



**T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA BİLİM DALI**

**BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BAĞLAMINDA
2015-2020 DÖNEMİ DİSİPLİN CEZALARI UYGULAMALARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BUSE KALAYCIOĞLU MEMİ

DANIŞMAN: DOÇ. DR. SALİH BATAL

**YALOVA
OCAK, 2024**



T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
SOSYAL POLİTİKA BİLİM DALI

BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BAĞLAMINDA
2015-2020 DÖNEMİ DİSİPLİN CEZALARI UYGULAMALARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BUSE KALAYCIOĞLU MEMİ
228119011

DANIŞMAN: DOÇ. DR. SALİH BATAL

YALOVA
OCAK, 2024

ETİK BEYAN

Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım “BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BAĞLAMINDA 2015-2020 DÖNEMİ DİSİPLİN CEZALARI UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ” başlıklı 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, aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi taahhüt ve beyan ederim.

BUSE KALAYCIOĞLU MEMİ

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın meydana getirilmesinde her daim bana destek olan, bilgi ve tecrübesini benimle paylaşan sayın danışman hocam Doç. Dr. Salih Batal'a, teşekkür ederim.

Ayrıca sevgi ve anlayışını benden esirmediği için sevgili eşim Aykan Memi'ye, çalışmama sunduğu katkılarından ötürü dostum Ayla Hilal Saygın'a ve hep yanımda olan aileme de teşekkürü borç bilirim.

Ocak - 2024

BUSE KALAYCIOĞLU MEMİ





İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN	i
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR LİSTESİ.....	vii
TABLolar LİSTESİ.....	ix
ÖZET.....	xi
ABSTRACT.....	xiii
1. GİRİŞ	1
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
2.1. Belediye Kavramı.....	5
2.1.1. Belediye kurumu ve tarihçesi	5
2.1.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu.....	7
2.2. İnsan Kaynakları Yönetimi	13
2.2.1. İnsan kaynakları kavramı.....	13
2.2.2. İnsan kaynakları yönetimi kavramı	15
2.3. Disiplin, Suç ve Ceza	22
2.4. Belediyelerde İnsan Kaynakları ve İnsan Kaynakları Yönetimi	26
3. BELEDİYELERDE UYGULANAN DİSİPLİN CEZALARI VE HUKUKİ ZEMİNİ.....	31
3.1. 2015-2020 Döneminde Belediyeler Bünyesinde Çalışanlara Uygulanan Disiplin Cezalarına İlişkin Veriler	41
3.2. Disiplin Kararlarına İlişkin İncelemeler.....	44
4. DİSİPLİN CEZALARINA İLİŞKİN 2015-2020 YILLARI ARASINDA VERİLEN KARARLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	67
4.1. Mevzuat Bakımından Değerlendirilmesi.....	67
4.2. Kamu İdareleri Bakımından Değerlendirilmesi	69
4.3. Kamu Çalışanları Bakımından Değerlendirilmesi	71
5. SONUÇLAR VE ÖNERİLER	73
KAYNAKLAR	81
ÖZGEÇMİŞ	85
TEZDEN TÜRETİLEN YAYIN VE ESERLER.....	85
DİĞER YAYIN VE ESERLER.....	85



KISALTMALAR LİSTESİ

KISALTMALAR

BAM	: Bölge Adliye Mahkemesi
BİM	: Bölge İdare Mahkemesi
E-DEVLET	: Elektronik Devlet
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
ÖSYM	: Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TDK	: Türk Dil Kurumu





TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 4.1. Danıştay tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları.....	42
Tablo 4.2. Bölge İdare Mahkemesi tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları	43
Tablo 4.3. Bölge Adliye Mahkemesi tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları	43
Tablo 4.4. 2015-2020 yıllarında disiplin cezasına ilişkin verilen kararların hukuka uygunluk durumu.....	44



BELEDİYELERDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ BAĞLAMINDA 2015-2020 DÖNEMİ DİSİPLİN CEZALARI UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

ÖZET

Bu çalışma, belediyeler özelinde insan kaynakları yönetimi ve disiplin hukuku kavramlarını inceledikten sonra, bu kavramların belediyelerdeki uygulanışı ve işleyişini ele almıştır. Belediyelerdeki memurlar ve diğer personel kategorileri için uygulanan disiplin cezalarıyla ilgili veriler incelenmiş ve disiplin hukukunun temel prensiplerinin nasıl uygulandığı tartışılmıştır. Ayrıca, 2015-2020 döneminde belediye çalışanlarına uygulanan disiplin cezalarına dair veriler sunulmuş ve disiplin hukukuna ilişkin kararlar, mevzuat, kamu idareleri ve kamu çalışanları açısından ele alınmıştır. Çalışmanın amacı, bahsi geçen yıllarda verilen disiplin cezalarının, yeni kamu yönetimi anlayışıyla beraber gelişen düzende mevcut insan kaynakları yönetimine paralel şekilde ve getirilen hukuki düzenlemelere göre usul ve yasaya uygun olarak uygulanıp uygulanmadığının analiz edilmesidir.

İncelenen kararlar sayesinde disiplin kural ve yaptırımları ile bunların uygulamasının bir anlamda sağlaması yapılmış ve hukuka aykırı bulunan kararların genel görünümüne bakılarak eleştirel bir bakış açısı getirmek hedeflenmiştir. Çalışmanın yöntemi, nitel analiz yöntemlerinden doküman analizi yöntemi ile yüksek Mahkeme olarak, Bölge İdare Mahkemesi, Bölge Adliye Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay'ın 2015-2020 döneminde belediye personeli hakkında verilen disiplin cezalarını konu alan kararlarının tamamının incelenmesi ile bu kararlardan kaçının hukuka uygun ve kaçının hukuka aykırı bulunduğunun ortaya konmasıdır. Bahsi geçen 2015-2020 dönemi kararları, özel hukuk programlarının ve yüksek Mahkemelerin kendilerine ait internet sitelerinin veri tabanında kayıtlı olup, erişilen kararlardan çalışmanın konusunu oluşturanlar analiz edilmek üzere derlenmiş, çalışma içerisine tablolar halinde yerleştirilmiştir.

Yapılan incelemelerde hukuka aykırı bulunan kararların sayısının hukuka uygun bulunan kararların sayısından fazla olduğu; verilen kararların genellikle usul işlemlerinin hatalı olarak uygulanmasından kaynaklı olarak hukuka aykırı bulunduğu görülmüştür. Bu durum, idarece disiplin cezalarının verilmesine yönelik süreçlerde belirli prosedürler ve şekil şartlarının sağlanmasının oldukça elzem olduğuna işaret etmiştir.

Disiplin cezası verilmesine ilişkin süreçte, mevzuatta mevcut yasal düzenlemelerin tamamıyla yerine getirilmesi adına yapılabilecek çalışmalar irdelenmiş, bu minvalde disiplin hukukuna hâkim olan tüm ilkeleri kapsayan genel bir yasal düzenlemenin gerekli olduğu, genel bir yasal düzenleme getirilmesi ile daha açık ve anlaşılır hale gelen disiplin ceza uygulamalarının idarenin keyfi uygulamalar gerçekleştirmesini yahut takdir yetkisini kötüye kullanmasını önleyeceği, kanaatine varılmıştır. Yine dağınık biçimde bulunan düzenlemelerin uygulamada çelişkili sonuçlar yarattığı görülmüş, normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil eden düzenlemeler arasında yeknesaklık sağlanması için iptal davaları ikame edilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Belediyeler, Disiplin cezaları, İnsan kaynakları yönetimi, Hukuki uyuşmazlıklar



EVALUATION OF DISCIPLINARY PENALTY PRACTICES IN THE CONTEXT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES IN THE 2015-2020 PERIOD

ABSTRACT

After examining the concepts of human resources management and disciplinary law, specifically in municipalities, this study explores the application and functioning of these concepts in municipalities. Data on disciplinary penalties imposed on municipal employees and other personnel categories have been examined. Penal law principles, decisions, legislation, and their implications for public administrations and employees have been discussed.

This study aims to analyze whether the disciplinary penalties given in the 2015-2020 period have been applied by the principles and laws in the context of evolving human resources management and legal regulations. By examining the decisions, the study aims to provide a critical perspective on the overall appearance of decisions that are considered illegal.

The study method involves analyzing all decisions made by the Supreme Court, Regional Administrative Courts, Regional Courts of Justice, Council of State, and the Court of Cassation regarding disciplinary penalties imposed on municipal personnel from 2015 to 2020 using the document analysis method. The decisions from the mentioned period are compiled from the databases of the respective courts and programs of private law faculties and high courts available on their official websites. The relevant decisions are then analyzed and presented in tables within the study.

In the examinations, it was observed that the number of decisions found to be illegal was higher than those found legal. The decisions were generally deemed unlawful due to incorrect application of procedural measures. This situation indicates the importance of ensuring specific procedures and formal requirements in imposing disciplinary penalties by the administration.

Potential actions to fully comply with the existing legal regulations have been explored in the disciplinary process. In this regard, it has been concluded that a general legal regulation covering all principles dominating penal law is necessary. Such a regulation would enhance the clarity and understanding of disciplinary penalty practices, preventing arbitrary practices or misuse of discretion by the administration.

Furthermore, it has been observed that scattered regulations create conflicting results in practice, and there is a need to file annulment cases to establish consistency among rules that violate the hierarchy of norms.

Keywords: Municipalities, Disciplinary Penalties, Human resources management, Legal disputes

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi genel olarak, toplum düzeninin işleyişinde gerekli kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması olarak ifade edilmekle, küreselleşmenin etkisiyle birlikte kamu yönetiminin sevk ve idaresi daha kompleks yapılanmaların ve teknoloji ile uyumlu çalışmaların varlığını gerekli kılmıştır.

Zira, küreselleşmenin etkileri ile beraber toplumun ihtiyaçları değişmiş ve artmış, kamu tarafından sunulan hizmetlerin de toplumun ihtiyaçlarına karşılık verecek düzeyde artması ve çeşitlenmesi gerekmiştir.

Toplumun talep ve ihtiyaçları ile birlikte toplumsal yapıda da köklü değişiklikler yaşanmış, teknoloji halkın yeni bilgi ve deneyimlere erişimini kolaylaştırarak, kamu ile özel sektör tarafından sunulan hizmetlerin kıyaslanabilmesini de olanaklı kılmış, verilen kamu hizmetlerinin yeterliliği ile ilgili rekabetçi bir ortam yaratmıştır.

Tüm bu değişimler sosyal devlet ilkesini benimseyen kamu sektörünü harekete geçirmiş, daha şeffaf, birey odaklı ve hesap verebilen yeni bir kamu yönetimi kavramına geçiş başlamıştır. Bu kapsamda da teknoloji ile uyumlu alt yapı faaliyet ve uygulamalarının geliştirilmesi, kamu hizmetini yerine getiren insan kaynağının daha verimli kullanılabilmesi için politikaların üretilmesi ve yasal düzenlemelerde gerekli değişikliklerin yapılması için çalışmalar yürütülmüştür.

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte gelişen ve dönüşen dünyada iş yaşamında insan kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması giderek önemli hale gelmiş, insan kaynağını meydana getiren personelin karar alma süreçlerinde etkin olması ve huzurlu, güvenilir bir iş ortamında çalışmasını sağlamak için yeni sistemler geliştirilmeye başlanmış, personel yönetimi kavramından insan kaynakları yönetimine geçilmiştir. Bahsi geçen sistemin kurulması ve geliştirilmesi ise çok uzun yıllara dayanan, kamu hizmetini yerine getiren belediyeler özelinde yeni düzende mevcut rekabet ortamına ayak uydurulmasını amaçlayan bir süreçtir.

Personel yönetimi kavramının süreç içerisinde yerini insan kaynakları yönetimi kavramına bırakması, iş yaşamında meydana gelen değişiklikler, çalışan profilinin değişmesi, eğitim seviyesindeki artış ile daha nitelikli ve sorgulayan bir kitlenin iş yaşamına dahil olması, bu kitlenin özlük haklarını daha fazla önemsemesi ve bu konuda talepkâr olması gibi pek çok nedenle meydana gelmiştir.

İnsan odaklı bir yaklaşım içerisinde olan insan kaynakları yönetimi, iş görenlerin motivasyonunu artırmış ve işgücü performansını yükseltmiş, bu durum da doğrudan işletmelerin hedeflerini gerçekleştirmesinde kolaylık sağlamıştır.

İnsan kaynaklarının işlevsel hale getirilmesinde personelin, bünyesinde çalıştığı kurum ve kuruluşların istikrarlı ve etkin işleyişini bozmaması için de bazı önlemlerin alınması gerekli olup, bu noktada çalışmanın konusunu oluşturan disiplin cezaları devreye girmektedir. Kurum ve kuruluşlarda disipline dair kurallara riayet etmeyen kimseler önceden belirlenmiş birtakım yaptırımlarla karşılaşmakta, bu sayede kurum ve kuruluşların mevcut düzenini koruyabilmesi ve çalışma ortamında güven ve barışın sağlanması hedeflenmektedir.

Elbette bu disiplin suç ve cezaları belirli ilkeler çerçevesinde ve belirli usullerle uygulanmakta olup, yasal düzenlemelerle de personelin hakları güvence altına alınmıştır.

Disiplin cezalarının uygulanması sıkı şekil şartlarına tabi olmakla, çalışmanın konusunu oluşturan belediyeler özelinde, 2015-2020 döneminde belediye bünyesinde çalışan personele verilen disiplin cezaları irdelenmiş ve verilen kararların yüksek Mahkemelerce çoğunlukla hukuka aykırı bulunduğu görülmüştür.

Bu durum gerek kamu kurum ve kuruluşlarının toplum nezdindeki güvenilirliğinin zedelenmesi, gerekse yaptırıma maruz kalan personelin hem kariyerinde hem özel hayatında mağduriyetine yol açması nedeniyle oldukça sakıncalıdır. Zira uyarma, kınama, aylıktan kesme gibi çeşitli disiplin cezalarına eylemin ağırlığına göre bir karşılık belirlenmiş olup, somut olaya göre devlet memurluğundan çıkarılmaya kadar uzanan geniş bir yelpazede yaptırım uygulanmaktadır.

Hangi eylemin hangi disiplin cezasına karşılık geldiğinin açıkça belirlenebilir ve personel tarafından anlaşılabilir olması personelin bünyesinde çalıştığı iş yerinde bu kurallara dikkat etmesini sağlasa da bu durum tek başına yeterli olmayıp, disiplin cezasına konu eylemi gerçekleştiren personelin, hukuka ve hakkaniyete uygun bir şekilde soruşturma geçireceğine inancının bulunması da gerekmektedir. Bu ise ancak idarenin şeffaf ve keyfiyetten uzak bir tavır içinde olması, disiplin hukukunun uygulanmasına azami dikkat ve hassasiyet göstermesiyle mümkün olacaktır.

Çalışma kapsamında incelenen kararlar sayesinde disiplin kural ve yaptırımları ile bunların uygulamasının bir anlamda sağlanması yapılmış ve hukuka aykırı bulunan kararların genel görünümüne bakılarak eleştirel bir bakış açısı getirmek hedeflenmiştir. Çalışmanın yöntemi, nitel analiz yöntemlerinden doküman analizi yöntemidir. Yüksek Mahkeme olarak, Bölge İdare Mahkemesi, Bölge Adliye Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay'ın 2015-2020 döneminde belediye personeli hakkında verilen disiplin cezalarını konu alan kararlarının tamamının incelenmesi ile bu kararlardan kaçının hukuka uygun ve kaçının hukuka aykırı bulunduğu ortaya konmuştur. Bahsi geçen 2015-2020 dönemi kararları, özel hukuk programlarının ve yüksek Mahkemelerin kendilerine ait internet sitelerinin veri tabanında kayıtlı olup, erişilen kararlardan çalışmanın konusunu oluşturanlar analiz edilmek üzere derlenmiş, çalışma içerisine tablolar halinde yerleştirilmiştir.



2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1. Belediye Kavramı

2.1.1. Belediye kurumu ve tarihçesi

1982 tarihli Anayasa'nın 127. maddesine göre Türkiye'de yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler şeklinde düzenlenmiş durumdadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982). Tez çalışmasının konusunu oluşturan Belediye kavramı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda kelime anlamı ile "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmış olup (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) il ve ilçe belediyeleriyle belde belediyeleri olarak sınıflandırılmıştır. Belediyelerin organları ise, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşmaktadır.

Türkiye için yerel yönetim faaliyetleri Osmanlı Devleti dönemine dayanmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar modern anlamda bir belediye teşkilatlanması bulunmamaktadır. Ancak buna rağmen belediye teşkilatlanması kapsamındaki faaliyetler lonca ve vakıflar gibi örgütlenmeler eliyle yürütülmüştür (Yörükoğlu, 2009).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren vakıflar, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu çoğu konuda kamu hizmeti yürütmüş olup, şehrin tamamını ilgilendiren cami, okul, kütüphane, hastane, çeşme, imaretler, ulaşım, mezarlık ve daha birçok hizmet, vakıflar kanalıyla gerçekleştirilmiştir. Böylelikle vakıflar, sosyal, kültürel, iktisadi ve idari açıdan Osmanlı şehirlerinin gelişmesini sağlamış ve önemli bir değer katmıştır (Bayartan, 2008).

Lonca teşkilatı ise, esnafların örgütlenerek kurduğu bir meslek organizasyonu olup, Osmanlı'nın ekonomik hayatı yönünden oldukça önemli bir rol oynamıştır. Ekonomik ve sosyal hayatı düzenleyici pek çok görevi bulunan loncalar, bu anlamda günümüzdeki belediyecilik faaliyetlerinden bazılarını da üstlenmiştir. Esnaf faaliyetlerinin nizamının sağlanması ve uyuşmazlıkların halli, narhın belirlenmesi ve esnafın ihtiyaçlarının giderilmesi gibi görevleri olmuştur (Argunhan, 2022).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat döneminin hemen öncesinde Yeniçeri Ocağı'nın ortadan kaldırılması ve bu durumun yönetim anlamında yarattığı boşluk gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetim kuruluşları üzerinde yapılan reform çalışmaları ile giderilmeye çalışılmış ve yine o dönemde Avrupalı devletlerde meydana gelen sosyo-ekonomik dönüşümler örnek alınarak uygulanmak istenmiştir. Tüm bu nedenler ve kentlerde giderek artan hizmet ihtiyacının, tek başına merkez tarafından karşılanamayacak olmasının anlaşılması, Tanzimat dönemini getirmiştir. Tanzimat döneminde ise merkeziyetçi bir devlet anlayışı sağlanmak istenmiş, bu hedefi gerçekleştirmede zamanla yerel grupların merkeze katılımıyla beraber yerel yönetimlerin ilk tohumları atılmıştır. Tanzimat dönemi ile beraber bu yerel gruplardaki bireylerin etkinliğini artarak, alınacak kararlarda söz sahibi olmaları mümkün olmuştur (Doru, 2015).

1854 yılında ise batılı manada ilk belediyenin örneğini oluşturan “İstanbul Şehremaneti” kurulmuş, merkeze bağlı olarak çalışması öngörülmüştür. Bu durum bazı olumsuzluklara neden olmuş, verilen yetkilerin merkezin onayına tabi olması, mali yönden bağımsız olamaması gibi nedenlerle işlevini tam olarak gerçekleştirememiş ve kısa ömürlü bir kurum olmuştur. İstanbul Şehremaneti döneminde bir de İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuş, komisyon tarafından Nizamname-i Umumi adında bir tüzük hazırlanmıştır. Bu tüzük ile İstanbul şehri on dört daire şeklinde ayrılmış ve her bir dairede ayrı bir belediye dairesinin oluşturulması hedeflenmiştir. On dört daire kurulması o dönemin şartları ile çok mümkün olamadığından Galata ve Beyoğlu'nda Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu sefer Altıncı Daire-i Belediye'ye belirli ölçüde serbesti tanınmış ve geleneksel anlayıştan çıkmıştır. Ardından I. Meşrutiyet ile 1876 Anayasa'sı getirilerek burada belediyelerin özel bir kanun ile düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kanun da “Dersaadet Belediye Kanunu” olmuştur. Bu kanun kapsamında İstanbul yirmi daireye ayrılmış ve Altıncı Daire-i Belediye'nin imtiyazları ortadan kalkmıştır. İkinci Meşrutiyet dönemindeyse Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı ile belediyenin teşkilatlanması yeniden düzenlenmeye alınmıştır. İstanbul dışında bulunan taşraya yönelik batılı tarzda belediye teşkilatlanmalarının kuruluşu ise ilk olarak 1871'de yürürlüğe alınmış olan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile ardından 1877 yılında Vilayetler Belediye Kanunu ile gerçekleşmiş, taşradaki belediyelerin yasal olarak temelleri atılmıştır (Yörükoğlu, 2009).

Cumhuriyet döneminde Ankara başkent ilan edilmiş, başkent belediye yönetimi diğer belediyelerden ayrılmıştır. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe alınmış, her türlü yerel hizmet belediyelerin görevine verilmiş, belediyelerin yetkileri oldukça artırılmıştır. Tek partili dönemin mevcudiyeti ile bu dönemde merkeziyetçi anlayış varlığını korumuştur. 1950’lilerden itibaren sanayileşme ve kentleşme giderek artmış, kırsaldan kente olan yoğun göçler ile nüfus belediye sınırları dışına taşmıştır. Bu dönemde yaşanan sorunlar yerel yönetimlerden olan hizmet taleplerini artırmış, 1957 yılında belediye ve il özel idareleri birbirinden ayrılmış, gecekondu sorununa ilişkin kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 1980’li yıllarda ise yeni bir belediyeçilik anlayışı gelişmiştir. 1984 yılında büyükşehir yönetimi uygulamasına geçilmiş ve İstanbul, Ankara ve İzmir şehirlerinde uygulanmış olan Büyükşehir Belediyesi modeli ilerleyen yıllarda Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum’u da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2000’li yıllarda Avrupa Birliği süreci ve küreselleşmenin de etkisiyle yapılanma süreci giderek hız kazanmış, yeni yasal düzenlemelerle desteklenmiştir (Yörükoğlu, 2009).

2.1.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu

Küreselleşmenin etkisiyle gelen değişimlere yönelik gerçekleştirilen yasal düzenlemeler kapsamında, yeni belediyeçilik anlayışına uygun olarak 2005’te 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve kanunun amacı 1. maddede (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005) “...belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” biçiminde açıklanmıştır.

Bu kanun kapsamında kuruluş şartları belirlenen belediyeler yönünden İçişleri Bakanlığı’nın son verilerine göre 2023 yılı itibariyle Türkiye genelinde 30 Büyükşehir Belediyesi, 51 İl Belediyesi, 519 Büyükşehir İlçe Belediyesi, 403 İlçe Belediyesi ve 389 Belde Belediyesi olmak üzere toplam 1392 belediye teşkilatı yer almaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2023).

