılı “İdari Suçlar Hakkında Kanun” hangi eylemlerin hafifletici sebep olarak sayılacağını düzenlemiştir. Aynı şekilde hafifletici sebepleri düzenleyen diğer kanun ise 24.11.2014 tarih ve 76 sayılı “Askerlerin Statüsü Hakkında Kanun”. Öğretide 79 sayılı Kanunda da yukarıda anılan kanunlarda düzenlendiği gibi disiplin yaptırımlarını “hafifletici sebeplerinin” düzenlenmesi gerektiği görüşü vardır. Nitekim disiplin cezaları da bir amaca ulaşmak için uygulanmaktadır. Disiplin hukukunda bildiğimiz gibi idarenin iç düzenini bozan eylemler disiplin sorumluluğu doğurmaktadır. Dolayısıyla uygulanan disiplin yaptırımları “amaçlılık ilkesine” aykırı olmamalıdır. Bundan anlaşılması gereken disiplin yaptırımının uygulanması son çaredir, başka bir yolla düzenin sağlanamamasıdır. P.S. Dagel’in belirttiği gibi “adil bir hukuki sorumluluk, amaca uygun olmalıdır”. Kısaca düzeni sağlamak için bir derece hafif disiplin cezası uygulanabiliyorsa, daha ağır disiplin cezasının uygulanması “amaçlılık ilkesine” aykırıdır. Zira disiplin hukukunun fonksiyonu düzeni bozan disiplin suçlarını önlemektir. Rus hukuk literatüründe disiplin hukuku bağlamında uygulanan bir başka ilke “Non Bis İn idem” ya da “Aynı fiile iki disiplin cezası verilmemesi ilkesi”. Söz konusu ilke aynı eylemden dolayı kimseye iki kere cezalandırılmaz anlamına gelmektedir. V.V. Lazarev’in belirttiği gibi bu ilke Rusya Federasyonu’nun 1993 tarihli

Anayasasının 1 bölümü 50 maddesinde düzenlenmiştir. Rusya Federasyon’unda bu ilkenin disiplin hukuku bağlamında disiplin yaptırımlarının uygulanması ile ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Çünkü daha önce belirttiğimiz gibi idari sorumluluğu doğuran eylemler beraberinde disiplin sorumluluğu da doğurmaktadır. S.E. Çannov’a göre memura hem idari yaptırımın hem disiplin yaptırımın uygulanması isabetsizdir. Yazara göre hangi tür yaptırım amacına daha uygunsu o seçilmelidir¹¹. İ.T. Filatova’nın ve N.V. Plyuhina’nın görüşüne göre eğer idari yaptırım uygulanıyorsa disiplin yaptırımı uygulanmamalı ve ya disiplin cezasının uygulanmasından sonra idari yaptırım uygulanacaksa, idari yaptırımın uygulanması iptal edilmelidir. Öğretide mevcut olan bir başka görüş ise bir eylemin aynı anda hem idarenin iç düzenini bozabildiği gibi, kamu düzenini de bozabildiğidir. Ayrıca bu görüşü savunanlar idari, disiplin ve ceza yaptırımlarının uygulanma amaçlarının farklı olduğunu öne sürmektedirler. Nitekim Rus hukuk literatüründe bu görüşe katılan çoğunluktur. Zira örnek vermek gerekirse bir memurun kamu mallarının zimmete geçirilmesi suçunu işlemesi “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 8 bölüm 15 maddesi gereği görevinden azledilme sebebidir. Ayrıca bu suç memurun Rusya Federasyon’unun Ceza kanununun 158 maddesi uyarınca cezai sorumluluğunu da doğurmaktadır. Bu durumda memurun tek bir suç işlediğini düşünmek doğru değildir. Çünkü memur devletin yetkilendirdiği bir görevli olarak yükümlülüklerini ihlal etmektedir. Diğer taraftan ise memur, idarenin işleyişine zarar veren ve kamu hizmetinin yürütülmesini tehlikeye sokan biri olarak sorumlu olacaktır. Bu ilkenin disiplin hukukunda anlamı her disiplin suçu için iki disiplin cezasının verilmesidir. Dolayısıyla bir eylem için iki cezanın verilmesinden söz edilmemektedir¹².

3. Rusya Federasyon’unda Disiplin Suç ve Cezaları

Memurların disiplin sorumluluğu, hukuki sorumluluğun bir türü olduğunu söylemiştik. Disiplin sorumluluğunun en belirgin özelliklerin biri atamaya yetkili amirin disiplin soruşturmasını açması ile söz konusu sorumluluk doğmaktadır. Nitekim disiplin sorumluluğunun diğer özellikleri memura disiplin yaptırımlarının uygulanmasında basitlik, esneklik ve hızlı uygulanabilirliktir. Ancak uygulamada bu disiplin

¹¹ Channov, S.E, Disciplinary and Administrative Liability of Federal and Municipal Employees: Issues of Efficiency, *Journal of Russian Law*, vol 2, 2018, sf,62.

¹² Dobrobaba, M.B, Principles of Disciplinary Responsibility of State Civil Servants: Constitutional Bases and Problems of Their Implementation, *Legal Leningrad Journal*, 2015, sf,131-144.

sorumluluğunun bu özellikleri en azından karmaşaya yol açmaktadır. Nedeni aşağıda açıklayalım¹³.

Memurların disiplin sorumluluğunun hukuk kaynağı olarak “Rusya Federasyonu’nun Kamu hizmeti Sistemi Hakkında Federal Kanununu” ve “Rusya Federasyonu’nun Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununu” kabul edildiğini belirtmiştik. “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununu” 57 maddesinde “memurun görev sorumluluklarını yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi halinde işveren temsilcisinin disiplin cezasını uygulama hakkı doğmaktadır” demektir. Aynı maddede, işveren temsilcisi olan Devlet organının yöneticisinin, memura uygulayabileceği disiplin cezalarının türlerini düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre disiplin cezaları aşağıdaki şekildedir:

- Uyarma cezası (zameçaniye);
- Kınama cezası (vıgovor);
- Memurun resmi görevine uygun olmamasına ilişkin uyarma cezası (preduprejdeniye o nepolnom doljnostnom sootvetstviu);

Kamu Hizmeti pozisyonunun boşaltılması disiplin cezası 07.06.2013 N116 tarihli Federal Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır;¹⁴

Memurun kamu hizmeti pozisyonundan aynı Kanunun 37 maddesinin 1 bölümünün 2. fıkrasında “a” ve “g” bentlerinde, 5.6. fıkrasında düzenlenen esaslara göre Devlet Memurluğundan çıkarma disiplin cezası¹⁵;

Maddeden anlaşıldığı gibi Kanun koyucu hangi eylemlerin disiplin suçu sayılacağına açıklamamıştır. Ayrıca disiplin cezalarının verilip verilmemesi konusunda idare yöneticisi (amire) söz konusu fiilin disiplin suçu sayılıp sayılmayacağına geniş takdir yetkisi verilmiştir. Öğretide bunun nedeni disiplin yaptırımlarının basit ve esnek olması, her zaman idarenin yöneticisinin uygulayabilmesi bir avantaj olarak görülmektedir. Bu görüşün aksini savunan hukukçular da var elbet. Şüphesiz ki amir kamu hizmetinin insan unsuru olduğundan, bazı bireylere karşı objektif davranmayabilir. Çünkü yukarıda anılan maddeye göre amir disiplin cezasını “verebilir” demektir. Bu durumun aksine

¹³ Mukaseeva, N.N, Orgina, G.V, Current Problems of Administrative and Disciplinary Responsibility of Public Employees, *Journal Law Sciences*, vol 5, 2019, Middle Volga Institute, sf,83-85.

¹⁵ Abramov, İ.A, On The Issue of Legal Regulation of Disciplinary Responsibility of Civil Servants, *Journal of Humanities Social and Economic Sciences*, 2015, sf,145-146.

de husumet nedeniyle haksız yere disiplin cezasını verebilir¹⁶. Disiplin suçu sayılacak eylemin işlenmesi disiplin sorumluluğu doğurduğunu biliyoruz. Disiplin sorumluluğun ayrılmaz parçası olarak disiplin yaptırımından söz etmek mümkündür. Peki, “yaptırım, ceza” nedir? “Yaptırım” kavramı beşeri bilimleri tarafından bir kavram olup, çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Rusça “yaptırım” bir şeye zorlamak, bir şeyi yaptırmak anlamına gelmektedir. “Yaptırım” haksız fiile bir tepki olarak algılsa da aynı zamanda haksız fiilleri önlemek, güvenlik tedbiri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Yaptırımlar bildiğimiz gibi devlet tarafından sadece Kanunun öngördüğü şekillerde uygulanmaktadır. Disiplin hukuku bağlamında yaptırımlar idare tarafından ve sadece kanunla öngörülen yaptırımlar uygulanabilmektedir. İ.D. Fialkova disiplin yaptırımlarını kamu yönetimi yöntemi olarak kabul etmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki bazen disiplin yaptırımları çeşitli hukuk alanlarında karşımıza çıkmaktalar ve kamu yönetimi sisteminin dışında kalmaktalar. Nitekim D.N. Bahrah disiplin yaptırımlarının özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralamaktadır. Birinci olarak disiplin yaptırımları idarece uygulanan yargı niteliğinde olamayan yaptırımlardır. İkinci olarak disiplin yaptırımları üstlerin astlara uygulayabildiği bir yaptırımdır. Üçüncü olarak disiplin yaptırımları idarede memurlara uygulanabildiği gibi, üniversite öğrencilerine ve iş hukukunda uygulanan bir yaptırım türüdür. Kısaca yukarıda yazılanlara bakılırsa disiplin yaptırımlarının kanunla öngörülen, memuru davranışlarına dikkat etmesine teşvik eden araç olarak kabul edebiliriz¹⁷. Disiplin yaptırımlarının hukuki kaynağı olarak, anılan kanunun 57 maddesi boşluklar içerdiğini görmekteyiz. Anılan maddenin 4. bendinde yer alan fakat 07.05.2013 tarihinde yürürlükten kalkan disiplin cezasının bir diğer türü olan “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezası yer almaktaydı. Bu durumda Kanun koyucunun “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezasını neden yürürlükten kaldırdığı sorusu doğmaktadır. E.S. Pisorenko’nun belirttiği gibi Rusya Federasyonu’nun İş Kanununda, gerekirse “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununda” memurluktan çıkarma esasları düzenlenmiştir. Bu durumun aksine ise “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezasının hangi hallerde uygulanabileceğine dair bir hüküm yoktu. Zaten “Kamu Hizmeti Hakkında Federal

¹⁶ Mukaseeva, N.N, Orgina, G.V, Current Problems of Administrative and Disciplinary Responsibility of Public Employees, *Journal Law Sciences*, vol 5, 2019, Middle Volga Institute, sf,83-85.

¹⁷ Leschina, E.L, Disciplinary Obligations Under the Administrative Law: Concept, Features, Structure, *Journal “Vestnik Nijegorodskogo Universiteta Im. N.İ. Lobachevskogo” vol 1*, 2018, sf,87-94.

Kanunun” 57 maddesini yukarıda görmüştük. Hükümde belirtildiği gibi Kanun koyucu “memurun kuralları ihlal etmesi durumunda işveren temsilcisi disiplin cezası uygulayabilir” demektedir. “Devlet Memurluğundan çıkarma” disiplin cezasının esasları açık şekilde düzenlenmişti. Oysaki E.S. Pisorenko’nun vurguladığı gibi işveren temsilcisi (idarenin yöneticisi, amir), memurun herhangi bir kusurlu fiilinin bulunması durumunda “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezasını uygulayabilmekteydi. Yazara göre 4 ve 5 fıkralarda düzenlenen disiplin cezalarının tek farkı “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezasında memur kadro listesinde yer almaktaydı. Dikkat edilmesi gereken nokta ise, hem kamu hizmeti pozisyonunu boşaltan memur hem hiç kamu görevlisi olmayan kişiler, kamu hizmeti pozisyonunda görev almak için kamu personeli seçme sınava katılabilmekteydi. Çünkü Kanunda daha önce kamu hizmeti pozisyonunu işgal eden ve bu kamu hizmeti pozisyonunu boşaltan memurun, yeni bir pozisyonu işgal etmesini ve sınava katılmasını yasaklayan bir hüküm yoktu. E.S. Pisorenko’nun belirttiği gibi “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” disiplin cezasının uygulandığı memurun yeniden kadroda yer alması hukuk mantığı ile bağdaşmamaktadır. Bizde E.S. Pisorenko’nun bu görüşüne katılmaktayız. Çünkü “kamu hizmeti pozisyonunun boşaltılması” gibi disiplin cezasının uygulanması, “kamu hizmeti pozisyonundan azledilme” disiplin cezasına neredeyse eşdeğerdir. Tek fark kamu hizmeti pozisyonunu boşaltan memurun Kanunda bulunan eksik düzenlemeler nedeniyle haksız olarak kamu hizmeti pozisyonunu işgal etme hakkının doğmasıdır. Günümüzde anılan disiplin cezası yürürlükten kaldırıldığı için böyle bir durum söz konusu değildir. Dikkate değer diğer bir sorun ise memurlara hem “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununda” hem İş Kanunun da yer alan disiplin cezalarının uygulanabilmesidir. Rusya’da İş Kanunun da düzenlenen disiplin cezaları “genel” disiplin sorumluluğu olarak: “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunda” düzenlenen disiplin cezaları ise “özel” disiplin sorumluluğu olarak kabul edilmektedir. Nitekim genel disiplin sorumluluğuna ilişkin hükümler İş Kanunun 192 maddesi ile düzenlenmiştir. 192 maddeye göre disiplin cezaları: “uyarma cezası”, “kınama cezası”, “gerekçeli esasların bulunması ile azledilme cezası” şeklindedir.

