



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE SÖZLEŞMELİ
PERSONELİN DİSİPLİN HUKUKU: TCDD ÖRNEĞİ**

Oğuz DOĞAN

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Yusuf PUSTU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

KASIM - 2019

ankara

HBM

**KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE SÖZLEŞMELİ
PERSONELİN DİSİPLİN HUKUKU: TCDD ÖRNEĞİ**

Oğuz DOĞAN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
AMME İDARESİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

KASIM 2019

Oğuz DOĞAN tarafından hazırlanan “KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE SÖZLEŞMELİ PERSONELİN DİSİPLİN HUKUKU: TCDD ÖRNEĞİ” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Başkan : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Üye : Doç. Dr. Tekin AVANER

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Tez Savunma Tarihi: 07.11.2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

.....
Prof. Dr. Figen ZAİF
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.


Oğuz DOĞAN

07.11.2019

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personelin Disiplin Hukuku: Tcdd Örneği
(Yüksek Lisans Tezi)

Oğuz DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Kasım 2019

ÖZET

Disiplin bir iş örgütünün amaçlarına ulaşabilmesi için en önemli etkenlerden biridir. Disipline aykırı davranışlar için önceden belirlenmiş cezalar uygulanmaktadır. Kamu personelinin kamu hizmetini aksatıcı davranışları suç olarak kabul edilmekte ve bunlara karşılık disiplin cezası verilmektedir. Kamu personelinin disiplin hukuku memur statüsü temelinde belirlenmiş ve uygulanmıştır. Memurluk Türk kamu personel sisteminin temelidir ancak; kamu personelinin istihdam şekli son otuz yıllık süreçte değişime uğramıştır. Özellikle KİT'lerde memur istihdamından vazgeçilmesi sebebiyle ortaya çıkan sözleşmeli personel, statüsü tartışmalı ve bünyesinde sorunları barındıran bir istihdam şeklidir. Bu personel statü açısından memurdan ayrıştırılmasına rağmen disiplin açısından memurla aynı yaptırımlara tabi tutulmuştur. Bu çalışmada sözleşmeli personelin disiplin hukukuna ilişkin durumun ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu amaçla disipline ilişkin bilgiler yargı içtihatlarıyla birlikte aktarılmaya çalışılmıştır. Diğer yandan, TCDD bünyesindeki sözleşmeli personele uygulanan disiplin yaptırımlarının bir analizi yapılmış, yargı kararları ile birlikte uygulamada yaşanan eksiklikler ve sıkıntılar tespit edilerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Disiplin hukukunda kanunilik, savunma hakkı ve yargı yolu şeklinde üç temel ilke bulunmaktadır. TCDD tarafından hazırlanan ve 2017 yılına kadar uygulanan yönetmelikte kanunda belirtilmeyen disiplin suçları kabul edilmiştir. Bu durum verilmiş olan cezaların kanunilik ilkesine uygunluğunu tartışmalı kılmaktadır. Disiplin soruşturması, savunma, disiplin kurulları gibi konularda da hatalı işlemlerin yapıldığı görülmektedir. Bu sebeplerle sözleşmeli personel istihdamının yasal zemine oturtularak kanuni bir düzenlemenin yapılması veya bu istihdam türünden vazgeçilmesi yaşanan sıkıntıların ortadan kaldırılması için önemli bulunmaktadır.

Bilim Kodu	:	111607
Anahtar Kelimeler	:	Disiplin hukuku, disiplin suçu, disiplin cezası, sözleşmeli personel, kamu iktisadi teşebbüsü
Sayfa Adedi	:	171
Tez Danışmanı	:	Doç. Dr. Yusuf PUSTU

Disciplinary Law of Contracted Personnel in Public Economic Organizations: Tcdd Example
(M.Sc. Thesis)

Oğuz DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

November 2019

ABSTRACT

Discipline is one of the most important factors for a business organization to achieve its goals. Pre-determined penalties are imposed for non-discipline behavior. Public personnel's disruptive behavior is accepted as a crime and disciplinary punishments are given against them. Disciplinary law of public personnel is determined and applied on the basis of civil servant status. The civil servant is the basis of the Turkish public personnel system however, the employment of public personnel has changed over the last thirty years. Contracted personnel, which emerge especially due to the abandonment of civil servant employment in SEEs, is a form of employment with controversial status and problems. Although these personnel were separated from the civil servant in terms of status, they were subject to the same sanctions as the civil servant. In this study, it is aimed to reveal the status of disciplinary law of contracted personnel. For this purpose, information on discipline has been tried to be transmitted along with the jurisprudence. On the other hand, disciplinary sanctions analysis was conducted for TCDD and the deficiencies and difficulties experienced in the implementation of the judiciary were identified and solutions were proposed. There are three basic principles in disciplinary law: legality, defense and judicial remedies. Disciplinary offenses not specified in the law were accepted in the regulation prepared and applied until 2017 by TCDD. This makes it questionable whether the penalties imposed comply with the principle of legality. It is seen that the disciplinary investigation, defense and disciplinary committees are also subject to wrong actions. For these reasons, it is important to make a legal arrangement by placing the employment of contracted personnel on the legal basis or to give up this type of employment to eliminate the problems experienced.

Science Code : 111607
Key Words : Disciplinary law, disciplinary action, disciplinary punishment, contracted personnel, state economic enterprise,
Page Number : 171
Supervisor : Assoc. Prof. Yusuf PUSTU

TEŞEKKÜR

Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün kapatılmasına kadar geçen sürede tez danışmanım olan Prof. Dr. Onur Ender ASLAN'a ve daha sonra Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesinde tez danışmanım olan Yusuf PUSTU'ya tez çalışmam boyunca yol gösterdikleri ve desteklerini esirgemedikleri için teşekkür ederim.

Tez savunma jürime katılarak değerli eleştiri ve fikirlerini beyan eden, Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA ve Doç. Dr. Tekin AVANER'e teşekkür ederim.

Çalışmalarım sırasında bilgi ve görüşlerini paylaşan TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü ve TCDD Taşımacılık A.Ş.'de görev alan tüm yönetici ve çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Çalışmamı tamamlamamda en büyük destekçim olan eşim Dilara DOĞAN'a, her zaman yanımda olan annem Sevgi DOĞAN, babam Yücel DOĞAN ve ağabeyim Süleyman DOĞAN'a teşekkür ederim.

Ayrıca, manevi desteğini her zaman hissettiğim Bahadır ve Fatma OKTAY'a çok teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vi
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
1. GİRİŞ.....	1
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	5
2.1. KİT'ler.....	5
2.1.1. Tanım ve Terminoloji	6
2.1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihsel Gelişimi	7
2.1.2.1. Dünya'da KİT'lerin ortaya çıkışı.....	8
2.1.2.2. Türkiye'de KİT'lerin ortaya çıkışı.....	8
2.1.2.3. KİT'lerin hukuksal tarihçesi	11
2.1.3. 233 Sayılı KHK Kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri	15
2.1.3.1. KİT'lerin kurulmaları	21
2.1.3.2. KİT'lerin yönetimleri.....	23
2.1.3.3. KİT'lerin finansal yapıları ve denetlenmeleri.....	25
2.1.4. KİT'lerin Çalışanları	26
2.1.4.1. Memurlar	33
2.1.4.2. Sözleşmeli personel	34
2.1.4.3. İşçiler	37
3. DİSİPLİN HUKUKUNA İLİŞKİN GENEL ESASLAR	39
3.1. Disiplin Kavramı.....	39

	Sayfa
3.2. Disiplin Suçu.....	41
3.2.1. Disiplin Suçunun Unsurları.....	42
3.2.1.1. Kanunilik (Tipiklik) unsuru.....	42
3.2.1.2. Maddi unsur.....	45
3.2.1.3. Manevi unsur.....	47
3.2.1.4. Hukuka aykırılık unsuru.....	49
3.3. Disiplin Cezası.....	50
3.3.1. Disiplin Cezasının Amacı.....	52
3.3.2. Disiplin Cezasının Özellikleri.....	53
3.3.3. İdari İşlem Olarak Disiplin Cezaları.....	55
3.4. Disiplin Hukuku ile Ceza Hukuku İlişkisi.....	57
3.5. Soruşturma ve Kovuşturma Kavramları.....	59
3.6. Disiplin Soruşturması.....	61
3.6.1. Soruşturma Usulü.....	62
3.6.1.1. Suçun öğrenilmesi.....	63
3.6.1.2. Soruşturma kararının verilmesi.....	63
3.6.1.3. Soruşturmacı tayini ve soruşturma emri.....	65
3.6.1.4. Soruşturmanın yürütülmesi ve sonuçlandırılması.....	67
3.7. Savunmanın Alınması.....	70
3.8. Disiplin Cezası Kararı ve Uygulaması.....	73
3.9. Disiplin Suçlarında Tekerrür.....	74
3.10. Disiplin Cezalarının Hafifletilmesi.....	76
3.11. Disiplin Cezalarının Özlük Dosyasından Silinmesi.....	76
3.12. Disiplin Cezası Nedeniyle Üst Kadrolara Atanamama.....	77
3.13. Bir Eylemden Dolayı İki Ceza Verilememesi Kuralı.....	77
3.14. Genel Affın Disiplin Cezalarına Etkisi.....	78

	Sayfa
3.15. Kamu Görevinden Ayrılanlar İçin Disiplin Cezalarının Uygulanması.....	78
4. SÖZLEŞMELİ PERSONELİNİN DİSİPLİN HUKUKU VE TCDD UYGULAMASI.....	81
4.1. Sözleşmeli Personel Rejimi.....	81
4.2. Sözleşmeli Personelde Aranılacak Şartlar	82
4.3. Sözleşmeli Personelin Yükümlülük ve Sorumlulukları	83
4.4. Sözleşmeli Personelin Genel Hakları.....	84
4.5. Sözleşmeli Personelin Uymak Zorunda Olduğu Yasaklar.....	85
4.6. Sözleşmeli Personelin Sicil ve Başarı Değerlendirmesi	86
4.7. Sözleşmeli Personelin İlişğinin Sona Ermesine Neden Olan Haller.....	88
4.8. Sözleşmeli Personele Uygulanan Disiplin Cezaları.....	89
4.8.1. Zamanaşımı.....	91
4.8.2. Savunma Hakkı.....	92
4.8.3. Disiplin Cezalarına İtiraz	93
4.8.4. Ceza Kovuşturması ile Disiplin Kovuşturmasının Bir Arada Yürütülmesi	96
4.9. Görevden Uzaklaştırma.....	100
4.9.1. Görevden Uzaklaştırmanın Uygulanacağı Haller	101
4.9.2. Görevden Uzaklaştırmaya Yetkililer	101
4.9.3. Görevden Uzaklaştırmada Amirin Sorumluluğı	102
4.9.4. Görevden Uzaklaştırılan Sözleşmeli Personelin Hak ve Yükümlülükleri	102
4.9.5. Görevden Uzaklaştırma Süresi.....	103
4.9.6. Görevden Uzaklaştırma Sonrası Göreve Başlama	103
4.10. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünde Disiplin Hukuku	105
4.10.1. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü.....	105
4.10.2. TCDD’de Sözleşmeli Personel Disiplin Uygulamaları	107
4.10.2.1. TCDD personel yönetmeliğı uygulaması	108

	Sayfa
4.10.2.2. TCDD disiplin amirleri ve disiplin kurulları	117
4.10.2.3. TCDD soruşturma raporları.....	120
4.10.3. TCDD’de Verilen Disiplin Cezalarının Analizi	121
4.10.4. TCDD’de Disiplin Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	130
5. SONUÇ.....	139
KAYNAKLAR	145
EKLER.....	155
EK-1: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü teşkilat şeması	156
EK-2: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü personeli sicil amirleri.....	157
EK-3: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü sözleşmeli personel disiplin amirleri.....	159
EK-4: 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller ..	161
ÖZGEÇMİŞ	171

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Osmanlı devleti dönemindeki bazı kit örnekleri.....	9
Çizelge 2.2. 2018 yılı itibariyle kamu iktisadi teşebbüsleri.....	20
Çizelge 2.3. Mart 2018 itibariyle kamu personelinin statülerine göre dağılımı	32
Çizelge 2.4. 2011-2017 yılları KİT'lerde çalışan toplam personel sayısı.....	33
Çizelge 4.1. TCDD 2008-2017 yılları çalışan memur ve sözleşmeli personel sayısı ...	105
Çizelge 4.2. TCDD 2014-2018 yılları arasındaki disiplin ceza sayıları	122
Çizelge 4.3. TCDD 2014-2018 yılları arasındaki statüye göre disiplin ceza sayıları	123
Çizelge 4.4. TCDD 2017 yılı statüye göre ceza oranları	123
Çizelge 4.5. TCDD 2014-2018 yılları merkez ve taşra teşkilatı disiplin ceza sayıları ..	124
Çizelge 4.6. TCDD 2014-2018 yılları merkez ve taşra disiplin cezalarının oranları	124
Çizelge 4.7. TCDD 2014-2018 yılları arası unvanlara göre disiplin ceza sayıları	126
Çizelge 4.8. Aktif personelin 2014-2016 yılları arası disiplin ceza sayıları	127
Çizelge 4.9. TCDD Taşımacılık A.Ş. 2017 ve 2018 yılları makinist unvanlı personelin disiplin ceza sayıları	130
Çizelge 4.10. TCDD Taşımacılık A.Ş. 2017 ve 2018 yılları makinist unvanlı personelin disiplin ceza sayılarının toplam cezalara oranı.....	130

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil

Sayfa

Şekil 2.1. Kitlerin teşkilat yapısı 18



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AA	Anadolu Ajansı
AOÇ	Atatürk Orman Çiftliği
AÜDAŞ	Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret Anonim Şirketi
BİST	Borsa İstanbul Anonim Şirketi
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
CEEP	Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi
ÇAYKUR	Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
DHMİ	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DMO	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
ESK	Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü
ETİ MADEN	Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
KEGM	Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KDK	Kamu Denetçiliği Kurumu
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
M.S.	Milattan Sonra
MKEK	Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi

Kısaltmalar	Açıklamalar
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü
TCK	Türk Ceza Kanunu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Anonim Şirketi
TDİ	Türkiye Denizcilik İşletmeleri Anonim Şirketi
TDK	Türk Dil Kurumu
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TEİAŞ	Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi
TEMSAN	Türkiye Elektromekanik Sanayi Anonim Şirketi
THY	Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TŞFAŞ	Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
TTK	Türkiye Taşkömürü Kurumu
TÜRK TELEKOM	Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi
TÜRKSAT	Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme Anonim Şirketi
YHT	Yüksek Hızlı Tren
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

1. GİRİŞ

Devlet yapısı ve bireylerin üzerindeki etkisi tarihsel süreç içerisinde ilk çağların filozoflarından başlayarak günümüz düşünürlerine kadar birçok kişi tarafından incelenmiş, yorumlanmış ve eleştirilmiştir. Devletin yapısı iktisadi kaynaklarda görülen değişime paralel olarak değişim göstermiştir. Üretim araçlarına sahip ve üretilen değerden faydalanan bir sınıfın varlığı devletin şeklinde de değişimlere neden olmuştur. Tarihi süreç boyunca değişim gösteren iktisadi devlet şekilleri bugünün dünyasına hakim olan ve Türkiye'de de etkisini gösteren bir sistem olarak kapitalizmi karşımıza çıkarmaktadır. Bu sistem ile üretim biçimleri değişmekte ve ortaya çıkan değer egemen sınıfın çıkarları doğrultusunda paylaşılmaktadır.

Her iktisadi ve siyasi sistem bileşimi kendine özgü bir devlet yapısı oluşturduğu gibi kapitalizm de kendine özgü bir devlet yapısını oluşturmaktadır. Bu sistem içerisindeki üretim süreçlerinin özelliklerinin şekli devletin şeklini ve buna bağlı bazı kavramları yeniden oluşturmaktadır. “Her birikim rejiminin bir devlet biçimi ve buna bağlı olarak bir bürokrasisi ve bu bürokrasinin niteliği ile bağlaşıklık şeklinde bir kamu personel rejimi vardır”¹ şeklindeki tespit de kapitalizmin devleti, bürokrasiyi ve istihdam edilen memurların düzenini şekillendirdiğini göstermektedir. Feodal üretim biçiminden kapitalist üretim biçimine geçiş ile birlikte devletin istihdam ettiği memurun niteliğinde değişim meydana gelmiştir. Ekonomik sistemde meydana gelen bu dönüşüm, kamu personel rejimi vasıtasıyla memurların niceliği ve niteliğinin değişmesine sebep olmuştur.

Devletin kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla istihdam ettiği kişiler daha önceleri bir statüye sahip olarak, belirsiz süreli ve yaşam boyu iş güvencesi ile çalıştırılmışlardır. Ancak 1980 sonrasında ortaya çıkan esnek dönem kamu personel rejiminde memur, belirli süreli, bir sözleşmeyle ve güvencesiz olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. Bu durum günümüzde, halen farklı şekilleri kabul gören ve uygulanmakta olan sözleşmeli personel rejimi ile karşımıza çıkmaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamının en açık şekilde görüldüğü oluşumlar ise “Kamu İktisadi Teşebbüsleri”(KİT) dir. Kamu İktisadi Teşebbüsü, genel olarak kamusal kaynakları kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyet gösteren “Devlet Kuruluşları”nı ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Sistemli bir şekilde kurulmaları Cumhuriyet sonrası dönemde başlayan KİT’lerin ilk örnekleri Osmanlı Devletinde görülmektedir. Bu dönemde özellikle

¹ Aslan, O. E. (2012). Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi. Ankara: İmge Kitapevi, 43.

ordunun ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan bazı devlet işletmelerinin örnekleri mevcuttur. Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemlerde ise KİT'ler, ülke iktisadi hayatının önemli birer unsuru olmuşlardır. Milli bir ekonomi kurulması politikası doğrultusunda Türkiye'nin iktisadi temellerinin atılmasında ve bugünkü durumuna ulaşmasında iktisadi gelişmede ve istihdam yaratmada önemli birer aktör olmuşlardır. Ancak, liberal politikaların gündeme gelmeye başladığı 1980 sonrası dönemde ekonomik olarak birer yk şeklinde görülmeleri ve verimsiz oldukları yönündeki düşünceler ile zelleştirme gibi politikaların uygulanması, KİT'lerin sayısında bir azalışa sebep olmakla birlikte, istihdam politikasında da esnekleşmeye doğru gidildiği görülebilmektedir. Dönem dönem yapılan hukuki düzenlemeler KİT'lerde farklı statülü çalışanların ortaya çıkmasına ve bu çalışanlar için farklı hükümlerin uygulanmasına sebep olmuştur. Bu durum, sözleşmeli personel sisteminin KİT'lerde temel istihdam şekli olarak uygulanmaya başlanması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Çağımız devletlerinin birçoğu hukuk devleti kavramı üzerinde yükselmektedirler. Hukuk devletini temel olarak yaşamı belirleyen değişmez ve sürekli kuralların olduğu, bu kurallara vatandaşların ve kamu erkinin sıkı sıkıya bağlı olduğu devlet şekli olarak tanımlayabiliriz. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de Anayasasının 2. maddesinde belirtildiği üzere, bir hukuk devletidir. Hukuk devletlerinde insanların yaşamı önceden kabul edilen hukuk kuralları vasıtasıyla yapma ya da yapmama şeklindeki davranış normlarıyla belirlenmiş ve bu normlarının dışına çıkan davranışlar ceza olarak adlandırılan yaptırımlara tabi kılınmıştır. Bu cezalar kanunlarla belirlenmiş ve ceza verme yetkisi bağımsız yargı organlarına bırakılmıştır. Günümüzde bağımsız yargı organlarının verdiği cezaların yanında ayrıca, idari makamlarca verilen idari yaptırımlar/cezalar söz konusu olmaktadır. İşbu yaptırımların büyük bir bölümünü de kamu personeline uygulanan disiplin cezaları oluşturmaktadır.

Disiplin, bir örgütün veya kurumun amaçlarına ulaşabilmesi, iş ve işlemlerin sağlıklı yürütülmesi, düzenin sağlanabilmesi ve bireyler arasındaki huzurun sağlanmasında büyük bir etkiye sahiptir. Çalışanlar çeşitli sebeplerle belirlenen kuralların dışına çıkabilmekte, bu durum ise olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Bu olumsuz sonuçların ortaya çıkmadan engellenebilmesi veya çıktıktan sonra gerekli yaptırımların uygulanabilmesi için disiplin kavramı önem kazanmaktadır. Disiplinin sağlanabilmesi ise, suç olarak kabul edilen bir davranışın yapılması durumunda bir cezai işlem ile cezalandırılmasını gerektirmektedir. Ceza, yasal olarak suç olarak tanımlanmış bir fiil için öngörülen bir yaptırımdır. Ancak, suç kavramının hukuki olarak bir tanımı bulunmamaktadır. Yasalarda suç olarak zikredilen

durumlara, yine bu yasalarda belirtilen cezalar uygulanmaktadır. Disiplin suç ve cezalarında da aynı durum söz konusudur.

T.C. Anayasası'nda disiplin hukuku ile ilgili üç konuya yer verilerek disiplin işlemlerinin sınırları belirlenmiş bir alan içerisinde düzenlenmesi amaçlanmıştır. Anayasa'nın 38. maddesi ile kanunilik ilkesi, 125. maddesi ile yargı yolu, 129. maddesi ile de savunma hakkı ilkeleri anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Ayrıca, Anayasa'nın 128. maddesinde "...Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" denilmektedir. Anayasanın tüm bu maddeleri uyarınca devlet memurlarının statülerini ilgilendiren tüm konularda olduğu gibi disiplin suç ve cezaları da kanunla düzenlenme ilkesi uyarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmiştir. Ancak, özellikle KİT'ler için kanun ile düzenlenme ilkesinden vazgeçilerek Kanun Hükmünde Kararnameler ile düzenlenme ilkesinin kabul görmesiyle birlikte disiplin suç ve cezalarına ilişkin ilkeler de daha alt hukuki metinlerle düzenlenmiştir.

Liberal politikalar dolayısıyla özellikle devletin iktisadi ve mali sahalarda özel hukuk tüzel kişileri gibi faaliyet gösterdiği KİT'lerde, sözleşmeli personel çalıştırılması yönündeki politikalar iş güvencesi bulunmayan ve memur gibi bir statüye sahip olamayan sözleşmeli personelin konumu birçok yönden Anayasal olarak tartışmalara konu olmaktadır. Memurların ve diğer kamu görevlilerin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri Anayasal olarak kanunla belirleneceği hüküm altına alınmışken, sözleşmeli personel rejimi kanun hükmünde kararnameler ile düzenlenmektedir. Memurların disiplin rejimi kanun ile düzenlenmekte iken sözleşmeli personelin disiplin rejimi daha alt metinlerle düzenlenmekte, bu metinlerde hüküm bulunmayan hallerde memurların tabi olduğu kanun hükümlerine göre işlem yapılmaktadır. Doktrinde ağırlıklı olarak diğer kamu görevlisi olarak kabul edilen sözleşmeli personelin diğer hususlarda olduğu gibi, disiplin konusunda da bazı durumlarda memur gibi, bazı durumlarda da memurdan farklı hukuki uygulamalara maruz kalması karmaşık ve adaletsiz bir sonucun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Tüm bu bilgiler ışığında hazırlanan bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Kamu İktisadi Teşebbüslerine ilişkin bilgiler verilmiştir. İdarenin içerisinde farklı bir konuma sahip KİT'lerin tanımı, tarihi gelişimleri ve geçirdikleri dönüşüm ile halen günümüzde varlıklarını sürdürdükleri mevzuata ilişkin bilgiler verilmiştir. Ayrıca, istihdam edilen personel türleri ve bunların özelliklerine değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde kamu personelinin disiplin hukukuna ilişkin konulara değinilmiştir. Disiplin suç ve cezalarının özelliklerine ilişkin bilgiler ile soruşturma usulüne ilişkin bilgiler detaylı olarak aktarılmaya çalışılmıştır. Disiplin suç ve cezalarının uygulanmasına ilişkin hususlar idari yargı tarafından verilen içtihatlar ve literatürdeki bilgilerle birlikte bir bütün içerisinde aktarılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise sözleşmeli personelin disiplin hukuku ve inceleme konusu kuruluş olan TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğüne ilişkin disiplin uygulamalarının analizi yapılmaya çalışılmıştır. Sözleşmeli personel rejiminin genel ilkeleri ile bu personele uygulanan disiplin hükümlerine ilişkin bilgiler aktarılmıştır. İnceleme konusu olan TCDD’de, sözleşmeli olarak istihdam edilen personele disiplin hükümleri bakımından uygulanacak işlemlerin tespiti ve kuruluştaki uygulamalar ile yargı mercilerinin bu konudaki kararlarıyla birlikte mevcut durumun bir analizi yapılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise, sözleşmeli personel rejiminin disiplin hukukuna ilişkin olarak eksiklik ve sorunları tespit edilmeye çalışılarak bunların giderilebilmesi için öneriler belirtilerek çalışma tamamlanmıştır.

2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

2.1. KİT'ler

Devletin vatandaşların ülke içerisinde yaşamlarını ekonomik açıdan refah içerisinde sürdürebilmeleri açısından bazı görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Devlet bu görev ve sorumluluklarını kamu hizmeti sunarak, ekonomik alanda bazı kamu müdahalelerinde bulunarak ve bazı sektörlerde bir müteşebbis gibi ekonomik işletmeler kurup işleterek hayata geçirmektedir. Literatürde kamu ekonomisi olarak adlandırılan kamunun bu faaliyetlerinin makroekonomik istikrarı sağlama, kaynak tahsisinde etkinliği ve bölüşümde adaleti sağlama gibi çeşitli işlevleri bulunmaktadır². Devletin bu işlevleri yerine getirirken kullandığı yöntemlerden olan yürütülen ekonomik faaliyetler karşımıza kamu işletmeleri olarak çıkmaktadır. Bu kamu işletmeleri uygulamada Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) olarak adlandırılan oluşumlardır.

Devletin ekonomik görev ve sorumluluklarına göre kendini gösteren KİT'leri hukuksal çerçeve içinde de tanımlamamız gerekmektedir. Anayasaya göre devlet yasama, yargı ve yürütme organlarından oluşan bir kavramdır. Bu organlardan yürütme ise, idare olarak da adlandırılmaktadır. Bu adlandırma genel kabul gören bir adlandırma olmakla birlikte, idare yürütme organının tamamını oluşturmamaktadır. İdare yürütme organının içinde yer almaktadır. Gözler, idareyi yürütme organının Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlar dışında kalan kısmı ile devlet dışındaki diğer kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlamaktadır³. Bir başka ifadeyle, hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşlar⁴ idare olarak tanımlanabilir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında idareye ilişkin düzenlemeler 123. ile 137. maddeleri arasında yapılmıştır. Anayasanın 123. maddesinde idarenin kuruluşunun merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. İdarenin temel olarak ikiye ayrılmış bir yapıda olduğunu gösteren bu düzenlemenin de belirttiği şekilde, yürütme organının içerisindeki idare olarak adlandırılan kısım ile yerinden yönetim kuruluşları idareyi oluşturmaktadır. Bu çalışmanın inceleme konusu olan personelin istihdam edildiği KİT'ler, yerinden yönetim kuruluşları arasında yer almakta ve yapıları itibarıyla idarenin diğer kurumlarına göre kendine has özellikler

² Kaya, M. (2010). 1994-2008 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansal Yapılarının Analizi ve Değerlendirilmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara,5.

³ Gözler, K. (2013). İdare Hukuku. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 5.

⁴ Gözübüyük, Ş. (2016). Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitapevi, 4.

göstermektedirler. Bu noktada, KİT'ler konusunda gerekli tanımlamanın yapılması faydalı olacaktır.

2.1.1. Tanım ve Terminoloji

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ilk oluşumlarının çok eskilere dayandığı yönünde düşünceler olmakla birlikte, modern devlet kavramının ortaya çıkmasıyla kendini göstermeye başlayan ve hemen hemen tüm dünyada örnekleri bulunan çağımız oluşumlarıdır.

KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsü) kavramının literatürde tek bir tanımı bulunmamaktadır. Kimi görüşler geniş bir alanı kapsayacak şekilde KİT'leri tanımlarken, bazı görüşler ise daha dar bir çerçevede tanımlamışlardır. Örneğin, Onar, KİT'leri,

“Devletin bir müteşebbis gibi faal bir rol oynadığı iktisadi ve mali sahalarda özel hukuk tüzel kişileri gibi müstakil bir sermaye ile ve medeni hukuk ve ticaret hukuku hükümleri, usulleri dairesinde faaliyette bulunmak üzere kurduğu teşkilatlar, ihdas ettiği hükmi şahıslardır”⁵

şeklinde tanımlamıştır. Bakırcı ise, bu teşebbüslerin devletin önemli kaynaklar tahsis ettiği ve kamu yetkileri ile donattığı kuruluşlar⁶ olduğunu ifade ederek genel bir tanımlamada bulunmuştur.

T.C. Sayıştay Başkanlığı kamu iktisadi teşebbüsleri tanımı “...kamusal kaynakları kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşları” şeklindedir. KİT'ler hakkında bir başka tanım ise, sermayelerinin en az yarısından fazlası devlet tarafından karşılanmak suretiyle mal ve hizmet üreten kuruluşlar⁷ şeklindedir.

Literatürde yukarıda belirtilen tanımlara benzer tanımlar olmakla birlikte kavramın anlaşılması için şimdilik bu bilgilerin yeterli olacağı düşünülmektedir. Tüm bu tanım ve terminolojiden çıkartılabilecek ortak sonuç ise, bu kuruluşların oluşum sebepleri farklı olsa bile, temel olarak devletin ekonomik alanda yürütmeyi amaçladığı bir faaliyet sonucu olarak “iktisat kamu hizmeti ve ekonomik kamu hukuku”nun ortaya çıktığıdır⁸. İşte bu ekonomik kamu hukuku kavramı için Tan, kamusal makamların ekonomik kararları almalarına ve uygulamalarına yardımcı kurum ve kuruluşların oluşturduğu yapıları “ekonomik yönetim”⁹ ifadesi ile tanımlamaktadır. KİT'lerin, devletin yürüttüğü ekonomik yönetim politikasının sonucu olarak oluşturuldukları ve bu politika doğrultusunda faaliyetlerini yürütme veya

⁵ Onar, S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt II). İstanbul: İsmail Aygün Matbaası, 967.

⁶ Bakırcı, K. (1992). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 3.

⁷ Kepenek, Y. (1989). 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 9.

⁸ Özay, İ. (1984). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Dramı. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 5(1-3), 93-106.

⁹ Tan, T. (1984). Ekonomik Kamu Hukuku. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:210, 61.

sonlandırılmasına karar verildikleri tespitinde bulunabiliriz. Hükümetlerin bu kamu işletmelerini yönetmek ve bunlar arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla devlet teşkilatında uzman bir bakanlık yoluna gittiği de önceki uygulamalarda karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik müdahalecilik düşüncesiyle İşletmeler Bakanlığı'nın 1950 ve 1978 yıllarında, kamu iktisadi teşebbüslerinin kaynak oluşturacak şekilde yeniden düzenlenmelerini sağlamak ve gönüllü halk tasarruflarının sanayileşmeyi hızlandırıcı ortak yatırımlara yöneltmesini sağlamak üzere gerekli kurum ve düzenlemeleri oluşturmak hedefini doğrultusunda kurulmuş, ancak bir yıl sonra kaldırılmıştır¹⁰. Bu durum devletin ekonomik yönetim politikası için oluşturduğu organlardan olan KİT'leri, ortak bir çatı altında toplamaya ve tek merkezden yönetmeye karar verilmesine rağmen dönemin koşullarının KİT'ler üzerindeki etkisinin devlet politikasında bir değişime gidildiğini göstermektedir.

2.1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihsel Gelişimi

KİT'lerin ortaya çıkışı, doktrinde ve uygulamada hakim olan genel düşünceyle “devletçilik” kavramıyla ilişkilendirilmektedir. Günümüz KİT oluşumları, 1930'lu yıllarda benimsenen devletçilik ilkesinin vücut bulmuş halleri olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Ekonomik kalkınmanın özel sektörün özendirilmesiyle sağlanması fikrinin, dönemin koşullarının elvermemesi nedeniyle hayata geçirilememesi, devletin ekonomik alanda müdahaleci bir yol izlemesini ve hatta rol almasını kaçınılmaz kılmıştır. 1929 ekonomik bunalımı sırasında tüm toplumlarda krizden kurtulabilmek için yeni bir arayış başlamıştır. İşte bu noktada kamu işletmeciliği düşüncesiyle, modern kamu işletmeciliği kavramını ortaya çıkarmıştır. Modern anlamda kamu işletmeciliğinin ortaya çıkışı 1930'lu yılların başına denk gelmekle¹¹ birlikte, dünyadaki ve Türkiye'deki kamu işletmeciliğinin ilk örnekleri daha önceki dönemlerde görülmeye başlamıştır. Bu noktada; konunun anlam bütünlüğünü sağlamak adına, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ilk örneklerinin ortaya çıkışlarına ve tarihsel gelişimlerine kısa olarak değinmemiz faydalı olacaktır.

¹⁰ Tan, 1984, 81.

¹¹ Alaca, Ü. (2008). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Yapılandırılmasında Uluslararasılaşmanın Önemi ve Bir Model Önerisi. İstanbul: T.C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 65.

2.1.2.1. Dünya’da KİT’lerin ortaya çıkışı

Günümüzde kullanılan Kamu İktisadi Teşebbüsü kavramının ortaya çıkması devlet kavramının ortaya çıkması kadar eskiye dayanmaktadır. Bugünkü kavramsal kullanımından farklı olsa da, devletin ekonomik değer ortaya çıkaran faaliyetlerini bir işletmecilik veya müteşebbislik kavramına benzer şekilde yorumlayan görüşler bulunmaktadır. Aysan ve Özmen’e göre, devlet işletmeciliği olarak adlandırılabilir bu oluşumlar devlet kavramı kadar eskidir¹². Tarihi süreçte devletin ortaya çıkmasını, ekonomik çıktılar sağlayacak işletmeler, girişimler, topluluklar, vb. kavramlarla adlandırılabilir oluşumlar kurması takip etmiştir. Denilebilir ki; devlet kavramı oluşmaya başladıkça, ekonomik faaliyet de organize bir şekilde kendini göstermeye başlamıştır.

Bugünkü anlamına göre daha farklı bir anlama sahip olan geçmiş dönem devlet işletmeciliği kavramının ilk oluşumları eski Mısır’da firavunlar zamanında görülmüştür. Kıtık dönemlerinde insanların ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan birlikler günümüz tarım işletmelerine benzer şekilde yönetilmişlerdir. Döneminin güçlü bir devleti olan İnkâ İmparatorluğu’nda ise devlet işletmelerinin daha büyük ve merkeziyetçi örnekleri görülmeye başlamıştır. M.S. 300 yıllarında Ganalılar tarafından kurulan, devletin altın üretiminden ticaretine kadar yapmış olduğu faaliyette ilkel bir KİT örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Benzer şekilde, Mali İmparatorluğu’nun M.S. 1300 yılında yaptığı altın üretim ve ticareti de bir KİT örneğidir. Daha sonraki dönemlerde modernleşen toplumlarda ortaya çıkmaya başlayan Amsterdam Bankası, İspanyol Hint Kumpanyası, İngiliz Doğu Hint Kumpanyası ve Fransa Colbert Atölyeleri benzeri örnekler özleri itibarıyla birer KİT olarak görülebilirler¹³.

2.1.2.2. Türkiye’de KİT’lerin ortaya çıkışı

Türkiye’de devletçilik kavramının özü devlet ile halk arasındaki ilişkiden dolayı Osmanlı İmparatorluğunun hüküm sürdüğü döneme kadar dayanmaktadır. Üretim yapısındaki sanayileşme çabalarının yeterli olmayışı, özel mülkiyet oranının düşük olması gibi sebeplerle ekonomik alanda hakim olan güç daima devletin kendisi olmuştur. Bu durum ekonomik alanda tarıma dayalı üretim yapısında mülkün devlete ait olması sebebiyle halkın devlete karşı bir bağlılık duymasının sonucu olarak tüm ihtiyaçlarının devlet tarafından

¹² Aysan, M., Özmen, S. (1981). Türkiye’de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Kardeşler Matbaası, 23.

¹³ Aysan, Özmen, 1981, 23-25.

karşılmasını bekleyen bir anlayışı¹⁴ ortaya çıkarmıştır. İmparatorluğun son dönemlerinde ve Cumhuriyetin ilk dönemlerinde özel mülkiyet yaygınlaşsa da, toplum sorunlara karşı çözümü devletten bekleyen anlayışını sürdürmüştür¹⁵. Bu durum göz önüne alındığında Osmanlı'da halkın iktisadi olarak ihtiyaç saydığı her şeyin karşılanmasını devletten beklediği bir devletçilik anlayışına hakim olduğu ve bu anlayışın devlet tarafından benimsendiği sonucuna varılabilecektir.

Osmanlı İmparatorluğunda KİT oluşumları genel olarak ordunun gereksinimlerini karşılamak amaçlı kurulmuş büyük devlet imalathaneleri şeklindedir. Bu durum Çizelge 2.1 incelendiğinde görülebilmektedir. Osmanlı'da KİT olarak kabul edilebilecek oluşumların çoğunun ordunun ihtiyaç duyduğu barut, elbise, çizme, palaska, vb. üretimi yaptığı, bunlar dışında kalanların ise kumaş üretimi ve maden işletmesi gibi alanlarda faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır.

Adı/Faaliyet Alanı	Kuruluş Tarihi
Selanik Yapımevi (kumaş üretimi)	17. yy
Baruthane (barut üretimi)	17. yy
Erciş ve Lüt Kükürt Madeni	18. yy
Keban, Kıbrıs ve Bosna Kurşun Madenleri	18. yy
Beykoz Teçhizat-ı Askeriye Fabrikası (askeri kunda, çizme, palaska) üretimi	1810
Feshane Fabrikası (çuha, fes, battaniye üretimi)	1835
İzmit Fabrikası (çuha, asker elbiseliği üretimi)	1835
Fevaid-i Osmaniye (deniz yolu işletmesi)	1843
Hereke Fabrikası (kadife, ipekli kumaş, saten, tafta üretimi)	1845
Bakırköy Fabrikası (pamuklu bez üretimi)	1850
Ziraat Bankası	1888
Yıldız Çini Fabrikası	1892

Çizelge 2.1. Osmanlı devleti dönemindeki bazı kit örnekleri

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı "Kamu İşletmeleri Genel Raporları 2012-2013-2014-2015" ve Aysan, M., ve Özmen, S. (1981), "Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri" verilerinden derlenmiştir.

Osmanlı dönemindeki devletçilik anlayışı, Cumhuriyet döneminde de kendini göstermiştir. Sanayi devrimini gerçekleştirmiş ülkelerin karşısında dezavantajlı durumda olan Osmanlı'dan devralınan ekonominin, ayrıca ağır ve uzun savaşlar sonucu oldukça güçsüz

¹⁴ Kepenek, 1989, 17.

¹⁵ Osmanlı'da devletçilik ve KİT ile ilgili detaylı bilgi için bakınız: Kepenek, Y. (1989). 100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Gerçek Yayınevi. s.17-18. Aysan, M., ve Özmen, S. (1981). Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri. İstanbul: Kardeşler Matbaası. s.30-32.

bir vaziyette bulunması, yeni kurulan devlet için aşılması güç bir engeldi. Mustafa Kemal'in "az zamanda çok ve büyük işler yapmak" fikri etrafında ülkenin her alanda olduğu gibi ekonomik alanda da yapması gereken çok fazla iş bulunmaktaydı.

Devletçilik fikrinin toplum genelinde hakim olmasını Kepenek, ülkenin yöneticilerinde egemen olan çağdaşlaşma özlemi ile ekonomik koşulların yetersizliği ya da uyumsuzluğu¹⁶ şeklinde ifade ederken, benzer şekilde Aysan ve Özmen gibi yazarlar da, devlet gücüne dayanan, zorlamalı bir kalkınma modelinin tek çare olduğu görüşünü dile getirmiştir¹⁷.

Çağdaş medeniyetler seviyesine çıkma arzusu her alanda olduğu gibi ekonomik alanda da kendini göstermiştir. Bu arzu tek başına çağdaşlaşma hedefi değil, aynı zamanda ülkenin tam bağımsızlık hedeflerini gerçekleştirebilmesi için ekonomik bağımsızlığını da kazanmasının zorunluluğundan kaynaklanmaktaydı. Tam bağımsızlığı sağlayabilmek için "...tek kuvvet, hakikî en kuvvetli temel" in ekonomi olduğunu belirten Mustafa Kemal, "...siyasî, askerî zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar, ekonomik zaferler ile taçlandırılmazlarsa elde edilen zaferler kalıcı olamaz..."¹⁸ diyerek bu konudaki fikirlerini ortaya koymuştur.

Yeni kurulacak devletin ekonomik durumunun tartışıldığı 17 Şubat 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde milli ekonomi fikri benimsenmiştir. Bu kongrede, Mustafa Kemal, ulusların yaşam kaynağının doğrudan doğruya iktisadi durumlarıyla alakalı olduğunu belirterek, Türk tarihinde yükseliş ve çöküş sebeplerinin ekonomik sorunlarla alakalı olduğu tespitinde bulunmuştur. Bu düşünceler ve aynı kongredeki "Zamanımız tamamen bir iktisat devrinden başka bir şey değildir"¹⁹ sözleri ışığında ülkenin ayağa kalkabilmesi ve yabancı devletler karşısında başarması gereken en önemli ve birincil görevinin ekonomik kalkınma ve refahı sağlamak olduğu düşüncesinin benimsendiği açıkça görülmektedir. Bu tespitten Cumhuriyet döneminde devletin ekonomik alanda faaliyet gösterebilmek için KİT'lere başvurduğu rahatlıkla söylenebilecektir.

İzmir İktisat Kongresinde tam bağımsızlık ilkesi etrafında, ülkenin ekonomik kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi benimsenmiştir. Yeni devletin içinde bulunduğu ağır ekonomik güçsüzlüğü yenebilmek ve iktisadi bağımsızlık idealini gerçekleştirebilmek için de devletin gereken düzenlemeleri yapması kararlaştırılmıştır. Özel kesimi özendirme

¹⁶ Kepenek, 1989, 18.

¹⁷ Aysan, Özmen, 1981, 30.

¹⁸ Kalambekova, B. (2003). Atatürk'ün Millî Ekonomi Anlayışı ve Çağın Küreselleşme Gerçeği. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, XIX(56), 667-672.

¹⁹ Kalambekova, 2003, 667-672.

amacıyla 1924 yılında İş Bankası kurulmuştur²⁰. 28 Mayıs 1927’de ise, Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Kanun ile işletme kuruculara ücretsiz arazi tahsisi, vergi muafiyeti, indirimli nakliye gibi çeşitli kolaylıklar ve teşvikler sağlanmış²¹, milli bir sanayinin kurulması amaçlanmıştır. Bu dönemde mümkün olduğunca müdahaleden kaçınarak yalnızca özel kesimin faaliyetlerini izlenmiştir. Kamu mülkiyetinde olan sanayi üretim birimlerini çalıştırmak, yenilerini kurmak ve özel kesime destek olma amacıyla 1925’de Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur²². Sonrasında da yapılan bazı düzenlemelere rağmen, sanayileşme için gereken ciddi adımlar atılamamıştır²³. 1924 Anayasasında 2.2.1927 tarihli 3115 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle devletçilik ilkesi anayasal bir ilke olarak benimsenmiştir. 3.6.1933 tarih ve 2262 sayılı kanunla Sümerbank kurulmuş, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası 1933’de Sümerbank’a devredilmiştir²⁴. Doktrinde Cumhuriyet dönemi planlı devlet işletmeciliğin başlangıcının Sümerbank’ın kurulması olarak kabul edilmektedir. Sümerbank’ın kurulmasını 1935 yılında 2805 sayılı yasa ile Etibank’ın kurulması izlemiştir. Sümerbank ve Etibank’ın kurulması 1934 yılı başında uygulamaya konan Birinci Beş Yıllık Sanayileşme Planı’nın hayata geçirilmesinin aracı olmuştur²⁵. 1938’de ise Halkbankası, 1941’de Petrol Ofisi, 1952’de ise Et ve Balık Kurumu kurulmuştur. Tüm bu gelişmeler göz önüne alındığında, Cumhuriyet dönemindeki çağdaşlaşma idealinin ekonomik yönünün devletçilik ile tamamlanmak istenmesinin en önemli sonucunun devletin ekonomik alanda girişimlerde bulunması olduğu söylenebilir.

2.1.2.3. KİT’lerin hukuksal tarihçesi

Türk hukuk sisteminde 1924 Anayasasından günümüze kadar olan yasa metinlerinde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin konumu ve bunların yerleri hakkında yapılan düzenlemelere kısaca değinilmesi bu oluşumların hukuki durumları hakkında geçirdikleri değişim konusunda fikir sahibi olunması açısından faydalı olacaktır.

1924 Anayasasında KİT’leri tanımlayan veya bu oluşumların neler olduğu konusunda belirlemede bulunan herhangi bir tanımlama bulunmamaktadır. Bu kurumları hukuki bir düzene kavuşturan ilk yasal düzenleme, 17.6.1938 tarihinde kabul edilen 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi

²⁰ Aksoy, Ş. (1994). Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri. Amme İdaresi Dergisi, 27(2), 3-23.

²¹ Kasalak, K. (2012). Teşvik-i Sanayi Kanunları ve Türkiye’de Sanayileşmeye Etkileri. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi(27), 65-79.

²² Aksoy, 1994, 2-23.

²³ Aysan, Özmen, 1981, 33-34.

²⁴ Kepenek, 1989, 23.

²⁵ Kepenek, 1989, 23.

Teşekküllerin Teşkilât ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” ile yapılmış ve KİT’ler “iktisadi devlet teşekkülü” kavramıyla kanunda ifade edilmişlerdir. 1960 yılına kadar yürürlükte olan bu kanuna istinaden bazıları kanunun ilk kabulünde ismen sayılan birçok KİT kurulmuştur. Kanuna göre, iktisadi devlet teşekkülleri, sermayesinin tamamı devlet tarafından sağlanan ve kendi kanunlarında bu kanuna tâbi tutulacakları belirtilen, tüzel kişiliği bulunan, malî ve idari özerkliğe sahip, sorumlulukları sermayeleriyle sınırlı ve özel hukuk hükümlerine tabi girişimler olarak tanımlanmıştır (madde 1 ve 2). İDT’ler ana teşebbüs ve bunlara bağlı müessese ve iştiraklerden oluşmaktadırlar. Bu yasaya göre teşekküller, genel kurul (umumi heyet), genel denetleme kurulu (umumi murakabe heyeti), yönetim kurulu (idare meclisi) ve genel müdürlük (umum müdürlük) organlarından teşkil olunmaktadırlar (madde 4). Müesseselerin yönetim organları ise müdür ve yönetim komitesinden oluşmaktadır (madde 29). Kanunun 10. maddesine göre, teşekküller ve bunların müesseseleri amaçlarını gerçekleştirmek için iktisadi, ticari ve sanayi gerekliliklere uygun olarak verimli ve rasyonel bir şekilde faaliyet gösterip göstermediklerinin tespitini sağlamak amacıyla gerekli raporun İktisat Bakanlığına verilmesi görevi genel denetleme kuruluna verilmiştir. Bu madde hükmüne göre, İDT’lerin ekonomik, ticari ve sanayi esaslarıyla uyumlu bir şekilde verimli bir faaliyet göstermeleri amaçlanmış, merkezi idare ile aralarında hiyerarşi derecesinde bir ilişki kurulmuştur. KİT’lerin merkezi idare ile aralarındaki bu hiyerarşik bağ Özey tarafından eleştirilmiştir. Yazar, KİT’lerin faaliyetlerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesinin mümkün bulunması durumunda bu hizmetlerin zaten merkezi idare tarafından yürütülebileceğini düşünmektedir²⁶. Bu tespitlerin yerinde ve doğruluğuna katılmakla beraber, 1982 Anayasasına göre kanun koyucu KİT’lerin de genel idare esaslarına göre yürüttükleri görevlerinin olduğuna hükmettiği ve KİT’lerin merkezi idare ile olan hiyerarşik ilişkisini devam ettirdiği gerçeğini görmezden gelmek mümkün değildir.

Daha sonra, 15.7.1960 tarihli “23 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanuna Ek (Geçici) Kanun” ile 3460 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanun ile kamu teşekküllerinin idare meclisleri (yönetim kurulları) kaldırılmış (madde 1), yerine bu teşekküllerin yönetim görevini yerine getirecek olan müdürler kurulu kurulmuştur (madde 2).

²⁶ Özey, 1984, 98.

1961 Anayasasında kamu iktisadi teşebbüsleri için bir tanımlama yapılmamıştır. Ancak, kabul edilen maddelere KİT'ler de dahil edilerek bu teşebbüsler Anayasa metinlerinde ilk defa zikredilmişlerdir. Memurların siyasî partilere ve sendikalara girmemesini düzenleyen 119. maddede, iktisadi ve mali konularda düzenlemelerin yapıldığı 126. madde olan bütçe maddesinde, Sayıştay; Silâhlı Kuvvetlerin mallarının ve kamu iktisadi teşebbüslerinin denetlenmesini düzenleyen 127. maddesinde KİT'lerde ifade edilmek suretiyle bu teşebbüsler Anayasal birer kurum olarak kendilerine yer bulmuşlardır.

“İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun”da, İktisadi Devlet Teşekkülleri; “sermayelerinin yansından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olan, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüsler” (madde 1) olarak tanımlanmışlardır. 3460 sayılı kanunda İDT'lerin sermayelerinin tamamı devlet tarafından verilen kuruluşlar olarak tanımlanırken bu kanun ile sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan diğer kuruluşlarında kapsam içine alınmalarının amaçlandığı görülmektedir. Bu kanunun amacının, İDT'lerin müesseselerinin ve iştiraklerinin ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir yöntemle, karma ekonominin kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak yönetilmelerini, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmalarını ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlenmelerini sağlamak olduğuna hükmedilmiştir (madde 2). Bu maddeye göre karlılık ve verimlilik ilkesi ile bu kuruluşların kendi kendilerini finanse etmeleri amaçlanmaktadır²⁷. Kanunun 3. maddesine göre teşekküllerin özel kanunla kurulacağı hüküm altına alınmış, kuruluş kanunlarında belirtilen hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi oldukları belirtilmiştir. Yine aynı maddeye göre; KİT'ler genel muhasebe, ihale mevzuatı ve Sayıştay denetimi dışında tutulmuşlardır. Bu düzenleme KİT'lerin kanunun amaçladığı özerk bir tarzda çalışmalarının sağlanması ile karlılık ve verimlilik ilkelerine ulaşabilmeleri için uygun ortamın oluşturulmasının amaçlandığının bir göstergesidir. KİT'ler için 3460 ve 23 sayılı kanunlarla benimsenen özel hukuk hükümlerine tabi olma kuralının bu kanunda da benimsenmiş olmasından, KİT'lerde amaçlanan yönetim şeklinin bu kuruluşları hem teşkilat, hem de yönetim şekli olarak genel idare kapsamı dışında tutmak olduğu anlaşılmaktadır.

²⁷ Bakırcı, 1992, 18.

Kamu ekonomik girişimleriyle alakalı yasal düzenlemelerin içinde yalnızca 22 Mayıs 1964 tarih ve 468 sayılı yasada KİT deyiimi yer almaktadır. Bu tarihten önce kamu ekonomik girişimleri İDT olarak adlandırılmıştır²⁸.

KİT kavramı, 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da yer almış, ancak, yine bir tanımlamada bulunulmamıştır. 1982 Anayasasının kamu hizmeti görevlileriyle ilgili 128. maddesinde devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmiştir. 135. maddede kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmayacağı, 161. maddede devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağına hükmedilmiştir. KİT'lerin denetiminin düzenlendiği 165. maddede ise, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Bu madde ile 1961 Anayasasından farklı olarak 1982 Anayasası ile KİT'ler sermaye bakımından bir sınırlama ile kapsam içine alınmışlardır. Bu maddeye göre sermayesinin yüzde ellisinden azı devlete ait olan ortaklıkların meclis denetimi dışında tutulmak istenildiği açıkça görülmektedir.

1982 Anayasasının kabulü sonrasında 11.4.1983 tarihinde “60 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır. 7.7.1983 tarih ve 73 sayılı KHK ile 60 sayılı KHK geçici 6. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapılmıştır. Bu kararnameler ile yapılan düzenlemeler aynı yıl içerisinde kabul edilen 19.10.1983 tarihli “2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun” ile önemli ölçüde korunarak kabul edilmiştir. 2929 sayılı yasa ve 440 sayılı yasada KİT'lerin amaçları olarak gösterilen özerk ve karma ekonomik kurallara göre yönetilme, verimlilik ve karlılık ilkesi doğrultusunda çalışma ve dolayısıyla daha fazla yatırım kaynağı yaratma amaçları aynen korunmuştur (madde 1). Kanunun 2. maddesinde iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşu tanımlamaları yapılmıştır.

KİT'ler hakkında yukarıda bahsettiğimiz hukuksal düzenleme ve değişiklikler sonrası en son düzenleme halen yürürlükte olan 8/6/1984 tarihli sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri

²⁸ Kepenek, 1989, 10.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile yapılmıştır. Bu çalışmada KİT’ler hakkında temel yasal metin bu KHK olacaktır. KİT’ler için yürürlükte olan temel mevzuat bu KHK olmakla birlikte bazı istisnai durumlar mevcuttur. Daha önce de bahsettiğimiz esnek dönem kamu ekonomisinin bir göstergesi olan özelleştirme politikalarını hayata geçirmek amacıyla özelleştirilebilmektedirler. 24.11.1994 tarihinde kabul edilen 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” ile KİT’ler ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak amaçları doğrultusunda özelleştirilebilmektedirler. Bu kanuna göre özelleştirme programına alınan kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi olacaklarına hükmedilmiştir. Bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan ve bu kanuna aykırı hükümler ile 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmayacağı belirtilmiştir. 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile bazı KİT’ler yeni kurulan Türkiye Varlık Fonu portföyüne dâhil edilmişlerdir. Bunlar için bu kanunda belirtilen hükümlerin uygulanacağına hükmedilmiştir. Böylece KİT’ler, 233 sayılı KHK’ye tabi olanlar ile 4046 sayılı kanuna ve 6741 sayılı kanuna tabi olarak kapsam dışına çıkarılanlar olmak üzere üç şekilde yönetilmektedirler. 6741 sayılı kanun ile yönetimleri farklı bir hal alan KİT’lerin yaşamlarını nasıl sürdürecekleri hakkında kesin hüküm verebilmek mümkün değildir. Bu noktada sayıları gitgide azalmış olsa da, bu çalışmanın konusunu oluşturan, faaliyetlerini 233 sayılı HKH kapsamında sürdüren KİT’leri detaylı olarak incelememiz gerekmektedir.

2.1.3. 233 Sayılı KHK Kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüsleri

17/6/1982 tarih ve 2680 sayılı Yasanın verdiği yetkiyle çıkarılan 8/6/1984 tarih ve 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile KİT’lerin amaçları, yapıları ve yönetim organları, yönetim organlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile teşebbüslerin mali hükümleri, tasfiyeleri ve denetimleri konusunda düzenlemeler yapılmış, personele ilişkin düzenlemeler ise daha sonra çıkarılan 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile yapılmıştır.

Bu KHK ile, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştiraklerini kapsayacak şekilde 60 sayılı KHK ve 2929 sayılı kanundaki düzenlemelere benzer şekilde KİT’ler ve bunlara bağlı organlar için topyekün bir düzenleme yapılması politikası devam ettirilmiştir. Ancak, bu KHK ile iki hususta 60 sayılı KHK’den farklı bir düzenleme yapılmıştır. Bakırcı’nın da tespitite

bulunduğu biçimde; bunlardan birincisi, 440 sayılı KHK'den itibaren benimsenmiş olan “karma ekonominin kurallarına uygun yönetilme” ilkesinin yerini “ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilme” ilkesine bırakmış olmasıdır²⁹. İkincisi ise, 17/4/1984 tarih ve 2983 sayılı “Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun” ile 233 sayılı KHK arasında iş birliği ve koordinasyon ilkesinin benimsenmiş olmasıdır. 2983 sayılı yasa KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik ilk yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunla KİT'lere ait tesisler için “gelir ortaklığı senedi” ile KİT'ler için “hisse senedi” çıkarılması ve “işletme hakkı” verilmesine ilişkin hükümler getirilmiştir³⁰. Ekonominin kurallarına göre hareket edilebilme yönünde yapılan düzenleme ile KİT'lerin yönetim politikalarının kamu yararından çok ekonomik yararı sağlayacak bir şekle dönüştürülmesinin amaçlandığı açıkça görülmektedir. 1980 sonrası dönemde görülen serbest piyasa ve özel sektörün önceliği düşünceleri doğrultusunda KİT'ler için özelleştirme politikasının hayata geçirilebilmesi adına yasal zeminin oluşturulmasının amaçlandığı tespitini yapmak da mümkündür.

Bu KHK'de, kamu iktisadi teşebbüsü deyiminin iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı olduğu belirtilmiş ve bunların tanımlamaları yapılmıştır. İktisadi devlet teşekküllerinin sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek amacıyla kurulan KİT'ler oldukları belirtilmiştir. Kamu iktisadi kuruluşlarının ise, sermayelerinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretme ve pazarlama amacıyla kurulan KİT'ler olduğuna hükmedilmiştir. Bu yasal düzenlemede de belirtildiği gibi, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) arasındaki temel fark; İDT'lerin ticari esaslara göre faaliyet göstermeleri ve bu ticari esaslar dolayısıyla kâr amacı gütmeleri, KİK'lerin ise kamu yararı amacıyla tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreterek kâr amacı gütmemeleridir.