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri olmak üzere çift kademeli yönetim şekli öngörülen bu belediyelerden Büyükşehir Belediyesi; 5216 sayılı Kanunun 3. maddesinde “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde ifade edilmiş olup, hali hazırda büyükşehir belediyelerinin mücavir alanları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2004).

İlçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesi veya il belediyeleri sınırları içinde kalan ve büyükşehirlerde sınırları ilçenin mülki sınırları olan belediyelerdir. Bu noktada 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklere kısaca değinmekte fayda vardır. Büyükşehir belediyeleriyle büyükşehir ilçe belediyeleri sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesi bu kanun ile gelen bir değişiklik olmuş, yine aynı kanunla büyükşehirlerdeki il özel idaresi, köy ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılmış, belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş ve büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri yetkilerine ilişkin dağılımları düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin arasındaki ilişki ve görevlerin dağılımı, yürürlükte bulunan 5216 sayılı Kanunun “Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi” başlıklı 11., “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7. ve “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlıklı” 27. Maddesi çerçevesinde düzenlenmiştir. Tüm bu koordinasyon süreci ve görev dağılımında büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin kararını onaylayan ve yaptığı işleri denetleyen bir makam olarak konumlandırılmıştır. Bu anlamda merkezîyetçi bir yaklaşımla büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin üstünde bir idari vesayet yetkisini haiz olduğu görülebilmektedir.

İl belediyeleri, büyükşehir belediyesi olmayan her il merkezinde mevcut belediyeler olup, kanunda bulunan tanımıyla belde sakinlerinin yerel ve ortak gereksinimlerini karşılamak için kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile ildeki toplam nüfusun yedi yüz elli bini geçmesi durumunda il belediyesinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüşebileceği belirtilmiştir.

Belde belediyeleri ise, ilçeden küçük ve köyden büyük olarak ifade edilen yerel yönetim birimleri olup, nüfusu beş bin ve üstünde bulunan yerleşim noktalarında belediyenin kurulması mümkündür. Yukarıda izah edildiği üzere 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, aynı kanunun 1/3. maddesinde beldelerin isimleriyle tek mahalle biçiminde bağlı oldukları ilçenin belediyesine dahil edilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2012).

Yüz ölçümü, nüfus ve halkın ihtiyaçları göz önünde bulundurularak günümüzde yürürlükte olan mevzuat gereği nüfusu beş bin ve üstünde bulunan yerleşim alanlarında belediye kurulabilmekle birlikte il-ilçe merkezlerinde ise belediyenin kurulması zorunlu kabul edilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005).

Yine Belediye Kanunu'nun 4. Maddesi çerçevesinde köylerin ve çeşitli köy kısımlarının birleşmesi sureti ile belediyelerin kurulabilmesi için gerekli şartlar belirlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005):

“Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, onbeş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.”

Elbette yapılan düzenlemeler ile belediyelerin etkin bir şekilde işlevini yerine getirebilmesi amaçlanmış olup, bu hususta 5393 sayılı Kanun'da “Belediyenin görevleri ve sorumlulukları” başlığına sahip 14. maddede belediyelerin sağlık, altyapı, sosyal hizmet, eğitim gibi en temel alanlardaki görev ve yetkileri sayılmış, etkin bir hizmet sağlamada gerekli kıstaslar belirlenmiştir. Bu hizmetlerin verilmesinde öncelik sırasının ise, ilgili belediyenin finansal durumunun ve hizmetlerin aciliyetinin dikkate alınmak suretiyle belirleneceği öngörülmüştür (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005).

Küreselleşmenin de etkisiyle sosyal devlet görüşünün bir sonucu olarak sosyal belediyecilik anlayışı da giderek yerleşmiş, halkla daha yakın ilişki içinde olan belediyeler sosyal yardım ve hizmetler yönünden giderek daha aktif rol almaya başlamıştır (Balcılar ve Çınarlı, 2020). Öyle ki yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanması yanı sıra bilhassa toplum içerisindeki dezavantajlı grupların çok yönlü ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilmişlerdir. Bunun yanı sıra bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yol açtığı çeşitlilik ve erişilebilirlik yerel halkın talep ve beklentilerine de yön vermekte ve artan nüfus oranıyla birlikte belediyelerin görev ve hizmet alanlarını doğal olarak genişletmektedir (Akyıldız, 2012).

Belediyeler bahsi geçen tüm bu hizmetlerini yerine getirirken alt yapı, donanım ve personel kaynağı ön planda olmaktadır. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler, hızlı nüfus artışı gibi etkenler zamanla belediyelerin hizmet sunmada alternatif yöntemler aramasına ve özelleştirme yoluna gitmesine yol açmıştır. Bu sayede gerek maliyet açısından sağlanan tasarrufta gerekse hizmet kalitesinde artış olduğu gözlemlenmiştir. Belediyelerin özelleştirme yaparken kullandığı yöntemler ise; İhale, imtiyaz, kiralama, yap-işlet-devret gibi yöntemlerdir (Şahin, 2011). Belediyelerin tüm bu hizmetleri yürütmede kamu yararı ve kamu hizmeti fikri ağır basmakla, çeşitli alanlarda gösterilen faaliyetler geniş bir istihdam alanı da yaratmaktadır. Hizmetlerin sürekli ve işlevsel biçimde yürütülmesi ise istihdam edilecek personel eliyle gerçekleşeceğinden, aşağıda izah edileceği üzere insan kaynakları yönetiminin önemi oldukça fazladır.

Kanunla belirlenen yetki ve imtiyazları kullanma ve görevleri yerine getirmede yukarıda zikredilen belediye organlarından Belediye Başkanı, belediye idaresinin en üst amiri ve belediye tüzel kişiliğinin temsil eden kişi olup, görevleri ve yetkileri kanunun 38. Maddesi altında açıklanmıştır. En üst amir konumundaki belediye başkanına, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediye teşkilatının idaresini sağlamak, meclise ve encümene başkanlık etmek gibi önemli görevler verilmiştir. Belediye başkanının izinde olması, hastalık veya başkaca bir nedenle görevi başında bulunmadığı hallerde belediye meclis üyelerinin arasından bir kişi başkan vekili olarak görevlendirilmektedir.

Belediye Meclisi, belediyenin karar organı olmakla, kanunda, bütçe kabulü, yönetmeliklerin kabulü, borçlanmaya karar vermek, encümen üyelerini seçmek gibi geniş yetki ve görevleri bulunmaktadır. Belediye meclisinin görev ve yetkilerine de ilgili kanunun 18. maddesinde değinilmiş olup, belediye kadrolarının ihdasına karar vermek, bütçeyi kabul etmek, imar planlarının onaylamak, özelleştirmelere karar vermek bu görev ve yetkilerden bazılarıdır.

İl belediyelerinde yedi, diğer belediyelerde beş kişiden oluşan belediye encümenin ise belediye yönetiminin karar ve danışma organı olduğunu söylemek mümkündür. Kanunda öngörülen cezaları vermek ve görev ve yetkisi dahilindeki işleri yapmakla yükümlüdür. Belediye encümeninin görevleri ve yetkileri kanunun 34. maddesi çerçevesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Belediye encümeni haftada en az bir defa

toplanmakta olup, belediye başkanına acil hallerde encümeni toplantıya çağırma yetkisi de verilmiştir. Toplantı gündemlerini ise belediye başkanı belirlemektedir.

Belediye organlarının dışında bir de belediye teşkilatı mevcut olup, bu teşkilat, ilgili kanunun 48. maddesinde yer alan açıklamaya göre yazı işleri, finansal hizmetler, fen işleri ile zabıta biriminden teşekkül etmektedir. Fakat beldelerin özellik ve ihtiyaçları göz önünde bulundurularak bu hususta ilgili kanunun 48. maddesi ile bazı düzenlemeler yapılmış ve belde nüfusu, beldenin sosyo-ekonomik özellikleri, fiziki yapısı gibi özellikleri esas alınarak yine norm kadro standartlarına uygun olacak şekilde sağlık, hukuk işleri, itfaiye gibi ek birimlerin belediye meclisi kararıyla kurulabileceği öngörülmüştür (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005).

Belediyeler denetim yönünden iç ve dış denetime tabi olmakla, bu denetimin kapsamına mali denetim, performans denetimi ve işlemlerin hukuka uygunluğu denetimi girmektedir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılan denetimin yanı sıra belediyeler, mali işlemleri haricindeki işlemler yönünden İçişleri Bakanlığı'na da denetlenmektedir. Bu denetimler, güvenilir ve şeffaf bir işleyişin gerçekleşmesi, belediye teşkilatının geliştirilmesi ve hataların önlenmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir.

Kamunun yüksek yararına hizmet eden belediye faaliyetlerinin aralıksız sürmesi esas olup, belediye hizmetlerinin aksaması hali ilgili kanunun 57. maddesinde özel olarak düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2005):

“Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.”

Belediyelerin organları ve teşkilatı ile sürdürdüğü faaliyetlerinde kararlar alması ve uygulaması dış dünyaya doğrudan etki ettiğinden, günümüzde yerel yönetimlere ve bu minvalde belediyelere idari yapı içerisinde ve hukuk dünyasında varlık tanınması gerekmektedir. Belediyelerde bu varlığı meydana getiren özellikler ise “1) Özerklik,

2) Vesayet Denetimi, 3) Tüzel Kişilik” şeklindedir. Tüzel kişi, Türk Dil Kurumu’nun (TDK) internet sitesinde “Bir kurum, dernek, şirket, tesis, bir ortaklık vb. birçok kişiler veya mallar topluluğundan doğmakla birlikte hukuk yönünden tek bir kişi işlemi gören varlık; hükmi şahıs” olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2023). Tüzel kişilikler hak sahibi olabilen, borç ve alacak edinebilen varlıklar olmakla, hukuki boyutuyla bir mahalli idare olarak belediyeler, kamu tüzel kişiliğinin sonucu olarak usul hukuku anlamında taraf ehliyetine de sahip olup, Davacı ve Davalı sıfatı ile hareket edebilmektedir.

Bir yerinden yönetim kuruluşunun kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması halinde bu kuruluş ya varlığını kaybetmekte ya da merkezi idare teşkilatının yahut başka bir yerel yönetim kuruluşunun bir parçası haline gelmektedir. Örneğin 2012 senesinde 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak büyükşehir belediyelerinin unsuru haline getirilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2012).

Tüzel kişiliğin varlığı tek başına yerel yönetim kuruluşlarının, merkezi idarenin hiyerarşik denetimden belirli bir ölçüde bağımsız olmasına yeterli olmayıp, yerel yönetim kuruluşları ve dolayısıyla belediyeler özerklik sayesinde kendi yönetim ve karar organlarıyla hareket edebilmektedir. Yerel yönetimler tüzel kişilik ve özerkliğin varlığı sayesinde merkezi yönetimden kısmen bağımsız olmakla birlikte merkezi idarenin vesayet denetimini de tabidirler. Özerkliğin kapsam ve sınırlarını bir anlamda vesayet denetimi belirlemektedir.

Vesayet denetimi idarenin bütünlüğü ilkesinin de bir gereği olup, anayasal bir kurum olarak Anayasa’nın 127/ 4. Maddesi içerisinde “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” şeklinde düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda önceki tarihli kanuna göre vesayet yetkisinin kullanımını takdir yetkisinden daha çok hukuka uygunluk noktasına çektiği, belediyelerin görev ve sorumluluklarının genişletildiği de dikkat çekmektedir. Bu yaklaşım özerklik özelliğini güçlendirmekle birlikte merkeziyetçi yaklaşım da

varlığını sürdürmektedir. Yukarıda zikredilen, 5393 sayılı Kanun'un "Hizmetlerde Aksama" başlıklı 57. maddesi de bunun örneklerinden biridir.

2.2. İnsan Kaynakları Yönetimi

2.2.1. İnsan kaynakları kavramı

Birbirinden farklı tanımlar bulunmakla birlikte genel anlamda insan kaynakları, iş yerleri, kurum ve kuruluşların hizmet ve ürün yaratmak amacıyla ihtiyaç duyduğu insan gücünü ifade etmektedir (Vikipedi, 2023).

İnsan kaynağı, kurum ve kuruluşların temel unsurunu oluşturmakta olup, insan kaynakları kavramının tarihsel geçmişine bakıldığında bu kavramın önem kazanmaya başlaması ise 18. yüzyıla dayanmaktadır. Sanayi devrimi ile birlikte ekonomik, siyasi ve kültürel alanda gerçekleşen köklü değişiklikler, çalışma hayatını derinden etkilemiştir.

Sanayileşme sonucu iş yaşamında; gereğinden uzun ve yorucu mesai saatleri, ağır çalışma şartları, işgücü maliyetlerinin yükselmesi gibi sorunlar gündeme gelmiştir. Fabrikalaşma ile birlikte üretimin artması iş gücüne duyulan ihtiyacı artırmış ve özellikle büyük işletmelerde kitlesel üretimlerin doğru işlemesi, iş gücünün titiz bir biçimde yönetilmesini gerekli kılmıştır. İş gücü kavramı da zamanla yerini insan gücü ve personel kavramlarına bırakmıştır.

İnsan kaynaklarının önemini artıran başkaca olay ve gelişmeler ise fabrikalaşma ile birlikte gelen kitle üretim sistemleri, I. ve II. Dünya Savaşı nedeniyle erkek nüfusun ülke savunmasına katılması ve iş gücü açığının ortaya çıkması, ileri dönemde örgütsel psikoloji ve davranış bilimleri üzerinde yapılan çalışmalar ve yasal düzenlemelerin genişletilmesi ve artırılması ile küreselleşme olarak sayılabilecektir.

Günümüzde insan kaynakları yönetimi, kurum ve kuruluşların küreselleşmenin etkisi ile birlikte değişen rekabet ortamında ayakta kalabilmeleri için zaruri olsa da, insan kaynaklarının mevcudiyeti kurum ve kuruluşların verimliliğini artırmada tek başına yeterli gelmemektedir.

Bunun yanı sıra insan kaynağının donanımlı olması, üretim ve verimliliğin artması adına insan kaynaklarına yapılan yatırımların artırılması, çalışan memnuniyetine önem

verilerek insan kaynağının ücret, eğitim, kariyer alanlarında desteklenmesi gerekmektedir.

Organizasyonda mevcut insan kaynağı hem kişisel hedeflerini hem de bünyesinde bulunduğu organizasyonun stratejik hedeflerini gerçekleştirmeyi esas almakta, kurum ve kuruluşlar ise insan kaynağının gereksinim duyduğu motivasyonu sağlayarak insan kaynağının bilgi ve becerisinden en üst seviyede yararlanmayı ve verimliliğini artırmayı hedeflemektedir.

İnsan kaynağı ve organizasyonun hedef ve stratejilerinin örtüşmesi, en üst seviyede verimliliğin sağlanmasını olanaklı kılacaktır. Bu kapsamda insan kaynağının istihdamından itibaren başlamak üzere eğitim, ödüllendirme, ücret gibi çeşitli uygulamalar ile stratejiler geliştirilmektedir.

İnsan kaynağının doğru şekilde yönetilmesi, kurum ve kuruluşların ürün veya hizmet çıktısı vermedeki potansiyelini ortaya koyabilmesini sağlamakta olup, stratejik bir öneme sahiptir. Bugün kurum ve kuruluşlar organizasyonlarında, insan kaynağının bedensel gücünden çok zihinsel gücünden faydalanmayı temel almaktadır.

Bu durumun nedeni ise çevresel faktörlerin etkisi ile gelişen rekabet ortamında uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilebilmesi gayesidir. Bu hedeflere ulaşmada, insan kaynağının bünyesinde çalıştığı kurum ve kuruluşu kariyer planları doğrultusunda cazip bulması ve bu kurum ve kuruluş ile bağ kurabilmesi gerekmektedir.

Zira yaşanan değişim ve dönüşümler ile çalışan profili değişmiş, eğitim seviyesindeki artış ile daha nitelikli ve sorgulayan bir kitle iş yaşamına dahil olmuş ve daha talepkâr bir tutum sergilenmeye başlanmıştır.

Zamanla insan kaynaklarından doğru şekilde yararlanmak o kadar önemli hale gelmiştir ki işletmelerde insan kaynakları adı altında departmanlar kurularak, personelin işe alım süreci ve maaş yönetimi, performans ölçümü gibi iş ve işlemler bu departmanlar aracılığıyla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Öyle ki bu kavram beraberinde, insan kaynakları uzmanlığı adı altında yeni bir meslek tanımı dahi getirmiştir.

Yine üniversiteler bünyesinde lisans ve lisans üstü seviyede olmak üzere insan kaynakları yönetimi programları açılmakta yahut insan kaynakları adı altında dersler verilmektedir. Böylelikle dinamik bir kavram olan ve ekonomi, sağlık, kültür gibi pek

çok alanla ilişkilendirilen insan kaynaklarının, alanında gerçekleşen değişimlere uyum sağlanması kolaylaşmaktadır.

Organizasyonda mevcut insan kaynağının yönetimi birçok alt konu üzerinde çalışmayı gerektiren meşakkatli bir süreç olsa da modern işletmecilik anlayışına geçilmesinde doğru bir sistem ile yürütülmesi zaruri bir olgudur.

2.2.2. İnsan kaynakları yönetimi kavramı

Günümüzde “insan kaynakları yönetimi” ve “personel yönetimi” her ne kadar aynı anlama geldiği düşünülerek kullanılsa da bu iki kavram gerek işlev gerekse amaç yönünden farklılıklar arz etmektedir. Öyle ki, personel yönetimi kavramı yalnız çalışanlara yönelik yönetim, denetim ve işe alım gibi bir takım iş ve işlemleri kapsarken, insan kaynakları yönetimi bir kurum ve kuruluşun genel stratejisini ve vizyonunu belirleyen, personelin karar alma süreçlerine dahil edildiği bir mekanizmadır. Doğal olarak personel yönetiminde çalışanların yetki alanları daha darken insan kaynakları yönetiminde çalışanlara daha çok inisiyatif kullanma alanı tanınmıştır.

Esasen örgütsel bir kültür olan insan kaynakları yönetimi, uygulandığı işletme, kurum ve kuruluşun yönetimdeki politikalarını belirlemede ve çalışana odaklanmada önem arz etmektedir.

Personel yönetimi kavramının süreç içerisinde yerini insan kaynakları yönetimi kavramına bırakması da iş yaşamında meydana gelen değişiklikler, çalışan profilinin değişmesi, eğitim seviyesindeki artış ile daha nitelikli ve sorgulayan bir kitlenin iş yaşamına dahil olması, bu kitlenin özlük haklarını daha fazla önemsemesi ve bu konuda talepkâr olması gibi pek çok nedenle meydana gelmiştir.

Zamanla hacmi artan işletmeler ile kurum ve kuruluşların, bu büyümenin etkisiyle iş yerindeki düzen ve işleyişin sürekliliği açısından, yalnız bir departman olarak görülen personel yönetimi sisteminden insan kaynakları yönetimi sistemine geçme gereksinimi doğmuştur. Bu sayede de insan kaynağı gücünden en verimli şekilde yararlanmak mümkün olmuş, giderek büyüyen işletmeler insan kaynaklarının doğru şekilde yönetilmesi ile, içinde bulundukları rekabet ortamında varlığını sürdürme imkânı bulmuştur. Zira insan odaklı bir yaklaşım içerisinde olan insan kaynakları yönetimi, iş

görenlerin motivasyonunu artırmış ve işgücü performansını yükseltmiş, bu durum da doğrudan işletmelerin hedeflerini gerçekleştirmesinde kolaylık sağlamıştır.

Aynı durum hızla gelişen teknoloji ile değişen çağa ayak uydurmak durumunda olan kamu kurumları için de geçerlidir. Öyle ki, küreselleşmenin etkileri ile beraber devlet eliyle sunulan kamu hizmetleri, halkın değişen ihtiyaçları karşısında çeşitlenmiş ve artmış olup, sosyal devlet anlayışı ile birlikte devletin bu ihtiyaçlara yeterli düzeyde karşılık vermesi gerekli hale gelmiştir. Devlet daha önceleri kamu hizmetlerini sunmada tek aktör olma konumundan çıkmak zorunda kalmış, kamu hizmeti sunan kurumların sayısı gün geçtikçe artmıştır. Bu durum da kamu kurumları arasında rekabetin doğmasına neden olmuştur. Rekabette öne çıkmak için ise en yetkin konumda olmak isteyen kamu kurumlarının nitelikli insan kaynağına ihtiyacı artmış, günümüz koşullarına uyumlu insan kaynakları yönetimi kavramına geçiş yaşanmıştır. Aksi halde kamu kurumlarının işlevsiz hale gelmesi ve halkı kamu hizmetlerinden faydalandırmada yetersiz kalması kaçınılmaz olacaktır (İzci ve Yıldız, 2017).

Bu anlamda kamu personel yönetiminden insan kaynaklarına geçişte ülkemizdeki gelişmelere değinmekte yarar vardır. Ülkemizde personel yönetimi kavramı, 1926 senesinde çıkarılmış olan 788 sayılı Memurin Kanunu'yla kendisini göstermiş, bu kanunla devlet memuru olabilme şartları, disiplin, hak ve terfi gibi birçok konuda düzenlemeler getirilmiştir.

1960 yılına gelindiğinde ise Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Personel Dairesi kurulmuş, bu daire personel rejimini düzenlemek ve günün şartlarına uyumlandırmakla görevlendirilmiştir. Ardından 1965 yılında Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiş, bu kanun ile memurların özlük, disiplin, sicil sistemleri gibi konular detaylı olarak düzenlenmiştir.

1978 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla çıkartılan “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” kapsamında kamuda sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi mümkün olmuş, 1980’li yıllarda dünya çapında yaşanan değişimler, kamu sektöründe küçülmeye gidilmesi ve küreselleşmenin etkisi ile insan kaynakları yönetimine geçiş yaşanmış, kapitalizmin sosyal, ekonomik ve siyasi alanlarda meydana getirdiği gelişmeler yukarıda izah edildiği üzere rekabet ortamını doğurmuş ve zamanla personel yönetimi yetersiz hale gelmiştir. Bu bağlamda 1984 yılında Devlet Personel Dairesi’nin reformu ile Personel Daire Başkanlığı kurulmuş ve

kamudaki insan kaynağının koordinasyonunun sağlanarak, personel rejimine ilişkin politikaların belirlenmesinde müstakil bir örgüt olarak konumlandırılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı felsefesinde özel sektörün prensipleri ile stratejik ve performans yönetimi ölçütlerini esas almak gayesi mevcut olup, bu minvalde yeni kamu yönetimi şeffaf, performansa dayalı, piyasayı merkezine alan, gelişen teknolojiyle desteklenen bir yönetim anlayışı olarak kabul edilmektedir. Bu yeni kamu yönetimi anlayışının işaretlerinden birisi de 2003'te hazırlanmış olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olup, bu tasarıda klasik personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetiminden bahsedilmiştir. 2007 yılında ise Dokuzuncu Kalkınma Planı yürürlüğe girmiş, Avrupa Birliği'nin kriterleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında personel yönetimi konusunda yerine getirilmesi gerekli değişiklikler vurgulanmıştır. Taslakta herkesin bilgi, donanım ve yeterliliğine göre kariyerinde yükselebilmekten söz edilmiş ve liyakat ilkesinin altı çizilmiştir (Eroğlu, 2010).