Gördüğümüz gibi İş Kanunun da düzenlenen disiplin cezaları ile “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununda” düzenlenen disiplin cezalarının arasında çok fark bulunmamaktadır. “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunda” düzenlenen disiplin

cezalarını yukarıda görmüştük. Toplam 4 tane disiplin cezası bulunmaktadır. Ayrıca E.S. Pisorenko'nun vurguladığı gibi ilk üçü memurun hukuki durumunda bir etki etmemektedir. Yazarın belirttiği gibi daha çok manevi etkisi ve memuru eğitime amaçlı uygulanan disiplin cezaları olarak kabul edilmektedir. Sadece “memurluktan çıkarma” disiplin cezası memurun hukuki durumunda değişiklik yapmaktadır. Sonuç olarak E.S. Pisorenko'nun görüşüne göre kamu görevlilerine İş Kanununun disiplin cezalarının uygulanması doğru değildir, Devlet organlarında çalışan personele uygulanabilir. Ancak bu personel kamu görevlisi olmaması gerekir. Ayrıca yazara göre disiplin cezasını gerektiren fiilin içeriğinin, memurların disiplin sorumluluğunun prensiplerinin, açık şekilde düzenlenmiş disiplin cezalarının ve bu disiplin cezalarının uygulanmasının esaslarının düzenlenmesi gerekmektedir¹⁸.

4. Rusya Federasyon’unda İdari Usül ve Disiplin Cezasını Vermeye Yetkili Makamlar

“Rusya Federasyon’unun Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 57 maddesine göre disiplin cezasını vermeye yetkili makam olarak işveren temsilcisi olan idarenin yöneticisidir. Rus hukuk literatüründe disiplin sorumluluğu ile ilgili yasal düzenlemelerin eksik ve yetersiz olduğu görüşü hakimdir. M.B. Dobrobaba “disiplin sorumluluğu” ile ilgili yasal düzenlemelerin, diğer hukuki sorumluluklara nazaran en az yasal düzenlemesi bulunan hukuki sorumluluk olarak tanımlamaktadır. Bazı yazarlara göre ise disiplin cezasını vermeye yetkili makamın hukuki kültürel derecesi, memurların disiplin sorumluluğunun yetersiz yasal düzenlemelere dayanmasından önemli olduğudur. Bu görüşü Y.N. Tuganov desteklemektedir. Rusya Federasyon’unda memurların disiplin sorumluluğunu düzenleyen hükümlere bakıldığında, yazarın görüşü isabetlidir. Çünkü Kanun koyucu disiplin cezasını vermeye yetkili makama (atamaya yetkili amire) geniş yetki tanımaktadır. Bildiğimiz gibi disiplin hukuku, hukukun çeşitli alanlarında uygulanan bir hukuki sorumluluk türüdür. Ticari ve ticari olmayan kuruluşlarda uygulandığı gibi, devlet idarelerinde memurlara da uygulanmaktadır. Ticari kuruluşlarda uygulanan disiplin yaptırımlarının hukuk kaynağı İş kanunudur. Devlet memurlarının disiplin sorumluluğunun kaynağı İdare hukuktan doğmaktadır. İdari hukuktan doğan disiplin sorumluluğu kamu hizmetinin farklı meslek mensupları için ayrı ayrı kanunlarda düzenlenmiştir. Örnek vermek gerekirse 79

¹⁸ Pisarenko, E.S, Civil Servant’s Disciplinary Responsibility in the Russian Federation, *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol 1, part 7, 2016, sf.17-19.

sayılı “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanun” kamu görevlilerine uygulanan, 27.05.1998 tarih ve 76 sayılı “Askerlerin Statüsü Hakkında Kanun” (Law on the Statue of Military Personal), 01.12.2006 tarih ve 199 sayılı “Askerlerin Kaba Disiplin Suistimali Hakkında Federal Kanun” (Law On Judicial Proceeding Gross Disciplinary Offenses When Applying Disciplinary Arrest to Military Personal) askeri hizmette görevli olanlara, 30.11.2011 tarih ve 342 sayılı “İçişleri Organlarında Hizmet Disiplini Hakkında Kanun (The Law on the Service Discipline in the Bodies of Internal Affairs), 21.08.1997 tarih ve 114 sayılı “Gümrük Makamlarında Hizmet hakkında Federal Kanun” (The Law on Service in the Customs Authorities of the Russian Federation) kollukta ve gümrükte kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Söz konusu meslek mensuplarının disiplin usulü farklılıklar göstermektedir. Örnek olarak askeri hizmette bulunanlara “disiplin tutuklama” cezası uygulanmaktadır. Bildiğimiz gibi söz konusu disiplin yaptırımını diğer meslek mensupları kamu görevlilerine uygulanmamaktadır¹⁹. Nitekim Rusya’da disiplin usulünde olan boşluklar dikkat çekicidir. Rus hukuk literatüründe disiplin usulünün zorunlu ve isteğe bağlı (fakultativ) aşamalarına bölünmektedir. Disiplin usulü: memurun disiplin cezasını gerektirecek suçunun tespiti ve işveren temsilci olan yönetici tarafından soruşturmanın açılması kararı, uygulanacak disiplin cezasının belirlenmesi, disiplin cezasının kovuşturması, disiplin dosyasının kapatılması gibi aşamalar zorunlu aşamalardır. Memurun disiplin cezasına itiraz etmesi aşaması isteğe bağlı aşamadır. Dolayısıyla ilgilinin disiplin cezasına itiraz etmemesi disiplin cezasının uygulanmasına etki etmemektedir. Öncelikle disiplin amirinin disiplin soruşturmasını açması için disiplin suçunun işlendiğini bir şekilde öğrenmesi gerekir. Disiplin soruşturmasının açılması yetkili makamın soruşturmanın açılması kararı ile başlamaktadır. Fakat “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” disiplin soruşturmasını düzenleyen hükümler arasında çelişki bulunmaktadır. Nitekim anılan Kanunun 58 maddesinin 2 bendine göre “disiplin cezasının kovuşturmasından önce disiplin soruşturması yapılır” demektir. Yine aynı Kanunun 59 maddesi 1 bendine göre “disiplin soruşturması işveren temsilcisi olan yöneticinin kararı veya memurun yazılı isteği üzerine yapılır” demektir. “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 59 maddesinden 1 bendinden anlaşıldığı gibi disiplin soruşturulmasının yapılıp yapılamayacağı işveren temsilcisi yöneticinin takdir yetkisine bırakılmıştır. Rus hukuk

¹⁹ Kaplunov, A.İ, *Administrative Procedure Law*, 2017, <https://be5.biz/pravo/a036/9/.html>

literatüründe disiplin soruşturmasının yapılması ile ilgili görüşler ikiye ayrılmaktadır. Birinci görüşe göre disiplin soruşturması her disiplin suçu için geçerli olmalı ve yapılmalıdır. İkinci görüşe göre ise disiplin soruşturması taraflardan birinin yazılı isteği üzerine yapılabilir. Bu görüşü destekleyenler, memurun ikrarı var ise ve memur karar verilen disiplin cezasına itiraz etmiyorsa disiplin soruşturmasına disiplin cezasını vermeye yetkili makam olan atamaya yetkili amir ve memurun kendisi katılmaktadır. Disiplin soruşturmanın yapılıp yapılmaması konusunda bir başka görüş ise, atamaya yetkili amirin uyarma ve kınama cezalarını sözlü şekilde de verebilmesidir. Bu durumda memura, amir tarafından yazılı idari karar tebliğ edilmemektedir. Dolayısıyla bu görüşü katılanlara göre amirin sözlü disiplin cezası verebilme yetkisinin varlığı, disiplin soruşturmasını gereksiz kılmaktadır. Kanımızca disiplin cezasının kovuşturması, soruşturma yapılmaksızın mümkün olmamalıdır. Zira bu durumda memurun haklarının zedelenmesi söz konusudur. K.S. Belskiy, soruşturmanın yapılmasının önemini vurgulamaktadır. Çünkü yazara göre memurun işlemiş olduğu disiplin suçu hakkında ifade vermesi bir haktır. Keza yazara göre memurun yazılı ifade alınmaksızın disiplin cezası uygulanmamalıdır. Nitekim disiplin soruşturmasının açılması ardından, aşağıdaki hususlar incelenmektedir:

- a) Memurun disiplin suçunu işlediğinin olgusu (gerçeği);
- b) Memurun suçu;
- c) Memuru disiplin suçunu işlemeye teşvik eden sebepler ve koşullar;
- d) İşlemeye teşvik eden sebepler ve koşullar;
- e) Memurun disiplin suçu nedeniyle doğan zararın karakteristiği ve miktarı;
- f) Memurun yazılı şekilde disiplin soruşturmasını istemesinin esası;

Kanun koyucu disiplin soruşturmasına, doğrudan menfaati bulunan kişilerin katılmasını yasaklamaktadır. Ancak bu kişilerin kim olduğuna dair bir açıklama getirmemektedir. Rus hukuk öğretisinde disiplin soruşturmasına katılmayacak kişilerin memurun eşi, akrabaları bulunan bireyler, memur ile arkadaşlık veya aksine husumet ilişkileri içerisinde bulunan kişiler olarak kabul edilmektedir. Aynı maddeye göre memurun yazılı veya sözlü açıklama yapma hakkı vardır. Disiplin soruşturmasında var ise tanıklar dinlenmektedir, dosyayla ilgili belgeler incelenmektedir, gerekirse bilir kişilerin görüşleri alınmaktadır. Atamaya yetkili amir disiplin soruşturma dosyasında bulunan delilleri değerlendirerek memurun suçunun bulunup bulunmadığına karar vermektedir.

Eğer dosyada bulunan deliller memurun suçsuz olduğunun yönünde ise disiplin soruşturması kapatılmaktadır ve memura disiplin yaptırımını uygulanmamaktadır. Nitekim Kanun koyucu disiplin cezasını uygulamaya yetkili makama birtakım yükümlülükler getirmektedir. “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 3 bölüm 58 maddesinde disiplin cezasının uygulanabilmesi için işveren temsilcisinin (amirin), disiplin suçunun hangi koşullarda işlendiğini, memurun suçluluk derecesini raporda belirtmesi gerekmektedir. Söz konusu hüküm memur için bir tür güvence olarak algılanabilir. “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 58 maddesinin 4. Ve 5. Bentleri gereği disiplin cezası, disiplin suçunun işlendiği tarihten en geç 1 ay içinde uygulanmalıdır. Bu süre memurun tatilde veya yasal dayanaklarının olması durumunda 6 aya kadar uzatılabilir. Mali denetim ve Denetim Kurulunun denetimi sonrasında uygulanan disiplin cezaları disiplin suçunun işlendiği tarihten en geç iki yıl içinde uygulanmalıdır. Aksi takdirde disiplin cezasının uygulanması imkansız hale gelmektedir. Ayrıca belirtilmesi gereken diğer husus ise disiplin soruşturmasının açılması ile memurun görevinden uzaklaştırma kararı da alınabilir. Memurun görevinden disiplin soruşturmasının bitmesine kadar görevinden uzaklaştırılması, disiplin usulünün güvenlik tedbiri olarak kabul edilmektedir. Zira hakkında disiplin soruşturmasının yürütüldüğünü bilen memur suç işlemişse, delilleri yok edebilir.

Disiplin soruşturmasının son evresi olarak, “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 6 bölüm 58 maddesine göre disiplin amiri, disiplin cezası kararın alınmasından itibaren beş gün içinde idari kararın kopyasını tebliğ etmektedir. Alınan karar disiplin cezasının kovuşturmasını gerektiriyorsa, disiplin cezası uygulanmaktadır. Daha sonra ise, Rus hukuk literatüründe daha önce belirttiğimiz gibi disiplin soruşturmasının isteğe bağlı evresi başlamaktadır. Çünkü memur alınan disiplin cezasına karşı Disiplin Kuruluna veya doğrudan yargıya başvurabilmektedir. Memur disiplin cezasına itirazını idari kararın tebliğinden üç ay içinde edebilir. Eğer memur bu süreyi geçirirse, saygılı mazeretinin ve yazılı isteminin olması durumunda Disiplin Kurulu dosyayı on güç içinde karar bağlar²⁰. Nitekim memurun itiraz talebi Disiplin

²⁰ Obydenova, O.S, *Disciplinary Responsibility of State Civil Servants as A Legal Responsibility, Master's Thesis, Tomsk State University, 2016, sf,49-81.*

Kurulunca reddedilirse veya Disiplin Kurulunun kararına itiraz etmek istiyorsa yargıya başvurabilir²¹.