KİT'leri yürüttükleri faaliyetlerinin sonuçlarına göre iki farklı sınıfa sokan bu ayırım, KHK'nin amaç maddesinde de kendini açıkça göstermektedir. KHK'nin 1. maddesinde, KİT'lerin özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmeleri ortak amaç olarak belirtilirken, KİK ve İDT için bir farklılaşmaya gidilmiştir. İDT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve milli ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine yardım etmeleri ve bu suretle daha

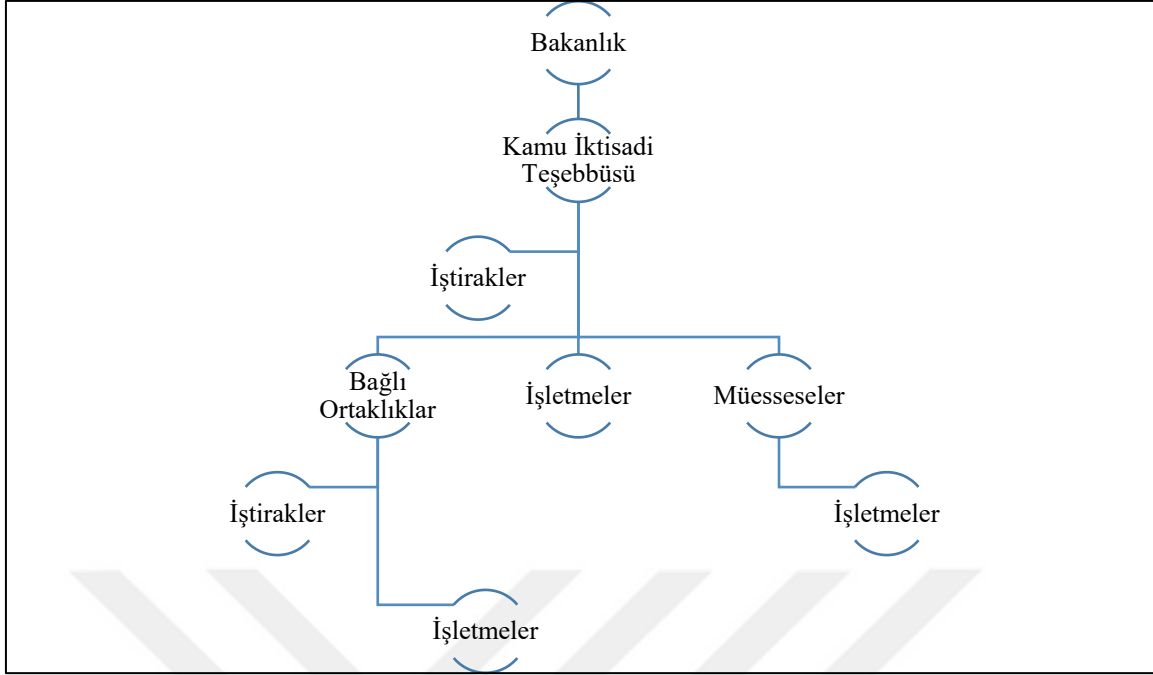
²⁹ Bakırcı, 1992, 22.

³⁰ Tan, 1992, 30.

fazla yatırım kaynağı yaratmaları amaçlanmıştır. KİK'lerin ise, kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmeleri amaçlanmıştır. Bu iki ayırmadan, devletin KİK'ler konusundaki amaçları için şu sonuçlara varılabilir: Devlet kamu hizmetinin ağır bastığı sektörlerde faaliyette bulunan KİK'ler için, kamu iktisadi kuruluşu şeklinde bir yapılanmaya giderek, bu kuruluşlar için karı bir yana bırakarak, mümkün olduğu seviyede verimliliği sağlayarak kamu hizmetini vatandaşlara sunabilmeyi amaçlamaktadır. Diğer yandan, ekonomik gereklilikler doğrultusunda faaliyette bulunmayı amaçladığı sektörlerde faaliyette bulunan KİK'ler için ise, iktisadi devlet teşekkülleri şeklinde bir yapılanmaya giderek, verimliliğin yanında karlılığı da sağlayarak kamu hizmetini vatandaşlara sunarken ülke ekonomisine de katkı sağlayacak politikalar yürütebilmektir.

Bu KHK'de müesseseler; sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan ve ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğu şeklinde tanımlanmıştır. Bağlı ortakların ise, sermayesinin yarısından fazlasının iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketler olduğu belirtilmiştir. Bunların yanında iştiraklerin; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde onbeşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketler olduğu, işletmelerin ise; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri olduğuna hükmedilmiştir. Bu KHK'de teşebbüslerin, müesseselerin, işletmelerin ve bağlı ortaklıkların malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçların, devlet malı aleyhine işlenmiş sayılacağı belirtilmiş ve bu suçlara Türk Ceza Kanunundaki cezalar uygulanacağı hükmolunmuştur.

KİK'lere ilişkin teşkilat yapısı Şekil 2.1 incelendiğinde de görülecektir:



Şekil 2.1. Kitlerin teşkilat yapısı

233 sayılı KHK'den sonra yapılan düzenlemeler sonucunda günümüz kamu sermayeli işletmeleri,

- a. Sermayesi Hazineye ait bulunan 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'ler,
- b. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı portföyünde bulunan ve 4046 sayılı Kanun hükümlerine göre faaliyetlerini sürdüren kamu işletmeleri (TEDAŞ, TŞFAŞ, Sümer Holding, TDİ, ADÜAŞ, TEMSAN),
- c. Sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olmasına rağmen 233 sayılı KHK'ye tabi olmayan işletmeler (TÜRKSAT, TÜRK TELEKOM, TRT, AA, PTT, AOÇ VE BİST),
- d. Sermayesinin çoğunluğu devlete ait olan kamu bankaları (Ziraat Bankası, Halk Bankası, Eximbank, Tasfiye Halinde Emlak Bankası, TCMB ve Kalkınma Bankası),
- e. Kamu tarafından yönetilen şirketler (THY, Vakıfbank),
- f. Kamu işletmesi niteliğine sahip olmakla birlikte özel statülü işletmeler (Örnek: Milli Piyango İdaresi, Spor Toto Teşkilatı),
- g. Savunma Sanayii Müsteşarlığı iştirakleri,
- h. Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve iştirakleri,
- ı. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) iştirakleri,

- i. Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı (TSKGV) iştirakleri,
- j. Sosyal Güvenlik Kurumu iştirakleri,
- k. Türk Hava Kurumu iştirakleri.

şeklinde sayabiliriz. Ayrıca yerel yönetimlerle ilişkili bulunan işletmeler de bulunmaktadır³¹. Bu çalışmada tüm bu kamu işletmeleri üzerinde bir incelemede bulunulmayacak olup, incelememiz 233 sayılı KHK'ye istinaden faaliyetlerini sürdüren KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personel üzerine olacaktır.

1980'li yıllardan itibaren kendini daha yoğun göstermeye başlayan KİT'lerin etkinlikleri ve verimliliklerinin sorunlu olduğu ve yeniden düzenleme, yeniden yapılandırılmaları veya özelleştirilmeleri gerektiği yönündeki düşünceler günümüzde de halen devam etmektedir. 65. Hükümet Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek KİT'ler konusunda hükümetin politikasını "KİT'leri günümüz piyasa şartlarına göre daha etkin, verimli ve karlı hale getirmek zorundayız. Buna yönelik Hazine Müsteşarlığınca reform niteliğinde bir çalışma başlattık" sözleriyle dile getirmiştir. Hazine Müsteşarlığının portföyünde yer alan 233 sayılı KHK'ye tabi kuruluşlar ile sermayesinin tamamı Hazineye ait olan ancak özel kanuna tabi olan diğer kamu sermayeli kuruluşlar için yeni bir politika uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu kuruluşları şirket olarak tanımlayan Şimşek'e göre, şirket ile devlet arasındaki ilişki sadece hedef koyma ve hesap sorma düzeyinde olacaktır. Kamu, bunların iş yapma süreçlerine müdahale etmeyecek, ticari hayatın gerektirdiği şekilde faaliyetlerini sürdüreceklerdir. Bu kuruluşların mevzuat nedeniyle ticari faaliyetlerin gerektirdiği esnekliğe, özerkliğe ve hıza sahip olamadığı ve bunlara uygulanan kuralların günün ticaret koşullarına uygun olmadığı belirtmiştir. Ayrıca bu teşebbüslerin yönetim kurullarının karar alma süreçlerinde birçok kamu kurumu ile ilişki kurmak zorunda olmaları gerekliliği bir sorun olarak görülmektedir. Uluslararası kurumsal yönetim ilkelerinin KİT'lerde etkin olarak uygulanmadığı ve yatırım kararlarının alınmasında eksiklikler yarattığı da Bakan tarafından ifade edilmiştir³². Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere KİT'lerin durumları ve hazineye olan mali yükleri hükümetler tarafından devamlı olarak bir sorun olarak görülmektedir. Bunların kamuya yük getirmeden, verimlilik ilkesi çerçevesinde faaliyet göstermeleri amaçlanmaktadır³³.

³¹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı . (2017). 2016 Kamu İşletmeleri Raporu. Ankara, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, 4-5.

³² İnternet: Anadolu Ajansı. (2016). <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-simsek-kitleri-daha-etkin-verimli-ve-karli-hale-getirmek-zorundayiz/694042> adresinden 28.11.2016 tarihinde alındı.

³³ T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı. Ankara, 79.

2018 yılı sonu itibariyle 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT'lerden KİK statüsünde olan 2 kuruluş, İDT statüsünde olan 16 adet kuruluş bulunmaktadır. Aşağıdaki Çizelge 2.2 incelendiğinde de görüleceği üzere yaşamını sürdüren KİT'lerden büyük bölümü enerji sektöründe faaliyette bulunan kuruluşlardan oluşmaktadır.

Statüsü	Adı	İlgili Olduğu Bakanlık
İDT	BOTAŞ	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	ETİ MADEN	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	EÜAŞ	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	TEİAŞ	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	TEMSAN	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	TKİ	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	TPAO	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	TTK	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
	ÇAYKUR	Tarım ve Orman Bakanlığı
	ESK	Tarım ve Orman Bakanlığı
	TİGEM	Tarım ve Orman Bakanlığı
	TMO	Tarım ve Orman Bakanlığı
	DMO	Hazine ve Maliye Bakanlığı
	MKEK	Milli Savunma Bakanlığı
TCDD	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	
KİK	DHMI	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı
	KEGM	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı

Çizelge 2.2. 2018 yılı itibariyle kamu iktisadi teşebbüsleri

Kaynak: 8/6/1984 tarih ve 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Kamu İşletmeleri Listesi (<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/12/Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Listesi.pdf> Erişim tarihi: 1.10.2018)

9/8/2016 tarihli ve 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye Varlık Fonu Anonim Şirketi kurulmuş olup, birçok kamu sermayeli kuruluşun hazineye ait olan hisselerinin bu fona devrine hükmedilmiştir. Özelleştirme kapsamına alınmayan ve 233 sayılı KHK kapsamında varlığını sürdüren KİT'lerden BOTAŞ, TPAO, ETİ MADEN ve ÇAYKUR'un Hazineye ait hisselerinin tamamının 24/01/2017 tarihli ve 2017/9756 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Varlık Fonuna aktarılmasına karar verilmiştir. Bu kanun ile fon için yürürlükte olan mevzuat hükümlerinin uygulamasına istisna getirilerek KİT kapsamındaki

kuruluşların yavaş yavaş bu statülerinden çıkartılarak daha serbest bir hareket alanının oluşturulmasının amaçlandığı açıkça görülmektedir. Bu düzenleme hükümetin KİT'leri "faaliyetlerinde ve istihdamda özel hukuk hükümlerine tabi kılma" ve "piyasa şartlarına göre daha karlı ve verimli hale getirme"³⁴ politikasını hayata geçirmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Fona aktarılan bu teşebbüslerin ortak özellikleri ise, yürüttükleri faaliyetler sonucu 2016 mali dönemini kar ile kapamış olmalarıdır. Kar edebilecek bir faaliyet düzeyine ulaşan KİT'ler, daha önce 4046 sayılı Kanuna istinaden özelleştirme kapsamına alınırken, artık 6741 sayılı Kanuna istinaden farklı bir usulle yönetilmeye çalışılacakları anlaşılmaktadır.

2014 – 2016 yılları arası devlet bütçesinden KİT'lere yapılan transferlerin tutarı 29 milyar TL iken, KİT'lerden bütçeye yapılan ödemelerin toplamı 15 milyar TL olmuş ve 14 milyar TL'lik bir mali yük bütçeye gelmiştir³⁵. KİT'lerin katma değerinin GSYH içindeki payı 2006 yılında yüzde 1,9 seviyesinde iken, 2012 yılı sonunda yüzde 1,3 olmuştur. Katma değerdeki düşüşe rağmen satış hasılatının GSYH'ye oranı 2006 yılındaki yüzde 8,3'lük oranı korumuştur³⁶. Bu sayısal değerler göz önüne alındığında, kamu hizmeti kavramı göz ardı edilerek, yalnızca işletmecilik kavramı ile yönetilmesi düşünülen KİT'lerin, mevcut durumlarıyla faaliyetlerini yürütmesi siyasal iktidarlar tarafından arzulanan bir durum olduğunu söylemek mümkün değildir. Ekonomik ve siyasal kararları almakta yetkili olan iktidarların, bu kuruluşları özelleştirmeyi veyahut statülerini değiştirmeyi tercih etme politikalarına dayanak KİT'lerin bu finansal durumlarıdır.

2.1.3.1. KİT'lerin kurulmaları

233 sayılı KHK'de Bakanlar Kuruluna verilmiş olan tüm yetkiler Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sisteminde bakanlar kurulu bulunmadığından Cumhurbaşkanına geçmiş bulunmaktadır. 233 sayılı KHK'nin 2/7/2018 tarih ve 703 sayılı KHK'nin 133. maddesiyle değiştirilmesinden önceki halinde KİT'lerin, Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması kabul edilmiştir. Yeni bir teşebbüsün kurulmasında ve mevcut bir müessese veya bağlı ortaklığın teşebbüs haline getirilmesinde, ekonomik ihtiyaçlar gözetilerek karar verilmektedir. 60 sayılı KHK ve 2929 sayılı Kanunda kabul edilen kanunla kurulma kuralı 233 sayılı KHK'de yerini Bakanlar Kurulu kararı ile kurulma, daha sonra da Cumhurbaşkanınca kurulma kurulanına bırakmıştır. Yasa koyucunun tasarrufunda bulunan bu karar artık yönetimin

³⁴ İnternet: Anadolu Ajansı. (2016). <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-simsek-kitleri-daha-etkin-verimli-ve-karli-hale-getirmek-zorundayiz/694042> adresinden 28.11.2016 tarihinde alındı.

³⁵ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2017, 13.

³⁶ T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, 79.

kararına bırakılmıştır. Yasa yapma sürecini ve meclis kararını bir kenara koyan bu kural Cumhurbaşkanına uygun gördüğü sektörlerde KİT kurabilme yetkisini vermektedir. Bu düzenlemenin yapılmasının amacı yine 1980 sonrası görülmeye başlayan serbest piyasayı teşvik etme yönündeki esnek dönem politikaları olduğu söylenebilir.

Kurma kararı için Cumhurbaşkanına verilen bu yetki tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının devrinde ise Yüksek Planlama Kuruluna verilmiştir. Bu uygulama idari işlem kuramının ilkelerine aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Kurulma kararını verme yetkisi olan makam ile tasfiye kararı veren makamın farklı oluşu idare hukuku açısından Özay gibi yazarların eleştirilerine de konu olmuştur. Yazar, bu durumu “aksine işlem kuramına tamamen aykırı” olarak nitelemiş ve “yetkinin kanundan kaynaklanabileceği ilkesinin umursamamanın bir örneği” olarak nitelemiştir³⁷. KHK’de Cumhurbaşkanına (önceki halinde Bakanlar Kuruluna) verilen kurma kararı yetkisi siyasi yönetimlerce kimi zaman kanun yapma yoluna başvurarak meclis iradesini hayata geçirme yoluna gidilmesini şeklinde de sağlanabilmektedir. 24/4/2013 tarih ve 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanununun 1. maddesinin 1.fıkrasına göre TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi adıyla TCDD’nin bağlı ortaklığı şeklinde bir şirket kurulmasına hükmedilmiştir. Bu uygulamada olduğu gibi Cumhurbaşkanınca (Bakanlar Kurulunca) kurulma yöntemi yerine normlar hiyerarşisine göre daha üst bir düzenleme olan kanun ile kurulma kararı benimsenebilmektedir.

KİT’lerden iktisadi devlet teşekkülü şeklinde kurulmuş olanlar, anonim şirket şeklinde de kurulabilmektedirler. Anonim şirket şeklinde kurulan iktisadi devlet teşekküllerinde beş kurucunun bulunması şartı aranmamakta, genel kurul ve denetçiler bulunmamaktadır. Bu kural ile Türk Ticaret Kanunundaki anonim şirketler için uygulanan kurallara bir istisna getirilmiştir. Teşebbüslerin merkezleri, Yüksek Planlama Kurulunca tespit edilmekte ve değiştirilebilmektedir.

KİT’ler tüzelkişiliğe sahiptirler ve 233 sayılı KHK’de saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidirler. Teşebbüslerin sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır ve sermayeleri, ilgili bakanlığın talebi üzerine Yüksek Planlama Kurulunca (Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde Cumhurbaşkanlığı ilgili kurullarınca) tespit edilmektedir. İştirakler, 2929 sayılı Kanunda iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde yirmi altısına, en çok yüzde ellisine sahip

³⁷ Özay, 1984, 93.

buldukları anonim şirketler olarak belirlenmişlerdir. Ancak, 233 sayılı KHK'ye göre bu oran, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine şeklindedir. Bu düzenleme ile devletin daha az sermaye koyarak özel sektör ile ekonomik girişimler yapabilmesinin amaçlanmasıdır.

2.1.3.2. KİT'lerin yönetimleri

KİT'lerin yönetim organları 233 sayılı KHK'de yönetim kurulu ve genel müdürlük olarak belirlenmiştir. Yönetim kurulu, teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olarak, genel müdürlük ise yürütme organı olarak görevlendirilmiştir. Yönetim kurulları bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadırlar. Teşebbüsün ilgili olduğu bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanan genel müdür aynı zamanda yönetim kurulu başkanı olmaktadır. Yönetim kurulu üyelerinden; ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanmaktadırlar. Cumhurbaşkanlığı yönetim sistemi ile bu kimselerin atanmaları Cumhurbaşkanlığı kararına bağlanmıştır. Genel müdürün bulunmadığı zamanlarda, genel müdürün yönetim kurulu üyeleri arasından görevlendireceği genel müdür vekili yönetim kuruluna başkanlık yapmaktadır. KİT'lerde yönetim kurulları, genel müdürün çağrısı ile ayda iki defadan az olmamak üzere üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğu ile almaktadır. Oylarda eşitlik durumunda ise başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış kabul edilmektedir.

Yönetim kuruluna verilen başlıca görevler;

1. İlgili mevzuat, kalkınma planı ve üst politika metinleri çerçevesinde teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararları alma,
2. Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların çalışmalarının verimli ve karlı olarak yürütülmesi şartlarını oluşturacak esasları ve işletme politikalarını belirleme,
3. Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara ait yıllık program, bilanço ve netice hesapları ile yıllık ve uzun vadeli çalışma programlarına uygun olarak hazırlanan faaliyet raporlarını onaylayarak ilgili mercilere sunma,
4. Müesseseler ve bağlı ortaklıklar arasında koordinasyonu sağlayacak kararları alma,
5. Yönetim Kurulunun onayı ile uygulanabilecek yönetim komitesi kararları hakkında, komite kararının teşebbüse ulaşmasını izleyen on beş gün içinde karar alma,

6. Genel müdürün teklifi üzerine; daire başkanları, müessese müdürleri veya benzer görevlere alınacak personeli atama,
 7. Genel müdürlük çalışmalarını izleme,
 8. Teşebbüslerin taşıt alım ve kullanımına ait Yüksek Planlama Kurulu'nca (Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde Cumhurbaşkanlığı ilgili kurullarınca) alınacak kararlarla ilgili uygulama esaslarını belirleme,
 9. Mevzuatla verilen diğer görevleri yapma,
- şeklindedir.

Genel müdürün başlıca görevleri ise;

1. Teşebbüsü; ilgili mevzuat hükümleri ile yönetim kurulu kararları doğrultusunda yönetme,
2. Teşebbüsü, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı temsil etmek ve temsil yetkisini gerektiğinde devretme,
3. Genel müdür yardımcıları, daire başkanları, müessese müdürleri veya benzer görevlere alınacak personelin atanmalarını yönetim kuruluna teklif etme,
4. Teşebbüs sermayesi ile diğer mali kaynakların, verimlilik ve karlılık ilkelerine uygun bir düzen içinde kullanılmasını sağlama,
5. Mevzuatın verdiği diğer görevleri yapmaktır.

Hem yönetim kurulu hem de genel müdür sınırlarını açıkça belirtmek koşuluyla yetkilerinin bir kısmını daha alt birimlere devredebilmektedirler. Ancak, devredilen bu yetki sorumluluğu ortadan kaldırmamaktadır.

Yukarıda belirtilen kurallar çerçevesinde KİT'lerin yönetimleri için kabul edilen bu yapı hükümetler tarafından değiştirilmek istenilmektedir. Bu durumu 65. Hükümette Başbakan Yardımcısı olarak görev alan Mehmet Şimşek,

“...Yönetim kurulu başkanı ile şirket genel müdürünün aynı kişi olması zorunluluğunun kaldırılması, yönetim kurullarında bağımsız üyeye de yer verilmesi, yapısı uygun olan şirketler için kısmi halka arz işlemlerinin tedrici olarak hayata geçirilmesi de önem taşıyor”³⁸

şeklinde dile getirmiştir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, hükümetlerce KİT'lerin yönetimlerinin değiştirilmek istenildiği açıkça görülmektedir.

³⁸ İnternet: Anadolu Ajansı. (2016). <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-simsek-kitleri-daha-etkin-verimli-ve-karli-hale-getirmek-zorundayiz/694042> adresinden 28.11.2016 tarihinde alındı.

2.1.3.3. KİT'lerin finansal yapıları ve denetlenmeleri

233 sayılı KHK'nin ilk şeklinde Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmadıkları belirtilmekte ise de, daha sonra yapılan düzenlemeler ile hem yürürlükteki Kamu İhale Kanunu'na hem de Sayıştay'ın denetimine tabi tutulmuşlardır. KİT'ler yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütmektedirler. Yıllık genel yatırım ve finansman programı Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Hazırlanan yıllık genel yatırım ve finansman programı, takvim yılı başından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanınca karara bağlanmaktadır. Teşebbüslerin işletme bütçeleri, her yıl için, yıllık genel yatırım ve finansman programındaki hedefler doğrultusunda hazırlamakta ve yönetim kurulunca onaylanmaktadır. Yatırım ve finansman programlarında değişiklik yapılması halinde, bu değişikliğe uygun olarak işletme bütçelerinde de değişikliğe gidilmektedir. Teşebbüsler, kalkınma planına göre kendileri tarafından yapılması gereken yatırımlara ait mali, ekonomik ve teknik çalışmaları zamanında yaparak projelerini hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Bir yatırıma başlanabilmesi için o yatırımın projesinin hazır olması gerekmektedir. Söz konusu KHK'de uzun vadeli veya yıllık genel yatırım ve finansman programlarının hazırlanmasında, finansman imkanları ve teşebbüslerin yatırım kapasiteleri esas alınacağı belirtilmiştir. Bu düzenleme ile söz konusu teşebbüslerin kapasitelerinin üzerinde bir iş yükü ile yatırım yapmaya zorlanmalarının önüne geçilmek istenmiştir. Yatırım ve finansman programları teşebbüsün ilgili olduğu bakanlığın incelemesinden sonra Hazine Müsteşarlığının (Hazine ve Maliye Bakanlığının) görüşü alınarak Devlet Planlama Teşkilatı (Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminde Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından hazırlanmaktadır.

KİT'lerin muhasebelerinin, bunların mali durumları, işletme faaliyetleri, maliyet ve yatırımları hakkında düzenli bilgi alınabilecek şekilde tutulması bir kural olarak kabul edilmiş ve hesap döneminin takvim yılı olacağı kararlaştırılmıştır. Yılı bilançolarının ve netice hesaplarının ait oldukları yılı izleyen üçüncü ayın sonuna kadar hazırlanması ve faaliyet raporlarıyla birlikte Sayıştay'a gönderilmesi gerekmektedir. Bilanço ve netice hesapları, TBMM'nin denetiminden sonra Resmi Gazete'de yayımlanırlar.

KİT'ler ürettikleri mal ve hizmetin fiyatlarını serbestçe tespit edebilirler. Ancak, bazı durumlarda sosyal faydayı artırmak amacıyla bu mal ve hizmetlerin fiyatları Yüksek Planlama Kurulunca da tespit edilebilir. Bu durumda oluşacak zarar ise görev zararı adı altında hazine bütçesinden karşılanmaktadır. Benzer şekilde bir teşebbüs faaliyet alanıyla

ilgili olarak bir hizmeti yerine getirmek veya bir mal üretmek üzere Cumhurbaşkanınca görevlendirilebilir. Bu durumda da oluşacak görev zararı yine hazine bütçesinden karşılanmaktadır.

Teşebbüslerin gayrimenkul almalarına, kiralamalarına, kiraya vermelerine, leyh ve aleyhte rehin, ipotek, intifa ve irtifak hakları ile gayrimenkul mükellefiyeti vesair hakları tesis edebilmelerine imkan verilmiştir. Ayrıca ilgili kanun hükümleri uyarınca bunlara kamulaştırma yetkisi de verilmiştir. Genel ve Katma bütçeli dairelere yaptıkları satışlarda avans alabilmektedirler. 10/9/2014 tarihli 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanununun 141. maddesi ile Yüksek Planlama Kurulu (İlgili Cumhurbaşkanlığı kurulları) kararı olması koşuluyla bir organize sanayi bölgesinin müteşebbis heyetine katılım sağlayabilme olanağı da verilmiştir.

Yürürlükteki 233 sayılı KHK'ye göre kuruluşları, yönetimleri ve finansal yapıları hakkındaki genel bilgilere yukarıda değinilen KİT'lerin faaliyetlerini sürdürmeleri için en önemli kaynaklardan birisi olan insan kaynağını inceleyebilmek için kamu görevlisi kavramına ve buna istinaden KİT'lerin çalışanlarına değinmemiz gerekmektedir.

2.1.4. KİT'lerin Çalışanları

Hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal kuruluşları³⁹ idare olarak tanımlayabileceğimizden daha önce bahsetmiştik. İdare, ister bu geniş anlamda, isterse daha dar anlamda, hangi boyutta tanımlanırsa tanımlansın, ortada yönetim faaliyeti ve bu yönetim faaliyetinin amacına ulaşmak için çalışan bir topluluk mevcuttur. Gözler, idarenin bu anlamda hem örgütü, hem de bu örgütün faaliyetlerini ifade edeceğini belirtmiştir⁴⁰. Bu tespitten de anlaşılacağı üzere bir amacı gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetin uygulayıcısı olan beşeri örgüt idarenin mutlak bir parçası olarak karşımıza çıkacaktır. İşte bu beşeri örgüt uygulamada kamu personeli, kamu görevlisi, kamu ajanı gibi değişik tanımlamalarla karşımıza çıkmaktadır. KİT'lerde çalışan personeli incelemeden önce kamu görevlisi kavramını ve kamudaki istihdam şekillerini incelememiz faydalı olacaktır.

Kamu personel sistemini inceleyebilmek için hukuk düzenini incelemek gerekmektedir. Bir ülkenin kuruluşunu ve idari yapısını belirleyen anayasalar ayrıca personel sistemi açısından da düzenlemeler içermektedirler. "Anayasalar, aynı zamanda, kamu personel rejiminin

³⁹ Gözübüyük, 2016, 4

⁴⁰ Gözler, K. (2009). İdare Hukuku Dersleri (8. b.). Bursa: Ekin Yayınevi, 9.

kuruluş belgeleridir”⁴¹. Bu açıdan uygulamada ve literatürde genel kabul gören kamu görevlisi kavramı ile yasal metinler açısından kamu görevlisi kavramı incelememiz gerekmektedir.

Literatürde kamuda istihdam edilen personel için geniş bir tanımlama ile beraber daha dar bir tanımlama karşımıza çıkmaktadır. TCK’da kamu görevlisi kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişiler şeklinde ifade edilmiştir. Geniş anlamdaki tanımlamaya göre, herhangi bir detaylı sınıflandırmada bulunmadan kamunun yürüttüğü işlerde görevli bulunan tüm çalışanları kamu görevlisi olarak adlandırmak mümkündür. Dar anlamda ise; Anayasa’nın 128. maddesinde belirtildiği üzere; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürütenler kamu görevlilerini oluşturmaktadır. Dar anlamdaki tanımlamaya göre bu kamu görevlileri Anayasa metninde de belirtildiği üzere memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Anayasanın belirttiği bu husus, Türk kamu personel rejiminin temel ayrımının işçi ve memur olduğunun göstergelerinden bir tanesidir.

Anayasaya göre işçiler bazı hak ve sorumluluklar açısından güvenceye alınırken, memurun farklı bir statüde olduğu ve işçiden ayrışık hak ve sorumluluklara sahip olduğu birçok maddede belirtilmiştir. Anayasanın sendika kurma hakkını düzenleyen 51. maddesinde “işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri”, toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkını düzenleyen 53. maddesinde “memurlar ve diğer kamu görevlileri”, parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılmayı düzenleyen 68.maddesinde “Hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri” denilerek kamu görevini aslen ve sürekli gören memur ve diğer kamu görevlilerini işçilerden açıkça ayıran bir düzenleme mevcuttur. Benzer şekilde milletvekili seçilme yeterliliği başlıklı 76. maddesinde; “...hakimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları” denilerek işçi ve memur statüsü arasında kesin bir ayrımın Anayasaca benimsendiği açıkça görülmektedir.

⁴¹ Aslan, O. E. (2007). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 9.

Yine 129. madde de memurlar ve diğerk kamu görevlileri ifadesi ile memur statüsünün işçilerden farkı ortaya konulmuştur.

Memur ve işçi kavramlarındaki kesin ayrım öğretide ve yargı kararlarında kabul görmüştür. Ancak, kamu personel rejiminin temelini oluşturan Anayasanın 128. maddesi üzerinde görüş birliğine varılmış bir madde değildir. 128. madde de devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğerk kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmiştir. Bu maddeye göre kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin yalnızca memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle görüleceği amir hüküm şeklinde ifade edilmiştir. Öğretide ve uygulamada memurun kimler olduğu üzerinde pek bir tartışma bulunmamaktadır. Ancak, diğerk kamu görevlisi kavramının içerisinde hangi istihdam şekillerinin yer aldığı konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. 128. madde devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğerk kamu tüzelkişileri diyerek KİT’lerde de asli ve sürekli görevleri olduğunu belirtmiştir. Bu madde hükmüne göre KİT’lerde memurlar ve diğerk kamu görevlileri kapsamına giren çalışanların olacağı açıktır. Ancak, uygulamada KİT’lerin personel rejimleri üzerinde yapılan düzenlemeler sonrası KİT personel rejimi karmaşık bir hal almıştır. Sözleşmeli personelin bu kuruluşlarda ana istihdam şekli olmasıyla birlikte bunların diğerk kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı konusu büyük bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu çalışmanın üzerinde duracağı istihdam şekli olan sözleşmeli personel ileriki bölümlerde daha detaylı olarak incelenecektir. Bu aşamada KİT’lerin tarihi süreç içerisindeki istihdam şekillerine kısaca değinerek günümüzde KİT’lerde bulunan istihdam şekillerinden kısaca değinmemiz faydalı olacaktır.

KİT’ler konusunda yapılan ilk yasal düzenleme olan 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” da çalışanların hak ve sorumluluklarıyla alakalı bazı düzenlemeler bulunurken, istihdam edilen personelin statülerinin tanımlamaları konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunun 42 ila 45. maddelerinde hem teşekküller için, hem de kurulacak müesseseler için Yönetim kurulu üyeleri, genel müdür, genel müdür yardımcıları ile diğerk memur ve işçilere maaş ve ücretleri nispetinde ikramiye verilebileceği belirtilmiştir. Bu kişilerin uymak zorunda olduğu kurallar belirtilmiş, teşekküllerle müesseselerin malları aleyhine işledikleri suçlardan dolayı memur gibi yargılanacakları belirtilmiştir. Bu teşekkül ve müesseselerin memurlarında aranacak vasıfların kendi kanunları ve iç mevzuatları ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz

konusu kanunda yukarıda belirtildiği gibi buralarda görev alan personel türleri belirtilmiş ancak bunların hukuksal statüleri hakkında bir düzenleme yapılmamıştır.

Cumhuriyet dönemimin başlangıcında personele ilişkin işlemlerini özel hukuk hükümlerine göre yürüten KİT'ler için 1939 tarihli 3659 sayılı Bankalar ve Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun ile memur statüsünde olan personelin ücretleri üzerinde yapılan düzenlemeler ile bu personelin ücret düzeyi diğer devlet memurlarının seviyesine getirilmiştir. Bununla birlikte yeni kurulan bazı KİT'ler ile statüsü değiştirilen bazı personel ya barem kanunlarının kapsamı dışında bırakılmış veyahut birtakım özel imkânlar tanınmıştır⁴².

15.7.1960 tarihli "23 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkında 3460 Sayılı Kanuna Ek (Geçici) Kanun" ile 3460 sayılı kanunda bazı değişiklikler yapılmasına rağmen bu yasal düzenlemede de personel rejimini düzenleyen herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

12.3.1964 ve 440 sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun"un 29. maddesinde sözleşme ile çalıştırma yönünde bir düzenleme yapılmış ve Teşekküllerin yönetim kurulu üyeleri, genel müdür ve genel müdür yardımcıları ile müessese müdürlerinin sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Benzer şekilde gerekli görülen kadrolar için ilgili bakanlığın teklifi ile Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü ile sözleşmeli personel çalıştırılabileceği hükmü kanunda yer almaktadır. Bu düzenlemeler ile sözleşmeli personel çalıştırma yönünde politikalar yasal metinlerde yer almaya başlamıştır.

11.4.1983 tarihli 60 Sayılı KHK ile KİT'lere ilişkin yeniden bir düzenleme yapılmıştır. 7.7.1983 tarih ve 73 sayılı KHK ile 60 sayılı KHK geçici 6. maddesinin birinci fıkrasında değişiklik yapılmıştır. Kararnameler ile ortaya çıkan bu düzen yasa koyucu tarafından büyük ölçüde aynen kabul edilmiş, 60 ve 73 sayılı KHK'ler değiştirilerek 19.10.1983 tarihli 2929 sayılı kanun ile TBMM'ce kabul edilmiştir. KİT'ler konusunda genel düzenlemeler yapılırken personel rejimine ilişkin düzenlemelerin ayrı bir kanunla yapılacağı kanunun dördüncü kısmında hüküm altına alınmıştır. Çıkarılması öngörülen kanunun iktisadi devlet teşekkülleri personel rejiminin;

⁴² Kayam, C. (2004). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim, Özelleştirme ve Personel Sorunları (Yeni Gelişmeler ve Çözüm Önerileri). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul, 64-65.

- “a) Yetenekli elemanların işe alınması, işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,
- b) Verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması
- c) Karma ekonomi koşulları içinde çalıştığı kuruluştaki görev devamını özendirerek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,
- d) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki”

ilkelerini temel bir yapıda olmasına hükmedilmiştir. Bu madde hükmü ile KİT’lerdeki personel rejimine ilişkin yasal düzenlemenin eksikliği doldurulamamasına rağmen ayrı bir yasal düzenlemenin yapılacağı belirtilmesi dönemin hükümetlerinin KİT’lerdeki personel mevzuatındaki eksikliğin kabul edildiğinin ve düzenleme yönünde bir politika izleneceğinin bir göstergesi olmuştur. Yine bu kanunda da sözleşmeli personel çalıştırma yönünde düzenlemeler yapılmış, üst yönetimler dâhil sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak verilmiştir. İDT’ler için ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülen personel rejimine ilişkin düzenlemenin KİK’ler için de uygulanacağı kanununun 56. maddesinde belirtilmiştir.

Daha sonra çıkarılan 8.6.1984 tarihli 233 sayılı KHK ile 2929 sayılı kanunda belirtilen personel rejimine ilişkin ilkeler doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır. Bu KHK ile personel rejiminin temel ilkeleri, atamalarda uygulanacak genel ilkeler, istihdam şekilleri, ücret ve prim, ikramiyeler, personelin yükümlülük ve sorumlulukları, kadroların tespiti, yurtdışında görevlendirme, başka iş ve hizmet yasağı, siyasi faaliyet yasağı ve vekâlet ücreti konularında düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, bu KHK’de kadro ve sınıflandırma, personelde aranacak nitelikler, işe alma, nakil, terfi, işe son verme, disiplin cezaları gibi kanun ile düzenlenmesi gerekli konuların teşebbüs tarafından personel rejimi esaslarına uygun olarak hazırlanacak bir yönetmelikle düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir.

5.1.1988 tarih ve 308 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile KİT’lerdeki personel rejimine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmıştır. Bu KHK ile 233 sayılı KHK’nin on beş maddesinde değişiklik yapılmış ve bu Kararname’ye bir madde eklenmiştir. 233 sayılı KHK’de benimsenen personel rejimine ilişkin ilkeler “karma ekonomi kuralları içinde” ifadesi çıkarılarak büyük çoğunlukla aynen benimsenirken, KİT’lerde hizmetlerin sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği belirtilmiştir. Bu KHK ile KİT’lerde memur istihdamına son verilmesi amaçlanmış ve tüm personelin güvencesiz bir şekilde

istihdam edilecek sözleşmeliler ile yürütülmesi amaçlanmıştır. Bu durumun sebebi dönemin siyasal ve ekonomik politikaları dolayısıyla KİT'lerin devlet bütçesi üzerinde ağır yükler oluşturan kuruluşlar olarak görülmesi ve bunların özelleştirme yoluyla özel sektöre devri fikrine zemin hazırlamaktır.

KİT'lerin personel rejimi üzerindeki değişim ve çıkarılan yasal düzenlemelerle oluşturulan yapı ülkedeki sermaye birikim şeklinin göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iktisadi ve siyasi sistem bileşiminin kendine özgü bir devlet yapısı oluşturduğu düşünüldüğünde üretim süreçlerinin özelliklerindeki değişim devletin şeklini ve buna bağlı personel şeklini de değiştirmektedir. Kamu personel rejimindeki bu değişimi kapitalizmin tarihsel boyutları içerisinde şekillenen dönemlerde farklı biçimlerde gözlemlemek mümkündür. Bu dönemlerden birisi olan liberal dönemin kamu personel rejiminde memur belirsiz süreli olarak, ancak güvencesiz olarak işe alınmıştır. Fordist dönem kamu personel rejiminde ise bir statü verilerek yaşam boyu iş güvencesi ile istihdam edilmiştir. Ancak, 1980 sonrasında ortaya çıkan esnek dönem kamu personel rejiminde ise memur belirli süreli bir sözleşmeyle ve güvencesiz olarak istihdam edilmeye başlanmıştır. "Her birikim rejiminin bir devlet biçimi ve buna bağlı olarak bir bürokrasisi ve bu bürokrasinin niteliği ile bağlaşıklık şeklinde bir kamu personel rejimi vardır"⁴³ şeklindeki tespit de kapitalizmin devleti, bürokrasiyi ve istihdam edilen memurların düzenini şekillendirdiğini göstermektedir.

308 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeler ile KİT'lerde oluşturulmak istenen personel rejimi tartışmaların ortaya çıkmasına sebep vermiş ve bu tartışmalar sonucu söz konusu KHK iptal istemiyle yüksek yargıya taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi kendisine intikal eden KHK'nin personele ilişkin kısmının büyük bölümü hakkında 1988/5 Esas Sayısı ve 1988/55 Karar Sayısı ile 22.12.1988 tarihinde iptal kararı vermiştir. KİT'lerde hizmetlerin tümüyle sözleşmeliler tarafından görülmesi ve memurların olmaması yönündeki düzenleme Anayasaya aykırı bulunmuştur. Anayasanın 128. ve 135. maddelerinde KİT'lerde de genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinin mutlaka olduğunu belirten yüksek mahkeme bunun da memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiğini vurgulamıştır. KHK'de belirtilen sözleşmeli personel statüsünün diğer kamu görevlileri arasında sayılamayacağı, aynı şekilde asli ve sürekli bir görev yürütmelerinden dolayı işçi de sayılmalarına imkân bulunmadığı tespitinde bulunulmuştur. Yüksek Mahkeme KHK'de belirtilen sözleşmeli personelin kendine özgü yeni bir istihdam türü olduğu kararını vermiştir. KHK'nin iptal edilen maddeleri nedeniyle doğacak boşluk

⁴³ Aslan, 2012, 43

kamu yararını olumsuz biçimde etkileyecek biçimde görüldüğünden kararların yayımından altı ay sonra yürürlüğe girmesine hükmedilmiştir.

308 sayılı KHK'nin büyük bir bölümünün iptali sonucunda KİT'lerde tümüyle sözleşmeli çalıştırma yönünde bir politikanın izlenemeyeceği belirlendikten sonra, 22.1.1990 tarihinde 399 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" kabul edilmiştir. Bu kararname ile hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceğine hükmedilmiştir.

Mart 2018 itibariyle kamuda istihdam edilen personel türleri Çizelge 2.3'deki gibidir:

İstihdam Türü	Çalışan Sayısı
Memur	2.430.101
Hâkim ve Savcılar	17.467
Öğretim Elemanları	131.171
Sözleşmeli Personel	213.225
İşçi	317.502
Geçici Personel	19.938
Toplam	3.129.304

Çizelge 2.3. Mart 2018 itibariyle kamu personelinin statülerine göre dağılımı

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı internet sitesi
(http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mart2018/genelablo_1.pdf
Erişim Tarihi:20.03.2019)

1984 yılında KİT'lerde toplam istihdamın %36,4'ünü memurlar, %0,1'ini ise sözleşmeli personel oluşturmaktadır⁴⁴. Bu oran 2016 yılı sonu itibariyle toplam istihdamın %3,3'ünü memurlar, %58,7'sini sözleşmeli personel oluşturacak şekilde değişmiştir. Geçici ve istisnai durumlar için başvurulmuş sözleşmeli personel istihdamı şekil değiştirerek farklı bir statüye dönüşmüş gibi görünse de, sözleşmeli personelin KİT'lerde ana istihdam şekli olduğu açıkça görülmektedir.

2011-2017 itibariyle KİT'lerde çalışan personel sayıları Çizelge 2.4'deki gibidir:

⁴⁴ Aslan, O. (2005). Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik. Ankara: TODAİE Yayınları, 379.

Yıllar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Toplam (Bin kişi)	117	115	112	109	107	102	101

Çizelge 2.4. 2011-2017 yılları KİT’lerde çalışan toplam personel sayısı

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı-2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 yılı Kamu İşletmeleri Raporları verilerinden derlenmiştir.

KİT’lerde görev alan personelin türlerini ve bunların özelliklerini detaylı olarak incelenmesi bu çalışmanın konusunu oluşturan sözleşmeli personel kavramının bu türlerle ilişkisini, benzer yönleri ve farklarının anlaşılması açısından uygun olacaktır.

2.1.4.1. Memurlar

657 sayılı DMK’nin memuru tanımlandığı 4. maddesinde devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen kişilerin memur sayılacakları belirtilmiştir. Ayrıca bunların dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacakları belirtilmiştir.

KİT personel rejiminin düzenlenmesi amacıyla 9.4.1987 tarih ve 3347 sayılı, 12.10.1988 tarih ve 3479 sayılı ve 1.6.1989 tarih ve 3569 sayılı yetki kanunlarından alınan yetki ile çıkarılan 399 sayılı KHK’nin KİT’lerdeki istihdam şekillerini düzenleyen üçüncü maddesinde hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilmiştir. Bu uygulama KİT’lerdeki hizmetlerin tamamıyla sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülmesini amaçlayan 308 sayılı KHK’nin Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine kabul edilen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anayasanın 128. maddesinde belirtilen kamu iktisadî teşebbüslerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar eliyle gördürüleceği amir hükmü KİT’lerde memur istihdamını tamamen kaldırmanın önünde bir koruyucu kalkan gibi güvence sağlamaktadır. Bu maddenin koyduğu kurala istinaden 5.2.1992 tarihli 3771 sayılı kanunun 1. maddesi ile 399 sayılı KHK’de yapılan değişiklikle genel idare esasları kuralı ve bu esaslara göre hizmet görece görevler belirlemiştir. Genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle gördürüleceği kuralına istinaden, devletin KİT’lere koymuş olduğu sermayenin karlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun olarak kullanılmasını sağlayacak, hiyerarşi ve görev unvanı itibarıyla kuruluşun karlılık ve verimliliğini etkileyebilecek kararları alma yetkisi verilmiş görevleri yürütenlerin

memur statüsünde olacaklarına hükmedilmiştir. Bu unvanlar genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları ile KHK'ye ekli 1 sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personeldir. Sayılan bu personel için 399 sayılı KHK'de hüküm bulunmayan hallerde 657 sayılı DMK'nin ilgili hükümleri uygulanacaktır. Bu belirtilenler dışında sayıları çok fazla kalmamış olsa dahi, sözleşmeli personel statüsüne geçmeyi kabul etmeyen çalışanlar için 657 sayılı DMK'nin ilgili hükümleri uygulanmaya devam olunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan derece ve sayıları KHK'nin ekli 1 sayılı cetvelinde gösterilmektedir.

399 sayılı KHK'de belirtilen unvanlar ve 1 sayılı cetvele tabi personel birçok hususta diğer memurlar gibi 657 sayılı DMK'ye tabi olmalarına karşın bazı konularda memurlardan farklı uygulamalara tabi olmaktadır. Daha önce de belirtildiği şekilde bu kuruluşlara devlet tarafında konulan sermayeyi verimlilik ve karlılık esaslarına göre kullanma konusunda gereken gayret ve basireti göstermekle sorumlu tutulan bu kişiler, görevleri ile ilgili olarak verebilecekleri zararlardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabi olacaklardır. 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı kanun ile yapılan değişiklikle genel müdür ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, ilgili bakanın iznine bağlanmıştır. Bu konuda Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Bunun dışında kalan personel mali suçlar ile ifa ettikleri görevlerinden doğan suçlardan dolayı memur sayılarak haklarında Türk Ceza Kanunu hükümleri uygulanacaktır. KİT'lerin memur sayılan personeli için diğer memurlardan farklı şekilde memur statüsüne göre değil, memur sayılarak cezai işlem yapılmaktadır.

2.1.4.2. Sözleşmeli personel

399 sayılı KHK'de sözleşmeli personel "... teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personeldir." şeklinde tanımlanmıştır.

657 sayılı DMK'de ise sözleşmeli personel:

"Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir."

şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamalardan da görüleceği üzere 657 sayılı DMK ile 399 sayılı KHK’de belirtilen sözleşmeli personel birbirinden farklı iki istihdam şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. 657 sayılı devlet memurları kanundan önceki dönemde sözleşmeli personel, özel meslek bilgisi ve uzmanlığı olan personel istihdamı amacıyla değil, daha yüksek ücret rejimi yaratma amacıyla kullanılmıştır. Bu durum aynı işi yapan kişiler arasında ve idareler arasında eşitsizliğe sebep olduğu tartışmalarına yol açmış ve 657 sayılı yasanın gerekçesinde kamu hizmeti gördürülen kişilerin hukuki ve mali statülerinin birleştirilerek tek bir istihdam biçimini kabul edildiği vurgulanmıştır⁴⁵.

Bakanlar Kurulunca yayımlanan 6.6.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’da düzenlendiği üzere 657 sayılı kanunun 4. maddesinin b fıkrası uyarınca kamu idare, kurum ve kuruluşlarında mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri sözleşmeli personeldir. Hem kanunda, hem de kanunun uygulamasını göstermek üzere hazırlanan Bakanlar Kurulu kararında belirtildiği üzere, sözleşmeli personelin istihdamı kısa süreli görevler için başvurulan bir yöntemdir. Bir kamu hizmetinin görülmesi süreklilik arz eden bir durum ise bu hizmetlerin sözleşmeli personelce değil, memurlar eliyle gördürülmesi gerekmektedir. Ancak, KİT’lerde devamlılık arz eden görevler için istihdam edilen sözleşmeli personel 657 sayılı DMK’de belirtilen ve uygulamada 4B’li olarak adlandırılan sözleşmeli personelden çok farklıdır. Esnek dönem politikaları sonucu ortaya çıkan bu istihdam türüne gördürülen bu hizmetler daha önceleri memurlar eliyle görülmekteydi. 233 sayılı KHK ile başlayan ve 308 sayılı KHK ile bir dönüşüm yaşayan ve halen uygulamada bulunan sözleşmeli çalışanlar aslında daha önceleri memurlar tarafından yürütülen hizmetleri görmeye devam etmektedirler.

Uygulamada geçici işlerde kısa süreli olarak istihdam edilen personel için kullanılan sözleşmeli personel kavramının KİT’lerde farklı bir şekilde kullanılmaya başlaması KİT’lerin devlet bütçesi üzerinde birer kambur ve yük olarak görülmesinin bir sonucu olarak bu kuruluşları özelleştirme ve çalışan sayısında azalmaya gitme düşüncesini gerçekleştirebilme amaçlıdır. Güran, personel rejiminde gerçekleştirilmeye çalışılan bu değişimin ekonomi ve yönetimin gereği gibi gösterildiğini, “özelleştirme ve

⁴⁵ Serim, B. (1987). Öğretide Yargı Kararlarında ve Uygulamada Sözleşmeli Personel. Ankara: Gümüş Matbaası, 89.

sözleşmelileştirme” araçları kullanılarak, “ısrarlı bir eritilme ve yandaştırma” sürecinin olduğunu düşünmektedir⁴⁶.

1982 Anayasası sonrası KİT personel rejimine ilişkin düzenlemelerde bu kuruluşlarda memurlar ve işçiler eliyle gördürülen hizmetlerin tümüyle sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi şeklindeki uygulamalar tenkitlere sebep olmuştur. 233 sayılı KHK’nin ilk şeklinde istihdam edilecek personelin memurlar (kadrolu personel), sözleşmeli personel ve işçiler olduğu belirtilmiştir. Ancak, daha sonra çıkarılan 308 sayılı KHK ile yalnızca sözleşmelilerden oluşan bir personel profili oluşturulmak istenmiştir. Yeni oluşturulan ve özelliklerine statü denemeyecek sözleşmelilik durumunun ilk şekli için Sağlam, özelleştirmeye kolaylık sağlama yönünde bir uygulama olduğunu düşünmektedir. Yazar, işçi niteliği taşıyan bir grup personeli işçi statüsünden çıkarılarak işçi haklarında yoksun bırakıldığını düşünmekte ve bu kimselerin pazarlık gücünden yoksun kalacaklarını dile getirmektedir⁴⁷. Benzer şekilde, Gülmez de amaçlanan durumun sözleşmeli personeli, kıdem tazminatı, sendika ve toplu sözleşme gibi işçi haklarında yoksun bırakmak olduğu tespitinde bulunmuştur⁴⁸. 308 sayılı KHK ile oluşturulmak istenen bu personel rejimi varlığını sürdürebilseydi KİT’lerin işleyişleri ve durumlarının ne olabileceği düşünüldüğünde yazarların bu eleştirilerine katılmamak mümkün değildir.

Bu kuruluşların bütçe üzerindeki birer yük olarak görüldüklerine daha önce değinilmişti. Bu durumun en önemli sebebi ise bunların etkin ve verimli işletilememeleri olarak görülmektedir. Bürokrasi ve siyasi iktidarlar da durumu kuruluşlarda kapasite fazlası veya verimsiz iş gücü istihdamının bulunması ve bu personelin iş güvencesi ile istihdam edilmeye devam edilmesine bağlamaktadırlar. Piyasa başarısızlığı ve özel sektörün gerisinde kalındığı ana fikrine istinaden KİT’lerdeki personel sayısını azaltma veya çalışanların statüsünü değiştirme düşüncesi halen hayata geçirilmek istenilen bir durumdur. 65. Hükümet Başbakan Yardımcısı Mehmet Şimşek’in “Kamu sermayeli kuruluşların ... istihdamda özel hukuk hükümlerine tabi olmasını sağlayarak, piyasalarda rekabet şartlarının eşitlenmesini sağlayacağız”⁴⁹ şeklindeki açıklamaları da bunun bir göstergesidir.

⁴⁶ Güran, S. (1989). Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı. Anayasa Yargısı, 6, 37-66.

⁴⁷ Sağlam, F. (1988). Sözleşmeli Personel Sorunu. Mülkiyeliler Birliği Dergisi, XII(96), 6-22.

⁴⁸ Gülmez, M. (1988). Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar. Amme İdaresi Dergisi, 22(4), 25-44.

⁴⁹ İnternet: Anadolu Ajansı. (2016). <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-simsek-kitleri-daha-etkin-verimli-ve-karli-hale-getirmek-zorundayiz/694042> adresinden 28.11.2016 tarihinde alındı.

2.1.4.3. İşçiler

Sözlük anlamına göre işçi, bir iş sözleşmesine dayanarak işverene ait işyerinde bedensel ya da zihinsel emek harcayarak belli bir para karşılığında çalışan kişi⁵⁰ olarak tanımlanmaktadır. Literatürdeki bu teknik tanımlamaya benzer şekilde hukuksal metinlerde de işçi tanımlaması yapılmıştır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununa göre işçi ile işveren arasında bir hizmet sözleşmesi bulunmaktadır. Bu kanuna göre işçiyi “...işverene bağımlı olarak belirli veya belirli olmayan süreyle işgörmeyi...üstlenen...” (madde 393) kişi olarak tanımlamak mümkündür. 4857 sayılı İş Kanununa göre işçi “Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi” (madde 2), “...bağımlı olarak iş görmeyi ... üstlenen” (madde 8) kişi olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamalarda da belirtildiği şekilde işçi ile işveren arasında bir iş sözleşmesi bulunmaktadır. İşçiler için söz konusu olan bu iş sözleşmesi özel hukuk hükümlerine tabidir. İşçilerin özel hukuk açısından sahip oldukları özellikleri hak ve çıkar eşitliği, irade bağımsızlığı ve sözleşme serbestisi⁵¹ olarak sıralamak mümkündür. İşçi göreceği iş karşılığı elde edeceği çıkar için sözleşmenin karşı tarafı olan işveren ile eşit haklara sahip olmakta ve çıkarı için eşit şartları müzakere etme imkanına sahip olmaktadır. Bir işin görülmesi hususunda taraflar karşılıklı iradelerini ortaya koymakta ve kabul edip etmemekte özgür iradeleriyle hareket edebilmektedirler. İş sözleşmesinin şartları konusunda da karşılıklı olarak serbestçe müzakere edebilmektedirler.

399 sayılı KHK’de KİT’lerde hizmetlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilirken, işçilerin bu KHK’ye tabi olmayacakları belirtilmiştir. İşçiler hakkında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Haklarında bu kanun hükümleri uygulanan işçi personelin mali ve sosyal hakları memurlar ve sözleşmeli personelininkinden farklıdır. Bu personel anayasada güvence altına alınan toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptir⁵². Uygulamada işçilerle toplu iş sözleşmesi yapılırken tarafların karşılıklı anlaşması sonucu bazı kısım personel ise bunun kapsamı dışında bırakılmaktadırlar. Bu kısım personel kapsam dışı personel olarak adlandırılmaktadır. Yani toplu iş sözleşmesi kapsamında olan ve haklarında iş kanunu hükümleri uygulanan işçi personel kapsam içi personel olarak adlandırılmakta, toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında

⁵⁰ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2017). Büyük Türkçe Sözlük.

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a207c666b8ba5.42288999 adresinden 9.10.2017 tarihinde alındı.

⁵¹ Serim, B. (1989). Anayasa Mahkemesi'nin Son Kararı ve Kit Personeli. Amme İdaresi Dergisi 22 (3), 51-73.

⁵² Şahlanan, F. (2007). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(Özel), 135-156.

bırakılan ve haklarında farklı hukuk hükümleri uygulanan personel kapsam dışı personel olarak adlandırılmaktadırlar. Kapsam dışı personelin mali hakları her sene YPK tarafından belirlenen limitler dâhilinde yönetim kurulları tarafından tespit edilmektedir.

KİT'lerde istihdam edilen personel türlerine de değindikten sonra bu çalışmanın ana konusunu oluşturan sözleşmeli personelin disiplin hukukunu inceleyebilmek için bundan sonraki ana başlığımızda disiplin kavramına ve disiplin suç ve cezalarına ilişkin temel kavramlara değinilmesi gerekmektedir.



3. DİSİPLİN HUKUKUNA İLİŞKİN GENEL ESASLAR

Bu çalışmanın konusunu oluşturan sözleşmeli personelin disiplin hukukunu inceleyebilmek ve konunun bir bütün olarak anlaşılabilmesi için öncelikle disiplin kavramının genel bir tanımını yapmak ve sonrasında disiplin suç ve cezalarına ilişkin hususları incelemek faydalı olacaktır.

3.1. Disiplin Kavramı

Disiplin kavramı için literatürde genellikle belirlenen kurallara uyulması ile düzeni sağlamaya yönelik yaptırımlar üzerinde duran bir tanımlama yapılmaktadır. Disiplin “Bir topluluğun, yasalarına ve düzenle ilgili yazılı ya da yazısız kurallarına, titizlik ve önemle uyması durumu, kişilerin içinde yaşadıkları topluluğun genel düşünce ve davranışlarına uymalarını sağlamak amacıyla alınan önlemlerin tümü” şeklinde tanımlanabilir⁵³. Literatürdeki kimi yazarlar disiplini, “yanlış bir davranışın cezalandırılması”⁵⁴ olarak en basit şekliyle tanımlamışlardır. Bu tanımların da gösterdiği gibi, disiplin denilince genellikle ilk akla gelen “yaptırım” kavramıdır. Bu durum literatürdeki görüşlerde de “yönetim pozisyonundaki kişilerin yönetilen kişilere uyguladığı yaptırım”⁵⁵, “...normatif düzenlemeleri bozan, savsaklayan, çiğneyen veya tehdit eden davranışlara karşı yaptırım”⁵⁶ şeklinde kendini göstermektedir. Burada üzerinde durulan yaptırım kavramı “idari yaptırım”dır.

Disiplin kavramı için doktrinde, bir örgütte veya toplulukta mutlaka olması gereken bir gereklilik olarak sahip olduğu faydalar ifade edilerek yapılan çeşitli tanımlamalar da bulunmaktadır. Bunlardan birkaçı disiplini, üstün bir otoritenin varlığını hissettiren birey, toplum ve otorite ilişkilerini düzenleyen, yaptırımlar ve kurallar bütünü⁵⁷, çalışanların örgütsel kurallardan sapmalarını engelleyen eylemler⁵⁸, toplum hayatının temelini ve

⁵³ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2019).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c7fad806e8d93.10491727 adresinden 06.03.2019 tarihinde alındı.