Türk kamu yönetimindeki dönüşümde birçok hukuksal düzenleme yapılmış olmakla, 2003 senesinde kabul edilmiş olan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da bunlardan birisidir. Kamunun para yönetimi ve kaynak yönetimini temel alan bu kanun ile kamu mali yönetiminin şeffaflığı amaçlanmıştır (Çevikbaş, 2012).

Sonuç ve performans odaklı olan işbu kanun da yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünü olup, insan kaynakları yönetimi yönünden çalışanlara sorumlulukla doğru orantılı biçimde yetkilendirme yapıldığı, yönetime katılımın önemsendiği görülmektedir. İlgili kanunun 9/1. maddesinde kamu idarelerinin, belirlenen politika ve programlar çerçevesinde geleceğe dair stratejik amaçlar belirlemek ve performanslarını önceden belirlenen esaslara göre ölçmek amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlar hazırlaması gerekliliği düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2003).

Bahsedildiği üzere yeni kamu yönetimi anlayışının temeli şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, etik, birey odaklılık gibi değerler üzerine kurulmuş olup, bu değerlerin gerçekleşmesinde bilgi edinme hakkı temel bir rol oynamaktadır. Bilgi edinme hakkı da yeni kamu anlayışının bir ürünü olup, bilgi edinme hakkı sayesinde hak arama ve koruma kolaylaşmış, kamu yönetiminde meydana gelebilecek hata ve kusurların önlenbilmesine yarar sağlanmıştır. Hali hazırda ilgili kanunun 1. maddesinde de (Resmî Gazete, 2003) “Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği

olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.” denilmiş olup, bu kanunun yürürlüğe girmesi ile yeni kamu yönetimi anlayışına uygun şekilde saydam, hesap veren ve denetlenen bir kamu yönetimi hedeflenmiştir (Okur, 2014).

Bunların yanı sıra yeni kamu yönetimi anlayışının kurumlarından olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’ndan bahsetmek gerekirse, bu Kurul 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla kurulmuş, Kanun’un 1. maddesinde (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2004) kurulun amacı “Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.” biçiminde tanımlanmıştır. Kurul tarafından kamu görevlilerinin uyması gerekli etik davranış ilkeleri belirlendiği gibi bu ilkelerin ihlal edilmesi halinde gerekli inceleme de yapılmaktadır. Yeni kamu yönetiminin etik değerlere önem veren bir anlayış içerisinde olması zaruri olup, mevzuatta da saydamlık, hesap verilebilirlik, tarafsızlık gibi kavramlara yer verildiği görülmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006).

Hukuk alanındaki gelişmelerin yanı sıra değişen kamu yönetimi anlayışına ayak uydurmada türlü proje ve uygulamalar da gerçekleştirilmiş olup, günümüz teknolojisinde iletişim teknolojilerinin etkin şekilde kullanılması da oldukça önemlidir. Bu minvalde 2008 yılında Elektronik Devlet (e-devlet) sistemi kurularak kamu hizmetleri online olarak erişime açılmış ve yüzlerce kamu kurumu bu sisteme entegre olmuştur. E-devlet, bireylerin kamu ile ilişkisini de derinden etkilemiş olup, bu sayede bilgi edinmek kolaylaşmış, bürokratik işlemler ortadan kaldırılmış ve zaman tasarrufuna imkân sağlanmıştır. Tüm bu yönleriyle e-devlet, bireyi temele alan ve insana değer veren bir gelişme olmuştur.

İnsan kaynakları yönetiminin temelini oluşturan insan gücü açısından Türkiye’de mevcut işsizlik sorunu ve istihdamın koordineli bir şekilde sağlanması da devlet sorumluluğunda olup, yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmeden evvel bu çerçevede İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuş, 2000 yılında kapatılarak yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur. Kurum, gelişen teknoloji ile doğru orantılı şekilde artan işsizlik sorunu karşısında istihdam yaratmayı

amaçlamakla, işe yerleştirme, mesleki eğitim faaliyetleri ve işsizlik ödeneği düzenlemesi gibi çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır (Korkut ve diğ., 2015).

Görüleceği üzere ülkemizde kamu yönetimi anlayışının gerek hukuki düzenlemeler gerekse yapısal değişikliklerle değişmesi ve gelişmesi, çalışanları merkezine alan insan kaynakları yönetimi ile de doğrudan ilişkili olup, kamu kurum ve kuruluşları hesap veren, saydam, rekabetçi ve performans odaklı bir yönetim politikasını benimseyerek, bu yeni yönetim anlayışının politikalarını bünyesindeki insan gücü üzerinden etkili ve verimli bir biçimde sürdürmeyi hedeflemiştir.

İnsan kaynakları kavramının içerisine, yöneticiler, memur statüsündeki çalışanlar, işçiler ve diğer biçimlerde istihdam edilmiş olan tüm personel, özetle organizasyonda görev yapan tüm çalışanlar dahil olmaktadır. Bu organizasyonun etkili ve verimli bir biçimde işlevini gerçekleştirebilmesi ve kullanılabilmesi noktasında da insan kaynaklarının yönetilmesi kavramı gündeme gelmektedir.

İnsan kaynakları yönetimi, işletme kurum veya kuruluşta ne kadar sayıda çalışana ihtiyaç olduğunun belirlenmesi ve gerekli sayıdaki çalışanın işe alımı için duyuruların yapılmasını, aday çalışanlardan en uygun olanlarının seçilerek işe alımı ve işe alınan çalışanların çalışılan yerdeki düzen ve işleyişe uyumlandırılmasını, çalışanın tüm süreçlerde performansının objektif kriterlere göre değerlendirilmesini, çalışanlarla doğru biçimde iletişim kurmayı ve meydana gelebilecek ihtilaf hallerini en yapıcı biçimde çözüme kavuşturmayı, çalışanların potansiyellerini gerçekleştirebilmeleri için uygun ortamının sağlanmasını ve gerek organizasyon içi gerekse organizasyon dışı eğitimlerle onları desteklemeyi ve geliştirmeyi kapsamakla, çok yönlü bir yönetim biçimini ifade etmektedir.

Özetle organizasyona yönelik talep ve arzın belirlenmesinden sonra insan kaynakları yönetiminin belirli bir aşamada gerçekleştiği görülmektedir. Bu temel aşamaları planlama, personelin seçimi ve işe alımı, oryantasyon, eğitim ve geliştirme, performans ölçme ve motivasyon şeklinde sıralamak mümkündür.

Elbette bu aşamalar kesin ve sınırlı nitelikte olmayıp, organizasyonun yapısına ve amacına göre değişkenlik gösterebilmektedir. Zira insan kaynaklarına ilişkin yapılan planlamalar statik olmamakla, insan kaynakları yönetiminin de uzun vadede değişen koşullara uyum sağlaması gerekmektedir.

Bahsedilen tüm bu aşamalarda insan kaynakları yönetimi yalnız organizasyonun düzenli ve verimli bir şekilde çalışmasını değil, aynı zamanda personelin de gelişmesini, eğitilmesini, ödüllendirilmesini, bedensel ve ruhsal bütünlüklerinin korunmasını, özlük haklarının düzenlenmesi ve sorunlarına çözüm bulunmasını da amaçlamaktadır. Bu sayede çok yönlü bir strateji uygulanmakta ve organizasyonda yerleşen kurum kültürü sayesinde iş gücü optimal bir şekilde kullanılabilir.

Zikredilen aşamaların ancak doğru bir şekilde planlanması ve gerçekleştirilmesi halinde insan kaynakları yönetimi işlevini gösterebilecek, insan kaynağının etkinliği artacak, çalışanların faaliyetleri ile organizasyonun amacı birbiri ile örtüşecek ve organizasyon yönünden personel istihdamının ekonomik bir şekilde sağlanması gerçekleşecektir.

Bu noktada özellikle organizasyon içerisindeki çalışanların eğitimi hususuna değinmekte fayda vardır. Çalışanların üstlendikleri yahut ileride üstlenecekleri görev ve sorumluluklara ilişkin farkındalıklarının yüksek olmasını sağlamak, insan kaynakları anlamında işletmenin sorumluluğundadır.

Etkili bir eğitim ile çalışanın görev tanımındaki sorumluluklarını benimsemesi ve yerine getirmesi kolaylaşacak, başarısı artacaktır. Bu eğitimler çalışanların bilgi ve becerilerinin artmasını sağlamalı, kariyer noktasında ufkunu genişletecek nitelikte olmalıdır. Eğitime yeterli önemi vermeyen organizasyonların rekabet ortamında ayakta kalabilmesi, verim ve kalitesini artırması oldukça güçtür. Eğitimler doğru bir planlama çerçevesinde hedef kitlesi belirli ve uygun ortam ve materyallerle gerçekleştirilmeli, süreklilik arz etmelidir. Bu eğitimler iş yeri dışında gerçekleşen konferans, seminer, kurs gibi etkinlikler olabileceği gibi, iş yerinde gerçekleştirilecek stajyerlik, oryantasyon gibi eğitim süreçleri de olabilmektedir (Özkan, 2012).

Çalışanların bedensel ve ruhsal sağlıklarının korunması hususu ise kanunlarla sıkı sıkıya güvence altına alınan ve gerekli korumanın sağlanmaması sonucunda iş kazası ya da meslek hastalıklarının ortaya çıkması durumunda işvereni ağır yaptırımlarla karşı karşıya bırakabilen bir alandır. Çalışanların her daim kendilerine uygun ve gerekli tedbirler alınmış güvenli bir ortamda çalışması gerekmektedir.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'yla kamu ve özel sektörün arasında bir ayrım gözetilmeksizin iş sağlığı ve güvenliğinin korunması noktasında hem işverenler hem de çalışanlara bazı sorumluluklar getirilmiş, kanunun amacının çalışma

alanlarında iş güvenliği ve sağlığının sağlanması ve iyileştirilmesi olduğu belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2012). İlgili kanunun 4. maddesinde işverenlere, mesleki risklerin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması, mesleki risklere ilişkin eğitim ve bilginin verilmesi, iş yerinde işe uygun gerekli araç ve gereçlerin sağlanması, çalışanların alınan tedbirleri uyup uymadığı noktasında denetlenmesi, bir çalışana görev verilirken çalışanın o iş için sağlık ve güvenlik yönünden uygun olup olmadığının göz önünde bulundurulması gibi çeşitli sorumluluklar yüklenmiştir (Resmî Gazete, 2012). Yine ilgili kanunun 10/1. maddesi ile işverenin iş yerinde risk değerlendirmesi yapması emredilerek, bu değerlendirmede dikkate alınması gerekli ölçütler belirtilmiştir (Resmî Gazete, 2012).

Bir organizasyonun rekabette öne çıkması ve politikalarını gerçekleştirerek karlılığını artırması, insan kaynakları alanında evrensel kabul edilen dört amacı gerçekleştirmesini gerektirmektedir. Bahsi geçen evrensel amaçları şu şekilde özetlemek mümkündür (Bingöl, 2003, ss. 12-13):

- Toplumsal amaç: Organizasyonda toplumsal gereksinimlerin sorumluluk bilincine uygun şekilde değerlendirilmesi toplumsal baskı ve müdahalenin azalmasını sağlayacaktır.
- Örgütsel amaç: İnsan kaynakları yönetiminin esas amacı örgütsel faaliyetlere katkıda bulunmaktır.
- İşlevsel amaç: Örgüte katkıda bulunurken örgütün ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulmasıdır.
- Kişisel amaç: Çalışanların kişisel amaçlarını gerçekleştirmesine katkıda bulunulması, bunu engelleyen ve performans düşüklüğüne neden olan sorunların insan kaynakları yönetimi ile ortadan kaldırılmasıdır.

Bunların dışında insan kaynakları planlaması sürecinde, bu süreci etkileyen birçok dış ve iç faktör de ortaya çıkabilecek olup, günün ekonomik koşullarında meydana gelen değişimler, aynı veya benzer faaliyet kolunda hizmet veren organizasyonların çalışanlarına sunduğu imkân ve ücretlerin yarattığı rekabet gibi bir organizasyonun insan kaynakları planlaması sürecinde göz önüne alması gerekli farklı etkenler de gerçekçi bir şekilde değerlendirilmelidir.

İnsan kaynakları yönetiminde göz önünde bulundurulacak temel ilkeleri ise liyakat, eşitlik, kariyer, güvence, tarafsızlık, açıklık ve gizlilik ilkesi olarak saymak mümkündür.

Bu ilkeler kapsamında liyakat ilkesi, bir göreve en uygun kişinin getirilmesinde başarının esas alınarak keyfiliğe yer verilmemesini, eşitlik ilkesi, kimsenin dil, din, ırk, cinsiyet vb. farklılıkları nedeniyle ayrıma tabi tutulmamasını ve fırsat eşitliliğinin sağlanmasını, kariyer ilkesi, kişinin emek ve mesaisine uygun biçimde görevinde ilerleme kaydedebilmesini ve buna imkan verilmesini, güvence ilkesi, kişinin subjektif nedenlerle işinden uzaklaştırılamamasını, tarafsızlık ilkesi, eşitlik ilkesi ile beraber düşünülerek çalışanlara objektif ve hakkaniyetli bir yaklaşım içinde olunmasını, açıklık ve gizlilik ilkesi ise yönetimin şeffaf bir biçimde işleyişini ve çalışanlara ait bazı bilgilerin gizliliğine özen gösterilmesini gerekli kılmaktadır.

Başarılı bir insan kaynakları yönetimi, organizasyonda üretim kalitesinin artması, maliyetin azalması, çalışma ortamındaki huzurun korunması, meydana gelebilecek kaza vb. durumların azalması gibi pek çok fayda sağlamaktadır.

İnsan kaynakları yönetiminin sağlanmasında oldukça önemli olan ve çalışmanın da konusunu oluşturan bir diğer husus ise iş disiplini olup, insan kaynakları yönetiminin belediyelerdeki görünümüne değinildikten sonra bu alanda iş disiplininin sağlanması amacıyla getirilen müeyyideler ve sonuçları yargı kararları ışığında açıklanmaya çalışılacaktır. Zira çalışma ortamındaki barışı tehdit eden unsurların ortadan kaldırılmasında iş disiplini sürecinin doğru işletilmesi oldukça önemlidir.

2.3. Disiplin, Suç ve Ceza

Disiplin kelimesi genel olarak içinde bulunulan toplumun yazılı ve sözlü kurallarına, davranış kalıplarına uymak durumunu ifade etmektedir. Disiplin cezası ise Türk Dil Kurumu'nun internet sitesinde "Disiplin suçlarından birini işleyen kimseye davranışlarının ağırlık derecesine göre verilen ceza" biçiminde tanımlanmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2023).

Kurum ve kuruluşlarda disipline dair kurallara riayet etmeyen kimseler önceden belirlenmiş birtakım yaptırımlarla karşılaşmakta, bu sayede kurum ve kuruluşların mevcut düzenini koruyabilmesi ve çalışma ortamında güven ve barışın sağlanması hedeflenmektedir.

İçinde bulunduğumuz toplum pek çok farklı örgütten oluşup, tüm bu örgütlerin de kendilerine özgü kuralları vardır. Bireyin kendi davranışlarını denetlemesi ve düzenlemesi bireysel disiplin olarak düşünülebilirken, örgütün içinde yetkili kılınan kişinin diğerlerine karşı disiplini sağlayıcı önlemler alması ve yaptırımlar uygulaması ise örgütsel disiplin olarak adlandırılmaktadır (Cingil, 1996).

Bir örgütün amacına ulaşmasında örgüt üyelerinin davranışlarının kurallara uygun olması ve organizasyondaki işleyişi bozmaması oldukça önemli olup, örgütlerdeki temel disiplin yaklaşımlarını dörde ayırmak mümkündür (Cingil, 1996):

- Önleyici disiplin: Çalışanların örgütün kurallarını bilmesi ve benimsemesinin sağlanarak bu sayede çalışanların kendi davranışlarını istekli bir şekilde denetlemesini, hatalı davranışlarda bulunmamasını ifade etmektedir.
- Düzeltici disiplin: Alınan önlemlere rağmen kural ihlallerinin gerçekleşmesi halinde uygulanan disiplindir.
- Kademeli disiplin: Düzeltici disiplin ile aynı mantıkta olup, temelinde cezalandırma bulunmaktadır. Tekrarlanan kural ihlallerine giderek ağırlaşan şekilde yaptırım uygulanmaktadır.
- Yapıcı disiplin: Cezalandırma yöntemi yerine eylemin gerçekleşmesinden sonra çalışan ile karşılıklı anlayış ve hoşgörü çerçevesinde bir uzlaş sağlanmasını ve bu şekilde kural ihlallerinin azaltılmasını, ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. Bu yaklaşım organizasyonlarda personel yönetimine ilişkin bir anlayıştan insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilmesinin de bir göstergesi durumundadır.

Hangi yaklaşım benimsenirse benimsensin bir organizasyonda disiplinin sağlanması için yapılan çalışmalarda ve geliştirilen politikalarda, çalışanların yaptığı iş ve işlemlerin takibi sırasında çalışanda baskı yaratılmamalı, uygulamalar insancıl bir temelde olmalı ve çalışanların kişilik hakları korunarak manevi bütünlüklerine zarar verilmemelidir.

Organizasyon içerisinde yaptırıma konu olabilecek çeşitli disiplin ihlalleri görülebilmektedir. İş yerindeki araç ve gereçlere maddi zarar vermek, amirlere yahut çalışma arkadaşlarına karşı saygısız tutum ve davranışlar sergilemek, hakaret ve tehdit gibi eylemlerde bulunmak, amir yahut çalışma arkadaşlarına karşı fiziksel saldırıda

bulunmak, işe devamsızlık yapmak, rekabet yasağına aykırı davranışlarda bulunmak bunlardan bazılarıdır. Meydana gelen disiplin ihlallerine karşı ise uyarma, kınama, uzaklaştırma, işten çıkarma gibi çeşitli disiplin cezaları uygulanmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken, bu disiplin cezalarının kişilerin şahsına değil eylemlerine karşı verildiğidir.

Disiplin cezaları, ceza kanunlarının belirttiği cezalardan ayrı şekilde düzenlenmiş olup, suç ve cezalar yalnız kanun ile konulabilirken disiplin suç ve cezalarını oluşturan eylemler idarenin düzenleyici işlemleriyle de konulabilmektedir. Zira disiplin suçlarına ilişkin eylemler kurum ve kuruluşların yapı ve işleyişine göre farklılık gösterebileceğinden bu eylemleri tek tek sıralamak ve belirlemek mümkün olamayacaktır. Disiplin cezaları ile alakalı usuller ve esaslar, kurum ve kuruluşların iç işleyişinin tesis edilmesi noktasında kanun ya da kanuna dayalı olarak çıkartılan düzenleyici işlemler ile hükme alınmıştır. Hal böyle iken disiplin hukukunun usul ve esaslarını ve disiplin hukukuna ilişkin tüm ilkeleri düzenleme niteliğini taşıyan genel bir mevzuattan söz edilememektedir (Zor, 2020).

Bunun yanı sıra bir eylemin disiplin suçu ve aynı zamanda da ceza hukuku bağlamında suç oluşturması mümkündür. Böyle durumlarda eylemi gerçekleştiren yönünden hem disiplin soruşturması hem de ceza kovuşturması yürütülmesi söz konusu olacaktır.

Bir diğer ayrım olarak ise ceza hukuku alanında müeyyide uygulama yetkisi yalnız mahkemelere aitken, disiplin suçlarına ilişkin yaptırımları amirler yahut disiplin kurulları uygulamaktadır. Disiplin cezalarına karşı da tıpkı ceza hukukunda olduğu gibi kanun yolu açık olup, itiraz ve iptal davası açılabilir.

Disiplin suçları ve cezalarının uygulanması kişilerin temel hakları ve hürriyetlerinin kısıtlanmasına da yol açabilecek nitelikte olup, kurum ve kuruluşların bireylere uygulanacak disiplin cezalarında hukukun genel ilkeleri, kanuna ve Anayasa'ya uygunluk taşıması gereklidir. Özellikle mevzuatta disiplin hukuku alanında uygulanması gerekli ilkelere ayrıntılı bir şekilde yer veren genel bir düzenleme bulunmadığından, kurum ve kuruluşların disiplin hukuku alanındaki takdir yetkilerini kullanırken hakkaniyetli davranması gerekmektedir.

Disiplin sisteminin etkili bir sonuç göstermesi için çalışanlara karşı tarafsız davranılmalı, disiplin kural ve politikaları açık olmalı ve herkes için geçerli olmalıdır. Disiplin yaptırımlarının uygulanmasında adaletsizlik gören çalışanların organizasyona

güveni azalacak, motivasyonu düşecek ve çalışma ortamında kutuplaşmalar başlayacaktır.

Bu anlamda disiplin hukuku alanında benimsenen ilkeler öne çıkmakta olup, bu ilkelerden belli başlılarına değinmek gerekirse şu şekilde ele alınabilecektir:

- Kanunilik ilkesi: Hukuk devletinin bir gereği olan bu ilkeye göre hangi fiillerin suçu teşkil ettiği açık bir biçimde gösterilmeli ve kanunda suç olarak ele alınmayan bir eylemden ötürü bir kimseyi cezalandırmak mümkün olmamalıdır. Bu husus Anayasa'nın 38/1. maddesinde "Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez" ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise "Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur" denilerek düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982). Bu ilkenin disiplin hukuku yönünden de uygulanıp uygulanamayacağı hususu tartışmalı olsa da baskın görüş disiplin suçları yönünden kıyas mümkün olsa da disiplin cezaları yönünden kanunilik ilkesinin uygulanacağı yönündedir.
- Orantılılık ilkesi: Disiplin cezasının eylemin ağırlığına göre ölçülü olmasını, suç ve verilecek olan cezanın arasında denge olmasını savunan bu ilke, hukuk devletinin de bir gereği olup, disiplin amirlerinin takdir yetkisinin de sınırını belirlemektedir.
- Savunma hakkı: Disiplin suçuna ilişkin soruşturmadan ilgilisinin haberdar edilerek bilgi ve belgeleri incelemesine, savunma sunabilmesine olanak tanınmasını ifade etmektedir. Bu hususta Anayasa'nın 36. maddesinde (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir" açıklamasında bulunulmuştur.
- Gizlilik ilkesi: Soruşturmanın gizli olarak sürdürülmesini ifade etmektedir. Bu ilke soruşturmanın muhatabı olan memur yönünden mutlak olarak uygulanmasa da soruşturma kapsamı dışında kalan üçüncü kişiler yönünden kesin olarak uygulanması gerekmektedir. Böylelikle hem personelin lekelenmeme hakkına saygı gösterilmiş olacak hem de delillerin karartılmasının önüne geçilecektir.