Hemen belirtmek isteriz ki idarede söz konusu uyuşmazlıkları çözümlmek için kurulan bu komisyonun (Disiplin Kurulu) faaliyetleri yargısal değildir. Kısaca Komisyonun kararı tatmin edici nitelikte değilse taraflar yargıya başvurabilmekteler. Nitekim İ.S. Miheyeva'nın belirttiği gibi uygulamada memur disiplin cezasının iptal edilmesi için yargı koluna en son ve çok nadir başvurmaktadır. Yazar bu sebebi “*memurun yargıya başvurması görevli olduğu idarede daha sonra çalışmasını neredeyse imkansız kılar*” diyerek açıklamaktadır²².

5. Türkiye’de Memurların Disiplin Sorumluluğu

Türkiye’de memurların disiplin sorumluluğu nedir? Bu sorunun cevabını vermek için öncelikle “disiplin” kavramını incelemek gerekir. “Disiplin” sözcüğü Fransızcadan “*disciplina*” kelimesinin kökeni olup, öğretmek, terbiye etmek anlamına gelmektedir. Disiplin sorumluluğundan bahsedebilmek için kamusal makamlara bağlı olan kimselerin, görevi ile ilgili yükümlülüklerini ihlal etmesi gerekir. Yani disiplin suçunun işlenmiş olması gerekir²³. “Disiplin suçu” nedir? Yukarıda “disiplin” sözcüğünün ne anlama geldiğini açıkladık. Şimdi “suç” nedir inceleyelim. Günümüzde “suç”, Resimli Türkçe Sözlük’te “cürm”, “cürüm” olarak geçmektedir. Bu kelimenin doğru yazılışı “cürm” veya “ceriam” şeklindedir. Anlamı ise “topluluğun varlık koşullarını sarsan bir davranış” olarak zikredilmektedir²⁴. Yukarıda yazılanlara bakılırsa “disiplin suçunu”, memurun hizmete dönük kusurlu fiili olarak tanımlamak mümkündür²⁵. Selman Sacit Boz disiplin kavramını, “kamu görevlisinin fiillerinden dolayı bozulan kurum düzeninin bastırıcı nitelikteki idari yaptırım” olarak tanımlamaktadır²⁶. Adil Bucaktepe: “İdare hukukunda disiplin, kamuda çalışan personelin üstlenmiş oldukları görevlerini layıkıyla

²¹ Ponamarova, T.L, On The Stages of Disciplinary Proceeding, *Journal “Vestnik” of the South Ural State University*, 2009, sf,108-109.

²² Mikheyeva, İ.S, Disciplinary Responsibility of the State Civil Servants, Tomsk State Institute Faculty of Law, *Final Qualifying Work*, 2017, sf,44.

²³ Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Ercan, İsmail, *İdare Hukuku*, 15 Baskı, 2012, sf,462.

²⁴ Turinay, Faruk, *Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri*, 1 Baskı, 2013, sf,17.

²⁵ Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Ercan, İsmail, *İdare Hukuku*, 15 Baskı, 2012, sf,462.

²⁶ Boz, Selman Sacit, Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan temel İlkeler, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 2, 2017, sf,17-18.

yerine getirmeleri için uymaları gereken kuralların tamamı” olarak tanımlamaktadır²⁷. Ancak disiplin suçunu, Ceza hukukunda uygulanan “suçtan” ayırt etmek gerekir.

Disiplin hukuku ve Ceza hukuku arasındaki farklar aşağıdaki gibi:

1. Disiplin hukukunun uygulanması kişiler bakımından fark göstermektedir. Çünkü Disiplin hukuku sadece kamu görevlilerine uygulanabilmektedir. Oysaki Ceza hukukunda herkese uygulanabilmektedir. Nitekim Ceza hukukunda “rüşvet alma” suçunun sadece kamu görevlileri tarafından işlenebileceği unutulmamalıdır.
2. Disiplin hukukunda “kanunilik ilkesi”, ceza hukukunda olduğu gibi mutlak şekilde uygulanmamaktadır. Daha sonra ayrıntılı inceleyeceğiz.
3. Disiplin hukukunda uygulanan disiplin cezaları, Ceza hukukunda uygulanan cezalar gibi hürriyeti kısıtlayıcı nitelikte değildir²⁸. Bunun nedeni ise, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 38 maddesi “İdare kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucu doğuran bir müeyyide uygulayamaz” demektir. Bu hüküm idarenin disiplin cezaları ile kişinin hürriyetini kısıtlayıcı bir yaptırım ile kişinin hukuki durumunda değişiklik yapamayacağıdır²⁹.
4. Disiplin hukuku kıyas uygulaması anlamında Ceza hukukuna nazaran farklılık göstermektedir. Bildiğimiz gibi Türk Ceza Kanununun 2/3 maddesine göre “Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz”. Disiplin hukukunda ise kanunda suç olarak belirlenen fiil benzerleri de disiplin suçu olarak sayılmaktadır.
5. Disiplin hukuku, memurun kurum içi düzeni, devlet saygınlığını korumak ve kamu görevlilerinin yükümlülüklerine uymalarını amaçlamaktadır. Ceza hukukunun amacı ise kamu düzenini ve sağlığını korumak, suç işlenmesini önlemektir.
6. Disiplin hukukunda, Ceza hukuku anlamında kasıt aranmaz. Kısaca disiplin suçlarında failin kusurlu davranışı önemlidir.

²⁷ Bucaktepe, Adil, Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt XIX, Sayı 2, 2015, sf,200.*

²⁸ Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku, 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliğine göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş* 6.Bası, sf,935-936.

²⁹ Gözler, Kemal, *İdare hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş*, Üçüncü Baskı, Bursa, 2019, sf.772-789.

7. Disiplin hukukunda, disiplin cezalarının hükmedilmesi idare mercilere verilmiştir. Ceza hukukunda ise cezai yaptırımların hükmedilmesi yargılama sonucunda hakim tarafından verilecektir.
8. Ceza hukukunda genel af suç ve cezayı kaldırmasına rağmen, Disiplin hukukunda kanunda açıkça belirtmedikçe genel af disiplin cezasını etkilemez. Eğer disiplin cezasının affa uğrayan cezadan dolayı verilmiş ise disiplin cezası sebebinin ortadan kalkacağı nedeniyle disiplin cezası da ortadan kalkar.
9. Disiplin hukuku ve Ceza hukuku arasındaki farklılıklardan biri de şikayete bağlı suçta, Ceza hukuku anlamında şikayetçi şikayetinden vazgeçerse dava görülmez. Söz konusu şikayete bağlı suç, disiplin suçunu oluşturuyor ise şikayetçinin şikayetten vazgeçmesi disiplin cezasını etkilemez³⁰. Çünkü Ceza hukukunda “suç” olarak kabul edilen fiil Kanunla yasaklanmıştır. Disiplin hukukunda, uygulanan disiplin suçu ise memurun mesleki hayatı ile ilgili bir kusurdur. Ayrıca Ceza hukukunda belirli bir “suç” için uygulanan ceza kişinin hukuki durumunda değişiklik doğurmaktadır. Buna karşın disiplin cezaları kişinin hukuki durumunda değişiklik kural olarak yaratmamaktadır. Ancak istisnaları vardır. Hemen belirtmek gerekir ki tüm disiplin cezaları için bu durum geçerli değildir. Hangi disiplin cezalarının memurun hukuki durumunda değişiklik doğurduğunu aşağıda açıklayacağız. Ayrıca cezayı vermeye yetkili organ bakımından da Ceza hukuku ile Disiplin hukuku arasında fark bulunmaktadır. Çünkü Ceza hukukunda cezayı sadece mahkeme verebilir. Disiplin hukukunda ise cezayı, idare vermektedir. Disiplin hukuku tek başına bağımsız bir hukuk dalıdır. Kısaca memurun Ceza hukukunda suç sayılan bir fiilden dolayı cezalandırılması, bu kişinin disiplin cezasını ortadan kaldırmaz. Nihayetinde memur, idarenin verdiği disiplin cezasına karşı iptal davası açabilir. Çünkü disiplin cezaları, idarenin tek taraflı idari işlemidir³¹.

6. Türkiye’de Disiplin Hukukuna Hakim Olan Temel İlkeler

Bazı ülkelerde Disiplin hukuku “Disiplin ceza hukuku” olarak geçmektedir. Türk Hukukunda ise kamu görevlileri ve memurların disiplin suç ve cezaları 657 sayılı Kanun ve düzenleyici idari işlemler ile düzenlendiğini görmekteyiz³². Hukuk devleti

³⁰ Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku, 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliğine Öre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 6.Bası*, sf,937-938.

³¹ Gözler, Kemal, *İdare hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş Üçüncü Baskı*, Bursa, 2019, sf.772-789.

³² Gözübüyük, Şeref, Turgut, Tan, *İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar*, Güncelleştirilmiş 13 Baskı, 2019, sf,850.

İlkesinin gereği, insan haklarına saygılı olma anlamında Disiplin hukukuna da hukukun genel ilkeleri ve İdare hukukunun genel ilkeleri uygulanmaktadır³³. Ender Ethem Atay: “Bu iki hukuk dalının birbirinden farklılığına rağmen Disiplin Hukukunun temel ilkelerinin ceza hukukunun temel ilkelerinden esinlendiği için her ikisinde de geçerli olan birtakım ilkeler mevcuttur” demektedir. Turgut Tan ise Disiplin hukukunun temel ilkeleri yargı kararları ve Ceza hukuku ilkelerinden esinlenerek geliştirildiğini belirtmektedir³⁴. Disiplin hukukuna, hukukun genel ilkeleri olarak “eşitlik ilkesi”, “kazanılmış haklara saygı ilkesi”, “ayrımcılık ilkesi” ve İdare hukukunun genel ilkeleri olarak “idarenin kanuniliği ilkesi”, “yetki ve usulde paralellik ilkesi”, “idareye güven ilkesi”, “idari istikrar ilkesi” gibi ilkeler uygulanmaktadır. Disiplin hukukunun temel ilkelerini ise aşağıdaki gibi sıralayabiliriz³⁵.

6.1. Kanunilik İlkesi

“Kanunilik ilkesi” İdare hukuku, Ceza hukuku, Vergi hukuku gibi hukukun farklı dallarında uygulanmaktadır. Bu ilke, devlet yetkileri ile bireylerin en temel haklarının arasında anayasal bir denge işlevini görmektedir. “Kanunilik ilkesi” hukuki kesinliğin teminatı olarak kabul edilebilir. Nitekim “kanunilik ilkesini” bazı yazarlar “yasallık ilkesi” olarak adlandırmaktadırlar. Kanunilik ilkesinin “güvence” fonksiyonu olduğunu söyleyebiliriz³⁶. Kanunilik ilkesinin bireylerin temel haklarının anayasal güvence işlevini gördüğünü söylemiştik. Anayasasının 38nci maddesi “Kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır ceza verilemez” demektedir. Anılan maddeye göre bir fiilin suç sayılabilmesi için bu fiilin kanunla yasaklanmış olması gerekir ve o suç için konulmuş cezadan başka bir ceza uygulanamaz. Ceza hukuku bakımından “kanunilik ilkesi” mutlak şekilde uygulanmaktadır³⁷. Oysaki Disiplin hukukunda “kanunilik ilkesi” disiplin cezasının uygulanması anlamında geçerlidir. Ancak Hasan Dursun Disiplin hukukunda “kanunilik ilkesinin” benimsenmediği görüşündedir. Yazar 657 sayılı Kanunun 124 maddesinin 2

³³ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.61.

³⁴ Tan, Turgut, *İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 4 Bası*, 2015, sf.532.

³⁵ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.61.

³⁶ Turinay, Faruk, *Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri*, I Bası, 2013, sf.8-10.

³⁷ Akyılmaz, Bahtiyar, *Anayasal esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, sf.6-7.

fikrasında kanun, tüzük ve yönetmeliklerin yasakladığı hususlarının yapılması ve emrettiği hususlarının yapılmaması, devlet memuru tarafından işlenen disiplin suçu oluşturabileceğini vurgulamaktadır. Dursun “kanunun tekelciliği” alt ilkesine uyulmadığının kanıtı olarak 657 sayılı Kanunun 124 maddesini göstermektedir. Yazara göre “kanunun tekelciliği” alt ilkesine uygun davranma bilmek için disiplin suçunun yalnız kanunla düzenlenmiş olması gerekir. Nitekim yazar “kanunun açıklığı” alt ilkesine de aykırı çok düzenlemenin olduğunu savunmaktadır. Anılan Kanunun 125 maddesi “kanunun açıklığı” alt ilkesine aykırı bir şekilde düzenlenmiştir. Zira yazarın da vurguladığı gibi: “en üst açıklığı sağlayabilmek için gayret gösterilmesi ve kanunda yapılan düzenlemenin “nesnel” bir anlam taşımaması gerekir”. Son olarak, Dursun “kanunilik ilkesinin” disiplin cezaları bakımından da uygulandığı ve teker teker sıralanmış olmasına rağmen “kanunilik ilkesi” bağlamında bir öneminin olmadığı görüşündedir. Çünkü yazara göre suç ve ceza arasında ayrılmaz bir bütünlük ilişkisinin varlığını ve suçta “kanunilik ilkesinin” benimsenmemesi, cezada da benimsenmediğinin kanıtıdır³⁸.