⁵⁴ Tutum, C. (1979). Personel Yönetimi. Ankara: TODAİE, 188.

⁵⁵ Korkmaz, K. (2009). Takdir Yetkisinin Disiplin Hukukunda Kullanımı Ve Yargısal Denetimi. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, XIII(1-2), 241-252.

⁵⁶ Atay, E. (2016). Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 167-182.

⁵⁷ Durmuş, A. (2012). Memur Disiplin Hukuku. Ankara: Adalet Yayınevi, 12.

⁵⁸ Baş, T., Ardiç, K. (2003). Verimlilik İçin İş Disiplini ve Etkin Disiplin Sisteminin Kurulması. Amme İdaresi Dergisi, 36(3), 131-143.

sürekliliğini sağlayan önemli unsur⁵⁹, kurulan düzenin yürütülmesinde ve amaçlara ulaşmada bir araç⁶⁰ gibi yerine getirdiği işlevleri ifade ederek tanımlamaya çalışmışlardır.

Tutum, disiplinin kişinin kendi kendini kontrol etmesi ve davranışlarını düzenlemesi anlamına geleceğini söyleyerek disiplinin, yaptırım uygulanmasına gerek kalmayan kontrol etme özelliğini vurgulamıştır⁶¹. Davranışları kontrol edebilmek veya olumsuz davranışların tekrarlamasını önlemek için alınan önlemler, konulan kurallar ve uygulanan yaptırımlar gibi çeşitli özellikleriyle tanımlanan disiplin, temel olarak bireyin davranışlarına özgü bir durum olsa da, genel olarak bir topluluğun veya iş örgütünün düzeni için kullanılmaktadır. İşte bu topluluklarda uygulanan kurallar ve yaptırımların tümü için disiplin rejimi olarak adlandırabileceğimiz bu durum, kamu personeli için idare hukukunun bir alt kolu olarak “disiplin hukuku” adıyla vucüt bulmaktadır. Sökmen, disiplin hukukunun, disiplin suç ve cezaları ile bunların uygulama usullerini ve personel üzerindeki etkilerini inceleyen idare hukukunun bir bölümü olarak kamu hizmetinin aksamdan yürütülmesini sağladığını belirtmiştir⁶². Disiplin hukuku açısından disiplin, “...devlet memurlarının üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukları eksiksiz bir biçimde, layıkıyla yerine getirmeleri için uymaları gereken kuralların tamamı...”⁶³ şeklinde ifade edilebilir.

Disiplin hukukunda görevin gereği gibi yürütülmesini engelleyen bir fiilden dolayı bir disiplin suçu bulunmakta, bu suçun kesin olarak gerçekleştiğinin şüpheye yer bırakmayacak bir şekilde tespit edilmesini sağlayan bir soruşturma süreci yürütülmekte ve yürütülen soruşturma sonucunda suçun subuta erdiğinin anlaşılması ile verilen bir disiplin cezası bulunmaktadır. Kısacası, disiplinin işleyişi suçun işlenmesi, soruşturmanın yapılması ve böylelikle bir cezanın uygulanması şeklindedir. Temel olarak disiplin hukukunda kanunilik, savunma hakkı ve yargı yolu şeklinde üç temel ilkenin hakim olduğu söylenebilir⁶⁴. Mevzuatta suçun oluşmadan önlenmesi ve çalışma düzenini koruyabilmek için kamu görevlilerinin hak, ödev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu noktada KİT’lerde istihdam edilen sözleşmeli personele ilişkin disiplin hukukunu inceleyebilmek amacıyla, disiplin

⁵⁹ Pazarcı, Ş. (1992). Belediyelerde Disiplin Suç ve Cezaları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 1(4), 35-40.

⁶⁰ Dündar, A. (1987). Ceza ve Disiplin Soruşturmaları (2 b.), Ankara, 108.

⁶¹ Tutum, 1979, 188.

⁶² Sökmen, U. (2009). Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 87.

⁶³ Bucaktepe, A. (2015). Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri Üzerine Bir Değerlendirme. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 19(2), 199-224.

⁶⁴ Aslan, M., Emektar, F. (2015). Memur Suçları Soruşturma Usulleri (4 b.). Ankara, Gazi Kitapevi, 331.

hukukunun temel konuları olan disiplin suçu ve disiplin cezası kavramlarını sırasıyla incelenmesi faydalı olacaktır.

3.2. Disiplin Suçu

Toplum düzenini oluşturan ve bu düzenin sağlıklı bir şekilde yürümesini sağlayan genel toplum kuralları kamu hizmetinin gerektiği gibi yürümesi için yeterli olmayabilmektedir. Tolum düzenine aykırı davranışlar ceza kanunlarında suç olarak tanımlanırken, kamu hizmetinin gerektiği gibi yürütülmesini aykırı davranışları için ise, disiplin suçu tanımlaması yapılmaktadır. Ceza hukuku açısından suç “işlendiğinin subuta varması halinde bir cezanın ve diğer bazı tedbirlerin uygulanmasını gerektiren”⁶⁵ fiil olarak tanımlanabilir. Disiplin suçunun ceza hukukundaki suç gibi bir kuralın ihlal edilmesiyle bir yaptırımın uygulandığı fiil olduğu⁶⁶ belirtilerek adli suçlar ile benzer oldukları kabul edilmektedir. Alacakaptan, ceza hukukundaki suçun kişilerin ülkede yaşamalarından dolayı uymak zorunda oldukları bazı kuralların ihlal edilmesi ile ortaya çıktığını, disiplin suçunun ise belirli bir sıfat taşıyan bazı şahısların, görevlerini yerine getirirken meslekî ve özel görevlerini ihlal etmeleri halinde ortaya çıkan fiil ve hareketlerden ibaret olduğunu belirtmiştir⁶⁷. Bir başka ifadeyle, bir ülkede vatandaş sıfatıyla yaşayan kişiler nasıl o ülkede belirlenen kurallara uymak zorunda iseler, o ülkenin herhangi bir kurum, birlik, organizasyon, vb. bir organında görev alan kişiler de, o görev için şart koşulan kurallara uymak zorundadırlar.

Disiplin suçu, sözlük anlamıyla “eğitim ve iş hayatında bir kimsenin disiplin yönetmeliğine aykırı davranışı”⁶⁸ şeklinde tanımlanmıştır. Bir aykırılığın varlığını ifade eden bu genel tanımın yanı sıra, literatürde disiplin suçu için yapılmış farklı tanımlamalar da bulunmaktadır. Disiplin suçu, memurların görevlerindeki veya görevleri nedeniyle işledikleri hata ve kusurlar ya da meslek şerefine yakışmayan kusurlu hareketlerdir⁶⁹. Akyılmaz, disiplin suçunu, kamu hizmetinin sunulması için, kurum içi düzeni, disiplini ve hizmeti sunanların statüsünü düzenleyen kurallara aykırı hal ve davranışlar olarak tanımlamıştır⁷⁰. Benzer bir ifadeyle, kamu kurum ve kuruluşlarının düzenine ve çalıştırılan

⁶⁵ Alacakaptan, U. (1975). Suçun Unsurları. Ankara: Sevinç Matbaası, 1.

⁶⁶ Pınar, İ., Çalışkan, Ö. (2013). Disiplin Suç ve Cezaları ve Disiplin Soruşturması. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 189.

⁶⁷ Alacakaptan, 1975, 15

⁶⁸ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2019).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c7d73c65f0432.29189041 adresinden 05.03.2019 tarihinde alındı.

⁶⁹ Dinçer, Y. (1976). Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku. Amme İdaresi Dergisi, 9(1), 71-94.

⁷⁰ Akyılmaz, B. (2013). Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1-2).

personelin statüsünü belirleyen kurallara aykırı hal ve davranışlardır⁷¹. Disiplin suçu kavramı için, fiili işleyen şahsa mesleki çıkarına yönelik bir yaptırım uygulanan suç türü⁷², “...bireyin tâbi olduğu belirli bir topluluğa taahhüt ettiği özel bağlılık yükümlülüğüne uymaması...”⁷³ şeklinde tanımlamalar da mevcuttur.

3.2.1. Disiplin Suçunun Unsurları

Suç, ceza hukukunun konusunu oluşturan bir kavram olarak, kanunlarda belirlenmiş kuralların çiğnenilmesi durumunda bir yaptırımın uygulandığı eylemlerdir. Toplum düzenini koruma amacını taşıyan ceza hukukunun suça ilişkin kuralları, geniş anlamda kamu hizmetinin düzenli ve gereği gibi yürütülmesi amacıyla memurlara uygulanan disiplin suçlarına ilişkin kuralları da kapsamaktadır. Disiplin hukukunda suça ilişkin kurallar ceza hukukundaki suç kavramıyla aynı özellikleri taşımaktadır. Bu sebeple, disiplin suçları için yapılacak analizler, ceza hukukundaki suç teorisinin varsayımları ışığında yapılabilirler. Disiplin suçlarının unsurları doktrinde diğer suçlardaki gibi; kanunilik (tipiklik) unsuru, maddi unsur, manevi unsur ve hukuka aykırılık unsuru olarak kabul edilmektedir.

3.2.1.1. Kanunilik (Tipiklik) unsuru

Kanuni unsur işlenmiş bulunan bir fiilin yasada düzenlenen suç tanımına bire bir uygun olmasıdır. Yani, kanunun belirli bir fiili suç sayıp karşılığında buna bir ceza koymasındır⁷⁴. Gerçekleşen fiil yasada belirtilen tanıma uymuyorsa, suça ilişki diğer bütün unsurları barındırsa bile, suç olarak kabul edilmeyecektir⁷⁵. Doktrinde, Akyılmaz⁷⁶ ve Kaçar⁷⁷ gibi yazarların da belirttiği şekilde, ceza hukuku açısından kanunilik ilkesi, hiç kimsenin kanunda suç olarak görülme-yen bir fiilden dolayı cezalandırılmaması, hiç kimseye kanunda yer almayan bir cezanın verilememesidir. Bu kuralın dayanağı Anayasanın 38. maddesi ve bu madde hükmüyle uyumlu olan TCK'nın 2. maddesidir. Anayasaya göre, kimse işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmamaktadır. Ayrıca kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilememektedir. Anayasanın bu hükmüyle uyumlu şekilde TCK'nın 2. maddesinde kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza

⁷¹ Bucaktepe, 2015, 199-224

⁷² Sökmen, 2009, 8

⁷³ Pınar ve Çalışkan, 2013, 4.

⁷⁴ Sökmen, 2009, 9.

⁷⁵ Alacakaptan, 1975, 29.

⁷⁶ Akyılmaz, 2013,

⁷⁷ Kaçar, H. (1998). Suçun Unsurları ve Memur Muhakemesi Hukuku. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:1998/349, 18.

verilemeyeceği hükmü bulunmaktadır. Tipiklik ilkesi olarak da adlandırılan kanunilik ilkesine göre, yasaların ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımının yapılması ve suçların kesin bir şekilde ortaya konulması tipiklik ilkesinin gereğidir⁷⁸. Bu ilkenin gereği olarak beş sonuç ortaya çıkmaktadır. Bunlar;

- Belirlilik (hangi eylemlerin suç olarak adlandırılacağına açık ve seçik nitelik göstermesi),
- Kanunun failin zararına olacak şekilde geçmişteki olaylara uygulanamaması,
- Kıyas yasağı (suç olarak açıkça tanımlanmamış bir eylemin başka bir suça benzetilerek yani, örneksime yoluyla suç kabul edilememesi),
- İdarenin düzenleyici işlemlerle suç oluşturmaması ve hürriyet bağlayıcı ceza vermemesi,
- Örf ve âdete dayanılarak suç ve ceza olmayacağıdır⁷⁹.

Disiplin hukuku açısından kanunilik ilkesinin dayanağının Anayasanın 128. maddesi olduğu genel kabul gören bir düşüncedir. Bu maddede, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 129. maddede ise, savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilemeyeceği ve disiplin cezalarının yargı denetimi dışında bırakılmayacağı ifade edilmiştir. Kanunilik ilkesinin bir gereği olarak 657 sayılı DMK'nin 124. maddesinde de, kanunda belirtilen ödevleri yerine getirmeyerek, uyulması gereken kurallara uymayarak ve yasaklanan işleri yaparak suç olarak kabul edilen fiilleri işleyen memurlara yine kanunun 125. maddesinde belirtilen cezaların uygulanacağı ifade edilmiştir. Suçta kanunilik ilkesinin varlığının mümkün olmadığı yönünde eleştirel düşünceler olmakla birlikte, belirtilen yasa maddeleriyle disiplin suçları için kanunilik ilkesinin uygulanırılığı genel olarak kabul edilmektedir.

Kanunilik ilkesinde temel ölçüt kanunun kendisidir. Bu temel yaklaşımda, suç ve ceza içeren hükümlerin belirlenmesinde idari işlemler, yasal yorumlar, öf ve âdetlerin işlevleri reddedilmekte, suç ve cezalarda herhangi bir kıyas yapılamayacak şekilde kanun metninin erişilebilir ve öngörülebilir olması gerekliliği vurgulanmaktadır⁸⁰. Pınar ve Çalışkan gibi bazı yazarlar 657 sayılı DMK'nin 125. maddesinde sayılan ve disiplin cezasını gerektiren

⁷⁸ Pınar ve Çalışkan, 2013, 190.

⁷⁹ Aslan ve Emektar, 2015, 4-5; İçel, K. (1984). İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 50(1-4), 117-131.

⁸⁰ Bulut, M. (2018). Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Düşünmek. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 6(12), 227-278.

fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara aynı neviden disiplin cezasının verileceğini öngören hükmün “suçta tipiklik ilkesi”ne aykırı olduğu görüşündedirler⁸¹. “Kanunun tekelciliği”⁸² olarak adlandırılabilir ve kanunilik ilkesi için düzenlemelerin mutlak suretle kanunla yapılmasını gerekli sayan görüşe paralel olarak AYM’nin görüşü aşağıdaki şekildedir:

“Anayasa’da öngörülen suçta ve cezada kanunilik ilkesi, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir anlayışın öne çıktığı günümüzde, ceza hukukunun da temel ilkelerinden birini oluşturmaktadır. Suçta ve cezada kanunilik ilkesi uyarınca, hangi fiillerin yasaklandığının ve bu yasak fiillere verilecek cezaların hiçbir kuşkuyla yer bırakmayacak bir şekilde kanunda gösterilmesi, kuralın açık, anlaşılır ve sınırlarının belli olması gerekmektedir. Kişilerin yasak fiilleri önceden bilmeleri düşüncesine dayanan, hukuk devletinin temel aldığı, uluslararası hukukta ve insan hakları belgelerinde de özel bir yere ve öneme sahip bulunan bu ilkeyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması amaçlanmaktadır. Kanunilik ilkesi, özgürlüğün sınırlarının önceden bilinerek, insanın davranışlarını bu çerçevede düzenlemesini temin için getirilmiştir. Kanunilik ilkesi aynı zamanda kıyas yoluyla suç ve ceza normlarının genişletilemeyeceğini de öngörür”⁸³

KİT’lerin personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK’nin ilk halinde personele ilişkin disiplin hükümlerini düzenleyen 44., 45., 46., 47., 48., 49. ve 50. maddelerinin iptali için açılan davada yüksek mahkeme disiplin suç ve cezalarının Anayasanın “suç ve cezalara ilişkin esaslar” başlıklı 38. maddesi kapsamında olduklarını belirterek, Anayasanın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan haklar ve ödevlerin Anayasa’nın 91. maddesi uyarınca KHK ile düzenlenemeyecek konular kapsamına girdiğini belirterek bu maddeleri iptal etmiştir⁸⁴.

Bu kararlarının da gösterdiği şekilde yüksek yargının kanunilik ilkesi konusundaki tutumu ilkenin mutlak korunması şeklindedir. Ceza hukukundaki kanunilik ilkesi disiplin hukukunda üzerinde fikir birliğine tam olarak varılabilmiş bir konu değildir⁸⁵. 657 sayılı DMK’nin 125. maddesindeki disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara aynı neviden disiplin cezasının verileceğini öngören hükmün kanunilik ilkesine aykırılık olduğu üzerinde tartışmaların bulunduğu bir konudur. Bu durumun “suçta tipiklik ilkesi”ne aykırı olduğu gibi, “Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz” ilkesine de aykırı olduğu⁸⁶ yönünde düşünceler

⁸¹ Pınar ve Çalışkan, 2013, 191.

⁸² Bulut, 2018, 227-278.

⁸³ Anayasa Mahkemesi, (2013). E:2013/28, K:2013/106, Karar Tarihi:3.10.2013, R.G. Tarih-Sayı:18.01.2014-28886

⁸⁴ Anayasa Mahkemesi, (1991). E: 1990/12, K: 1991/7, Karar Tarihi:4.4.1991, R.G. Tarih-Sayı:13.08.199-20959

⁸⁵ Bulut, 2018, 227-278

⁸⁶ Pınar ve Çalışkan, 2013, 191.

bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi yasayla düzenlenmesi gerekli konularda yürütmeye genel ve sınırları belli olmayan bir yetki verilemeyeceği ve yürütmenin düzenleme yetkisinin tamamlayıcı, sınırlı ve bağlı bir yetki olduğu kabul etmektedir. Yüksek Mahkeme yürütmeye yetki veren kanun maddelerinin “... temel ilkeleri koyması, çerçeveyi çizmesi, sınırsız, belirsiz, geniş bir alanı yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerek[tiğini]...”⁸⁷ ifade etmiştir. Yüksek Mahkemenin suça ilişkin düzenlemelerin kanunla konulması gerektiği yönündeki düşüncesine rağmen, 657 sayılı DMK’nin disiplin suçları için 125. maddesindeki düzenlemeyi sınırsız bir yetki devri kapsamında değerlendirmemektedir. AYM bir başka kararında “...kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır” diyerek hangi eylemlerin yaptırma bağlandığının bireylerin tarafından öngörülebilir olmasını kanunilik ilkesi için yeterli bulmuş, “...yasama organının ağır işleyen yapısı ile ekonomik ve teknik hayatın hızla değişen ve gelişen şartları gözetilerek, suç ve cezalarda kanunilik ilkesinin idari suçlar yönünden daha esnek uygulanması gerekmektedir.”⁸⁸ diyerek disiplin suçları için esnek bir uygulamanın hukuka uygunluğunu belirtmiştir. Yüksek Mahkemenin bu düşüncelerine rağmen kanunda belirtilmeyen fiillerin kıyasa imkan veren bir anlayışla amir konumunda bulunan personel tarafından suç olarak kabul edilebileceği olası olduğundan, bu durumun kanunilik ilkesine aykırılık oluşturduğu yönündeki düşünceye katılmamak mümkün değildir.

3.2.1.2. Maddi unsur

Suçun meydana gelebilmesi için kanunda belirtilen suç tanımına uymasının yanında, doktrinde suçun maddi unsuru olarak adlandırılan bir filli yapmak ya da yapmamak şeklinde bir hareketin bulunması, bu hareketin bir sonuç doğurması ve hareket ve sonuç arasında bir nedensellik bağının bulunması gerekmektedir. Buna göre; suçun maddi unsurunu hareket (fiil), sonuç (netice) ve bunların arasındaki nedensellik bağı oluşturmaktadır.

Alacakptan ve Kaçar’ın da belirttiği şekilde; yalnızca düşünceler veya kanılar ile bir ceza vermek mümkün olmayıp, suçun varlığı için insanların bir icra veya bir ihmâl hareketini yapmış olmaları gerekmektedir⁸⁹. Bu durumu, Aslan ve Emektar, suçun fikir aşamasında

⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, (1993). E.1993/5, K.1993/25, Karar Tarihi:6.7.1993, R.G. Tarih-Sayı:25.02.1995-22213

⁸⁸ Anayasa Mahkemesi, (2016). E:2015/85, K:2016/3, Karar Tarihi:13.01.2016 R.G. Tarih-Sayı:29.1.2016 - 29608

⁸⁹ Alacakptan, 1975, 39.; Kaçar, 1998, 30.

çıkarak bazı eylemlerle dışa vurulması, hayata geçirilmesi⁹⁰ şeklinde ifade etmişlerdir. Suçun varlığından bahsedebilmek için söz konusu olan bu icra veya ihmal durumuna “hareket” (fiil) denilmektedir. Hareket, kişinin kendi iradesiyle ortaya koyduğu ve belirli bir amaca yönelik gerçekleştirdiği bir davranıştır⁹¹. Kişiler düşünsel olarak şiddet derecesi en üst düzeyde kötü fikirlere sahip olasalar bile, bunları hayata geçirmedikleri sürece “hareket” (fiil) oluşmadığı için bu fikirleri dolayısıyla suçlanamamaktadırlar. Bu sebeple hareket, her suçta mutlaka bulunması gereken bir unsurdur. Kişilerin davranışlarına hareket özelliği kazandıran şey, belli bir amaca yönelik olarak bir irade sonucu gerçekleştirilmeleridir⁹². Hareketin gerçekleşmiş olması tek başına suçun varlığı için yeterli bulunmamaktadır. Gerçekleşen hareket dış dünyada bir değişiklik meydana getirmelidir. Dış dünyada meydana gelen bu değişikliğe sonuç denilmektedir⁹³. Hareketin gerçekleşmiş olması ve bir sonucun ortaya çıkması suçtan bahsedebilmek için yeterli olmayacaktır. Hareket ile sonuç arasında neden-sonuç şeklinde bir ilişkinin (illiyet bağı) olması gerekmektedir. Bu bağ olmadan gerçekleştirilen hareketin sonucu doğurduğundan bahsedilemeyecektir. Doktrinde kimi görüşler suçun maddi unsurunu, fiil, netice, nedensellik bağı, fail, mağdur, suçun konusu, nitelikli haller⁹⁴ olarak detaylı olarak sınıflandırarak açıklamaktadırlar. Ancak temel olarak suçun meydana gelmesi için bir hareketin olması, bu hareketin bir sonuç doğurması ve hareket ile sonuç arasındaki nedensellik sebebiyle, derinlemesine bir analiz yapmadan suçun maddi unsurunu temel olarak hareket, nedensellik bağı ve sonuç şeklinde ifade edebiliriz.

Devlet memurlarının disiplin suçlarını tanımlayan 657 sayılı DMK'nin 124. maddesinde “...emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara...” diyerek suça ilişkin olarak kişinin ortaya koyduğu hareket üzerinde durulmuştur. Aynı kanunun 125. maddesinde hangi fiil ve hallerde memurlara disiplin cezalarının uygulanacağı belirtilmiştir. Daha öncede belirtildiği üzere bir fiili yapmak ya da yapmamak şeklinde cereyan eden hareket unsuru, disiplin cezasını gerektiren durumlar olarak kanunda belirtilmiştir. Örneğin, devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanma filli ile bir yapma durumu, verilen görev ve emirleri kasten yapmamasında ise, bir ihmal durumunun oluştuğunu söyleyebiliriz. Kaybetme fiiliyle araç ve gerecin kaybolması nedeniyle artık o araç ve gereçler ortadan kaybolmuş olduğundan

⁹⁰ Aslan ve Emektar, 2015, 7.

⁹¹ Göktürk, N., Özgenç, İ., Üzülmöz, İ. (2012). Ceza Hukukuna Giriş. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2476, 20.

⁹² Göktürk, Özgenç, ve Üzülmöz, 2012, 20

⁹³ Göktürk, Özgenç ve Üzülmöz, 2012, 23

⁹⁴ Aslan ve Emektar, 2015, 7; Göktürk, Özgenç ve Üzülmöz, 2012, 20.

kamunun zarara uğraması sonucu oluşmuştur. Hakarete bulunmak veya tehdit etmek şeklinde belirtilen disiplin suçunda tehdit olayını meydana getiren hareket ile tehdit sonucunun meydana gelmesi için kişinin mutlak suretle bu tehdidi yazılı veya sözlü olarak yapması gerekmektedir. Örneğin, kişinin tehdit düşüncesiyle yönelttiği bakışları suçun hareketini oluşturmayacaktır. Hareketi oluşturduğu kabul edilse dahi, tehdit bu hareketin sonucu olarak ortaya çıkmayacaktır. Kanundaki disiplin hükümlerinde terketmek, kaybetmek, davranışta bulunmak, vb. fiiller suç olarak kabul edilmiş, hareketin gerçekleşmiş olması suçun oluşumu için yeterli görülmüştür. Fiilin doğurduğu sonuç göz ardı edilerek hareketin gerçekleşmiş olması suçun varlığı için yeterli görülmüştür. Bu durum disiplin suçlarını genel suç teorisinden ayırık tutan bir durumdur. Sonuç doğurmayan fiillerin işlenmiş olmasının disiplin cezası verilmesi için yeterli görülmesi disiplin suçlarını adli suçlardan ayıran en temel özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2.1.3. Manevi unsur

Suçun varlığını tam olarak bahsedebilmek için kanulilik ve maddi unsurlarının yanında ayrıca manevi unsurun da bulunması gerekmektedir. Kişinin işlediği bir suçtan dolayı cezalandırılabilmesi için “bu eylemden manen sorumlu bulunması hali”⁹⁵ olarak tanımlanabilecek manevi unsorda, doktrinde kişi ile fiil arasında bir manevi bağın varlığından söz edilmektedir⁹⁶. Kişi ve fiil arasındaki bu bağ, iradi bir durumunun suçun meydana gelmesinde etkili olması halidir.

Manevi unsuru Alacakaptan “...insan hareketlerine kusurlu bir iradenin karışması...”⁹⁷, Sökmen “İsnat yeteneği olan failin suç sayılan eylemi kendi isteğiyle yapması...”⁹⁸, “...fiilin kasten veya taksirle işlenmiş olması...”⁹⁹ şeklinde tanımlamışlardır. Bu tanımların göstermiş olduğu ve manevi unsur olarak adlandırılan irade durumu “kast” ve “taksir” kavramlarını ön plana çıkarmaktadır. 29/09/2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 21. maddesinde kast “...suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesi...” şeklinde tanımlanmış ve suçun oluşması kastın varlığına bağlanmıştır. Suçu işleyen kişi, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleştiğini biliyor ise, kasten hareket etmiş olacaktır¹⁰⁰. TCK’ya göre, suçun kanuni tanımındaki unsurların gerçekleşebileceğini

⁹⁵ Aslan ve Emektar, 2015, 9.

⁹⁶ Alacakaptan, 1975, 149; Göktürk, Özgenç ve Üzülmez, 2012, 26; Sökmen, 2009, 11.

⁹⁷ Alacakaptan, 1975, 118.

⁹⁸ Sökmen, 2009, 11.

⁹⁹ Göktürk, Özgenç ve Üzülmez, 2012, 26.

¹⁰⁰ Göktürk, Özgenç ve Üzülmez, 2012, 26.

öngörmesine rağmen, fiili işleyen kişi olası kast halindedir. Aynı kanunun 22. maddesinde tanımlanan taksir ise “...dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmeyerek gerçekleştirilmesi...” şeklinde tanımlanmıştır. Kural olarak kasıtlı fiiller cezalandırılmasına rağmen, kanun koyucu kişilerin “gerekli dikkat ve özen” yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla kanunda tanımlanmış olan neticenin gerçekleşeceğini öngörmemelerini cezalandırılacak bir husus olarak kabul etmiştir. Kast veya taksir şeklinde nasıl oluşursa oluşsun, suçun meydana gelebilmesi için bu kusurlu irade hallerin yanında failin kusurlu davranabilme yeteneğine sahip olması gerekmektedir. Fiilin işleyen kişiye yüklenebilmesi ve bu fiilden dolayı sorumlu tutulabilmesi için kişide bulunması gereken özelliklere isnat yeteneği denilmektedir¹⁰¹. İsnat yeteneği faaile kusurlu şekilde hareket edebilme imkanı tanımaktadır¹⁰². Bu durumu bir örnek ile somutlaştıracak olursak, bir fiil nedeniyle kusurlu sayılacak kişinin akli melekelerinin yerinde olması gerekiyorsa, akli sağlığı yerinde olmayan bir kişinin gerçekleştireceği fiil nedeniyle bu kusuru ona yükleyebilme mümkün olmadığından faalin isnat yeteneğinin bulunduğu kabul edilmeyecektir. Benzer şekilde, bilinci yerinde olmayan bir kişinin gerçekleştirdiği bir fiil için isnat yeteneğinden bahsetmek mümkün bulunmamaktadır.

Bu bilgiler doğrultusunda suçun manevi unsurunu, fiili işleyeninin “kusurluluk” hali ve sahip olduğu “isnat yeteneği”nin oluşturduğunu söyleyebiliriz. 657 sayılı DMK’de devlet memurları için hükmedilen disiplin suçlarının varlığından söz edebilmek için memurun suça ilişkin gerçekleştirdiği fiilde bir kusurluluk durumunun bulunması ve memura bu kusurlu fiilin yüklenebilmesi gerekmektedir. Bir çok durumda devlet memuriyeti için kişilerin isnat yeteneğine sahip olması durumu göreve giriş ve sürdürebilme için bir zorunluluk olduğundan, disiplin suçlarında memuruların genellikle isnat yeteneğine sahip olduğu kabul edilmektedir. Bununla beraber, bazı durumlarda kişilerin sahip olduğu engel durumu hizmete giriş için engel oluşturmamaktadır. Örneğin, işitme ve konuşma fiziksel engeline sahip olan kişi kamu hizmetine girebilmekte ve kendisine amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmektedir. Ancak, amir tarafından sözlü olarak verilmiş ve bu memur tarafından duyulması mümkün olmayan bir emir için, bu emrin yerine getirilmemesi durumunda memurun kusurlu durumunun olduğundan söz etmek mümkün değildir.

¹⁰¹ Kaçar, 1998, 45.

¹⁰² Alacakaptan, 1975, 118.

3.2.1.4. Hukuka aykırılık unsuru

Kanunda belirtilen tipe aykırı bir suçun, kururlu olduğu kabul edilebilecek belirli bir fiili/hareketi gerçekleştiren kişi tarafından işlendiğini kesin olarak söyleyebilmek güçtür. Suçun gerçekleşebilmesi için yasada belirtilen bir suç tipi olması, bu suçun oluşması için bir fiilin gerçekleştirilmesi ve fiilden dolayı o kişiye bir kusur yüklenmesi gerektiğini daha önce belirtmiştir. Ancak, tüm bu unsurların var olması suçun varlığı için yeterli olmamaktadır. Suçun varlığından söz edebilmek için işlenen fiilin hukuka aykırılık unsuruna da sahip olması gerekmektedir. Hukuka aykırılık, maddi ve manevi unsurlara sahip ve kanundaki suç tanıma uygun olan fiil ile hukuk düzeni arasındaki aykırılık durumu olup, eylemin yalnız ceza hukukuyla değil, bütün hukuk düzeni ile çatışma halinde bulunması¹⁰³ şeklinde tanımlanabilir. Literatürdeki bazı yazarlar bu unsuru kanunilik unsurna dahil bir şekilde kanundaki tipe uygun olarak işlenen fiilin genel hukuk düzenine aykırılığı¹⁰⁴, hukuka aykırı olması¹⁰⁵, diğer hukuk alanları ile bir çatışma hali¹⁰⁶ olarak tanımlamıştır. Alacakptan hukuka aykırılık durumunun suçun bir unsuru olması durumunu;

“...yasal, maddî, manevî unsurlar tamamlanmış olsalar bile, eğer hukuka uygun ise, eylemin suç sayılması imkânsızdır. Örneğin, adam öldürmek suç teşkil ettiği halde, eğer öldürme eylemi, bir mahkeme tarafından verilen idam hükmünü yerine getirmeğe memur bir kimse tarafından işlenirse suç sayılmaz. Çünkü olayda failin, bir hukuka uygunluk nedenine dayanmakta oluşu yüzünden hukuka aykırılık unsuru noksandır”¹⁰⁷

şeklinde açıklamıştır. Bu açıklamanın da gösterdiği üzere suçun diğer unsurlarını içeren bir fiil hukuka aykırı olmadığı sürece suç ortaya çıkmamaktadır. Hukukun bir dalına göre suç kabul edilmeyen bir durumun, başka bir hukuk dalınca suç kabul edilmesi hukuk kavramına aykırı bir durumdur.

Hukuka aykırılığın varlığından söz edileme hukuka uygunluk durumlarda mümkün olmayacaktır. Kimi durumlarda suç sayılan fiil işlenmiş olmakla birlikte, fiilin zorunlu bir hal sebebiyle gerçekleşmiş olması veya genel düzenin ve toplumun zarara uğramadığı düşüncesiyle hukuka aykırılığın oluşmadığı kabul edilmektedir. Ceza hukukunda ceza sorumluluğunu kaldıran durumlar 5237 sayılı TCK’da, kanunun hükmü ve amirin emri, meşru savunma ve zorunluluk hali, hakkın kullanılması ve ilgilinin rızası, sınırın aşılması, cebir ve şiddet, korkutma ve tehdit ile haksız tahrik şeklinde belirtilmiştir. Bu durumların birisi sebebiyle işlenen suçlarda şuçu işleyene ceza verilmemektedir. Bu durumlar için kanun

¹⁰³ Alacakptan, 1975, 95.

¹⁰⁴ Kaçar, 1998, 16.

¹⁰⁵ Sökmen, 2009, 10.

¹⁰⁶ Aslan ve Emektar, 2015, 12.

¹⁰⁷ Alacakptan, 1975, 96.

koyucunun gerçekleştirilen fiili cezalandırılması gerekli bir suç olarak görmeyerek bir zarar oluşturmadığını ve hukuka uygunluk durumlarını kabul ettiği anlaşılmaktadır. Benzer durumların varlığında disiplin hukuku açısından suçun varlığından söz etmek mümkün olmayacaktır.

Anayasanın kanunsuz emri düzeneyen 137. maddesinde; kamu görevlilerinin Anayasa, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı emirleri yerine getirmeyerek amirlerine aykırılığı bildirecekleri, emri verenin ısrarı durumunda yazılı emir alınmak koşuluyla emrin yerine getirilmesinin sorumluluk doğurmayacağı belirtilmiştir. Ancak, konusu suç olan fiillerin kesinlikle yerine getirilmeyeceği belirtilmiştir. Bu madde hükmüyle uyumlu şekilde 657 sayılı DMK'nin 11. maddesinde de aynı kural bulunmaktadır. Üstü tarafından verilen bir emir mevzuat hükümlerine aykırılık sebebiyle yazılı emir alınarak yerine getirildiğinde kamu görevlisi yerine getirdiği emir dolayısıyla olumsuz sonuçların ortaya çıkması durumunda kanunda açıkça sorumluluktan kurtulacağı belirtildiğinden dolayı, disiplin cezası ile cezalandırılmayacaktır. Ancak, disiplin suçu olarak kabul edilen fiil, emir yazılı olarak verilse dahi, memur tarafından yerine getirilmemesi gerekmektedir. Çünkü, açıkça suç olduğu belirtilmiş bir fiilin gerçekleştirilmesi kanunsuz emir hükmü gereği memurun sorumlu tutulacağı bir durum olacaktır. Örneğin “Devlete ait resmi araç,gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak” fiili 657 sayılı DMK'ye göre kınama cezasını gerektiren bir fiildir. Memurun öldürücü bir silah vasıtasıyla cebir ve korkutma ile hayatının tehdit edilmesi gibi bir durumda söz konusu tehditten kurtulabilmek için devlete ait araç ve gereçleri kullanması durumunda memura disiplin cezası verilmesi hukuka uygun olmayacaktır.

3.3. Disiplin Cezası

Ceza kanunlarının toplum düzeninin koruma ve önleme amacıyla konulduklarından daha önce bahsetmiştik. Ceza kanunları ile belirlenen cezalar kamu düzeninin korumak için yeterli olsalar dahi, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi konusunda yeterli olamamaktadırlar. İşte bu eksikliği gidermek amacıyla konulan disiplin cezaları, kamu hizmetini gören memurların çalışma düzenini korumak ve kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini amaçlamaktadır¹⁰⁸. Bazı yazarlar bu cezalar ile kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesinin yanında, “toplumsal değer ve menfaatin” de korunacağını¹⁰⁹ belirtmişlerdir.

¹⁰⁸ Dinçer, 1976, 71-94.

¹⁰⁹ Karahanoğulları, O. (1999). Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri. Çağdaş Yerel Yönetimler, 8(3), 55-77.

Bu bilgiler doğrultusunda disiplin cezası, “...memurların, kurum düzenini bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlar...”¹¹⁰, memurun mesleki yaşamında ve görevinde tespit edilen yolsuzluklara karşı kendisine uygulanan bir takım zorlayıcı yaptırımlar¹¹¹ olarak tanımlanabilir. Literatürdeki diğer tanımlarda disiplin cezaları kamu hizmetinin gerektiği gibi görülmesi temel görüşü belirtilerek, hiyerarşi kudretine dayanılarak memura uygulanan idari önlemler¹¹², personelin görevine ve işine bağlılığını sağlayacak tedbirler¹¹³ şeklinde ifade edilmiştir. Bu cezalar objektif hukuk kurallarınca konulan düzenlere aykırı hareket sonucu zorlayıcı yaptırımlar içermesi açısından ceza kanunlarının koymuş olduğu cezalara benzemektedirler¹¹⁴.

Disiplin cezası, 657 sayılı DMK'nin 12/5/1982 tarih ve 2670 sayılı kanununun 30 maddesi ile değişik 124. maddesinde tanımlanmıştır. Madde hükmünde; “Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre...” bir cezanın uygulanacağı belirtilmiştir. Bu konuda idari yargının yapmış olduğu tanım ise, “...kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar” şeklindedir¹¹⁵.

Suçta kanunilik ilkesi cezalar için de geçerli bir ilkedir. Genellikle suçta ve cezada kanunilik şeklinde adlandırılan bu ilkeye göre kanunla belirlenmemiş hiçbir suç konulamayacağına değinmiştik. Benzer şekilde kanunilik ilkesi cezalar için de geçerlidir. Bu durum yargı kararlarında da kabul edilen ve vurgulanan bir durumdur. Anayasa Mahkemesince, 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununun bazı maddelerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan dava için verdiği kararda “...Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi uyarınca bir hukuk devletinde, ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımı yapılmalı, suçlar kesin biçimde ortaya konulmalıdır.” şeklinde bir tespitte bulunmuştur. Kararda, bu ilkenin özünün, yasanın

¹¹⁰ Gözübüyük, 2016, 238.

¹¹¹ Onar, 1966, 1188.

¹¹² Dündar, E. (1986). Emniyet Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi. *Danıştay Dergisi*(62-63), 15-50.

¹¹³ Sökmen, 2009. 151.

¹¹⁴ Onar, 1966, 1188.

¹¹⁵ Danıştay 12. Dairesi, 23.3.2011 tarih ve E. 2008/857, K. 2011/1319 sayılı kararı.

ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuya yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmekte olduğu ifade edilmiştir¹¹⁶.

KİT personelinin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 399 sayılı KHK'nin disipline ilişkin hükümlerinin Anayasa Mahkemesince Anayasanın 91. maddesine aykırı bulunarak 1991 yılında iptal edilmesinden sonra, disipline ilişkin olarak 657 sayılı DMK'nin disiplin hükümleri KİT personeli için temel yasal düzenleme olmuştur. Disiplin suç ve cezaları için 657 sayılı DMK'de belirlenen kurallar esas alınarak işlem yapılmaktadır.

3.3.1. Disiplin Cezasının Amacı

Suç ve ceza teorisinin temelinde toplumu oluşturan fertlerin birbirlerinin hak ve özgürlüklerine müdahalede bulunmadan yaşayabilmelerini sağlamak bulunmaktadır. İnsanların birbirlerinin haklarını gözeterek ve özgürlüklerine saygı göstererek yaşamaları her zaman kendiliğinden gerçekleşen bir durum değildir. Bu hakları ve özgürlükleri koruyabilmek için dışarıdan güçlü bir mekanizmanın kontrolü gerekmektedir. Bunun içindir ki devlet, toplum düzenini sağlayacak kurallar koymakta ve bunların ihlali durumunda bir cezalandırma öngörmektedir. Suç olarak adlandırılan toplum düzenini bozucu fiiller için bir ceza öngörerek, düzenin korunması, bozulması durumunda yeniden tesis edilmesi amaçlamaktadır. Bunu sağlamak amacıyla uygulanan ceza muhakemesinin amacı suç işleyen kişinin insani haklar çerçevesinde hak ettiği cezaya mahkûm edilmesi, suçsuz olan kişinin ise haksız yere cezalandırılmasını önlemektir¹¹⁷. Ceza ile failin toplum düzenini bozan suçunun karşılığı ödetilmektedir. Aynı zamanda kişinin tekrar suç işlemesinin önüne geçilmektedir¹¹⁸. Suçlu olmadığı anlaşılan kişi için ise suçlu olmadığı konusunda bir açıklama bulunarak kişinin hak ve özgürlükleri toplum önünde korunmaktadır.

İnsanların bir arada ve huzur içerisinde yaşaması için oluşturulan idare olarak adlandırılan yapının amacının insanlar için hizmet görmek olduğunu söyleyebiliriz. Bu hizmet kamu hizmeti olarak adlandırılmakta ve belirli usul ve kurallarla görülmektedir. Burada belirttiğimiz usul ve kuralların hepsi kanunda belirtilen hükümlere istinaden oluşturulmuştur. Çünkü, idare hem yapısal olarak, hem de yürütüldüğü görev olarak varlığını ve yetkisini mutlak suretle kanundan almaktadır. İdare kanunların açıkça verdiği yetkiye istinaden yürüttüğü kamu hizmetini memurları aracılığıyla görmektedir. Vazgeçilmez olan

¹¹⁶ Anayasa Mahkemesi, (1987). E:1987/16, K:1988/8 Karar Tarihi:19.04.1988, R.G. Tarih-Sayı:23.08.1988-19908

¹¹⁷ Kaçar, 1998, 80.

¹¹⁸ Kaçar, 1998, 70.

kamu hizmetinin sürdürülebilmesi ancak memurların varlığıyla mümkündür. Memurun bulunmadığı bir kamu hizmetinin düşünülmesi güçtür. İnsanların bir arada yaşamaları için konulan ceza kanunları insanların yaşamlarını düzenlerken, kamu hizmetini gören memurların görevleri esnasındaki suç olarak adlandırılacak davranışları için uygulama nasıl olacaktır? İşte bu sorunun cevabı, idarenin uygulamalarının da açıkça gösterdiği “disiplin cezaları”dır.

Disiplin cezaları şeklinde kendini gösteren disipline etme veya disiplin altına almaya yönelik yaptırımların hepsi, hizmetin sürekliliğini eksiksiz şekilde sağlamaya yöneliktir. Pazarıcı, disiplini toplum hayatının temelini, düzenli işlemlerini ve sürekliliğini sağlayan önemli unsurlardan biri¹¹⁹ olarak nitelendirmiştir. Çalışma düzeninin sağlanıp sürdürülmesi, devletin onur ve saygınlığının korunması açısından kamu hizmetlerinde etkinlik, sürat ve verimi sağlayacak bir araç olarak belirtmiştir. İdari yaptırımlar olarak ortaya çıkan bu uygulamaların amacı suçun cezalandırılmasından çok, kurum düzenini bozan davranışın önlenmesidir¹²⁰. Literatürde hakim olan görüş, disiplin cezalarının kurum düzeninin bozulması durumunda yeniden sağlanmasını¹²¹ ve kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini amaçladığı¹²² yönündedir.

3.3.2. Disiplin Cezasının Özellikleri

Ceza hukukunun araştırma alanında bulunan adli cezaların toplum düzenini sağlama amacıyla konulduklarına ve yargı makamları tarafından kanunlarda belirtilen suç tiplerini işleyenler için uygulanan birer yaptırım olduklarını daha önce belirtmiştik. Ceza hukukundaki cezalara benzer şekilde disiplin cezaları, bir örgütteki çalışmaya düzeni için belirlenmiş kuralların ihlal edilmesi nedeniyle hizmetin gereği gibi yürütülebilmesi sağlamak amacıyla uygulanan “idari yaptırımlar”dır. Özay’ın da açıkladığı şekilde idari yaptırım; “Yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır”¹²³. İdari birer yaptırım olarak uygulanan disiplin cezalarının bazı özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

¹¹⁹ Pazarıcı, 1992, 35-40.

¹²⁰ Akyılmaz, 2013.

¹²¹ Boz, S. (2017). Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 25(2), 15-41.

¹²² Tortop, N. (1983). Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları. Amme İdaresi Dergisi, 16(3), 89-100.

¹²³ Özay, İ. (1985). İdari Yaptırımlar. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No:3326, 35.

1. Disiplin cezaları adli cezalar gibi yasaklanmış bir fiile bir yaptırım öngöremektedirler. Yani “cezaî” niteliktedirler¹²⁴.
2. Cezaî nitelikleri sebebiyle, türk hukuk siteminde ancak kanun ile konulabilmektedirler¹²⁵. Kanun dışındaki düzenlemeler ile ceza öngörülmesi “...Anayasa'nın 38. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenen “suçta kanunilik” ilkesine ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan “kanuni düzenleme” ilkesine aykırılık oluştur[duğundan]”¹²⁶ yargı tarafından da yasaklanan bir husustur.
3. Kural olarak disiplin cezaları adli cezalardan bağımsız olarak uygulanmaktadırlar.
4. Yalnızca belli meslek mensuplarına (avukatlar, tıp doktorları, vb.), öğrencilere ve kamu görevlilerine uygulanabilmektedirler.
5. Yetkili amirler veya kurullar tarafından herhangi bir yargı kararı gerekmeksizin idari bir işlemle verilebilmektedirler.
6. Disiplin cezalarının uygulanması belirli şartlara bağlı olmak koşuluyla yetkili merciin takdirinde bulunmaktadır.
7. Yalnızca şuçu işleyene uygulanmakta, dışarıdan katılanlar veya suçta karışmamış diğer çalışanlara uygulanmamaktadır. Bu sebeple şahsîlik özellikleri vardır.
8. Disiplin cezaları memurun kariyerine ve özlük haklarına etki etmektedirler.
9. Eşitlik kuralı gereği aynı şuçu işleyenlere aynı disiplin cezası uygulanmaktadır.
10. Anayasal gereklilikler ve hukukun temel ilkelerine istinaden kişiye savunma hakkı tanınmadan uygulanamaktadırlar¹²⁷.
11. Disiplin cezaları işlenen suçun ağırlığına göre ölçülü ve kademelidirler. Suçun tekkerrür etmesi halinde artırım, iyi hal durumlarında ise bir alt cezanın uygulanması¹²⁸ söz konusudur.
12. Disiplin cezaları herhangi bir sebeple ertelenemezler. Disiplin suçunun işlendiğinin kesinleşmesi üzerine hemen uygulanmak zorundadırlar.

¹²⁴ Karahanoğulları,1999, 55-77

¹²⁵ Akyılmaz, 2013; Atay, 2016, 167-182.

¹²⁶ Anayasa Mahkemesi, (2016). E:2015/85 K:2016/3 Karar Tarihi:13.01.2016 R.G. Tarih-Sayı:29.1.2016 - 29608

¹²⁷ Aslan ve Emektar, 2015, 328.

¹²⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 22.02.2007 tarih ve E.2005/374, K.2007/103 sayılı kararı.

13. Disiplin cezaları geçmişe yürümemekte ve uygulandıkları andan itibaren geleceğe yönelik etki etmektedirler¹²⁹. Kanunilik ilkesinin bir gereği olan geriye yürümezlik disiplin suç ve cezaları için de geçerlidir:

“Meydana geldiği tarihte hukukun öngördüğü koşullara uygun olarak yürürlüğe konulmuş bir disiplin yönetmeliği bulunmaması nedeniyle disiplin cezası uygulanmasına olanak bulunmayan eylemleri, sonradan yürürlüğe konulan bir disiplin yönetmeliği kapsamına alarak disiplin cezasına tâbi tutmak hukukun genel ilkeleriyle bağdaşmaz”¹³⁰

14. Disiplin cezası verme yetkisi hangi makama verilmişse o makam tarafından kullanılabilir. Bu yetkinin devredilmesi mümkün değildir¹³¹. İdari yargı bu durumu, “... Disiplin cezalarını yetkili disiplin amirlerinin vermesi gerektiği, aksi halde tesis edilen ceza kararının yetki yönünden hukuka aykırı olacağı...”¹³² şeklinde belirtmiştir.

15. Disiplin cezaları diğer idari işlemlerden farklı olarak başka bir idari işlemle geriye alınamamaktadırlar. “Ceza ancak bir yargı kararı yahut yasama tasarrufu ile iptal edilebilir...”¹³³.

16. Disiplin cezaları zaman aşımına tabidirler. Belirlenen süreler geçtikten sonra ceza uygulaması mümkün değildir (657/127. maddesi).

3.3.3. İdari İşlem Olarak Disiplin Cezaları

Türk idare teşkilatı kendisine Anayasa ile verilen görevleri yerine getirirken kanunlarla yasamadan açık bir yetki almaktadır. Bu yetki ile kendisine verilmiş görevleri yerine getirirken, idare hukukunda yönetsel işlemler veya idari işlemler olarak adlandırılan çeşitli hukuksal eylem ve işlemler gerçekleştirmektedir. İdari işlem, idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade açıklamasıdır¹³⁴. Tanımdan da anlaşılacağı üzere idari işlemlerde idare tek taraflı olarak bir irade beyanı ortaya koymakta, bu irade beyanın doğurduğu hukuksal sonuçtan etkilenen tarafın herhangi bir irade açıklamasına gerek bulunmamaktadır. İdarenin tek taraflı olarak gerçekleştirdiği işlem ile kişiler yeni bir hukuksal sonucun muhatabı olmaktadır. İdari işlemin tek yanlı olması, kamu yararı için yapılması, tüm taraflar için önceden kurala bağlanmış olması, kanuni bir dayanağının

¹²⁹ Kaya, C. (2005). Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler. Amme İdaresi Dergisi, 38(2), 61-87.

¹³⁰ Danıştay 10. Dairesi, 12.06.1984 tarih ve E.1984/958, K.1984/1262 sayılı kararı.

¹³¹ Bucaktepe, 2015, 199-224; Tortop, 1983, 89-100.

¹³² Danıştay 8. Dairesi, 19/06/2009 tarih ve E.2008/8588, K.2009/384 sayılı kararı.

¹³³ Danıştay 8. Dairesi, 12.10.1988 tarih ve E.1998/4988 K.1998/3015 kararı. Danıştay Dergisi(99), 382-383.

¹³⁴ Gözler, K., Kaplan, G. (2018). İdare Hukuku Dersleri (20 b.). Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 235.

bulunması ve icrailik özelliği barındırma gibi özellikleri bulunmaktadır¹³⁵. Bununla beraber idarenin gerçekleştirdiği her işlem idari işlem olarak kabul edilmemektedir. İdarenin yönetsel işlevleri dışında özel hukuk kişileri gibi gerçekleştirmiş olduğu bazı işlemler idari işlem olarak değil, özel işlemi olarak kabul edilmektedir. Örneğin, KİT'lerin idari usullere göre yürütüdüğü personele disiplin cezası verilmesi gibi işlemleri birer idari işlem olarak kabul edilirken, üretmiş oldukları mal ve hizmetleri satmış olduğu vatandaşlarla olan işlemleri özel işlem niteliğindedir. İdari işlemler sebebiyle ortaya çıkan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenirken, özel işlemler dolayısıyla ortaya çıkan uyuşmazlıklar diğer özel hukuk kişilerinin işlemleri gibi adli yargıda çözümlenmektedir.

Disiplin cezaları ceza hukukundakine benzer yapıda olsalar dahi, yargısal nitelikleri bulunmamakta ve memrular üzerinde yaptırım özelliği bulunan birer idari işlem olarak kabul edilmektedir. Disiplin cezaları da, yönetimin diğer idari işlemleri gibi, yasalardan aldığı yetkiye dayanarak ve ceza verilecek personelin irade açıklamasına gerek bulunmadan uygulanabilen birer idari işlemdir. Disiplin cezalarının da idari işlemlerin barındırması gerekli olan yetki, şekil, neden, konu ve amaç unsurları barındıran özellikte olmaları gerekmektedir. Disiplin cezalarının hukuka uygun birer idari işlem olarak içermesi gereken unsurlara kısaca değinilmesi faydalı olacaktır:

Yetki

İdari işlemi gerçekleştiren idarenin ya da idare adına gerçekleştirenin yasalardan açıkça bir yetki almış olması gerekmektedir. Disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar 657 sayılı DMK'de belirlenmiştir. Kanunun verdiği yetki ancak bu kişi ve kurullar tarafından kullanılabilir. Bu sebeple, disiplin cezaları ancak yetki verilmiş amir ve kurullar tarafından verilebilir. Yetkisiz amir ve kurullar tarafından verilen cezalar hukuka aykırı olacaktır. Disiplin cezası verme yetkisi devredilememektedir.

Şekil

İdari işlem gerçekleştirilirken o işlem için öngörölmüş şekil koşullarına uyulması gerekmektedir. Belirli usul ve kurallara bağlanmış idari işlemler, bu usul ve kurallara bağlı kalarak yapılmalıdır. Aksi durumda idari işlem şekil yönünden hukuka aykırılık oluşturacaktır. Disiplin cezalarının verilmesi için de bazı şekil şartları bulunmaktadır. Disiplin cezası vermeye yetkili organlar, bu organların oluşumu, çalışma usulü, karar verilmesi, bu kararlara itiraz ve bütün bu sürecin her aşaması için öngörülen süre koşulları

¹³⁵ Gözübüyük, 2016, 312-313.

ile disiplin cezası işlemi için sıkı şekil şartları¹³⁶ bulunmaktadır. Bu sebeple kanunda belirtilen şekil şartlarını taşımayan disiplin cezaları şekil yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Neden

İdari işlemin yapılması için o işleminin yapılmasını gerekli kılacak bir fiili durumun mevcuyetinin olması gerekmektedir. Bir işlemin yapılmasını gerektiren haklı bir sebebin bulunması, o idari işlemin nedenidir. Bu haklı sebep, kişinin takdiri ile karar verilebilecek bir durum olmayıp, mevzuat hükümleri ile belirlenmiş hallerde söz konusu olacaktır. Disiplin cezası verilmesi işlemi için neden unsuru kişinin kanunda suç sayılan bir fiili işlemiş olmasıdır.

Konu

Bir idari işlem ancak yapılması gerekli durumlar için yapılabilmektedir. İdari işlemin uygulanması sonucu ortaya hukuki bir durum çıkmaktadır. İdari işlemin yapılması sonucu ortaya çıkacak sonuç, idari işlemin konu unsurunu oluşturacaktır. Disiplin cezası verilmesi işlemi sonucu ceza verilen kişi için yeni bir hukuki durum söz konusu olmaktadır. Bu sebeple, idari işlem olarak disiplin cezası verilmesinin konusu cezanın kendisi olmaktadır.

Amaç (Maksat)

İdari işlem yasalarda belirtilen amacı sağlamak ya da daha genel bir ifadeyle kamu yararını sağlamak amacıyla yapılmalıdır. Kendisine yetki verilen idarenin amacı kamu yararını sağlamaktır. İdare bu amacına ulaşmak için idari işlemleri kullanmaktadır. Bu sebeple, idari işlemin amaç unsuru kamu yararıdır. Disiplin cezalarının amaç unsuru da işlenen disiplin suçu nedeniyle bozulan kurum düzeni ve kamu hizmetini bir ceza uygulayarak tekrar eski haline getirerek kamu yararını koruma amacıdır.

3.4. Disiplin Hukuku ile Ceza Hukuku İlişkisi

İdare hukukunun içtihatlarla gelişen bir hukuk dalı olması gibi, disiplin hukuku da genellikle ceza hukukun sahip olduğu genel ilkeleri içtihatlar yoluyla benimseyerek gelişen bir hukuk dalıdır. Hem bir düzeni korma ve kollama amacı, hem de düzeni bozucu davranışların gerçekleşmeden engellenebilmesi gibi amaçlarla, ceza hukuku ile yakın ilişki içerisinde. Disiplin hukuku ile ceza hukuku arasındaki bu benzerlik ceza muhakemesi usulleri için de geçerlidir. Savunma alınmadan ceza verilememesi, aleyhe düzeltme yasağı, susma hakkı, soruşturma ve hüküm organlarının bağımsızlığı, müdafî yardımından faydalanma gibi ceza

¹³⁶ Danıştay 8. Dairesi, 12.10.1988 tarih ve E.1998/4988 K.1998/3015 kararı. Danıştay Dergisi(99), 382-383.

muhakemesi hukukunun ilke ve kuralları disiplin hukuku için de geçerlidir¹³⁷. Görüldüğü gibi soruşturma ve cezalandırma usulüne ilişkin ceza hukukunun birçok ilkesi disiplin hukukunda kabul edilerek uygulanmaktadır.

Disiplin hukuku ile ceza hukukunun bu yakın ilişkilerine rağmen benzer yönleri bulunsa da farklı özelliklere sahiptirler. Bu özellikler aşağıdaki gibi sıralanabilirler:

1. Disiplin hukuku ile ceza hukuku arasındaki en temel ayrım bu iki hukuk dalının amaçlarındadır. Ceza hukuku genel toplum düzenini sağlamayı amaçlarken, disiplin hukuku memurların düzenli çalışmasını sağlayarak kamu hizmetinin iyi görülmesini amaçlamaktadır¹³⁸. Bu amaçlar ışığında her iki hukuk dalının da bir kurala uymayan kişileri cezalandırdığı söylenebilir.
2. Adli cezalar toplumun bütününe kapsarken, disiplin yaptırımları belirli bir sınıfa sahip kişilere etki etmektedir. Dinçer, memur olan kişilerin işleyebileceği rüşvet ihtilas, irtikap gibi suçlar memuriyet mesleği için değil, sosyal düzeni sağlama için suç sayıldıklarını belirtmiştir¹³⁹. Yetkisiz kişilerin basına bilgi vermesi gibi fiillerde diğer kişiler için disiplin hukukunda suç oluşmamakta iken, memurlar için ise suç oluşmaktadır.
3. Adli suçlar için uygulanan yaptırımlar hapis ve adli para cezaları iken, disiplin suçları için öngörülen yaptırımlar kanunda belirtilen idari nitelikli yaptırımlardır¹⁴⁰.
4. Ceza kanunlarının toplum düzenini koruma amacı olduğundan, kişinin hayatına, hürriyetine, mal varlığına ve kişisel haklarına ilişkin ağır yaptırımları içeren sonuçları varken, disiplin cezaları yalnızca memurun meslek hayatına etki eden sonuçları vardır¹⁴¹.
5. Ceza kanunlarında sayılan eylemler gerçekleşmediğinde ceza hukukunda suç için gerekli tipiklik ortaya çıkmadığından suçun varlığından söz edilemeyecektir. Ancak ceza kanunlarına göre suç ortaya çıkmasa dahi disiplin suçunun oluşması muhtemeldir¹⁴².
6. Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi ceza hukukunda tam olarak uygulanabilen bir ilke olduğundan tüm suç ve cezalar kanunda açıkça belirtilmektedir. Ancak, disiplin hukukunda cezalar kanunda tek tek sayılmasına rağmen, suç sayılan fiillerin hepsi

¹³⁷ Durmuş, 2012,18.