Bu ilkeler sınırlı sayıda olmayıp, ceza hukuku ilkeleri ile yakın ilişki içerisinde değerlendirilmekte ve dikkate alınmaktadır.

Bir organizasyonda disiplinin doğru ve istikrarlı bir şekilde yürütülmesi hem örgütün menfaatlerinin korunmasını hem de iş güvencesi ve çalışan haklarının korunmasını sağlayan iki yönlü bir etki göstermektedir. Zira disiplin kuralları ile verimli bir çalışma ortamının oluşturulması ancak örgüt ve çalışanların amaçlarının karşılanması ile mümkündür.

Sağlıklı bir disiplin sisteminin kurulması için ise çalışanlarla açık iletişim kurulması, saygı ve güven ortamının yaratılması, kurallara uymada çalışanların gönüllülük ile hareket etmesi gerekmektedir. Çalışanların disiplin kurallarına aykırı davranışlarına yalnız yaptırım uygulanmakla yetinilmemeli, bu davranışların altında yatan nedenler araştırılmalıdır. Disiplinin yalnız bir cezalandırma aracı olarak görüldüğü ve disiplin sistemi anlamında istikrarın sağlanamadığı bir organizasyonda karmaşa hâkim olacaktır.

Disiplin suç ve cezaları çalışmaya konu belediyeler yönünden ele alındığında, disiplin suçları, belediyelerin yürüttüğü kamu hizmetinin düzenli bir şekilde işleminde çalışanlara yönelik ödev ve sorumlulukların belirlenmesini sağlamakta, çalışanlar tarafından bu ödev ve sorumlulukların hiç veya gereği gibi yerine getirilmemesi yahut belirlenen yasal sorumlulukların ihlali sonucunda da disiplin cezalarının uygulanması gündeme gelmektedir (Arıca, 2000). Disiplin cezaların varlığı ve doğru uygulanması çalışanların görevlerini yerine getirirken daha dikkatli ve özenli olmalarını sağlamaktadır.

2.4. Belediyelerde İnsan Kaynakları ve İnsan Kaynakları Yönetimi

Ülkemizde mevcut kamu yönetimi sistemi, tüm dünyada yaşanmakta olan gerek toplumsal gerekse sosyal ve ekonomik gelişmelere ayak uydurabilmek adına, küresel boyuttaki değişim ve dönüşümlerle paralel şekilde hızla yenilenmektedir. Bu yenilenme ise kurumların içindeki çekirdek yapıdan, kamu personel yönetimi anlayışının dönüşümünden ve yenilenmesinden başlamaktadır (Yılmazöz, 2009).

Çalışmamızın konusunu oluşturan belediyeler özelinde, bireylere odaklanan modern yaklaşıma paralel olarak klasik personel yönetiminin yerine insan kaynakları yönetimiyle hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde uygulanması amaçlanmıştır.

Belediyeler kamu tüzel kişiliği nedeniyle özel iş yeri ve organizasyonlardan farklılık göstermekte olup, bu durum insan kaynakları ve insan kaynakları yönetiminde de kendini göstermektedir.

Kurumlarda insan kaynakları yönetimine ilişkin uygulamalar, kurumsal rekabette öne geçebilmek maksadı ile gereksinim duyulan nitelikli insan kaynağının elde edilmesi ve istihdamın geliştirilmesiyle alakalı gerekli politikaları geliştirme, insan kaynağı yönetimine ilişkin planlama, örgütlenme ve denetleme faaliyetlerini içermektedir (İzci ve Yıldız, 2017).

Belediyelerde aşağıda da bahsedileceği üzere devlet memurluğu statüsünden farklı statülerde personel de çalışmakta olup, genel insan kaynakları yönetiminin işleyişinde bazı temel ilkeler benimsenmiştir.

Bu anlamda öncelikle ülkemizde kamu personel yönetiminin temel ilkelerine değinmek gerekirse, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda kamu personel yönetimine ilişkin açıkça zikredilen ilkeler, sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkesidir. Bu ilkeleri şu şekilde ele almak mümkündür:

- Sınıflandırma ilkesi: 657 sayılı Kanunun 3/A maddesinde “Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklerle göre sınıflara ayırmaktır” denilmekle, sınıflandırmada görevin nitelikleri ve meslekler esas alınmıştır (Resmî Gazete, 1965).
- Kariyer ilkesi: 657 sayılı Kanunun 3/B maddesinde “Kariyer Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamaktır” biçiminde olup (Resmî Gazete, 1965), bu ilke ile devlet memurluğu bir meslek haline getirilerek, çalışanların, çalışması sonucu hiyerarşik yapı içerisinde yükselmesine olanak sağlanması amaçlanmaktadır.
- Liyakat ilkesi: Kanunun 3/C’de maddesi çerçevesinde liyakat ilkesi “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” biçiminde tanımlanmış olup (Resmî Gazete, 1965), liyakat üzerine kurulu bir

düzen ile iş için en uygun kişinin görevlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu uygulamanın başarıya ulaşması için görevin gerektirdiği niteliklerin önceden belirlenmiş olması, göreve giriş için sınav uygulaması gibi objektif kriterlerin uygulanması ve liyakat uygulamasının, personelin görevinde yükselmesi süreçlerinde de korunması gerekmektedir.

- Tarafsızlık ilkesi: 657 sayılı Kanunun 7/1. maddesinde devlet memurlarının siyasi partilerden birine üye olamayacağı ve siyasi amaçlı söylemlerde bulunamayacağı, görevlerini yerine getirirken ırk, dil, din gibi ayrımları yapamayacağı emredilmiş olup, memurların görevleri süresince siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır (Resmî Gazete, 1965).
- Adil ve yeterli ücret ilkesi: Ödenecek ücretin, eşit işe eşit ücret anlayışı ile bağdaşması ve personelin harcadığı emek ve mesainin karşılığı olması gerekmektedir. Bu sayede personelin, rüşvet, zimmet gibi hukuka aykırı eylemlerinin de önüne geçilmesi mümkün olacaktır.
- Hizmet içi eğitim ilkesi: Personelin, hızla gelişen kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getirirken, değişen şartlara uyum sağlamasında eğitim oldukça önemlidir. Bu noktada 657 sayılı Kanunun 214. maddesinde de “Devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacı ile uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dahilinde yürütülür” şeklinde açıklanarak (Resmî Gazete, 1965) eğitimin önemi vurgulanmış ve devamı maddelerde de eğitim birim ve merkezlerine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

Kamu ve özel sektör arasında gerek yönetilmesi gerekli insan kaynağının daha fazla olması gerekse verilen hizmetin niteliği ve büyüklüğü açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bununla beraber gelişen sosyal devlet anlayışı ve bilinçlenen halkın daha fazla hizmeti daha hızlı ve uygun şekilde alma isteği kamu alanındaki faaliyetlerde tıpkı özel sektörde olduğu gibi rekabet ortamı doğurmuş ve insan kaynakları yönetiminin önemsenmesi noktasında kamuyu özel sektöre yakınlaştırmıştır. Elbette kamu kurum ve kuruluşlarında insan kaynakları yönetimine dair uygulamalar özel sektöre göre daha katı olup, çerçevesi kanunlarla kesin olarak çizilmiştir (Özkan, 2012).

Belediyeler, birer yerel yönetim birimi olarak kamu yönetimi kapsamında olmakla, diğer kamu kurumları ile aynı personel rejimine tabidirler. Uygulanan insan kaynakları yönetimi politikaları ise, kamuda çalışan personelin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin, kanunların ve uygulamaların tamamını kapsamaktadır.

Belediyelerde insan kaynaklarının planlanması 26442 sayılı Yönetmelik ile düzenlenmiş olup, bu yönetmeliğin amir hükümleri ile belirli kurallara tabi kılınmıştır. Bu yönetmelik amacını hizmetlerin dengeli bir şekilde dağılımı ve hizmet kalitesinin artırılması olarak açıklamıştır. Yönetmeliğe bakıldığında norm kadroların belirlenmesinde esas alınan ölçütün ise belediyelerin nüfusu olduğu görülmektedir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007).

Belediyelerde memur, işçi, sözleşmeli personel ve alt işverenlik işçileri olmak üzere dört sınıfta personel istihdamı mevcuttur. Bu personellerse belediye başkanınca atanmaktadır. Memur statüsündeki personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olarak görevlerini icra etmektedir. Memur kadrosu ise A ve B grubu kadrolar ile istisnai kadrolardan oluşmaktadır. Belediyelere Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından yürütülen sınavlarla belirli bir uzmanlığı gerekli kılan alanlara göre yapılan değerlendirmeler sonucunda memur alımı yapılmaktadır.

İşçi kategorisinde istihdam edilen personel ise geçici ve daimî işçiler şeklinde ayrıma tabi tutulmakla, daimî işçi kategorisinde çalışacak personel de ÖSYM tarafından yapılan sınav neticelerine göre yerleştirilmektedir (Çöpoğlu, 2015).

Sözleşmeli personellerin istihdamı, 5393 sayılı Kanun'un 49. Maddesi kapsamında yapılmakta olup, aynı maddeye göre avukat, mimar, mühendis, tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager gibi uzman ve teknik personelin ise yıllık sözleşmeyle çalıştırılabileceği, bu şekilde çalışan sözleşmeli personellerden üç yıllık çalışmasını tamamlayanların sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarına esas alınan memur kadrolara atanabilmesinin mümkün olduğu düzenlenmiştir.

Belediyelerce genellikle uzmanlık gerektiren alanlarda yahut yapılan işte maliyetinin azaltılmasının hedeflendiği alanlarda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde gerçekleştirilen ihaleler ile hizmet alımına gidilmesi mümkündür. Bu şekilde hizmet alımı sağlanan alt işverenlikte çalışan işçiler de dördüncü kategoriyi oluşturmaktadır. Bu personel özlük hakları yönünden 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi bulunmaktadır. Hali

hazırda toplu taşıma, güvenlik, sağlık gibi pek çok alanda alt işverenliklerden faydalandığı görülmektedir.

Bunların yanı sıra büyükşehir belediye başkanlarının danışmanı olarak görev alan kimseler de bulunmakta olup, belediye başkanının görevi süresince görevde bulunan danışmanlara 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yapılan düzenlemede yer verilmiştir. İlgili Kanun'un 20. maddesinde "Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir." şeklindeki ifade yer almaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2004). Yine belediyelerdeki zabıta ve itfaiye örgütlenmelerinden de bahsetmek gerekir ki, bu istihdam biçimlerine ilişkin çalışma usul ve esasları ayrı ayrı yönetmeliklerle düzenlenmiş olup, personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde yapılan ayırmada B grubu kadroya dahil olarak faaliyet göstermektedir.

Görüleceği üzere belediyelerde pek çok farklı statüde personel çalışmakta olup, böylesi kompleks bir yapıda her personelin çalışma alanı ve sorumluluklarını yerine getirmesinde, çalışma ortamında barışın ve güvenliğin sağlanmış olması oldukça önemlidir. Zira halkla iç içe faaliyetini sürdüren belediyeler, kamu hizmetine erişimde büyük bir rol oynamakla, bu işleyişin sorunsuz biçimde devam etmesinde kendi bünyesindeki düzenin istikrarlı olması gerektiği aşîkardır. Düzen ise öncelikle belediyecilik faaliyetlerini gerçekleştirmede rol alan personellerin gereği gibi çalışmalarını yürütmesi ile doğrudan alakalıdır. Bu nedenle personellerin iş yeri çalışma kural ve koşulları mevzuat ile düzenlenmiş, belirli müeyyidelere bağlanmıştır.

3. BELEDİYELERDE UYGULANAN DİSİPLİN CEZALARI VE HUKUKİ ZEMİNİ

Belediye bünyesinde çalışan personele huzurlu ve güvenli bir çalışma ortamının tesis edilmesi, belediye bünyesindeki işleyişin aksamaması adına getirilen bazı kural ve yaptırımlara uyulması ile sağlanabilecektir. Bu kural ve yaptırımlar ise kaynağını, anayasa ve mevzuattan almakla, hukuk ilkelerine uygun şekilde belirlenmelidir. Keyfilikten uzak şekilde, önceden belirlenmiş kurallara uyulmaması halinde disiplin cezası adı verilen yaptırımlar ile karşı karşıya kalınacak ve personel yönünden bazı sonuçlar doğacaktır.

Hukuk düzeninin temel hedefi, bir toplumda yaşayan bireylerin korunması ve güven içinde yaşamalarının sağlanması ile bir yandan da toplum düzenini sağlamaktır. Bu düzenin sağlanabilmesi için ise birtakım kuralların konulması ve kurallara uymayan kimselere yönelik yaptırım uygulanması gereği doğmaktadır. Disiplin yaptırımları bağlamında kişiler organizasyon içerisinde gönüllü olarak görev aldıklarından belirlenen yükümlülöklere de gönüllü olarak uymayı kabul etmiş durumda oldukları düşünülebilir.

Disiplin suçları, hem 657 sayılı Kanun ve hem de disiplin suç ve cezalarını kapsayan özel kanunlar kapsamında düzenlemeye alınmıştır. 657 sayılı Kanunun 124. maddesinde devlet memurlarının görevlerini yerine getirmemeleri veya yasaklı eylemlerde bulunmaları halinde durumun nitelik ve ağırlığına göre disiplin cezası verileceğı öngörölmüş, yine aynı maddede disiplin amirlerinin, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alınarak ve kurum ve kuruluşun nitelikleri de göz önünde bulundurularak belirlenen amirler olacağı düzenlenmiştir (Resmî Gazete, 1965).

İlgili kanunun 6. maddesinde bulunan “Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar” şeklindeki düzenleme ve 7. maddesinde yer alan “Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar...” şeklindeki düzenleme ile devlet memurlarının sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılıklarına ilişkin yükümlölükleri

belirtilmiştir (Resmî Gazete, 1965). Aşağıda detaylıca izah edileceği üzere bu yükümlülöklere aykırı davranmak da disiplin cezası yaptırımına bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 125. Maddesi çerçevesinde disiplin cezasını gerekli kılan fiiller sayılmış olup, disiplin cezaları uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma olarak sayılmıştır. Göröleceği üzere eylemlerin ağırlığı arttıkça verilen ceza da artmakta ve en son kişinin devlet memurluğu ile ilişkisinin kesilmesine kadar gidilebilmektedir. Bu cezalar ve cezalara karşılık gelen eylemlerden şu şekilde söz etmek mümkündür:

- Uyarma: 657 sayılı Kanunun 125/A maddesinde (Resmî Gazete, 1965) “Memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Verilen görevlerin zamanında yapılmaması, izinsiz ve mazeretsiz olarak göreve geç gelmek yahut erken ayrılmak, görev mahalinden ayrılmak, görevinin gereğine yakışmayan davranışlarda bulunmak, kılık ve kıyafet hükümlerine riayet etmemek uyarma disiplin cezası almayı gerektiren fiillerden bazılarıdır. Daha çok memurun dikkatsizlik halleri için öngörölmüştür.
- Kınama: Kanunun 125/B maddesinde (Resmî Gazete, 1965) “Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir” şeklinde tanımlanmıştır. Görev esnasında amirlere karşı saygısız davranışlar göstermek, devletin araçları ve gereçlerini şahsi işlerde kullanmak, görev mahalinde ahlak dışı davranışlar göstermek, iş arkadaşlarına sataşmak, emirlere uymamak, kurumun huzur ve sükununu bozmak kınama disiplin cezası almayı gerektiren fiillerden bazılarıdır.
- Aylıktan kesme: Kanunun 125/C maddesinde “Memurun, brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır” biçiminde tanımlanmıştır (Resmî Gazete, 1965). Kasıtlı şekilde verilen emirleri ve görevleri tam olarak veya zamanında icra etmemek, izinsiz ve mazeretsiz olarak bir ya da iki gün göreve gelmemek, devletin araçları ve gereçleri özel menfaatler için kullanmak, görev ile alakalı hususlarda sorumlu bulunduğı kişilere yalan beyanda bulunmak, görev esnasında amirlere saygısızlık yapmak aylıktan kesme disiplin cezası almayı gerektiren fiillerden bazılarıdır. Burada memurun kasıtlı eylemleri söz konusudur.

- Kademe ilerlemesinin durdurulması: 657 sayılı Kanunun 125/D maddesinde “Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır” biçiminde ele alınmıştır (Resmî Gazete, 1965). Göreve sarhoş bir şekilde gelmek ve görev esnasında alkollü içki tüketmek, izinsiz ve mazeretsiz 3-9 gün göreve gelmemek, amirlerine karşı aşağılayıcı fiillerde bulunmak, gerçeğe aykırılık arz eden belge düzenlemek, yasaklı olduğu halde ticaret yapmak, görevin icrasında dil, din, ırk, siyasal düşünce ayrımı yapmak, gerekli süre içerisinde mal bildiriminde bulunmamak, amirlerine karşı tehditte bulunmak ve hakaret etmek, verilen emirleri kasten yerine getirmemek, bir siyasi partinin yararına faaliyetlerde bulunmak kademe ilerlemesinin durdurulması disiplin cezası almayı gerekli kılan fiillerden bazılarıdır.
- Devlet memurluğundan çıkarma: 657 sayılı Kanunun 125/E maddesinde “Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır” biçiminde ele alınmıştır (Resmî Gazete, 1965). Grev gibi eylemlere katılmak, siyasi ya da ideolojik amaçlarla bildiri, pankart ve benzerlerini basmak veya asmak, siyasal parti üyeliği, özürsüz olarak bir yıl içerisinde toplamda 20 gün göreve gelmemek, amirleri ve çalışma arkadaşlarına fiili tecavüzde bulunmak, yüz kızartıcı hareketlerde bulunmak devlet memurluğundan çıkarma şeklindeki disiplin cezasını almayı gerekli kılan fiillerden bazılarıdır.

Yukarıda bahsi geçen fiiller sınırlı sayıda olmamakla, bu fiil ve eylemlere benzer nitelik ve ağırlıktaki eylemlerde de aynı tür disiplin cezası uygulanmaktadır. Ancak ilgili kanunda, önceki çalışmaları karşılığında ödüllendirilmiş olan memurlar için verilecek olan cezanın bir derece daha hafif olanın cezanın verilebileceği düzenlenmiş, bu haliyle kuruma olumlu katkısı olan ve başarı gösteren memurlar ödüllendirilmiştir.

Bir diğer husus, yukarıda örneklendirilen eylemlerin mesai saatleri ve iş yeri dışında gerçekleşmesi halinde disipline konu olup olamayacağıdır. Burada artık somut olaya göre değerlendirme yapılacak ve eylemin yalnız aile ve özel hayatı ilgilendirmesi, yürütülen kamu görevine etki etmemesi halinde eylem, özel hayatın gizliliği kapsamında kalacaktır.

Ayrıca bu noktada amirlerinin emirlerini uygulayan memurların cezai sorumluluğuna ilişkin de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 24. maddesinde “Kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez. Yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi

görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir hiçbir surette yerine getirilemez. Aksi takdirde yerine getiren ile emri veren sorumlu olur.” (Resmî Gazete, 2004) denilerek konusu suçu oluşturan emirlerin yerine getirilmesi hususuna açıklık getirilmiştir.

Farklı bir kurum olarak görevden uzaklaştırma ise, 657 sayılı Kanunun 137. maddesinde “Görevden uzaklaştırma, Devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbirdir. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilir” (Resmî Gazete, 1965) denilerek düzenlenmiş olup, disiplin soruşturması yahut ceza kanunlarında düzenlenen eylemlerden kaynaklı bir adli soruşturma yürütülmesi halinde görevden uzaklaştırma tedbirine başvurulabileceği öngörülmüştür. Ayrıca ilgili kanunun devamı maddelerinde bu tedbire ceza mahkemelerinde yürütülen kovuşturma evresinde de başvurulabileceği belirtilmiştir. Elbette bu tedbirin uygulanmasında, tek başına bir soruşturmanın mevcudiyeti değil aynı zamanda soruşturma sürecinde memurun görevi başında kalmasının da sakıncalı olması gerekmektedir.

İlgili kanunun 139. maddesinde ise “Görevinden uzaklaştırılan Devlet memurları hakkında görevden uzaklaştırmayı izleyen 10 iş günü içinde soruşturmaya başlanması şarttır” denilerek (Resmî Gazete, 1965) bu tedbirin bir cezalandırma aracı olarak kullanılması önlenmek istenmiş ve soruşturmaya başlanması süre ile sınırlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 142. maddesinde “Soruşturma sonunda disiplin yüzünden memurluktan çıkarma veya cezai bir işlem uygulanmasına lüzum kalmayan Devlet memurları için alınmış olan görevden uzaklaştırma tedbiri, 138 inci maddedeki yetkililerce (Müfettişler tarafından görevden uzaklaştırılanlar hakkında atamaya yetkili amirlerce) derhal kaldırılır” şeklinde ifade yer almaktadır (Resmî Gazete, 1965).

Kanunun 143. maddesinde ise memurun göreve tekrar başlatılması gerekli olan haller sayılmış ve a) Haklarında memurluktan çıkarmadan başka bir disiplin cezası verilenler, b) Karar verilmesine yer olmadığına veya beraatine karar verilenler, c) Hüküm verilmeden evvel haklarındaki kovuşturma genel af ile kaldırılanlar, ç) Görevlerine ve memurluklarına ilişkin olsun veya olmasın memurluğa engel olmayacak bir ceza ile hükümlü olup cezası ertelenenlerin bu kararların kesinleşmesi

sonrası haklarındaki görevden uzaklaştırma tedbirinin kaldırılacağı öngörülmüştür (Resmî Gazete, 1965).

Yukarıda bahsi geçen disiplin cezalarının ağırlık dereceleri farklı olduğu gibi, bu disiplin cezalarını vermeye yetkili olanlar da değişmektedir. Öyle ki ilgili kanun bu hususta disiplin amiri ve kurul olmak üzere ikili bir ayırım yapmış olup, 657 sayılı Kanunun 126. maddesinde “Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir” denilmiş (Resmî Gazete, 1965) ve devamla en ağır ceza olan devlet memurluğundan çıkarma cezası için ise “Devlet memurluğundan çıkarma cezası amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir” şeklinde hükmedilmiştir (Resmî Gazete, 1965).