Gözler’in Disiplin hukukunda “kanunilik ilkesinin” uygulanması anlamındaki görüşü idare disiplin suçlarını kıyas yoluyla ihdas etmektedir. Keza Devlet Memurları Kanunu 50 fazla suç sayılan filleri düzenlemektedir ve idarenin bu bağlamda yetkileri sınırlıdır. Gözler disiplin suçları alanında “kanunilik ilkesinin” geçerliliğinin bir istisnası olarak, Anayasanın 13 maddesini belirtmektedir. Madde “Temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanmasının Kanunla yapılabileceğine emreder. Kanunda, sadece yasama organı tarafından çıkartılabilir. İdare tarafından yasama faaliyeti yapılamaz” demektedir. Yazarın vurguladığı gibi disiplin cezalarının sadece bir tanesi kişinin temel hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. “Devlet Memurluğundan çıkarma” disiplin cezasıdır. Daha sonra ayrıntılı şekilde değineceğiz. Gözleri’n görüşüne göre 657 sayılı Kanununda bu cezayı gerektiren suç sayılan fiilin düzenlenmesi gerekmektedir. Zira aksi Anayasanın 13 maddesine aykırı olacaktır. Çünkü Anayasanın 70 maddesi “Memurluğa girme” hakkını, bir temel hak olarak belirlemiştir. Kanaatimize göre Gözler’in vurguladığı gibi disiplin cezası kişinin temel hak ve hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte ise bu cezayı gerektiren fiilin Kanunla düzenlenmesi şarttır. Suç sayılan fiilin kıyas yoluyla

³⁸ Dursun, Hasan, *İdari suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Ankara, 2015, sf,312-315.

genişletilmesi ise Anayasal hakların ihlal edilmesi ile eşdeğerdir³⁹. Ancak “kanunilik ilkesinin” mutlak bir şekilde uygulanması gerektiğinin görüşünderiz. Çünkü disiplin cezalarının bir tanesi memurun temel hak ve hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte olsa da tüm disiplin suçları memurun özlük dosyasına işlenmektedir. 657 sayılı Kanunun 125 maddesinin 2 fıkrası “disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekrüründe bir derece ağır ceza uygulanır” demektedir. Anılan maddeye göre memura en hafif disiplin cezasının verilmesi, daha sonra memurun tekrür halinin uygulanması ile daha ağır cezanın verilmesine neden olabilir. Bu durumda memurun hayatı olumsuz bir şekilde etkilenmiş olduğu için hem disiplin suçları hem disiplin cezaları bakımından “kanunilik ilkesinin” mutlak bir şekilde uygulanması gerektiğinin görüşünderiz. Tekrür haline ilerleyen bölümlerde ayrıntılı şekilde değineceğiz⁴⁰.

6.2. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi hukukun genel ilkelerinden olup, suç sayılan fiil ile verilen cezanın orantılı olmasının anlamına gelmektedir. Kısaca işlenen suç ile cezanın ağırlığı arasında adil dengenin bulunması gerekir. Ölçülülük ilkesi araç ve amaç ilişkisi ile ilgilidir. Bildiğimiz gibi idareye meşru amaçlarına ulaşması için birtakım yetkiler verilmiştir. Şöyle ki idarece istenilen amacın, elde edilmesi için idarenin kullandığı aracın arasında orantılığın bulunup bulunmaması ile ilgilidir⁴¹. Ölçülülük ilkesi, idarenin meşru amaçlarına ulaşması için en hafif derecedeki önlemleri almasını öngörmektedir. Kısaca idare takdir yetkisine sahip olduğu durumlarda, orantılılık unsurunu göz önünde bulundurması gerekir. Özellikle idarenin yetkisini kullanırken bir temel hakkın sınırlandırılması söz konusu ise, idare ölçsüzlükten kaçınmalıdır. Zira “ölçülülük ilkesi” idarenin işlem ve eylemleri ve bireyin temel hak ve özgürlükleri arasında bir denge işlevini yerine getirmektedir. Nitekim “ölçülülük ilkesi” bir taraftan bireyin hak ve özgürlüklerini korumakta, diğer taraftan da idarenin yetkilerini kullanma biçimini etkilemektedir⁴². Gözübüyük ve Tan’ın belirttiği gibi “idareye tanınan takdir yetkisinin

³⁹ Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş Üçüncü Baskı*, Bursa, 2019, sf,789-790.

⁴⁰ Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat, Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku, Yenilenmiş 11 Baskı*, 2019, sf,717.

⁴¹ Metin, Yüksel, Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 2*, 2017, sf,6.

⁴² Erdem Gül, Jülide, Ölçülülük İlkesinin İdarenin takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 62, Sayı 4*, sf,990-994.6545

makul ölçüler içinde kullanılması hukukun genel ilkelerindedir”. Bu ilkeye göre olayın oluş biçimi, ilgilinin kastı, irade dışı etkenlerin bulunup bulunmadığına göz önünde tutmak gerekir⁴³. Disiplin hukuku bağlamında “ölçülülük ilkesi” tek başına değil, alt ilkelerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Zira “ölçülülük ilkesi” üç ana unsurdan veya başka deyişle üç alt ilkelerden oluşmaktadır. Ölçülülük ilkesinin ana unsurlarını: elverişlilik ilkesi, gereklilik ilkesi, orantılılık ilkesi olarak sıralamak mümkün. Disiplin hukuku anlamında ölçülülük ilkesinin ana unsurlarına kısaca değinelim. “Elverişlilik ilkesi”, idarenin tasarrufta bulunması durumunda en elverişli tedbirini seçmesini öngörmektedir. Disiplin hukuku anlamında ise “elverişlilik ilkesi” caydırıcılık işlevini görmekle birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinin düzenini koruma imkanını sağlamaktadır. Disiplin cezalarının uygulanması bakımından ise “elverişlilik ilkesi” suç ağırlık derecesine göre elverişli cezanın uygulanmasını gerçekleştirmektedir. “Gereklilik ilkesi” disiplin hukuku açısından değerlendirildiğinde memurun veya kamu görevlilerinin görevi ile ilgili suç işlemesi durumunda, bu suça idari yaptırımın uygulanmasının gerekliliğini ve zorunluluğunu ifade etmektedir. Kısaca idare, kamu düzeninin sağlanmasında bireylerin temel hak ve özgürlükleri gerekli ölçütler çerçevesinde etkilenmelidir. “Ölçülülük ilkesinin” üçüncü alt ilkesi “orantılılık ilkesidir”. “Orantılılık ilkesini” dar anlamda ölçülülük ilkesi olarak da adlandırılmaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, idarenin tasarrufta bulunması durumunda ilgililere “ölçüsüz yükümlülüklerin” getirilmemesi gerekiyor. Orantılılık ilkesi kamu yararı ve bireyin yararı arasındaki tartım aracıdır⁴⁴.

6.3. Savunma Hakkına Saygı İlkesi

Disiplin hukukunda uygulanan ve demokratik düzenin en temel ilkelerindedir. Savunma hakkı sadece yargı organları önünde değil, disiplin soruşturmalarının da ayrılmaz bir parçasıdır⁴⁵. Nitekim “savunma hakkı ilkesi” yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş bir ilke diyebiliriz. Anayasa Mahkemesi savunma hakkını bir “güvence” olarak kabul etmekle birlikte, 1998/47 kararında savunma hakkının evrensel konumda olduğunu belirtmiştir. Ceza muhakemesinde etkin bir şekilde kullanılan bir haktır.

⁴³ Gözübüyük, Şeref, Turgut, Tan, *İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş* 13 Bası, 2019, sf,851.

⁴⁴ Metin, Yüksel, Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, 2017, sf,12-13.*

⁴⁵ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku, 2019, sf.43-44.*

Disiplin hukuku bakımından “savunma hakkı”, Danıştay kararlarında 1935 yıldan beri yer almaktadır. Danıştay “savunma hakkının” zorunlu tanınması gereken bir hak olarak görmüştür⁴⁶. Nitekim doktrin idare bakımından, ilgiliye görüşünü açıklama imkanı vermesi bir yükümlülük olarak kabul etmektedir. “Savunma hakkı” Ceza muhakemesinde yargı sürecinde kullanılan bir haktır. Disiplin hukukunda ise idari işlemin yapılma sürecinde kullanılan bir hak olup, ilgiliye görüşünü bildirme, bilgi edinme, tanık dinletebilme ve idareyi meşru vasıtalarla etkileme imkanı vermektedir⁴⁷. İlgiliye savunma hakkının kullandırmaması, idari işlemin şekil ve usul bakımından iptal edilmesini gerektirmektedir⁴⁸. Ancak ilgilinin soruşturma sırasında verdiği ifade, savunma olarak kabul edilmemektedir. Zira idare, savunma hakkının ayrıca usulüne göre kullanılması için imkan tanınmalıdır. İlgilinin savunma hakkından vazgeçmesi, ilgiliye isnat edilen suçunu kabul ettiğinin anlamına gelmez. Devlet Memurları Kanununun 130 maddesi, “idare ilgiliye savunmasını yapmak için 7 günden az olmamak üzere süre tanınmalıdır. Savunmasını yapmayan sanık, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır” demektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi sanığın savunma hakkından vazgeçmesi ikrar olarak kabul edilmediğinden, suçluluğuna dosyadaki mevcut belgeler ile karar verilecektir⁴⁹.

6.4. Şüpheden Sanık Yararlanır İlkesi

“Şüpheden sanık yararlanır ilkesi” (In dubio Pro Reo) Ceza hukukunda uygulandığı gibi Disiplin hukukuna da uygulanmaktadır. Bu ilkeye göre memura isnat edilen suçun hiçbir şüpheye mahal bırakmadan işlediği ortaya konulmadan, ilgili suçlu sayılamaz. Bu ilkenin yasal dayanağı olarak Anayasanın 38/4 maddesini gösterebiliriz⁵⁰. “Şüpheden sanık yararlanır ilkesi” suçsuz kişilerin cezalandırılmasını önleyen bir ilkedir. Disiplin hukukunda ise idare, doğrudan disiplin cezasını tesis edemeyeceği için disiplin soruşturması aracılığıyla memurun suç sayılan fiili işleyip işlemediğini araştırmak zorundadır. Keza idare için bu bir yükümlülüktür ve şüpheye yer bırakmayacak şekilde yapılmalıdır. Devlet Memurları Kanununun 129 maddesi idarenin res’en araştırma

⁴⁶ Kurt, Hayrettin, İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, 2014, sf,137-142.

⁴⁷ Çebi Buğdaycı, Melike Özge, İdari Usul ve Dinleme Hakkı, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2016, sf,32-35.

⁴⁸ Kadioğlu, Ali, İdari İşlemin Şekil Unsuru, *Yüksek Lisans Tezi*, 2010, sf,73.

⁴⁹ Karahanoğulları, Onur, *Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri, Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, 1999, sf,68-70.

⁵⁰ Başa, Şafak, *Ceza Yargılaması İlkeleri ve Disiplin Hukuku*, sf,26-29.

yükümlülüğünü vurgulamaktadır. İdare memurun suç sayılan fiili işlediğini kesin olarak ortaya koymaz ise tesis edilen disiplin işlemi sakat olacaktır⁵¹.

6.5. Aynı Fiile Birden Fazla Disiplin Cezası Verilmemesi İlkesi

Daha önce belirttiğimiz gibi Disiplin hukukunun temel ilkeleri yargı içtihatları ve Ceza hukukunun ilkelerinden esinlenerek geliştirilmiştir. Ceza hukukunun cezalara ilişkin olan başlıca ilkelerinden biri “Ne Bis İn İdem” ya da başkaca “Mükerrer ceza yasağı ilkesi”. Mutlak gereklilik olarak görülen bu ilke Disiplin hukuku alanında da uygulanmaktadır. Bu ilke aynı eylemden ve konudan mükerrer ceza verilmemesi anlamına gelmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, söz konusu eylem aynı zamanda hem Disiplin hukukunda hem Ceza hukukunda suç sayılabilir. Bu durumda ilgiliye hem disiplin cezası hem ceza yaptırımını uygulanabilir. Doktrinde bazı görüşlere göre ilgilinin hem ceza yaptırımına hem disiplin cezasına çarptırılması bu ilkeye aykırıdır⁵². Ancak disiplin hukukunda bu ilke mutlak bir şekilde uygulanmamaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, aynı fiilden dolayı aynı kişiye aynı kurum tarafından birden fazla disiplin cezası verilmemesidir. Fakat suç sayılan fiil birden fazla kurumun düzenini bozacak nitelikte ise, her kurum ayrı ayrı disiplin cezasını verebilir. Ayrıca Disiplin hukukunda suç sayılan fiil, Ceza hukukunda da suç niteliğinde ise ilgiliye hem ceza yaptırımının uygulanması disiplin cezasının uygulanmasına engel değildir⁵³.

6.6. Kanunu Bilmemek Mazeret Sayılmaz İlkesi

“Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi” Ceza hukukunun genel ilkelerindedir. Bu ilke disiplin hukuku bağlamında, memurun suç oluşturduğu fiilinin suç olduğunu bilmemesi mazeret olarak kabul edilemeyeceği anlamına gelmektedir. Kamu görevlilerinin kendilerini ilgilendiren kanunların bildiği varsayılmaktadır. Dolayısıyla memur eyleminin suç oluşturduğunu bilmediğini iddia edemez⁵⁴.