¹³⁸ Aslan ve Emektar, 2015, 329; Durmuş, 2012, 16; Onar, 1966, 1189; Sökmen, 2009, 154.

¹³⁹ Dinçer, 1976, 71-94.

¹⁴⁰ Aslan ve Emektar, 2015, 329.

¹⁴¹ Alikışifoğlu, K. (1977). Disiplin Cezaları. Amme İdaresi Dergisi, 10(4), 32-45.; Onar, 1966, 1189.

¹⁴² Oğurlu, Y. (2003). Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis In İdem" Kuralı. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 53, 101-124.

kanunda sayılmadığından kanunilik ilkesi tam olarak uygulanmamaktadır¹⁴³. Kanunilik ilkesi ceza hukukundaki gibi uygulanmadığından idare takdir yetkisini kullanmaktadır.

7. Adli cezalar ile disiplin cezaları arasında “müeyyidenin falie ulaşması için izlenen yöntem”¹⁴⁴ farklılığı bulunmaktadır. Adli cezalar tam muhakeme sonucunda türk milleti adına karar vermeye yetkili bağımsız mahkemelerce, disiplin cezaları idari makam veya kurullarca verilmektedir¹⁴⁵. Disiplin hukukunda uygulanan yaptırımların, ceza muhakemesi usulleriyle uygulanan adli yaptırımlardan farklı olması, ceza yargılamasındaki çelişme ilkesine aykırılık oluşturduğu yönünde eleştiriler¹⁴⁶de bulunmaktadır.
8. Ceza hukukunun öngördüğü cezalar ile disiplin hukukunun cezaları birbirinden bağımsız olup, ceza kanunlarında ceza öngörülmeyen bir fiil için disiplin cezası verilmesi mümkün bulunmaktadır.

3.5. Soruşturma ve Kovuşturma Kavramları

Disiplin suçunun tespiti halinde bir disiplin cezasının uygulanabilmesi için soruşturmanın gerekliliği daha önce de belirtilmişti. Disiplin hukuku için çok önemli bir konu olan soruşturma kavramını ceza hukukundaki soruşturmaya ilişkin ilkelerle birlikte tanımlamak faydalı olacaktır. Bununla birlikte konunun adli yönüyle de anlaşılabilmesi için, yargılama sürecinin bir parçası olan soruşturmadan sonra yapılan kovuşturma kavramına da değinilmesi gerekmektedir.

Memurların disiplin hukukunu düzenleyen yasa olan 657 sayılı DMK’de soruşturma ve kovuşturma kavramları farklı maddelerde zikredilmelerine rağmen açık bir tanımlama yapılmamakta, ne oldukları konusunda ifadelere yer verilmektedir. Ceza hukukunun müesseselerinden olan soruşturma için 4/12/2004 tarih ve 5271 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununun 2. maddesinde soruşturma, “Kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evre...” olarak tanımlanmıştır. TDK soruşturmayı, “Bir sorunu açıklığa kavuşturmak amacıyla bir idari veya adli makamın yönettiği, ilgililerden ve tanıklardan bilgi toplama, konuyu inceleme işi, tahkik, tahkikat” ve “Suçun işlenmesinden başlayarak yargı verilinceye dek, kolluk, savcı, yargıç yönünden

¹⁴³ Alikashiöglu, 1977, 32-45; Aslan ve Emektar, 2015, 329; Durmuş, 2012, 17.

¹⁴⁴ Karahanoğulları, 1999, 55-77.

¹⁴⁵ Alikashiöglu, 1977, 32-45; Dinçer, 1976, 71-94; Onar, 1966,1190; Sökmen, 2009, 154.

¹⁴⁶ Akyılmaz, 2013.

yapılan inceleme, araştırma ve kanıtların toplanması işleminin tümü”¹⁴⁷ şeklinde tanımlanmıştır. Soruşturma ile kişinin iddia edilen suçu gerçekte işleyip işlemediği anlaşılacak istenmekte, eğer o suçu işlememiş ise gereken cezayı verebilmek, işlememiş ise haksız yere ceza verilmesinin önüne geçilmek istenmektedir.

Kovuşturma, 5271 sayılı CMK’da, “İddianamenin kabulüyle başlayıp, hükmün kesinleşmesine kadar geçen evre...” olarak tanımlanmıştır. Kovuşturma için soruşturma sonucunda suç olarak kabul edilen fiilin gerçekleştirildiğine dair bir kanının olması ve gerçeğin ortaya çıkarılması için yargılama sürecine ilişkin tüm evrelerin uygulanması gerektiği zamanlarda başvurulmuş bir durum olduğu söylenebilir. Hakkındaki suç iddiası kabul edilen kişi için gerekli tüm inceleme, araştırma, sorgulama ve diğer işlemler yapılarak suçun sübuta erip ermediğine ilişkin kesin hükme varabilmek amaçlanmaktadır. Mahkemelerde kamu davasının açılıp iddianamenin kabulünden hükmün kesinleşmesine kadar geçen kovuşturma adli kovuşturmadır¹⁴⁸.

Ceza hukukundaki soruşturma ve kovuşturma kavramları disiplin hukukunda disiplin soruşturması ve disiplin kovuşturması olarak karşımıza çıkmaktadır. Disiplin soruşturmasını Sökmen, adli bir öneri bulunmadan, kamu yönetiminin uyulması gereken kurallarına ve yasaklarına uymayarak söz, fiil ve davranışları dolayısıyla kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesine engel olan memurların, bu durumunu aydınlatmak ve gerçek durumu ortaya çıkartmak için bilgi-belge toplayarak yapılan araştırma, inceleme ve değerlendirme işi olarak tanımlanmıştır¹⁴⁹. Farklı bir şekilde ifade etmek gerekirse, disiplin soruşturması, kesin hükmü verecek disiplin amiri ve kurullarına gerekli bilgi ve belgeleri sunabilmek ve durumu tüm ayrıntılarıyla ortaya koyabilme için yapılan tahkikattır¹⁵⁰. Disiplin kovuşturması ise, yapılan soruşturma sonrasında hakkında memuriyetten veya meslekten çıkarılma cezası istenilen personel için hükmün verilmesine kadar yapılan her türlü inceleme, araştırma, sorgu ve tahkikat aşamalarının tümü olarak ifade edilebilir. Genel olarak 657 sayılı DMK’ye göre yürütülmekle birlikte, kendi özel kanunları bulunan kurum ve kuruluşlar ile Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Sayıştay gibi yüksek yargı organı mensupları, hâkimler ve savcılar,

¹⁴⁷ İnternet: Türk Dil Kurumu. (2018).

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c920ff99176d3.60106760 adresinden 10.12.2018 tarihinde alındı.

¹⁴⁸ Sökmen, 2009, 4.

¹⁴⁹ Sökmen, 2009, 102.

¹⁵⁰ Durmuş, 2012, 125.

avukatlar, yükseköğretim görevlileri, özel kanunlarda belirtilen esaslar çerçevesinde disiplin kovuşturmasına tabi bulunmaktadır¹⁵¹.

Suçu işleyen memur veya kamu görevlisi ise, işlenmiş olduğu iddia edilen suç toplum düzeninin ihlal eden bir yapıda ise hakkında ceza soruşturması, çalışma düzenini bozan bir fiillerden dolayı ise hakkında disiplin soruşturması yapılmaktadır¹⁵². Kural olarak soruşturmanın gizli yapılması esas olup, soruşturma gizliliğinin ihlal edilmesi durumunda TCK madde 285'e göre ceza uygulanmaktadır. Durmuş, soruşturma everesinin gizliliğini ceza adaletinin doğruluk, dürüstlük, gerçeğe ulaşma ilkelerine ulaşmak için bir zorunluluk olduğunu belirtmektedir¹⁵³. En önemlisi suçsuzluk karinesinin sağlam tutulabilmesi için vazgeçilmez nitelikte olduğunu ifade etmiştir.

3.6. Disiplin Soruşturması

Disiplin suçunun subuta erdiğini anlaşılması ve kanunda belirtilen disiplin cezalarından birinin uygulanabilmesi için bir soruşturmanın yapılmış olması gerekmektedir. Ceza hukukunun temel prensiplerinden olan bu ilke disiplin hukukuna da yerleşmiş bir kuraldır.

Disiplin suçunu oluşturan fiil veya davranışın gerçekleştiğinin ve suçun varlığının anlaşılması durumunda bir cezanın verilebilmesi için hukuki kurallara uygun şekilde bazı yöntemlerin izlenmesi gerekmektedir¹⁵⁴. İdare personelin disiplin cezasını gerektiren bir fiil veya davranışın gerçekleştirmiş olduğunu tahmin ederek veya şüphenin bulunması gibi bir sebep göstererek disiplin cezasının verilmesi yönünde bir karar alamaz. Personel tarafından gerçekleştirilen fiilin suç olarak kabul edilen bir fiil olup olmadığının şüpheye yer bırakmayacak şekilde tespit edilebilmesi ve ceza verilmesine dayanak olabilmesi için mutlaka bir soruşturma yaptırmak zorundadır¹⁵⁵. Disiplin hukukunda isnad edilen suç için bir açıklama niteliğinde bulunan savunmanın yapılabilmesi ancak o kişi hakkındaki isnad belirlendikten sonra yapılabilecektir. Bu sebeple isnad edilen suçun tam olarak belirlenebilmesi için soruşturmanın açılması ve yapılmış olması gerektirmektedir¹⁵⁶. İdari yargı disiplin hukukunun gereği olarak adil bir ceza uygulamasının gereklilikleri konusunda idarenin izlemesi gerekli yönetime dair aşağıdaki açıklamayı yapmıştır:

¹⁵¹ Sökmen, 2009, 103.

¹⁵² Durmuş, 2012, 125.

¹⁵³ Durmuş, 2012, 126.

¹⁵⁴ Aslan ve Emektar, 2015, 369.

¹⁵⁵ Güvenç, C. (1995). Devlet Memurları Kanunu Açısından Mahalli İdarelerde Disiplin Suç ve Cezaları-II. Çağdaş Yerel Yönetimler, 4(5), 25-36.

¹⁵⁶ Sökmen, 2009, 169.

“...disiplin suçu teşkil eden fiillerle ilgili olarak soruşturma yapılması zorunlu olduğu gibi soruşturmanın belirli usuller çerçevesinde yapılması da isnada maruz kalanların hukuki güvencesidir. Soruşturma emri verilmesi; bağımsız ve üst veya denk görevde olan bir soruşturmacı atanması, olayla ilgili tanık ve soruşturulanın ifadelerinin alınması, ifade alınmadan kişiye haklarının ve soruşturma konusunun bildirilmesi, isnat olunan fiille ilgili lehe ve aleyhe başkaca delillerin araştırılması, soruşturma sonucunda bir rapor hazırlanması ve bu raporda; olayın değerlendirilmesi soruşturmacının kanaat ve teklifini belirtmesi ve raporun ilgili makama sunulması, soruşturmayı yapan kişi ile soruşturmada elde edilen delilleri değerlendirecek kişi veya kurulların ayrı olmasının, yasal süre içerisinde isnat olunan fiiller bildirilerek sanığın savunmasının alınması gerekliliği disiplin hukukunun temel ilkelerinden olduğu gibi hukuki güvenlik ilkesinin de gereğidir”¹⁵⁷.

Bu noktada; yukarıdaki kararda da belirtilen hususlar çerçevesinde disiplin suçlarının tespiti için önemli bir konu olan soruşturma süresince izlenecek yöntem ile cezanın uygulanabilmesi için en önemli husus olan savunmanın alınmasına ilişkin usul ve esaslara sırasıyla değinilmesi gerekmektedir.

3.6.1. Soruşturma Usulü

Kanunlarda suç olarak kabul edilen bir fiil veya davranışı işlediği şüphesi bulunan kamu görevlileri için suçu gerçekten işleyip işlemediğinin tespiti için bir soruşturmanın yapılmasının gerekliliğinden daha önce de bahsedilmişti. Yapılması gerekli bu soruşturma yalnızca suçun şüpheli bulunan görevli tarafından işlenip işlenmediğini değil, suçun gerçekten işlenip işlenmediğini ortaya çıkarılması için yapılmaktadır. Çünkü disiplin cezalarının amacı kamu hizmetinin iyi görülebilmesi için oluşturulmuş çalışma düzeninin sağlıklı olarak yürütmesini sağlamaktır. Kim tarafından işlenirse işlensin, suçun varlığı düzenin bozulmasına sebep olacağından mutlak bir cezayı gerektirecektir. Bu sebeple soruşturma, çalışma düzenini bozucu bir suçu işleyen kişinin gerekli ceza ile cezalandırılabilmesi veyahut suçu işleyeninin bilinemediği durumlarda suçluyu bularak gerekli cezanın verilebilmesi için elzem bulunmaktadır.

Memurların disiplin hukukunu düzenleyen temel kanun olan 657 sayılı DMK’de disiplin soruşturmasının yapılma usul ve esasları hakkında ayrıntılı ve açıklayıcı hükümler bulunmamaktadır. Ancak, aynı kanunun 127. maddesinde soruşturmaya başlanılmadığında ortaya çıkacak zamanaşımından ve 128. maddesinde soruşturma tamamlanması üzerine karar verme süreleri için belirlenen hükümlere istinaden soruşturmanın yapılmasının gerekliliği açık bulunmaktadır. Yüksek yargının bu konudaki kararları disiplin soruşturmasının yapılmasının gerekliliği şeklinde olsa da, kimi kararlarda bununla çelişmektedir. Danıştay bir kararında mevzuatta bir düzenleme bulunmamasından dolayı

¹⁵⁷ Danıştay 12. Dairesi, 6.10.2015 tarih ve E.2012/9312, K.2015/4979 sayılı kararı.

soruşturma yapılmadan disiplin amirince savunma alınarak ceza verilmesini hukuka uygun bulmuştur¹⁵⁸. Bu kararın aksine şekilde verdiği bir kararında ise; “...bağımsız bir soruşturmacı atanmadan ve usulüne uygun bir soruşturma yapılmadan disiplin cezası verilmesi hukuka aykırı bulunmaktadır”¹⁵⁹ diyerek disiplin soruşturması yapılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu aşamada disiplin hukukunda önemli bir yere sahip bulunan soruşturmanın yürütülmesine ilişkin sürece sırasıyla değinmemiz gerekmektedir.

3.6.1.1. Suçun öğrenilmesi

Soruşturma suç olduğu düşünülen fiil veya davranışın öğrenilmesi ile başlamaktadır.

Disiplin suçu sayılacak fiil ve davranışlar;

- Disiplin amirinin tespitiyle,
- Suçtan etkilenen veya haber alan başka bir personelin şikayet veya ihbarı ile,
- Vatandaşların şikayet veya ihbar ile,
- Başka amirler tarafından yetkili amire bildirimle,
- Başka kurumlar tarafından yapılan bildirimle,
- İdarece gerçekleştirilen bir teftiş veya inceleme esnasındaki tespit ile,
- Basın ve yayın organlarında çıkan haber ile,
- Adli veya idari soruşturma sırasında veya sonrasında,

haber alınabilir veya tespit edilebilir¹⁶⁰.

3.6.1.2. Soruşturma kararının verilmesi

Disiplin soruşturması ceza hukukundaki ceza kovuşturması gibi yargısal bir nitelikte olmayıp, idari bir işlemdir¹⁶¹. Gerek diğer personelin şikayeti veya müfettişlerin tespiti ile olsun, gerekse dışarıdan gelen şikayet veya ihbarlarla olsun disiplin soruşturmasına başlanması için, soruşturmaya yetkili amirin izin vermesi gerekmektedir¹⁶². Disiplin cezası vermeye yetkili amirler öğrendiği bilgiye istinaden disiplin suçunu varlığı konusunda bir kanaati bulunmaması durumunda disiplin soruşturmasının yapılıp yapılmaması konusunda

¹⁵⁸ Danıştay 8. Dairesi, 16.12.1998 tarih ve E:1996/1380, K:1998/4372 sayılı kararı.

¹⁵⁹ Danıştay 12. Dairesi, 18.11.2005 tarih ve E:2002/2424, K:2005/4113 sayılı kararı.

¹⁶⁰ Aslan ve Emektar, 2015, 369; Durmuş, 2012, 130; Güvenç, 1995, 25-36; Pazarıcı, 1992, 35-40; Sökmen, 2009: 169.

¹⁶¹ Aslan ve Emektar, 2015, 369.

¹⁶² Dündar E. , 1986, 15-50.

karar vermekte serbesttirler. Burada takdir haklarını kullanabilirler¹⁶³. Bu serbesti amirin disiplini sağlama ve bozulduğu durumlarda gereken cezanın verilmesini sağlama konusundaki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Disiplin suçunun varlığının kuvvetli delillerle muhtemel olduğu durumlar için amirin soruşturma gerek bulunmadığı yönündeki kararı kendisini sorumluluk altına sokacaktır. Disiplin soruşturması emrini vermeye yetkili makam disiplin cezası vermeye yetkili sıralı disiplin amirleri ile en üst disiplin amiridir¹⁶⁴.

Anayasasının 6. maddesinde hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı hükmü bulunmaktadır. Anayasasının 38 maddesinde “İdare kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre disiplin cezası verme yetkisi anayasal bir yetkidir¹⁶⁵. 657 sayılı DMK’nin 126. maddesinde disiplin cezasını verme yetkisi disiplin amirlerine verilmiş bir yetkidir. Hukuk sistemimizde yetki ancak kanunun açıkça izin verdiği durumlarda ve sınırlarda devredilebilmektedir. Disiplin hukukunda disiplin soruşturmasına başlanması, soruşturma sonucunda bir suçun tespiti halinde bir ceza verilmesi yetkisi kanunda açıkça belirtilen disiplin amirlerine verilmiştir. Bu sebeple, disiplin hukukunda yetki devrinin yapılması mümkün bulunmamaktadır.

Memurların kamu hizmetini yerine getirebilmek için kanunda belirtilen görevleri yerine getirirken kendilerini güven içerisinde hissetmeleri gereği, kanun koyucu memurların adli soruşturmalarını özel hükümlere tabi kılmıştır. 2/12/1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda memurlar ve diğer kamu görevlileri görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri belirlenen mercilerin iznine bağlanmıştır. Kanununun 4. maddesinin 3. fıkrasında yapılan ihbar ve şikâyetlerin somut ve belirli bir olay için, kişi veya olay belirtilerek, iddiaların ciddî bulgu ve belgelere dayanarak, dilekçede dilekçe sahibinin doğru ad, soyad ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin yer alarak yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Maddenin devamında bu şartları taşımayan ihbar ve şikâyetlerin Cumhuriyet başsavcılığı ve izin vermeye yetkili merciler tarafından işleme konulmayacağı ve durumun, ihbar veya şikâyetle bulunana bildirileceği, ancak iddiaların, şüpheye yer vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgâh adresi olamadan da işleme

¹⁶³ Bucaktepe: 2015, 199-224.

¹⁶⁴ Sökmen, 2009, 170.

¹⁶⁵ Erdinç, B. (2012). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. Ankara Barosu Dergisi, 2, 239-276.

alınabilecekleri belirtilmiştir. Başsavcılar ve yetkili mercilerin ihbarcı veya şikâyetçinin kimlik bilgilerini gizli tutmak zorunda olduklarına hükmedilmiştir.

KİT'lerde istihdam edilen sözleşmeli personel memur statüsünde olmadığından dolayı, bunlar hakkında 4483 sayılı kanuna göre soruşturma açılması ve yargılanmaları için bir izne başvurulmasına gerek bulunmamaktadır. Memurların kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri gördükleri ve görevleri sebebiyle soruşturulmaları ve yargılanmaları kanunda belirlenen makamların iznine bağlanmışken, memurlar gibi kamu hizmeti gören sözleşmeli personelin hizmetinin asli ve sürekli olmadığı düşüncesiyle bunlar için böyle bir koruma mekanizması bulunmamaktadır. Literatürde sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olup olmadığına dair tartışmalar bulunsa da, bu personelin memurlar ve diğer kamu görevlileriyle aynı işleri yürüttükleri konusunda kanımızca şüphe bulunmamaktadır. Memurlar için öngörülen yargılamaya ilişkin bu koruma mekanizmasının sözleşmeli personel için de uygulanması hukuk devletinin gereği olarak vazgeçilemeyecek bir durum olduğu düşünülmektedir.

3.6.1.3. Soruşturmacı tayini ve soruşturma emri

Disiplin amirleri disiplin suçuna konu olacak fiil veya hali öğrenir öğrenmez soruşturmaya başlanmasını sağlamalıdır. Disiplin amiri öğrenmiş olduğu disiplin suçunu gerektiren fiil veya davranışların açığa kavuşturulması ve suçun gerçekten işlenip işlenmediğinin anlaşılabilmesi için bir soruşturmacı (muhakkik) tayin edecektir. Disiplin soruşturması fiili olarak soruşturmacının görevlendirilmesiyle, yani soruşturma emri verilmesi ile başlamaktadır. İdari yargı soruşturma emri verilmeden doğrudan disiplin cezası verilmesi usul sakatlığı saymaktadır¹⁶⁶.

Soruşturmacının belirlenmesi konusunda 657 sayılı DMK'de ve diğer düzenlemelerde herhangi bir kural bulunmamaktadır. Bu konuda amirin takdir hakkı bulunmaktadır¹⁶⁷. Uygulamada soruşturmacılar genellikle idarelerin teftiş birimlerinde çalışan müfettiş, denetçi, kontrolör, avukat, hukuk müşaviri gibi hukuki bilgisi bulunan ve sorugulama deneyimine sahip personel arasından görevlendirilme yapılarak seçilmektedir. İdari yargının da benimsediği şekilde; soruşturmacı olarak atanacak kişinin disiplin soruşturması yapılacak kişi ile aynı seviyede veya üst bir statüye sahip olması şartı bulunmaktadır¹⁶⁸. Soruşturulanın dengi veya üstü olamayan bir soruşturmacı tarafından yapılan soruşturmaya dayanılarak

¹⁶⁶ Atay, 2016, 177-182.

¹⁶⁷ Pınar ve Çalışkan, 2013, 472.

¹⁶⁸ Aslan ve Emektar, 2015, 371; Pınar ve Çalışkan, 2013, 472.

ceza verilemeyeceği yargı içtihatlarında kabul edilmiş bir durumdur¹⁶⁹. Ayrıca soruşturmacı soruşturulan konu, kişi ve mağdurlarla ilişkili olmayan birisi olması gerektiği idari yargının benimsediği ve bir çok kararında tekrar ettiği bir husustur:

“...soruşturma yapmakla görevlendirilenlerin ve cezayı verecek olan disiplin amirlerinin soruşturmaya konu olayla hiçbir ilgisi bulunmayan, hakkında soruşturma yapılan kamu görevlisinin suç konusu eyleminden zarar gören veya yarar sağlayan veya soruşturulanın veya olayın mağduru durumundaki kişilerden etkilenecek konumda bulunmayan tamamen tarafsız kişi veya kişilerden olmaları ve kıdem ve görev bakımından en az soruşturulan ile aynı seviyede veya üst düzeyde bulunmaları gerekmektedir”¹⁷⁰

Disiplin soruşturmasını yürütecek özellikte birinin bulunmaması veya bir soruşturmacı eliyle soruşturmanın yürütülmesinin mümkün olmaması gibi durumlarda disiplin amiri tarafından haklı sebepleri açıkça belirtilmek üzere soruşturma bizzat da yürütülebilir¹⁷¹. Danıştay 8. Dairesinin 10.02.1992 tarih ve E.1991/1310 K.1992/2015 sayılı kararında 657 sayılı DMK’de ve bu kanuna göre çıkarılan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 19. maddesinin a fıkrasında “...sorumluluk ve yetki verilen disiplin amirinin hem soruşturmacı, hem de ceza veren konumunda olmasını engelleyen bir kural bulunma[dığını]” belirterek disiplin amirinin soruşturmayı gerçekleştirmesinde hukuka aykırılık görmemiştir. Pınar ve Çalışkan, disiplin soruşturmasının amir tarafından değil de, görevlendirilecek başka bir soruşturmacı tarafından yapılmasının daha uygun olduğu görüşündedirler¹⁷². Çünkü disiplin cezaları birer idari işlem olsalar bile, Danıştay’ın da benimsemiş olduğu şekilde, ceza hukukundaki birçok ilkenin disiplin hukukunda da geçerliliğini kabul edilmektedir. Yazarlar bu durumu ceza hukukuna hâkim olan “çelişme ilkesine” aykırı bulmaktadırlar. Çelişme ilkesi, yürütülen muhakeme süresince yargılamanın bütün taraflarının birbirlerinin fikirlerini öğrenmesi, bunlara cevap verebilmesi ve hep birlikte düşünebilmelerini sağlamaya yarayan temel bir ilkedir¹⁷³. Soruşturmanın disiplin amiri tarafından yapılması durumunda; ayrıca bir disiplin soruşturması raporunun düzenlenmesine ihtiyaç duyulmaması gibi bir durumun ortaya çıkabilecek ve disiplin işleminin yargısal denetiminin sağlıklı bir şekilde yapılması tehlikeye düşebilecektir.

Disiplin amiri soruşturma emrini verirken soruşturma yapılacak fiili ve soruşturmanın kimin hakkında yapılacağını açıkça belirtmelidir. Ayrıca soruşturmanın sınırlarının da belirtmesi

¹⁶⁹ Danıştay 12.Dairesi, 29.4.2008 tarih ve E.2005/4949, K.2008/2571 sayılı kararı; Danıştay 12.Dairesi, 26.9.2013 tarih ve E.2010/5479, K.2008/6665 sayılı kararı.

¹⁷⁰ Danıştay 12. Dairesi, 22.10.2015 tarih ve E.2014/6689 K.2015/5538 sayılı kararı; Danıştay 12. Dairesi, 26.01.2016 tarih ve E.2012/5471 K.2016/217 sayılı kararı; Danıştay 12. Dairesi, 13.04.2016 tarih ve E.2012/13342 K.2016/2175 sayılı kararı.

¹⁷¹ Aslan ve Emektar, 2015, 371.

¹⁷² Pınar ve Çalışkan, 2013, 473.

¹⁷³ Kunter, N., & Feridun, Y. (2000). Ceza Muhakemesi Hukuku. İstanbul: Beta Kitapevi, 40-41.

gerekmektedir. Çünkü soruşturma sırasında soruşturulan fiilden tamamen farklı bir fiilin işlendiğini ortaya çıkması durumunda yeni durum için tekrar soruşturma onayı alınması gerekmektedir¹⁷⁴. Soruşturmacı suça konu olduğu düşünülen fiilin gerçekten işlenip işlenmediğini ya da soruşturulan kişi tarafından işlenip işlenmediğini tespit edebilmek ve buna göre bir rapor hazırlayabilmek için soruşturmanın sınırlarını bilmelidir. Yalnızca şüphe veya denetim gibi bir amaçla soruşturma emri verilememektedir. Ancak, kim tarafından işlendiği bilinmeyen suça konu olan bir fiil veya halin bulunması durumunda disiplin amiri disiplin soruşturması yapılması emrini verebilecektir. Böyle bir durumda suçun kim tarafından işlendiğini tespit edilmesi durumunda soruşturmacının soruşturmaya devam edebilmek için yeni bir yazılı soruşturma onayı alması gerekmektedir¹⁷⁵.

Soruşturmacı, disiplin amirinin disiplin cezası vermeye ilişkin yetkileri hariç olmak üzere bütün yetkilerine sahiptir ve soruşturma konusuyla sınırlı olmak üzere her çeşit belgeyi incelemeye, ilgili kurum ve kişilerden bilgi ve belge almaya, tanık dinlemeye, yerinde keşif yapmaya, soruşturulan memurun savunmasını almaya ve soruşturma raporu düzenlemeye yetkilidir¹⁷⁶. Ancak, soruşturmacı memur yargılanmasına dair kanuna göre sahip olduğu tanığı yemine zorlama gibi tüm hakları disiplin soruşturması için kullanamamaktadır¹⁷⁷.

3.6.1.4. Soruşturmanın yürütülmesi ve sonuçlandırılması

Disiplin cezası vermeye yetkili amirin soruşturma emri vermesi ile soruşturma için görevlendirilen soruşturmacı, gerekli tüm işlemleri yaparak suçun sübuta erip ermediğini ve suçun varlığı hakkında bir tespit ve düşüncesi bulunması halinde bu konudaki ceza kanaatini disiplin amirine bildirerek soruşturmayı gerçekleştirmektedir. Atay, soruşturmada kanunilik, objektiflik, kanun önünde eşitlik, dürüstlük ilkesi uyarınca olayda olanın tespit edilmesi gerektiğini belirtmiştir¹⁷⁸. Soruşturmanın gerçekleştirilmesi usulü için 657 sayılı DMK'de bir düzenleme bulunmamaktadır. İdareler soruşturmayı genel hükümlere ve teamüllere göre yapmaktadırlar¹⁷⁹. Ayrıca istisnalar hariç olmak üzere 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması,

¹⁷⁴ Aslan ve Emektar, 2015, 370; Atay, 2016, 167-182; Pınar ve Çalışkan, 2013, 474.

¹⁷⁵ Atay, 2016, 167-182; Pınar ve Çalışkan, 2013, 474.

¹⁷⁶ İnternet: Adalet Bakanlığı. (2019). Adalet Bakanlığı Disiplin Yönetmeliğinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Duyuru. <http://www.cigm.adalet.gov.tr/images/disiplin-2.pdf> adresinden 25.02.2019 tarihinde alındı.

¹⁷⁷ Güvenç, 1995, 25-36.

¹⁷⁸ Atay, 2016, 167-182.

¹⁷⁹ Sökmen, 2009, 169.

Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun soruşturma usul ve esaslarından yararlanılmak sürdürülebilmektedir¹⁸⁰. Bununla beraber soruşturmanın yapılması usulü ve gerekliliklerine idarenin düzenleyici işlemlerinde yer vermeye başladığı görülmektedir. Örneğin, 5.4.2017 tarih ve 30029 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Adalet Bakanlığı Disiplin Yönetmeliğinde disiplin soruşturması sırasında ve sonrasında yapılacak işlemler ile soruşturma raporlarının içermesi gereken hususlar konusunda bir düzenleme yapıldığı görülmektedir.

5271 sayılı CMK’nın 157. maddesine göre kanunların başkaca bir hüküm koyduğu durumlar dışında ve savunma hakkına zarar vermemek şartıyla soruşturma evresindeki usul işlemleri gizli olarak yürütülmektedir. Bu gizlilik soruşturma aşamasının başlangıcından sona ermesine kadar devam etmekte olduğundan, kovuşturma kararına kadar soruşturmanın tümünün gizli yapılması gerekmektedir¹⁸¹. Soruşturma evresinin gizliliğini ceza adaletinin doğruluk, dürüstlük, gerçeğe ulaşma ilkelerine ulaşmak için bir zorunluluktur¹⁸². En önemlisi suçsuzluk karinesinin sağlam tutulabilmesi için vazgeçilmez nitelikte olduğunu ifade etmiştir.

5271 sayılı CMK’nın 2. maddesinde;

- Şüpheli: “Soruşturma evresinde, suç şüphesi altında bulunan kişi...”
- Sanık ise, “Kovuşturmanın başlamasından itibaren hükmün kesinleşmesine kadar, suç şüphesi altında bulunan kişi...”

şeklinde tanımlanmıştır. Yani suç işlediği konusunda hakkında bir şüphe bulunan kişi yapılan soruşturma işlemi bitene kadar şüpheli sıfatına sahiptir. Soruşturma sonrasında suçu işlediği savıyla kovuşturulmasına karar verilen kişi sanık sıfatına haiz olacaktır. Hakkında disiplin soruşturması yürütülen personel şüpheli konumunda olacaktır. Soruşturma sonunda suçu işlemiş olduğuna dair bir kanaat ile soruşturma raporu disiplin amirine bildirilen personel, disiplin cezası verilmesi yönündeki karar alınıncaya kadar sanık durumunda olacaktır.

Soruşturmacı, suça ilişkin olayı incelemek, muhbir veya şikayetçinin ihbarını ve iddialarını incelemek, olaya ilişkin delilleri toplamak, gerekiyorsa bilirkişi incelemesi yaptırmak ve

¹⁸⁰ Aslan ve Emektar, 2015, 370.

¹⁸¹ Okuyucu Ergün, G. (2010). Soruşturmanın Gizliliği. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 59(2), 243-275.

¹⁸² Durmuş, 2012, 126.

suç isnat edilen kişinin ifadesini almak suretiyle soruşturmayı gerçekleştirecektir¹⁸³. Aslan ve Emektar, soruşturmanın adli yetkiler dışında kalan tüm yetkiler kullanılarak yürütüleceğini belirtmişlerdir¹⁸⁴. Adalet Bakanlığı Disiplin Yönetmeliğinde soruşturma sırasında tanıkların ve bilirkişilerin ifadelerinin yeminli olarak alınması gerektiği belirtilmiştir. Memurlar hakkında idarece yapılacak bu soruşturma ilk soruşturma niteliğinde olup, adli bir ceza soruşturmasını gerektiren durumlarda memur suçlu görülürse son soruşturma aşaması adli makamlarca yapılacaktır¹⁸⁵. 657 sayılı DMK'de disiplin cezaları için zamanaşımı süreleri bulunduğundan kural olarak soruşturmanın en kısa sürede tamamlanması gerekmektedir.

Soruşturma tamamlandıktan sonra, soruşturmacı yapılan inceleme ve işlemleri içeren şekilde bir sonuç raporu hazırlayacaktır. Literatürdeki bazı yazarlar¹⁸⁶ raporlarda yer alması gerekli bilgilere değinerek soruşturmacının suç için verilmesi gerekli olduğu kanaatine vardığı ceza önerisini içerecek şekilde hazırlanması gerektiğini belirtmişlerdir. Teamüllere yerleşen bu durum idarenin düzenleyici işlemleri ile hukuki kurallara bağlanılmaya başlanmıştır. Örneğin, Adalet Bakanlığı Disiplin Yönetmeliğinde raporun hangi bilgileri içereceği tek tek sayılmak suretiyle hüküm altına alınmıştır. Yönetmeliği 29. maddesinde raporun, soruşturma onayının tarih ve sayısı, soruşturmaya başlama tarihi, disiplin âmirinin isnat edilen fiil veya hâli öğrenme tarihi, muhbir veya müştekinin kimlik bilgileri, hakkında soruşturma yapılanın kimliği ve resmî sıfatı, iddia konusu olay, fiil veya hâlin gerçekleştiği tarih ve yer, soruşturma maddeleri, savunma, leh ve aleyhe olan deliller, delillerin tartışılması ve sonuç bölümlerinden oluşacağı belirtilmiştir.

Soruşturmaya ilişkin tüm bilgi ve belge asılları bir dizi pusulasına yazılarak rapora eklenecektir¹⁸⁷. Disiplin cezalarının uygulanması kanunda belirli zamanaşımı sürelerine bağlandığından dolayı raporun tamamlandıktan sonra zaman kaybetmeksizin soruşturma onayı verem makama sunulması gerekmektedir. Aslan ve Emektar, raporların ekinde soruşturma yapılan memura ait ödül ve başarı belgeleri, daha önce almış olduğu disiplin cezaları, memurun sendikalı olup olmadığına dair bilgi yazısı, sicil ve hizmetine ilişkin belgeler ile gelebileceği en son derece ve kademesine ilişkin bilgi ve belgeler dosyaya eklenmesi gerektiği belirtmiştir¹⁸⁸. 657 sayılı DMK'de geçmiş hizmetleri sırasındaki

¹⁸³ Dündar E., 1986, 15-50; Sökmen, 2009, 171.

¹⁸⁴ Aslan ve Emektar, 2015, 374.

¹⁸⁵ Kaçar, 1998, 84.

¹⁸⁶ Aslan ve Emektar, 2015; Atay, 2016; Pınar ve Çalışkan, 2013; Sökmen, 2009.

¹⁸⁷ Pınar ve Çalışkan, 2013, 486; Sökmen, 2009, 104.

¹⁸⁸ Aslan ve Emektar, 2015, 375.

çalışmaları olumlu olan ve ödül ve başarı belgesi alan memurlar için bir derece hafif ceza uygulanabileceği belirtildiğinden memurun disiplin yönünden önceki durumunu anlamak için bu belgelerin dosyaya eklenmesi faydalı olduğu yönündeki düşünceye katılmakla birlikte, memurun bir sendika üye olup olmamasının disiplin yönünden fikir verecek bir husus olmadığını düşünüyoruz. Çünkü memurların anayasal bir hak olarak kendilerine tanınan sendikaya üye olmaları durumu kişinin disipline aykırı hareketlerde bulunacak bir davranış özelliğine sahip olabileceğine, fiili işlemiş olabileceğine veya cezanın ağırlaştırılmasına ilişkin bir delil niteliği teşkil edeceğine ilişkin olarak değerlendirilemeyecektir. Aksi bir düşünce hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Soruşturmacı soruşturmayı gerekli usullere göre tamamlayıp raporunu tüm hususları içerecek şekilde soruşturma emrini veren makama verdikten sonra sorumluluğu bitecektir. Yerine getirdiği vazife sebebiyle hukuken sorumlulukları ortaya çıkmayacaktır. Ancak hazırladıkları raporlarda kasıtlı olarak yanlış belirttiği görüş ve tespitlerden dolayı sorumlulukları ortadan kalmayacaktır¹⁸⁹. Kanımızca memura soruşturma raporunda isnat edilen suçtan dolayı bir ceza verilememesi ve kendisine savunma hakkının tanınması soruşturmacıların sorumluluğunun bulunmadığının bir göstergesidir. Soruşturma raporunun iadesi durumunda soruşturmacı rapordaki eksiklikleri gidermekle yükümlü bulunmaktadır¹⁹⁰.

3.7. Savunmanın Alınması

Disiplin hukukunun kanunilik, savunma hakkı ve yargı yolu olarak üç temel ilkesinin bulunduğu¹⁹¹ daha önce değinmişti. Disiplin suç ve cezaları için kanunilik ilkesinin ne ifade ettiği ve uygulamadaki durumu önceki bölümlerde işlenmişti. Bu kısımda disiplin hukuku açısından önemli diğer bir konu olan savunma hakkına değinilecektir.

Suçsuzluk (masumiyet) karinesi uyarınca, bir kişinin suçlu olarak nitelendirilebilmesi ve hakkında bir yaptırımın uygulanabilmesi, kesin hükümlerle mahkûm olmasına bağlanmıştır¹⁹². Masumiyet karinesi savunma hakkıyla ilişkili bir ilkedir ve savunma hakkı tanınmadan kişilerin cezalandırılması bu ilkeyle bağdaşmamaktadır¹⁹³. Bu sebeple savunma hakkının

¹⁸⁹ Danıştay 1. Dairesi, 14.2.2007 tarih ve E.2006/1269 K.2007/141 sayılı kararı; Danıştay 8. Dairesi, 13.6.2012 tarih ve E.2010/4870 K.2012/5019 tarihli kararı.

¹⁹⁰ Atay, 2016, 167-182.

¹⁹¹ Aslan ve Emektar, 2015, 331.

¹⁹² Feyzioğlu, M. (1999). Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 48(1), 135-163.

¹⁹³ Yıldırım, A. (2017). Anayasa Mahkemesi Uygulamasında Masumiyet Karinesi. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi(9), 491-517.

hem ülkemizde hem de evrensel öğretilerde hukukun temel ilkelerinden sayıldığını söylenebilir. Anayasanın hak arama hürriyeti başlıklı 36. maddesinde herkesin meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu maddeye istinaden savunma hakkının anayasal bir güvenceye alındığını söylemek mümkündür. Kanun koyucu vatandaşlar için getirilmiş bu güvence ile yetinmeyip kamu hizmetini gören memurların görevlerini yerine getirirken haksız yere cezalandırılmalarını önlemek için disiplin cezaları verilebilmesini savunmanın alınmasına bağlamıştır. Anayasanın 129. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Memurlar için temel kanun olan 657 sayılı DMK'nin 130. maddesinde de aynı kural tekrar edilmiş ve devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği belirtilmiştir. Memura son savunması alınmadan ceza verilmesi durumlarında idari yargı işlemlerinde mevzuat hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle hukuka uyarlık görmemekte ve cezayı iptal etmektedir¹⁹⁴.

Çalışma düzenini bozmak suretiyle kamu hizmetinin aksamasına veya bozulmasına neden olan fiil veya hareketin bir yaptırım ile cezalandırılmasını ve böylelikle düzeni korumayı amaçlayan disiplin cezalarının amacına ulaşabilmesi için savunma hakkı en önemli hususlardan birisidir. Savunma, suçun oluşup oluşmadığı konusunda en önemli ispat aracıdır ve ceza verilip verilmemesi konusunda kararın oluşumunu değiştireceğinden memurlar için çok önemli bir teminattır¹⁹⁵. Sökmen, savunma istenmesinin, şüpheliye suç konusuyla ilgili olarak ne düşündüğünün, bu konuda yapacak herhangi bir açıklamasının olup olmadığının sorulması olduğunu belirtmiştir¹⁹⁶. Savunma hakkı tanınarak iddia karşısında kendilerini savunarak yanlış karar verilmesinin önüne geçileceğini belirtmiştir. Hakkında yürütülen disiplin soruşturması sonucunda soruşturmacının suçun işlendiği ve uygun olan cezanın verilmesi yönündeki kanaat raporuna istinaden bir cezanın uygulanabilmesi için mutlak suretle memurun savunmasının alınması gerekmektedir. Gerek Danıştay içtihatlarında, gerekse uygulamaya yerleşmiş bu kural için idari yargının vermiş olduğu zıt kararlar da mevcuttur. Danıştay 16. Dairesi 30.4.2015 tarihinde vermiş olduğu E.2015/4326, K. 2015/2271 sayılı kararında soruşturmacı tarafından isnat edilen tüm fiillere yer verilmek suretiyle alınan savunmanın bulunması durumunda ceza vermeye yetkili amir tarafından

¹⁹⁴ Danıştay 12.Dairesi, 21.6.2017 tarih ve E.2016/9237, K.2017/3386 sayılı kararı.

¹⁹⁵ Pınar ve Çalışkan, 2013, 486.

¹⁹⁶ Sökmen, 2009, 172.

savunma alınmasına gerek olmadığı yönünde karar vermiştir. İdari yargının vermiş olduğu böyle yanlış bir karar bulunsa da diğer kararlarının tümü savunmanın alınmış olması gerektiği yönündedir.

Disiplin hukukunda savunma, isnada ilişkin açıklama niteliğindedir. Bu açıklama, ancak memur hakkındaki isnat belli olduktan yani soruşturma tamamlandıktan sonra yapılabilecektir¹⁹⁷. Soruşturmacı tarafından yapılan soruşturma, ifade zaptı, vb. işlemler savunma sayılmamaktadır¹⁹⁸. Çünkü yapılan soruşturma esnasında olayı açığa çıkarma amacıyla soruşturmacının memuru sorguya çekmesi ile soruşturma sonrası hukuki dayanaklarıyla savunmanın alınması farklı özelliktedir¹⁹⁹. Ayrıca, soruşturma raporundaki soruşturmacının önerileri hazırlık işlemi niteliğinde olup hukuki bir netice doğurmamakta ve disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurulları bağlamamaktadır²⁰⁰. Disiplin cezasının amacı gerçekten suç kabul edilen fiil veya halin bir yaptırım ile önüne geçilmek istenmesidir. Bu amaca yönelik olarak disiplini sağlama görevi amirlere verildiğinden disiplin cezası verilmesi yetkisi de amirlere tanınmıştır. Sanığa cezayı verecek makam önünde savunma yapma fırsatı verilmesi olarak adlandırılan “yargılamanın doğrudanlığı ilkesi” gereği savunmanın ceza verecek makam önünde yapılması gerekmektedir²⁰¹. Bu sebeplerden ötürü savunma mutlaka disiplin cezası vermeye yetkili amir veya belirlenmiş olan durumlarda disiplin kurulları tarafından alınmalıdır.

Soruşturma raporunda suçun oluştuğu ve bir cezanın verilmesi gerektiği yönündeki soruşturmacı kanaatine istinaden disiplin amiri veya disiplin kurulları yedi günden az olmamak üzere bir süre tanıyarak memurun konu hakkında bir savunma yapmasını isteyecektir. Memura disiplin suçuna konu olan fiilin ne olduğu ve sınırları muğlak ifadelerden kaçınarak açık ve net bir şekilde bildirilmelidir. Pınar ve Çalışkan, suça ilişkin iddia belirtilirken olay hakkında yedi gün içerisinde bir savunmada bulunmadığı takdirde savunma hakkından vazgeçmiş sayılacağı belirtilmesi gerektiğini²⁰² ifade etmişlerdir. Disiplin amirlerinin veya kurullarının savunma isteği üzerine memur olay hakkında bir savunma yapabileceği gibi bu hakkını kullanmayabilir. Bu durumda memurun suçu kabul ettiği gibi bir anlam çıkarılmamalı ve alınacak kararı etkilememelidir. Çünkü disiplin amirleri ve disiplin kurulları olayı tüm yönleriyle inceleyerek disiplin cezasını gerektiren bir

¹⁹⁷ Sökmen, 2009, 173.

¹⁹⁸ Dündar E. , 1986, 15-50; Pınar ve Çalışkan, 2013, 171

¹⁹⁹ Dinçer, 1976, 71-94.

²⁰⁰ Atay, 2016, 167-182.

²⁰¹ Kaya C. , 2005, 61-87.

²⁰² Pınar ve Çalışkan, 2013, 486.

durumun gerçekten olup olmadığını belirlemek ve hukuka uygun bir karar almak zorundadırlar.

657 sayılı DMK'nin 129. maddesinde hakkında devlet memurluğundan çıkarılma cezası istenen memurun soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahip olduğu hükmü bulunmaktadır. Kanun koyucu memuriyetten çıkarılma cezasının önemli olduğunu ve memurun meslek hayatının sonlanması gibi bir durum söz konusu olduğundan memura bu hakkı tanımıştır. Esasen Anayasanın 36. maddesinde benimsenmiş olan hak arama hürriyeti ile adil yargılama ilkesi gereği diğer disiplin cezalarının verilmesi istenilen memurların da bu haklardan yararlanmasının daha doğru olacaktır. Ancak, bu düzenlemeler hâlihazırda yalnızca memuriyetten çıkarma cezası istenilen memurlar için uygulanmaktadır.

3.8. Disiplin Cezası Kararı ve Uygulaması

Memurun alınan ifadesi sonucunda kanunda belirlenen disiplin suçunu işlediğine karar verilmesi durumunda karşılık olarak yine kanunda belirlenen disiplin cezalarından birisi uygulanacaktır. Suçun oluşmadığı veya o kişi tarafından işlenmediğinin anlaşılması durumunda disiplin amirinin yetkisinde bulunan cezalar için herhangi bir ceza uygulanmayacak ve soruşturma dosyası kapatılacaktır. Soruşturma dosyasına göre ceza yetkisi disiplin kurullarında olan suçlar için suçun oluşmadığı yönünde bir düşünce veya kasıtlı disiplin kurullarına sevk edilmeyen durumlar için disiplin amirinin idareye karşı sorumluluğu bulunacaktır.

657 sayılı DMK'nin 128. maddesine istinaden uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içerisinde verilecektir. Soruşturma sonucunda kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren durumlarda ise bu konuda kararını bildirmesi için 15 gün içerisinde yetkili disiplin kuruluna verilecektir. Disiplin kurulu dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içerisinde soruşturma dosyasına göre kararını verecektir. Buna göre kademe ilerlemesinin durdurulması cezasında karar süresi 45 gündür. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası bu konuda memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun verdiği karara istinaden atamaya yetkili amirler, il disiplin kurulları kararlarında ise Valiler tarafından verilecektir. Memurluktan çıkarma cezasını gerektiren durumlarda ise, disiplin amiri tarafından yaptırılan soruşturmaya ilişkin dosya memurun bağlı bulunduğu kurumun Yüksek Disiplin Kuruluna verilecektir. Yüksek Disiplin Kurulu dosyayı aldığı tarihten itibaren azami altı ay içerisinde incelemesini gerçekleştirerek bir karar verecektir. Disiplin kurullarının ayrı bir ceza

verememekte, önerilen cezayı kabul veya reddetmektedirler. Cezanın reddedilmesi halinde amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler. Ceza verme yetkisi kanunla yalnızca belirlene yetkili amir ve kurullara verildiğinden yetkinin devredilmesi mümkün olmamaktadır. Ceza verme yetkisi başka amir veya kurullar tarafından kullanılamayacaktır²⁰³. Özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklı bulunmaktadır.

Disiplin cezaları 657 sayılı DMK'nin 132. maddesine göre verildiği tarihten itibaren bir hüküm ifade etmekte ve derhal uygulanmaktadır. Aylıktan kesme cezası, cezanın verildiği tarihi takip eden aybaşında uygulanmaktadır. Verilen disiplin cezaları üst disiplin amirine bildirilmektedir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasının verilmesi durumunda ayrıca Devlet Personel Başkanlığına bildirimde bulunmaktadır. Kesinleşmiş bir disiplin cezası sonradan değiştirilerek başka bir ceza verilmesi mümkün olmamaktadır²⁰⁴.

Cezaların tebliğine ilişkin süreler Disiplin Amirleri ve Disiplin Kurulları Yönetmeliğinin 15. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre, disiplin amirlerince verilen disiplin cezaları bu amirler tarafından, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası atamaya yetkili amirler tarafından, memuriyetten çıkarma cezasına ilişkin kararı Yüksek Disiplin Kurulu Başkanı tarafından en geç kararların verildiği tarihi izleyen 15 gün içinde ilgililere tebliğ olunacaktır. Memur tarafından yargıya başvurulmuş olması, bu hükme göre uygulamayı geri bıraktırmamaktadır²⁰⁵.

Disiplin cezasının verilmesinden önce disiplin amiri veya kurullarının değişmiş olması veya memurun görev yerinin değişmiş olması durumunda mevzuatta aksine bir hüküm yoksa disiplin cezasının verildiği tarihteki disiplin amiri veya disiplin kurulu disiplin cezası vermeye yetkili disiplin amiri veya disiplin kurulu olarak kabul edilecektir²⁰⁶.

3.9. Disiplin Suçlarında Tekerrür

Disiplin suç ve cezalarının düzenlendiği 657 sayılı DMK'nin 125. maddesinde disiplin cezası gerektiren fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içerisinde tekrarı durumunda bir derece ağır cezanın uygulanacağı belirtilmiştir. Tekerrür nedeniyle personele disiplin cezası ağırlaştırılarak verilirken ancak bir derece ağır olan ceza

²⁰³ Danıştay 8.Dairesi, 23.2.2007 tarih ve E.2007/3155, K.2007/5674 sayılı kararı.

²⁰⁴ Danıştay 12.Dairesi, 26.3.2007 tarih ve E.2006/3521, K.2007/1413 sayılı kararı; Danıştay 12.Dairesi, 16.6.2008 tarih ve E.2008/1919, K.2008/3714 sayılı kararı.

²⁰⁵ Pınar ve Çalışkan, 2013, 195.

²⁰⁶ Danıştay 12. Dairesi, 26.11.2013 tarih ve E.2012/8023, K.2013/8802 sayılı kararı.

verilebilecektir. Daha ağır cezanın verilmesinin hukuka aykırı olacaktır²⁰⁷. Disiplin cezaları için kabul edilen tekerrür hali özel ve genel tekerrür²⁰⁸ olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı fiil veya halin tekrarlanması olan özel tekerrürün yanı sıra, aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller için verilen cezaların üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilmesi şeklinde uygulanan genel tekerrür durumu söz konusudur. Özel tekerrürde kanunda belirlenen aynı cezayı gerektiren aynı suçun ikinci kez işlenmesi gerekmektedir. Bu durumda aynı cezayı gerektiren farklı suçların işlenmesi durumunda tekerrür uygulaması yapılamayacaktır. Ancak, kanunda belirlenen aynı cezayı gerektiren farklı suçun üçüncü kez işlenmesi durumunda tekerrür uygulaması yapılacaktır. Ayrı fiil ve haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasından bahsedebilmek için ilk iki fiilin de aynı cezayı gerektiren fiiller olması gerekmektedir²⁰⁹. Kanun koyucu farklı cezaları gerektiren suçlar için tekerrür uygulamasını benimsememiştir. Bununla beraber tekerrür sebebiyle memura daha ağır bir ceza verilmesi için önceki cezanın kesinleşmiş olması gerekmektedir²¹⁰.

Bir cezanın verilmesi yönünde kesinleşmiş bir kararın bulunmadığı fiil ve hallerin dayanak gösterilerek tekerrür uygulaması yapılamayacaktır. Yasa metninde tekerrür için cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içerisinde tekrarının şart olduğu belirtildiğinden bu süreler geçtikten sonra ceza gerektiren fiil veya halin tekrarda tekerrüden söz edilemeyecektir. Kanunda cezaların tekerrürü yerine disiplin cezalarının verilmesine sebep olmuş bir "fiil veya halin" tekerrürü halinden bahsedilmiş olduğundan affa uğramış disiplin cezaları tekerrür için dayanak olabilmektedir²¹¹. Disiplin cezaları tekerrür uygulaması ceza gerektiren fiil ve halin tekrarı durumunda bir kez ağırlaştırılması şeklinde olacaktır. Aynı cezayı gerektiren aynı fiil veya halin defalarca tekrarı durumunda dahi suçun gerektirdiği cezanın ancak bir üst cezası verilebilecektir. Bu durum aynı cezayı gerektiren fakat farklı fiil ve halin tekerürü durumlarından da geçerli olacaktır. Tekerrür sebebiyle ağırlaştırılmış bir ceza dayanak gösterilerek tekrar bir üst cezanın uygulanması gibi bir durum tekerrür uygulaması için geçerli bulunmamaktadır. Kadro derecesinin son kademesine gelmiş memur için kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil için aylıktan kesme, ikincisinde ise memuriyetten çıkarma cezası uygulanacaktır²¹².

²⁰⁷ Danıştay 12.Dairesi, 23.2.2007 tarih ve E.2005/4259, K.2007/6576 sayılı kararı.

²⁰⁸ Aslan ve Emektar, 2015, 341.

²⁰⁹ Danıştay 12. Dairesi, 30.01.2009 tarih ve E.2006/5335, K.2009/290 sayılı kararı.

²¹⁰ Pınar ve Çalışkan, 2013, 96.

²¹¹ Danıştay 12.Dairesi, 8.11.2007 tarih ve E.2000/3109, K.2000/3834 sayılı kararı.

²¹² Pınar ve Çalışkan, 2013, 98.

3.10. Disiplin Cezalarının Hafifletilmesi

657 sayılı DMK'nin 125. maddesinde geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve ödül veya başarı belgesi alan memurlar için disiplin cezalarından verilecek olan cezadan bir derece hafif olanının verebileceği belirtilmiştir. Madde hükmünde kesin bir ifade bulunmadığından bu uygulama ceza vermeye yetkili amir ve kurullar için takdiri bir durumdur. Bu takdir hakkı kesin ve somut durumları ortaya koymadan kullanılabilir bir hak olmayıp, dikkatli olarak kullanılması gerekmektedir²¹³. Bir derece hafif cezanın verilmesi için memurun davranışları olumlu olan ve ödül veya başarı belgesinin mevcut olup olmadığına bakmak gerekmektedir²¹⁴. İyi hal nedeniyle bir derece hafif olan cezanın uygulanması gerektiği görüşüyle, yüksek disiplin kuruluna sevk edilen ve yüksek disiplin kurulunca alt ceza verilmesi yerine fiilin karşılığı olan devlet memurluğundan çıkarılma cezasını vermesi hukuka aykırı bulunmamıştır²¹⁵.

3.11. Disiplin Cezalarının Özlük Dosyasından Silinmesi

Disiplin cezaları verildikten sonra memurun özlük dosyasına işlenmektedir. Ancak kanun koyucu cezaların verilme amaçlarından birisi olan memurun hal ve gidişini düzeltebilmesi amacının bir gereği olarak, disiplin cezalarının belirli süreler sonunda bu cezaların özlük dosyasından silinmesine imkân vermiştir. Bu işlem ceza uygulanan personelin görevine karşı olan sorumluluğunu gereği gibi yerine getirmesi sebebiyle memura gösterilen bir kolaylıktır. 657 sayılı DMK'nin 133. maddesine göre uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının uygulanmasından 10 yıl sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebilmektedir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası bu kuraldan istisna tutulmuştur. Disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesi kendiliğinden olmamakta, memurun bu yönde bir talebinin bulunması gerekmektedir. Cezaların özlük dosyasında silinebilmesi için memurun bu süreler içerisindeki davranışlarının cezanın kaldırılmasını haklı kılacak nitelikte olmalıdır. Bu niteliğin en somut hali memurun bu süreler içinde başka bir disiplin suçu işlememiş olmasıdır. Uygun görülen talepler sonrası cezaların silinmesine karar verildiği takdirde silme kararı memurun özlük dosyasına işlenmektedir. Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası disiplin kurullarınca verildiğinden özlük dosyasından çıkarılması talebi de disiplin kurulunun görüşü alındıktan sonra uygulanabilmektedir.

²¹³ Pınar ve Çalışkan, 2013, 119.

²¹⁴ Sökmen, 2009, 163.

²¹⁵ Danıştay 12. Dairesi, 03.04.2012 tarih ve E:2011/10393, K:2012/1909 sayılı kararı.

Disiplin cezasının özlük dosyasında silinmesi talebi atamaya yetkili amire yapıldığından dolayı, disiplin kurullarının vermiş olduğu görüşler atamaya yetkili amiri bağlamamaktadır²¹⁶. Disiplin kurulunun olumlu görüşüne rağmen amir cezanın silinmesi yönünde bir karar vermez ise, memur konuyu ret kararının tebliğ tarihinden itibaren süresi içerisinde idari yargıya taşıyabilmektedir²¹⁷.