Büyükşehir belediyelerinde görev yapan devlet memurları yönünden genel sekreter, özel kalem müdürü, iç denetçi, birinci hukuk müşaviri ve teftiş kurulu başkanının disiplin amiri büyükşehir belediye başkanı, müfettiş ve müfettiş yardımcısının disiplin amiri teftiş kurulu başkanı, genel sekreter yardımcısı ve daire başkanının disiplin amiri genel sekreter, hukuk müşaviri ve avukatın disiplin amiri birinci hukuk müşaviri, özel kalem müdürlüğünde çalışan memurların disiplin amiri özel kalem müdürü, uzman ve sivil savunma uzmanı, şube müdürü ile diğer memurların disiplin amiri ise daire başkanıdır (Resmî Gazete, 2022).

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulu önüne gelen ve ceza gerektiren eylemle ilgili farklı bir ceza tayin etme yetkisini haiz olmayıp, cezayı kabul veya reddetmektedir. Cezanın reddi durumunda ise atamaya yetkilendirilmiş olan amirlerin 15 gün içerisinde başka bir disiplin cezası vermesi olanaklıdır.

Disiplin amirleri disiplin cezalarını vermeye yetkili oldukları gibi atanacak memurun adaylık süresi sonunda da yetkileri mevcuttur. 657 sayılı Kanunun 57. maddesinde “Adaylık süresi içinde aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olanların disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir. İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarca derhâl Devlet Personel Başkanlığına bildirilir” (Resmî Gazete, 1965) ve 58. maddede ise “Adaylık devresi içinde eğitimde başarılı olan adaylar disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile

onay tarihinden geçerli olmak üzere asli memurluğa atanırlar” denilmiştir (Resmî Gazete, 1965).

Elbette ceza kanunlarında düzenlenen eylemler gibi disiplin cezalarına ilişkin eylemlerin de cezalandırılması belirli bir zamanaşımı süresine bağlı olup, bu yetki sınırsız değildir. İlgili kanunda bu süre, uyarma, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezaları için bir ay, memurluktan çıkarma cezası için ise altı ay olarak belirlenmiştir. Bu süreler zarfında disiplin soruşturma veya kovuşturmasına başlanmamış olması halinde disiplin cezasını uygulama yetkisi zaman aşımına uğramaktadır. Belirlenen süreler disiplin cezası gerektiren fiilin öğrenilme tarihinden itibaren başladığından, düzenleme ile bu süreye bir üst sınır getirilerek disiplin cezası gerektiren eylemin işlendiği tarihten başlayarak her halde iki yıl içerisinde disiplin cezası verilmesi gerektiği aksi halde ceza verme yetkisinin zamanaşımına uğrayacağı düzenlenmiştir (Resmî Gazete, 1965).

İlgili kanunla uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarının, disiplin cezası gerektiren eyleme ilişkin soruşturma tamamlandıktan sonra, 15 gün içerisinde verilmesi zorunludur. Kademe ilerlemesi durdurmaya ilişkin cezada soruşturmanın dosyası, 15 gün içerisinde disiplin kuruluna tevdi edilmekte, disiplin kuruluysa tevdi tarihinden itibaren 30 gün içerisinde verdiği kararı bildirmektedir. Memurluktan çıkarma cezasındaysa soruşturma dosyası, memurun bağlı olduğu yüksek disiplin kuruluna tevdi edilmekte ve yüksek disiplin kurulu tarafından en fazla altı ay içerisinde karar verilmektedir (Resmî Gazete, 1965).

İlgili kanunun 129. maddesi ile hakkında memurluktan çıkarma cezası verilen memura birtakım haklar tanınmış olup, memurluktan çıkarma yaptırımını ile karşı karşıya kalan memur, soruşturma evraklarını inceleme, tanık dinletme, sözlü veya yazılı savunma yapma hakkını haizdir.

Savunma hakkı, tüm disiplin cezalarında uygulanmakta olup, hiçbir devlet memuruna savunması alınmaksızın disiplin cezasının uygulanması olanaklı değildir. Bu savunma hakkının kullanılması için ise en az 7 günlük bir süre tanınması gereklidir. Ayrıca disiplin cezalarının da tıpkı mahkeme kararları gibi gerekçeli olması gerekmektedir.

Memurlara tanınan savunma hakkı Anayasa ile güvenceye alınmış olup, Anayasa’nın 129/2. maddesinde “Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma

hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez” (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) şeklinde düzenlemiştir.

Tüm disiplin cezaları, verildiği andan itibaren derhal hüküm ifade etmekte ve uygulanmaktadır. Bunların ertelenmesi olanaklı değildir. Yalnız aylıktan kesme cezası doğası gereği cezanın verilme tarihini izleyen ayın başında uygulanmaktadır (Resmî Gazete, 1965).

Bunun yanı sıra ilgili kanunun 132. maddesi ile aylıktan kesme cezası alan memurların 5, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alan memurların 10 yıl belirli görevlere gelmesi yasaklanmış, daire başkanlığı kadrosuna, vali ya da büyükelçi pozisyonuna atanamayacakları öngörülmüştür.

Disiplin cezaları memurların özlük dosyasına işlenmekte olup, ilgili kanunun 133. maddesine göre “Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının özlük dosyasından silinmesini isteyebilir” (Resmî Gazete, 1965).

Verilen cezalara karşı itiraz ve idari yargıya başvurunun önü açık olup, itiraz yönünden, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilmesi mümkündür. İtiraz makamları, itirazın kendilerine ulaştığı tarihten itibaren karar vermektedir. İtirazın kabulü halinde ise disiplin amirlerinin daha hafif bir ceza vermesi yahut verilen cezayı tamamen kaldırması mümkündür.

Anayasanın 125. maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denilmiş olup (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982), idari yargıya başvuru ise 2577 sayılı kanunla düzenlenmiş ve 7. maddede “Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür” denilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982). İdari yargıda dava açılmadan evvel itiraz yoluna başvurulmuş olması halinde belirlenen altmış günlük süre itirazın reddi tarihinden itibaren başlamakta, itiraz idari yargıya başvuru süresini durdurmaktadır.

Ceza yargılamasında karşılaşılan şikâyet ve af kurumlarının disiplin hukuku yönünden uygulanabilirliği de değinilmesi gereken konular olup, şikâyet yalnız özel olarak düzenlendiği suçlar için istisnai olarak uygulanmakta, ceza kanunlarında düzenlenmiş olan suçların soruşturması ve kovuşturulması şikâyete bağlı olmamaktadır. Disiplin soruşturmaları yönünden ise şikâyet ihbar niteliğinde kabul edilmekle, şikâyetin geri alınması yahut şikâyetten vazgeçilmesi soruşturmayı ve disiplin cezası verilmesini engellememektedir. Bu durumun nedeni disiplin suçlarının kamu yararını ilgilendirmesidir.

Af uygulaması yönünden disiplin suçları da af kapsamına alınabilmekle, disiplin affı doğrudan doğruya disiplin cezalarının affı ile ilgili kanunlar veya ceza hukuku fiillerinin affına ilişkin kanunlara konu olabilmektedir. Yapılacak af düzenlemesi ile disiplin cezalarından hangilerinin düzenleme kapsamına gireceği ve hangi dönem için geçerli olacağı da belirtilmelidir. Disiplin cezası affedilen kimselerin cezaları ise özlük dosyalarından resen silinmektedir (Küçük, 2019).

Daha önce detaylı olarak bahsedildiği üzere belediyelerde yalnız memur statüsünde çalışanlar değil, İş Kanunu'na tabi olarak işçi kadrosunda çalışanlar da mevcut olmakla, iş hukuku bağlamındaki disiplin suç ve cezalarını da incelemekte fayda vardır. İşçi kadrosunda yer alan personele ilişkin disiplin düzenlemeleri, toplu iş sözleşmeleri, iç yönetmelik, disiplin yönetmeliği gibi kural koyucu düzenlemelere dayanmakta olup, dayanağını İş Kanunu'ndan almaktadır.

İş Kanunu kapsamında disiplin cezalarının bazı türlerine ilişkin özellikli düzenlemeler mevcut olup, bunlar ücretten kesme cezası, geçerli nedenle fesih ve haklı nedenle feshe ilişkindir.

Ücret kesme cezası 4857 sayılı Kanunun 38. maddesinde düzenlenerek “İşveren toplu sözleşme veya iş sözleşmelerinde gösterilmiş olan sebepler dışında işçiye ücret kesme cezası veremez. İşçi ücretlerinden ceza olarak yapılacak kesintilerin işçiye derhal sebepleriyle beraber bildirilmesi gerekir” denilmiş, devamla yapılacak kesintinin azami sınırlarından bahsedilmiş ve kesilen ücretlerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı hesabına işçilerin eğitim hizmetleri ve sosyal hizmetlerde kullanılmak üzere yatırılacağı belirtilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2003).

4857 sayılı Kanunun 18. maddesinde ise feshin geçerli bir nedene dayanması hali düzenlenmiş ve “Otuz veya daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az altı aylık kıdemi

olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır” denilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2003).

Aynı maddede fesih noktasında geçerli bir neden oluşturmayan durumlar da sayılmış olup, sendika üyeliği ve temsilciliği yapmak, işveren aleyhine adli ve idari makamlara başvurmak, ırk, dil, din, cinsiyet gibi ayrımcılığa dayalı sebepler de bunlardan bazılarıdır.

4857 sayılı Kanunun 25. maddesinde işverenin, işçinin iş sözleşmesinin süresinin dolmasını beklemeden iş akdini derhal feshedebileceği haller düzenlenmiş olup, ilgili maddenin ikinci fıkrasında ahlak ve iyi niyete uygun düşmeyen durumlar sınırlı sayıda olmaksızın düzenlenmiştir. İşçinin işverene karşı haysiyet kırıcı isnatlarda bulunması, başka bir işçiye cinsel tacizde bulunması, işe sarhoş olarak gelmesi, hırsızlık yapması, art arda iki iş günü ya da bir ay içinde iki kez herhangi bir tatil gününü, izleyen iş günü veya bir ayda üç iş günü işe devamsızlık etmesi, işçinin iş güvenliğini tehlikeye sokması bu hallerden bazılarıdır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2003).

Yukarıda bahsi geçen ilgili kanunun 18. ve 25. maddesi işçi yönünden disiplin yaptırımını olarak işten çıkarma cezasını ele alan maddelerdir. 25. maddede öngörülen haklı nedenle derhal fesih yaptırımında işçiye kıdem ve ihbar tazminatı ödenmeden iş akdi feshedilmekte, 18. maddede öngörülen geçerli nedenle fesihte ise işçi tazminata hak kazanabilmektedir. Hal böyle iken haklı nedenle feshin sonuçları, geçerli nedenle feshe göre daha ağır olmaktadır.

Fesih sonucu doğuran yaptırımlar yönünden özellikle feshin son çare olması ilkesine uyulması gerekmektedir. İş güvencesine sahip olan işçi yönünden işten çıkarma kaçınılmaz olmalı, disiplin cezası gerektiren bir eyleme ilişkin daha hafif bir yaptırım uygulanması mümkün ise işten çıkarma yoluna gidilmemelidir.

Bunların yanı sıra uyarma ve kınama disiplin cezaları da yine belediyelerde İş Kanunu’na tabi olarak çalışan işçilere uygulanan disiplin yaptırımlarıdır.

4857 sayılı Kanunda fesih bildiriminin yazılı olması gerektiği ve fesih sebebinin açıkça belirtilmesi emredilmiş olup, işçinin davranışı yahut verimliliği ile ilgili nedenler dolayısıyla fesihte, işçinin mutlaka yazılı savunması alınması gerektiği belirtilmiştir. İlgili kanunun yukarıda bahsedilen 25/2. maddesi gereği ise haklı

nedenle derhal fesih hallerinde işçiden savunma alınması ve yazılı fesih bildirimi zorunluluğu bulunmamaktadır.

Derhal fesih hakkının kullanılması da ilgili kanun ile süreyle sınırlandırılmış olup, 4857 sayılı Kanunun 26. maddesinde işverenin ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan hallerin varlığında işverene tanınan fesih yetkisinin, işçinin bu çeşit davranışlarda bulunduğu öğrenilmesi halinde öğrenme tarihinden başlamak suretiyle altı iş günü ve her durumda eylemin meydana gelmesinden itibaren bir yıl içerisinde kullanılması gerektiği emredilmiştir. Ancak disipline konu eylem ile işçinin maddi bir çıkar sağlaması halinde üst sınır olan bir yıllık sürenin uygulanmayacağı belirtilerek bir istisna getirilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2003).

Memur ve çalışanların disiplin müeyyidesiyle karşı karşıya kalmamak adına uyması gerekli kural ve düzenlemeler ile sorumluluklarından bahsetmişken bir diğer yönüyle, Devlet ve kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarının çerçevesinden bahsetmek gerekmektedir. Bu anlamda temel hak ve özgürlük niteliğinde olup, Anayasa’da yer alan belli başlı düzenlemelerden şu şekilde söz etmek mümkündür:

- Zorla çalıştırma yasağı: Anayasa’nın 18. maddesinde “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır” denilmiş ve devamla “Şekil ve şartları kanunla düzenlenmek üzere hükümlülük veya tutukluluk süreleri içindeki çalıştırmalar; olağanüstü hallerde vatandaşlardan istenecek hizmetler; ülke ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı alanlarda öngörülen vatandaşlık ödevi niteliğindeki beden ve fikir çalışmaları, zorla çalıştırma sayılmaz” denilerek yasağın istisnaları sayılmıştır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).
- Çalışma hakkı ve ödevi: Anayasa’nın 49. maddesinde “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır” denilmiş (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) ve Devletin sorumlulukları vurgulanmıştır.
- Çalışma şartları ve dinlenme hakkı: Anayasa’nın 50. maddesinde “Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz. Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel

olarak korunurlar. Dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir” (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) denilerek işverenlerin ve kamu kurum ve kuruluşlarının keyfi uygulamalarının önüne geçilerek belirli konuların kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

- Ücrette adalet sağlanması: Anayasa’nın 55. maddesinde “Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da göz önünde bulundurulur” (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) denilmekle, ücretin belirlenmesindeki esaslar belirlenmiş ve herkesin yaptığı işe uygun bir ücretle çalıştırılması gerektiği emredilmiştir.
- Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması: Anayasa’nın 56/1. maddesinde “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir” denilmiş ve ardından 56/3. maddede ise “Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler” denilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).
- Kamu hizmetlerine girme hakkı: Anayasa’nın 56/1. maddesinde “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” denilerek (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) liyakat ilkesinin altı çizilmiştir.

3.1. 2015-2020 Döneminde Belediyeler Bünyesinde Çalışanlara Uygulanan Disiplin Cezalarına İlişkin Veriler

Çalışmamızın konusunu oluşturan belediyeler özelinde, öncelikle insan kaynakları yönetimi ve disiplin hukuku kavramları irdelendikten sonra bu kavramların belediyelerdeki görünüm ve işleyişi anlatılmış olup, bu kısımda belediyeler bünyesinde gerek memur gerekse diğer kategorilerde çalışan kimselere yönelik uygulanan disiplin cezalarına ilişkin veriler ele alınmış ve disiplin hukukunun temel ilkelerinin uygulamaya yansımaları tartışılmıştır.

Elde edilen verilen tablolar halinde gösterilerek, öncelikle yüksek Mahkemelerce hangi yıllarda ve hangi disiplin cezası türlerinde kaç adet karar verilmiş olduğu, ardından da verilen toplam kararlardan kaçının hukuka uygun ve kaçının ise hukuka aykırı olduğu açıklanmıştır.

Türkiye genelindeki belediye çalışanlarına verilen disiplin cezaları incelendiğinde Danıştay tarafından 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında görülen davalardan, hangi disiplin cezası çeşidinde kaç adet karar verilmiş olduğu aşağıda yer alan tablodaki gibidir.

Tablo 4.1. Danıştay tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları

Yıllar	Kınama	Kademe İlerlemesinin Durdurulması	Aylıktan Kesme	Devlet Memurluğundan Çıkarma
2015		2	1	
2016				
2017		3	3	2
2018	2	7	14	17
2019		11	29	14
2020			11	3
Toplam	2	23	58	36
Genel Toplam				119

Danıştay tarafından, incelemeye konu altı yıllık dönem içerisinde 119 karar verilmiş olup, bu kararlardan 2 tanesi kınama, 23 tanesi kademe ilerlemesinin durdurulması, 58 tanesi aylıktan kesme ve 36 tanesi ise devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkindir.

Danıştay tarafından verilen 119 karardan 15 tanesi hukuka uygun, 104 tanesi hukuka aykırı bulunmuştur (Danıştay Karar Arama, 2023). Görüleceği üzere verilen kararlardan büyük çoğunluğu hukuka aykırıdır.

Bölge İdare Mahkemesi (BİM) tarafından 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yıllarında görülen davalardan, hangi disiplin cezası çeşidinde kaç adet karar verilmiş olduğu ise aşağıda yer alan tablodaki gibidir.

Tablo 4.2. Bölge İdare Mahkemesi tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları

Yıllar	Kınama	Uyarma	Aylıktan Kesme	Kademe İlerlemesinin Durdurulması	Hizmet Sözleşmesinin Feshi	Devlet Memurluğundan Çıkarma
2015	22	25	1			
2016	17	15				
2017	20	19	17	6		2
2018	9	18	15	3	1	4
2019	15	23	16	5	1	3
2020	11	13	7	4		4
Toplam	94	113	56	18	2	13
Genel Toplam						296

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere BİM tarafından 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 ve 2020 yılları içerisinde toplam 296 karar verilmiş olup, bu kararlardan 94 tanesi kınama, 56 tanesi aylıktan kesme, 113 tanesi uyarma, 18 tanesi kademe ilerlemesinin durdurulması, 13 tanesi devlet memurluğundan çıkarma, 2 tanesi hizmet sözleşmesinin feshidir. Bölge İdare Mahkemesi’nce verilen 296 karardan 59 tanesi hukuka uygun, 237 tanesi hukuka aykırı bulunmuştur (Lexpera, 2023).

Son olarak Bölge Adliye Mahkemesi (BAM) tarafından ise 2017, 2018 ve 2019 yıllarında görülen davalardan, hangi disiplin cezası türünde kaç adet karar verilmiş olduğu aşağıda yer alan tablodaki gibidir.

Tablo 4.3. Bölge Adliye Mahkemesi tarafından farklı disiplin cezalarına ilişkin 2015-2020 yılları içerisinde verilen karar sayıları

Yıllar	Aylıktan Kesme	İşten Çıkarma	İhtar
2017	1		
2018	1	1	
2019			1
Toplam	2	1	1
Genel Toplam			4

BAM tarafından 2015, 2016 ve 2020 yıllarında ise karar verilmemiştir. Bölge Adliye Mahkemesi’nce altı yıllık dönem içerisinde verilen kararlardan ise 2 tanesi aylıktan

kesme, 1 tanesi işten çıkarma, 1 tanesi ise ihtar cezasıdır. Verilen tüm kararlar ise hukuka aykırı bulunmuştur (Uyap Karar Arama, 2023).

Tüm veriler bir arada değerlendirildiğinde, Türkiye’deki belediyeler bünyesinde gerek memur gerekse diğer kategorilerde çalışan işçiler yönünden 2015-2020 yılları arasında ve bu yıllar da dahil olacak şekilde verilen kararların hukuka uygun bulunup bulunmamasına ilişkin tablo ise aşağıdaki gibidir.

Tablo 4.4. 2015-2020 yıllarında disiplin cezasına ilişkin verilen kararların hukuka uygunluk durumu

Karar Türü	Hukuka Uygun	Hukuka Aykırı	Toplam
Karar Sayısı	74	345	419

Görüleceği üzere toplamda 419 karar verilmiş olup, bu kararlardan 74 tanesi hukuka uygun ve 345 tanesi ise hukuka aykırı bulunmuştur.

Sonuç olarak tüm bu açıklamalar ışığında anlaşılabileceği üzere çalışma konusu dönem içerisinde ağırlıklı olarak hukuka aykırı bulma yönünde karar verilmiş olup, daha sonra bu durumun değerlendirmesinde bulunulacaktır.

3.2. Disiplin Kararlarına İlişkin İncelemeler

Belediyelerde uygulanan insan kaynakları yönetimi ve disiplin hukukuna ilişkin, çalışma kapsamında incelediğimiz tüm ilke, mevzuat ve düzenlemeler kapsamında bazı disiplin cezalarının incelenmesinde fayda vardır. Bu sayede disiplin hukukunun temelini oluşturan tüm mevzuat ve ilkelerin pratikte nasıl işlediği, belediyelerce verilen disiplin cezalarının yerindeliği daha net anlaşılabilecektir.

Bu nedenle çalışmanın bu kısmında, disiplin cezası türlerinden en sık karşılaşılan uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezaları ele alınarak her bir disiplin ceza çeşidinden örnek olaylar aktararak yorumlanmıştır.

2015-2020 döneminde, uyarma cezasına ilişkin verilen kararlardan bazıları şu aşağıdaki gibidir.

- Örnek olay 1: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurulu’nun 24/02/2015 tarih, 2014/6429 Esas ve 2015/402 Karar sayılı kararında, Mamak Belediye Başkanlığı

bünyesinde görevini yürüten davacının mazeretsiz şekilde görevine gelmemesi sebebiyle uyarma cezası ile cezalandırılması hususu incelenmiş ve yerel Mahkemece ilgili mevzuat ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin hükümleri birlikte değerlendirilerek "...bağlı bulunduğu sendikanın çağrısına uyarak sendikal faaliyet kapsamında söz konusu eyleme katılmış olduğu açık olan davacıya, belirtilen eylemi nedeniyle "uyarma" cezasının verilmesinin demokratik bir toplumda gerekli olmadığı sonucuna ulaşılarak, davacı hakkında tesis edilen uyarma cezasında hukuka uyarlılık bulunmadığı" gerekçesiyle idari işlemin iptaline karar verilmiş, verilen karar yüksek Mahkeme tarafından onanmıştır (Lexpera, 2023).

- Örnek olay 2: Sendikal faaliyetlerle alakalı bir başka karar olan, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Birinci Kurul tarafından verilen 31/03/2015 tarih, 2015/933 Esas ve 2015/5409 Karar sayılı kararda İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda zabıta komiser yardımcısı olarak çalışan davacı hakkında görev yerini özürsüz ve izinsiz olarak terk etmesi hasebiyle uyarma cezası verilmiş, yerel Mahkemece "...yasayla belirlenen çalışma süreleri (mesai) içinde göreve devam zorunluluğu bulunan, hatta "göreve gelmeme" hali, disiplinsizlik olarak belirlenen memurun, sendika üyesi bile olsa memurlar için grevin ayrıca ve açıkça yapılan düzenleme gereği sendikal faaliyette bulunma hakkından olmaması nedeniyle..." denilerek davanın reddi yönünde karar verilmiştir. Yüksek Mahkeme ise davacının, üyesi bulunduğu sendika tarafından alınan karar doğrultusunda gerçekleştirilen eyleme katılması nedeniyle görev yerini terk ettiğini belirterek, sendikal faaliyet kapsamında gerçekleşen bu davranışın izinsiz/özürsüz şekilde görev yerini terk etmek olarak değerlendirilemeyeceği ve fiilin sendikal faaliyet kapsamında mazeret olarak kabulü gerektiği kanaatine varmış, yerel Mahkemece verilen davanın reddi kararını hukuka aykırı bulmuştur (Lexpera, 2023).