6.7. Başvuru Yollarının Gösterilmesi İlkesi

“Başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi” bireyin hak arama özgürlüğünün olmasını ifade eden bir ilkedir. Zira bireyin yargı yoluna başvurabilmesi bir güvencedir. Disiplin

⁵¹ Söyler, Yasin, İdari Usul İlkeleri Açısından Devlet Memurları Disiplin Soruşturması, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2008, sf,86-89.

⁵² Oğurlu, Yücel, *Ceza Mahkemesi kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı*, 2003, sf,103-108.

⁵³ Usman, Yahya, Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2019, sf,60-61.

⁵⁴ Sarıcalar, Ahmet Cahit, Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru, *Yüksek Lisans Tezi*, Afyonkarahisar 2019, sf,51-52.

hukuku bakımından “başvuru yollarının gösterilmesi ilkesi” idarenin, memurlara uyguladığı disiplin cezalarına karşı hangi yargı yoluna gidileceğini açık bir şekilde belirlemek zorunluluğunu ifade etmektedir⁵⁵. Başka bir deyişle “yönetimde açıklık ilkesinin” bir sonucu olarak, idare kararını ilgisine asgari açıklık ve yazılı şekilde bildirim yapmasını gerektirmektedir. Ancak idarenin sadece yazılı bildirim yapması yeterli değildir. İdari işleme karşı müracaat yollarının ve sürelerinin bildirilmesi gerekir. Zira birey idare karşısında kendini koruyabilmek için bu bir zorunluluktur. Unutulmamalıdır ki savunma faaliyeti bir hak arama faaliyetidir⁵⁶.

6.8. İdari İtiraz Üzerine Aleyhe Hüküm Verme Yasağı

“Aleyhe hüküm verme yasağı” Latince “Reformatio in Peius” hukuk devletinin olmazsa olmaz ilkelerindedir. Çünkü bildiğimiz gibi Anayasanın 125 maddesi “idarenin bütün eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” demektedir. “Aleyhe hüküm verme yasağı” bireyin idareye karşı açtığı davalarda “güvence” fonksiyonunu yerine getirmektedir. Zira idare hukukunda, idare üstün konumda olduğunu biliyoruz. Bireyin yargı yoluna tereddütsüz başvurabilmesini “Aleyhe hüküm verme yasağı” ilkesi sağlamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki “Aleyhe hüküm verme yasağı” Ceza hukukuna ve Medeni hukukuna nazaran, İdare hukukunda açıkça düzenlenmiş değildir. Ancak Danıştay’ın kararlarının bu ilke ışığında verildiğini söylemek mümkündür. Nitekim idare hukukunda “Aleyhe hüküm verme yasağı” iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi idari işleme karşı açılan davalarda, dava konusu işleme nazaran aleyhe sonuç doğuracak şekilde karar verilmemesi anlamına gelmektedir. İkincisi taraflardan sadece birinin kanun yoluna başvurması sonucunda alt derece mahkemesinin kararı bozulmuş ise, dosya tekrar kendisine gelen alt derece mahkemesinin ilk karara nazaran aleyhe sonuç doğuracak şekilde karar verememesini ifade etmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, söz konusu ilkenin sadece bireysel davalar için geçerli olduğudur. İdarenin düzenleyici işlemlerine karşı açılan davalarda bu ilke uygulanmamaktadır. Çünkü idarenin düzenleyici işlemleri bireysel sonuç doğurmamaktadır. Disiplin hukuku bağlamında söz konusu ilke, memurların disiplin cezalarına karşı açtıkları iptal davalarında karşımıza çıkmaktadır. “Aleyhe hüküm verme yasağı” ilkesinin anlamı, memura verilen disiplin

⁵⁵ Kurt, Hayrettin, İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, 2014, sf,146.

⁵⁶ Kanlıgöz, Cihan, İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 40, Sayı1, 1988, sf,184-187.

cezasının iptal edilmesi sonucunda daha ağır cezaya karar verilememesidir. Şöyle ki, ilgili disiplin cezasına karşı itiraz mercilerine itirazda bulunabilir. “Aleyhe hüküm verme yasağı” yargı mercilerinin kararlarını ve aynı zamanda itiraz mercilerinin kararlarını da kapsamaktadır. Memur itirazı, itiraz mercileri tarafından kabul edilirse disiplin cezasına ilişkin karar yetkili amir tarafından bir kez gözden geçirilerek disiplin cezasının hafifletilmesine veya kaldırılmasına karar verilecektir. Kısaca memur disiplin cezasına itirazda bulunduğu için daha ağır disiplin cezasına çarptırılmaz⁵⁷.

6.9. Gizlilik İlkesi

Disiplin soruşturmasının asıl ilkelerindendir. “Gizlilik ilkesi” idarenin sırlarını ve delillerin karartılmasını önlemeye hizmet etmektedir. Ancak söz konusu ilke, memur bakımından uygulanması mutlak değildir. Zira 657 sayılı Kanunun 129 maddesine göre “hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, soruşturma evrakını inceleme hakkına sahiptir”. Anılan maddeye göre hakkında memurluktan çıkarma disiplin cezasından başka, disiplin cezalarının isnat edilmesi memura disiplin soruşturma dosyasını inceleme hakkı vermemektedir. Bu durumun “savunma hakkına saygı ilkesine” aykırı olduğunu söyleyebiliriz. Hakkında disiplin soruşturması açılan memurun sağlıklı savunma yapabilmesi için dosyada mevcut olan tüm belge ve bilgelere serbest ulaşabilmesi gerekmektedir⁵⁸. Nitekim hakkında “memurluktan çıkarma” disiplin cezası uygulanacak dışında personelin soruşturma dosyasını inceleme hakkının bulunmadığını belirtmiştik. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunun hükümlerine göre gerçek ve tüzel kişiler kendileriyle ve faaliyet alanlarıyla ilgili olması durumunda bilgi edinme hakkından yararlanabilirler. Ayrıca başvuruda bulunan talep ettiği belge ile ilişkisinin olup olmamasını ispat etme yükümlülüğü yoktur. Memur hakkında açılan disiplin soruşturma dosyasında mevcut olan bilgi ve belgeleri ilgili kurumdan alamaması veya eksik alması durumunda Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna (BEDK) veya yargıya itiraz edebilecektir. Bilgilerin talep edildiği kurum 60 gün içinde olumlu ya da olumsuz cevap vermez ise bilgi edinme talebi reddedilmiş sayılır. Talep isteminde bulunan ilgili, ret kararının tebliğinden BEDK itirazda bulunabilir. BEDK kararını 30 iş günü içerisinde verir. Ancak 4982 sayılı Kanun

⁵⁷ Gündüz, Ebru, İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 2020, sf.333-358.

⁵⁸ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.55-57.

dışında kalan bilgi ve belgeler vardır. Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını veya güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye sokacak, gizli kalması gereken bilgi kaynağının ortaya çıkmasına sebep olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgiler ve belgeler yukarıda anılan Kanunun kapsamı dışındadır⁵⁹.

7. Türkiye’de Disiplin Suç ve Cezaları

7.1. Disiplin Suçları

Disiplin suçunun, memurun hizmete dönük kusurlu fiili olduğunu daha önce ifade etmiştik. Disiplin suçları iç düzen ile ilgili olmakla birlikte belirli sıfatı olan kişilerin işleyebileceği suçlardır⁶⁰. Disiplin suçu sayılan fiiller Devlet Memurları Kanununun 125 maddesinde düzenlenmiştir. Ancak hatırlatmak isteriz ki disiplin suçlarına “kanunilik ilkesi” mutlak bir şekilde uygulanmadığı için disiplin suçları kıyas yoluyla ihdas edile bilmektedir. Disiplin cezasını gerektiren fiillerin tespitinde bazı ölçütler kullanılmaktadır. Bu ölçütleri kısaca özetleyelim. Disiplin cezasını gerektiren fiillerin tespitinde kullanılan ölçütlerden biri “ahlaki yükümlülüğe ilişkin fiiller” olarak tanımlayabiliriz. Bu fiillere örnek olarak DMK’nın 125 maddesinin (f) ve (g) bendini gösterebiliriz. Anılan bentlere göre “amirlerine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak”, “memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak” gibi fiiller disiplin cezalarını gerektirmektedir. Maddeden anlaşıldığı gibi Kanun, idareye disiplin suçunu belirlemekte oldukça geniş yetki tanımlamaktadır. Çünkü “yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerinin” tanımı yapılmamıştır. Ayrıca farklı kurumların görevlileri için “ahlaki yükümlülükler” farklı değerlendirilmektedir. Örnek olarak Emniyet mensupları bakımından genel kadınlarla yaşamak, meslekten ihraç nedeni olabilir. Nitekim Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında “mahremiyet unsurlara dayalı disiplin cezalarına karar verilmesi mahremiyet hakkına aykırı olduğuna” karar vermiştir. Doktrinde, “özel hayat ve disiplin fiilleri arasında bağ kurulmasında ihtiyatlı olmalı” gibi görüşler bulunmaktadır. Bir fiilin kurum dışında işlenmesi, disiplin suçunu oluşturabilmesi için bu fiilin kurum

⁵⁹ Okur, Yaşar, *4982 Sayılı Kanuna Göre Bilgi Edinme Hakkının Niteliği, Kapsamı ve Denetimle İlişkisi, Denetim, Sayı 13*, 2014, sf,44-45.

⁶⁰ Çiftçioğlu Topel, Cengiz, *2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa Göre Hakim ve Savcılar Disiplin Soruşturması, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 13*, sayı 1, 2012, sf,132.

çalışmasını etki etmesi gerekmektedir. Disiplin cezalarını gerektiren fiillerin tespitinde kullanılan bir başka ölçüt ise memurların “ölçülü olma yükümlülüğüdür”. Bu ölçütten anlaşılması gereken memurun tavrında, üslubunda ölçülü olmasıdır. Kısaca memurun ağırbaşlı olma yükümlülüğünden söz edilmektedir. Nitekim Danıştay “ölçülü olma yükümlülüğüne” içtihadi boyut kazandıran kararlarının olduğunu söyleyebiliriz. Son olarak ta memurların “tarafsız olma yükümlülüğü” mevcuttur. Bu yükümlülüğün anlamı ise kamu görevlilerinin görevi ifası süresinde herkese eşit muamele göstermeleridir. Memurlar herhangi bir sebep veya siyasi görüşü nedeniyle belirli kurum lehine davranmamasını gerektirir. Kısaca memur sadece devlete bağlı olmalıdır⁶¹.

7.2. Disiplin Cezaları

Prof. Gözübüyük “Memurların birlikte bulunmasının ve çalışmasının sağlanabilmesi için uygulanan yaptırımlardan biri de disiplin cezalarıdır” olarak disiplin cezasının tanımını yapmaktadır. Nitekim DMK 124 maddesinin 2 fıkrası “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara” verilen cezalar olarak tanımlanmıştır. Gördüğümüz üzere disiplin cezalarının amacı kamu hizmetinin iyi derecede yürütülmesini sağlamak, aynı zaman da memuru görevine bağlamakla iyi yola sevk etmektir. Disiplin cezaları bir taraftan “yapıcı” diğer taraftan ise “bastırıcı” niteliktedir. Zira disiplin cezalarının amacı memur üzerinde korku ve baskı yaratmak değil, eğitici ve uyarma aracı olarak algılanmalıdır⁶². Disiplin cezaları genel hüküm niteliğinde olan Devlet Memurları Kanununun 125 maddesinde “Uyarma; Kınama; Aylıktan kesme; Kademe ilerlemesinin durdurulması; Devlet memurluğundan çıkarma” şeklinde düzenlenmiştir. Nitekim aynı maddenin altıncı fıkrası özel Kanunların disiplin suçlarını ve cezalarına ilişkin hükümlerin saklı olacağını emretmektedir. Özel Kanunların belirlenmesinde ise, DMK 237 maddesinin b fıkrası açıklık getirmektedir. Anılan maddeye göre “23 Temmuz 1965 tarihinden evvel ve sonra yürürlüğe giren teşkilat kanunları...” demektir. Disiplin düzenlemeleri olan

⁶¹ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.71-84.

⁶² Kılınç, Ahmet, *Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları*, https://www.turkhukuk sitesi.com/makale_97.htm , 2004.