3.12. Disiplin Cezası Nedeniyle Üst Kadrolara Atanamama

657 sayılı DMK'nin 132. maddesinin 4. fıkrasına göre; aylıktan kesme cezası verilenler 5 yıl, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilenler 10 yıl boyunca daire başkanı kadrolarına, daire başkanı kadrosunun dengi ve daha üstü kadrolara, bölge ve il teşkilatlarının en üst yönetici kadrolarına, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkanlık ve üyeliklerine, vali ve büyükelçi kadrolarına atanamamaktadırlar. Bu maddenin 13.2.2011 tarih ve 6111 sayılı Kanununun 112. maddesi ile değiştirilmeden önceki halinin yürürlükte olduğu dönemde bu cezalardan birisi ile cezalandırılan görevliler kanunda belirtilen üst görevlere tüm meslek hayatları boyunca atanamamaktaydılar. Bu kural personelin üst yönetim kadrolarına atanabilmelerini önlemek ya da görevden alınmaları amacıyla kullanıldığından kanun koyucu tarafından değiştirilmiştir. Bu görevlerden birini yürütmekte olanlar bu cezalardan biri ile cezalandırıldıklarında göreve atanma koşullarını kaybettiklerinden dolayı idarece görevden alınmaktadırlar.

657 sayılı DMK'nin 133. maddesine göre aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının uygulanmasından 10 yıl sonra atamaya yetkili amire başvurarak cezaların özlük dosyasından silinmesi istenebilmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere aylıktan kesme cezası verilenler 5 yılın sonunda üst kadrolara atanabileceklerdir. 10 yıllık atanamama süresinin sonunda bu görevlere atanabilme hakkı kazanan memurun almış olduğu disiplin cezası 5 yıl daha özlük dosyasında kalacak, ancak 10 yıl tamamlandıktan sonra özlük dosyasından silinmesi talebinde bulunabilecektir. Pınar ve Çalışkan, bu durumun bir çelişki olduğunu ifade ederek 133. madde hükmündeki 10 yılın beş yıla indirilmesi gerektiğini belirtmiştir²¹⁸.

3.13. Bir Eylemden Dolayı İki Ceza Verilememesi Kuralı

Ceza hukukunun suç ve ceza kavramlarına benzer özellikler taşıyan disiplin suç ve cezalarında bir eylem ile birden fazla suçun işlenmesi durumunda verilecek disiplin

²¹⁶ Aslan ve Emektar, 2015, 347.

²¹⁷ Pınar ve Çalışkan, 2013, 214.

²¹⁸ Pınar ve Çalışkan, 2013, 199.

cezasının nasıl olması gerektiği de doktrinde ve uygulamada karşımıza çıkan bir durumdur. 5237 sayılı TCK'nın 44. maddesinde "İşlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet veren kişi, bunlardan en ağır cezayı gerektiren suçtan dolayı cezalandırılır" denilmektedir. Mevzuatta suç olarak hükme bağlanan birden çok durumun ihlal edilmesi şeklinde ortaya çıkan bu durumuna fikri içtima denilmektedir²¹⁹. Bu kural doğrultusunda ihlallerin en ağırının gerektirdiği ceza verilmektedir²²⁰. Disiplin hukukunda da memur işlediği bir fiil ile birden fazla farklı suçun oluşmasına sebebiyet verirse, bu suçlar için öngörülen cezalardan en ağır olanı uygulanmaktadır²²¹. Bu kuralı idari yargı, "Hukuk devleti ilkesi ve ceza hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan "aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz (ne bis in idem)" ilkesi gereğince, kişi aynı eylem nedeniyle birden fazla yargılanamaz ve cezalandırılmaz"²²² şeklinde ifade etmektedir. Memura iki ayrı disiplin cezasının verilmesi mümkün bulunmaktadır.

3.14. Genel Affın Disiplin Cezalarına Etkisi

Af kanunları ile işlenmiş olan suçlar nedeniyle verilmiş olan mahkumiyetler affedilmektedir. Bu kanunlar ile suçların işlenmemiş olduğuna hükmedilmemekte, yalnızca verilen cezaların infazları affedilmektedir. Bu gibi durumlarda ceza mahkumiyeti sebebiyle ayrıca memurlar hakkında bir disiplin cezasına hükmedilmişse, yani disiplin cezası verilemsine sebep bir mahkumiyetin bulunması ise, af ile mahkumiyet kaldırıldığı için disiplin cezalarının da ortadan kaldırılması gerekmektedir²²³. Disiplin cezaları affa konu olan mahkumiyet sebebiyle değil de, ceza verilmesini gerektiren bir fiil sebebiyle verilmişse bu durumda disiplin cezası affedilmemektedir. Disiplin cezalarının affedilebilmesi için af kanunlarında disiplin cezalarının da affedildiğine dair açık bir hüküm bulunması gerekmektedir.

3.15. Kamu Görevinden Ayrılanlar İçin Disiplin Cezalarının Uygulanması

Kamu görevini yürütürken disiplin cezasına konu olan bir fiili işleyen kamu görevlisinin disiplin soruşturması yapılamadan ya da tamamlanmadan emeliklik veya istifası sebebiyle hakkında disiplin işleminin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda mevzuatta bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, idari yargının da görüşü, disiplin soruşturmasının tamamlanması²²⁴ ve cezayı gerektiren durumlarda disiplin cezasının verilmesinin mümkün

²¹⁹ Karahanoğulları, 1999, 55-77.

²²⁰ Alacakaptan, 1975, 61.

²²¹ Aslan ve Emektar, 2015, 336.

²²² Danıştay 15. Dairesi, 28.2.21018 tarih ve E.2014/9556, K.2018/2153 sayılı kararı.

²²³ Pınar ve Çalışkan, 2013, 52; Sökmen, 2009, 152.

²²⁴ Danıştay 3.Dairesi, 27.01.1977 tarih ve E.1977/47, K.1977/42 sayılı kararı.

olduđu²²⁵ yönündedir. Emeklilik veya istifa gibi bir sebeple kamu görevinden ayrılan kişinin 657 sayılı DMK'nin 92. ve 93. maddelerine göre tekrar memuriyete dönmeleri mümkündür. Bu sebeple verilecek cezanın uygulanmasına imkan bulunmasa dahi gerekli cezanın verilmesi ve buna ilişkin bilgilerin özlük dosyasında saklanması gerekmektedir. Haklarında ayrıca ceza yargılaması bulunan görevlinin bu yargılama sonuçlanmadan emeklilik veya istifası hallerinde de, disiplin cezasına konu bir eylemin varlığı durumunda ceza verme zamanaşımını süreleri göz önünde bulundurularak gerekli disiplin soruşturmasının tamamlanması soruşturmaya ve soruşturmanın sonucuna ilişkin bilgi ve belgelerin ilgililerin dosyalarına kaldırılması gerekmektedir²²⁶.

²²⁵ Danıştay 12. Dairesi, 18.09.2013 tarih ve E.2009/7516, K.2013/6366 sayılı kararı.

²²⁶ İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. (2000).

http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/disiplin/11.pdf adresinden 20.12.2018 tarihinde alındı.



4. SÖZLEŞMELİ PERSONELİNİN DİSİPLİN HUKUKU VE TCDD UYGULAMASI

4.1. Sözleşmeli Personel Rejimi

Daha önce de belirtildiği üzere, 8/6/1984 tarih ve 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”ye tabi KİT’lerin personelinin hizmete alınmaları, görev ve yetkileri, nitelikleri, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleri ile diğer özlük hakları 22/1/1990 tarih ve 399 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile düzenlenmiştir. Bu KHK’ye göre KİT’lerde 1 sayılı cetvele tabi personel (memurlar), 2 sayılı cetvele tabi sözleşmeli personel ve işçiler istihdam edilebilmektedirler. 657 sayılı DMK’ye tabi olarak istihdam edilecek personelin kadro, unvan derece ve sayıları KHK’nin 1 sayılı cetvelinde gösterilmektedir. Sözleşmeli personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Cumhurbaşkanı Kararı ile tespit edilmektedir. Sözleşmeli personel yönetim kurulu kararı ile veya yapılacak sınırlı yetkiye istinaden yetki devri yapılan makamın kararıyla işe alınmaktadırlar. Bu personel ile takvim yılı itibariyle yıllık olarak düzenlenen tip sözleşme imzalanmaktadır.

Bu kararname ile KİT’lerde idarenin diğer kurumlarından farklı olarak istihdam rejiminin barındırdığı özellikler ve KİT’lerin varlık amaçları doğrultusunda personele ilişkin temel ilkeler belirlenmiştir. KİT’lerde işin gerektirdiği niteliklere sahip elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Ayrıca, bu personelin verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı şekilde maliyet bilinciyle çalıştırılmaları, göreve devamlarını sağlayacak bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesinin benimsendiği görülmektedir. Bununla beraber, yaratıcılık, girişimcilik, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki temel ilke olarak benimsenmektedir. İşletmecilik esaslarına göre faaliyette bulunmak ya da farklı bir ifadeyle özel sektörün ekonomik alanda sunmuş olduğu hizmetle rekabet edebilecek bir yapıyı sağlamak için personele ilişkin düzenlemelerin memurluk ilkelerinden farklılaştırıldığı anlaşılmaktadır. Personele ilişkin benimsenen ve özel işletmeciliğin yöntemleri olarak kabul edilebilecek bu ilkelere karşın, devletin sermayedarlığı göz önünde bulundurularak genel idare esaslarına göre yönetim şekli tümüyle dışlanmamıştır.

KİT’lerin faaliyetlerini sürdürürken kamu tarafından sağlanan sermayesinin karlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun bir şekilde kullanılması amacıyla karar alma, alınan kararları uygulatma ve uygulamayı denetleme görevlerinin asli ve sürekli olmaları nedeniyle genel

idare esaslarına göre yürütülecekleri belirtilmiştir. Görevlerin memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yürütüleceği kuralı düşünüldüğünde, asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle yürütülmesi Anayasal bir zorunluluk olarak mevcut iken, işin niteliklerine sahip kişilerin memurluk statüsü dışında farklı mali haklarla sözleşmeli personel şeklinde istihdam edilmelerinin amaçlandığı anlaşılmaktadır. Esasen bu durum, KHK’de sözleşmeli personelin tanımında da açıkça görülmektedir. Sözleşmeli personelin genel idare esaslarını yürütmediklerinden dolayı memur olmayan ancak işçi de olmayan bir personel türü olduğu belirtilmektedir. Literatürde sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olduğu yönünde tartışmalar halen bulunmakla birlikte, bu kişilerin kısmi zamanlı istihdam edilmelerinin de mümkün olduğu belirtildiğinden yasa koyucunun bu personel şeklini yeni bir tür olarak uygulamaya çalıştığından hiç şüphe bulunmamaktadır.

KİT’lerde görev alan 1 sayılı cetvele tabi personel 657 sayılı DMK hükümlerine göre aylık ve özlük hakları bakımından memurların sahip olduğu haklara sahip bulunmaktadır. Ancak, sözleşmeli personel akdedilen sözleşmeye istinaden temel ücret, başarı ücreti ve kıdem ücretinden oluşan bir sözleşme ücretine sahiptir. Ücreti oluşturan bu üç temel unsurun yanında gerekli şartları taşıması koşuluyla fazla mesai ve yabancı dil tazminatı ile vekalet görevi yürütenler için vekâlet ücreti dışında ücrete ilişkin bir ödeme yapılmamaktadır. Kamu personeline yapılan kanuni ödemeler sözleşmeli personele de yapılmaktadır.

Kamu hizmetinin gören memurlar yürüttükleri hizmet ve sahip oldukları statünün bir gereği olarak diğer vatandaşlardan farklı hukuksal durum ve kısıtlamalara tabi bulunmaktadır. Sözleşmeli personel için böyle bir statü benimsenmemiş olsa da, mali hakların dışında genel olarak memurluk statüsüne uygulanan hukuksal durum ve kısıtlamalara tabi olmaktadır. Hükümetlerin KHK’ler ile uygulamaya koymaya çalıştığı sözleşmeli personel sistemine karşı yargının vermiş olduğu kararlar dolayısıyla birçok konuda memura yaklaştırılan ancak, halen bir tarafı aksayan bir istihdam şekli varlığını sürdürmektedir. Bu noktada, çalışmamızın inceleme konusu olan sözleşmeli personelin rejimine ve disipline ilişkin konulara sırasıyla değinilecektir.

4.2. Sözleşmeli Personelde Aranılacak Şartlar

Memurlar gibi asli ve sürekli görevleri yürütmek şeklinde bir sorumlulukları bulunmayan sözleşmeli personelin, işe alınma şartları için 399 sayılı KHK’nin 7. maddesinde bazı gereklilikler bulunmaktadır. Buna göre, sözleşmeli personel olarak göreve alınacakların;

a) Kamu haklarından mahrum bulunmamaları,

- b) 18 yaşını tamamlamış olmaları,
- c) Taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamaları,
- d) Görevlerini yapmalarına engel olabilecek akıl hastalığı veya bedensel engel ile engelli olmamaları,
- e) En az ortaokul mezunu olmaları,
- f) Güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırmalarının yapılmış olması,

gerekmektedir. Ortaokul mezunları arasından personel temininin mümkün olamaması durumunda ilkokul mezunlarının da istihdam edilebilecektir. Sözleşmeli personel için öngörülen bu gereklilikler 657 sayılı DMK'nin 48. maddesinde belirtilen memurluğa alınacaklarda aranan şartlar ile uyumludur. Hizmete giriş için gerekli bulunan bu temel şartlar incelendiğinde memurluk şartlarından bir farkının olmadığı görülmektedir. Sözleşmeli statüde çalıştırılacak personelin sahip olması gerekli diğer özel şartlar teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurullarınca çıkarılacak yönetmelikle tespit olunmaktadır.

4.3. Sözleşmeli Personelin Yükümlülük ve Sorumlulukları

Sözleşmeli personelin yükümlülük ve sorumlulukları 399 sayılı KHK'nin üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Tarafsızlık yükümlülüğü için yalnızca sözleşmeli personel zikredilerek bir düzenleme yapılmış, diğer yükümlülük ve sorumluluklar için diğer personeli de kapsar şekilde hüküm konulmuştur. Sözleşmeli personelin tarafsızlık yükümlülüğü gereği, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamayacakları belirtilmiş olup, görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamayacakları, hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda bulunamayacakları ve bu çeşit eylemlere katılmayacakları belirtilmiştir. Tarafsızlık konusunda yapılan düzenleme memurlar için 657 sayılı DMK'nin 7. maddesindeki düzenlemenin sözleşmeli personel için zikredilmiş hali olduğundan, memur sayılan personele maddede yer verilmemiştir. Sözleşmeli personel ile diğer KİT çalışanlarının yükümlülük ve sorumluluklarının belirtildiği 11. maddedeki düzenlemelere göre;

1. Tüm personel, sermayeyi ve sağlanan diğer kaynakları verimlilik ve karlılık esaslarına göre kullanmak ve değerlendirmek hususunda gereken gayret ve basireti göstermekle sorumlu ve yükümlü tutulmuş, görevleri ile ilgili olarak verdikleri zarardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabi oldukları belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre personelin görevi nedeniyle vereceği zararlar teşebbüs tarafından personele rücu edilebilecektir.
2. Personel, teşebbüsün para ve para hükmündeki evrak ve senetlerine ve diğer mevcutlarına karşı işlenen suçlar ile bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde işlenen suçlar ile ifa ettikleri görevlerinden doğan suçlardan dolayı memur sayılarak haklarında Türk Ceza Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu suçlar için sözleşmeli personel memur gibi yargılanacaktır.
3. Görevlerini yaptıkları sırada öğrendikleri gizli bilgileri, görevden ayrılmış olsalar bile, yetkili amirin izni olmadan açıklayacakları, aksi halde haklarında Türk Ceza Kanununun hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.
4. Teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarının ilgili bakanın iznine bağlı olduğu belirtilmiş ve bu konuda Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanacağı ifade edilmiştir.

KİT'lerde görev alan personel için getirilen bu düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda sözleşmeli personelin görevindeki kusur nedeniyle vermiş olduğu zararlardan sorumlu tutulduğu, mali konularda işleyeceği suçlar için memur sayılarak cezalandırılacağı ve memurlar gibi izinsiz bilgi paylaşamayacakları anlaşılmaktadır. Bu konularda memurlarla aynı yükümlülüklere sahip olan sözleşmeli personel, görev suçları nedeniyle yargılanmaları yetkili amirin iznine bağlanmış olan memurların sahip olduğu güvenceye sahip bulunmamaktadırlar. Sorumluluk açısından aynı durumda olanların, güvence açısından ayrı tutulmaları adaletsiz bir sonucu ortaya çıkarmaktadır.

4.4. Sözleşmeli Personelin Genel Hakları

Sözleşmeli personel diğer memurların sahip olduğu sosyal güvenlik haklarına sahip bulunmakta, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ve sonrasında çıkarılmış olan 31.05.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabi olmaktadır. Sözleşmeli personelin imzaladıkları sözleşmeler birer idari hizmet sözleşmesi olduğundan statüleri işçilerden farklı tutulmuş ve memurlarla aynı sosyal güvenlik hakları verilmiştir. Memurlar gördükleri kamu hizmeti ve sahip oldukları statü nedeniyle maaş

adıyla bir gelire sahipken, sözleşmeli personel işçiler gibi ücret adı altında bir gelire sahiptir. Bu personel KHK’de belirtilen koşullarda ve sözleşmelerinde belirtilen şartlarla görevlerinden çekilme hakkına sahip bulunmaktadır. Ayrıca, Anayasa ve kanunlarda belirlenen hükümler doğrultusunda sendika kurma ve üye olma haklarına sahiptirler.

4.5. Sözleşmeli Personelin Uymak Zorunda Olduğu Yasaklar

Sözleşmeli personelin uymak zorunda olduğu yasaklar 399 sayılı KHK’nin beşinci bölümünde düzenlenmiştir. Sözleşmeli personelin uymak zorunda olduğu yasaklar, grev yasağı, başka iş ve hizmet yasağı, hediye ve menfaat sağlama yasağı, basına bilgi veya demeç verme yasağı, siyasi faaliyet yasağı ile toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağıdır.

Grev Yasağı

KHK’nin 14. maddesine göre, sözleşmeli personelin grev kararı vermesi, bu yolda propaganda yapması, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılması, grevi desteklemesi yahut teşvik etmesi yasaklanmıştır.

Başka İş ve Hizmet Yasağı

KHK’nin 15. maddesine göre, sözleşmeli personel diğer personelle birlikte izin verilen durumlar haricinde başka işle meşgul olamamaktadırlar. Anonim şirket ortaklığı dışında çalıştıkları kuruluşların faaliyet alanına giren mal ve hizmet üretimi ve ticaretini yapan şirketlere ortak olamamaktadırlar. Bununla birlikte, personelin eşi ve reşit olamayan çocukları da ortaklık yasağına tabi tutulmuşlardır. Ayrıca, teşebbüsün yönetim kurulunun muvafakati durumunda teşebbüs veya bağlı ortaklıkların iştiraklerinin buldukları yerde olmak kaydıyla ve yalnızca birinde olmak üzere yönetim kurulu üyeliğine, denetçiliğine ve tasfiye kurulu üyeliğine getirilebilmektedirler. Bu pozisyonlar için uygun aday olmaması durumunda başka yerde bulunan iştirakler için bu görevlere getirilebileceklerdir.

Başka iş ve hizmet yasağı kuralına bazı durumlar için istisnalar getirilmiştir. Bunlar;

- Genel müdürün veya yetki vermiş olduğu amirlerin uygun bulunduğu her türlü eğitim ve öğretim faaliyetlerinde bulunmak,
- Kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararıyla kurulmuş olan sosyal güvenlik kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar, teşebbüsün faaliyetiyle ilgili sosyal ve mesleki kuruluşların yönetim, denetim ve istişare organlarında görev almak,

- Teşebbüs personeli aleyhine açılan davalar dolayısıyla genel müdürün uygun görmesi durumunda avukatlık yapmak,
- Bilirkişilik ve hakemlik görevleridir.

Kısmi zamanlı istihdam edilen personelin hangi işleri yapamayacakları sözleşmelerinde belirtilmektedir. Başka iş ve hizmet yasağına uymayarak hareket etmek sözleşmenin fesih sebebi sayılmaktadır.

Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı

Sözleşmeli personelin kendisi veya bir başkasının vasıtasıyla hediye istemesi yasaklanmıştır. Görevliyken veya görev dışındayken menfaat sağlama amacıyla hediye kabul etmesi, iş sahiplerinden borç para istemesi ve alması da yasaklanmıştır.

Basına Bilgi veya Demeç Verme Yasağı

Sözleşmeli personel yetkili amirlerin izni olmadan göreviyle ilgili konularda basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermemektedir.

Siyasi Faaliyet Yasağı

Sözleşmeli personel diğer teşebbüs personelleri gibi siyasi faaliyette bulunmamakta ve siyasi partilere üye olamamaktadırlar. 399 sayılı KHK'nin ilk haline konulan bu kural siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 4/4/1991 tarih ve E.1990/12, K.1991/7 sayılı kararıyla iptal edilmiş, daha sonra 5/2/1992 tarih ve 3771 sayılı kanununun 4. maddesiyle yasa ile düzenlenme kuralı yerine getirilerek tekrar KHK'ye eklenmiştir.

Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı

Sözleşmeli personelin, hizmetlerin aksamasına sebep olacak şekilde kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri, görevlerine gelmemeleri, göreve gelerek hizmetlerin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaklanmıştır. Sözlü veya yazılı toplu müracaat ve şikâyetle bulunmaları da yasaklanmıştır.

4.6. Sözleşmeli Personelin Sicil ve Başarı Değerlendirmesi

Sicil değerlendirilmesi 657 sayılı DMK'ye tabi olarak görev alan memurlar için artık kaldırılmış olduğundan KİT'lerde görev alan 1 sayılı cetvele tabi personel için de uygulanmamaktadır. Ancak, sözleşmeli personel rejiminde sicil puanı personelin başarı ücretini etkilediğinden, düşük sicil notu durumları ise personelin sözleşmesini sona ermesine

sebepler olduğundan dolayı halen uygulamada olan bir durumdur. 399 sayılı KHK'nin 38 ila 43. maddelerinde sicil ve başarı değerlemesi konusunda düzenlemeler yapılmıştır. KHK'da her sözleşmeli personelin oluşturulacak personel kütüğüne bir sicil numarasıyla kaydedileceği, bir özlük ve sicil dosyasının bulundurulacağı belirtilmiştir. Sicil dosyaları amirlerce düzenlenecek sicil ve başarı değerlemesi raporları ve varsa müfettiş raporlarını içerecektir. Sözleşmeli personel için özlük dosyası ve sicil dosyasını önemli birer arşiv niteliğindedirler. Çünkü personelin başarısının tespiti, emekliye sevk edilmeleri veya sözleşmelerinin yenilenme ya da yenilenmeyerek feshedilme kararları sicil ve özlük dosyaları dayanak alınarak verilebilecektir.

Sözleşmeli personel sicil başarı değerlendirilmesi 15.11.1990 tarih ve 20696 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre yapılmaktadır. Yönetmelikle belirlenen sicil ve başarı değerlendirme raporları sicil amirinin personel hakkındaki genel görüşü ve başarı değerlendirmesinin yapıldığı kısımlardan oluşmaktadır. "Genel durum ve davranışlarının değerlendirilmesi" bölümünde sicil amiri olumsuz, olumlu veya çok iyi şeklinde personel hakkındaki genel kanaatini belirtmektedir. Sicil ve başarı değerlemesinde esas alınan hususlar kısımda ise;

- Göreve devam ve bağlılığı,
- Görevlerini kendiliğinden zamanında ve doğru yapma, takip ederek sonuçlandırma alışkanlığı,
- Çalışkanlığı, kabiliyeti ve verimi,
- Amirlerine, çalışma arkadaşlarına ve iş sahiplerine karşı tutum ve davranışı ile disipline riyeti,
- Mesleki bilgisi, yazılı ve sözlü ifade kabiliyeti, kendini geliştirme ve yenileme gayreti,

konuları birinci ve ikinci sicil amirince ayrı ayrı olarak 100 puan üzerinden değerlendirilmektedir. Sicil amirlerinin vermiş olduğu puanların aritmetik ortalaması personelin nihai sicil ve başarı notunu (düzeyini) oluşturmaktadır. Yapılan değerlendirme sonucunda başarı notu; 90 ve daha yukarı puan alanlar (A), 76-89 puan alanlar (B), 60-75 puan alanlar (C), 59 ve daha aşağı puan alanlar ise (D) başarı düzeyinde değerlendirilmektedirler. A, B ve C düzeyinde not ile değerlendirilen personel başarılı olarak görülmekte ve sözleşme ücretlerine 399 sayılı KHK'da öngörülen oranlarda başarı ücreti dâhil edilmektedir. D düzeyi başarısız not olarak kabul edilmektedir. Bu durumda olan

personel başka bir amirin yanında altı ay daha denenmekte, tekrar D düzeyinde bir not ile değerlendirilmesi söz konusu olursa sözleşmesi feshedilerek haklarında sosyal güvenlik mevzuatı hükümleri uygulanmaktadır. Bu çalışmanın konusu olan kuruluştaki sicil amirleri söz konusu Yönetmeliğin 7. maddesine istinaden çıkarılan “Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Sözleşmeli Personel Sicil Amirleri Yönetmeliği”nde belirlenmiş ve Ek-2’de bulunan sicil amirleri personelin sicil ve başarı değerlendirmesini yapmaya yetkili ve görevli kılınmışlardır.

4.7. Sözleşmeli Personelin İlişğinin Sona Ermesine Neden Olan Haller

KİT’lerde istihdam edilen sözleşmeli personelin sözleşmesinin hangi durumlarda sona ereceğı 399 sayılı KHK’da belirlenmiştir. Normal düzen içerisinde sözleşmeli personelin sözleşmesi, personelin yasal yaş haddine ulaşması, malul kalması, kendi isteğı veya sicil sebeplerinden biri ile emekliye ayrılma hallerinde sona ermektedir. Ancak, bazı hallerin gerçekleşmesi durumunda sözleşme feshedilmektedir.

- Personelin izin almadan ya da göreve gelmesini engelleyen herhangi bir mazereti bulunmadan kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme döneminde kesintili 10 gün göreve gelmemesi,
- Personelin göreve başlama şartlarından herhangi birisini taşımadığının anlaşılması veya bu şartlardan birini sonradan kaybetmesi,
- Görev veya görev yerinin değıştirilmesi durumunda belirlenmiş süreler içerisinde göreve başlamasını engelleyecek mücbir bir sebep olmadan yeni görevine başlamaması,
- 399 sayılı KHK ve sözleşmesinde belirtilen hükümlere aykırı davranması,
- Sicil ve başarı değılendirmeleri birbirini izleyen iki sözleşme döneminde (D) düzeyinde olması,
- Personelin terör örgütleriyle eylem işbirliğı içerisinde bulunması, bu örgütlere yardım etmesi, kamu kaynak ve imkânlarını bu örgütleri desteklemek amacıyla kullanması veya kullandırması ve bu örgütlerin propagandasını yapması,

durumlarında sözleşmeli personelin sözleşmesi feshedilmektedir. Ayrıca, devlet memuriyetinden çıkarılma cezası verilen personelin Teşebbüsle ilişğı kesilmektedir. Personelere sözleşmenin feshini gerektiren disiplin cezalarından birinin verilmesi durumunda cezanın kesinleşmesi; teşebbüs veya bağılı ortaklık yönetim kurullarında bu yönde bir karar alınması üzerine olmaktadır.

4.8. Sözleşmeli Personele Uygulanan Disiplin Cezaları

Sözleşmeli personelin disiplin cezaları hususu 399 sayılı KHK'nın 44. maddesinde düzenlenmiştir. 399 sayılı KHK'nın ilk halinde disiplin cezalarına ilişkin düzenleme mevcuttur. Ancak, bu madde ceza veya ceza yerine geçecek güvenlik önlemlerinin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin 4/4/1991 tarih ve E.1990/12, K.1991/7 sayılı kararıyla iptal edilmiş, daha sonra 5/2/1992 tarih ve 3771 sayılı kanununun 7. maddesiyle yeniden düzenlenerek KHK'ya eklenmiştir. Maddenin yeni halinde disiplin cezalarının neler olduğu zikredilmemiştir. Teşebbüs veya bağlı ortaklıklardaki hizmetlerin gereği gibi yürütülmesi amacıyla kademe ilerlemesinin durdurulması dışındaki disiplin cezaları ile disiplin cezası vermeye yetkili merciler ve kurullar hakkında KHK'da hüküm bulunmayan hallerde teşebbüs memurlarının tabi olduğu mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Memurların sahip olduğu kademe ilerlemesi uygulaması sözleşmeli personel statüsü için bulunmadığından dolayı, kademe ilerlemesi cezasının aylıktan kesme cezası esaslarına göre sözleşme ücretinden kesme cezası şeklinde uygulanacağı belirtilmiştir.

Halen memurların tabi olduğu 657 sayılı DMK'de bulunan disiplin cezaları sözleşmeli personel için de uygulanan cezalardır. Bu cezalar; uyarma, kınama, aylıktan kesme (sözleşme ücretinden kesme), kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarılma cezalarıdır.

- Uyarma cezası: Personele, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.
- Kınama cezası: Personele, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.
- Aylıktan kesme cezası: Personelin, sözleşme brüt ücretinden 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
- Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası: Sözleşmeli personel için kademe ilerlemesi uygulaması bulunmadığından personelin sözleşme brüt ücretinden 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.
- Devlet memurluğunda çıkarma cezası: Personelin disiplin cezası sonucu sözleşmesinin feshedilmesidir.

Sözleşmeli personel için kademe ilerlemesinin durdurulmasını gerektiren cezalar için sözleşme ücretinden kesme cezasının aylıktan kesme cezası oranlarına göre yapılması gerekmekte olduğundan başka bir oranda kesintiye gidilemeyecektir²²⁷. Sözleşmeli personel rejiminde uygulanacak disiplin cezaları için yukarıda belirtilen cezalardan farklı bir ceza veya başkaca bir yaptırım uygulanamayacaktır. Teşebbüsler hizmetin gereği veya başkaca bir sebeple sözleşmeli personele bir yaptırım uygulayamayacaktır. Nitekim TCDD tarafından, görevine gelmeyen bir personel için bu fiilin gerektirdiği aylıktan kesme cezasının yanında ayrıca sözleşme ücretinden kesinti yapılması idari yargı tarafından hukuka uygun görülmemiştir²²⁸.

Sözleşmeli personelin disiplin ceza uygulamasında memurlara göre farklılık arz eden bir başka durum da, göreve gelme fiili için öngörülen cezalar konusundadır. 657 sayılı DMK'de “özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek” fiili aylıktan kesme cezasını gerektirmektedir. “Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek” fiili kademe ilerlemesinin durdurulmasını, “özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek” fiili ise devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirmektedir. Ancak, 399 sayılı KHK'nın 45. maddesine göre sözleşmeli personelin “izinsiz veya kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme dönemi içinde kesintili 10 gün göreve gelmemek” fiili sözleşmenin fesih sebebi sayılmıştır. Memurlar için 3 - 9 gün özürsüz ve kesintisiz işe gelmemek kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirirken sözleşmeli personelin sözleşmesi 5 gün gelmediği durumlarda feshedilmektedir. Benzer şekilde, sözleşmeli personelin bir yılda kesintili olarak toplam 10 gün görevine gelmemesi durumunda sözleşmesi feshedilirken, memurların devlet memurluğundan çıkarılması için gerekli süre 20 gündür. Bu durum aynı iş yerinde aynı görevleri yapan sözleşmeli personel ile memurlar arasında adaletsiz bir durum ortaya çıkarmaktadır. Memurlar 657 sayılı DMK'nin 94. maddesine göre görevini kesintisiz 10 gün süreyle terk etmesi durumunda çekilmiş sayılmaktadırlar. Ancak, sözleşmeli personelin göreve gelmemesi kesintili olsa dahi yılda toplam 10 güne ulaştığında sözleşmesi feshedilmektedir.

²²⁷ Danıştay 12.Dairesi, 16.2.2011 tarih ve E.2008/1425, K.2011/767 sayılı kararı.

²²⁸ Danıştay 11.Dairesi, 28.2.2005 tarih ve E.2002/871, K.2005/861 sayılı kararı.

4.8.1. Zamanaşımı

Disiplin suçuna sebep olan fiil veya halin soruşturulması ve disiplin cezasının uygulanabilmesi belirli zaman aşımı sürelerine bağlanmıştır. Öngörülen bu zamanaşımı süreleri soruşturmaya başlanması ve ceza verilmesi şeklinde uygulanmaktadır. Soruşturma zaman aşımı ile ceza verme zaman aşımını sözleşmeli personel için uygulama biçimini 657 sayılı DMK ve 399 sayılı KHK ile karşılaştırarak incelememiz faydalı olacaktır.

Soruşturma Zamanaşımı

Soruşturmaya başlama zamanaşımı için sözleşmeli personelin tabi olduğu 399 sayılı KHK'da belirlenen süreler ile 657 sayılı DMK'deki süreler birbirinden farklıdır. 399 sayılı KHK'ya göre; disiplin cezasını gerektiren kusurlu bir halin öğrenilmesinden 6 ay geçtikten sonra sözleşmeli personel hakkında disiplin kovuşturması yapılamamakta ve disiplin cezası verilememektedir. Sözleşmeli personel için uygulanan bu kural Teşebbüs memurları için farklıdır. Memurların tabi olduğu 657 sayılı DMK'nin 127. maddesine göre disiplin suçuna konu olan fiil ve halleri işleyenler hakkında bu fiil ve halin işlendiğinin öğrenildiği tarihten itibaren;

- uyarma, kınama, aylıktan esme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında bir ay içerisinde disiplin soruşturmasına,
- memuriyetten çıkarma cezası için altı ay içinde disiplin kovuşturmasına başlanılmadığı takdirde,

ceza verme yetkisi zaman aşımına uğramaktadır. Kanun koyucu idarenin yetkili amirler vasıtasıyla suçun işlendiğini öğrendiği tarihten itibaren gerekli soruşturma için bir eylemde bulunması gereken süreyi belirlemiştir. 657 sayılı DMK'nin 127. maddesinde düzenlenen zamanaşımı süreleri memurlar açısından güvence niteliği taşımakta, kanunda öngörülmüş zamanaşımı süresi geçirildikten sonra yapılan disiplin soruşturması sonucunda verilen disiplin cezaları hukuka aykırılık oluşturmaktadır.²²⁹ Soruşturma zamanaşımı konusunda sözleşmeli personelin aleyhine olan bir durumun olduğu açıkça görünmektedir. Memurlar için cezaların ağırlığına göre bir zamanaşımı süresi öngörülürken, sözleşmeli personel aynı disiplin cezalarına tabi olmasına rağmen zamanaşımı süreleri konusunda farklı bir uygulamaya tabi olmaktadır. Sözleşmeli personelin tüm cezaları için zamanaşımı süreleri

²²⁹ Danıştay 12. Dairesi, 03.04.2012 tarih ve E:2011/10393, K:2012/1909 sayılı kararı; Danıştay 12.Dairesi, 21.03.2012 tarih ve E:2011/6930, K:2012/1639 sayılı kararı.

altı ay olarak belirlenmiştir. Bu durum Teşebbüslerin disiplin soruşturmasına başlaması için gerekli azmi göstermelerinin önüne geçecek ve yavaş davranmalarına sebep olabilecektir.

Ceza Verme Zamanaşımı

Ceza verme zamanaşımı uygulaması sözleşmeli personel ve memurlar aynı şekildedir. Hem 399 sayılı KHK'da, hem de 657 sayılı DMK'de disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin işlendiği tarihten itibaren en fazla iki yıl içinde disiplin cezası verilmediği takdirde ceza verme yetkisinin zaman aşımına uğrayacağını belirtmiştir. Disiplin cezası verme yetkisi için suç tarihinden itibaren iki yıl geçmemiş olması koşuluyla belirlenen sürelerde soruşturmaya başlanılmasının gerekli olduğu söylenebilir. Disiplin suçu sayılabilecek bir eylemin adli yargıya intikal etmesi ile öğrenildiği durumlarda, adli olarak zaman aşımına uğramış bir suç olsa dahi, disiplin yönünden zaman aşımı süresi fiilin öğrenildiği tarihten başladığından zamanaşımı süresi geçirilmemişse disiplin cezası verilecektir.²³⁰

Her iki süre hak düşürücü süre olduğundan, bu sürelerin aşılması halinde disiplin cezası verilmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır²³¹. Ceza hukukundaki gibi disiplin hukukunda da zaman aşımı sürelerinin bulunmasının kamu görevlileri için bir güvence olduğunu söyleyebilir. Hem sözleşmeli personel, hem de memur hakkında disiplin cezası verilmesi durumunda zamanaşımı süreleri durmaktadır. Verilen disiplin cezasının idari yargıda bozulması durumunda idarenin başka bir ceza vermesini gerektiren durumlarda zamanaşımı süresinden söz edilmeyecektir. Ayrıca, disiplin cezasının idari işlem olarak şekil unsurundaki sakatlık nedeniyle bozulması durumunda da, yeniden ceza verme yoluna gidilecektir.²³²

4.8.2. Savunma Hakkı

Savunma hakkına daha önce detaylı olarak değinilmişti. Hem disiplin hukuku, hem de ceza hukukunda, hakkında ceza verilmesi istenen kişi için en önemli hak savunma hakkıdır. Kişinin kendisine yöneltilen iddiaya karşı bir açıklama yaparak cezaya karşı kendini savunabilmesi hukukun temel ilkelerindedir. Disiplin hukukunda memurlar için tanınmış olan bu hak sözleşmeli personel için de tanınmıştır. 399 sayılı KHK'da sözleşmeli personele savunması alınmadan disiplin cezası verilemeyeceği belirtilmiştir. Sözleşmeli personel, soruşturmayı yapanın, disiplin cezası vermeye yetkili organ, merci veya amirin veya disiplin kurulunun yedi günden az olmamak üzere vereceği süre içinde yazılı olarak savunmasını

²³⁰ Oğurlu, 2003, 101-124.

²³¹ Sökmen, 2009, 178.

²³² Pınar ve Çalışkan, 2013, 154.

yapar. Bu süreler içinde savunmasını yapmayan sözleşmeli personel savunma hakkından vazgeçmiş sayılmaktadır.

Savunma alınmadan verilen cezalar hukuka aykırılık oluşturmaktadır. TCDD’de makinist yardımcısı olarak görev yapan personele usulüne uygun şekilde savunması alınmadan verilen ceza hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir²³³.

4.8.3. Disiplin Cezalarına İtiraz

Disiplin cezalarının idarenin yapmış olduğu soruşturma sonucuna göre yetkili amir veya kurullar tarafından verildiklerinde derhal uygulanacaklarını daha önce belirtmiştik. Bir ceza olmalarına rağmen idari işlem kuralına uygun olarak uygulanan cezalar için kamu görevlisinin kendini yanlış uygulamalar karşısında savunabilmesi için kanun koyucu tarafından itiraz hakkı tanınmıştır. 399 sayılı KHK’da sözleşmeli personele verilen disiplin cezaları için itiraz edilmesine ilişkin süre ile itiraz sonucu verilebilecek kararlar hakkında 47. maddede düzenleme yapılmıştır. İtiraza ilişkin süre, ceza kararının personele tebliğ tarihinden itibaren 7 gündür. Süresi içerisinde itiraz edilmeyen veya reddedilen itirazlar sonucunda disiplin cezaları kesinleşmekte ve sicile işlenmektedir. Bu kural memurların tabi olduğu mevzuat hükümleriyle aynıdır. KHK’nın 44. maddesindeki “...disiplin cezaları ile disiplin cezası vermeye yetkili merciler ve disiplin kurulları hakkında bu Kanun Hükmünde Kararnamede hüküm bulunmayan hallerde teşebbüs veya bağlı ortaklık memurlarının tabi olduğu hükümler uygulanır” hükmüne ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliğinin bu yöndeki hükmüne istinaden Teşebbüslerde disiplin cezalarına itiraz konusunda memurların tabi olduğu genel hükümlere göre işlem yapılmaktadır.

657 sayılı DMK’nin 135. maddesinde uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebileceği hükmü bulunmaktadır. Disiplin cezaları verilirken kararda kamu görevlisinin cezaya karşı hangi mercie itirazda bulunabileceği ve itirazın reddi halinde hangi mahkemede kaç gün içerisinde dava açabileceği açıkça belirtilmesi gerekmektedir²³⁴. İtirazın hangi mercilere ve ne kadar süre içerisinde yapılacağına açıkça belirtilmesi Danıştay tarafından kabul edilen bir içtihatır:

²³³ Danıştay 12.Dairesi, 6.3.2009 tarih ve E.2007/1419, K.2009/1123 sayılı kararı.

²³⁴ Boz, 2017, 15-41.

“Hak arama özgürlüğünün korunmasını amaçlayan anayasal düzenleme doğrultusunda, idari işleme karşı hangi kanun yollarına ve hangi mercilere, hangi sürede başvurulabileceğinin açık ve doğru bir biçimde dava konusu işlemde belirtilmesi gerekir...”²³⁵

İtirazın karara bağlanması için 399 sayılı KHK’da bir düzenleme mevcut değildir. Bu sebele, 657 sayılı DMK hükümlerine göre işlem yapılmaktadır. Buna göre, itirazın yapıldığı merciler, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin kendilerine intikalinden itibaren 30 gün içinde kararlarını vermek zorundadırlar. İtiraz edilen cezaya ilişkin olarak karar verilmesi gereken 30 günlük süre disiplin kurullarının personelin itiraz dilekçesi, karar ve eklerini aldığı günden itibaren başlamaktadır. 399 sayılı KHK’ya göre itiraz mercileri itirazları doğrudan doğruya karara bağlayabilme yetkisini kullanabilmekte, isterlerse cezaya ilişkin dosya veya belgelerin bir kez daha incelenmesini cezayı teklif eden merciden isteyebilmektedirler. Yapılan itiraz sonucu cezaya ilişkin olayın bir kez daha incelenmesi kararı verilirse, kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında atamaya yetkili amir, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarında ise disiplin amirleri kararlarını gözden geçirerek verilen cezayı hafifletebilecek veya tamamen kaldırabileceklerdir. Amirler itirazları sonucu inceledikleri cezalar hakkında yeni kararlarını on beş gün içerisinde vermek zorundadırlar. İtiraz sonucunda cezaların hafifletilmesi yönünde yeni bir karar verilirse verilen yeni cezaya personel tekrar itiraz edebilecektir. Yapılan bu itiraz ilgili disiplin kurulunda görüşülecektir. İtiraz sonucu cezanın kaldırılmasına karar verilirse ceza özlük dosyasından silinmektedir. Ceza yerinde bulunmayarak daha hafif bir cezanın verilmesine karar verildiğinde ise, uygulanan ceza özlük dosyasında silinmekte ve yerine verilen cezanın uygulamasına geçilmektedir. İtiraz mercileri verilen cezayı az bularak aleyhte karar verme yasağı sebebiyle daha ağır bir ceza verememektedirler²³⁶.

Disiplin cezalarına karşı yapılan itirazın olumsuz sonuçlanması durumunda ise idari yargı yoluna başvurulabilmektedir. Anayasanın 129. maddesinin 12.9.2010 tarih ve 5982 sayılı Kanununun 13. maddesi ile değiştirilmeden önceki halinde, uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında bırakılırken, bu kanunla yapılan değişiklikten sonra disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılmayacağı hükmü kabul edilmiştir. Esasen, yapılan bu değişiklikle Anayasanın 36. maddesinde belirtilen adil yargılama hakkı ile 125. maddesinde belirtilen “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” ilkesine olan aykırılık ortadan kaldırılmış ve disiplin cezaları için 1961 Anayasasında da kabul edilmiş olan ilkeye geri dönüş yapılması yerinde bir düzenleme olmuştur. Disiplin cezalarına

²³⁵ Danıştay 12.Dairesi, 18.2.2013 tarih ve E.2011/3449, K.2013/641 sayılı kararı.

²³⁶ Danıştay 12.Dairesi , 23.3.2016 tarih ve E.2016/704, K. 2016/1587 sayılı kararı.

yapılacak itiraz için yargı yeri idare mahkemeleri ve Danıştay silsilesi şeklindedir. Yargıya başvurma süresi diğer idari işlemlerdeki gibi itiraz edilen makamın ret kararının tebliğ tarihinde başlamak üzere²³⁷ 60 gündür. Bu süre idareye yapılan itirazın reddedildiğinin personele tebliğ tarihinde başlayacaktır. Tam tersi bir düşünce ile bu sürenin idareye itirazın yapıldığı günden başladığını kabul etmek idare hukukunun icaplarına ters düşecektir. Yapılan itiraz sonucu idare kendisine tanınan 30 günlük süre geçmesine rağmen bir cevap vermez ise, itirazın yapılmasından itibaren 60 günlük süre geçtiğinde zımni rette bulunduğu kabul edilecek ve dava açma süresi bundan sonra başlayacaktır²³⁸. Dava açma zamanaşımının kimi durumlarda uygulanmaması da mümkündür. Verilen disiplin cezası için personele yanıtıcı şekilde itiraz yoluna başvurulması yönünde bir tebliğde bulunulması durumunda idari yargı zamanaşımı süresinden bahsedilemeyeceğini kabul etmektedir:

“...davalı idare tarafından, işlem tarihi itibarıyla 657 sayılı Kanun'da mevcut olmayan itiraz yoluna 7 gün içerisinde başvurabileceğinden söz edilerek davacının yanıtılması karşısında, 60 günlük süreden sonra açılan davada süre aşımı bulunmadığının kabulü gerektiğinden...”²³⁹

İdari yargıya yapılan itiraz sonrası yargı personele verilmiş olan disiplin cezasını hukukun gerekliliklerini göz önünde bulundurarak inceleyecek ve bir karara bağlayacaktır. Disiplin cezasının iptali istemiyle açılan davalarda “Eylemin ağırlığına göre cezalandırma” ilkesinin disiplin cezası verilmesi aşamasında yargı tarafından gözetilmesi gereklidir²⁴⁰. Yapılan yargılama sonucu hukuka uygunluk kararı sonucu ceza kesinleşecek, hukuka uyarlık olmadığı yönünde bir karar durumunda ise geçmişe etkili olacak şekilde ortadan kalkacaktır. 6/1/1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde idari yargının esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarenin gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya hiç bir şekilde 30 günü geçemeyecek şekilde mecbur olduğu belirtilmiş, ancak disiplin hükümleri saklı olduğu belirtilmiştir. Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, iptal edilen disiplin cezaları için disiplin hukukunun doğası gereği idarenin yeniden işlem tesis etmesi için 30 günlük süre kuralı uygulanmayacaktır. 657 sayılı DMK'nin 109. maddesinde; "Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenir" hükmü bulunmaktadır. Bu hükmün vermiş olduğu yetkiye dayanarak özlük dosyasının tutulma şeklini belirlemekle yetkili makam Devlet Personel Başkanlığı'dır. Söz konusu başkanlık mahkemelerce iptal edilen disiplin cezalarının sicilden

²³⁷ Pınar ve Çalışkan, 2013, 566.

²³⁸ Danıştay 12.Dairesi, 23.12.2013 tarih ve E.2013/10983, K. 2013/12389 sayılı kararı.

²³⁹ Danıştay 12.Dairesi, 18.2.2013 tarih ve E.2011/3449, K.2013/641 sayılı kararı.

²⁴⁰ Danıştay 12.Dairesi, 26.12.2006 tarih ve E.2003/3174, K. 2006/6690 sayılı kararı.

kaldırılmasına ilişkin olarak vermiş olduğu 31.10.2016 tarih ve 6351 sayılı görüşünde, soruşturma sürecine ilişkin işlemlerin, verilen disiplin cezası ve yargı karar örneklerinin özlük dosyasında bulundurulması gerektiği belirtmiş ve mahkemece iptal edilmiş olan disiplin cezasının memurun hizmet belgesinde yer almaması gerektiğini belirtmiştir²⁴¹.

4.8.4. Ceza Kovuşturması ile Disiplin Kovuşturmasının Bir Arada Yürütülmesi

399 sayılı KHK'nın 49. maddesinde aynı olaydan dolayı ceza kovuşturmasının başlamış olmasının sözleşmeli personel hakkında disiplin kovuşturmasının yapılmasını engellemeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, ceza kovuşturması sonunda sözleşmeli personelin hüküm giymesi veya hakkında beraat yahut takipsizlik kararı verilmesi hallerinin ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olmayacağı belirtilmiştir. Sözleşmeli personel için belirlenen bu kural memurlar için belirlenen kuralla benzer hükümleri içermektedir. 657 sayılı DMK'nin 125. maddesinin son fıkrasında disiplin kovuşturmasının yapılmış olmasının, fiilin genel hükümler kapsamına girmesi durumunda, sanık hakkında ayrıca ceza kovuşturması açılmasına engel olmayacağı belirtilmiştir. 131. maddesinde ise, aynı olaydan dolayı memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olmasının, disiplin kovuşturmasını geciktirmeyeceği, memurun mahkûm olması veya olmaması hallerinin disiplin cezası verilmesine engel olmayacağı belirtilmiştir. Her iki maddenin açıkça gösterdiği şekilde, kanun koyucu adli cezalar ile disiplin cezaları birbirinden bağımsız durumlar olarak kabul etmektedir. Onar, bu durumun sebebini açıklarken, ceza yargılaması tarafından bir cezanın öngörülmemiş olması veya cezanın tescil edilmiş olmasının söz konusu fiile mesleki yönden bir yaptırım uygulanmayacağı anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir²⁴². Çünkü kamu görevlilerinin geniş yetkilere sahip olması ve önemli görevleri yerine getirmekle sorumlu olmalarından dolayı ceza kanunları açısından suç kabul edilmeyecek durumlar bu kimseler açısından bir yaptırım uygulamasını zorunlu kılabilecektir. Bu durum fiilin suç sayılmadığı veya suçun unsurlarını içermediği şekilde bir hüküm verildiğinde de geçerli olabilecektir.

Disiplin cezası verilebilmesi için yasada belirli süreler öngörüldüğünden ceza kovuşturmasının sonucunu beklemek bu zamanaşımı sürelerini geçirilmesine sebep olabilecektir²⁴³. Bu açıdan bakıldığında disiplin cezası için ceza kovuşturmasının sonucunu

²⁴¹ İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. (2016). Mahkeme kararları ile iptal edilen disiplin cezalarının özlük dosyasından nasıl silineceği hk. . http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/disiplin/22.pdf adresinden 25.11.2018 tarihinde alındı.

²⁴² Onar, 1966, 1190.

²⁴³ Aslan ve Emektar, 2015, 337; Pınar ve Çalışkan, 2013.

beklememek doğru bir yaklaşım olacaktır. Türk hukuk mevzuatında disiplin kovuşturmaları ile ceza kovuşturmalarının birbirinden bağımsız olması durumu yabancı mevzuatta farklılık gösterebilmektedir. Alikashiöglu, yabancı mevzuata göre disiplin cezasını gerektiren bir suçtan dolayı ceza kovuşturmasının başlamış olması durumunda soruşturmanın durdurularak adli kovuşturmanın sonucunun beklenmesi gerektiğini²⁴⁴ belirtilmiştir. Mahkumiyet kararının bir disiplin cezasının verilmesini gerektirdiği durumlarda mahkumiyet kararı disiplin cezasının sebep unsurunu oluşturacaktır. Beraat yönündeki karar disiplin cezasını engelleyeceği, mahkumiyet kararının ise ceza verilmesini zorunlu kılacağından dolayı bu gibi durumlarda ceza muhakemesinin sonucu beklenmelidir²⁴⁵. Ceza hukukunda tanımlanmış olan suçların işlenmiş olduğuna hükmedebilmek için ceza muhakemesinin sonucunun beklenmesi gerekmektedir²⁴⁶.

Kamu görevlisi tarafından işlendiği iddia edilen fiilin aynı zamanda ceza hukukunca suç sayılan bir fiil olması sebebiyle ceza mahkemesinde gerçekleştirilen muhakeme sırasında;

- Suçun kamu görevlisi tarafından işlendiği,
- Suçun kamu görevlisi tarafından işlenmediği,
- Suç işlenmiş olmakla birlikte kamu görevlisi tarafından işlenmediği,
- Fiilin işlenmiş olmasına rağmen kanunen suçun unsurlarının oluşmadığı,
- Kovuşturulan suçtan farklı bir suçun işlendiği,

sonuçları ortaya çıkabilecektir.

Disiplin suçu sayılan fiil sebebiyle aynı zamanda ceza muhakemesinin yürütülmesi durumlarında mahkemece, fiilin hakkında ceza davası açılan kişi tarafından işlendiğine karar verilirse Teşebbüsün suçun personel tarafından işlenmediğine karar vermesi mümkün bulunmamaktadır. Teşebbüsün disiplin soruşturmasını gerçekleştirilmesi ve disiplin cezasını vermesi gerekmektedir. Yasal metinlerde memur hakkında ceza kovuşturmasının yapıyor olması, ceza alması veya almamış olmasının disiplin cezası verilmesine engel bir durum olmadığı belirtilmiş olsa da, adli kovuşturma sonunda suçun gerçekleşmediği yönünde bir karar çıkarsa bu karara uymak gerekmektedir²⁴⁷. İdari yargının hükmü de bu yönde olup, disiplin cezasına esas teşkil eden bir fiilin işlendiğine dair kesinleşmiş bir adli yargı kararı

²⁴⁴ Alikashiöglu, 1977, 32-45.

²⁴⁵ Karahanoğulları, 1999, 55-77.

²⁴⁶ Danıştay İdare Daireleri Genel Kurulu, 14.4.2011 tarih ve E.2010/1313, K.2011/250 sayılı kararı.

²⁴⁷ Dinçer, 1976, 71-94; Onar, 1966, 1190.

bulunmadığı takdirde disiplin cezası verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir²⁴⁸. Bir fiilin bir makam tarafından gerçekleşmemiş sayılması, diğer bir makam göre gerçekleşmiş sayılması durumu hukuken kabul edilemeyecektir. Bu sebeple, disiplin makamları da verilen karara uymakla yükümlü olacaklar ve bir disiplin cezası veremeyeceklerdir²⁴⁹. Ceza kovuşturmasının memuriyeten çıkarma cezasını gerektiren durumlar için ceza davasının sonucunu beklemek hem idarenin itibarını aşındırıcı durumu ortadan kaldıracak, hem de göreve iade durumlarında tazminat ve yoksun kalınan hakların ödenmesi gibi sonuçları engelleyecektir²⁵⁰.

Ceza mahkemesi suçun işlenmiş olmakla birlikte kamu görevlisi tarafından işlenmediği yönünde bir karar verirse idare bu suç için ceza veremeyecektir. Ancak, fiilin işlenmiş olmasına rağmen kanunen suçun unsurlarının oluşmaması sebebiyle beraat kararı verilirse, idare disiplin suçunun unsurlarının bulunması durumunda disiplin cezası verebilmektedir. İdari yargı suçun unsurlarının oluşmaması veya suçun o kişi tarafından işlenmediğinin saptanması gerekçesiyle beraat kararlarında, bu beraat kararının disiplin cezası verilmesindeki bağlayıcılığının kesin olduğunu belirtmiştir. Ancak, delil yetersizliği sebebiyle verilen berrat kararlarının disiplin cezaları için bağlayıcı nitelikte olmadığını belirtmiştir²⁵¹. Disiplin cezası verilmesi sonrasında ceza mahkemesince beraat kararı verilirse personelin disiplin cezasına karşı dava açması için kabul edilen zamanaşımı sürelerinin geçmesi durumunda nasıl hareket edilmesi gerektiği sorunu ortaya çıkacaktır. Karahanoğulları, bu durumda ceza mahkemesince memurun lehine verilen karar nedeniyle ortaya yeni bir durum çıktığından disiplin suçlarına karşı dava açma süresinin ceza mehkemesinin kararından sonra başlayacağını²⁵² belirtmiştir. Ceza yargılaması sonucuna göre hakkında disiplin cezası verilen kamu görevlisinin ceza yargılaması sonucuna yapmış olduğu itiraz sonucunda verilen ceza bozulduğu durumda, bu cezaya istinaden verilmiş olan disiplin cezası ne olacaktır? Böyle bir durumda kişi beraat ederse, disiplin cezaları geri alınmadığından cezanın iptal edilmesi için idari yargıda dava açmak zorunda kalacaktır.

Ceza muhakemesi sonucunda disiplin cezasının tecil edilmiş olması veya zaman aşımı nedeniyle ceza kovuşturmasının hiç yapılmaması durumları, şartlar mevcut ise disiplin cezası verilmesine engel olmamaktadır²⁵³. Mahkeme tarafından cezalandırılan bir eylem

²⁴⁸ Danıştay İdare Daireleri Genel Kurulu, 14.4.2011 tarih ve E.2010/1313, K.2011/250 sayılı kararı.

²⁴⁹ Onar, 1966, 1190.

²⁵⁰ Sökmen, 2009, 154.

²⁵¹ Danıştay 10.Dairesi, 27.10.1987 tarih ve E.1987/1721, K.1977/2015 sayılı kararı.

²⁵² Karahanoğulları, 1999, 55-77

²⁵³ Karahanoğulları, 1999, 55-77

disiplin suçuna konu olmayan bir fiilden kaynaklanıyorsa disiplin cezası verilememektedir. Ceza hukukunca şikâyete bağlı suçlarda şikâyetin bulunmaması veya geri alınması sebebiyle kamu davasının düşmesi durumlarında disiplin mercileri fiilin utanç verici olarak kabul ederek disiplin cezası verebileceklerdir²⁵⁴.

Hükmün açıklanmasının geri bırakılması durumu

Hükmün açıklanmasının geri bırakılması uygulaması 5271 sayılı CMK'nın 231. maddesinin 5 ila 14. fıkralarında düzenlenmiştir. 231. maddenin 5. fıkrasında "hükmün açıklanmasının geri bırakılması, kurulan hükmün sanık hakkında bir sonuç doğurmamasını ifade eder" hükmü bulunmaktadır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması ile yasada belirtilen süreler sonunda mahkeme sanık hakkındaki dosyayı tekrar incelemekte ve buna göre sanık kasıtlı herhangi bir suç işlememiş ve yükümlülüklerine uymuşsa kamu davasını düşürmekte, aksi durumlarda hükmü açıklanması kararını vermektedir. Böyle bir durumda CMK'nın 223. maddesinde belirtilen hüküm durumu oluşmaktadır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması durumunda mahkûmiyet kararı hukuken verilmiş sayılmamaktadır.