1 ve 2 numaralı örnek olaylardaki kararların dikkat çekici yanı Anayasa ile güvence altına alınan sendika hakkı kapsamındaki sendikal faaliyetlerde, hakkın özüne dokunmadan ve ölçülülük ilkesi doğrultusunda yasal sınırlamalar getirilmesi gereğini ortaya koymasındır. Zira disiplin cezasıyla erişilmek istenen kamu yararı arasındaki denge gözetilerek verilen disiplin cezası hukuka aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir.

Çalışmanın önceki kısımlarında bahsedildiği gibi ölçülülük ilkesi disiplin cezasının eylemin ağırlığına göre ölçülü olmasını, suç ve verilecek ceza arasında bir denge olmasını ifade etmektedir.

- Örnek olay 3: Disiplin hukukunun bir diğer önemli ilkelerinden tarafsızlık ilkesine ilişkin, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurul'u tarafından verilen 2015/2909 Esas ve 2015/3068 Karar sayılı kararda, Etimesgut Belediye Başkanlığı'nda Sosyal Yardım İşleri Müdürü olarak görev yapan davacının uyurma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin, yerel Mahkemece, disipline konu eylemlerin doğrudan somut olayda disiplin cezası verilmesini öneren Belediye Başkanına karşı gerçekleştirildiğinin iddia edilmesi nedeniyle, disiplin amirince bağımsız bir soruşturmacı atanmadan ve yöntemine uygun bir soruşturma yapılmadan disiplin cezasının doğrudan Belediye Başkanı tarafından verilmesi hukuka uygun bulunmamıştır.

Kararda disiplin amirleri ve kurullarınca verilen disiplin cezalarının sağlıklı olmasının objektif bir değerlendirmeye mümkün olabileceği vurgulanmış ve "...disiplin hukukunda; hakkında soruşturma yürütülen kişilerle arasında husumet bulunan, soruşturmada taraf pozisyonunda olan ve soruşturmayı yürüten kişilerin, disiplin amiri sıfatıyla ya da disiplin kurulu üyesi olarak tesis edilecek disiplin cezası işlemine katılamayacakları..." belirtilmiştir (Lexpera, 2023).

Disiplin cezasına konu eylemin objektif bir değerlendirmeye ele alınması ve hakkında disiplin cezası uygulanacak kimseye karşı objektif bir şekilde bakılabilmesi ancak disiplin cezası ile karşı karşıya kalan kimse ve cezaya konu eylemi değerlendirecek disiplin amirlerinin aynı olay ile ilgisi bulunan kimseler olmaması ile sağlanabilecektir. Aksi halde disiplin cezasına konu eylemi gerçekleştirdiği iddia edilen ve bu eylemi değerlendiren kimseler arasında husumet, kin ve düşmanlık bulunması yahut tarafların cezaya konu eylemden olumlu ya da olumsuz etkilenen kimseler olmaları tarafsızlık ilkesine gölge düşürecek olup, bu pozisyonunda bulunan bir disiplin amirinin tarafsız bir biçimde karar vermesi hayatın olağan akışına aykırıdır.

- Örnek Olay 4: Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdari Dava Dairesi'nin 22/12/2016 tarih, 2016/178 Esas ve 2016/526 Karar sayılı kararında Malatya Büyükşehir Belediyesinde Harita Teknikeri olarak görev yapan davacının Malatya Adliyesi önünde yapılan adil yargılamayı engellemeye yönelik

eylemlere katıldığı yönünde şikayette bulunulması üzerine başlatılan disiplin soruşturması kapsamında “uyarma” cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin yerel Mahkemece verilen iptal kararı yüksek Mahkemece davacının bu davranışı ile devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunduğu sabit bulunarak bozulmuştur (Lexpera, 2023).

Bu kararda devlet memurlarının hak ve yükümlülüklerine değinilmiş olup, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Tarafsızlık ve devlete bağlılık” başlıklı 7. maddesinde memurlara ilişkin yasaklar düzenlenmiştir (Resmî Gazete, 1965). Bu düzenlemeye göre devlet memurlarının siyasi partiye üye olması, herhangi bir kişinin, zümrenin yahut partinin yararına veya zararına davranışta bulunması, görevinin gereklerini yerine getirirken dil, din, ırk, cinsiyet, din ve siyasi düşünce yönünden ayırım yapması, siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunmaları veya bu gibi eylemlere katılmaları yasaktır. Yine Aynı Kanun'un 125/A-e maddesinde de “Devlet memuru vakarına yakışmayan tutum ve davranışta bulunmak” fiiline uyarma cezasını gerektiren eylemler arasında yer verilmiştir (Resmî Gazete, 1965).

Hal böyle iken somut olayda, belediye çalışanı olan memurun eyleme katılmış olması kanunun amir hükmü gereği memurun sergilemesi gereken tavır ve ağırbaşlılık ölçüsüne aykırı bulunarak disiplin cezası ile cezalandırılmasına karar verilmiştir.

- Örnek olay 5: Eskişehir Bölge İdare Mahkemesi'nin 04/05/2016 tarih, 2016/454 Esas ve 2016/962 Karar sayılı kararında Kütahya Tavşanlı Belediyesi'nde Temizlik İşleri Müdürü olarak görev yapan davacının görev mahalini izinsiz şekilde terk ettiği gerekçesiyle Belediye Başkan Yardımcısı tarafından yapılan soruşturma kapsamında “uyarma” cezası ile cezalandırılmasının önerilmesi ve davacıya neticeten uyarma cezası verilmesi ilişkin davanın reddine karar verilmişse de yüksek Mahkemece bu karar bozulmuştur. Yüksek Mahkemece bozmaya ilişkin “...davacı hakkında disiplin cezası teklif eden muhakkikin yer aldığı disiplin kurulu tarafından davacının isteminin reddine yönelik dava konusu işlemde, objektiflik ve tarafsızlık ilkelerine aykırılık bulunması nedeniyle hukuka uyarlık bulunmamaktadır” denilmiştir. Bunun yanı sıra bozma kararında disiplin cezaları, “Kamu hizmetinin gereği gibi yürütülebilmesi bakımından kamu görevlilerinin mevzuat uyarınca yerine getirmek zorunda oldukları ödev ve sorumlulukları ifa etmemeleri veya mevzuatta yasaklanan

fiillerde bulunmaları durumunda uygulanan yaptırımlar” olarak tanımlamış olup, disiplin cezalarının memurların ve diğer çalışanların özlük hakları üzerinde direkt olarak ve önemli neticeler doğurduğuna ve bu nedenle “subjektif ve bireysel etkileri bulunduğu gibi kamu görevinin gereği gibi sürdürülmesi ve kamu düzeninin sağlanması bakımından objektif ve kamusal öneme sahip olduğuna” değinilmiştir.

Bu minvalde disiplin soruşturmasını yürüterek disiplin cezası verilmesini öneren Belediye Başkan Yardımcısı’nın disiplin kurulu içerisinde bulunması usule uygun görülmemiş ve kararda disiplin soruşturmasında benimsenecek esaslardan bahsedilmiştir.

Bu usul ve yöntem belirli aşamaları içermekte olup, karar kapsamında “...disiplin cezasına konu olayla alakalı her türden araştırmanın yürütülmesi, kanıt niteliği taşıyan bütün bilgilerin ve belgelerin toplanması, tanıkların dinlenmesi, gerekirse teknik hususlarda bilirkişi incelemesi yaptırılması suretiyle, düzenlenen raporla fiilin sübut bulup bulmadığının ortaya çıkarılması gerektiği” belirtilerek, soruşturmayı yürütmekle görevli soruşturmacının ve disiplin cezasını verecek olan amirlerin soruşturmaya konu olayla herhangi bir ilgisi bulunan, disiplin cezasına konu eylem nedeniyle zarar gören konumunda olan, disiplin cezasının verilmesinde bir menfaati bulunan kimseler olmaması gerektiği, yine disiplin soruşturması yapan ve disiplin cezası veren kişi ile disiplin cezası veren amirler ile verilen disiplin cezalarına yapılan itirazlar sonucu bu itirazları değerlendiren kurulda bulunan kişilerin de aynı kimseler olmaması gerektiği açıklanmıştır (Lexpera, 2023).

Yukarıda da bahsedildiği gibi bir disiplin soruşturmasının tarafsızlık ilkesine uygun biçimde yürütülmesi gerektiği gibi belirli usullere tabi olarak yürütülmesi de gereklidir.

Bu kararda da bu usuli işlemlerin neler olduğundan bahsedilmiş, adeta bir hukuk yahut ceza yargılamasında maddi gerçeğin ortaya çıkarılması nasıl sağlanıyorsa disiplin soruşturması yönünden de benzer yöntemler benimsenmiştir. Zira ancak disiplin cezasına konu eylemi gerçekleştiren kimse yönünden leh ve aleyhte tüm delillerin doğru bir biçimde toplanması ile eylem bir bütün halinde tarafsız biçimde değerlendirilebilecek ve sonuca varılacaktır.

2015-2020 döneminde, kınama cezasına ilişkin verilen kararlardan bazıları aşağıdaki şekildedir.

- Örnek olay 1: Disiplin hukukunda önemli bir yeri olan savunma hakkı bağlamında, İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurulu tarafından verilen 28/04/2015 tarih, 2015/950 Esas ve 2015/929 Karar sayılı kararda Selçuk Belediye Başkanlığı bünyesinde mimar olarak görev yapan davacı hakkında uygulanan kınama cezasının iptaline ilişkin açılan davada, disiplin hukukunun temel ilkelerinden savunma hakkı irdelenmiş ve Davacının usulsüz imar ruhsatı verdiği gerekçesine dayanan disiplin cezasında, disiplin cezasına konu olabilecek fiilin öğrenilmesinden itibaren yasal süresi içerisinde soruşturmasına başlanılmadığı ve bir aylık sürenin geçtiği, diğer yandan, disiplin cezası işleminde belirtilen diğer fiiller için davacının savunmasının alınmadığı ve soruşturma raporunda bu fiillerle ilgili bir değerlendirme yapılmadığı açıklanarak usulüne uygun bir soruşturma olmaksızın yapılan cezalandırma yerel Mahkemece hukuka aykırı bulunmuş, Bölge İdare Mahkemesince de bu karar onanmıştır (Lexpera, 2023).
- Örnek olay 2: Yine savunma hakkı ile ilgili Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi Üçüncü İdari Dava Dairesi'nin 28/02/2017 tarih, 2017/162 Esas ve 2017/206 Karar sayılı kararında Gaziantep Şehitkamil Belediyesi Park ve Bahçeler Müdürlüğü'nde peyzaj mimarı olarak görev yapan davacının "kınama" cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada yerel Mahkemece "...son savunma istem yazısı içerisinde davacıya isnat edilen ve bu bağlamda savunma yapması istenilen fiilin ve söz konusu fiile karşı önerilen cezanın açık ve net bir şekilde ortaya konulmadığından, davacının savunma hakkının engellendiği sonucuna ulaşıldığı..." gerekçesiyle dava konusu disiplin cezasında hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmişse de Bölge İdare Mahkemesi'nce "söz konusu tutanak ve içeriğinin tüm ayrıntılarıyla birlikte davacı tarafından öğrenildiği ve tutanaktaki tüm iddialara yönelik ayrıntılı savunma hakkının kullanıldığı görüldüğünden, 25.5.2015 tarihli savunma istem yazısının, disiplin hukuku ilkelerinin kapsamında hukuken kabul edilebilir bir savunma istem yazısı olarak kabul edilmesi gerektiği" denilerek kararın bozulmasına karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Bahsi geçen kararda Anayasa Mahkemesi'nin 14.7.1998 tarih ve 1997/41, 1998/47 sayılı kararına değinilmiş olup, Anayasa Mahkemesi'nin ilgili kararında herkesin kendisine yönelik isnadın sebebinden ve içeriği ile sonuçlarından en kısa zamanda, anlaşılır ve detaylı bir şekilde haberdar edilme hakkına sahip olduğu belirtilerek, savunma yapılması gerekli olayı, isnadın sebebini ve hukuki niteliğini bilmeyen kişinin kendisini gereği gibi savunamayacağının aşıkâr olduğu, tüm bu sayılan kıstasların yerine getirilmesinin, savunma hakkının temelini oluşturduğu belirtilmek suretiyle, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, "Savunma hakkına" ilişkin 6. maddesi de dikkate alınarak savunma hakkının önemi vurgulanmıştır.

1 ve 2 numaralı örnek olaydan anlaşılacağı üzere, disiplin cezalarıyla alakalı olarak, savunma hakkının kullanılmasına imkân verilmeden disiplin cezası uygulanmasının hukuken olanaklı olmadığı açık olmakla, ilgili memur yahut çalışandan savunma istemine dair yazının, disiplin cezası ile karşı karşıya kalan ilgili kimsenin koruma altına alınmış olan savunma hakkını kullanmasını olanaklı kılabilecek nitelikte olması gerekmektedir.

Savunma hakkının etkin bir şekilde kullanılabilmesi için, ilgili kamu görevlisi yahut çalışana ilişkin olarak ortaya atılan iddiaların, fiil ya da fiillerinin, kişi, yer ve zaman gibi detayları içerecek şekilde belirtilmesi, bu iddiaların dayanağını oluşturan delillerin ve iddiaya ilişkin maddi olay ve olguların hukuki nitelendirmesinin de yine belirtilmesi gerektiği, böylelikle disiplin cezasına konu fiil ya da fiillerin sübut bulup bulmadığı, sübuta ermiş ise dava konusu işlemde belirtilmiş olan hukuki nitelendirme ile savunma istem yazısında yer verilen hukuki nitelendirmenin örtüşüp örtüşmediğinin irdelenmesi noktasında nitelikli bir hukuksal inceleme yürütülebilmesini olanaklı hale getirecek özellikte olması gerekmektedir.

- Örnek olay 3: Konya Bim Başkanlığı Konya 3. İdari Dava Dairesi'nin 26/12/2016 tarih, 2016/31 Esas ve 2016/308 Karar sayılı kararında, Burdur Belediye Başkanlığı İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü'nde şef olarak görevini icra eden davacının kınama cezasıyla cezalandırılmasına yönelik kararında herhangi bir disipline konu eylemin gerçekleştirildiğinin öğrenilmesi durumunda disiplin amiri tarafından tarafsız bir soruşturmacı atanması sureti ile ayrıntılı bir soruşturma yürütülmesinin gerekli olduğuna ilişkin karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Görüleceği üzere hakkaniyete ve hukuka uygun bir soruşturma süreci öncelikle bağımsız bir soruşturmacının varlığını gerekli kılmaktadır. Zira disiplin cezasına konu olayın tarafı bulunan veya çalışan ile doğrudan şahsi bir husumeti bulunan kimsenin bağımsız soruşturmacı olmasından söz edilemeyecektir. Bağımsız bir soruşturmacı olmaksızın yürütülecek disiplin süreci ise daha önce de değinildiği gibi tarafsızlık ilkesine halel getirecek ve disiplin cezasına konu eylem ile bu eylemi gerçekleştiren kimseye objektif bir bakış açısıyla bakılmasına engel olacaktır.

- Örnek olay 4: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurul’u tarafından verilen 19/01/2016 tarih, 2016/98 Esas ve 2016/81 Karar sayılı kararda Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nda daktilograf olarak görev yapan davacı tarafından, hakkında verilen kınama cezasının iptali ile ilgili açılan davada yerel Mahkemece işlemin iptaline karar verilmiş ve bu karar Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. Kurul’u tarafından onanmıştır. İptale ilişkin yerel Mahkeme kararında disiplin soruşturmasının nasıl yürütülmesi gerektiği ile ilgili yöntem de izah edilmiş olup, öncelikle bağımsız bir soruşturmacı atanması ve ardından “...olayla ilgili kişilerin ve olayın taraflarının ifadelerinin alınması, isnat olunan fiil ile ilgili olarak lehe ve aleyhe başkaca delillerin araştırılması, soruşturma sonucunda elde edilen bilgi, belge, ifade vb. delillerin rapora bağlanarak disiplin cezası vermeye yetkili amire veya kurula verilmesi” gerektiği belirtilmiş, bu aşamalar sonucu kusurlu eylemin tespit edilmesi ile kanuni süre içinde ilgili memurla alakalı disiplin soruşturmasının açılması uygun görülmüştür. Davaya konu somut olayda ise bu kriterleri taşımayan kınama disiplin cezasında hukuka uyarlık bulunmayarak iptaline karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Disiplin soruşturmasının bağımsız bir soruşturmacı tarafından, tarafsızlık ilkesine uygun biçimde ve belirli yöntemlerle yürütülmesi gerekliliği yerleşik kararlar ile istikrar kazanmış olup, aksine tutum ve davranışlar ile gerekli yöntemlerin uygulanmaması bozma sebebi kabul edilmektedir. Görüleceği üzere disiplin hukukunun tüm ilkeleri esasen bir bütün halinde ve birbirine bağlı, birbirini etkiler nitelikte olmakla, disiplin cezasına konu bir eylemin hukuka uygun biçimde değerlendirilmesi için tüm ilke ve mevzuat hükümlerinin birlikte ele alınması ve hepsine riayet edilmesi gerekmektedir.

- Örnek olay 5: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 15.10.2020 tarih, 2020/678 Esas ve 2020/1807 Karar sayılı kararında Odunpazarı Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü'nde Tekniker kadrosunda görev yapan davacı tarafından “Özürsüz veya izinsiz olarak göreve geç gelmek, erken ayrılmak, görev mahallini terk etmek” eylemini gerçekleştirdiğinden bahisle kınama cezası verilmiş olup, somut olayda usulüne uygun bir savunma alınmaksızın disiplin cezası verildiğinden bahisle yerel Mahkemece kınama disiplin cezası iptal edilmiştir (Lexpera, 2023).

Yüksek Mahkeme tarafından ise bu karar, savunmanın alınabilmesi için soruşturmanın tamamlanmasının gerekmediği, ancak dava konusu olayda disiplin soruşturmasının hemen başında savunma istenildiği ve “savunmanın lehe ve aleyhe tüm deliller toplandıktan ve ilgiliye isnat edilen fiil açıkça ortaya konulduktan sonra alınması gerektiğine dair disiplin ilkesine uyulmadığı” gerekçesiyle karar onanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 130. maddesinde “Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.” açıklaması bulunmaktadır (Resmî Gazete, 1965). Somut olayda, olması gerektiği şekilde etkin savunmanın önemi üzerinde durulmuş, her ne kadar savunmanın soruşturma tamamlandıktan sonra alınması zorunluluğu yok ise de tüm delillerin açığa çıkarılarak disiplin cezasına konu eylemin ortaya konulması gerektiğine karar verilmiştir. Hal böyle iken de savunması başta alınan davacının bu beyanı savunma yerine geçmeyerek alınan savunma usule aykırı olmuştur.

2015-2020 döneminde, aylıktan kesme cezasına ilişkin verilen kararlardan bazıları aşağıdaki gibidir.

- Örnek olay 1: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 09/10/2019 tarih, 2019/1237 Esas ve 2019/2103 Karar sayılı kararında İncesu İlçesi Zabıta Müdürlüğü'nde Zabıta Memuru olarak görev yapan davacı tarafından, hakkında başlatılan soruşturma sonucu aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına ilişkin iptali talebiyle açılmış olan davada yerel Mahkemece, “...davacının verilen göreve 02/07/2018 tarihli dilekçe ile itiraz ettiği, ancak davacı hakkında göreve başlamadığı veya verilen görevi yerine getirmediğine

ilişkin tutulmuş tutanağın bulunmadığı görülmüş olup” denilerek somut olayda davacının, verilen göreve 02/07/2018 tarihinde verdiği dilekçe ile itiraz etmesi ve aynı tarihli bir başka dilekçe ile Kaymakamlık Makamı’na başvurması eyleminin, disiplin cezası verilmesine sebep unsuru olarak gösterilmiş olan “kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak” bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği; zira davacının eyleminin; verilen emirlere itiraz etmek ve usulsüz şikayette bulunmak şeklinde gerçekleştiği sonucuna varıldığından, dava konusu işlemlerde sebep ve konu unsurları açısından hukuka uygunluk yer almadığı gerekçesi ile işlemin iptali yönünde karar verilmiş ve bu karar Bölge İdare Mahkemesi tarafından onanmıştır (Lexpera, 2023).

İşbu kararda idari işlemlerin sebep ve konu unsurları irdelenmiş olup, konu unsuru idari işlemin kendisini, içeriğini ifade etmekle, idari işlem ile hukuk alanında bir değişiklik yaratılmaktadır. İdari işlemlerde konu yönünden idareye takdir yetkisi tanınmış olup, kanunda öngörülen sebebin gerçekleşmesi halinde dahi idarenin alacağı karar açısından o kararı alıp almama noktasında takdir yetkisi bulunmaktadır. Sebep unsuru ise kanunlarda yer almaktadır. Sebep unsuru mevzuatta açıkça düzenlenebileceği gibi kamu düzeni, milli güvenlik, genel sağlık gibi kavramlarla da sebep unsuru ortaya konabilmektedir. Disiplin hukuku çerçevesinde ise disiplin cezalarına ilişkin yaptırımların sebep unsuru, disiplin suçlarıdır (Hatipoğlu ve Sarıcalar, 2020).

Somut olaya gelindiğinde ise yerel Mahkemece isabetli şekilde, davacı eyleminin kanunda disiplin ceza yaptırımı öngörülen eylemler yönünden hatalı değerlendirildiği ve eylemin gerçekleşme şeklinin disiplin cezasında belirtilen “kasıtlı olarak; verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmamak” kapsamında olmadığı belirtilerek sebep ve konu unsurları yönünden hukuka aykırı şekilde disiplin cezası verildiği sonucuna varılmıştır.