özel Kanunların arasında: 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun; 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bugün Öğretmenler için Teşkil Edilecek sağlık ve İctimai Yardım Sandığı ile yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun; 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; 1700 sayılı dahiliye Memurları Kanunu; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu; 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu; yer almaktadır⁶³. Belirli meslek mensuplarına uygulanan ve Özel Kanunlarda düzenlenen disiplin cezaları, genel hüküm niteliğinde olan DMK’da düzenlenen disiplin cezalarından kısmi farkları bulunmaktadır. Örnek olarak akademik personelin tabi olduğu 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 53 maddesinde düzenlenmiştir. Anılan Kanunun 53 maddesi akademik personele uygulanacak disiplin cezalarını aşağıdaki şekilde sıralamıştır: Uyarma; Kınama; Aylıktan veya Ücretten Kesme; Kademe İlerlemesinin Durdurulması veya Birden Fazla Ücretten Kesme; Üniversite Öğretim Mesleğinden Çıkarma; Kamu Görevinden Çıkarma.⁶⁴

Bir diğer özel kanun niteliğinde sayılan 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu. Anılan Kanunun 62 maddesine göre “Hakim ve savcılara; sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca aşağıda yazılan disiplin cezalarından biri verilir” demektedir. 2802 sayılı Kanunda sayılan disiplin cezaları: Uyarma; Aylıktan kesme; Kınama; Kademe ilerlemesini durdurma; Derece yükselmesini durdurma; Yer değiştirme; Meslekten çıkarma; gibidir. Belirtmekte fayda olan husus ise hakim ve savcı adaylarının 2802 sayılı Kanuna tabi olmamasıdır. Hakim ve savcı adaylarının, hakim statüsünün olmadığı sebebiyle 2802 sayılı Kanunun hükümlerine aykırı olmayan genel hüküm niteliğinde olan 657 sayılı DMK hükümleri uygulanır⁶⁵.

Son olarak örnek verebileceğimiz özel kanun ise 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 2017 yılına kadar genel kolluk

⁶³ Kaplan, Gürsel, Özel Kanunlarda Yer Alan Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Gidilebilir mi?, *Bülent TANÖR Armağanı*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2004, sf.322-338.

⁶⁴ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.106-116.

⁶⁵ Çiftçioğlu Topel, Cengiz, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa Göre Hakim ve Savcılar Disiplin Soruşturması, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, sayı 1, 2012, sf,135.

mensuplarına Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü uygulanmıştı. Ancak daha sonra yerel mahkemenin talebi üzerine söz konusu tüzük Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilerek 2017 yılında 682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname yapılmaya başlamıştır. Polislik mesleği diğer kurumlardan farklı olarak daha fazla disiplin icap eden meslektir. Zira polislerin görevleri genel kamu düzenini ve suçların işlenmesini önlemektir. Polislerin de insan olduğunu unutmamak gerekir, dolayısıyla suç işlemleri muhtemeldir. Nitekim Emniyet Genel Müdürlüğünün, Jandarma Genel Komutanlığının ve Sahil Güvenlik Komutanlığının mensuplarına uygulanan disiplin cezaları 682 sayılı KHK'nın 7 maddesinde düzenlenmiştir. Genel kolluk personeline uygulanan disiplin cezalarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz: Uyarma; Kınama; Aylıktan kesme; Kısa süreli kademe ilerlemesinin durdurulması; Uzun süreli kademe ilerlemesinin durdurulması; Meslekten çıkarma; Devlet memurluğundan çıkarma. 682 sayılı KHK'nın incelenmesi sonucunda belirtilmesi gereken hususlardan biri söz konusu KHK'nın “savunma hakkını” düzenlemiş olmasıdır. Ayrıca DMK'da “memuriyetten çıkarma” cezasını gerektiren filler genişletilerek iki hal daha eklenmiştir. Eklenen halleri kısaca özetlersek, biri ülkenin bağımsızlığını, bütünlüğünü ve güvenliğini tehlikeye atmak, bunları yapanlara yardımcı olmak ve ilişki içerisinde olmaktır. İkinci eklenen hal ise işkence yapmaktır. Son olarak ta söz konusu KHK'ya göre kesinleşmiş disiplin cezalarına karşı iptal davasının açılabilmesidir. “Uyarma” ve “kınama” disiplin cezaları da kapsam dışında bırakılmamıştır⁶⁶. Bucaktepe, bazı kamu görevlilerine özel durumlarının nedeniyle kendilerine özgü disiplin hükümlerinin kabul edilmesi gerektiği görüşündedir. Kısaca memurun yaptığı fiil karşılığında öngörülen disiplin cezası var ise, memurun tabi olduğu Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Eğer memurun tabi olduğu Kanununda, memurun yaptığı fiil karşılığında öngörülen disiplin cezası düzenlenmemiş ise 657 sayılı Kanun uygulanır⁶⁷.

7.3. Disiplin Cezalarında Tekerrür

Disiplin hukukunda tekerrür ikiye ayrılmaktadır. “Özel” ve “Genel” tekerrür. Tekerrüre ilişkin hükümler 657 sayılı Kanunun 125 maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre “Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük

⁶⁶ Öztürk, Cemal, Polis Disiplin İşlemleri: Tüzükten Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, sayı 18, 2018, sf.30-35.

⁶⁷ Bucaktepe, Adil, Disiplin makamlarının disiplin cezası verme yetkileri üzerine bir değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C XIX, Sayı. 2, 2015, sf.203.

dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır”. Söz konusu maddeye bakıldığında, tekerrürden söz edilebilmesi için disiplin cezasına konu oluşturacak bir fiilin işlenmesi gerekir. Ayrıca disiplin cezasının uygulanması gerekir. Disiplin soruşturma sürecinde olan bir disiplin cezası tekerrüre konu olamaz. Tekerrür ikiye ayrıldığını söylemiştik. “Özel” tekerrürü kısaca özetlemek gerekirse, disiplin suçu sayılacak aynı fiilin ikinci defa işlenmesi durumunda üçüncü disiplin cezasının uygulanması halinde bir derece ağır ceza verilir. Bir disiplin cezasının tekerrüre konu olabilmesi için, suç sayılan fiillerin aynı mahiyette olması gerekir. Zira DMK 125 maddesinin “disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanır” demektedir. Gördüğümüz gibi “aynı fiil veya hali tekerrüründen” bahsedilmektedir. Bir fiilin tekerrüre konu olabilmesi için anılan madde “özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde” işlenmiş olması şartı konulmuştur. Bir disiplin suçunun özlük dosyasından silinmesine ilişkin hükmü DMK’nın 133 maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddeye göre memur, uyarma ve kınama disiplin cezalarının işlenmesinden 5 sene sonra, diğer disiplin cezaları için 10 sene sonra (devlet memurluğundan çıkarma cezası hariç) atamaya yetkili amire başvurarak disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir.

Eğer memurun geçmiş sicillerinin iyi olması ve başarı belgesi alan memur olması tekerrüre esas alınacak disiplin cezasının hafifletilmesine etki eder mi? Bu soruyu yanıtlamak için, DMK ’nın 125/2 maddesi bakmak gerekir. Madde tekerrüre neden olmuş “bir fiilden veya halden” bahsetmektedir. Kısaca tekerrür suç sayılan bir fiile veya hale ilişkindir. Oysaki memurun önceki sicilinin iyi olması bir hafifletici nedendir. Ancak iyi sicil bir kişiye(faile) ilişkin nedendir. Dolayısıyla faile ilişkin neden tekerrürde göz önünde bulundurulmamaktadır. Hafifletici nedenin olması durumunda bir derece hafif olan disiplin cezası uygulanır, ancak fiile karşılık disiplin cezası verilmektedir. Sonuç olarak tekerrürde ceza değişmemektedir, sadece bir derece ağır cezası verilmektedir. “Genel” tekerrürden söz edebilmek için ayrı fiil ve hallerin sebep olduğu aynı disiplin cezalarının tekerrürün oluşması gerekir. Daha ayrıntılı anlatmak gerekirse “özel” tekerrür aynı mahiyette olan fiil veya hallere ilişkindir. “Genel” tekerrür ise aynı disiplin cezalarına ilişkindir. “Genel” tekerrürün gerçekleşmiş olması için farklı fiillerin sebep olduğu aynı disiplin cezalarının verilmiş ve uygulanmış olması gerekir. Burada

önemli husus verilen disiplin cezasının uygulanmış olması. Zira yukarıda belirttiğimiz gibi hafifletici nedenin mevcut olması durumunda, verilen ceza daha ağır olsa da uygulanan ceza daha hafif olabilir. Bu cezanın genel tekerrüre konu olabilmesi için sadece verilmiş olması yetmez, uygulanması gerekir. Aksi takdirde verilmiş ancak uygulanmamış bir disiplin cezası genel tekerrüre konu olamaz. Örnek olarak memurun farklı fiillerinin sebep olduğu iki kez uyarma cezasının uygulanması durumunda, üçüncü uygulanacak disiplin cezası bir derece ağır olacaktır. Sonuç olarak memurun belirtilen süre içinde disiplin suçlarını işlemesi ve disiplin cezalarına çarptırılması, nihayetinde cezanın mütemadiyen artması nedeniyle memurluğuna son verilinceye kadar gidebilir⁶⁸. Devlet Memurları Kanunu 50 fazla suç sayılan filleri düzenlemektedir. Disiplin suçları alanında kanunilik ilkesinin geçerliliğinin bir istisnası var mı sorusuna Anayasanın 13 maddesine göre “Temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlanmasının Kanunla yapılabileceğine emreder. Kanunda, sadece yasama organı tarafından çıkartılabilir. İdare tarafından yasama faaliyeti yapılamaz” demektedir. Yukarıda disiplin cezalarına bakıldığında sadece bir tane disiplin cezası kişinin temel hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. “Devlet Memurluğundan çıkarma” disiplin cezasıdır. Kemal Gözlerin görüşüne göre Devlet Memurları Kanununun da bu cezayı gerektiren suç sayılan fiilin düzenlenmesi gerekmektedir. Çünkü yazara göre, aksi Anayasanın 13. maddesine aykırı olacaktır. Anayasanın 70 maddesi “Memurluğa girme” bir temel hak olarak belirlenmiştir. Kanaatimize göre K.Gözer’in görüşü doğrudur. Çünkü disiplin cezası kişinin temel hak ve hürriyetini kısıtlayıcı nitelikte ise bu cezayı gerektiren fiilin Kanunla düzenlenmesi şarttır. Suç sayılan fiilin kıyas yoluyla genişletilmesi ise Anayasal hakların ihlal edilmesi ile eşdeğerdir⁶⁹.

8. Türkiye’de Disiplin Soruşturmalarında İdari Usul ve Disiplin Cezasını Vermeye Yetkili Makamlar

Bildiğimiz gibi disiplin cezaları bir kurumun iç düzenini sağlamak için uygulanmaktadır. 657 sayılı Kanununun 128 maddesine ve Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 19 maddesine göre “disiplin amirleri, doğrudan

⁶⁸ Uz, Abdullah, Disiplin Hukukunda Tekerrür ve Tekerrüre bağlanan Hukuki Sonuçlar Üzerine Farklı Bir Yaklaşım, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, Basım Yılı 2014, sf,73-106.

⁶⁹ Gözler, Kemal, *İdare hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş Üçüncü Baskı*, Bursa, 2019, sf.789-790.

disiplin cezasını veremeyeceklerini” emretmektedir⁷⁰. Ancak disiplin cezasının uygulanabilmesi için suç sayılan fiilin işlendiği hakkında bir şekilde öğrenilmelidir. Disiplin suçunu oluşturacak fiilin işlendiğini teftiş, inceleme sırasında, ihbar, yetkili amirin bizzat disiplin suçunu tespit etmesi yolu ile öğrenilebilir. İhbar ve şikayetin ilgili makama dilekçe ile yapılması gerekir. Dilekçede şikayetçi olan kişinin adı, imzası, ikametgahı belirtilmelidir. Ancak belirtmek gerekir ki, ihbar ve şikayet başvurusu üzerine her zaman disiplin soruşturmasının açılmasını gerektirmez. Eğer suç sayılan fiil idare dışında işlenmişse ihbar ve şikayete dair belgeler ilgili idareye gönderilmek suretiyle disiplin soruşturması açılabilir. Disiplin soruşturmalarının yürütülmesinin bir usulü vardır.

Soruşturma, “soruşturma emrinin” verilmesiyle başlamakla birlikte konu ile ilgili belgeler soruşturma emrine eklenmelidir⁷¹. Soruşturmayı yapan yetkili amir, hakkında soruşturma yapılacak kişinin daha üst düzeyde görev ve unvana sahip olmalıdır. Disiplin amirleri, disiplin soruşturmasını bir soruşturmacı atayarak veya usulüne uygun bir şekilde doğrudan kendisi de yapabilir⁷².

Nitekim DMK'nın 127 maddesi disiplin soruşturmasının hangi süreler içinde başlamasını düzenlemiştir. Anılan maddeye göre “Disiplin suç niteliğindeki fiil ve halleri işleyenler hakkında fiil ve hallerin işlendiğinin soruşturmaya yetkili amirlerce öğrenildiği tarihten itibaren;

- a) Uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içinde disiplin soruşturmasına;
- b) Memurluktan çıkarma cezasında altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar” demektedir. Ancak burada belirtilen süreler “soruşturma zamanaşımıdır”.

Kısaca belirtilen süreler içinde soruşturma başlanmadığı takdirde disiplin cezasını verme yetkisi zamanaşımına uğramaktadır. Aynı maddenin 2. fıkrası ise “Disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren nihayet iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde disiplin cezası verme yetkisi zaman aşımına uğrar”.

⁷⁰ Bucaktepe, Adil, Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C XIX, Sayı. 2, 2015, sf.203.

⁷¹ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.171-199.

⁷² Gözler, Kemal, *İdare hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş Üçüncü Baskı*, Bursa, 2019, sf.795-800.