Böyle bir karar verildiğinde disiplin hükümleri açısından idare sanık hakkında disiplin cezası verip vermeme konusunda nasıl karar verecektir? İdarenin bağlı yetki durumu söz konusu mudur? İşte bu gibi durumlarda 657 sayılı DMK'nin 131. maddesindeki hükmün de belirttiği şekilde disiplin kovuşturması geciktirilmeden tamamlamak durumundadır. Kanımızca bir mahkûmiyete bağlanmış disiplin cezaları için idarenin suçun işlendiğinin mahkemece kabul edilmesini göz önünde bulundurarak gerekli cezanın vermesi uygun olacaktır. Aksi durumda, ceza vermemesi gibi bir seçeneğin uygulanması gibi bir yol izlendiğinde, hükmün açıklanmasının geri bırakılması süresi içerisinde kamu görevlisinin başka bir suç işleyerek bu kararın bozulmasına sebebiyet vermesi durumunda, bir mahkûmiyete bağlanan disiplin cezasını verebilmesi için zaman aşımı süresi geçmiş olacaktır.

399 sayılı KHK'da taksirli suçlar istisna tutularak, kasıtlı suçlardan dolayı mahkûmiyeti bulunanların göreve giremeyeceği belirtilmiştir. Kamu görevi sırasında kanunda belirtilen suçlardan birisi dolayısıyla mahkûmiyete çaptırılanların görevlerine son verilmektedir. Mahkûmiyete ilişkin kesinleşmiş bir mahkeme kararının olması göreve son vermek için gerekli olduğundan, hükmün açıklanmasının geri bırakılması durumunda "memuriyetine engel olacak nitelikte bir suçtan mahkûm olduğundan söz edilemeyeceğinden"²⁵⁵ dolayı

²⁵⁴ Alikashifoğlu, 1977; 32-45.

²⁵⁵ Danıştay 12.Dairesi, 9.7.2008 tarih ve E.2007/2534, K.2008/4502 sayılı kararı.

görevlerine son verilememektedir. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması durumunda kamu hizmetine girme için engel bir durum bulunmamaktadır. Ancak, bu hükme istinaden personel hakkında disiplin cezası verilebilmektedir. Bu durum hukuksal açıdan düşünüldüğünde suç işleyen kişinin cezasının belirli sebeplerle ertelenmesi ve belirli süreler sonunda ise ortadan kalması sebebiyle kamu görevine girme ve bu görevi sürdürme gibi önemli bir hakkın korunmasına imkân verirken, disiplin cezalarının verilmesine engel bir durum oluşturmaması adaletsiz bir durum olarak varlığını sürdürmektedir.

4.9. Görevden Uzaklaştırma

Görevden uzaklaştırma 657 sayılı DMK'de görevi başında kalmasında sakınca görülecek devlet memurları hakkında gerektirdiği hallerde alınan ihtiyati bir tedbir şeklinde tanımlanmıştır. Görevden uzaklaştırma memurlara uygulandığı şekilde sözleşmeli personel için de uygulanmaktadır. 399 sayılı KHK'nın çıkarıldığı halinde düzenlenen hükümler disiplin cezalarına ilişkin hükümler gibi Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin görevden uzaklaştırma hükümlerini disiplin cezası niteliğinde düzenlemeler olarak kabul edip Anayasanın 91. maddesine aykırılığı nedeniyle iptal etmesinden sonra, 3371 sayılı kanunla tekrar 399 sayılı KHK'ya eklenmişlerdir. KHK'nın 51. maddesine göre görevden uzaklaştırma belirlenmiş haller nedeniyle görevi başında kalmasında sakınca görülecek sözleşmeli personel hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma bu sebeple personele uygulanan bir ceza değil, görev başında kalmayı sakıncalı duruma getiren hallerin sonuca kavuşturulmasına kadar geçen bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma uygulamasında yetkililere bir takdir hakkı tanınmıştır. Uzaklaştırmanın gerekliliğini kesin olarak belirten hükümlerin yanı sıra yetkililere takdir hakkı tanıyan düzenlemeler de bulunmaktadır. KHK'da görevden uzaklaştırmayı gerektiren durumları belirtilirken soruşturmanın güçleştirilmesi, kişinin zarar vereceğine dair emarelerin bulunması gibi takdir hakkını kullanılmasını gerektiren durumlar da sayılmıştır.

Görevden uzaklaştırma personel hakkındaki soruşturmanın esenlikle yürütülmesini sağlamak veya kamu hizmetinin soruşturma sebebiyle aksamasını önleme amacıyla uygulanmaktadır²⁵⁶. Görevden uzaklaştırma personelin ücret ve diğer özlük haklarında bir kısıntıya sebep olduğundan bu yönde yetki kullanılırken dikkatli karar verilmelidir²⁵⁷. Teşebbüslerde görev yapan 1 sayılı cetveldeki memur personel için 657 sayılı DMK'deki görevden uzaklaştırmaya ilişkin hükümler uygulanmaktadır. 657 sayılı DMK'deki görevden

²⁵⁶ Sökmen, 2009, 179.

²⁵⁷ Durmuş, 2012, 208.

uzaklaştırma hükmü ile karşılaştırıldığında 399 sayılı KHK'da uzaklaştırmayı gerektiren haller açıkça belirtilmiştir. Bu noktada görevden uzaklaştırmayı gerektiren durumları incelememiz gerekmektedir.

4.9.1. Görevden Uzaklaştırmanın Uygulanacağı Haller

399 sayılı KHK'da görevden uzaklaştırma uzaklaştırmayı gerektiren hallerin sözleşmeli personel tarafından gerçekleştirilmesi koşuluyla madde hükmünde belirtildiğinden KİT'lerde görev alan 1 sayılı cetvele tabi personel için 657 sayılı DMK hükümleri uygulanacaktır. Sözleşmeli personelin KHK'da belirtilen halleri gerçekleştirilmesi durumunda görevden uzaklaştırma kararı verilmektedir. Sözleşmeli personel tarafından;

- a) Teşebbüs ve bağlı ortaklığın; paraları, para hükmündeki evrak ve senetleri ile diğer mevcutlarına karşı veya bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterler üzerinde suç işlenmesi,
- b) Kasayı, ambarları saydırmaktan, para, para hükmündeki evrak, senet veya ayniyat veya bunların kayıt ve hesaplarını göstermekten veya sorulan sorulara kanuni bir sebep olmaksızın cevap vermekten kaçınılması,
- c) Teftiş veya soruşturmanın güçleştirilmesi,
- d) Sözleşmeli personel hakkında cezai kovuşturma yapılması,
- e) İş yerinde kişilere veya mallara karşı ağır zarar ika edileceği hakkında kuvvetli emarelerin bulunması,

hallerinde uygulanacaktır. Görevden uzaklaştırma kararı için gerekli haller KHK'da açık şekilde belirtilmiş olsa da, bu hallerin ne zamana kadar tespit edilmesi gerektiği konusunda açık bir hüküm bulunmadığından uzaklaştırma kararının ne zaman verilebileceği sorusu akıllara gelebilecektir. 399 sayılı KHK'da hüküm bulunmayan hallerde Teşebbüs memurlarının tabi olduğu hükümlerin uygulanacağı kuralı göz önünde bulundurulduğunda, 657 sayılı DMK'nin 137. maddesine göre görevden uzaklaştırma tedbirinin soruşturmanın herhangi bir aşamasında alınabilmesi mümkündür.

4.9.2. Görevden Uzaklaştırmaya Yetkililer

Görevi başında kalmasında sakınca görülecek sözleşmeli personel için görevden uzaklaştırma kararı sözleşmeli personeli işe almaya yetkili olan ya da bu yetki kendisine devredilmiş olan organ veya görevliler ile ilgili bakanlık, teşebbüs veya bağlı ortaklığın müfettişleri tarafından verilebilmektedir. Teşebbüsler kendi yönetim kurulları kararları ile

faaliyetlerini yürütmekle birlikte faaliyet gösterdiği sektördeki bakanlıkla ilgilendirildikleri için, bakanlık müfettişleri Teşebbüs ve bağlı ortaklık personeli hakkında görevden uzaklaştırma kararı verebileceklerdir. 1 sayılı cetvele tabi personel için uygulanacak mevzuat olan 657 sayılı DMK incelendiğinde görevden uzaklaştırmaya yetkililer, atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar olarak belirlenmiştir. Valiler ve kaymakamlar tarafından alınan görevden uzaklaştırma tedbirinin, memurun kurumuna derhal bildirileceği hükmü bulunmaktadır.

4.9.3. Görevden Uzaklaştırmada Amirin Sorumluluğu

Hakkında disiplin suçu işlediğine dair bir şüphe bulunan sözleşmeli personel hakkında görevden uzaklaştırma kararı verildiği durumlarda 3 gün içerisinde soruşturmaya başlanması gerekmektedir. Bu kural memurların disiplin rejimini düzenleyen 657 sayılı DMK'nin 139. maddesinde görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şart olduğu şeklinde hüküm altına alınmıştır. Görevden uzaklaştırma durumunda soruşturmaya başlanması için öngörülen sürelerin sözleşmeli personel için daha kısa tutulmuş olması diğer disiplin uygulamaları düşünüldüğünde sözleşmeli personelin lehine olan bir durumdur. Disiplin cezasını gerektiren bir suçun varlığını tespit edebilmek için soruşturmaya ivedilikle başlanması ve sürüncemede bırakmadan sonuçlandırılması hem sözleşmeli personelin herhangi bir mağduriyet yaşamaması, hem de kuruluşların hizmetlerinin aksamaması için önemli bir durumdur. Hukuk devleti ve adil yargılama ilkeleri düşünüldüğünde kişilere adil bir yargılama yaparak gerçek sonucun hiçbir şüpheye yer vermeden açığa çıkarılması kadar, bunun mümkün olan en kısa sürede gerçekleştirilmesi de hukukun bir gerekliliğidir. Ayrıca, görevden uzaklaştırılan personel uzaklaştırma kararı boyunca ücretinin tamamını almayacağından dolayı bir kayba da uğramaktadır. Bu sebeple, görevden uzaklaştırılma kararı verilen sözleşmeli personel için makul bir sebep olmadan derhal soruşturmaya başlamayan amirlerin sorumlu bulunduğu 399 sayılı KHK'nın 54. maddesinde belirtilmiştir. Amirin yaptırılan soruşturma sonunda keyfi olarak, gazez veya kini dolayısıyla görevden uzaklaştırılan personel hakkında soruşturmayı geciktirdiğinin anlaşılması durumunda hukuki, mali ve cezai sorumluluğu oluşacaktır.

4.9.4. Görevden Uzaklaştırılan Sözleşmeli Personelin Hak ve Yükümlülükleri

Görevden uzaklaştırılan sözleşmeli personelin uzaklaştırma kararı boyunca ücretinde yapılan kesinti dolayısıyla bir kayba uğrayacağından daha önce bahsetmiştik. KHK'nın 55. maddesine göre, bu süre boyunca sözleşmeli personel sözleşme ücretinin yalnızca 2/3'ünü alabilecektir. Görevden uzaklaştırılmış olması ve ücretinin 2/3'ünün ödeniyor olması

sözleşmeli personeli kamu görevlisi olarak sahip olduğu haklardan ve uymak zorunda olduğu yükümlülüklerden alıkoymamaktadır. Bu süre süre boyunca personel her türlü sosyal güvenlik, sendikaya üye olma gibi hakları devam edecektir. Kuruluşla imzalamış olduğu sözleşmenin gereği olarak sahip olduğu sözleşmeli personel statüsü görevden uzaklaştırıldığı süre boyunca herhangi bir kesintiye uğramamaktadır. Bu sebeple, sözleşmeli personelin uymak zorunda olduğu tüm yasaklara tabidirler. Görevden uzaklaştırıldığı dönemde herhangi bir greve katılamayacak ve görevde bulunmadığı gerekçesiyle KHK’da belirtilen istisnalar dışında başka bir iş veya hizmet göremeyecektir. Aynı şekilde, kendisi için bir menfaat sağlamayacak ve herhangi bir hediye kabul edemeyecektir. Bu süre boyunca basına bilgi veya demeç vermeyecek, siyasi faaliyet ile toplu eylem ve hareketlerde bulunamayacaktır.

4.9.5. Görevden Uzaklaştırma Süresi

399 sayılı KHK’da görevden uzaklaştırmanın ne kadar süre boyunca uygulanacağına dair bir sınırlama bulunmamaktadır. Bu sebeple görevden uzaklaştırılmanın uygulama süresi konusunda kamu görevlileri için genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı DMK hükümlerine göre işlem yapılacaktır. Söz konusu kanuna göre, görevden uzaklaştırma bir disiplin kovuşturması gerekliliği sebebiyle verilmişse en çok üç ay süreyle devam edebilecektir. Bu süre sonunda bir karar verilmediği takdirde personel görevine dönecektir. Kanun koyucunun böyle bir süre kısıtlamasına gitmiş olması personel hakkında soruşturmanın mümkün olduğunda kısa sürede yapılmasını amaçladığını göstermektedir. Bu durum amirlerin görevden uzaklaştırmada haksız davranışları nedeniyle sorumluluklarının bulunacağı hükmüyle birlikte düşünüldüğünde soruşturmanın geciktirilmemesi için yetkililere üzerinde zorlayıcı bir etkisinin olacağı açıktır. Ceza kovuşturması sebebiyle verilen uzaklaştırma kararında ise yetkili amir iki ayda bir olmak üzere ilgilini durumu inceleyecek ve göreve dönüp dönmemesi konusunda bir karar vererek durumu personele yazı ile bildirecektir.

4.9.6. Görevden Uzaklaştırma Sonrası Göreve Başlama

Görevden uzaklaştırılma bir tedbir olduğu ve ceza olarak kabul edilmediğinden dolayı belirli süreler boyunca uygulanabilecektir. Uzaklaştırma kararı verilen personel için yapılan soruşturma veya yargı sürecinin sonuçlarına göre personelin tekrardan görevine başlatılması gerekmektedir. Göreve başlatma kararı yetkili mercilerce verilebilecektir. Göreve başlatma kararı aşağıdaki durumlarda verilebilecektir:

- a) Sözlşemeli personele yapılan soruşturma sonucunda sözlşemenin feshi cezasından başka bir disiplin cezası verilmesi durumunda personelin göreve başlatılması gerekmektedir. Artık soruşturma ve kovuşturma aşamaları tamamlanmış ve personelin işlemiş olduğu fiil veya halin gerçekleşmiş olduğuna karar verildiğinde o fiil veya halin gereği olan cezanın uygulamasına geçilecektir. Bu sebeple, personelin görevinden uzak durmasını gerektirecek bir durum kalmayacaktır. Ancak, sözlşemenin feshi cezası personelin sözlşemesinin feshedilerek Teşebbüsle olan ilişini tamamen keseceği için uzaklaştırma kararı da kendiliğinden ortadan kalmış olacaktır.
- b) Görevden uzaklaştırılmayı gerektiren durumlar sebebiyle verilen uzaklaştırma kararı sonrası yapılan soruşturma ve incelemeler ışığında Teşebbüs ya da yargı tarafından takibata gerek olmadığına dair bir karar verilirse personelin göreve başlatılması gerekmektedir. Ceza kovuşturması sebebiyle alınan görevden uzaklaştırılan personel için yargı tarafından verilen beraat kararı sonrası personel göreve başlatılacaktır.
- c) İşlemiş olduğu fiil nedeniyle hakkında kovuşturma yürütölen personel için hüküm verilmeden önce bu fiil ve hallerin affedildiği bir af kanunu çıkarsa bu personel görevine başlatılacaktır. Af kanunda işlenmiş suçlar nedeniyle verilen cezaların affedildiğine dair bir hükmün olması ya da münferit olarak disiplin cezaları için bir af kanunu çıkarılması durumunda artık cezalandırılmayı gerektirecek durum olmadığı ve personelin işlemiş olduğu fiil affedildiğinden dolayı personel görevine başlatılacaktır.
- d) Gerek göreve ilişkin, gerekse görevle ilişkin olmayan bir suçtan dolayı hakkında bir ceza mahkûmiyetine karar verilen ancak bu ceza kararı ertelenenler de görevlerine başlatılacaktır. Ancak ertelenen bu cezanın personelin Teşebbüste alıştırılmasına engel olmayacak bir ceza olması gerekmektedir. Sözlşemenin feshini gerektirecek nitelikte bir ceza, ertelenmiş olsa dahi sözlşemeli personelin Teşebbüsteki görevine son verilmesini gerektirecektir.

Bahsettiğimiz bu durumlara ilişkin kararlar kesinleştikten sonra görevden uzaklaştırma tedbiri kaldırılacaktır. Uzaklaştırma kararı sebebiyle sözlşeme ücretinden yapılan 1/3'lük kesinti hesaplanarak sözlşemeli personele ödenecektir. Görevden uzaklaştırma kararının kaldırılması için yetkililere bir takdir hakkı tanınmış bulunmaktadır. Soruşturulan fiil sözlşemeli personelin görevine devamına engel olacak nitelikte olmadığı hallerde, her zaman kaldırılabilir. Ceza kovuşturması tutuksuz olarak devam edenlerden göreve başlamasında sakınca görölmeyenler görevlerine döndürölebileceklerdir.

4.10. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünde Disiplin Hukuku

4.10.1. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 23 Eylül 1856 tarihinde İzmir-Aydın demiryolu ile başlayan demiryolu işletmeciliği mirasını günümüze taşıyan Kamu İktisadi Teşebbüsü statüsüne sahip bir kamu kuruluşudur. Kuruluş ilk yasal statüsünü 31.3.1927 tarih ve 1042 sayılı Kanun ile “Devlet Demiryolları ve Limanları İdaresi Umumiyesi” şeklinde kurulması ile kazanmıştır. 1928-1948 tarihleri arasında yabancı imtiyazında bulunan hatların da millileştirilmesinin ardından katma bütçeli bir devlet idaresi olan kurum, 22.7.1953 tarihinde çıkarılan 6186 sayılı Kanunla Ulaştırma Bakanlığına bağlı olarak "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi" (TCDD) adı altında Kamu İktisadi Devlet Teşekkülü haline getirilmiştir. 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile de “Kamu İktisadi Kuruluşu” kimliği ile Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak faaliyetini sürdürmüştür. 24.4.2013 tarihli 6461 sayılı “Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkındaki Kanun” ile Kuruluşun statüsü iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüştür²⁵⁸. Başkanı Genel Müdür olmak üzere, başkan ve beş üyeden meydana gelen Yönetim Kurulu ile Genel Müdür ve beş Genel Müdür Yardımcısından kurulu yürütme organı TCDD'nin yüksek kademedeki sevk ve idare teşkilatını oluşturmaktadır. Teşebbüsün teşkilat yapısı 2019 yılı itibariyle EK-1’de gösterildiği üzere 1 İşletme Müdürlüğü, 15 Daire Başkanlığı, 8 Bölge Müdürlüğü şeklindedir.

Söz konusu Genel Müdürlükte çalışan memur ve sözleşmeli personelin 2008-2017 yılları arasındaki sayısı Çizelge 4.1’deki gibidir.

Çalışan Statüsü	Yıllar									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Memur	877	858	808	955	970	870	859	839	821	611
Toplam İçindeki Payı	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	7%
Sözleşmeli Personel	16.151	15.613	15.271	15.021	15.105	13.432	13.682	13.509	13.184	7.717
Toplam İçindeki Payı	95%	95%	95%	94%	94%	94%	94%	94%	94%	93%
Genel Toplam	17.028	16.471	16.079	15.976	16.075	14.302	14.541	14.348	14.005	8.328

Çizelge 4.1. TCDD 2008-2017 yılları çalışan memur ve sözleşmeli personel sayısı

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 ve 2017 Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

²⁵⁸ T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü. (2017). T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2016 Faaliyet Raporu. Ankara, 28-31.

Bir KİT olarak faaliyetlerini sürdüren Kuruluşun idari ve teknik faaliyetleri yürütmekte olan toplam personel sayısı incelendiğinde sözleşmeli personel toplam personelin %95'ine yakını oluşturduğu görülmektedir. Asli ve sürekli görevleri yürüttükleri kabul edilen memurlar ise ancak %5'lik bir kısmı oluşturmaktadır. Çizelge 4.1'de görüleceği üzere 2017 yılı itibariyle personel sayısında bir azalma meydana gelmiştir. Bu azalmanın sebebi 6461 sayılı Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun gereği olarak TCDD'ye bağlı TCDD Taşımacılık A.Ş. adı ile bir bağlı ortaklı kurulmuş olmasıdır. TCDD ana hizmet birimlerine ait görevlerin bir bölümü ve personelin bir kısmı bu bağlı ortaklığa devredilmiştir. TCDD, kanununun 3. maddesi gereği, ulusal demiryolu altyapı ağı içinde yer alan ve Devletin tasarrufundaki demiryolu altyapısının kendisine devredilen kısmı üzerinde demiryolu altyapı işletmecisi olarak görev yapacaktır. Demiryolu tren işletmeciliği faaliyeti ise TCDD Taşımacılık A.Ş. tarafından yürütülecektir. Daha önce tüm bu hizmetler TCDD tarafından yürütülürken, artık yalnızca altyapı işletmeciliği görevi yürütülecektir. Bu sebeple, TCDD'de sözleşmeli personelin toplam personele olan oranında nispi bir azalma yaşanmış olmasına rağmen, görev alan personelin çoğunluğu sözleşmeli personeldir. Diğer KİT'ler gibi TCDD'de de ana istihdam türü sözleşmeli personeldir.

Osmanlı döneminden beri devam eden demiryolu işletmeciliğinin devlet eliyle yapılması düşüncesiyle yasal olarak düzenlenen ve KİT statüsüyle kendisine verilen görevi yürüten TCDD'nin genel idare hizmetlerini yürüten diğer kamu kurumlarından farklılaştığı açık bir durumdur. Ülke çapında demiryolu ağının olduğu her yerde hizmet sunan ve personeli bulunan Teşebbüsün, teşkilat yapısındaki bu büyüklük yönetilmesi konusunda görece güçlüklerin olmasını beraberinde getirmektedir. Disiplin cezalarının temel amacı olan kamu hizmetinin aksamasının önlenmesi ilkesi gereği olarak, hizmet sunumunda görev alan personelin disiplin altına alınması, hizmetlerin aksamadan verilmesi için büyük önem arz etmektedir. Ancak, kurum içi disiplini sağlama amacına ulaşmak için belirlenen disiplin uygulamaları hukuka uygun ve personelin haksız yaptırımlarla karşılaşmasını engelleyen bir yapıda olmalıdır. Bu sebeple kamu hizmeti sunumunda görev alan kamu personeli sahip olduğu bu görev nedeniyle diğer vatandaşlardan farklı bir statüye sahip olmakta ve haklarında genel hükümler yerine kendileri için çıkarılan özel kanun hükümleri uygulanmaktadır. Bu düşünce gereği olarak, kamu personelinin statüsü Anayasal olarak düzenlenmiş bir olgudur. Anayasanın 128. maddesinde "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir" hükmü bulunmaktadır. Bu kural gereği,

kamu görevlileri tabi oldukları kurallar yasa ile düzenlenmektedir. Bundan dolayı kamu personeli için çerçeve yasa olan 657 sayılı DMK’de disiplin suç ve cezalarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Personel sayısının fazlalığı ve teşkilat yapısının büyüklüğü hizmetleri yerine getiren personelin görevlerini eksiksiz yerine getirebilmelerini sağlamak ve kamu hizmeti aksamdan tam anlamıyla sunulabilmesi için TCDD’yi farklı uygulamalara yöneltmiştir. Bu noktada, TCDD’nin disiplin uygulamalarıyla birlikte istihdam edilen sözleşmeli personelin disiplin hukukunu incelememiz gerekmektedir.

4.10.2. TCDD’de Sözleşmeli Personel Disiplin Uygulamaları

TCDD’de uygulanan disiplin cezaları esas olarak devlet memurlarının tabi olduğu cezalar şeklinde uygulanmıştır. Kamu görevlileri için genel yasa niteliğinde olan 657 sayılı DMK’de “Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır” hükmü bulunmaktadır. Bu hükme istinaden yasa ile farklı disiplin suç ve cezalarının öngörülmesi mümkün bulunmaktadır. Nitekim 4/11/1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda uyarma, kınama, aylıktan veya ücretten kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması veya birden fazla ücretten kesme, üniversite öğretim mesleğinden çıkarma ve kamu görevinden çıkarma şeklinde disiplin cezaları öngörülmüş, bu cezaları gerektiren fiil ve haller için 657 sayılı DMK’deki düzenlemelere ilave başkaca fiil ve haller de zikredilmiştir. Bu ve benzeri şekilde kanun ile düzenleme yapılması uygulaması Anayasal bir kural olan ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirlerinin sadece kanunla konulabilmesi ilkesinin hukuka açıkça yansımadır. Ancak, KİT’lerdeki personel istihdamını düzenleyen herhangi bir kanun bulunmadığı gibi, 399 sayılı KHK’da da Anayasa Mahkemesinin iptali sonrasında disiplin suç ve cezalarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. KİT personeline uygulanacak disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren suçlar için yasal bir düzenleme mevcut değildir. Bu sebeple, genel hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Ancak, bu çalışmada incelenen TCDD’nin disiplin suç ve cezalarına ilişkin uygulaması genel hükümlerden farklılaşan bir şekilde olmuştur.

657 sayılı DMK’nin ilk halinde disiplin cezaları belirtilmekle birlikte bu cezaları gerektiren fiil ve hallerin yani suçların neler olduğu belirtilmemiştir. 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı DMK’de kamu görevlilerine ceza verilecek durumların neler olduğuna ilişkin bir düzenleme mevcut bulunmamaktadır. Suçta ve cezada kanunilik ilkesinin disiplin suçu sayılan fiil ve haller için uygulanabildiğini söylemek olanaksızdır. Esasen disiplin cezalarına ilişkin hükümlerin cezaların hangi hallerde uygulanması gerektiğini belirten şekilde genel

çerçeveyi çizen, bir kural koyan, kesin bir düzenleme halinde olmadığından, cezaların kanuniliği ilkesinden de tam olarak bahsedebilmek güçtür. Disiplin hukukuna ilişkin vaziyet bu durumda iken, TCDD, 1972 yılında çıkarılan ve kuruluş bünyesinde görev alan personelin hak, yükümlülük ve çalışma şartlarını düzenleyen TCDD Personel Yönetmeliği ile disiplin cezaları ve bu cezaları gerektiren fiil ve haller için de düzenlemede bulunmuştur. 657 sayılı DMK'de disiplin cezası gerektiren fiil ve halleri belirten şekilde madde düzenlemesi yapılmasından sonraki dönemde de, TCDD Personel Yönetmeliğinde disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller belirtmeye devam etmiştir. Disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi şeklindeki hukuki kurala rağmen bu yönetmelik 2017 yılına kadar yürürlükte kalmış ve hükümleri TCDD personeli için uygulanmıştır. Bu yönetmeliğin uygulamasını disiplin suç ve cezaları açısından incelememiz faydalı olacaktır.

4.10.2.1. TCDD personel yönetmeliği uygulaması

657 sayılı DMK'nin ilk kabul tarihi olan 14.7.1965 tarihinde disiplin cezaları belirlenmiş ve ne oldukları tanımlanmıştır. Ancak, bu cezaları gerektiren fiil ve haller kanunda belirtilmemişlerdir. TCDD bünyesinde görev alan personel için uygulanan disiplin cezalarını gerektiren disiplin suçlarını 657 sayılı DMK'dekinden farklı olarak kendi çıkarmış olduğu 21.6.1972 tarih ve 14222 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliğiyle düzenlemiştir. Söz konusu yönetmelik, 440 sayılı Kanun ve 6/6722 sayılı İktisadî Devlet Teşekkülleriyle, Müesseseler ve İştirakleri Hakkındaki Tüzük hükümlerine istinaden çıkarılmıştır. 440 sayılı Kanuna göre sözleşmeli olarak istihdam edilecekler için sözleşmelerindeki hükümlerin, hüküm bulunmayan durumlarda ise yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu yönetmelikte disiplin cezaları, uyarma, kınama, kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma, geçici olarak görevden çıkarma ve teşekkülle ilişkin kesilmesi şeklinde düzenlenmiştir. Disiplin cezalarını gerektiren fiil ve haller ise teşekkülün faaliyet konularını içerecek şekilde özelleştirilmiştir. Örneğin; sefer sırasında izin verilen azami sürati aşmak kısa süreli durdurma cezasını gerektiren bir fiil olarak yönetmelikte hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Yönetmelik üzerinde 31.10.1978 tarihinde yapılan değişiklikle disiplin cezaları aynı kalmak üzere cezaların içeriklerinde bir değişikliğe gidilmiştir. Kısa süreli durdurma cezası alanların derece yükselmesi için yarışma sınavına giremeyecekleri yönündeki hüküm yönetmelikten çıkarılmıştır. Derece ve kademe ilerlemesinin 12 ay, 16 ay ve 24 ay durdurulmasını gerektiren uzun süreli durdurma cezasındaki süreler 12, 16 ve 20 ay şeklinde değiştirilmiştir. Cezaların tekerrürü, ceza vermeye yetkili amir ve merciler, yüksek disiplin kurulu, görevden uzaklaştırmaya yetkili

olanlar, görevden uzaklaştırmada süre ve usul, olumsuz sicil ve tutukluların durumları konusunda yönetmelikte değişikliğe gidilmiştir. Hem 657 sayılı DMK'de, hem de TCDD Personel Yönetmeliğinde göze çarpan en önemli konulardan birisi görevden uzaklaştırmaya benzer bir yapıda olan geçici olarak görevden çıkarma cezası adıyla bir cezanın uygulanıyor olmasıdır. Bu ceza ile personelin kadrosu saklı kalmak kaydıyla bir aydan altı aya kadar aylıksız olarak geçici süre ile görevinden çıkarılmaktadır. Söz konusu yönetmelik 1.7.1980 ve 28.9.1981 tarihlerinde yapılan değişikliklerle 1993 yılına kadar yürürlükte kalmıştır ve hükümleri TCDD personeline uygulanmıştır.

657 sayılı DMK'de öngörülen disiplin cezaları 12/5/1982 tarih ve 2670 sayılı kanunun 31. maddesi ile tekrar düzenlenmiş, disiplin cezaları, uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğunda çıkarma şeklinde düzenlenmiştir. Bu kanunla yapılan değişiklikle birlikte disiplin cezasını öngören fiil ve haller kanunda sayılmışlardır. TCDD Personel Yönetmeliği 1993 yılında tümüyle tekrar düzenlenerek 22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu yönetmelikle birlikte disiplin cezaları 657 sayılı DMK'de belirlenen şekilde uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve memuriyetten çıkarma olarak belirlenmişlerdir. Yönetmeliğin ilk halindeki uygulama gibi, 657 sayılı DMK ile uyumlu disiplin cezalarının yanında bu cezaları gerektiren fiil ve haller kuruluş özelinde belirlenerek hüküm altına alınmıştır.

KİT'lerde personel istihdamını düzenleyen 399 sayılı KHK'nın yanında TCDD tarafından çıkarılmış olan TCDD Personel Yönetmeliği ile personele ve disipline ilişkin uygulamalarını analiz etmemiz faydalı olacaktır.

Personel Politikası

399 sayılı KHK'da KİT'lerde istihdamı amaçlanan sözleşmeli personele ilişkin amaçlanan politikanın işin gerektirdiği nitelikleri sahip elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi, bu personelin verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı şekilde maliyet bilinciyle çalıştırılmaları, göreve devamlarını sağlayacak bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesinin amaçlandığına daha önce değinmiştik. Ayrıca, yaratıcılık, girişimcilik, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki temel ilke olarak benimsendiğini belirtmiştik. Ancak, TCDD Personel Yönetmeliğinde benimsenen personel politikalarının 399 sayılı KHK'dan farklılaştığı görülmektedir.

Yönetmeliğin personel politikasının ilkelerini belirleyen 6. maddesine göre; TCDD’de yetenekli elemanların işe alınması, ehliyet ve kabiliyetine göre ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Bu ilke 399 sayılı KHK’deki işin gerektirdiği niteliklere haiz elemanların istihdam edilmesi ve yetiştirilmesi ilkesi ile uyumludur. Ancak, verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içerisinde çalıştırılmaları hükmü için yönetmelikte bu yönde bir düzenleme yapılmamıştır. Yönetmelikte, bütün personelin kişiliğine saygı duyma ve maddi, manevi haklarının korunması ilkesi benimsenmiştir. Bu durumun 399 sayılı KHK’deki personelin çalıştığı kuruluştaki göreve devamını özendirecek özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi ilkesi ile uyumlu olduğu görülmektedir. Personelin başarı göstermesi durumunda teşvik edilmesi, mükâfatlandırılması ilkesinin KHK’deki düzenlemeyle uyumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca, personele bilgi ve görgülerini arttırma imkânları sağlanması ilkesini benimsenmiştir. TCDD’de beşeri ilişkilere önem veren ilkenin benimsendiği de anlaşılmaktadır. Çalışma şevk ve hevesini geliştirici bir iş ortamının sağlanması ve iyi beşeri ilişkiler kurulmasının amaçlandığı görülmektedir. Kurum içi iletişimi sağlamak ve personelle etkileşim içerisinde olarak bilgi alışverişi sağlamak için iletişim kaynaklarının güçlendirilmesini amaçlandığı görülmektedir. Ayrıca, personele işin gerektirdiği rahat ve güvenli iş şartlarının sağlanmasının amaçlanmaktadır.

399 sayılı KHK’nın kabulünden sonra güncellenerek tekrar yürürlüğe konulan yönetmelikle KHK’deki ilkelerden daha geniş ve Teşebbüsün faaliyet amacını ortaya koyacak şekilde bir personel politikasının benimsendiği görülmektedir. KİT’lerde çalışma koşulları ve personel politikasının özel işletmecilik gerekliliklerine göre uygulamaya çalışıldığında daha önce de değinmiştik. TCDD’de benimsenen personel politikası göz önünde bulundurulduğunda Teşebbüste benimsenen personel politikasının özel sektörün amaçladığı ve uyguladığı yöntemler ile benzeşik olduğunu söyleyebiliriz. Sözleşmeli personelin diğer kamu görevlisi olup olmadığı yönünde tartışmalara rağmen, bu personel tam olarak özel sektörün çalışanları gibi bir statüye sahip değildir. Genel olarak kamu görevlisi şemsiyesinin altındadır. KİT’lerde göreve alınma kamusal kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Bu sebeple, TCDD’nin benimsemiş olduğu nitelikteki personeli ve çalışma koşullarını ne kadar sağlayabildiği konusunda bir çıkarım yapmak doğru olmayacaktır.

Disiplin Hükümleri

TCDD’de uygulanan disiplin cezaları 657 sayılı DMK’de belirtilen cezalar olmakla birlikte bu cezaları gerektiren fiil ve haller kanundakinden farklı bir şekilde TCDD Personel

Yönetmeliğinin 2017 yılında yürürlükten kaldırılmasına kadar uygulanmıştır. Ek-4’de bulunan 657 sayılı DMK ile TCDD Personel yönetmeliğinin disiplin cezasını gerektiren fiil ve halleri gösteren çizelgeden de görüleceği üzere, disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller için farklı uygulamalar mevcuttur. Bu durum, suç ve cezada kıyas yasağının disiplin hukukunda tam olarak işletilememesinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasen 657 sayılı DMK’nin 125. maddesinde sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verileceğine ilişkin hüküm disiplin cezaları için uygulanan bir kuraldır. Bu kural çerçevesinde TCDD, personele verilecek disiplin cezaları için kanunda belirtilen fiil ve hallerden farklı fiil ve hallere de yer vermiştir. Yönetmeliğin amacının 657 sayılı DMK’ye göre çalışan kadrolu personelin hak ve yükümlülükleri ile çalışma şartlarını düzenleme olduğu belirtilmiş olsa da, 399 sayılı KHK’da sözleşmeli personelin disiplin cezaları için hüküm bulunmayan hallerde teşebbüs veya bağlı ortaklık memurlarının tabi olduğu hükümler uygulanacağı belirtildiğinden, bu cezalar sözleşmeli personel için de uygulanmıştır.

EK-4’de belirtilen cezalar ve bu cezaları gerektiren fiil ve haller incelendiğinde kıyas yapılan ve yönetmeliğe eklenen cezalar için genellikle TCDD’nin yürütmüş olduğu hizmetle alakalı durumlara yönelik disiplin cezasının öngörüldüğünü söyleyebiliriz. Örneğin; “Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak” fiili hem 657 sayılı DMK’de hem de TCDD Personel Yönetmeliğinde uyarma cezasını gerektiren bir hal olarak belirlenmiştir. Ancak, yönetmelikte “Resmi elbise giyme mecburiyetinde olup da görev başında özel işaretleri taşıyan resmi elbise ile bulunmamak veya elbiselerin şekillerinde ve üzerinde mevcut düğme, işaret ve alametlerde herhangi bir değişiklik yapmak” şeklinde uyarma cezasını gerektiren bir fiil ve hal bulunmaktadır. TCDD’de resmi görev üniforması ile çalışan personelin görevin gerektirdiği şekilde üniformalarını giymemeleri ya da bunlar üzerinde değişiklik yapmaları uyarma cezasını gerektiren bir durum olarak kabul edilmiştir. Kanunda suç olarak kabul edilmeyen “Maiyetindeki personel veya işçileri özel işlerinde çalıştırmak” fiili için yönetmelikte uyarma cezası verileceği kabul edilmiştir.

“Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek” fiili 657 sayılı DMK’de 17/9/2004 tarih ve 5234 sayılı kanunun 1.maddesi ile kademe ilerlemesini gerektiren bir fiil olmaktan çıkarılarak kınama cezasını gerektiren bir fiil olarak kabul edilmesine rağmen, TCDD Personel yönetmeliğinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren bir hal olarak uygulanmıştır. Kanunda

kınama cezasını gerektiren “Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak” fiili için yönetmelikte bir ceza öngörülmemektedir. Bu fiilin benzeri olabilecek fiil yönetmelikte “Bir muameleye ait evrakı kasıt olmaksızın kaybetmek” şeklindedir. Bu hükmün kanunda belirtilen durumu tam olarak karşıladığını söylemek güçtür. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller için kanunda belirtilen herhangi bir ceza olmamasına karşın yönetmelikte “İşyerinin temizlik, aydınlatma ve ısıtma konularına önem vermemek”, “Seyahat kolaylıkları konusunda yolculara karşı farklı muamelede bulunmak” gibi fiiller cezayı gerektiren durumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. “Kuruluş yönetimi veya amirler hakkında kötü niyetle tenkitler yapmak” fiili için kanunda herhangi bir ceza öngörülmezken, yönetmelikte aylıktan kesme cezasını gerektiren bir fiil olarak kabul edilmiştir. Suç teorisinin temel unsurlarından olan tipiklik unsuru gereği işlenen fiiller kanunda belirtilen suç tipine uygun olmalıdır. Kanunda belirtilen suç tanımına uymayan eylem “tipiklik” şartını taşımadığından cezalandırılmayacaktır²⁵⁹. EK-4 incelendiğinde de görülebileceği üzere, benzeri birçok durum tüm disiplin cezaları için TCDD Personel Yönetmeliğinde karşımıza çıkmaktadır.

Kanımızca bu durum suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereği kanunla konulması gereken ve kanunların ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde belirtilmesi kuralına aykırılık oluşturmaktadır. Anayasanın 128. maddesine istinaden memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesi doğrultusunda disiplin suç ve cezalarının kanunla belirlenmesi bir zorunluluktur. TCDD Personel Yönetmeliğinde disiplin suçu sayılan fiil ve haller belirtildikten sonra personel tarafından işlenen kusurlu hareketin disiplin cezası verilmesi gerektiren hallerden hiçbirine uymamasının bu fiil ve hareketin cezasız kalmasını gerektirmeyeceği belirtilmiştir. Böyle bir durumda kusurlu hareket, sayılmış olan suçlardan hangisine en yakın ve benzeri olarak görülürse o suça takdir edilen cezanın verileceği belirtilmiştir²⁶⁰. Kanunilik ilkesinin bir gereği olan kıyas yasağını aşan bir durum yönetmelikte açıkça belirtilmiştir. Disiplin hukukunda suçlar için kıyas yapılması gerektiği yönündeki düşüncenin bir ürünü olan bu kural, personel aleyhine bir durum yaratmaktadır. Ceza vermeye yetkili amirler bu

²⁵⁹ Danıştay 12.Dairesi, 13.12.2016 tarih ve E.2013/6667, K. 2016/6358 sayılı kararı.

²⁶⁰ TCDD Personel Yönetmeliği Md.103

düzenlemeye istinaden personelin işlemiş olduğu bir fiil nedeniyle takdir haklarını kullanarak o fiili yönetmelikteki bir suça benzeterek ceza verebilecek veya ceza verilmesini teklif edebileceklerdir. Yönetmelikte kabul edilmiş bu kural ile suç olduğu önceden kabul edilmemiş bir fiilin, başkaca bir fiile benzetilerek işlem yapılması haksız cezalandırılmalara ve mağduriyetlere yol açabilecektir. Personel tarafından gerçekleştirilen fiil öznel bir bakış açısıyla ve takdir hakkı kullanılarak suç sayılabilmektedir. Bu durum kuruluş içi adaletsizliklere yol açabilmektedir. Diğer taraftan yönetmelikte suç sayılmayan fiilleri gerçekleştiren iki farklı personelden birisi için kıyas yapılarak disiplin amiri ve kurulları tarafından ceza verilebilirken, diğeri için böylece bir durum söz konusu olmayabilecektir.

Benzer şekilde, 657 sayılı DMK'de bulunan benzer nitelikteki fiil ve hallerde de benzer cezaların verileceği yönünde kıyasa imkan veren düzenleme idarelerin suç sayılan farklı fiiller kabul etmesine dayanak olmamalıdır. Maddede amaçlan cezayı gerektiren ancak kanunda zikredilmesi mümkün olmayan fiillerin cezasız kalmasının önüne geçmek olsa da, bir ceza verilmesini veya yaptırım uygulanmasını gerektiren kurallar böyle geniş ifadelerle, ucu açık şekilde düzenlendiklerinde tek taraflı üstünlük sağlayan adaletsiz durumların ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Ayrıca, Anayasa'nın 38. maddesinde idari ve adli cezalar arasında bir ayırım yapılmadığından disiplin cezaları da suçta ve cezada yasallık ilkelerine tabidir²⁶¹. Bu sebeple disiplin suç ve cezalarının mutlak suretle yasa ile konulması gerekmektedir. Kesin hüküm belirtmeyen, geniş ve ucu açık bu kural, disiplin hukuku açısından yanlış uygulamalara ve kötüye kullanıma imkân verebilecektir. Ancak, 1993 yılından 2017 yılına kadar yürürlükte kalan TCDD Personel Yönetmeliğinde idarece suç sayılan fiil ve haller kabul edilmesi, bunlar için bir ceza öngörülmesi, açıkça belirtilmeyen suçlar için kıyasa imkan verir şekilde bir ceza verilebilme imkanının bulunması kanunun maksadını aşan bir durumdur.

Disiplin hukukunda cezaların ağırlaştırılması o fiil ve halin kişi tarafından belirli süreler içinde tekrar işlenmesi sonucunda başvuru bir uygulamadır. Suça konu olan fiil ve hal kişi tarafından alışkanlık haline getirilip tekrar işlendiği durumlarda kişinin disipline olmadığı kabul edilerek ceza bir üst cezaya ağırlaştırılmaktadır. Bu kural TCDD tarafından da farklı şekilde uygulanmıştır. Cezaların tekerrürü için yönetmeliğin 104. maddesinde bulunan hüküm, 657 sayılı DMK'nin hükümlerinden farklıdır. 657 sayılı DMK'de disiplin suçunun tekerrürü, disiplin cezası verilen bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından

²⁶¹ Anayasa Mahkemesi, (2011). E.2010/28, K.2011/139, Karar tarihi: 20.10.2011 R.G Tarih-Sayı:7.2.2011-28197.

silinmesine ilişkin süre içinde tekrar işlenmesinde bir derece ağır cezanın verilmesi şeklinde düzenlenmiştir. Ancak, TCDD tekerrür için süre olarak farklı bir uygulama benimsemiş, ayrıca faal personel ve büro personeli arasında bir ayrıma gitmiştir. Suçun işlediği tarihten önceki faal personelin için iki yıl, büro personeli için ise son üç yıl içinde almış oldukları cezaların çeşit ve miktarlarının son işledikleri suça verilecek cezanın takdirinde dikkate alınacakları belirtilmiştir²⁶². Bu durum, kanunda olmayan bir kuralın ikincil mevzuata yansımış halidir. 657 sayılı DMK’de suçların tekerrürde esas alınan cezaların özlük dosyasında silinmesine ilişkin süre uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 yıl, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarının uygulanmasından 10 yıl sonra mümkün olabilmektedir. TCDD’nin tekerrür için öngördüğü süreler daha az olmasına rağmen, faal ve büro personeli şeklinde bir ayrıma gitmesi kuruluş içi adaletsiz bir duruma sebep olmuştur.

657 sayılı DMK’de özel tekerrür ve genel tekerrür şeklinde bir uygulama benimsenmişken, TCDD genel tekerrür uygulamasını benimsemiştir. Disiplin suçlarında özel tekerrür belirlenen süreler içerisinde aynı suçu gerektiren aynı fiilin tekrar işlenmesi ile genel tekerrür ise, aynı cezayı gerektiren farklı fiillerin işlenmesi durumunda söz konusu olabilmektedir. Ancak, TCDD’de disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin tekerrürü yerine disiplin cezalarının tekerrürü benimsenmiştir. Belirlenen süreler içerisinde aynı türde iki disiplin cezası alınmışsa, bu süre içerisinde aynı cezayı gerektiren üçüncü ceza bir derece ağır cezanın verilmesi şeklinde uygulanmıştır. Disiplin hukukunda disiplin suçlarının tekerrürü ilkesine göre işlem yapılırken TCDD’de cezaların tekerrürü şeklinde işlem yapılması personeli mağdur eden yanlış bir uygulama olmuştur. Cezaların hafifletilmesi uygulamasında genel hükümlerle uyumlu şekilde bir yöntem izlenirken, bir alt derecede verilen cezalarda cezanın en üst sınırdan verilmesi ilkesi benimsenmiştir²⁶³.

Diğer taraftan, TCDD Personel Yönetmeliğinde personel statüsüne göre farklılaşan tekerrür uygulaması yeterli görülmeyerek suç sayılan fiil ve hallerin bazıları için fiilin şekline göre üst cezanın verilmesi gibi bir kural kabul edilmiştir. Örneğin; yönetmelikte aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil olarak tanımlanmış olan “Maiyetindekilere ve iş sahiplerine karşı kinci ve kötü davranışlarda bulunmak...” fiili için hakaret fiilinin de bulunması durumunda bir üst derece cezanın verileceği belirtilmiştir. Benzer şekilde, mevzuatta belirtilen görevlerin haklı ve zorlayıcı bir durum olmadan yapılmaması veya eksik olarak yerine

²⁶² TCDD Personel Yönetmeliği Md.104.

²⁶³ TCDD Personel Yönetmeliği Md.105.

getirilmesi veya mevzuatın uygulanmasını zorunlu kıldığı hususları yapmama veya yasakladığı işleri yapma şeklinde suç kabul edilen fiillerin aylıktan kesme cezasını gerektirdiği hükmü bulunmaktadır. Ancak, bu fiillerin işlenmesi sebebiyle Kuruluş zararı meydana gelmişse bir üst derece cezanın verileceği hüküm altına alınmıştır. Cezaların madde hükümleriyle ağırlaştırılması durumu 657 sayılı DMK’de bulunmayan bir kuraldır. Cezaların ağırlaştırılması ancak disiplin cezasını gerektiren fiil ve hallerin belirlenen süreler içerisinde tekrar edilmesi durumunda başvuru bir uygulamadır.

Disiplin hukukunda geçerli olan kurallardan bir tanesi olan bir eylemden dolayı iki ceza verilememesi kuralıdır. “Ne bis in idem” olarak adlandırılan bu kurala göre aynı fiilden dolayı birden fazla yargılama yapılamamakta ve birden fazla ceza verilememektedir. Aynı olayda farklı suçların işlenmiş olması durumunda bu suçların gerektirdiği cezalardan fikri içtima kuralı uygulanarak en ağır olan ceza uygulanmakta, birden fazla cezalandırma yapılmamaktadır. TCDD Personel Yönetmeliğinde de bu kural benimsenmiştir. Ancak, bir olayda aynı cezayı gerektiren farklı suçların işlenmesi halinde ceza vermeye yetkili makamlara bir takdir hakkı tanınmıştır. Böyle bir durumda, yetkili makamlar her suç için ayrı ceza verebilmekte veya suçlara karşılık olan cezayı şiddetlendirmek suretiyle bir üst derece cezayı da verebilmekteydiler²⁶⁴. Örneğin, yönetmelikte herhangi bir şekilde amirlerine karşı saygısızlık göstermek fiili ve iş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak fiilleri kınama cezasını gerektiren fiiller olarak kabul edilmiştir. Amirin ve iş arkadaşlarının bulunduğu bir yerde amirine hakaret ettiği sırada iş arkadaşlarına söz veya hakaretle sataşan personele iki ayrı suç işlediği gerekçesiyle iki kez kınama cezası verilebileceği gibi, ceza ağırlaştırılarak bir üst derecedeki ceza da verilebilmekteydi. Kanımızca kınama cezasını gerektiren bu gibi iki ayrı fiilin aynı olayda işlenmesi durumunda cezaların ağırlaştırılarak bir üst cezanın verilmesi uygulaması disiplin hukukunun ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

TCDD Personel Yönetmeliğin yürürlükte olduğu dönemde disiplin amirleri ve disiplin kurulları bu yönetmelik hükümlerine göre belirlenmekte ve işlem yapılmaktaydı. Esasen disiplin amirine ait bulunan disiplin cezası verme yetkisi yönetmelikte farklı şekilde belirlenmekteydi. TCDD bünyesinde disiplin amirleri hiyerarşik yapıyla doğru orantılı olarak belirlenmiştir. Örneğin, kuruluş genel müdürü uyarma ve kınama cezalarını doğrudan verebilmeye yetkili olarak genel müdür yardımcılarını dışında kalan personelin disiplin amiri olarak kabul edilmekteydi. Benzer şekilde genel müdür yardımcılarını ise teftiş kurulu

²⁶⁴ TCDD Personel Yönetmeliği Md.107.

başkanı, savunma sekreteri, 1.hukuk müşaviri, daire başkanları, bölge müdürleri dışında kalan personele bu cezaları verebilmekteydiler. Daha önce de belirttiğimiz gibi disiplin cezası verme yetkisi disiplin amirine ait bulunan bir yetkidir ve devredilememektedir. Üst düzeyde görev yapan yöneticilerin tüm personelin disiplin amiri olarak kabul edilmesi ve bu cezaları doğrudan verebilmesi uygulaması disiplin cezasının amacını aşan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. En üst seviyedeki genel müdürün başka bir ilde, başka bir amirin altında çalışan personele yürüttüğü görevle alakalı hizmetinin durumunu ve işlemiş olduğu kusurlu hareketin içeriği bilmeden ceza vermeye yetkili kılınması disiplin amirliği yetkisinin çok geniş olarak yorumlanmasıdır. Ceza verme yetkisi yönetmelikte disiplin kurullarına da verilmiştir. Yüksek disiplin kurulu genel müdürün yetkisine benzer şekilde disiplin cezası vermeye yetkili kılınmıştır. Kurul merkezde genel müdür yardımcılarında kalan personele, taşra birimlerindeki 1-4 kadro derecesindeki personele ve bu personel ile birlikte suç işleyen daha aşağı derecedeki personele, ayrıca diğer disiplin kurullarında, hakkında memuriyetten çıkarma kararı verilen personele, yönetmelikte belirtilen tüm disiplin cezalarını verebilmeye yetkili kılınmıştır. Kurula disiplin amirine ait olan cezaları da verebilme yetkisinin tanınmış olması disiplin cezası verme yetkisine aykırılık oluşturan bir durumdur. Alınan kararların genel müdürün onayına, ataması yönetim kurulunca yapılan personel hakkındaki kararlar ile memuriyetten çıkarma kararlarının genel müdürün onayını müteakip yönetim kurulunun onayına sunulacağı belirtilmiştir²⁶⁵. Personele verilen disiplin cezası kararlarının genel müdürün onayına sunulması da kuruluşun genel hükümlerden farklı uygulamaları benimsediğini göstermektedir.

Disiplin cezasının verilmesi süresine ilişkin süre yönetmelikte 657 sayılı DMK'dekinden farklı bir şekilde uygulanmıştır. Disiplin amirlerinin soruşturmanın tamamlanmasına müteakip ceza verme süresi olan 15 gün için farklılaşma bulunmazken, disiplin kurulu kararları için kanunda öngörülen süre olan 30 gün yönetmelikte iki ay şeklinde uygulanmıştır²⁶⁶.

Cezaların onaylanması konusunda da genel müdüre takdir hakkı tanınmıştır. Genel müdür onayına sunulan tüm ceza kararlarını aynen onaylayabilme veya bir derece hafifletebilme konusunda yetkilendirilmiştir. Yüksek disiplin kurulu tarafından verilen memuriyetten çıkarılma cezası kararlarını gerek gördüğü takdirde tekrar incelenmesini isteme hakkı bulunmaktadır. Genel müdür tarafından onaylanan memuriyetten çıkarma kararları için ise

²⁶⁵ TCDD Personel Yönetmeliği Md.116.

²⁶⁶ TCDD Personel Yönetmeliği Md.117

yönetim kurulunun onaylama veya bir alt derecede ceza verme yetkisi bulunmaktadır²⁶⁷. Verilen disiplin cezaları için bir kontrol mekanizması vazifesi görmüş olsa da, genel hükümlerin dışında bir uygulamanın yapılmış olması, genel müdüre bir takdir hakkının tanınmış olması mevzuatla çelişen bir durumdur.

Söz konusu Teşebbüste, 399 sayılı KHK'ya tabi olarak çalışan sözleşmeli personelin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren durumlarda yapılması gerekli işlemlerin düzenlendiği 25.08.2010 tarih ve 42116 sayılı genel düzenleyici işlem, kamu personeline ilişkin disiplin hükümlerinin 3011 sayılı "Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun"a istinaden Resmi Gazetede yayımlanacak bir yönetmelikle yapılması gerekliliğinden idari yargı tarafından iptal edilmiştir. Genel yazı ile düzenlenmesi mümkün olmayan disiplin konusunun Resmi Gazetede yayımlanması gereken bir yönetmelikle düzenlenmemesi hukuka aykırı bulunmuştur²⁶⁸. Bu örneğin de gösterdiği üzere, TCDD disipline ilişkin uygulamalarında gerek usul, gerekse içerik açısından farklı yöntemler izlemiştir. Kanımızca, geç de olsa Teşebbüsün disiplin mevzuatını oluşturan bu yönetmeliğin yürürlükten kaldırılması ve 399 sayılı KHK ve 657 sayılı DMK'de belirtilen hükümlere göre disiplin hükümlerine tabi olunması yerinde ve faydalı bir işlem olmuştur. Ancak, sözleşmeli personel rejiminin halen KHK ile düzenlenen bir rejim olması ve bu istihdam türünü düzenleyecek anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılmamış olması sebebiyle disiplin uygulamaları açısından 657 sayılı DMK'ye istinaden işlem yapılıyor olması bir sorun olarak varlığını sürdürmektedir.

4.10.2.2. TCDD disiplin amirleri ve disiplin kurulları

Kamuda görev alan devlet memurları için 657 sayılı DMK'nin 134. maddesine istinaden çıkarılan 24.10.1982 tarih ve 17848 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre disiplin amirleri ve disiplin kurulları tayin ve tespitine ilişkin usuller belirlenmiş, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Çerçeve yönetmelik özelliğine sahip bu yönetmelikte, disiplin amirlerinin Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayanılmak suretiyle, kurumların kuruluş ve görev özelliklerine göre hazırlayarak yürürlüğe koyacakları özel yönetmelikler ile tespit edileceği belirtilmiştir. 399 sayılı KHK'nın disipline ilişkin hükümlerinin Anayasa Mahkemesinin 4/4/1991 tarih ve E.1990/12, K.1991/7 sayılı kararıyla iptal edilmesi üzerine disipline ilişkin hüküm 5/2/1992 tarih ve 3771 sayılı kanunun 7. maddesiyle yeniden düzenlenmiştir.

²⁶⁷ TCDD Personel Yönetmeliği Md.121.

²⁶⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 06.02.2017 tarih ve E.2014/376, K.2017/355 sayılı kararı.

KHK'nın 44. maddesinde disiplin amirleri ve disiplin kurullarının belirlenmesinde teşebbüste görev alan memurların tabi olduğu hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. TCDD'de görev alan personelin disiplin amirlerinin belirlenmesi amacıyla 657 sayılı DMK'nin 124. maddesi, 399 sayılı KHK ve Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 16. maddesine istinaden, 12.08.2017 tarih ve 30152 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliği" çıkarılmıştır. Bu Yönetmelikle TCDD'de görev alan personelin merkez, merkeze bağlı teşkilleri ve taşra teşkilatında görevli personelin disiplin ve üst disiplin amirleri belirlenmiştir. Bu yönetmelikte yalnızca disiplin amirlerini belirlenmiş olması sebebiyle, disiplin amirleri ve disiplin kurullarının yetkileri ve çalışma usulleri konusunda "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre işlem yapılmaktadır.

657 sayılı DMK'nin 126. maddesine disiplin amirleri ve disiplin kurullarının hangi disiplin cezalarını verebileceklerini düzenlemiştir. Uyarama, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amiri tarafından, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atmaya yetkili amir, il disiplin kurulu kararına dayanan hallerde valiler tarafından verilebilmektedir. Bu dört cezanın verilmesi yetkisi disiplin amirine aitken, devlet memuriyetinden çıkarılma cezası verme yetkisi yüksek disiplin kuruluna verilmiştir. Bu durum için Sökmen, disiplin cezası verme yetkisi kural olarak disiplin amirine ait bulunduğunu²⁶⁹ tespitini yapmıştır. Disiplin cezası verme yetkisi mevzuatta belirtilen amir ve kurullara ait olduğundan, bir amire ait olan devlet memurluğundan çıkarma cezası teklifi olmadan disiplin kurulu bu cezayı resen veremeyecektir²⁷⁰. TCDD'de uyarma, kınama, aylıktan kesme cezaları EK-3'de belirtilen disiplin amiri tarafından, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası bölge veya merkez disiplin kurulu kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amir tarafından verilmektedir.