- Örnek olay 2: İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdare Dava Dairesi’nin 16.10.2020 tarih, 2020/1981 Esas ve 2020/1374 Karar sayılı kararında, Ataşehir Belediye Başkanlığı’nda psikolog sıfatı ile görev yapan davacının, aylıktan kesme cezası ile cezalandırılmasına yönelik işlemin iptali talebiyle açılan davada yerel Mahkemece bağımsız soruşturmacı atanmaksızın, isnat edilen eylemin sabit olup olmadığı ile ilgili bir belirleme olmaksızın verilen cezanın hukuka

aykırı olduğuna karar verilmiştir. Bölge İdare Mahkemesi'nce de disiplin cezaları açısından geçerli olan suç ve cezaların kanuniliği ilkesi ile hukuki belirlilik ilkesi gereğince, disiplin cezası veren amirlerce, eylemin niteliği itibarıyla kanunun hangi maddesi çerçevesinde olduğunun ve hangi cezanın uygulanması gerektiğinin net bir biçimde tespit edilmesi gerektiği aktarılmış ve somut olayda kuruma gönderilen 6 adet danışmanlık tedbir dosyasına işlem yapmadığından bahisle davacının aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin dava konusu işlem tesis edilmişse de, bu işlemde davacıya atfedilen eylemin hukuki nitelemesi yapılmaksızın, diğer bir ifadeyle 657 sayılı Kanun'un dava konusu işleme dayanak alınan ilgili maddenin yine ilgili bendi altında düzenlenen hangi alt bentte yer alan disiplin suçunu teşkil ettiği açıkça belirtilmeksizin verilen cezanın soruşturma usulü yönünden hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Hukuki belirliliğin önemini gösteren işbu kararda bir disiplin cezasının ilgili kanunun hangi madde, fıkra, bent ve alt bent yönünden verildiğın somut biçimde ortaya konulması gerektiği açıklanmış olup, hukuki belirliliğın sağlanması keyfi uygulamaların önüne geçecek ve hukuki güvenliği sağlayacaktır.

Zira bilindiği üzere disiplin cezaları yönünden tekerrür hükümleri uygulanabilmekle, hatalı şekilde verilmiş bir disiplin cezasının ileride tekerrür hükmü uygulanacak disiplin cezası yönünden hukuka ve hakkaniyete aykırı sonuçlar doğuracağı da ortadadır. Hukuki belirlilik ilkesine riayet edilmesi halinde ise kamu görevlileri ve diğer tüm çalışanların gelecekteki hukuki durumu güvence altında olacaktır.

- Örnek olay 3: Konya Bölge İdare Mahkemesi 3. İdari Dava Dairesi'nin 23/05/2019 tarih, 2019/643 Esas ve 2019/876 Karar sayılı kararında Karaman Belediyesi Mali Hizmetler Müdürlüğünde veznedar olarak görev yapan davacı hakkında aylıktan kesme cezası verilmesine ilişkin kararı istemiyle açılan davada, "...disiplin amirince verilen disiplin cezasına karşı yapılan itiraz üzerine, disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi olmadığı, cezayı kabul ya da reddedebileceği, ret halinde atamaya yetkili amirlerin 15 gün içinde başka bir disiplin cezası verebileceği" hükmü göz önünde bulundurularak somut olayda davacıya kınama cezası verildikten sonra bu cezaya itiraz edilmesi üzerine disiplin kurulunca kabul ya da ret kararı

verilmesi gerekirken davacının farklı eylemleri gerekçe gösterilerek aylıktan kesme cezası verilemeyeceği belirtilerek işlemin iptaline karar verilmiş, bu karar onanmıştır (Lexpera, 2023).

Amir kanun hükmü gereği disiplin kurullarının, itiraza konu disiplin cezasından farklı bir disiplin cezası vermesi şeklinde takdir yetkisi bulunmamakta olup, ayrıca kınama ve aylıktan kesme cezasında olduğu gibi her disiplin cezası yönünden ceza gerektiren fiiller ayrı ayrı sayılmıştır. Bu nedenle bu ayrı fiillerin ayrı disiplin soruşturmalarına konu edilmesi gerekmektedir, somut olay yönünden disiplin kurulu tarafından itirazı karara bağlamak yerine ayrı bir soruşturma olmaksızın farklı bir eylem yönünden daha ağır bir disiplin cezası verilmesi hukuka aykırıdır.

- Örnek olay 4: İzmir Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdari Dava Dairesi'nin 22/01/2019 tarih, 2018/4210 Esas ve 2019/286 Karar sayılı kararında Fethiye Belediye Başkanlığı'nda İnşaat Teknikeri olarak görev yapan davacının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası yerine geçmiş hizmetleri dikkate alınarak bir alt ceza olan aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına ilişkin kararın iptali talebiyle açılan davada, davacı hakkında teklif edilen kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının Disiplin Kurulunda görüşüldüğü ve yine Disiplin Kurulunca bir derece hafif disiplin cezası olan aylıktan kesme cezasının verildiği, bu karara karşı yapılan itirazın ise İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulunca görüşülüp karara bağlanması gerekirken, itirazı da aynı Kurulun görüşüp sonuçlandırdığı belirtilerek disiplin cezasının usulüne uygun şekilde kesinleşmemesi nedeniyle işlemin iptaline karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Öncelikle yetki ve şekil unsurlarından bahsetmek gerekirse, disiplin hukukunda yetki unsuru, idare adına irade açıklama ehliyetini, şekil unsuru ise idari işlemde bulunması zorunlu unsurları ifade etmektedir. Bu minvalde somut olay yönünden disiplin cezasına karşı yapılan itirazın disiplin cezasını veren aynı kurulca değerlendirilmesi yetki, disiplin cezasının kesinleşmemiş olması ise usul yönünden aykırılık oluşturmaktadır.

- Örnek olay 5: Samsun Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi'nin 22/05/2018 tarih, 2018/34 Esas ve 2018/734 Karar sayılı kararında Ladik Belediye Başkanlığı'nda fen işleri müdürlüğü görevini yürüten davacının aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılmasına yönelik işlemin iptali talebiyle

açılan davada, görevini kötüye kullandığı iddia edilen davacı hakkında “...ortada disiplin amiri olan Belediye Başkanlığı’nca disiplin cezası verilmesine yönelik alınmış bir karar bulunmadığı, sadece soruşturmayı yapan muhakkikler tarafından hazırlanan rapor neticesinde 657 sayılı Kanun’un 125. Maddesinin C/c bendi kapsamında aylığından kesinti yapılacağına ilişkin bildirim yazısının bulunduğu” gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. Bölge İdare Mahkemesi tarafından ise “...işlemden kullanılan ifadelerin içeriğine salt şekli olarak değil öz, anlam ve irade yönünden bakıldığında işlemin yetkili disiplin amiri olan belediye başkanının davacıyı 1/30 oranında aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılması iradesi taşıyan bir işlem olduğu görülmektedir” denilmiş, yerel Mahkeme kararı bu yönüyle doğru bulunmamış ancak farklı bir gerekçeyle onanmıştır (Lexpera, 2023).

Mahkeme yalnız usul yönünden değil, soruşturma kapsamında yapılan inceleme neticesinde, dosya kapsamının verilmek istenen cezaya ilişkin iradeyi ortaya koymasını esas almış ve salt belediye başkanınca karar şeklinde bir ifadenin bulunmamasını hukuka aykırı görmemiştir. Bu karar ile disiplin soruşturmalarında içeriğin de önem taşıdığı, yalnız lafzına bakılarak yorumlanmaması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

2015-2020 döneminde, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına ilişkin verilen kararlardan bazıları aşağıdaki gibidir.

- Örnek olay 1: İstanbul Bölge İdare Mahkemesi İkinci İdare Dava Dairesi’nin 25/12/2019 tarih, 2019/1671 Esas ve 2019/2340 Karar sayılı kararında İzmit Belediye Başkanlığı Ulaşım Müdürlüğü’ne bağlı Akmeşe Hizmet Birimi’nde uzman kadrosunda memur olarak görevini yürüten davacının kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmasına yönelik işlemin iptali talebiyle açılan davada verilen iptal kararı onanmıştır. Yerel Mahkeme’nin iptal kararının gerekçesinde “...davacının iş ve işlemlerinde tespit edildiği ileri sürülen olumsuzlukların hangi suç fiili ya da fiillerine karşılık geldiği, fiilinin karşılığı olarak hangi disiplin hükmü uyarınca davacıya disiplin cezası verilmesi gerektiği yönünde bir değerlendirme yapılmadığı ve ceza teklifi getirilmediği” ibaresine yer verilerek işlem hukuka uygun bulunmamıştır (Lexpera, 2023).

İlgili karardan görüleceği üzere davacının üzerine atılı disiplin suçunu işlediğine dair somut delillerin varlığı tek başına yeterli görülmemiş, disiplin amirince düzenlenen savunma istem yazısında davacının fiilinin ilgili kanunun hangi maddesini ihlal ettiğine ilişkin bir ifadeye yer verilmediği ve bu haliyle davacıya disiplin cezası verilen fiile yönelik usulüne uygun olarak düzenlenmiş bir soruşturma raporunun varlığından söz edilemeyeceğine kanaat getirilmiştir. Zira bu haliyle davacının kendisine isnat edilen disiplin suçunu tam olarak bilebilmesi ve savunma yapabilmesi de mümkün değildir. Disiplin hukukuna ilişkin süreçlerde tüm işlemlerin ilgisine detaylı olarak bildirilmesi ve usul işlemlerinin tam olması oldukça önemlidir.

- Örnek olay 2: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 18/06/2020 tarih, 2019/2318 Esas ve 2020/1118 Karar sayılı kararında, Etimesgut Belediye Başkanlığı Zabıta Müdürlüğü'nde Zabıta Memuru olarak görev yapmakta olan davacı tarafından hakkında uygulanan kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının iptali talebiyle açılan davada yerel Mahkemece, Belediye Başkanının kullanımına tahsis edilen makam odasının davacı tarafından kişisel amaçlarla kullanıldığı, nöbet yerinde yaşanan olumsuzlukları ve suç kanıtlarını yok etmeye çalıştığı eylemleri sabit bulunarak davanın reddine karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Kararda, bir kamu görevlisinin gerçekleştirdiği öne sürülen disiplin suçu diğer taraftan ceza kanununa göre de suç niteliğindeyse verilen beraat kararının disiplin hukuku açısından idari yargı merciince yürütülecek olan yargılamada bağlayıcı nitelik taşıyacağı belirtilmiş ve davacının somut olaydaki eylemlerinden kaynaklı olarak yürütülen kovuşturma sonucunda kamu malına zarar verme suçundan beraat, kasten görevi kötüye kullanma suçundan ise hükmün açıklanmasının geri bırakılması yönünde bir karar verildiği açıklanmıştır.

Hal böyle iken davacının eylemlerinin, 657 sayılı Kanunu'nun 125/D-e maddesinde belirtilen "Görev yeri sınırları içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak veya kullandırmak" ve 125/D-f maddesinde belirtilen "Gerçeğe aykırı rapor ve belge düzenlemek" kapsamında bulunmadığı, aynı Kanunu'nun 125/C-a maddesinde yer alan "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...” (Resmî Gazete, 1965) kapsamında yer aldığı ve davacının bu madde kapsamında cezalandırılması gerektiğinden bahisle yerel Mahkeme kararı hukuka aykırı bulunmuştur.

Görüleceği üzere ilgili kararda Bölge İdare Mahkemesi’nce “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesi üzerine dikkat çekilmiş olup, bu ilke gereğince cezai yaptırıma bağlanmış olan tüm fiillerin tanımlamasının yapılması ve kanunun hangi fiilleri suç saymak sureti ile yasakladığının hiçbir şüpheye mahal vermeyecek bir biçimde belirtilmesi gereklidir. Bu şekilde fiil ile ceza örtüşecektir. Söz konusu fiilin mevzuat kapsamında öngörülmüş olan tanıma uymaması durumunda ise verilen ceza hukuka aykırı olacak ve işlenen disiplin suçuna karşılık olarak öngörülen disiplin cezasından daha ağır bir ceza verilmesi halinde orantılılık ilkesi ihlal edilecektir.

Disiplin cezasına konu eyleme ilişkin bir suç tanımlaması yapılmasının ardından, bu suçun karşılığına denk gelen cezanın ve cezaya konu olan fiili yapan kamu görevlisinin hangi disiplin kuralı veya kurallarını ihlal ettiğinin net ve anlaşılır bir biçimde açıklanması mecburidir.

- Örnek olay 3: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi’nin 13/02/2018 tarih, 2017/12891 Esas ve 2018/186 Karar sayılı kararında, Etimesgut Belediye Başkanlığı Zabıta Müdürlüğü’nde zabıta memuru olarak görev yapan davacının kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılmasına yönelik işlemin iptal edilmesi talebi ile açtığı davada, “Belediye Zabıta Yönetmeliği uyarınca hakkında disiplin soruşturması yapılan davacının, belediye disiplin kuruluna sevk edilmeden başkanlık oluru ile 1 yıl süre ile kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılmasına yönelik dava konusu işlemde hukuka uyarlık görülmediği” gerekçesi ile davanın kabulüne karar verilmiş ve bu karar Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nce onanmıştır (Lexpera, 2023).

657 sayılı Kanun’un 130. Maddesi çerçevesinde “Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.” Şeklinde bir hüküm bulunmakta olup (Resmî Gazete, 1965), daha önceki kararlarda da değinildiği gibi savunma hakkının kısıtlanmasını hukuk düzeni korumayacaktır. Bu minvalde

somut olayda belediye disiplin kuruluna sevk edilmeden doğrudan başkanlık oluru ile davacının kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesi yolunda tesis edilen cezada usulüne uygun şekilde savunma hakkı tanınmadan disiplin cezası verilmesi yoluna gidilmesi hukuka aykırı olacaktır.

- Örnek olay 4: Konya Bim Başkanlığı Konya 3. İdari Dava Dairesi'nin 14/12/2017 tarih, 2017/1705 Esas ve 2017/3223 Karar sayılı kararında, davacının Antalya Büyükşehir Belediyesi İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığına bağlı Gündoğmuş Hizmet Birimi Şube Müdürlüğünde görev yaptığı dönemde 4 gün süre ile göreve gelmediği gerekçesi ile hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası uygulanmasına ilişkin işlemin iptali talebi ile açılmış olan davada, hem devamsızlığın sendikal faaliyet kapsamında kaldığı hem de davacının "...dava konusu eylemin işlendiği tarihte sendikalı devlet memuru olduğu hususu gözetilerek, Yönetmelik hükmü gereği, üye olduğu sendikanın temsilcisinin de disiplin kurullarında yer alması gerekirken, davacı hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması kararının alındığı Disiplin Kurulu Başkanlığının toplantısına üyesi olduğu sendika temsilcisinin çağrılmadığı" gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Görüleceği üzere özellikle sendika üyeliğinin bulunması halinde disiplin kurullarının tam olarak teşkili ilgili yönetmelik hükümleri göz önünde bulundurularak sağlanmalıdır. Aksi halde disiplin cezasının işin esasına girilmeksizin şekil yönünden hukuka aykırı bulunması sonucu ortaya çıkacaktır.

- Örnek olay 5: Danıştay On ikinci Dairesi'nin 10/04/2019 tarih, 2016/2694 Esas ve 2019/2648 Karar sayılı kararında, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda bilgisayar işletmeni olarak görev yapan davacının "...sosyal medya (whatsapp) üzerinden arkadaşlarıyla kurduğu grupta 14/12/2014 tarihinde mesajlaşırken amirleri hakkında devlet memuruna yakışmayacak bir üslup ile paylaşımlar yaptığı ve amirlerine karşı hakarete bulunduğu" gerekçesiyle hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilmiş, dava ilk derece mahkemesince reddedilmiştir (Danıştay Karar Arama, 2023).

Davacı bu karara karşı temyiz kanun yoluna başvurarak "özel hayatının ihlal edildiği, yazışmalarının hukuka aykırı yöntemlerle elde edildiği, verilmiş olan disiplin cezasının amaca uygun, orantılı ve adil bir ceza olmadığı, soruşturmanın eksik

yürütüldüğü, soruşturmanın tarafı olan kişilerin tanık olarak dinlenilerek özel sohbetin içeriğinin konuşmanın taraflarına sorulmamış olduğu” iddialarıyla maddi gerçeğin ortaya çıkarılmadığını öne sürmüştür.

Danıştay tarafından memurlara disiplin cezası verilmesinin ardındaki gaye “Kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, mevzuatla belirlenmiş olan kuralları eksiksiz bir biçimde yerine getirmek ile sorumlu ve yasaklı davranışları yapmak ile yasaklı kamu görevlilerinin hizmeti aksatan ya da disiplin düzenini bozan davranışlarının cezalandırılarak, bozulan kamu hizmeti düzeni sağlanması ve kamu personelini disiplini bozacak davranışlardan caydırma” şeklinde tanımlanmıştır. Somut olayda davacının bahsi geçen konuşma grubunda yazmış olduğu yazıların içeriğine bakıldığında, bazı hakaret içeren ifadelerin bulunduğu görülmesine rağmen bu ifadelerin kimi hedef aldığı açıkça anlaşılmadığı ve davacının hem lehine hem de aleyhine delillerin toplanması gerekliliği doğrultusunda yazışma grubuna dahil olan diğer kimselerin ifadesine başvurulmadığı gerekçesiyle “...davacının üzerine atılı fiilin her türlü şüpheden uzak, kesin ve inandırıcı delillerle ortaya konulmadığı, bu haliyle davacının eyleminin sübuta erdiğinden söz edilemeyeceği” belirtilerek kararın bozulmasına karar verilmiştir.

İlgili karar tıpkı ceza hukuku yargılamasında olduğu gibi disiplin hukukunda da temel gayenin maddi gerçeğin ortaya çıkarılması olduğunu ortaya koymaktadır. Zira her ne kadar 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinin birinci fıkrasının (D) bendinin (I) alt bendi içerisinde “Amirine, maiyetindekilere, iş arkadaşları veya iş sahiplerine hakarete bulunmak veya bunları tehdit etmek” fiili kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirmekteyse de (Resmî Gazete, 1965) kamu görevlisinin hukuki güvenliğinin korunması açısından cezaya konu eylemlerin her türden şüpheden uzak, kesin, somut ve inandırıcı deliller ile açık bir biçimde ortaya konulması bir zorunluluktur. Bu anlamda hukuki güvenlik ilkesi, kuralların belirli, istikrarlı ve öngörülebilir olmasını gerekli kılmakla, bireylerce devlete duyulan güvenin hukuk kuralları çerçevesinde korunmasını ifade etmektedir.

2015-2020 döneminde, devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkin verilen kararlardan bazıları aşağıdaki gibidir.

- Örnek olay 1: Samsun Bölge İdare Mahkemesi İdari Dava Dairesi’nin 29/03/2019 tarih, 2018/691 Esas ve 2019/331 Karar sayılı kararında, Samsun

Büyükşehir Belediye Başkanlığı Fen İşleri Daire Başkanlığı Vezirköprü Şube Müdürlüğü'nde memur olarak görev yapan davacıya isnat edilen tehdit ve hakaret fiillerinin sabit olduğu gerekçesiyle, her ne kadar bu eylemler kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirmekteyse de; davacının daha evvel kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla tecziye edilmiş olması karşısında, tekerrür hükümleri uygulanmak suretiyle devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin verilen kararın iptal edilmesi istemi ile açılan davada, yerel Mahkemece davanın reddedilmesi yönünde karar verilmiştir (Lexpera, 2023).

Bölge İdare Mahkemesi'nce olayda, davacıya isnat edilen disiplin cezasına konu eylemin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektirdiğinin tespit edilmesi karşısında ilk önce "...kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilebilmesi için dosyanın yetkili Disiplin Kuruluna gönderilmesi, kademe ilerlemesi durdurulması cezasının yetkili Disiplin Kurulunca kabul edilmesi halinde tekerrür hükümleri uyarınca Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilmek üzere önce görüş bildirmek üzere atamaya yetkili amire" gönderilmesi gerektiği ve şayet atamaya yetkili amir tarafından devlet memurluğundan çıkarma cezası teklif edilir ise bu sefer dosyanın Yüksek Disiplin Kuruluna iletilmesi gerektiği belirtilmiş, ve ardından "...soruşturma raporunda öngörülen teklif üzerine davacının kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ile cezalandırılması gerektiği ve eylemin tekerrürü söz konusu olduğundan, devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılması için dosyanın doğrudan davalı idare Yüksek Disiplin Kuruluna gönderilerek karara bağlanması..." gerekçesiyle mevzuatta düzenlenen usule uygun şekilde verilen bir cezanın mevcut olmadığı, dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna ulaşılarak işlemin iptali yönünde karar verilmiştir.

Hukuk dünyasında sonuçlarını gösteren tüm idari işlemlerde belirli kurallara riayet edilmesi gerekmekte olup, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarına uyulmalıdır. Bu anlamda disiplin cezalarının da yetkili makam tarafından uygulanması gerekliliği açıktır.

657 sayılı Kanun'un 126. maddesinde "Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler

il disiplin kurullarının kararlarına dayanan hallerde Valiler tarafından verilir” denilmiş (Resmî Gazete, 1965) ve aynı maddede devlet memurluğundan çıkarma cezasınsa “amirlerin bu yoldaki isteği üzerine, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı” çerçevesinde verileceği belirtilmiştir (Resmî Gazete, 1965). Hal böyle iken yetki yönünden hukuka aykırı işbu kararın ortadan kaldırılarak işlemin iptaline karar verilmesi hukuka ve hakkaniyete uygun olmuştur.

- Örnek olay 2: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi’nin 25/09/2019 tarih, 2019/1131 Esas ve 2019/1905 Karar sayılı kararında Etimesgut Belediye Başkanlığı Zabıta Müdürlüğü’nde Zabıta Memuru olarak görev yapan davacı tarafından, “...görev yerini mazeretsiz terk ettiği, güvenlik kameralarını kırarak söktüğü, Belediye Başkanı Makamı için ayrılan odayı kimliği belirsiz sivil vatandaşlarla birlikte kullandığı, üstlerine karşı çıktığı, yetkisi ve nüfuzunu kendisi ve başkalarına çıkar sağlamak amacıyla kullandığı, suç kanıtlarını kasıtlı olarak yok ettiği...” gerekçesiyle meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali talebi ile açılmış olan davada, daha öncesinde aynı eylemlere dayanılarak davacı hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verildiği ve bu cezaya ilişkin açılan davanın reddedildiği, işbu davanın ise Belediye Zabıta Yönetmeliği’ne dayanılarak verilen zabıta memurluğu görevinden çıkarılma cezasına yönelik işlemin iptali istemiyle açıldığı, hem kademe ilerlemesinin durdurulması hem de meslekten çıkarma cezasının aynı eyleme dayandığı ve dolayısıyla aynı eyleme dayanılarak ayrı ayrı ceza verildiği görüldüğünden işlemin iptaline karar verilmiş ve bu karar onanmıştır (Lexpera, 2023).

Kararın verilmiş olduğu tarihte bahsi geçen Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin 40/2. maddesinde meslekten çıkarma cezasının haricinde verilecek olan disiplin cezalarında, 657 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinin uygulanacağı, eylemin meslekten çıkarmayı gerektirmesi halinde ilgili yönetmelik hükümlerine göre, diğer durumlarda ise 657 sayılı Kanun’un genel hükümlerine göre ceza tesis edilmesinin gerektiği düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007). Dolayısıyla aynı eylem nedeniyle iki ayrı mevzuata göre iki ayrı disiplin cezası tesis edilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlığın bulunmadığı ortadadır.