Gördüğümüz gibi anılan fıkrada belirtilen zamanaşımı “disiplin cezasını verme zaman aşımıdır”.

Soruşturmanın başlatılmasıyla suçu teşkil eden olay hakkında soruşturmayı yapabilecek yetkili amir tarafından delillerin toplanması gerekmektedir. Deliller soruşturmanın konu hakkında isabetli karar verilmesi için kullanılan araçlardır. Soruşturmayı yapmaya yetkili amir delillerin karartılmasını önleyecek tedbirleri, var ise tanıkları dinlemelidir. Şikâyet üzerine açılan disiplin soruşturmalarında dilekçe sahibin imzasının ilgili kişiye ait olup olmadığının tespiti yapılmalıdır. Ancak belirlenmesi gereken önemli hususlardan biri delillerin hukuka aykırı elde edilmemiş olmaları gereklidir. Özel hayatın korunmasını ve insan haysiyetinin korunması ilkelerine aykırı olarak elde edilmiş deliller hukuka aykırı sayılacaktır. Hatırlatmak isteriz ki disiplin soruşturması ceza soruşturması ve kovuşturmasından bağımsız olduğundan, ceza yargılamasında kullanılmayan deliller disiplin soruşturmasında delil olarak kullanılabilir. Nitekim Danıştay’ın İDDGK 21.04.2011 tarih ve E.2010/1391, K.2011/273 sayılı kararında dava konusu olayda ilgilinin gizli kameranın aracılığıyla rüşvet almasının saptanması sonucunda Ağır Ceza Mahkemesince delil yetersizliğinden beraat etmiştir ve disiplin soruşturması sonucunda verilen “memurluktan çıkarma” disiplin cezasına karşı iptal davası açmıştır. Açılan iptal davada ilk derece mahkemesi “ceza yargılaması yönünden delil yetersizliği, disiplin soruşturması sonucunda memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunma eylemini ortadan kaldırmadığını belirtmiştir” ve iptal davasının reddine karar vermiştir. İdare Dava Daireleri Kuruluda bu kararın onanmasına kararı, kanaatimizce İdari Dava Daireleri Kurulunun kararı yerindedir. Zira disiplin cezası disiplin suçunu teşkil eden fiile karşılık olarak verilmektedir. Söz konusu olayda ise memurun disiplinsizliği ortadadır, “memurluktan çıkarma” disiplin cezasının iptalini gerektirecek karar hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Disiplin soruşturmasının son safhası olan “karar verme safhasıdır”⁷³.

Disiplin cezasını vermeye hangi makam yetkilidir sorusunu cevaplamak için 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 126 maddesi düzenlemektedir. Anılan maddeye göre “Uyarma, kınama ve aylıktan kesme disiplin cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin

⁷³ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.171-199.

kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir” demektedir. 657 sayılı Kanunun 126 maddesine bakıldığında disiplin cezalarını vermeye yetkili makam olarak atamaya yetkili amirleri, Valileri, Disiplin Kurullarını ve Yüksek Disiplin Kurullarını belirtebiliriz. Nitekim aynı maddeye göre Disiplin Kurulunun ve Yüksek Disiplin Kurulunun yeni bir ceza tayin etme yetkisi yoktur. Kısaca Disiplin Kurulu ve Yüksek Disiplin Kurulu cezayı kabul edebilir veya reddedebilir. Eğer Disiplin Kurulunun kararı cezayı reddetme yönündeysen, atamaya yetkili amir on beş içinde yeni bir disiplin cezası verebilir⁷⁴. Disiplin Kurulları kararlarının nitelikleri bakımından eski Danıştay’ın içtihadına göre yargı kararları niteliğinde sayılıyordu. Günümüzde disiplin cezası niteliği açısından başka idari işlemlerden farklı olsa da disiplin cezası işlemi sıkı şekil şartına bağlandığından disiplin cezasının bir idari işlemle ortadan kaldırılması mümkün değildir. Disiplin cezası ancak yargı kararı ile iptal edilebilir⁷⁵. Disiplin cezasını vermeye yetkili makamın yetkilerine gelince, bildiğimiz gibi kurumun disiplin yetkisi bulunmaktadır. Fakat bu yetki idareye sınırlı bir şekilde verilmiştir. Ayrıca disiplin yetkisi amirin bağlı yetkisidir ve devredilemez. Aynı zamanda idare, disiplin cezasını belirli süre içinde vermek zorundadır. Disiplin kurulu soruşturma dosyasını aldığı tarihten itibaren otuz gün içinde karara bağlar. “Memurluktan çıkarma cezasına” ilişkin dosyaların karara bağlanma süresi ise dosyanın Yüksek Disiplin Kuruluna tevdiinden azami altı ay içinde karara bağlanır⁷⁶. İdare belirlenen sürede disiplin cezasını vermez ise, bu disiplin cezasının sonradan verilmesi mümkün değildir. Bu süreleri daha önce belirtmiştik⁷⁷.

9. Türkiye’de Disiplin Cezalarına Karşı İdari Ve Yargısal Başvuru Yolları

Bildiğimiz gibi idare, hukuka aykırı idari işlemlerini tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırabilmektedir. Disiplin cezası da bir idari işlem olduğundan bu idari işlemin geri alınması mümkün mü? Sorusunu yanıtlamakta fayda var. Disiplin cezaları idarenin

⁷⁴ Bucaktepe, Adil, Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C XIX, Sayı. 2, 2015, sf.203.*

⁷⁵ Gözübüyük, Şeref, Turgut, Tan, *İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Güncellenmiş* 13 Bası, 2019, sf, 856.

⁷⁶ Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku, 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliğine Öre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş* 6.Bası, sf,949.

⁷⁷ Bucaktepe, Adil, Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C XIX, Sayı. 2, 2015, sf.203.*

diğer idari işlemlerinden nitelik gereği farklı olduklarını söylemiştik. Zira disiplin cezalarının uygulanması ilgili kişiye olumsuz etki etmektedir. Ancak Danıştay'ın kararlarında belirttiği gibi disiplin cezaları idare için kesin ve bağlayıcı nitelikte olduklarından geri alınması mümkün değildir. Disiplin cezalarını yargı kararlarıyla ortadan kaldırılması mümkündür. Bazı görüşlere göre Danıştay'ın bu yöndeki kararları isabetsizdir, çünkü idare hukuka aykırı idari işlemlerini geri alabildiği gibi hukuka aykırı olan disiplin cezalarını da geri alabilmelidir. Memurun yargıya başvurmadığı veya başvurmak istemediği sebebiyle disiplin cezasına katlanması hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Ayrıca hatırlatmak isteriz ki, disiplin cezasının amacı kamu düzenini sağlamak, hukuka aykırı verilen disiplin cezaları ise kişinin haklarını ihlal etmektedir⁷⁸. Nitekim Yasa koyucu disiplin cezaları için idari başvuru yolunu öngörmüştür. 657 sayılı Kanununun 125 maddesinde “Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebilir”. Maddeden de anlaşıldığı üzere yukarıda belirtilen şekilde disiplin yaptırım kararlarına karşı itiraz edilebilir. İtiraz süresi yedi gün olarak öngörülmüştür. İtirazın kabulü halinde disiplin yaptırımı kaldırılabilir veya daha hafif bir yaptırımın uygulanmasına karar verilebilir. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir ve bu kararlara karşı yargı yoluna başvurulabilir. 2010 Anayasa 129 maddesinin değişikliğinden önce “uyarma ve kınama disiplin cezalarıyla ilgili olanlar hariç, yargı denetimi dışı bırakılamaz” ibaresi 2010 anayasa değişikliğinden sonra “disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz” ibaresine yer verilmiştir. Anılan madde uyarınca uyarma ve kınama disiplin cezaları için de yargı yolunun açık olduğu öngörülmüştür. Ancak “memurluktan çıkarma” disiplin cezası için itiraz yolu öngörülmemiştir. Aynı zamanda da İYUK'ın 11. maddesi uyarınca memurun itiraz etmesine engel bir hal bulunmamaktadır. “Memurluktan çıkarma” disiplin cezası verilen ilgilinin “görevli bulunduğu yer idare mahkemesine” başvurabilir. Sonuç olarak uyarma, kınama ve aylıktan kesme disiplin cezalarına kanunda belirtilen şekilde itiraz edilebilir. İtiraz reddedilirse ilgili yargı yoluna gidebilir. Memur yukarıda sayılan disiplin cezalarına karşı itiraz etmeden de yargı yoluna gidebilir⁷⁹.

⁷⁸ Gündüz, F.Ebru, Disiplin Cezalarının Geri Alınması, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, 2016, sf.411-423.

⁷⁹ Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.213-216.

10. Rusya Federasyon’unda ve Türkiye’de Memurların Disiplin Sorumluluğunun Karşılaştırılması

Türkiye ile Rusya’nın memurlarının disiplin sorumluluğunu karşılaştırdığımızda, genel olarak her iki ülkede de memurların disiplin sorumluluğunu düzenleyen hükümler benzemektedir. Fakat farklılıkların olması kaçınılmazdır. Hem Türkiye’de hem Rusya’da disiplin suçu memurun görevi ile ilgili kusurlu fiili olarak kabul edilmektedir. Disiplin cezası ise bu fiil için öngörülen yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk farklardan biri memurların disiplin sorumluluğunun hukuk kaynağı bakımından bulunan farklardır. Nitekim Rusya Federasyon’unun İş Kanununun 11 maddesine ve 79 sayılı “Kamu hizmeti Hakkında Federal Kanunun” 73. maddesine göre kamu görevlilerine tabi oldukları Kanununda boşluk bulunması halinde İş Kanunu uygulanmaktadır. Bu hüküm polis ve belediyede istihdam edilen kamu görevlilerine uygulanmaz. Her iki söz konusu ülkeler için farklı meslek mensupları için “özel” kanunlar öngörülmüştür. Örneklerini daha önceki bölümlerde vermiştik. Türkiye’de ise memurlara İş kanunun uygulanması mümkün değildir. Kamu görevlileri için öngörülmüş “özel” kanunlar ve genel hüküm niteliğinde olan 657 sayılı kanun uygulanmaktadır. Disiplin hukukuna uygulanan ilkeler bakımından her iki ülke içinde “kanunilik ilkesinin” mutlak bir şekilde uygulanmadığını söyleyebiliriz. Söz konusu ilke disiplin cezaları bakımından uygulanmaktadır. Türkiye’de Yasa koyucu disiplin suçu sayılacak esasları belirterek idareye disiplin suçunu kıyas yoluyla genişletmesini öngörmüştür. Rusya’da ise Yasa koyucu sadece “memurluktan çıkarma” disiplin cezasını gerektirecek disiplin suçlarını düzenlemiştir. Dolayısıyla Rusya’da “amirin” yetkileri daha geniş tutulmaktadır. Her iki ülke içinde memurun savunması olmaksızın disiplin cezası verilememektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, Rusya’da bu kavram savunma olarak değil memurun disiplin suçunu işlediğine dair “izahat, açıklama” vermesi denilmektedir. Memurun “izahatı” alınmadan disiplin cezası verilemez. Her iki ülkede de disiplin cezasını vermeye yetkili makam olarak “atamaya yetkili amirin” olduğunu söyleyebilir. Yukarıda belirttiğimiz gibi Rusya’da disiplin soruşturmasını açılma kararı yöneticinin takdir yetkisine bırakılmıştır. Her iki ülkede de disiplin soruşturmasını “amir” doğrudan doğruya yapabilmektedir. Adil Bucaktepe’nin belirttiği gibi “bu düzenlemenin memurların aleyhine olduğuna kuşku yoktur”. Kanaatimize göre yazarın görüşü isabetlidir. Zira yukarıda gördüğümüz gibi disiplin cezasını vermeye tek yetkili makam nerede ise

kurumun amiridir. Yazarın vurguladığı gibi tek kişinin yanlış veya yanlı karar verebilme ihtimali daha yüksektir. Disiplin cezalarının verilme amacı, memuru cezalandırmak için değildir. Memuru görevi ile ilgili kusurlu fiilinin olduğundan haberdar etmektir. “Disiplin” sözcüğünün anlamı öğretmek, terbiye etmektir.