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesine istinaden TCDD merkezinde bir merkez disiplin kurulu ve bir yüksek disiplin kurulu bulunmakta, teşkilat yapısı bölge esasına göre olduğundan dolayı, bölge merkezlerinde birer disiplin kurulu bulunmaktadır. 12.08.2017 tarihinden yürürlüğe giren TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Personel Disiplin Yönergesinin 6. maddesine göre;

²⁶⁹ Sökmen, 2009, 163.

²⁷⁰ Danıştay 12.Dairesi, 27.12.2016 tarih ve E.2016/19464, K. 2016/13253 sayılı kararı.

- Yüksek disiplin kurulu; Genel Müdürün başkanlığında Teftiş Kurulu Başkanı, 1.Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları ile Trafik ve İstasyon Yönetimi Dairesi Başkanlarından,
- Merkez disiplin kurulu; İnsan Kaynakları Dairesinin bağlı bulunduğu Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında Teftiş Kurulu Başkanının görevlendireceği Başmüfettiş, 1.Hukuk Müşavirinin görevlendireceği Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları ile Trafik ve İstasyon Yönetimi Dairesi Başkanlarının görevlendireceği Daire Başkan Yardımcılarından,
- Bölge disiplin kurulu; Bölge Müdürünün başkanlığında, İnsan Kaynakları Servis Müdürünün bağlı bulunduğu Bölge Müdür Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları ile Trafik ve İstasyon Yönetimi Servis Müdürlerinden,

oluşturulmaktadır. Tüm disiplin kurulları beşer kişiden teşkil bulunmaktadır. Ancak, hakkında disiplin soruşturulması yürütülen personelin üyesi olduğu sendika temsilcisi de kurullarda görev almaktadır. Her bir kurulda görevlendirilen sendika temsilcisinin sendika tarafından önceden bildirilmesi gerekmektedir. Sendika temsilcinin de katılmasıyla çift sayıya ulaşan kurullarda oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu tarafın kararı uygulanmaktadır. Personel hakkında devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmesi amirin bu yoldaki isteğinin yüksek disiplin kurulunca kabulü ve yönetim kurulunun bu konuda karar alması ile mümkündür. Sözleşmeli personelin sözleşmesinin feshini gerektiren bir disiplin cezası ile cezalandırılması 399 sayılı KHK'nın 48. maddesinde bu konuda bir düzenleme bulunduğundan dolayı, sözleşmenin feshini gerektiren cezanın kesinleşmesi teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurulunun karar almasına başlanmıştır.

Sendika temsilcisi hariç olmak üzere aylıktan kesme veya daha ağır disiplin cezası almış olanlar disiplin cezalarının özlük dosyasından silinmesine ilişkin süreler sonunda bu cezaları özlük dosyasından silinse dahi disiplin kurullarında görevlendirilememektedir. Kurulun tüm üyeleri kendilerine, eşlerine, ikinci dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve sıhrî hısımlarına, disiplin cezası verilmesini teklif ettikleri, disiplin soruşturmasını yaptıkları veya atanmasına yetkili oldukları personele ait işlerle ilgili disiplin kurulu toplantılarına katılmamaktadırlar. Disiplin amirleri veya disiplin kurullarının disiplin cezası verilmesine ilişkin kararları idari yargı kararı niteliği taşımamaktadırlar²⁷¹.

399 sayılı KHK'nın 50. maddesine istinaden disiplin kurulları kendilerine tevdi edilen dosyaları en geç 3 ay içinde karara bağlamak zorundadırlar. Bu süre memur statülü personel

²⁷¹ Güvenç, 1995, 25-36.

için bir aydır. Sözleşmeli personelin disiplin soruşturma raporlarının memurlarinkinden farklı olarak 3 aylık sürede karara bağlanması kanımızca adaletsizlik yaratan bir durumdur. Hukukun bir gerekliliği olarak hakkında bir ceza istenilen personel için kararın mümkün olan en kısa sürede verilmesi doğru olacaktır. Personelin huzurunun korunması ve cezaya itiraz etme hakkını mümkün olan en kısa sürede kullanabilmesi ve olayın sonuçlanabilmesi için kararların mümkün olduğunca hızlı sonuçlandırılması gerektiğini düşünüyoruz. Disiplin kurulları ve yönetim kurulunun ayrı bir ceza tayin etme gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bunlar teklif edilen cezayı ya kabul etmek ya da reddetmek zorundadır. Cezanın reddi halinde atamaya yetkili amir başka bir disiplin ceza verebilecektir. Devlet memurluğunda çıkarılma cezasının yüksek disiplin kurulu veya yönetim kurulunca reddedilmesi halinde atamaya yetkili amir kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını teklif ederse bu cezanın verilmesi kararı ilgili disiplin kurulunca alınacaktır. Personelin görevli olduğu yerden başka bir yerde görevlendirilmesi durumunda işlenen disiplin suçlarında disiplin cezası suçun işlendiği yerin ceza vermeye yetkili mercilerince verilmektedir.

4.10.2.3. TCDD soruşturma raporları

Gerek disiplin suçu sayılan bir fiil veya halin, gerekse adli bir cezayı gerektirecek durumlar için gerçekleştirilecek soruşturma sonucu oluşturulacak soruşturma raporlarının şekli ve içeriği kuruluşların kendi yönetmelik, yönerge, emir, vb. mevzuatlarıyla belirlenmektedir. TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü bünyesinde yürütülen soruşturma raporlarının şekli ve içeriği konusunda 30.11.1992 tarih ve 21127 sayılı resmi Gazetede yayımlanan TCDD Teftiş Kurulu Yönetmeliğinde düzenleme yapılmıştır. TCDD merkez ve taşra birimlerinde çalışan personelin, yürürlükteki ceza mevzuatına göre suç ya da personel mevzuatına göre disiplin suçu oluşturan eylem ve işlemlerden dolayı yapılan soruşturma sonuçlarının “soruşturma raporuna” bağlanacağı yönetmeliğin 50. maddesinde belirtilmiştir. Müfettişlerce gerçekleştirilen soruşturmalar sonucunda, hazırlanacak soruşturma raporlarında soruşturma emrinin tarih ve sayısı, soruşturma yapılan konular ve işlenen suçların unsurlarıyla birlikte suçlu olduğu kanaatine varılanlar hakkında hangi kanun hükümlerinin tatbik edileceği belirtilmektedir. Ayrıca, suçlu veya kusurlu olanların fiillerinin hangi disiplin suçunu oluşturduğu da soruşturma raporunda belirtilmektedir.

Tamamlanan soruşturma sonunda soruşturmayı yürüten müfettiş, en fazla 15 gün içerisinde soruşturma raporunu hazırlayıp Teftiş Kurulu Başkanlığına vermek zorundadır. Teftiş Kurulu Başkanlığı kabul edilen bir mazeretin bulunması durumunda en fazla iki sefer olmak üzere on beşer gün uzatılabilecektir. Hazırlanan soruşturma raporlarının asılları ve başkaca

yerlere gönderilmesi gereken durumlar için hazırlanacak suretleri Teftiş Kurulu başkanlığına sunulmaktadır. Soruşturulan olay 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 17. maddesi kapsamına giren bir suç ise, hazırlanan soruşturma raporunun aslı Müfettiş tarafından doğrudan Cumhuriyet Savcılığına gönderilmektedir. Ceza hukukunca suç sayılan durumlar için rapor aslının savcılıklara gönderilmesi ilke olarak benimsenmiştir. Bu gibi durumlarda Teftiş Kurulu Başkanlığına soruşturma dosyasının bir nüshası gönderilmektedir. Düzenlenen soruşturma raporları sonrasında raporda belirtilen hususlar için yapılan işlemler ve sonuçları ilgili birimlerce Teftiş Kurulu Başkanlığına bildirilmektedir.

4.10.3. TCDD’de Verilen Disiplin Cezalarının Analizi

TCDD Personel Yönetmeliğinde 657 sayılı DMK’deki düzenlemeye paralel şekilde yönetmelikte belirtilen hallerden birisinin gerçekleşmesi halinde, durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre disiplin cezalarından birisi verileceği belirtilmiştir. Sözleşmeli personelin disiplin cezaları konusunda 399 sayılı KHK’da memurların tabi olduğu mevzuata atıfta yapıldığı için, bu personel için de yönetmelik hükümleri uygulanmıştır. Artık yürürlükten kaldırılan bu yönetmelik sonrası, TCDD’de görev alan hem memur, hem de sözleşmeli personel için 657 sayılı DMK’de belirtilen disiplin suçları ve disiplin cezaları uygulanmaktadır. Bu çalışmada TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü özelinde personele uygulanan cezaların belirli bir döneme ilişkin bilgilerini incelememiz sözleşmeli personelin disiplin yaptırımlarına ilişkin durumun analizini yapabilmemize yardımcı olacaktır. Bu amaçla 01.01.2014 – 31.12.2018 tarihleri arasındaki beş yıllık süreçte TCDD tarafından verilen disiplin cezaları için tutulan kayıtlar incelenmiş, personele verilen disiplin cezaları tasniflenerek yıllar itibariyle her bir çalışan statüsü, unvanı, işyeri, verilen ceza türü, ceza tarihini içerecek şekilde veri listesi oluşturulmuştur. Bu veri listesi üzerinden disiplin cezalarına ilişkin analizler yapılmıştır.

TCDD’de 2014-2018 yılları arasındaki beş yıllık süre için Çizelge 4.2’de görüleceği üzere toplam 2.130 adet disiplin cezası verilmiştir. Bu cezaların en büyük kısmını %43’lük bir orana sahip olan uyarma cezaları oluşturmaktadır. Kınama cezaları %31, aylıktan kesme %13, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ise %12’lik bir orana sahiptir. Devlet memurluğundan çıkarılma cezası oransal olarak yalnızca %0,2’lik bir paya sahiptir. Disiplin cezalarının toplam içerisindeki oranın incelendiğinde cezaların ağırlık derecesi ile ters orantılı bir durumun olduğu görülmektedir. Cezaların ağırlık derecesi arttıkça verilen cezaların toplam sayılarında bir azalma söz konusudur. Disiplin cezalarının içerikleri ve

amaçları göz önünde bulundurulduğunda personele daha ağır cezaların verilmesinin istatistiksel olarak daha az olması beklenen bir durumdur. Disiplin cezalarının genel amacının kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesini sağlamanın²⁷² yanında personeli görevine karşı sorumluluk bilincini hatırlatma gibi bir özelliğinin de bulunduğundan daha önce bahsetmiştik. Bu özellikler düşünüldüğünde personele görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğini bildirme amaçlı verilen uyarma cezası ile görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun bildirilme amaçlı verilen kınama cezalarının büyük bir oranı oluşturduğu görülmektedir. Söz konusu Kuruluşta aynı fiilden dolayı birden fazla ceza önerilmesi ve birden fazla ceza verilmesi uygulaması karşılaşılan bir durumdur. Ceza sayısındaki fazlalığın sebeplerinden biri de bu durumdur.

Yıllar itibariyle verilen cezaların toplam sayısı incelendiğinde yaklaşık olarak 600 civarında olan ceza sayısının 2017 ve 2018 yıllarında düşüş gösterdiği anlaşılmaktadır. Bu durum, 6461 sayılı Kanuna istinaden TCDD'nin TCDD Taşımacılık A.Ş. adıyla bir bağlı ortaklığının kurulmuş olması ve bir kısım personelin bu şirkete devredilmesinden dolayı personel sayısında yaşanan azalıştan kaynaklanmaktadır.

Ceza Türü	2014	2015	2016	2017	2018	Genel Toplam	Toplam İçindeki Payı
Uyarma	252	304	246	72	47	921	43,2%
Kınama	167	196	204	56	39	662	31,1%
Aylıktan Kesme	81	86	80	24	14	285	13,4%
Kademe İlerlemesinin Durdurulması	59	54	122	8	15	258	12,1%
Devlet Memurluğundan Çıkarma	2		1	1		4	0,2%
Genel Toplam	561	640	653	161	115	2.130	100%

Çizelge 4.2. TCDD 2014-2018 yılları arasındaki disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

²⁷² Tortop, 1983, 89-100.

Cezalar	Memur	Toplam İçindeki Payı	Sözleşmeli Personel	Toplam İçindeki Payı	Genel Toplam
Uyarma	29	3,1%	892	96,9%	921
Kınama	8	1,2%	654	98,8%	662
Aylıktan Kesme	2	0,7%	283	99,3%	285
Kademe İlerlemesinin Durdurulması	1	0,4%	257	99,6%	258
Devlet Memurluğundan Çıkarma		0,0%	4	100,0%	4
Genel Toplam	40	1,9%	2.090	98,1%	2.130

Çizelge 4.3. TCDD 2014-2018 yılları arasındaki statüye göre disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

2014-2018 yılları arasında personele verilen toplam 2.130 disiplin cezasının 2.090 adedini sözleşmeli personele verilen disiplin cezalarının oluşturduğu görülmektedir. Memurlara verilen cezalar toplam cezaların yalnızca 40 adettir. Çizelge 4.1’de görüleceği üzere yıllar itibariyle söz konusu kuruluştaki memurlar personelin yaklaşık olarak %7’sini oluştururken, toplam cezaların %2’si bu personele verilmiştir. Sözleşmeli personel toplam personelin yaklaşık %93’ünü oluştururken, verilen disiplin cezalarının ise %98’lik kısmı sözleşmeli personele aittir. Memurlar ve sözleşmeli personelin sayısı ile ceza oranlarındaki bu farkın memurların genellikle disiplin amiri konumunda olmalarından kaynaklanması muhtemeldir. İnceleme konusu olan 2014-2018 yılları arasındaki beş yıllık dönemde en ağır disiplin cezası olan devlet memurluğundan çıkarılma cezasının ise yalnızca taşra teşkilatında görev yapan sözleşmeli personele verildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu ceza bu kuruluştaki hiçbir memur statülü personele verilmemiştir.

Statü	Memur	Sözleşmeli Personel
Personel Sayısı	611	7.717
Ceza Sayısı	2	159
Ceza Verilme Oranı	0,3%	2,1%

Çizelge 4.4. TCDD 2017 yılı statüye göre ceza oranları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

2017 yılında verilen toplam ceza sayıları ile personel sayıları Çizelge 4.4’den karşılaştırıldığında memur personele ceza verilme oranı %1’den azken, sözleşmeli personele ceza verilme oranı yaklaşık %2’dir. Memur ve sözleşmeli personel sayısındaki büyük farka rağmen, ceza verilme oranları göz önünde bulundurularak bir değerlendirilme yapılırsa disiplin cezalarının memurlardan öte sözleşmeli personele uygulandığını söylemek

mümkündür. KİT’lerdeki personel rejiminin bir yansıması olarak Teşebbüslerde 399 sayılı KHK’nın 1 sayılı cetveline tabi olarak memur statüsüyle görev yapan personel genellikle diğer personelin disiplin amiri olmaktadır. Disiplin bir işi örgütünün en alt kademesinden en üst kademesine kadar tüm personel için geçerli bir husustur. Kurum içi düzeni sağlama ve kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi görevleri KİT’lerde en düşük ünvanlı personelden Genel Müdüre kadar tüm çalışanların yerine getirmesi gerekli bir vazifedir. Bu sebeple, yönetici personelin disipline aykırı davranmayacağı, daha alt kademelerde görev yapan personelin disiplin kurallarına aykırı davranışlarda bulunacağı gibi bir fikri kabul etmek mümkün bulunmamaktadır. Ancak, TCDD’de görev yapan personel için verilen disiplin cezaları incelendiğinde, genellikle disiplin amiri konumunda bulunan 1 sayılı cetvele tabi olarak görev yapan memur personele daha az disiplin cezası verildiği anlaşılmaktadır.

Teşkilat	Cezalar	Memur	Sözleşmeli Personel	Genel Toplam
Merkez	Uyarma	4	3	7
	Kınama	2		2
Taşra	Uyarma	25	889	914
	Kınama	6	654	660
	Aylıktan Kesme	2	283	285
	Kademe İlerlemesinin Durdurulması	1	257	258
	Devlet Memurluğundan Çıkarma		4	4
Genel Toplam		40	2.090	2.130

Çizelge 4.5. TCDD 2014-2018 yılları merkez ve taşra teşkilatı disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

Cezaların merkez ve taşra teşkilatına göre dağılımı Çizelge 4.5’den incelendiğinde merkez teşkilatında yalnızca uyarma ve kınama cezalarının verildiği, taşra teşkilatında ise 657 sayılı DMK’de belirtilen tüm cezaların verildiği görülmektedir.

Statü	Merkez	Toplam İçindeki Payı	Taşra	Toplam İçindeki Payı	Genel Toplam
Kadrolu Memur	6	67%	34	2%	40
Sözleşmeli Memur	3	33%	2.087	98%	2.090
Genel Toplam	9	100%	2.121	100%	2.130

Çizelge 4.6. TCDD 2014-2018 yılları merkez ve taşra disiplin cezalarının oranları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

Merkez ve taşra teşkilatında görev alan personele uygulanan cezaların oransal dağılımı Çizelge 4.6 incelendiğinde görülecektir. Merkez teşkilatı personeline verilen cezaların

%67'lik kısmı memurlara, %33'lük kısmı ise sözleşmeli personele verilmiştir. Merkez teşkilatındaki bu durum taşra teşkilatı için tam tersi yöndedir. Taşra teşkilatı personeline verilen disiplin cezalarının %98'u sözleşmeli personele, %2'lik kısmı ise memurlara verilmiştir. Teşebbüs merkezinde verilen disiplin cezaları memurlar için fazla iken, taşra teşkilatında sözleşmeli personele verilen cezalar daha fazladır. Taşra teşkilatında verilen cezaların çokluğu bu birimlerde disiplin cezalarının çok kolay ve gerekli usullere dikkat edilmeden verildiğinin bir göstergesidir.

TCDD'de 2014-2018 yılları arasında verilen disiplin cezalarının unvanlara göre dağılımı Çizelge 4.7'den incelendiğinde, cezaların büyük bir bölümü makinist, tren teşkil memuru, hareket memuru, koruma güvenlik görevlisi, tren şefi ve kondüktör gibi unvanlara sahip personele verildiği görülmektedir. Demiryolu altyapı işletmesi faaliyetini yürüten Teşebbüste ana faaliyet kollarında görev alan işletmecilik faaliyetinde faal (aktif) personele disiplin cezaları daha çok uygulandığı anlaşılmaktadır. Memur, büro şefi gibi büro faaliyetlerinde görev alan personele verilen disiplin cezaları daha az sayıdadır.

Unvan	Merkez	Taşra	Genel Toplam
Memur	6	34	40
Demiryolu Bakım Müdürü		1	1
Depo Müdürü		4	4
Gar Müdürü		2	2
Liman İşletme Müdürü		2	2
Liman İşletme Müdür Yardımcısı		6	6
Liman Operasyon Müdürü		5	5
Liman Teknik Müdürü		2	2
Müdür (Taşra)		3	3
Müşavir	4		4
Personel ve İdari İşler Müdürü		3	3
Servis Müdür Yardımcısı		5	5
Servis Müdürü	1	1	2
Şube Müdürü	1		1
Sözleşmeli Personel	3	2.087	2.090
Ambar Saymanı		3	3
Ambar Şefi		8	8
Avukat		1	1
Baş Makinist		2	2
Baş Mühendis		1	1
Baş Puantör		1	1
Bölge Kısım Şefi		3	3
Büro Şefi		18	18
Büro Şefi (Mali İşler)		1	1
Dağıtıcı	1	2	3
Demiryolu Bakım Müdürü		2	2
Depo Müdürü		2	2
Depo Şefi		17	17
Elektrik İşleri Müdür Yardımcısı		1	1
Elektrik İşleri Şefi		1	1
Emlak Şefi		5	5
Est Bakım Şefi		13	13
Est Sürveyanı		12	12
Feribot Müdürü		1	1
Fizikçi (Taşra)		1	1
Gar Müdür Yardımcısı		9	9
Gar Şefi		13	13
Gişe Memuru		48	48
Hareket Kontrolörü		4	4
Hareket Memuru		216	216

Hat Bakım Onarım Memuru		33	33
Hizmetli		2	2
İstasyon Şefi		47	47
Koruma Güvenlik Amir Yardımcısı		1	1
Koruma Güvenlik Amiri		1	1
Koruma Güvenlik Görevlisi		112	112
Koruma Güvenlik Gar Şefi		4	4
Koruma Güvenlik Şefi(Taşra)		6	6
Kondöktör		68	68
Liman Servis Şefi (Term)		4	4
Liman Servis Şefi		4	4
Liman Puantörü		6	6
Liman Şefi		2	2
Lojistik Memuru		5	5
Lojistik Müdür Yardımcısı		2	2
Lojistik Şefi		4	4
Loko Bakım Atelye Müdürü		1	1
Makinist		817	817
Memur		19	19
Mimar		1	1
Mühendis	2	15	17
Mühendis(ATelye)		15	15
Nezaret Makinisti		13	13
Puantör		6	6
Repartitör		3	3
Revizör		1	1
Servis Müdür Yardımcısı		1	1
Şef Yardımcısı		4	4
Şoför		1	1
Tekniker		16	16
Teknisyen		5	5
Teknisyen Yardımcısı		1	1
Trafik Kontrolörü		50	50
Tren Odacısı		11	11
Tren Şefi		69	69
Tren Teşkil Memuru		217	217
Uzman		1	1
Uzman Teknisyen		3	3
Vagon Baş Teknisyeni		19	19
Vagon Servis Şefi		2	2
Vagon Teknisyeni		31	31
Yemekli Yataklı Servis Sorumlusu		12	12
YHT Makinisti		12	12
Yol Bakım Şefi		30	30
Yol Sürveyanı		17	17
Yol ve Geçit Kontrol Memuru		3	3
Yolcu Kontrolörü		1	1
Yüksek Mühendis		3	3
Yüksek Mühendis (Atelye)		1	1
Genel Toplam	9	2.121	2.130

Çizelge 4.7. TCDD 2014-2018 yılları arası unvanlara göre disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü

Disiplin cezalarının en çok verildiği sözleşmeli personelden hareket memuru, koruma güvenlik görevlisi, kondöktör, makinist, tren şefi, tren teşkil memuru unvanlarında görev yapan personelin 2014-2016 yılları arasındaki ceza sayıları Çizelge 4.8'den incelendiğinde, grubun toplam sayısı, kuruluştaki çalışan memur ve sözleşmeli personelin toplam sayısının yaklaşık %30'luk kısmını oluşturduğu görülmektedir. Buna karşın, bu personele ilgili yıllarda verilen disiplin cezalarının toplamı memur ve sözleşmeli personele kuruluş tarafından verilen cezaların toplamının yaklaşık olarak %70'lik kısmını oluşturmaktadır.

Yıllar	2014	2015	2016
Toplam Çalışan Adedi	14.541	14.348	14.005
Grubu Oluşturan Çalışan Adedi	4.165	4.084	3.964
Grubun Toplam Çalışan Adedine Oranı	29%	28%	28%
Toplam Ceza Adedi	561	640	653
Gruba Verilen Ceza Adedi	415	474	446
Grubun Ceza Adedinin Toplam Ceza Adedine Oranı	74%	74%	68%

Çizelge 4.8. Faal personelin 2014-2016 yılları arası disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü disiplin ceza kütüğü, TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü personel sicil kütüğü (Grup, TCDD bünyesinde görev yapan ve kuruluşça en fazla disiplin cezası verilen hareket memuru, koruma güvenlik görevlisi, kondüktör, makinist, tren şefi, tren teşkil memur unvanlı personelden oluşmaktadır.)

İşletmecilik faaliyetinde aktif olarak görev alan bu personelin toplam içerisindeki sayısal oranı ile verilen cezaların sayısal oranı karşılaştırıldığında aralarındaki ters orantı açıkça görülmektedir. Büro işlerinden farklı şekilde faal olarak tren işletmeciliği faaliyeti için görev yapan bu personelin ceza sayılarındaki bu yüksek oran, işletmecilik faaliyetinin yerine getirilmesinde bir sorunun olduğunun göstergesidir. Bu sorunun kaynağının personelin disiplinsiz hareketlerinden mi yoksa amir personel tarafından bu personeli korkutma, baskı altına alma, vb. sebeplerden mi kaynaklandığı konusunda kesin bir analiz yapmak güçtür. Ancak, hangi sebepten kaynaklanırsa kaynaklansın TCDD bünyesinde yürütülen tren işletmeciliği faaliyetlerinde yönetsel veya personelden kaynaklı bir sorunun olduğunu söyleyebilmek mümkündür. İşletmeciliğin yapısı gereği zorluklarının bulunduğu ve personelin kusurlu fiil ve hallerinin daha çok meydana geldiği şeklinde bir varsayım kabul edilse dahi, kamu hizmetini yürüttüğü kabul edilen Kuruluşun yürüttüğü tüm hizmetleri eksiksiz yerine getirmesi gerekmektedir. Vatandaşlara sunulan kamu hizmetleri ne kadar zor olursa olsun, hizmetler hatasız veya en az seviyede hata ile yerine getirilmelidir. Bu sebeple, kamu hizmetini gören personelin mümkün olan en az seviyedeki hata ile görevlerini yerine getirmeleri beklenmektedir.

TCDD yürüttüğü faaliyet sebebiyle ana istihdam türü sözleşmeli personeldir. Ancak, daha önceleri memur statüsüyle istihdam edilen personel tarafından yürütülen hizmetlerin sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi uygulamasında da değişikliğe gidilmektedir. Daha önce de değinildiği üzere, KİT'lerde istihdam edilen personelin güvencesiz bir statüye dönüştürülerek çalıştırılması uygulaması esnek dönem ekonomi politikalarının devam

ettirilmesi sebebiyle ileri boyuta taşınmıştır. Daha önceleri kamu hizmetinin görülmesinde zihinsel emek ile görev alan kişilerin memur, bedensel hizmetlerde çalışanlar ise işçi olarak istihdam edilmişlerdir. Memur istihdamı yerine sözleşmeli personel istihdam edilmesi uygulaması ileri boyuta geçerek sözleşmeli personel yerine işçi istihdam edilmesi uygulamasına dönüşmüştür. TCDD yürüttüğü hizmetler için artık sözleşmeli personel yerine işçi statüsüyle personel çalıştırabilmektedir. Örneğin, tren seyrini gerçekleştirme görevi hem sözleşmeli, hem de işçi statülü makinistler tarafından görülebilmektedir. Benzer şekilde mühendislik işlerini görmek üzere sözleşmeli statüyle istihdam edilen mühendisler işçi statüsüyle de istihdam edilebilmektedirler. Aynı işi yapan, aynı sorumlulukları bulunan kişiler daha önceleri memur ve sözleşmeli personel olarak istihdam edilirken, artık sözleşmeli personel ve işçi olarak istihdam edilmektedirler. Aynı işi yapan kişilerin farklı statülerle, farklı ücret rejimleriyle istihdam edilmeleri adaletsiz bir durumdur. Ayrıca, aynı vazifeyi yapan kişilerin sahip oldukları hukuki statü nedeniyle disipline ilişkin yaptırımları farklı olmaktadır. Sözleşmeli personel için ceza verilmesini gerektiren fiiller, işçi statüsündeki personel için farklı olabilmekte, daha hafif cezalar verilebilmekte veya cezasız kalabilmektedir. Bu durum disiplin uygulamaları konusunda sözleşmeli personel aleyhine durumların ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Bu durum Türk kamu personel sisteminin temeli olan memurluk statüsünün aşındırılması sonucunda ortaya çıkan bir tarafı aksayan yeni bir personel rejimini karşımıza çıkarmaktadır.

TCDD'nin yürütmüş olduğu ana faaliyet kolunda görev alan personele daha fazla disiplin cezası verilmesi durumu TCDD'nin ana faaliyetler bakımından bölünmesinden sonraki süreçte de devam etmektedir. Bu durumu daha önce TCDD'de bünyesinde görev alan ve disiplin cezalarının en çok verildiği çalışan grubu makinist personel için yeni görev yaptıkları işyeri olan TCDD Taşımacılık A.Ş.'de verilen disiplin cezalarını inceleyerek açıklayabiliriz.

6461 sayılı Kanun gereği olarak TCDD'nin yeniden yapılanma amacıyla ayrışması sonucu demiryolu tren işletmeciliği ile alakalı olan birim ve personelin bağlı ortaklık olarak kurulan TCDD Taşımacılık A.Ş.'ne devri, mevcut personel sayısında bir azalmaya neden olmuştur. Bu sebeple, TCDD bünyesindeki disiplin ceza sayılarında bir azalma görülmüştür. Tren işletmeciliği faaliyeti yeniden yapılanmadan önceki dönemde TCDD bünyesindeki faaliyetlerin büyükçe bir bölümünü oluşturmaktadır. Tren işletmeciliği faaliyetinde görev alan ve toplam personelin büyük bir bölümünü oluşturan personel makinist unvanlı personeldir. Toplam personel içerisinde büyük bir bölümü oluşturmaları ve Teşebbüs

faaliyetini yerine getirmede faal olarak görev almaları nedeniyle bu personelin gerçekleştirebileceği fiiller disiplin için önemli görülmüşlerdir. Bu durum, kuruluşun tecrübelerinin bir belirtisi olarak yürürlükten kaldırılan TCDD Disiplin Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve hallerde kendini göstermektedir. “Kullanmaya yetkili olmadığı bir taşıtı kullanarak harekete geçirmek”, “Sefer sırasında veya manevrada izin verilen azami sürati aşmak”, “Usulünce emir almaksızın treni hareket ettirmek”, “Treni, duruşu olmayan yerlerde sebepsiz olarak durdurmak, duruşu olan yerlerde durdurmamak,” gibi fiiller özellikle belirtilerek bu durumların cezasız kalmaması amaçlanmıştır. 01.01.2017 tarihinden itibaren TCDD Taşımacılık A.Ş.’ne devrolunan tren işletmeciliği faaliyeti nedeniyle makinist personel de bu bağli ortaklığa devrolunmuştur. 2017 ve 2018 yılları için bu personelin aldığı disiplin cezaları Çizelge 4.9’deki gibidir.

Cezalar	2017	2018	Toplam
Uyarma	71	63	134
Kınama	78	72	150
Aylıktan Kesme	57	28	85
Kademe İlerlemesinin Durdurulması	15	7	22
Genel Toplam	221	170	391

Çizelge 4.9. TCDD Taşımacılık A.Ş. 2017 ve 2018 yılları makinist unvanlı personelin disiplin ceza sayıları

Kaynak: TCDD Taşımacılık A.Ş. disiplin ceza kütüğü

Söz konusu yıllar için makinist unvanlı personelin almış olduğu toplam ceza sayısı 391 adettir. Makinist personele en çok verilen ceza türleri uyarma ve kınama cezalarıdır. TCDD Taşımacılık A.Ş.’de 2017 ve 2018 yıllarında verilen toplam ceza sayısı Çizelge 4.10’de görüleceği üzere 569 adettir.

Yıl	Toplam Çalışan Sayısı	Makinist	Makinist Personelin Toplam İçindeki Payı	Toplam Ceza Sayısı	Makinistlere Verilen Ceza Sayısı	Makinist Cezalarının Toplam İçindeki Payı
2017	5.172	1.630	32%	335	221	66%
2018	5.123	1.543	30%	234	170	73%

Çizelge 4.10. TCDD Taşımacılık A.Ş. 2017 ve 2018 yılları makinist unvanlı personelin disiplin ceza sayılarının toplam cezalara oranı

Kaynak: TCDD Taşımacılık A.Ş. disiplin ceza kütüğü, TCDD Taşımacılık A.Ş. personel sicil kütüğü

TCDD Taşımacılık A.Ş.'de görev alan makinist personel toplam personelin yaklaşık %30'unu oluşturmasına rağmen, disiplin cezalarının yaklaşık %70'lik kısmı bu personele verilmiştir. TCDD'de faal personele daha fazla disiplin cezası verilmesi durumu TCDD Taşımacılık A.Ş.'de de devam etmektedir. Makinist personelin daha önce TCDD bünyesinde görev aldığı düşünüldüğünde önceki yıllardaki gibi tren işletmeciliğinde aktif olarak görev alan bu personele daha çok ceza verilmesi uygulamasının devam ettiği anlaşılmaktadır.

Bu verilerden aşağıdaki sonuçlara ulaşabilmektedir;

- 1) TCDD'de görev alan personele en çok uyarma ve kınama cezaları verilmektedir.
- 2) TCDD'de sözleşmeli personele ceza verilme oranı memur personele ceza verilme oranından yüksektir.
- 3) TCDD'de taşra teşkilatındaki personele daha fazla disiplin cezası verilmektedir.
- 4) TCDD merkez teşkilatında memurlara, taşra teşkilatında ise sözleşmemeli personele daha fazla disiplin cezası verilmektedir.
- 5) Merkez teşkilatı için verilen cezalar uyarma ve kınama gibi hafif derecedeki cezalar iken, taşra teşkilatında verilen cezalar hafif nitelikli cezalar ile birlikte ağır nitelikli cezalardır.
- 6) Disiplin cezaları daha çok işletmecilik faaliyetinde aktif rol alan personele verilmekte, büro personeline daha az verilmektedir.

4.10.4. TCDD'de Disiplin Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Bir önceki başlıkta disiplin cezaları için yapılan analizin yanında bu kuruluştaki disiplin hukuku açısından uygulamada karşılaşılan sorun ve eksikliklerin tespit edilmesi sözleşmeli personelin disiplin hukuku konusundaki mevcut durumunu ortaya koyabilmek açısından faydalı olacaktır. Çalışmanın bu kısmında, TCDD özelinde disiplin uygulamalarında yaşanan aksaklık ve yanlışlar örneklerle birlikte tespit edilmeye çalışılmış ve sorunların çözüm önerileri aktarılmaya çalışılmıştır.

KİT'lerde görev alan memurlar için 657 sayılı kanunun disipline ilişkin hükümleri uygulanmış olsa bile, bu çalışmada incelenen TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğünün çıkarmış olduğu yönetmelik ile hem memur hem de sözleşmeli personel için kanunda sayılmayan başkaca suçlar kabul ettiği görülmüştür. Ayrıca, TCDD'de genel müdürün disiplin amirliği konusunda tüm personele ceza verebilecek şekilde yetkilendirilmesi disiplin amirliği makamının amacını aşan bir durum olmuştur.

TCDD Personel Yönetmeliği suç olduğu önceden kabul edilmemiş bir fiilin, başkaca bir fiile benzetilerek işlem yapılması kuruluş içi adaletsizliklere yol açmıştır. Bu yönetmeliğin yürürlükten kaldırılmasına kadar geçen sürede verilen cezalar disiplin hukukunda kıyas ilkesinin yarattığı sorunların bir göstergesidir. Bu yönetmelik yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen, 657 sayılı kanunda kısaya imkân veren hüküm halen yürürlüktedir. Disiplin hukuku açısından kıyasa imkan veren ilkenin terkedilerek suç sayılan fiil ve hallerin kanunda açıkça belirtilmesi, suç kabul edilmeyen durumlar için kıyas yapılarak ceza verilmesinin yasaklanması yönünde bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

TCDD kanunda suç olarak kabul edilmemiş fiilleri suç olarak kabul etmiş ve personele uygulamıştır. “Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek” fiili 657 sayılı DMK’de kınama cezasını gerektiren bir fiil olmasına rağmen TCDD Personel Yönetmeliğinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren bir fiil olarak kabul edilmiştir. Bu durumda disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerekliliğini göstermektedir.

TCDD verilen disiplin ceza sayıları incelendiğinde sözleşmeli personele memurlardan daha fazla ceza verildiği görülmektedir. Ayrıca, disiplin cezalarının taşra teşkilatındaki personele ve tren işletmeciliğinde faal olarak görev alan personele daha çok verildiği anlaşılmaktadır. Personele verilen cezalardaki bu farklılıkların giderilmesi için kuruluş tarafından gerekli önlemler alınmalıdır.

Adil ve doğru bir cezalandırma yapılabilmesi için en önemli hususlardan bir tanesi de sağlıklı bir soruşturmanın yapılmış olmasıdır. Uygulamada soruşturma yapılmadan bir cezanın verilmesi gibi bir yönteme başvurulabilmektedir. Disiplin cezasını gerektirecek bir suçun gerçekten işlenip işlenmediğini veya o personel tarafından işlenmiş olduğunu tam olarak açığa çıkarabilmek için bir soruşturmanın yapılması gerekmektedir. Ayrıca, ceza hukukunda bulunan “çelişme” ilkesi gereği soruşturmayı yürütenin olayla ilişkisi olmayan bağımsız bir kişi olarak seçilmesi gerekmektedir. Uygulamada bu kural da göz ardı edilerek soruşturmayı yürüten aynı zamanda cezayı veren kişi olabilmektedir. Bu sorunların önüne geçebilmek soruşturmaya ilişkin usul ve esaslar tam olarak belirlenmesi ve soruşturmanın gerekliliği ve önemi konusunda amir konumunda bulunan personele eğitim verilmesi yanlış disiplin cezalarının verilmesinin önüne geçecektir.

Savunma kişinin kendini haksız suçlara karşı koruyabilmesi için en önemli güvencedir. Savunma ile personele kendisine isnad edilen suç için bir açıklamada bulunmaktadır. Kanuni olarak savunma alınmadan disiplin cezasının verilemeyeceği kuralı bulunmasına rağmen,

TCDD’de halen savunma alınmadan disiplin cezaları verilebilmektedir. Disiplin uygulamalarında en önemli hususlardan birisi olan “yetki” konusunda da yetki tecavüzleri yapılabilmektedir. Savunmalar, savunma almaya yetkili amirler dışında başkaca kişiler tarafından yetkisiz olarak alınabilmekte veya alınmadan bir ceza verilmektedir. Yetkisiz alınan savunmalara istinaden disiplin cezaları verilebilmektedir. Bu durum disiplin cezaları için yetki yönünden sakatlık oluşturmaktadır.

Örneğin, TCDD 3. Bölge Müdürlüğü Halkapınar Loko Bakım Atölye Müdürlüğü'nde 399 sayılı KHK hükümlerine tabi olarak görev yapan personele savunması alınmadan ve affa uğramış cezalar tekerrüre esas alınarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmiş ve ücretinden 1/4 oranında kesinti yapılmıştır. Söz konusu hadise için Kuruluş tarafından disiplin cezalarının önemli şekil şartlarında olan savunama alınmadan, affa uğramış cezalar tekerrüre esas alınarak ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezası sözleşme ücretinden 1/4 oranında kesinti yapılarak verilmesi kararı idari yargı tarafından hukuka aykırı bulunmuştur. Danıştay 12. Dairesi Başkanlığının 15.3.2010 tarihli ve E:2007/1614, K:2010/1439 sayılı kararında, personele Anayasasının 129/2. maddesi uyarında savunması alınmadan ceza verilemeyeceği, affa uğramış cezaların tekerrüre esas alınamayacağı belirtilmiştir. TCDD Personel Yönetmeliği'nin 104. maddesinin son fıkrasında, affa uğramış cezaların tekerrüre esas alınmayacağı hükmü bulunmasına rağmen söz konusu personel için tekerrür hükmü uygulanmıştır. Olayda mevzuat hükümleri kuruluş tarafından yanlış uygulanmıştır. Ayrıca, sözleşmeli personel için verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının aylıktan kesme cezası şeklinde sözleşme ücretinden 1/30 ila 1/8 arasında kesinti yapılarak uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Sözleşmeli personel için verilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezası aylıkta kesme cezası şeklinde uygulanacaktır. Bu sebeple, kanunda belirtilen oranlardan daha fazla oranda bir kesintinin yapılması hukuka uygun bulunmamaktadır. Bununla birlikte söz konusu kuruluştaki kademe ilerlemesi durdurulması cezası verilen sözleşmeli personele aylıktan kesme cezası sözleşme ücretinden 1/8 oranında kesinti yapılması şeklinde uygulanması kural olarak benimsenmiş bir durumdur. Fiilin ağırlığına göre bir oran seçmek yerine en üst kesinti oranının verilmesi benimsenmiştir. Disiplin soruşturmalarında savunmanın gerekliliği konusunda disiplin amirlerine gerekli eğitimler verilmelidir. Savunma alınırken süresi içerisinde savunma yapmadığı takdirde savunma hakkında vazgeçeceği personele yazılı olarak bildirilmelidir.

Disiplin suçunu gerektiren fiil ve hallerin tekerrürü kuralı TCDD tarafından personelin almış olduğu cezaların tekerrürü olarak uygulanmıştır. Ayrıca, tekerrür uygulaması yapılırken

personelin yerine getirmiş olduğu görevin türüne göre; faal ve büro personeli şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Tekerrür sebebiyle ağırlaştırma yerinde kanunda bulunmayan bir şekilde suç sayılan fiillerin ağırlaştırıcı unsurları belirtilerek bir ceza ağırlaştırma uygulaması benimsenmiştir. Bu durumlar sözleşmeli personel aleyhine sonuçlar doğurarak mağduriyetlere sebep olmuştur.

Tekerrür hükmünün uygulanabilmesi için personelin özlük dosyasında yeterli bir inceleme yapılmadan disiplin cezaları verilebilmektedir. Özlük dosyalarında daha önceki cezaların varlığı kontrol edilmeden disiplin cezası verilebilmektedir. Bu durum tekerrür hükmünün uygulanması ile ağırlaştırılması gerekli cezaların ağırlaştırılmaması sebebini ortaya çıkarabilmektedir. Bazı durumlarda ise tekerrür hükmü ve disiplin soruşturmasına ilişkin genel hükümler yanlış olarak uygulanabilmektedir.

Ayrıca tekerrür durumunda uygulanan cezanın ağırlaştırılması uygulaması gibi, gerekli şartların bulunması durumunda uygulanan cezaların hafifletilmesi hususunda da yanlış uygulamalar yapılabilmektedir. Disiplin amirleri cezaların hafifletilmesini düşünerek disiplin kurulunca görüşülmesi gerekli disiplin suçları için disiplin kuruluna ait bulunan ceza verme yetkisini kendisi kullanma yolunu tercih edebilmektedir. Soruşturma dosyasının disiplin kuruluna gönderilmesi gerekirken, amir tarafından personele daha hafif cezanın verilmesini uygun görerek disiplin cezasını hafifleterek uygulayabilmektedir.

Bununla beraber bazı durumlarda disiplin cezalarının hafifletilmesi veya ağırlaştırılması uygulamaları yapılırken bu cezaların hafifletilme veya ağırlaştırılması gerekçeleri belirtilmemektedir. Cezaların hafifletilmesi veya ağırlaştırılması durumları için işlemlerin mutlaka gerekçeli olarak yapılması gerekmektedir. Kabul edilebilir ve hukuka uygun bir gerekçesi bulunmadan bu tür uygulamaların yapılmasının önüne geçilmelidir.

Söz konusu Kurulda aynı fiilden dolayı birden fazla ceza önerilmesi ve birden fazla ceza verilmesi uygulaması karşılaşılan bir durumdur. Bu durum kurulda fazlaca disiplin cezası verilmesine sebep olmaktadır. Bu durumun önüne geçilerek aynı fiilden dolayı yalnızca bir soruşturma yapılması ve tek bir cezanın verilmesinin benimsenmesi gerekmektedir. Disiplin amirleri ve kurullarının bu konuda yaptıkları hataların önüne geçebilmek için mevzuat hükümlerinin uygulanmasını göstermek amacıyla açık ve kesin hükümler içeren kuruluş için düzenlemeler yapılması faydalı olacaktır.

Kuruluşun uygulamalarında yazılı ikaz şeklinde disiplin hukukunda belirlenmemiş olan bir yöntem bulunmaktadır. Hatalı davranışı bulunduğu düşünülen personelin ceza verilmeden

yazılı olarak uyarılması yöntemi benimsenmiştir. Kusurlu davranışları olan personelin için herhangi bir disiplin soruşturması yapılmadan yazılı olarak ikaz edilmesi şeklinde bir uygulama ile karşı karşıya kalınabilmektedir. Böyle bir yazılı ikazın personelin sicil dosyasında eklenmesi durumunda disiplin suçuna konu bir fiilin varlığı soruşturulurken personelin suç işlemeye meyilli olduğu şeklinde yorumlanabilmektedir. Disiplin hukukunda bulunmayan bu şekilde bir yöntemin kuruluşça uygulanmasını hukuki olarak yanlıştır. Bu uygulamadan vazgeçilmelidir.

TCDD’de memur statülü personele daha az ceza verilmesine rağmen bu cezalar personelin görevden alınması veya sicilini olumsuzla döndürülmesi amacıyla maksadı dışında da kullanılabilmektedir. Bu konuda verilen örnek bir olayda, TCDD 3. Bölge Müdürü olarak görev yapan personelin görevden alınması sonrası açmış olduğu davayı kazanarak görevine iade edilmesi üzerine, hakkında Savcılık tarafından yürütülen soruşturmadaki iddialar için Kuruluşça yapılan soruşturma sonucunda, TCDD Yönetim Kurulunun 15.10.2015 tarih ve 8/146 sayılı kararıyla aylıktan kesme cezası verilmiştir. 657 sayılı DMK’nin 132. maddesinin 4. fıkrasına göre; aylıktan kesme cezası verilenler 5 yıl süreyle üst kadrolara atanamadığından dolayı kişi tekrar görevden alınmıştır. Yapılan işlem personel tarafından “kurum içi hesaplaşma ürünü”²⁷³ şeklinde basına yansımıştır. Kuruluşun personele verdiği amacı dışındaki cezalar personelin Kuruluşa ve görevine olan bağlılığına zarar verebilmektedir.

Çizelge 2.4’de görüleceği üzere TCDD’de verilen disiplin cezaları içerisinde büyük bir oranı oluşturan uyarma ve kınama cezaları kimi durumlarda disiplin cezalarının maksadını aşan şekilde personeli korkutma ve hukuki dayanaksız olarak cezalandırmak için verilebildiği görülebilmektedir. Örneğin, TCDD Genel Müdürlüğü Yük Daire Başkanlığında Büro Şefi olarak görev yapan sözleşmeli personelin 25.11.2009 tarihinde üyesi bulunduğu sendikanın yetkili kurullarınca alınan karar doğrultusunda katılmış olduğu iş bırakma eyleminden dolayı kınama cezası ile cezalandırılması Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 19.09.2013 tarih ve E.2013/24786, K.2013/6881 sayılı kararı ile hukuka uyarlı bulunmamıştır. İdari yargı, personelin sendika tarafında alınan bir karar nedeniyle toplu olarak iş bırakma eylemine katılmasını Anayasada karşılığı bulunan demokratik haklardan birinin kullanılması olduğunu belirterek fiilin disiplin suçu teşkil etmediğini belirtmiştir.

²⁷³ İnternet: Ege'de Son Söz. (2015). <http://www.egedesonsoz.com/haber/tcdd-de-2-kocbay-operasyonu-hem-maasi-hem-makami-gitti-/910994> adresinden 10.05.2019 tarihinde alındı.

Benzer şekilde, TCDD 2. Bölge Müdürlüğünde depo şefi olarak görev yapan personel 6.04.2013 tarihinde yurt çapında uygulanan bir günlük iş bırakma eylemine katılmış ve hakkında yapılan soruşturma sonucu TCDD Personel Yönetmeliği uyarınca 22.10.2014 gün ve 14/72 sayılı karar ile kınama cezası ile cezalandırılmıştır. TCDD tarafından verilen ceza 657 sayılı DMK'nin 26. maddesi, 399 sayılı KHK'nın 19. maddesi ve TCDD Personel Yönetmeliği'nin 26. maddesinde yer alan hizmetler aksatacak şekilde kasıtlı olarak birlikte çekilme veya göreve gelmememe veya göreve gelip de hizmetlerin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunma fiili kapsamında değerlendirilerek verilmiştir. Ancak, Ankara 11. İdare Mahkemesi 30.11.2015 tarih ve E:2015/224 K:2015/1804 sayılı kararında personelin gerçekleştirmiş olduğu bir günlük iş bırakma faaliyetinin Anayasal bir hak olan sendikal faaliyet kapsamında olduğunu belirterek göreve gelmemesi fiilinin geçerli bir mazeret olduğunu kabul etmiştir.

Bir başka olayda, TCDD'de açılan görevde yükselme sınavı ile repartitör unvanını alamaya hak kazanan personel, yükselmiş olduğu unvan için kadronun bulunduğu ilde görevlendirilmiştir. Personel yükseldiği unvan nedeniyle 1 yıl süreyle yer değiştirememme kuralından dolayı daha önce görev yaptığı yerdeki ailesinin yanına yıl içerisinde muhtelif zamanlarda gitmiştir. Bir yıllık sürenin sonunda ise, eş durumundan nakil ile eski görev yeri bünyesinde görevlendirilmiştir. Personelin unvan değişikliği sonrası görevlendirildiği işyeri bünyesinde görev yaptığı esnada kullandığı izinler sonrasında görev mahalli dışında bir ilden farklı tarihlerde hastalanması sebebiyle hastalık raporu almış ve almış olduğu sağlık raporlarını işyerine göndermiştir. Raporların usule aykırı olduğuna dair herhangi bir bildirim yapılmadan işleme konulan raporlar nedeniyle personel hakkında soruşturma açılarak kınama cezası ile cezalandırılmıştır. Personelin almış olduğu cezanın hukuksuz olduğu sebebiyle yapmış olduğu başvuru Ombudsmanlık görevini yürüten Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) 21/03/2017 tarih ve 18745356-101.07.04-E.2295 sayılı tavsiye kararıyla kabul edilmiştir.

Söz konusu tavsiye kararında personelin almış olduğu hastalık raporu için idare tarafından usul ve esaslara aykırılık hususunda bir yazılı bildirim yapılmaması Ombudsman tarafından bir eksiklik olarak tespit edilmiştir. Ayrıca, hastalık raporunun alındığı tarihe ilişkin soruşturmaya ceza verme yetkisinin zaman aşımı olan bir aylık süre geçtikten sonra başladığı gerekçesiyle personel hakkında verilen disiplin cezasının hukuken yerinde olmadığı tespitiyle disiplin cezasının iptal edilmesi yönünde idareye tavsiyede bulunulması

gerektiğine karar verilmiştir²⁷⁴. KDK'nın personel hakkında verilen cezanın hukuka uygun olmadığı yönündeki tavsiye kararı mevzuat açısından kısmen doğru olmakla birlikte, cezanın iptal edilmesi için TCDD'ye tavsiye kararında bulunulması yönündeki kararını uygulayabilmek mümkün bulunmamaktadır. Ayrıca, KDK vermiş olduğu kararda zaman aşımı süresini 657 sayılı DMK hükümlerine göre değerlendirmiştir. Ancak, sözleşmeli personelin disiplin cezası soruşturma zamanaşımını düzenleyen 399 sayılı KHK'nın 50. maddesinde soruşturmaya başlama zamanaşımı süresi 6 ay olarak belirlenmiştir. Kurumun vermiş olduğu tavsiye kararı bu yönüyle mevzuat ile uyumlu bulunmamaktadır. Diğer taraftan, disiplin cezaları nitelikleri gereği diğer idari işlemlerden farklı bulunmakta ve idarece aynı usul ve yöntem izlenerek geri alınamamaktadırlar. Disiplin cezalarının geri alınabilmesi ancak cezanın iptali yönünde idari yargıdan bir karar çıkması durumunda mümkün bulunmaktadır. Bu örneğin de gösterdiği üzere, sözleşmeli personelin hukuki statüsünün kanuni olarak belirlenememiş olması, diğer konularda olduğu gibi disiplin konularında da idari makamların bile hatalı karar ve uygulamalarına sebep olabilmektedir.

İdari yargı tarafından verilen bir başka kararda ise, soruşturmaya ve savunmanın alınmasına ilişkin usul ve esaslara uymadan ve yetkili olmayan bir kurulca verilen disiplin cezası hukuka uyarlı bulunmamıştır. Söz konusu olayı inceleyen Ankara 2. İdare Mahkemesi 19.07.2017 tarih ve E.2017/780, K.2017/2386 sayılı kararında görevli olduğu birimden başkaca bir birimde görevlendirilen kişinin bu görevi yürüttüğü esnada, yapılan denetim sonucunda tespit edilen eksiklikler nedeniyle görevini eksik yerine getirdiği iddiasıyla usulüne uygun olmayan şekilde bir soruşturma ile kınama cezası ile cezalandırılması işlemini hukuka aykırı bulmuştur. Olayda, soruşturma oluru alınmadan, yapılan denetim sırasında belirlenen eksiklikler için hazırlanan rapora istinaden bir savunma alınmıştır. Böyle bir savunmanın alınması hukuka uygun olmayacağı gibi, suç olduğu isnat edilen eylem, işlem ve davranışlar tek tek belirtilmeden görevleri eksik yerine getirdiği iddiasıyla genel bir suçlamada bulunarak savunma istenmesi ve savunma için 7 günlük sürenin verilmemiş olması da hukuka uyarlı bulunmamıştır. Mahkeme bu durumu personelin savunma hakkının kısıtlanması olarak kabul etmiştir. Ayrıca, olayın gerçekleştiği tarihte yürürlükte olan TCDD Personel Yönetmeliğinde belirlenen disiplin kurullarından başkaca bir disiplin kurulunca

²⁷⁴ İnternet: Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/04/2016-3809-Memuriyet-Mahalli-D%C4%B1%C5%9F%C4%B1nda-Hastal%C4%B1k-Raporu-Alan-Ba%C5%9Fvuran%C4%B1n-Hakk%C4%B1nda-Verilen-K%C4%B1nama-Cezas%C4%B1n%C4%B1n-%C4%B0ptali-Talebine-%C4%B0li%C5%9Fkin.pdf> adresinden 15.5.2019 tarihinde alındı.

ceza verilmesi ve verilen cezaya yapılan itirazın yine yetkili olmayan kurulca reddedilmesi hukuka uyarlı bulunmamıştır.

Bu örnekteki durum ve farklıca durumlar kuruluştaki görülebilen sorunlardan birisidir. Disiplin kurullarının oluşumunda ve karar usullerinde de hatalı uygulamalar görülebilmektedir. Disiplin kurulları salt çoğunlukla toplanması gerekirken eksik sayıyla toplanabilmekte, kurul üyesi bulunanlardan başka kişiler kurullarda yer alarak kurul kararlarına katılabilmektedirler. Kuruluştaki uygulanmakta olan “yerine” görevlendirme şekli kullanılarak, disiplin amiri konumunda olamayacak kişiler “yerine” görevlendirme yapılarak disiplin kurulu kararlarına katılabilmektedirler. Sözleşmeli personel statüsünde olan ve memur statüsüne sahip olmayan kişiler “yerine” şeklinde görevlendirme yapılarak kurul kararlarına katılmaları sağlanabilmektedir. Disiplin kurullarının oluşumunda yetki verilmemiş kişilerin disiplin kurullarına ve kararlarına katılmalarının önüne geçilerek yetkisiz ceza verilmesi uygulamalarının ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Ayrıca disiplin cezalarına yapılan itirazlar için disiplin kurullarının vermiş olduğu kararlarda itirazın kabulünün veya reddinin gerekçeleri belirtilmeden bir karar verilebilmektedir. İdari işlemin unsurlarından birini oluşturan sebep unsuru gereği idari işlemlerin bir gerekçesi bulunmalıdır. Ancak personel tarafından disiplin cezaları için yapılan itirazlar herhangi bir gerekçe belirtilmeden kabul veya ret işlemi yapılabilmektedir. Bu durumlar disiplin soruşturmalarını ve disiplin cezalarını hukukun gerekliliklerine aykırı kılmaktadır. Gerek soruşturma süreci için, gerekse cezalara yapılan itirazlar ciddiyle incelenerek gerekçesi bulunmayan durumlar için keyfi kararların verilmesinin önüne geçilmelidir.

Görevden uzaklaştırma durumları gerektiren hallerde 399 sayılı KHK'ya göre sözleşmeli personel için 3 gün içerisinde soruşturmaya başlanması gerekmektedir. 657 sayılı DMK'de bu süre 10 gün olarak uygulanmıştır. Görevden uzaklaştırma kararını gerektiren personelin görevi başında kalmasında sakınca görülen haller 399 sayılı KHK'da açıkça belirtilmiştir. Benzer şekilde TCDD Personel Yönetmeliğinde de bu durumlar açık olarak belirtilmiştir. Ancak, 657 sayılı DMK'de bu durumların ne olduğu belirtilmediğinden idareye takdir hakkı tanınmıştır. Bu durum memurlarla kıyaslandığında sözleşmeli personel lehine olan bir durumdur.

Artık 657 sayılı DMK'ye göre işlem yapılmasına rağmen, memurdan ayrı tutulan bu personel için genel hükümlerin uygulanması yaşanan eşitsizliği devam ettirmektedir. Anayasal birer kurum olan KİT'lerde memur olarak kabul edilmeyen bu personelin hukuki statüsünü düzenleyen kanuni düzenlemenin yapılması gerekmektedir.



5. SONUÇ

KİT'ler diğer kurum ve kuruluşlardan farklı yapıları ile Türk idare teşkilatında kendilerine has yönetim usullerini benimsemiş kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ülke ekonomisine önemli katkılar sağlayan bu kuruluşlar, zaman içerisinde ekonomide görülen değişime paralel şekilde bir değişime uğramışlardır. 1980 sonrası dönemde görülen serbest piyasa ve özel sektörün önceliği düşünceleri KİT'ler için özelleştirme politikasının hayata geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Kapitalizmin etkisi ile hayata geçmeye başlayan esnek dönem ekonomi politikaları bu teşebbüslerin yapılarında, yönetim usullerinde ve istihdam şekillerinde belirgin değişimlere sebep olmuştur. Bu gelişmeler yapısında hukuki sorunları barındıran bir istihdam şeklinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. KİT'lerde görevler daha önce memurlar eliyle görülürken, ülkedeki ekonomik yapıda görülen değişim sonucu görevlerin memurluk güvencesinden ve statüsünden yoksun sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi uygulaması benimsenmiştir. Anayasal birer kurum olan bu teşebbüslerin faaliyetlerinin tamamen sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi yönündeki hükümet politikaları Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlarla tamamen hayata geçirilememiştir. Bu istihdam türü, memurun mali ve sosyal haklarından farklı haklara sahiptir. Aynı işyerinde daha önceleri memurlar tarafından görülen hizmetler artık sözleşmeli personel tarafından görülmektedir. Mali ve sosyal haklarda olduğu gibi, disiplin hukuku açısından da bu personel türü hukuki sorunları beraberinde getirmiştir.

Türk kamu personel rejiminin temelini memurluk oluşturmaktadır. Bu sebeple disipline ilişkin hükümler memurların tabi olduğu hukuki mevzuat temelinde şekillenmiştir. KİT'lerde uygulanan istihdam türü olan sözleşmeli personelin disiplin hukuku için yasal bir düzenleme yapılmadığından, memurların tabi olduğu mevzuat hükümlerine göre işlem yapılmaya devam edilmektedir.

Bu çalışmada KİT'lerin oluşumları ve yapıları hakkında geçirdikleri dönüşümle birlikte mevcut durum ortaya konulmuştur. Kamu personelini yakından ilgilendiren disiplin hukukuna hâkim olan ilkeler literatürdeki düşünceler ve yargının vermiş olduğu içtihatlarla birlikte aktarılmıştır. Sözleşmeli personel istihdamının özellikleri ve disiplin hukuku açısından memur ile olan farkları ortaya konularak bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Teşkilat yapısı ülke geneline yayılmış bulunan ve en fazla sözleşmeli personel istihdamının yapıldığı KİT'lerden olan TCDD'nin disiplin uygulamaları üzerinde incelemede bulunulmuştur. Sözleşmeli personelin disiplin hukukuna ilişkin mevzuat ve TCDD

örneğinin incelenerek bu personelin disiplin hukukunun mevcut durumu tespit edilmeye çalışılmıştır.

TCDD’de verilen disiplin cezaları incelendiğinde verilen disiplin cezalarının sayısal olarak fazlalığı dikkat çekmektedir. Personelin hizmetin gerekliliğine aykırı davranışları bulunduğu şeklinde bir düşünceyle kolaylıkla disiplin cezalarının verilmesi, personelin iş veriminin ve işe karşı olan bağlılığının azalmasına sebep olacaktır. Personelin işe bağlılığının artırılması ve davranışlarında uyumun sağlanabilmesi için öncelikle disiplin cezalarının verilmesinin tercih edilmesi yerine personelin motivasyonunu artırıcı tedbirlerin alınması faydalı olacaktır. Personelin kariyer ilerlemesine ve özlük haklarına önemli etkileri bulunan disiplin cezaları verilirken detaylı bir soruşturma süreci yürütülmeli ve gereksiz disiplin cezası verilmesinin önüne geçilmelidir.

TCDD disiplin uygulamaları incelendiğinde memur statüsüne sahip personel ile sözleşmeli personel arasında disiplin yaptırımları açısından belirgin bir fark olduğu görülmektedir. Disiplin cezalarının orantısız şekilde sözleşmeli personele daha fazla verildiği görülmektedir. Bu durum KİT’lerde memur personel ile sözleşmeli personel arasında bulunan statü farkının bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı işyerinde memur statüsüne sahip olan personelin sözleşmeli personele disiplin cezaları ile yaptırım uyguladığını söylemek mümkündür. Bu adaletsiz durumu çözüme kavuşturabilmek için sözleşmeli personelin hukuki statüsünün belirlenmesi ve memurla olan farkının ortadan kaldırılması gerekmektedir.

KİT’lerde disiplin suçları kanuni düzenleme ilkesine aykırı olarak daha alt düzenleyici işlemlerle belirlenebilmektedir. Bu çalışmanın inceleme konusu olan TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılmış olan yönetmelik ile kanunda sayılmayan başkaca suçların kabul edildiği görülmüştür. Suçta ve cezada kanunilik ilkesine aykırılık oluşturan bu yönetmelik yürürlükten kaldırılana dek personele uygulanmış ve cezalar verilmiştir. Bu durum sözleşmeli personel açısından mağduriyetlere sebep olmuştur. Disiplin hukukunda kanunilik ilkesinin uygulanabilirliği konusunda literatürde tartışmalar bulunsa da, Anayasa Mahkemesinin ceza yaptırımına bağlanan her eylemin tanımının yapılarak suçların kesin olarak ortaya konulması ve yasanın ne tür eylemleri yasakladığının hiçbir kuşkuya yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmekte olduğu yönündeki içtihadı disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerekliliği ortaya koymaktadır.

Disiplin hukuku için suç kabul edilmemiş bir fiilin, suç kabul edilmiş başkaca bir suçla benzetilerek ceza verilmesi çalışanlar açısından adaletsiz durumlara sebebiyet vermektedir.

Ceza hukukunda uygulanan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi disiplin hukuku açısından da benimsenmeli ve düzenleyici işlemlerle suç kabul edilmemelidir.

Disiplin cezaları için her ne kadar idari yargı denetimi bulunsa da, ceza yargılamasındaki çelişme ilkesi gereklilikleri tam olarak uygulanmamaktadır. Personele, yöneltile suçlamalara karşı kendini tam olarak savunabilmesi için memuriyetten çıkarılma cezası dışındaki cezalar için de soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma gibi haklar verilerek bu hakları kullanması sağlanmalıdır.

Aylıktan kesme cezası alan bir personel bu cezanın kesinleşmesinden beş yıl geçtikten sonra üst kadrolara atanabilmektedir. Ancak bu ceza özlük dosyasında beş yıl daha kalmaktadır. Üst kadrolara atanabilme için herhangi bir sakıncası görülmeyen personel için bu cezanın beş yıl daha dosyasında bulunması adaletsiz bir durum oluşturmaktadır. Bu sürelerin eşitlenmesi personelin lehine olacaktır.

Memurlar için kaldırılmış olan sicil değerlendirilmesi sözleşmeli personelin ücret hesaplamasına etkisi bulunduğundan bu personel için uygulanmaktadır. Personelin disiplin cezası alması durumunda sicil amirleri tarafından bu ceza dayanak gösterilerek düşük sicil notu verilebilecektir. Bu nedenle personelin ücretinde düşüş yaşanabilecektir. Sözleşmeli personel sistemi devam ettirilecekse ücret hesaplamasında sicil başarı değerlendirilmesinin bulunmadığı bir yöntemin belirlenmesi adil olacaktır. Böylelikle bu personelin memurla olan farklı azaltılabilecektir.

Disiplin soruşturmasına başlama zaman aşımı, memurlar için uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları için bir ay, memuriyetten çıkarılma cezası için altı ay iken, sözleşmeli personel için tüm cezalarda bu süre altı ay olarak uygulanmaktadır. Bu durum sözleşmeli personel aleyhine bir uygulamadır. Bu süre sözleşmeli personel için memurlarinkiyle aynı şekilde getirilmelidir.

Ceza kovuşturmasının başlamış olduğu durumlar için idarenin disiplin soruşturmasına başlayabilmesi yönünde idareye hak tanıyan kanuni düzenlemenin hukuk devletinin gereği olarak değiştirilmesi yaşanabilecek mağduriyetlerin giderilmesi açısından fayda sağlayacaktır. Benzer şekilde, hükmün açıklanmasının geri bırakılması durumu için yasal düzenleme yapılarak disiplin cezası verilmemelidir.

399 sayılı KHK'nin 45. maddesine göre sözleşmeli personelin izinsiz veya kabul edilebilir bir mazereti olmadan kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme dönemi içinde kesintili 10 gün

göreve gelmemesi durumunda sözleşmesi feshedilmektedir. Memurlar için ise, 3 - 9 gün özürsüz ve kesintisiz işe gelmemek kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirmektedir. Sözleşmeli personelin sözleşmesi 5 gün gelmediği durumlarda feshedilmektedir. Bu sözleşmeli personel aleyhine bir durumdur. Benzer şekilde, bir yılda kesintili olarak toplam 10 gün göreve gelmeme sözleşmesinin feshini gerektirirken, memurların devlet memurluğundan çıkarılması için gerekli süre 20 gündür. Bu sürelerin eşitlenmesi sözleşmeli personelin mağduriyetini giderecektir.

Disiplin kurullarının ceza verme süreleri açısından da memurlar ile sözleşmeli personel arasında farklılıklar bulunmaktadır. Disiplin kurulların ceza vermeleri için gereken süre olan bir ay, 399 sayılı KHK’de üç ay olarak öngörülmüştür. Bu durum sözleşmeli personel aleyhine bir durumdur. Disiplin amirleri ve disiplin kurullarının oluşumuna ilişkin genel kurulların tüm kamu personelini kapsayacak şekilde kanunla yapılması yaşanan sıkıntıların azaltılması için gerekli bulunmaktadır.

KİT personeli 4483 sayılı kanun kapsamında bulunmamaktadır. Memurların görev suçları nedeniyle soruşturulmaları yetkili makamların iznine bağlanmışken, sözleşmeli personel için böyle bir kural bulunmamaktadır. Sorumluluk açısından aynı durumda olanların, güvence açısından ayrı tutulmaları adaletsiz bir sonucu ortaya çıkarmaktadır. Sorumluluk, yasaklar ve disiplin hükümleri açısından aynı kurallara tabi olan sözleşmeli personelinde bu kanun kapsamına alınması kamu personeli arasında eşitliği sağlama konusunda yararlı olacaktır.

KİT personel rejimini düzenleyen 399 sayılı KHK’nin disipline ilişkin hükümleri ceza ve ceza yerine geçecek güvenlik tedbirleri KHK’ler ile düzenlenemeyeceği gerekçesiyle Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Ancak sözleşmeli personelin hakları, sorumlulukları ve yasakları ile diğer özlük işleri KHK’ler ile düzenlenmeye devam etmektedir. Ayrıca disiplin cezalarına ilişkin hükümlerin iptal olmasına karşın disipline ilişkin bazı kurallar halen KHK ile düzenlenmeye devam etmektedir. Memurla olan farkı tam ortaya konulamayan bu istihdam türü için ya Anayasal olarak bir düzenleme yapılarak bu personelin statüsü belirlenmeli ya da hiç olmazsa bu personel rejiminin disiplin dâhil istihdam kurallarını belirleyen bir kanuni düzenleme yapılmalıdır.

Diğer kamu kurumlarından ve buralarda istihdam edilen memurlardan farklı durumda bulunan KİT sözleşmeli personelinin genel olarak yaşadığı sıkıntıların disipline olan yansımaları göz önüne alındığında, hukuki eksiklikleri giderebilmek ve tüm kamu personeli arasında adaleti sağlayabilmek için sözleşmeli personel uygulamasından vazgeçilmesi

faydalı olacaktır. Eğer KİT'lerde bu tür personelin bulunmasının zorunluluğu düşünülüyorsa, sözleşmeli personelin istihdamını düzenleyen sözleşmeli personel kanunu çıkarılarak bu personel rejimi kanuni zemine oturtulmalıdır.





KAYNAKLAR

- Aksoy, Ş. (1994). Türkiyede Kamu İktisadi Teşebbüsleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 3-23.
- Akyılmaz, B. (2013). Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1-2).
- Alaca, Ü. (2008). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yeniden Yapılandırılmasında Uluslararasılaşmanın Önemi ve Bir Model Önerisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Alacakaptan, U. (1975). *Suçun Unsurları*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Alikaşifoğlu, K. (1977). Disiplin Cezaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 10(4), 32-45.
- Anayasa Mahkemesi, (1987). E.1987/16, K.1988/8 Karar Tarihi:19.04.1988, R.G. Tarih-Sayı:23.08.1988-19908.
- Anayasa Mahkemesi, (1988). E.1988/5, K.1988/55 Karar Tarihi:22.12.1988. R.G. Tarih-Sayı :25.07.1989-20232.
- Anayasa Mahkemesi, (1991). E.1990/12, K.1991/7 Karar Tarihi:4.4.1991 R.G. Tarih-Sayı:13.08.199-20959.
- Anayasa Mahkemesi, (1993). E.1993/5, K.1993/25, Karar Tarihi:6.7.1993, R.G. Tarih-Sayı:25.02.1995-22213.
- Anayasa Mahkemesi, (2011). E.2010/28, K.2011/139 Karar Tarihi: 20.10.2011, R.G Tarih-Sayı:7.2.2011-28197.
- Anayasa Mahkemesi, (2013). E:2013/28, K.2013/106, Karar Tarihi:3.10.2013, R.G. Tarih-Sayı:18.01.2014-28886.
- Anayasa Mahkemesi, (2016). E.2015/85 K.2016/3 Karar Tarihi:13.01.2016 R.G. Tarih-Sayı:29.1.2016 - 29608.
- Ankara 11. İdare Mahkemesi, (2015). E:2015/224, K:2015/1804. Karar Tarihi: 30/11/2015.
- Ankara Bölge İdare Mahkemesi, (2013). E.2013/24786, K.2013/6881 Karar Tarihi: 19.09.2013.
- Aslan, M. ve Emektar, F. (2015). *Memur Suçları Soruşturma Usulleri* (4 b.). Ankara: Gazi Kitapevi.
- Aslan, O. (2005). *Türk Kamu Personel Rejimi ve Esneklik*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aslan, O. E. (2007). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitapevi.

- Atay, E. (2016). Müfettişlerin Hazırladıkları Disiplin Soruşturma Raporlarından Dolayı Sorumlu Tutulabilirliği Sorunu. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 167-182.
- Aysan, M. ve zmen, S. (1981). *Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Kardeşler Matbaası.
- Bakırcı, K. (1992). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Baş, T. ve Ardıç, K. (2003). Verimlilik İçin İş Disiplini ve Etkin Disiplin Sisteminin Kurulması. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 131-143.
- Boz, S. (2017). Memur Disiplin Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2), 15-41.
- Bucaktepe, A. (2015). Disiplin Makamlarının Disiplin Cezası Verme Yetkileri zerine Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(2), 199-224.
- Bulut, M. (2018). Kamu Görevlileri Disiplin Hukukunda Kanunilik İlkesini Yeniden Dşnmek. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 6(12), 227-278.
- Danıştay, (1977). Danıştay 3.Dairesinin 27.01.1977 tarih ve E.1977/47, K.1977/42 sayılı kararı.
- Danıştay, (1984). Danıştay 10.Dairesinin 12.06.1984 tarih ve E.1984/958, K.1984/1262 sayılı kararı.
- Danıştay, (1987). Danıştay 10.Dairesinin 27.10.1987 tarih ve E.1987/1721, K.1977/2015 sayılı kararı.
- Danıştay, (1992). Danıştay 8. Dairesinin 10.2.1992 tarih ve E:1991/1310 K:1992/215 sayılı kararı.
- Danıştay, (1998). Danıştay 8. Dairesinin 16.12.1998 tarih ve E:1996/1380, K:1998/4372 sayılı kararı.
- Danıştay, (1999). Danıştay 8. Dairesinin 12.10.1988 tarih ve E.1998/4988 K.1998/3015 kararı. *Danıştay Dergisi*(99), 382-383.
- Danıştay, (2000). Danıştay 12.Dairesinin 8.11.2000 tarih ve E.2000/3109, K.2000/3834 sayılı kararı.
- Danıştay, (2005). Danıştay 12. Dairesinin 18.11.2005 tarih ve E:2002/2424, K:2005/4113 sayılı kararı.
- Danıştay, (2005). Danıştay 11.Dairesinin 28.2.2005 tarih ve E.2002/871, K.2005/861 sayılı kararı.
- Danıştay, (2006). Danıştay 12.Dairesinin 26.12.2006 tarih ve E.2003/3174, K. 2006/6690 sayılı kararı.

- Danıştay, (2007). Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 22.02.2007 tarih ve E.2005/374, K.2007/103 sayılı kararı.
- Danıştay, (2007). Danıştay 1. Dairesinin 14.2.2007 tarih ve E.2006/1269 K.2007/141 sayılı kararı.
- Danıştay, (2007). Danıştay 12.Dairesinin 23.2.2007 tarih ve E.2005/4259, K.2007/6576 sayılı kararı.
- Danıştay, (2007). Danıştay 8.Dairesinin 23.2.2007 tarih ve E.2007/3155, K.2007/5674 sayılı kararı.
- Danıştay, (2007). Danıştay 12.Dairesinin 26.3.2007 tarih ve E.2006/3521, K.2007/1413 sayılı kararı.
- Danıştay, (2008). Danıştay 12.Dairesinin 9.7.2008 tarih ve E.2007/2534, K.2008/4502 sayılı kararı.
- Danıştay, (2008). Danıştay 12.Dairesinin 16.6.2008 tarih ve E.2008/1919, K.2008/3714 sayılı kararı.
- Danıştay, (2008). Danıştay 12.Dairesinin 29.4.2008 tarih ve E.2005/4949, K.2008/2571 sayılı kararı.
- Danıştay, (2009). Danıştay 8. Dairesinin 19/06/2009 tarih ve E.2008/8588, K.2009/384 sayılı kararı.
- Danıştay, (2009). Danıştay 12. Dairesinin 30.01.2009 tarih ve E.2006/5335, K.2009/290 sayılı kararı.
- Danıştay, (2009). Danıştay 12.Dairesinin 6.3.2009 tarih ve E.2007/1419, K.2009/1123 sayılı kararı.
- Danıştay, (2010). Danıştay 12. Dairesinin 15.3.2010 tarih ve E:2007/1614, K:2010/1439 sayılı kararı.
- Danıştay, (2011). Danıştay 12. Dairesinin 13/09/2011 tarih ve E.2011/2014, K.2011/4103 sayılı kararı.
- Danıştay, (2011). Danıştay 12. Dairesinin 23.3.2011 tarih ve E. 2008/857, K. 2011/1319 sayılı kararı.
- Danıştay, (2011). Danıştay İdare Daireleri Genel Kurulunun 14.4.2011 tarih ve E.2010/1313, K.2011/250 sayılı kararı.
- Danıştay, (2011). Danıştay 12.Dairesinin 16.2.2011 tarih ve E.2008/1425, K.2011/767 sayılı kararı.
- Danıştay, (2012). Danıştay 8. Dairesinin 13.6.2012 tarih ve E.2010/4870 K.2012/5019 tarihli kararı.
- Danıştay, 16.3.2012 tarih ve E.2011/9023, K.2012/1561 sayılı kararı (2012).

- Danıştay, (2012). Danıştay 12.Dairesinin 03.04.2012 tarih ve E:2011/10393, K:2012/1909 sayılı kararı.
- Danıştay, (2012). Danıştay 12.Dairesinin 21.03.2012 tarih ve E:2011/6930, K:2012/1639 sayılı kararı.
- Danıştay, (2013). Danıştay 12. Dairesinin 26.11.2013 tarih ve E.2012/8023, K.2013/8802 sayılı kararı.
- Danıştay, (2013). Danıştay 12. Dairesinin 18.09.2013 tarih ve E.2009/7516, K.2013/6366 sayılı kararı.
- Danıştay, (2013). Danıştay 12.Dairesinin18.2.2013 tarih ve E.2011/3449, K.2013/641 sayılı kararı.
- Danıştay, (2013). Danıştay 12.Dairesinin 26.9.2013 tarih ve E.2010/5479, K.2008/6665 sayılı kararı.
- Danıştay, (2013). Danıştay 12.Dairesinin 23.12.2013 tarih ve E.2013/10983, K.2013/12389 sayılı kararı.
- Danıştay, (2015). Danıştay 12. Dairesinin 22.10.2015 tarih ve E.2014/6689 K.2015/5538 sayılı kararı.
- Danıştay, (2015). Danıştay 12. Dairesinin 6.10.2015 tarih ve E.2012/9312, K.2015/4979 sayılı kararı.
- Danıştay, (2015). Danıştay 16. Dairesinin 30.4.2015 tarih ve E.2015/4326, K. 2015/2271 sayılı kararı.
- Danıştay, (2016). Danıştay 12. Dairesinin 26.01.2016 tarih ve E.2012/5471 K.2016/217 sayılı kararı.
- Danıştay, (2016). Danıştay 12. Dairesinin 13.04.2016 tarih ve E.2012/13342 K.2016/2175 sayılı kararı.
- Danıştay, (2016). Danıştay 12.Dairesinin 27.12.2016 tarih ve E.2016/19464, K. 2016/13253 sayılı kararı.
- Danıştay, (2016). Danıştay 12.Dairesinin 13.12.2016 tarih ve E.2013/6667, K. 2016/6358 sayılı kararı.
- Danıştay, (2016). Danıştay 12.Dairesinin 23.3.2016 tarih ve E.2016/704, K. 2016/1587 sayılı kararı.
- Danıştay, (2017). Danıştay 12.Dairesinin 21.6.2017 tarih ve E.2016/9237, K.2017/3386 sayılı kararı.
- Danıştay, (2017). İdari Dava Daireleri Kurulunun 06.02.2017 tarih ve E.2014/376, K.2017/355 sayılı kararı.

- Danıştay, (2018). Danıştay 15. Dairesinin 28.2.21018 tarih ve E.2014/9556, K.2018/2153 sayılı kararı.
- Dinçer, Y. (1976). Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), 71-94.
- Durmuş, A. (2012). *Memur Disiplin Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Dündar, A. (1987). *Ceza ve Disiplin Soruşturmaları (2b.)*. Ankara.
- Dündar, E. (1986). Emniyet Teşkilatı Mensuplarına İlişkin Disiplin Cezaları ve Yargı Denetimi. *Danıştay Dergisi*, (62-63), 15-50.
- Erdinç, B. (2012). İdari Yaptırımların Kavramsal Çerçevesi ve Cezai Yaptırımlarla Karşılaştırılması. *Ankara Barosu Dergisi*, 2, 239-276.
- Feyzioğlu, M. (1999). Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler Ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 48(1), 135-163.
- Göktürk, N., Özgenç, İ. ve Üzülmüş, İ. (2012). *Ceza Hukukuna Giriş*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:2476.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Dersleri (8b.)*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2013). *İdare Hukuku*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2018). *İdare Hukuku Dersleri (20b.)*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (2016). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gülmez, M. (1988). Sözleşmeli Personel, Anayasa ve Uluslararası Kurallar. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(4), 25-44.
- Güran, S. (1989). Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı. *Anayasa Yargısı*, 6, 37-66.
- Güvenç, C. (1995). Devlet Memurları Kanunu Açısından Mahalli İdarelerde Disiplin Suç ve Cezaları-II. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(5), 25-36.
- İçel, K. (1984). İdari Ceza Hukuku ve Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 50(1-4), 117-131.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2017). *Büyük Türkçe Sözlük*. Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5a207c666b8ba5.42288999 adresinden 09.10.2017'de alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2018) Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c920ff99176d3.60106760 adresinden 10.12.2018'de alınmıştır.

- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2018). Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c920ffd913263.83868391 adresinden 11.12.2018'de alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2019). Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c7fad806e8d93.10491727 adresinden 06.03.2019'da alınmıştır.
- İnternet: Türk Dil Kurumu. (2019). Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c7d73c65f0432.29189041 adresinden 05.03.2019'da alınmıştır.
- İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. (2000). Web: http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/disiplin/11.pdf adresinden 20.12.2018'de alınmıştır.
- İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. (2016). *Mahkeme kararları ile iptal edilen disiplin cezalarının özlük dosyasından nasıl silineceği hk.* Web: http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/gorusler/p_m_i_g/disiplin/22.pdf adresinden 25.11.2018'de alınmıştır.
- İnternet: Devlet Personel Başkanlığı. Web: http://www.dpb.gov.tr/F/Root/dosyalar/istatistikler/kamu_per_istatistikleri/mart2018/geneltable_1.pdf adresinden 20.03.2019'da alınmıştır.
- İnternet: Ege'de Son Söz. (2015). Web: <http://www.egedesonsoz.com/haber/tcdd-de-2-kocbay-operasyonu-hem-maasi-hem-makami-gitti-/910994> adresinden 10.05.2019'da alınmıştır.
- İnternet: Anadolu Ajansı. (2016). Web: <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/basbakan-yardimcisi-simsek-kitleri-daha-etkin-verimli-ve-karli-hale-getirmek-zorundayiz/694042> adresinden 28.11.2016'da alınmıştır.
- İnternet: Adalet Bakanlığı. (2019). Adalet Bakanlığı Disiplin Yönetmeliğinin Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Duyuru. Web: <http://www.cigm.adalet.gov.tr/images/disiplin-2.pdf> adresinden 25.02.2019'da alınmıştır.
- İnternet: Kamu Denetçiliği Kurumu. (2017). Web: <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2017/04/2016-3809-Memuriyet-Mahalli-D%C4%B1nC5%9F%C4%B1nda-Hastal%C4%B1k-Raporu-Alan-Ba%C5%9Fvuran%C4%B1n-Hakk%C4%B1nda-Verilen-K%C4%B1nama-Cezas%C4%B1n%C4%B1n-%C4%B0ptali-Talebine-%C4%B0li%C5%9Fkin.pdf> adresinden 15.05.2019'da alınmıştır.
- İnternet: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. *Kamu İşletmeleri Listesi.* Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2018/12/Kamu-%C4%B0%C5%9Fletmeleri-Listesi.pdf> adresinden 01.10.2018'de alınmıştır.
- Kaçar, H. (1998). *Suçun Unsurları ve Memur Muhakemesi Hukuku.* Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No:1998/349.

- Kalambekova, B. (2003). Atatürk'ün Millî Ekonomi Anlayışı ve Çağın Küreselleşme Gerçeği. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 19(56), 667-672.
- Karahanoğulları, O. (1999). Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8(3), 55-77.
- Kasalak, K. (2012). Teşvik-i Sanayi Kanunları ve Türkiye'de Sanayileşmeye Etkileri. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), 65-79.
- Kaya, C. (2005). Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(2), 61-87.
- Kaya, M. (2010). *1994 - 2008 Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansal Yapılarının Analizi ve Değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kayam, C. (2004). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Yönetim, Özelleştirme ve Personel Sorunları (Yeni Gelişmeler ve Çözüm Önerileri)*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kepek, Y. (1989). *100 Soruda Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Korkmaz, K. (2009). Takdir Yetkisinin Disiplin Hukukunda Kullanımı ve Yargısal Denetimi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1-2), 241-252.
- Kunter, N. ve Feridun, Y. (2000). *Ceza Muhakemesi Hukuku*. İstanbul: Beta Kitapevi.
- Lütfi, D. (1986). Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni-II. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(2), 3-28.
- Oğurlu, Y. (2003). Ceza Mahkemesi Kararlarının Disiplin Cezalarına Etkisi ve Sorunu "Ne Bis İn İdem" Kuralı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53, 101-124.
- Okuyucu Ergün, G. (2010). Soruşturmanın Gizliliği. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 59(2), 243-275.
- Onar, S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt II)*. İstanbul: İsmail Aygün Matbaası.
- Özay, İ. (1984). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Dramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 5(1-3), 93-106.
- Özay, İ. (1985). *İdari Yaptırımlar*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayın No:3326.
- Pazarıcı, Ş. (1992). Belediyelerde Disiplin Suç ve Cezaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1(4), 35-40.
- Pınar, İ. ve Çalışkan, Ö. (2013). *Disiplin Suç ve Cezaları ve Disiplin Soruşturması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sağlam, F. (1988). Sözleşmeli Personel Sorunu. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 12(96), 6-22.

- Serim, B. (1987). *Öğretide Yargı Kararlarında ve Uygulamada Sözleşmeli Personel*. Ankara: Gümüş Matbaası.
- Serim, B. (1989). Anayasa Mahkemesi'nin Son Kararı ve Kit Personeli. *Amme İdaresi Dergisi* 22(3), 51-73.
- Sökmen, U. (2009). *Kamu İdaresinde Soruşturma Kovuşturma*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Şahlanan, F. (2007). Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Personel Rejimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 9(Özel), 135-156.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2017). *2016 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2012). *2011 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2013). *2012 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2014). *2013 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2015). *2014 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, (2016). *2015 Kamu İşletmeleri Raporu*. Ankara: Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2009). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2008 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2010). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2009 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2011). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2010 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2012). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2011 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2013). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2012 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2014). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2013 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2015). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2014 Faaliyet Raporu*. Ankara.

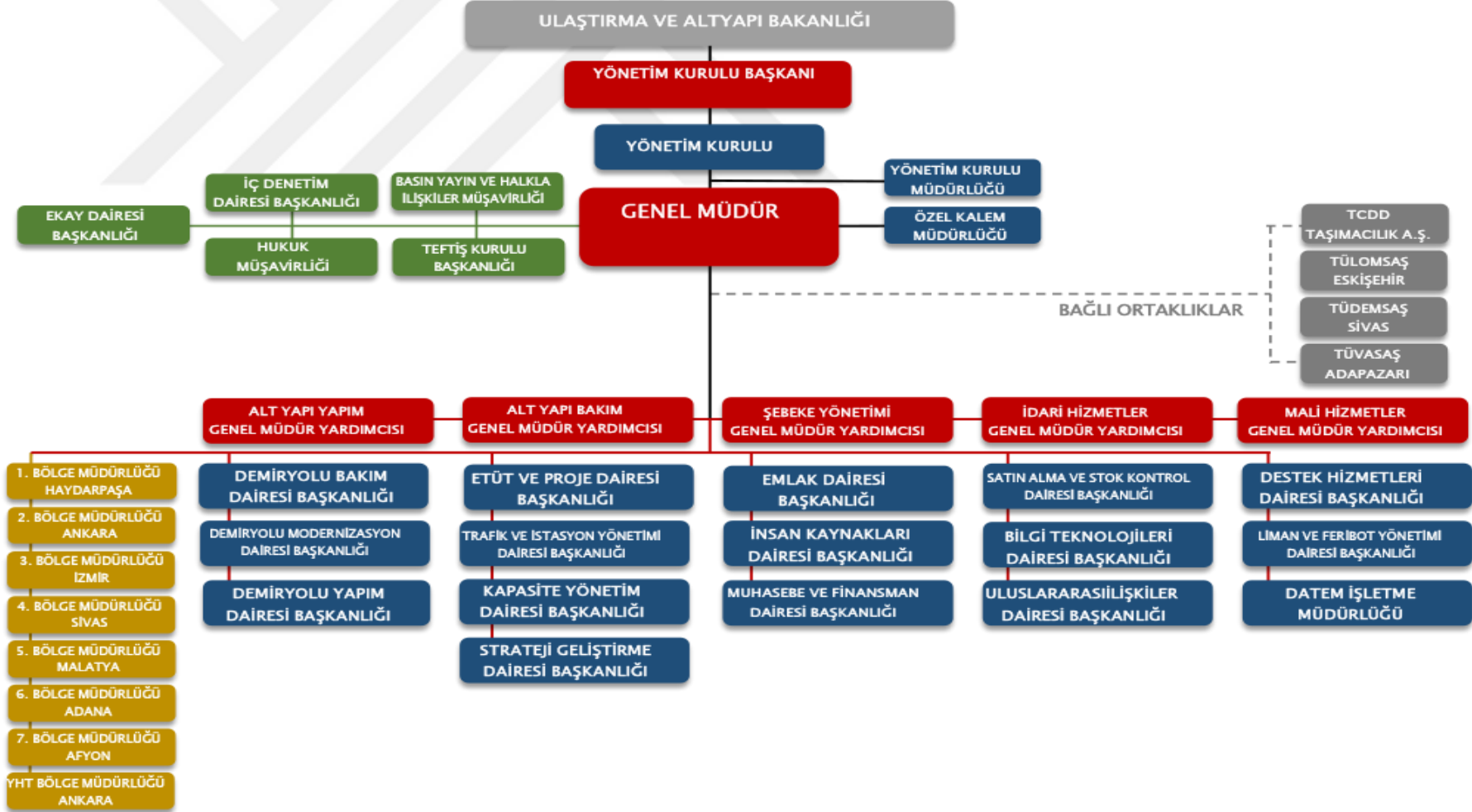
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2016). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2015 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2017). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2016 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü, (2018). *T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü 2017 Faaliyet Raporu*. Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, (2013). *Onuncu Kalkınma Planı*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2014). *Kamu İşletmeleri 2012 Yılı Genel Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2014). *Kamu İşletmeleri 2013 Yılı Genel Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2015). *Kamu İşletmeleri 2014 Yılı Genel Raporu*. Ankara.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, (2016). *Kamu İşletmeleri 2015 Yılı Genel Raporu*. Ankara.
- Tan, T. (1984). *Ekonomik Kamu Hukuku*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:210.
- Tan, T. (1992). Kit'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(1), 27-64.
- TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Disiplin Ceza Kütüğü, (2019). Ankara.
- TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Personel Sicil Kütüğü, (2019). Ankara.
- TCDD Taşımacılık A.Ş. Genel Müdürlüğü Personel Disiplin Ceza Kütüğü, (2019). Ankara.
- TCDD Taşımacılık A.Ş. Genel Müdürlüğü Personel Sicil Kütüğü, (2019). Ankara.
- Tortop, N. (1983). Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(3), 89-100.
- Tutum, C. (1979). *Personel Yönetimi*. Ankara: TODAİE.
- Yıldırım, A. (2017). Anayasa Mahkemesi Uygulamasında Masumiyet Karinesi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* (9), 491-517.





EKLER

EK-1: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü teşkilat şeması



Kaynak: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi (<http://www.tcdd.gov.tr/content/30> Erişim tarihi: 05.01.2019)

EK-2: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü personeli sicil amirleri

Çizelge 2.1. Merkez Teşkilatı Sicil Amirleri

UNVAN	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ
Genel Müdürlük makamında görev yapan personel	Genel Müdür	
Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, I.Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Koruma ve Güvenlik Müdürü emrinde Sekreterlik görevi yapan personel	Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, I.Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Koruma ve Güvenlik Müdürü	
Merkez Emniyet Yönetim Sistemi Müdürlüğünde görev yapan personel	Merkez Emniyet Yönetim Sistemi Müdürü	Genel Müdür
Müşavir Avukat, Avukat	Hukuk Müşaviri	I.Hukuk Müşaviri
Merkez Koruma ve Güvenlik Müdür Yardımcısı	Koruma ve Güvenlik Müdürü	Genel Müdür Yardımcısı
Hekim	Daire Başkan Yardımcısı	Daire Başkanı
Merkez Mali İşler Müdürlüğünde görev yapan personel	Merkez Mali İşler Müdür ü	Daire Başkan Yardımcısı
Merkez Koruma ve Güvenlik Müdürlüğünde görev yapan diğer personel	Koruma ve Güvenlik Müdür Yardımcısı	Koruma ve Güvenlik Müdürü
Merkez teşkilatında görev yapan diğer personel	Şube Müdürü, Müdür	Teftiş Kurulu Başkanı, I.Hukuk Müşaviri, Daire Başkan Yardımcısı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müşaviri

Çizelge 2.2. Doğrudan Merkeze Bağlı Teşkillerin Sicil Amirleri

UNVAN	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ
Doğrudan merkeze bağlı birimlerde Sekreterlik görevi yapan personel	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdürü	
Doğrudan merkeze bağlı birim Müdür Yardımcısı	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdürü	Daire Başkan Yardımcısı
Doğrudan merkeze bağlı birimlerde görev yapan Koruma ve Güvenlik personeli	Koruma ve Güvenlik Amiri	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdürü
Doğrudan merkeze bağlı birimlerinde bulunan Müdürlük veya Grup müdürlüklerinde görev yapan personel	Müdür, Grup Müdürü	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdürü
Doğrudan merkeze bağlı birimlerde görev yapan diğer personel	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdür Yardımcısı	Doğrudan merkeze bağlı birim Müdürü

EK-2: (Devam) TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü personeli sicil amirleri

Çizelge 2.3. Taşra Teşkilatı Sicil Amirleri

UNVAN	1. SİCİL AMİRİ	2. SİCİL AMİRİ
Teftiş Kurulu Kontrolörü	Bölge Müdürü	Teftiş Kurulu Başkanı
Bölge Müdürü emrinde Sekreterlik görevi yapan personel	Bölge Müdürü	
Bölge Hukuk Müşavirliğinde görev yapan personel	Hukuk Müşaviri	Bölge Müdürü
Emniyet Yönetim Sistemi Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Emniyet Yönetim Sistemi Müdürü	Bölge Müdürü
Hekim, Başkontrolör, Kontrolör olarak görev yapan personel	Servis Müdürü	Bölge Müdür Yardımcısı
Bölge Koruma ve Güvenlik Müdür Yardımcısı, Bölge Koruma ve Güvenlik Şefi olarak görev yapan personel	Bölge Koruma ve Güvenlik Müdürü	Bölge Müdür Yardımcısı
Bölge Servis Müdürlükleri emrinde görev yapan diğer personel ile Banliyö Gar, Banliyö İstasyon, Müstakil Depo, Müstakil Lojistik, Bölge Kısım, Tesisler ve Müstakil Vagon Servis Şefi olarak görev yapan personel	Servis Müdür Yardımcısı	Servis Müdürü
Kısım Hekimliklerinde görev yapan personel	Hekim	Servis Müdürü
Daire, Depo, Elektrik İşleri, Atölye, Isı Merkezi, Kreş, Lojistik, Misafirhane, Yol Bakım Onarım müdürlüklerinde görev yapan personel Müstakil Gar Şefi, Müstakil İstasyon Şefi, Yol Şube Şef Yardımcısı, Yol Bakım Onarım Şefi, Tarım Şefi, Köprüler Şefi, Kaynak Şefi, Aplikasyon Şefi olarak görev yapan personel	Müdür	Servis Müdür Yardımcısı
Yemekli Yataklı Vagonlar Servis Şefliğinde görev yapan diğer personel ile Banliyö Gar, Banliyö İstasyon, Müstakil Depo, Müstakil Lojistik, Bölge Kısım, Tesisler ve Müstakil Vagon Servis Şefliklerinde görev yapan diğer personel	Şef, Teknik Şef	Servis Müdür Yardımcısı
Koruma ve Güvenlik Grup Şefi, Koruma ve Güvenlik Görevlisi olarak görev yapan personel	Koruma ve Güvenlik Şefi	Bölge Koruma ve Güvenlik Müdürü
Aplikasyon, Kaynak, Köprüler, Tarım ve Yol Bakım Onarım Şefliklerinde görev yapan personel	Teknik Şef	Yol Bakım Onarım Müdürü
Gar Müdürlüğü, Gar Şefliği ve İstasyon Şefliği emrinde görev yapan personel	Gar Müdürü, Gar Şefi, İstasyon Şefi	Trafik Denetim ve Koordinasyon Müdürü

EK-3: TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü sözleşmeli personel disiplin amirleri

Çizelge 3.1. Merkez Teşkilatı Disiplin Amirleri

UNVAN	DİSİPLİN AMİRİ	ÜST DİSİPLİN AMİRİ
Genel Müdüre doğrudan bağlı olarak görev yapan personel	Genel Müdür	
Genel Müdür Yardımcısına doğrudan bağlı olarak görev yapan personel	Genel Müdür Yardımcısı	Genel Müdür
Teftiş Kurulu Başkanlığı emrinde görev yapan personel	Teftiş Kurulu Başkanı	Genel Müdür
Hukuk Müşavirliği emrinde görev yapan personel	İ. Hukuk Müşaviri	Genel Müdür
İç Denetim Birimi Başkanlığı emrinde görev yapan personel	İç Denetim Birimi Başkanı	Genel Müdür
Daire Başkanına doğrudan bağlı olarak görev yapan personel	Daire Başkanı	Genel Müdür Yardımcısı
Daire Başkanlıkları emrinde görev yapan personel	Daire Başkan Yardımcısı	Daire Başkanı

Çizelge 3.2. Merkeze Bağlı Teşkillerin Disiplin Amirleri

UNVAN	DİSİPLİN AMİRİ	ÜST DİSİPLİN AMİRİ
DATEM İşletme Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	DATEM İşletme Müdürü	Genel Müdür Yardımcısı
Liman İşletme Müdürlükleri emrinde görev yapan personel	Liman İşletme Müdürü	Daire Başkanı
Liman İşletme Kontrol Müdürlükleri emrinde görev yapan personel	Liman İşletme Kontrol Müdürü	Daire Başkanı
Fabrika Müdürlükleri emrinde görev yapan personel	Fabrika Müdürü	Daire Başkanı
Vangölü Feribot Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Feribot Müdürü	Daire Başkanı
Grup Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Grup Müdürü	Daire Başkan Yardımcısı
Demiryolu Eğitim ve Sınav Merkezi Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Demiryolu Eğitim ve Sınav Merkezi Müdürü	Daire Başkanı
Ana İkmal Merkezi Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Ana İkmal Merkezi Müdürü	Daire Başkanı
Teslim Alma ve Yollama Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Teslim Alma ve Yollama Müdürü	Daire Başkanı

EK-3: (Devam) TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü Sözleşmeli Personel Disiplin Amirleri

Çizelge 3.3. Taşra Teşkilatı Disiplin Amirleri

UNVAN	DİSİPLİN AMİRİ	ÜST DİSİPLİN AMİRİ
Teftiş Kumlu Kontrolörü	Bölge Müdürü	Teftiş Kumlu Başkanı
Bölge Hukuk Müşavirlikleri emrinde görev yapan personel	Bölge Müdürü	I. Hukuk Müşaviri
Demiryolu Emniyeti ve Risk Yönetimi Müdürlüğü emrinde görev yapan personel	Demiryolu Emniyeti ve Risk Yönetimi Müdürü	Bölge Müdürü
Servis Müdürlükleri emrinde görev yapan personel	Servis Müdürü	Bölge Müdür Yardımcısı

EK-4: 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

Çizelge 4.1. Uyarma cezasını gerektiren fiil ve haller

14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliği
Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek veya düzensiz davranmak	Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görevle ilgili olarak belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kayıtsızlık göstermek ve düzensiz davranmak
Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terketmek	Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek,
Kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek	Kuruluşça belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek
Usulsüz müracaat veya şikâyette bulunmak	Usulsüz müracaat ve şikâyette bulunmak
Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak	Onur ve ciddiyete aykırı hareketlerde bulunmak
Görevine veya iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak	İş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek veya ilgisiz kalmak
Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak	Belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak
Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak	Görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak
	İşyerini, kullandığı malzeme ve aletleri temiz tutmamak
	Görev başında iş sahibi olmayanlarla görüşmeyi alışkanlık edinmek
	Kanun, tüzük, yönetmelik, karar, talimat ve emirlerde açık olarak gösterilen konular hakkında gereksiz yazışmalarda bulunmak
	Sorulan konulara zamanında cevap vermemek veya bir işe ait muameleyi sebepsiz olarak geciktirmek
	Maiyetindeki personel veya işçileri özel işlerinde çalıştırmak
	Kasıtsız olarak bir telgrafı yanlış almak veya vermek, (bir kaza veya zarar meydana gelmemek şartıyla)
	Telsiz, telefon, telgraf ve fax gibi haberleşmede israfa bulunmak
	Resmi elbise giyme mecburiyetinde olup da görev başında özel işaretleri taşıyan resmi elbise ile bulunmamak veya elbiselerin şekillerinde ve üzerinde mevcut düğme, işaret ve alametlerde herhangi bir değişiklik yapmak

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

Çizelge 4.2. Kınama cezasını gerektiren fiil ve haller

14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliği
Verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin korunması, kullanılması ve bakımında kusurlu davranmak	Bir muameleye ait evrakı kasıt olmaksızın kaybetmek
Eşlerinin, reşit olmayan veya mahcur olan çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirlenen sürede kurumuna bildirmemek	Eşlerin reşit olmayan veya maçhur olan çocukların kazanç getiren sürekli faaliyetlerini belirli sürelerde Kuruluşa bildirmemek
Görev sırasında amire hal ve hareketi ile saygısız davranmak	Herhangi bir şekilde amirlere karşı saygısızlık göstermek
Hizmet dışında Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak	Hizmet dışında memuriyet itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte ve davranışta bulunmak
Devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanmak	Kuruluşa ait araç ve gereçleri kendisine ve başkasına ait işlere tahsis etmek
İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak	İş arkadaşlarına, maiyetindeki personele ve iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak
İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak	İş arkadaşlarına ve iş sahiplerine söz veya hareketle sataşmak
Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek ve yapmak	Görev mahallinde genel ahlak ve edep dışı davranışlarda bulunmak ve bu tür yazı yazmak, işaret, resim ve benzeri şekiller çizmek, yapmak veya açıkta bulundurmak
Verilen emirlere itiraz etmek	Görev icabı verilen emirlere haksız olarak itiraz etmek
Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak	Borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak
Kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak	İşyerinin huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak
Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek	
	Çalışma yerinde görev dışı işlerle meşgul olmak veya çalışma arkadaşlarını meşgul etmek
	Görevi icabı kendisine verilen taşınır ve taşınmaz araç ve gereçleri iyi saklamamak ve bunların bakım ve saklanmasında gereken özeni göstermemek
	Resmi mühür, kurşun pensi, evrak ve defterleri başkalarının kullanılmak veya kaybolacak şekilde açıkta bırakmak
	Görevlilerden veya nöbetçi personelden başkasının girmesi yasak olan yerlere girmek veya girilmesine göz yummak

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

	Sebepsiz ve gereksiz olarak işinin başından uzaklaşmak
	Teftiş veya tahkikatı sebepsiz olarak uzatmak veya noksan bırakmak, soruşturmaları geçerli neden olmaksızın zamanında yapmamak
	İşyerinin temizlik, aydınlatma ve ısıtma konularına önem vermemek
	Seyahat kolaylıkları konusunda yolculara karşı farklı muamelede bulunmak
	Teftiş ve kontrolle görevlilere, görevleri ile ilgili sorulara cevap vermemek veya evrak, kayıt, para ve eşyayı göstermekten kaçınmak
	İşbaşında uyumak

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

Çizelge 4.3. Aylıktan kesme cezasını gerektiren fiil ve haller

14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliği
Kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmemek, görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak	Kasıtlı olarak görevle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri korumamak, bakımını yapmamak, hor kullanmak
Özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek	Özürsüz olarak 1 veya 2 gün göreve gelmemek
Devlete ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak,	Kuruluşa ait resmi belge, araç, gereç ve benzerlerini özel menfaat sağlamak için kullanmak
Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak	Görevle ilgili konularda yükümlü olduğu kişilere yalan ve yanlış beyanda bulunmak
Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek	Görev sırasında amirine sözle saygısızlık etmek
Görev yeri sınırları içerisinde her hangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak	Görev yeri sınırları içerisinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak
Hizmet içinde Devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak,	Hizmet içinde memuriyet şerefi ile bağdaşmayan veya genel ahlaka aykırı hareketlerde bulunmak
İkamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek (Mülga)	
Toplu müracaat veya şikâyet etmek (Mülga)	
Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmak (Mülga)	
	Maiyetindekilere ve iş sahiplerine karşı kinci ve kötü davranışlarda bulunmak, hakaret mevcut ise bir üst derece ceza verilir.
	Belirli sürede bitirilmek üzere verilen görevleri sebep olmadığı halde tamamlamamak,
	Kuruluş yönetimi veya amirler hakkında kötü niyetle tenkitler yapmak
	Kanun, tüzük, yönetmelik, karar, talimat ve emirlerde yazılı olan görevleri haklı veya zorlayıcı bir sebep olmaksızın yerine getirmemek veya eksik olarak yerine getirmek veya mevzuatın uygulanmasını zorunlu kıldığı hususları yapmamak veya yasakladığı işleri yapmak, Bu yüzden Kuruluş zararına meydana gelmişse bir üst derece ceza verilir
	Her türlü yükleme ve boşaltma işlerini geciktirmek ve vagonları gönderileceği yerden başka yere sevk etmek ve buna benzer sebeplerle rotasyonu uzatmak
	Her çeşit eşyanın ihmal veya dikkatsizlik neticesi yerine belirli süreden geç varmasına sebep olmak

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

	Lokomotif, drezin, motorlu tren, ray otobüsü, vagonet ve benzeri taşıt araçlarının üzerine konması icabeden işaretleri koymamak veya koydurmamak
	Seyrüseferle ilgili telefon ve telgraf makinasını nezaretsiz bırakmak
	Hizmet içinde ikamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek
	Makasların bakım, onarım ve temizliğini günlük, haftalık ve aylık muayene ve kontrollerini zamanında muntazam olarak yapmak veya yaptırmamak
	Sürat kontrol bantlarını takmamak, taktırmamak çalışır durumda bulundurmamak, kullanılan bandı izinsiz ve yetkisiz olarak çıkarmak
	Manevraları zamanında tatil etmemek
	Seyir esnasında treni gözetim altında bulundurmamak
	Ana yolda arızalanan trenlerin korunması için gerekli emniyet tedbirlerini almamak veya aldırılmamak ve ilgililere zamanında haber vermemek
	Trende kendisine verilen vazifeye gelmemek
	Zorunlu bir sebep olmaksızın trenlerin tehirine sebebiyet vermek
	Kuruluş zararına neden olan bir yolsuzluktan haberi olduğu halde durumu amirlerine ve ilgili mercilere haber vermemek
	Tarifesine aykırı olarak kasten fazla veya noksan tahakkuk yapmak veya para almak,
	Kumar oynamayı alışkanlık haline getirmek
	Personele, aile fertlerine verilen permi veya taşıma belgelerini başkalarına kullandırmak
	Vazife başında serkeşlikte bulunmak
	Toplu müracaat veya şikâyette bulunmak
	Yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmamak
	Sık sık hasta olduğunu beyan ettiği halde hasta olmadığı ortaya çıkmak
	Trenin ve yolcu vagonlarının, temizliğini, ısıtılmasını, aydınlatılmasını yeterince yapmamak veya yaptırmamak ve eksiklikleri giderilmeden servise vermek veya verdirmek

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

Çizelge 4.4. Kademe ilerlemesinin durdurulması kesme cezasını gerektiren fiil ve haller

14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliği
Göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek	Görev başında veya işyerinde içki içmek veya göreve sarhoş olarak gelmek
Özürsüz ve kesintisiz 3 - 9 gün göreve gelmemek	Özürsüz ve kesintisiz olarak 3-9 gün göreve gelmemek
Görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlamamak	
Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak	Amirine veya maiyetindekilere karşı küçük düşürücü veya aşağılayıcı fiil ve hareketler yaparak veya personel arasında iş ahengini bozarak tahrik ve teşvikte bulunmak
Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak	Görev yeri sınırları içindeki herhangi bir yeri, toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak
Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek	Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek
Ticaret yapmak veya Devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak,	Ticaret yapmak veya Devlet Memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak
Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak	Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar ve zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak
Belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak	Kuruluşa verdiği beyannamelere yarar sağlamak amacıyla, doğru olmayan bilgiler yazmak, yazılması gereken bilgileri yazmamak veya belirlenen sürede mal bildiriminde bulunmamak
Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak	Açıklanması yasaklanan bilgileri açıklamak
Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek,	Görev başında veya görevinden dolayı herhangi bir yerde amirine maiyetindekilere, müfettişe, iş arkadaşlarına veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek
Diplomatik statüsünden yararlanmak suretiyle yurt dışında, haklı bir sebep göstermeksizin ödeme kabiliyetinin üstünde borçlanmak ve borçlarını ödemedeki tutum ve davranışlarıyla Devlet itibarını zedelemek veya zorunlu bir sebebe dayanmaksızın borcunu ödemediği yurda dönmek	
Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak	Verilen görev ve emirleri kasten yapmamak
Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak	Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak
Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek (Mülga)	Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo televizyon kurumlarına bilgi ve demeç vermek
	Maiyetini ve iş arkadaşlarını dövmek veya küfür etmek

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

	Görev başında dövüşmek, taraflardan o sırada görevli olmayanlar da aynı cezayı alırlar
	Hakikate aykırı suçlamalarda bulunmak
	İhmal veya dikkatsizlik neticesinde kaza tehlikesine meydan vermek
	Kullanmaya yetkili olmadığı bir taşıtı kullanarak harekete geçirmek
	Nöbetçi iken görev gerektirmediği halde geçici dahi olsa nöbet yerinden ayrılmak
	Sefer sırasında veya manevrada izin verilen azami sürati aşmak
	Telgraf ve dispeyçer telefonunun başında bulunmamak suretiyle trenlerin yolsuz sevkine sebep olmak
	Seyrüsefer emniyetiyle alakadar olduğu halde görev başında uyumak, kaza meydana gelmiş ise memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Taşımaya kabul edilen her türlü eşyanın ihmal yüzünden zararına sebebiyet vermek, zarara uğrayan eşyanın bedeli sorumlu tarafından ödendiği takdirde bir derece aşağı ceza verilir.
	İnşaat projelerini doğru uygulamamak
	Devam defterine, km/saat ve fazla mesai defterine başkasının yerine kasten imza atmak veya başkasının kasten kartını basmak
	Lokomotif veya her nevi buhar kazanını susuz bırakarak hasara sebebiyet vermek
	Lokomotif veya Otomotrislerde bulunan motorların susuz ve yağsız bırakılması neticesinde, hasara sebebiyet vermek
	Tüm elektrikli tren ve lokomotifler ile dizelli lokomotif, mototren ve railbusların ileri-geri gidiş yönünden tanziminde ihmal ve dikkatsizlik gibi davranışlar yüzünden şanjmanların veya bununla ilgili diğer aktarma organlarının hasarlanmasına veya parçalanmasına sebebiyet vermek
	Lokomotif ve otomotrislerde servis arasında duruşu, duruş yapılan yerde o araçta görevli makinistlerin herhangi bir sebeple makinist kumanda mahallinden ayrılmaları zarureti hasıl olduğu takdirde hava frenleri ile beraber el frenlerini de esaslı olarak sıkıp emniyete almadan ve makinist kumanda mahallinde yetkili bir makinist veya yardımcı makinist nezaretle görevlendirmeksizin aracı terk etmek. Ancak, tek makinistle işletilen otoray ve emsali küçük motorlu trenlerde bu gibi hallerde yetişkin yardımcı makinist nezaretle görevlendirilebilir.
	Çift makinistle servis yapan motorlu trenlerde, arka taraf motor mahallinde görevli makinistin sebepsiz yere görev mahallini terk etmesi

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

	Kapalı olan veya dur bildirisi veren işaret veya sinyali geçmek, kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Buluşma değişikliği işlemi yapılması gereken treni bu işlemi yapmadan sevk etme ve hareketine izin vermek, gerekli modelleri vermemek veya model almadan hareket etmek, kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Usulünce emir almaksızın treni hareket ettirmek, kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Treni, duruşu olmayan yerlerde sebepsiz olarak durdurmak, duruşu olan yerlerde durdurmamak, kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Gardfrenlerin sebepsiz yere görev mahallini terketmesi
	Makası yarım açık bırakmak veya makas dilini tam oturtmamak, ters makastan çıkmak, şiddetli tampon yapmak, fren tecrübelerine riayet etmemek, trenlerin teşkilini ayrıca çıkış ve varış muayenelerini gereği gibi yapmamak, hatalı yükleme sebebiyet vermek
	Makinayı nezaretsiz bırakmak, kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Vagonları limit harici bırakmak, önemli bir kaza meydana gelmişse memuriyetten çıkarma cezası verilir
	Trenin hareket ettirilmesi için gerekli işlemler tamamlanmadığı halde, trafik cetveline trenin hareket saatini yazıp imza etmek
	Görev sırasında kumar oynamak
	Kuruluş zararına sebep olan yolsuzluk ihbarını örtbas etmek
	Elektrikli ve mekanik sinyal tesislerine hasar vermek
	Treni eksik frenle sevk etmek veya sevkine neden olmak
	Kuruluş itibarını sarsacak veya zarar verecek bilgileri açıklamak veya suçlamalarda bulunmak
	Birden fazla kişinin toplu olarak görevi terketmesi veya çekilme fiiline katılması
	Yolcuların biletsiz seyahatlerine göz yummak

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

Çizelge 4.5. Memuriyetten çıkarılma cezasını gerektiren fiil ve haller

14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu	22.06.1993 tarih ve 21615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan TCDD Personel Yönetmeliği
İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak	İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak
Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek	Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları Kuruluşun herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek
Siyasi partiye girmek	Herhangi bir siyasi partiye üye olmak
Özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek	İzinsiz ve özürsüz olarak bir yılda 20 gün göreve gelmemek
Savaş, olağanüstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev veya emirleri yapmamak	Harp ve olağanüstü hallerde görevini izinsiz olarak terk etmek veya verilen görevi yapmamak
Amirlerine, maiyetindekilere ve iş sahiplerine fiili tecavüzde bulunmak	Görev başında veya görevden dolayı herhangi bir yerde amirini ve müfettişleri dövmek veya yaralamak,
Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak	
Yetki almadan gizli bilgileri açıklamak	
Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek	Siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek
Yurt dışında Devletin itibarını düşürecek veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak	Yurtdışında Devletin itibarını sarsacak veya görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışta bulunmak
5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek	5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiilleri işlemek
Terör örgütleriyle eylem birliği içerisinde olmak, bu örgütlere yardım etmek, kamu imkân ve kaynaklarını bu örgütleri desteklemeye yönelik kullanmak ya da kullandırmak, bu örgütlerin propagandasını yapmak.	
	İhmal, dikkatsizlik, yetkisizlik veya mevzuata uymazlık neticesi önemli bir kazaya sebebiyet vermek
	Görevini yapamayacak derecede sarhoş olmayı alışkanlık haline getirmek
	Görevini kötüye kullanmak, rüşvet almak veya vermek

EK-4: (Devam) 657 sayılı DMK ile TCDD Personel Yönetmeliğinde suç sayılan fiil ve haller

	Kuruluşa ait evrakı bilerek kendisine veya başkasına yarar sağlamak için yok etmek veya evrak ve defterler üzerinde değiştirme, bozma ve sahtelikler yapmak veya yaptırmak
	Görev gereğince yaptığı iş karşılığında iş sahiplerinden menfaat veya hediye istemek veya kabul etmek
	Yolcuların biletsiz seyahatine menfaat karşılığı müsaade etmek
	Kuruluş mallarını, parasını, eşyasını veya taşınması veya korunması Kuruluş'a verilmiş eşyayı çalmak, zimmetine geçirmek, kendisine veya başkasına menfaat sağlamak amacıyla satmak, kiraya vermek, işletmek, hususi işlerde kullanmak veya kullandırmak.
	Memurluğa engel olacak bir ceza ile mahkum olmak ve mahkumiyeti kesinleşmek
	Kaçakçılık yapmak, kaçak veya yasak eşyayı bilerek Kuruluş vasıtalarıyla nakletmek,
	Görev başında sarkıntılık yapmak,
	Başka iş ve hizmet yasağına uymamak,
	İş talebinde bulunan kimselerin işe alındıktan sonra gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu tespit edilmesi,
	Alım, satım ve ihale işlerine hile karıştırarak Kuruluş'u zarara sokmak veya bu gibi işlerde Kuruluş'tan çok karşı tarafı koruduğu sabit olmak,

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : DOĞAN, Oğuz
Uyruğu : Türkiye Cumhuriyeti
Doğum tarihi ve yeri : 1984 - Kayseri
Medeni hali : Evli
Telefon : 312 309 05 15
Faks : 312 309 13 68
e-mail : oguzdogan305@gmail.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	TODAİE-Ankara HBV Üniversitesi	Devam ediyor
Lisans	Marmara Üniversitesi	2006
Lise	Vefa Anadolu Lisesi	2002

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2010-2016	TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü	Memur
2016-Halen	TCDD Taşımacılık A.Ş. Genel Müd.	Memur

Yabancı Dil

İngilizce

Hobiler

Teknoloji, seyahat, spor





le.ahbv.edu.tr