Disiplin soruşturması bakımından da belirgin farkların olmadığı kanısına vardık. Disiplin soruşturma safhalarını önceki bölümlerde inceledik. Disiplin yaptırımları bakımından Rusya’da uyarma ve kınama cezaları sözlü yapılabilmektedir. Türkiye’de ise disiplin cezaları memurun özlük dosyasına işlenmektedir. Disiplin cezalarının sicilden silinmesi bakımından farklar bulunmaktadır. Bildiğimiz gibi Türkiye için uyarma ve kınama disiplin cezasının işlenmesinden sonra 5 sene, diğer disiplin cezaları için (memurluktan çıkarma disiplin cezası hariç) 10 sene sonra memurun isteği üzerine özlük dosyasından silinebilir. Rusya’da ise disiplin cezasının uygulanmasından 1 yıl sonra memurun yazılı veya amirin takdirine bağlı olarak disiplin cezası silinebilir. Gördüğümüz üzere Rusya’da Yasa koyucu disiplin cezalarının silinmesi için özel şartlar aramamaktadır. Örnek olarak Fransız hukukunda disiplin cezalarının işlenmesinden sonra üç sene sonra otomatik ve memurluktan çıkarma disiplin cezası için ise memurun isteği üzerine 10 sene sonra memurun özlük dosyasından silinebilir. Ancak memurluktan çıkarma disiplin cezasının silinmesi talebi her bireysel başvuru olarak değerlendirilmektedir. Memurun bu süreçte disiplin cezasının işlenip işlenmediğine bakılmaktadır. Rusya’da ise 1 sene sonra otomatik disiplin cezalarının sicilden silinmesini, bilim insanları kanun düzenlemesinin “zayıf” olduğu ile açıklamaktadırlar. Hem Rusya’da hem Türkiye’de “Devlet Memurluğundan çıkarma” disiplin cezası hariç, disiplin cezaları memurun hukuki durumunda değişiklik yapmamaktadır. Her iki ülke için disiplin cezalarına karşı itiraz edilebilir ve yargıya başvurulabilir. Rusya’da ilk 3 disiplin cezası “manevi” bakımdan cezalandırmak için kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu üç disiplin cezasına itiraz eden memurların sayısı oldukça azdır. Disiplin cezalarının uygulanması zamanaşımı bakımından her iki ülkede fark bulunmamaktadır. Uyarma ve kınama cezalarının işlendiği tarihten bir ay içinde soruşturma, diğer disiplin cezaları için altı ay içinde disiplin kovuşturması yapılmalıdır. Disiplin suçunun işlendiği tarihinden nihayetinde iki sene içinde disiplin cezası verilmemişse, disiplin cezası zamanaşımına uğramaktadır. Kısaca her iki ülkenin memurlarının disiplin sorumluluğunu karşılaştırdığımız zaman, Türkiye’de hükümlerin daha sistematik

şekilde düzenlenmiş olduğu kanısına vardık. Fakat Türkiye’de disiplin soruşturması yürüten ve disiplin cezasını veren makamın aynı kişi olması kanımızca doğru değil. Disiplin soruşturmasının sadece soruşturmacı veya tarafsız kurul tarafından yürütülmesi gerekir ki bunun da yasal dayanağı olmalıdır. Rusya’da disiplin cezalarını gerektiren fiillerin düzenlenmemiş olmasının yanında, disiplin cezalarının uygulanmasının prosedürü ilgili Kanunda düzenlenmediği için İş Kanununa göre uygulanmaktadır. Bazı yazarlara göre, disiplin suçu sayılacak fiiller kamu görevlisinin idari hizmet sözleşmesinde belirlenmiştir. Keza iş yönetmeliğinde de disiplin suçu sayılacak fiiller belirlenmiştir. Fakat bu görüşler eleştirilere maruz kalmaktadır. Kanımızca disiplin suçu sayılacak fiillerin ve disiplin cezalarının ayrı ayrı Kanunlarda düzenlenmesi en azından karmaşaya yol açmaktadır. Bizde yukarıda anılan yazarların, memurlara uygulanan disiplin cezalarının tek Kanunda düzenlenmesi gerektiği görüşlerine katılıyoruz. Çünkü Kanun koyucu disiplin cezalarını düzenlemiş, fakat hangi fiillerin disiplin suçu olarak sayılacağını düzenlememiş. Zaten memurlara İş Kanunun da düzenlenen disiplin cezaları uygulanabilmektedir. Kanun koyucunun “Kamu Hizmeti Hakkında Federal Kanununun” eksik bir şekilde düzenlenmiş olduğu açık ortadadır. Sonuç olarak ta her iki ülkede Yasa koyucunun, Türkiye’de disiplin suçlarının kıyas yoluyla ihdas edilmesi, Rusya’da ise disiplin suçu sayılacak esaslarının düzenlenmediği ve amirin geniş yetkilerinin bulunması memurların haklarının zedeleyeceği muhtemeldir.

11. Sonuç

Yukarıda yazılanları özetlemek gerekirse her iki ülkede de memurların görevi ile ilgili kusurlu fiili disiplin sorumluluğu doğurmaktadır. Her iki ülkenin de Roma-Germen hukuk sistemine yatkın olmasına rağmen, Rusya’da memurlara mevzuatta bulunan boşluklar nedeniyle özel hukuk hükümleri uygulanabilmektedir. Nedenini ise daha önce açıklamıştık, bizde Rus hukuk literatüründe memurların sadece idare hukukuna tabi olması gerektiği çoğunluk görüşüne katılmaktayız. Zira kanun koyucu bir taraftan belirli meslek mensupları için özel kanunlar düzenlemiş olsa da diğer yandan memurlara İş Kanunun uygulanması karmaşaya yol açmaktadır. Ayrıca Rusya’da Kanun koyucu belediyede görevli olan kamu görevlileri ve polislerin İş Kanunun uygulanması konusunda bir istisna olarak belirlense de uygulama farklılıklar göstermektedir. Disiplin cezasını vermeye yetkili makamın geniş yetkilerin bulunması her iki ülkede de eleştirilmektedir. Zira her ne kadar “uyarma”, “kınama” gibi disiplin cezalarının manevi

etkilerinden söz edilse de sonuç olarak memurun sicilinde olumsuz bir etki bırakılmaktadır. Rusya’da anılan disiplin cezaları sözlü şekilde verilebildikleri için, bu disiplin cezalarına karşı yargıya çok nadir başvurulmaktadır. Sonuç olarak her iki ülkede de mevzuatta bulunan eksikliklerin giderilmesi şarttır. Çünkü kanunda boşlukların olması en azından hükümler arası çelişki yaratmaktadır ve bazı durumlarda adaletin yerini bulmasını engellemektedir.

Kaynakça

- Abramov, İ.A, On The Issue of Legal Regulation of Disciplinary Responsibility of Civil Servants, *Journal of Humanities Social and Economic Sciences*, 2015, sf,145-146.
- Adamenko, E.A, Disciplinary Responsibility of Civil Servants, *Master’s Thesis*, Chelyabinsk, 2017, sf,17.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Anayasal esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, sf,6-7.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Sezginer, Murat, Kaya, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Yenilenmiş 11 Baskı, 2019, sf,717.
- Atay, Ender Ethem, *İdare Hukuku, 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliğine göre Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş* 6.Bası, sf,949.
- Başa, Şafak, *Ceza Yargılaması İlkeleri ve Disiplin Hukuku*, sf,26-29.
- Boz, Selman Sacit, Memur Disiplin Hukukuna Hakim Olan temel İlkeler, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 2, 2017, sf,17-18.
- Bucaktepe, Adil, Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C XIX, Sayı. 2, 2015, sf.203.
- Buyanova, M.O, Problems Industry by The Disciplinary Liability of Certain Categories of Workers, *Journal of Social and Political Sciences*, 4/2015, sf,158.
- Çebi Buğdaycı, Melike Özge, İdari Usul ve Dinleme Hakkı, *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2016, sf,32-35.

- Channov,S.E, Disiplinary and Administrative Liability of Federal and Municipal Employees: Issues of Efficiency, *Journal of Russian Law*, vol 2, 2018, sf,62.
- Çiftçioğlu Topel, Cengiz, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa Göre Hakim ve Savcıların Disiplin Soruşturması, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 13, sayı 1, 2012, sf,135.
- Dobrobaba, M.B, Principles of Disiplinary Responsibility of State Civil Servants: Constitutional Bases and Problems of Their Implementation, *Legal Leningrad Journal*, 2015, sf,131-144.
- Dursun, Hasan, *İdari suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, Ankara, 2015, sf,312-315.
- Erdem Gül, Jülide, Ölçülülük İlkesinin İdarenin takdir Yetkisinin Kullanımındaki Yeri, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 62, Sayı 4, sf,990-994.6545
- Gözler, Kemal, *İdare Hukuku Gürsel Kaplanın Katkılarıyla Güncellenmiş Üçüncü Baskı*, Bursa, 2019, sf.772-789.
- Gözübüyük, Şeref, Turgut, Tan, *İdare Hukuku, Cilt I, Genel Esaslar, Güncelleştirilmiş 13 Bası*, 2019, sf,850.
- Gündüz, Ebru, İdari Yargılama Hukukunda Aleyhe Hüküm Verme ve Aleyhe Bozma Yasağı, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 24, Sayı 2, 2020, sf,333-358.
- Gündüz, F.Ebru, Disiplin Cezalarının Geri Alınması, *Gazi Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 1, 2016, sf,411-423.
- Kadioğlu, Ali, İdari işlemin Şekil Unsuru, *Yüksek Lisans Tezi*, 2010, sf,73.
- Kandrina,N.A, Disiplinary and Administrative Liability of State Civil Agents: Problems of Definition of the Legal Nature, *O.E. Kutafin University References "Vestnik" 2/2014*, sf,145.
- Kanlıgöz, Cihan, İdari İşlemlerde Yazılı Bildirim, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 40, Sayı1, 1988, sf,184-187.
- Kaplan, Gürsel, Özel Kanunlarda Yer Alan Uyarma ve Kınama Cezalarına Karşı Yargı Yoluna Gidilebilir mi?, *Bülent TANÖR Armağanı*, Legal Yayıncılık, İstanbul 2004, sf.322-338.
- Kaplunov, A.İ, *Administrative Procedure Law*, 2017, <https://be5.biz/pravo/a036/9/.html>

- Karahanoğulları, Onur, Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 8, Sayı 3, 1999, sf,68-70.
- Kılınç, Ahmet, *Devlet Memurları Kanununda Düzenlenen Disiplin Suç ve Cezaları*, https://www.turkhukuksitesi.com/makale_97.htm, 2004.
- Kurt, Hayrettin, İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, 2014, sf,146.
- Leschina, E.L, Disciplinary Obligations Under the Administrative Law: Concept, Features, Structure, *Journal “Vestnik Nijegorskogo Universiteta Im. N.İ. Lobachevskogo” vol 1*, 2018, sf,87-94.
- Malykhina, T.A, On The Principles of Disciplinary Proceedings Conducted in the Bodies of Internal Affairs, *Journal of Economics and Law*, issue 4, sf,120-121.
- Metin, Yüksel, Temel Hakların Sınırlandırılması ve Ölçülülük: Ölçülülük İlkesi Evrensel Bir Anayasal İlke midir?, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 2017, sf,6.
- Mihiyeva, İ.S, Disciplinary Responsibility of Civil Servants, *Undergraduate Thesis*, Tomsk 2017, sf,15-21.
- Mukaseeva, N.N, Orgina, G.V, Current Problems of Administrative and Disciplinary Responsibility of Public Employees, *Journal Law Sciences*, vol 5, 2019, Middle Volga Institute, sf,83-85.
- Nosova, Yu. B, Ratio of Administrative and Labor Law Aspects of Disciplinary Responsibility in the Legal Regulation System, *Voronezh State University References “Vestnik”*, vol 2, issue 2, sf179-183.
- Obydenova, O.S, Disciplinary Responsibility of State Civil Servants as A Legal Responsibility, *Master’s Thesis*, Tomsk State University, 2016, sf,49-81.
- Odyakmaz, Zehra, Kaymak, Ümit, Ercan, İsmail, *İdare Hukuku*, 15 Baskı, 2012, sf,462.
- Oğurlu, Yücel, *Ceza Mahkemesi kararının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu “Ne Bis İn İdem” Kuralı*, 2003, sf,103-108.
- Okur, Yaşar, 4982 Sayılı Kanuna Göre Bilgi Edinme Hakkının Niteliği, Kapsamı ve Denetimle ilişkisi, *Denetim*, Sayı 13, 2014, sf,44-45.
- Öztürk, Cemal, Polis Disiplin İşlemleri: Tüzükten Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, sayı 18, 2018, sf,30-35.

- Pisarenko, E.S, Civil Servant's Disciplinary Responsibility in the Russian Federation, *International Journal of Humanities and Natural Sciences*, vol 1, part 7, 2016, sf.17-19
- Ponamarova, T.L, On The Stages of Disciplinary Proceeding, *Journal "Vestnik" of the South Ural State University*, 2009, sf,108-109.
- Sancakdar, Oğuz, Altınok Çalışkan, Elif, Seyhan, Serkan, Dursun, Gizem, Yağcı, Pınar, *Disiplin Hukuku*, 2019, sf.55-57.
- Sarıcalar, Ahmet Cahit, Disiplin İşlemlerinde Amaç Unsuru, *Yüksek Lisans Tezi*, Afyonkarahisar 2019, sf,51-52.
- Söyler, Yasin, İdari Usul İlkeleri Açısından Devlet Memurları Disiplin soruşturması, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2008, sf,86-89.
- Tan, Turgut, *İdare Hukuku, Güncelleştirilmiş 4 Bası*, 2015, sf,532.
- Turinay, Faruk, *Suçta ve Cezada Kanunilik İlkesinin Anayasal Temelleri*, 1 Baskı, 2013, sf,17.
- Usman, Yahya, Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda İdari Usul İlkeleri, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara 2019, sf,60-61.
- Uz, Abdullah, Disiplin Hukukunda Tekerrür ve Tekerrüre bağlanan Hukuki Sonuçlar Üzerine Farklı Bir Yaklaşım, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, Basım Yılı 2014, sf,73-106.