Bunun dışında ilgili yönetmeliğin 40/2. maddesinde 2021 yılında değişiklik yapılarak, meslektan çıkarma cezasına ilişkin istisna ortadan kaldırılmış ve uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarının tamamının 657 sayılı Kanun'un genel hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiştir.

- Örnek olay 3: Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2. İdari Dava Dairesi'nin 27/02/2020 tarih, 2019/1425 Esas ve 2020/452 Karar sayılı kararında, davacı tarafından, Eskişehir Tepebaşı Belediye Başkanlığı bünyesinde Zabıta Memuru olarak görev yapmakta iken, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 40/3-e maddesi uyarınca meslektan çıkarma cezası ile cezalandırılmasına ilişkin işlemin iptali sebebiyle açılan davada yerel Mahkemece "...belediye personelinin disiplin suçları ve cezalarının kanunla düzenlenmesi öngörülen hususlar arasında yer almasına karşın, söz konusu Yönetmeliğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51/3. fıkrasına dayanılarak hazırlandığı, ancak dayanak kanun maddesinde yer alan "meslektan çıkarma" ibaresinin Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edildiği..." ve ayrıca aynı olay nedeniyle davacı hakkında görevi kötüye kullanma suçundan hakkında beraat kararı verildiği gerekçesiyle işlemin iptaline karar verilmiş, ilgili karar bu yönüyle Bölge İdare Mahkemesince "...istinafa konu İdare Mahkemesi kararının verildiği 21.03.2019 tarihi itibarıyla henüz yürürlüğe girmediği açık olan Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararının bakılan davada uygulanması mümkün değildir." denilerek hukuka uygun bulunmamışsa da disiplin cezasının tesisinde yetki unsuruna aykırılık bulunması nedeniyle onanmıştır (Lexpera, 2023).

İlgili kararda bahsi geçen Anayasa Mahkemesi kararına değinilecek olursa, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararındaki gerekçesinde "Kanunda belediye zabıta personelinin meslektan çıkarılmasını gerektiren eylemler gösterilmediği gibi bu cezayı vermeye yetkili makamlar ve cezanın kesinleşme usulü de belirtilmemiştir. Bu haliyle meslektan çıkarma yaptırımı yönünden belediye zabıta personeli için kanuni bir güvence bulunmamaktadır." denilmiş, itiraz konusu kuralın söz konusu disiplin cezası ile alakalı genel ilkeleri ortaya koyamadığı, disiplin cezasını gerektiren eylemleri genel hatlarıyla da olsa belirleyemediği vurgulanmıştır. Bu haliyle de Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenen meslektan çıkarma cezasının, Anayasa'nın 38.

maddesinde düzenlenen suçta ve cezada kanunilik ilkesine ve Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında hükme bağlanan kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturduğu belirtilmiştir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de bahsedildiği üzere kanunilik ilkesi, hukuk devletinin bir gereği olmakla, bu ilkeye göre hangi fiillerin suç teşkil ettiği açık bir biçimde gösterilmeli ve kanunda suç olarak tanımlanmamış olan bir fiilden dolayı bir kimseyi cezalandırmak mümkün olmamalıdır. Bu husus Anayasa'nın 38/1. maddesinde “Kimse, işlendiği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez” ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” denilerek (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982), kanuni düzenleme ilkesi ise Anayasa'nın 128/2. maddesinde “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” denilerek düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).

- Örnek olay 4: Danıştay On ikinci Dairesi'nin 22/03/2018 tarih, 2016/7028 Esas ve 2018/1281 Karar sayılı kararında, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı İtfaiye Daire Başkanlığı'nda itfaiye şoförü olarak görev yapan davacının, üyesi olduğu sendika ve konfederasyonun aldığı grev kararı uyarınca basın açıklaması eylemine katılarak ideolojik ve siyasi amaçlarla sendikal faaliyette bulunduğu ve bu şekilde kurumun huzur ve sükununu bozduğu gerekçesiyle devlet memurluğundan çıkarma cezası ile cezalandırılmasına yönelik işlemin iptali talebiyle açtığı davada, yerel Mahkemece işlemin iptaline karar verilmiştir. Danıştay tarafından ise bu karar, “...dava ve soruşturma dosyasının birlikte incelenmesinden; davacının üzerine atılı soruşturmaya konu eylemlerinin, disiplin cezası ile örtüşmediği, ayrıca davacının fiili ile verilen ceza arasında orantılılık bulunmadığı, davacının kusurlu eyleminin karşılığı olan cezadan daha ağır bir ceza ile cezalandırılmış olduğu sonucuna ulaşılmıştır” denilerek ve davacının siyasi ve ideolojik amaçlarla eylemlerde bulunduğu, eylemleriyle kurumun huzur, sükun ve çalışma düzenini bozduğuna yönelik somut bir tespit yapılmadığı gerekçesiyle onanmıştır (Danıştay Karar Arama, 2023).

Bahsi geçen karar sendikal hakların gerek ulusal gerekse uluslararası mevzuat kapsamında irdelenmesi açısından önem arz etmekle, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90. maddesinin son fıkrasında “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarda kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” hükmü yer almakta olup (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin dernek kurulması ve toplantı özgürlüğünü düzenlemiş olduğu 11. maddesi çerçevesinde herkesin toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüğüne sahip olduğu, bunun demokratik toplum yapısının bir gereği olduğu ve bu hakların kullanılmasının tedbir olarak güvenlik, emniyet ve kamu düzeni gibi sınırlı sayıda belirtilen sebeplerle ve ancak kanunla sınırlandırılabilceği kuralına yer verilmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982).

Dolayısıyla davacının eylemleri ile devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkin eylemlerin örtüştüğüne ilişkin somut deliller bulunmayan olayda, böyle ağır bir cezanın verilmiş olması ölçülülük ilkesine ve temel hak ve özgürlüklere aykırı olacaktır.

Yukarıda bahsi geçen yıllara ilişkin kararlardan verilen örnekleri değerlendirmek gerekirse, bu kararların gerek yasal düzenlemeler gerek kamu ve gerekse de belediye çalışanları yönünden farklı sonuçlar doğurduğunu söylemek mümkündür.



4. DİSİPLİN CEZALARINA İLİŞKİN 2015-2020 YILLARI ARASINDA VERİLEN KARARLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda incelenen kararlar ve 2015-2020 dönemindeki tüm kararların tablolarda verilen rakamlar ışığındaki genel görünümüne bakıldığında hukuka aykırı bulunan kararların çoğunlukta olmasının gerek idare, gerekse kamu çalışanları ve mevzuat yönünden çeşitli sonuçları olacağı aşîkardır.

Zira verilen kararlar yalnız birer istatistik olmaktan öte, idare yönünden hukuk devleti olmanın gereklerini ortaya koymakta, bu ilkenin gereklerinin yerine getirilmesinde yol göstermektedir. Bu anlamda kanun boşluklarına dikkat çekilmekte, gerekli düzenlemelerin yapılması hususundaki çalışmaları hızlandırmaktadır.

Yine kurum ve kuruluşlarda mevcut insan kaynağının, bünyesinde çalıştığı organizasyona olan bağlılığının korunması da iş yerinde mevcut çalışma ortamında disiplin yönünden düzenin sağlanmasını kolaylaştıracaktır.

4.1. Mevzuat Bakımından Değerlendirilmesi

Örnek olay şeklinde verilen kararlara bakıldığında kurum ve kuruluşlar nezdinde disiplin cezaları yönünden daha sahih uygulamaların gerçekleşebilmesinin hedeflendiğı ve bu nedenle mevzuattaki amir hükümlerin, özellikle usul yönünden getirilen kaidelerin birebir uygulanmasının beklendiğı anlaşılmaktadır.

Ülkemizde kamu personeline yönelik olarak öngörölmüş olan disiplin suçları ve cezaları, 657 Sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde, Devlet Memurları Kanunu'na tabi olmayan yargı organı ve silahlı kuvvetler mensupları gibi farklı personel kanunlarına bağılı olarak çalışanlar için ise, kendi personel kanunları ve ilgili yönetmeliklerde, bu kanuna tabi olmakla beraber, özel bir disiplin mevzuatı bulunan çalışanlar için ise bu özel disiplin mevzuatında düzenlenmiştir (Akyılmaz, 2002).

Mevzuat yönünden bakıldığında zaman içerisinde disiplin hukukuna ilişkin yapılan kanun değışiklikleri ile yönetmelikler, özel düzenlemeler ve kanunlar arasında bir yeknesaklık sağlanmaya çalışıldığı görölmektedir. Öyle ki hukukun yazılı kaynakları olan anayasa, kanun, yönetmelik, kararnameler ve diğere düzenleyici işlemler bir normlar hiyerarşisi içerisinde olup, disiplin cezalarının düzenlendiğı yönetmelikler ve

çeşitli özel düzenlemelerin üst norm olan anayasa ve kanunlar ile çelişmemesi gerekmektedir.

Bu yeknesaklığın sağlanmasındaki amaç hukuk devletinin gereği olan belirlilik ilkesinin sağlanması olup, Anayasa Mahkemesi’nce verilen bir kararda “Bu ilkeye göre yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfî uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir.” denilmiştir.

Yine Anayasa ile güvence altına alınan temel haklara ve hürriyetlere hâle getiren düzenlemeler de verilen iptal kararları ile ortadan kaldırılmakta, böylelikle toplum nezdinde adalete güvenin zedelenmemesi ve kanuni güvence sağlanmaya çalışılmaktadır.

Zira disiplin cezaları memur ve çalışanların hukuk dünyasında doğurduğu sonuçlar yönünden oldukça hassas bir noktada olup, disiplin cezası gerektiren eylemlere yönelik açık ve anlaşılır düzenlemeler bulunması önem arz etmektedir. Böylelikle belirliliğin olması, memur ve çalışanların çalışmaları süresince hangi eylemlerinin hangi cezaya karşılık geldiği hususundaki farkındalığını artıracak, çalışmalarında daha dikkatli ve özenli olmalarını sağlayacaktır.

Belediyelerdeki insan kaynakları yönetimi ve hukuki uyumsuzluklar bağlamında disiplin cezalarının mevzuata dayandırılması, disiplin işlemlerinin hukuka uygun ve geçerli yasa ve yönetmeliklerle belirlenen sınırlar dahilinde olmasını sağlamak adına önem arz etmektedir. Mevzuat, disiplin konularının ele alınmasına yönelik standartlaştırılmış bir dizi kural ve prosedür ile çalışanlara adil ve tutarlı muamele için bir çerçeve sağlamaktadır.

Disiplin işlemlerinin mevzuat ile uyumlu olmasını sağlamak, bir taraftan çalışanların haklarının korunmasına, haksız muamele veya ayrımcılık vakalarının önlenmesine yardımcı olmaktadır. Çalışanlar beklenen davranış standartlarının ve bu standartların ihlalinin sonuçlarının farkındadır. Ayrıca mevzuat, çalışanları haksız durumlara, ayrımcı muameleye karşı korumak için de önemli bir güven sağlamaktadır. Diğer taraftan belediyeler açısından disiplin cezalarının mevzuata dayandırılması istikrarı ve düzeni korumanın yanında hukuki risklerin, anlaşmazlıkların, suistimallerin, aksaklıkların ve maliyetlerin de azaltılmasına yardımcı olabilecektir.

Diğer taraftan, bu çalışma kapsamında 2015-2020 yılları arasında verilen disiplin kararlarına ilişkin olarak yapılan incelemelerde uyarı, kınama, maaş kesintisi, terfinin durdurulması, hizmet sözleşmesinin feshi, devlet memurluğundan çıkarma cezası gibi disiplin cezalarına rastlanmıştır. Verilen tüm bu cezaların mevzuata dayandırıldığı görülmekle beraber, bunlardan önemli bir kısmının uygulanış bakımından hukuka aykırı oldukları tespit edilmiştir.

Bu durum, suçun niteliğinin ve uygulanacak cezanın mevzuata dayandırılmasının yanı sıra kanunilik, hukuki belirlilik, objektiflik ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak açık ve objektif olarak belirlenmesinin gerekliliğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Disiplin cezalarının her davanın olay ve koşullarının nesnel ve tarafsız değerlendirmesine dayanması ve ölçülülük ilkesi ve temel hak ve özgürlükler çerçevesinden ayrılmaması gerekmektedir. Ayrıca disiplin yetkililerinin disiplin soruşturmasının sonuçlarıyla ilgili herhangi bir kişisel veya öznel çıkarıya sahip olmaması gerekmektedir.

Özetle, belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve hukuki anlaşmazlıklar bağlamında disiplin cezalarını belirleyen mevzuatı göz önünde bulundurmak önemlidir. Fakat aynı zamanda yetkililere, disiplinsizlik arz eden davranış için uygun cezaları belirleme konusunda olayların objektif değerlendirilmesi, hukuki süreçlerin adil ve şeffaf bir şekilde işlemesi, çalışan haklarının korunması ve ayrımcılık yapılmaması noktasında adaleti sağlamak ve disiplin cezalarını orantılı bir şekilde uygulamak için dikkatli bir denge sağlanmalıdır.

4.2. Kamu İdareleri Bakımından Değerlendirilmesi

Tablolarda yer alan karar analizlerinin idareler açısından da belli başlı sonuçlar doğuracağı aşikar olup, idarece verilen kararlar personelin hem kariyer hem de özel yaşamını etkileyecek nitelikte olduğundan, disiplin hukukunun kurum içerisinde doğru şekilde işletilmesi noktasında idareye önemli sorumluluklar düşmektedir.

Tablolarda yer alan analizlerden anlaşılabileceği üzere hukuka aykırı bulunan kararların sayısı hukuka uygun bulunan kararların sayısından hayli fazla olup, verilen kararların genellikle usul işlemlerinin hatalı olarak uygulanmasından kaynaklı olarak hukuka aykırı bulunduğu görülmektedir.

Örnek kararlardan da yola çıkılarak denilebilir ki idarece disiplin cezalarının verilmesine ilişkin süreçte belirli prosedürlerin ve şekil şartlarının sağlanması zaruridir.

Öncelikle disiplin cezasına konu eylemin doğru bir şekilde tespit edilmesi, bağımsız bir soruşturmacı tarafından tüm delillerin toplanması ve personelin savunma hakkını gereği gibi kullanabilmesi için bu hakkı kısıtlayacak tutum ve işlemlerden kaçınılması gerekmektedir.

Yine her bir idari işlemde yer alması gerekli olan yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönlerinden hukuka uygunluk denetimi yapılmalı, işlem bu unsurlara aykırı olmamalıdır. İdare gerektiğinde kendisini denetlemeli ve sınırlayabilmelidir. Aksi halde idarenin tek taraflı işlemiyle yaptırıma maruz kalan personelin mağduriyeti söz konusu olacaktır.

Bu anlamda idare kendi iç denetim sistemlerini de geliştirmeli, verilen bir disiplin cezasının geçirdiği aşamalar kurumun iç işleyişinde de gözden geçirilmelidir. Böylelikle yargıya intikal eden disiplin ceza işlemlerinin sayısı azalacak, yüksek mahkemelerce verilen hukuka uygunluk kararlarında artış yaşanacaktır.

Bu durum öngörülen disiplin cezalarının sıkı bir denetime tabi tutulduğunu bilen insan kaynağı yönünden de iş yeri kurallarına uygun davranma noktasında caydırıcı bir etki yaratacaktır.

Verilen disiplin cezalarının idare tarafından tek taraflı bir işlemle geri alınması da mümkün olmadığından idarenin disiplin hukuku bağlamında takdir yetkisini kullanmada büyük bir hassasiyet göstermesi gerekmektedir.

İdarenin işlemleri karşısında bireylerin daha zayıf konumda olduğu kabul edilmekle, bireylerin kamu otoritesine karşı korunmasında tüm bu hususlar belirleyici rol oynamaktadır. Zira disiplin cezalarına karşı başvuru kanun yolları ile de bahsedilen kıstaslara uygun bir disiplin sürecinin işletilip işletilmediği incelenmektedir.

Devlet memurluğundan çıkarılma gibi çok ağır neticeleri olabilen disiplin cezalarının uygulanması noktasında idarenin takdir yetkisini kötüye kullanımının ve keyfi uygulamaların önüne geçilmesi, kurum ve kuruluşlara duyulan güvenin muhafazası ve şeffaf bir yönetimin sağlanması için çok önemli olup, hukuka bağlı idare anlayışı için de gereklidir.

İdare tarafından yürütülen sürecin hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşıyor olması, kamu kurum ve kuruluşlarına duyulan güvenin tesisi yönünden önem arz etmekle, verilen disiplin cezalarının yüksek mahkemeler nezdinde hukuka uygun bulunması, bir diğer yönüyle bu güvenin korunması için de önem arz etmektedir.

4.3. Kamu Çalışanları Bakımından Değerlendirilmesi

İdarece verilen kararlar en çok da idare bünyesinde çalışan personeli etkilemekte olup, kamu personeli ile kurum ve kuruluşlar nezdinde çalışan tüm personel için kariyerlerinde, disiplin cezaları oldukça önemli bir yere sahiptir.

Zira uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma gibi türleri olan bu disiplin cezaları neticesinde kamu çalışanlarının maddi kayıplara uğrama, kariyerlerindeki ilerlemenin durması ve memuriyet görevinden tamamen çıkarılmaları gibi ağır sonuçlar meydana gelebilmektedir.

Ancak incelenen kararlara ve genel verilere bakıldığında disiplin hukukunun uygulanmasında gerekli özenin gösterilmediği, hukuk kurallarının uygulanmasında hatalar yapıldığı görülmektedir. Elbette verilen kararlara karşı itiraz ve kanun yolları açık olup, buna rağmen disiplin hukukunun henüz kurum ve kuruluş içerisinde şeffaf ve doğru bir şekilde uygulanması hem kurum ve kuruluşların itibarının korunması hem de gerek toplum gerekse personel nezdinde kurum ve kuruluşlara duyulan güvenin sarsılmaması açısından mühimdir.

Hukuka aykırı disiplin ceza uygulamaları nedeni ile insan kaynağında oluşacak haksızlığa uğrama algısı, insan kaynağının bünyesinde çalıştığı organizasyonun verimliliğini doğrudan etkilemekte, organizasyon ve insan kaynağının hedeflerinin ayrılarak verimliliğin düşmesine neden olmaktadır. Verimliliği düşen bir işletme ise hem kurum ve kuruluşun etkinliğini azaltmakta hem de personeli kariyer hedefleri yönünden tatmin etmemeye başlamaktadır.

Haksız şekilde disiplin yaptırımına maruz kaldığını düşünen personellerin iş yerindeki çalışma ortamını olumsuz etkileyeceği, huzur ve sükunu bozabileceği de ihtimal dahilinde olup, kurum ve kuruluşlarca disiplin hukuku ilkelerine uyulduğuna duyulan güvenin önemi burada da kendisini göstermektedir.

Disiplin cezaları henüz ceza kesinleşmeden özlük dosyasına işlemekle, disiplin cezası verilmesine ilişkin sürecin doğru işletilmesinin önemi burada da kendisini göstermektedir. Zira özlük dosyasına işleyen disiplin cezaları itiraz üzerine yahut iptal kararı verilmesi ile kaldırılana kadar silinmemekte, uzun yıllar özlük dosyasında kalmaktadır.

Tüm bu süreç içerisinde de çalışan personelin motivasyon ve performansı düşmekte, bu durum çalışan ve ayrıca kurum ve kuruluşlar açısından olumsuz birtakım neticeler doğurmaktadır.

Disiplin cezası verilmesine ilişkin süreç başından sonuna kadar pek çok usul işlemini barındırdığından ve yapılan incelemelerden anlaşıldığı üzere gerek usul gerekse esas yönünden hatalı tespit ve işlemler de yapılabildiğinden, personelin lekelenmeme hakkının korunması gerekmektedir. Bu noktada disiplin soruşturmalarında gizliliğin esas olması, personelin çalıştığı kurum ve kuruluş nezdinde lekelenmeme hakkını muhafaza etmeyi sağlamaktadır.

Tüm bu anlatılanlar ışığında, yerinde verilen disiplin cezası kararları personelin daha dikkatli ve özenli çalışmasını sağlayacak, disiplin cezalarının özlük dosyasına işlemesi ve tekerrür hükümleri gibi caydırıcı kanuni düzenlemelerin varlığı sayesinde disiplin cezasına konu eylemleri gerçekleştiren personelin ikinci bir defa benzeri davranışlarda bulunması önlenilecektir.

5. SONUÇLAR VE ÖNERİLER

İnsan kaynakları yönetimi, bir kurum veya kuruluşun işleyişinde verimin artırılması ve küreselleşmenin etkisiyle gelişip dönüşen dünyadaki rekabet ortamına ayak uydurulması adına büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle de yalnızca personelin özlük haklarının düzenlenmesinden ibaret olarak uygulanan personel yönetimi sisteminden insan kaynakları yönetimine geçiş yaşanmış ve birey kavramına yüklenen anlama uygun bir anlayış geliştirmek hedeflenmiştir.

İnsan kaynakları yönetimi sistemi ile çalışanların iş yerinde karar alma sürecine dahil edildiği daha dinamik bir yöntem benimsenmiş ve personelin iş yerinde huzurlu ve güvenli bir ortamda çalışmalarını sürdürmesi için daha çok sorumluluk alınmıştır.

Aynı dönüşüm özel sektörde gerçekleştiği gibi kamuda da gerçekleşmiş, insan kaynakları yönetimi anlayışı ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı da gelişmiştir. Bu minvalde özel sektörün prensipleri ile performans yönetimini esas alan saydam, performans odaklı ve teknoloji destekli bir yönetim anlayışı doğmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında yasal düzenlemeler yapılmış, teknoloji ile uyumlu uygulamalar geliştirilmiş ve çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bu sayede toplumun artan ve değişen ihtiyaçlarına cevap vermek mümkün olmuş, kamu hizmetlerine erişim kolaylaşmıştır.

Çalışmanın konusunu oluşturan belediyeler özelinde değerlendirildiğinde, birer yerel yönetim birimi olan belediyeler, esasen halkla en çok iletişim içerisinde olan ve en çeşitli hizmetleri sunan birimdir. Ülkemizde belediyecilik faaliyetleri Osmanlı dönemine dayanmakla, faaliyet gerçekleştirilen her dönemde şehir ve ilçeler için en kapsamlı hizmetlerin gerçekleştirilmesi, o yer ve halkın sorunlarına çözüm üretilmesi amaçlanmıştır.

Belediyecilik faaliyetleri kapsamında kamu hizmetleri, belediye teşkilatının kompleks yapısı içerisinde mevcut insan kaynakları eli ile gerçekleştirilmekle, belediye içerisinde çeşitli kategorilerde çalışan personeller bulunmaktadır.

Belediyecilik faaliyetlerinin aksamadan, istikrarlı bir şekilde yürütülmesinde ve etkin bir işleyişin gerçekleşmesinde belediye bünyesindeki insan kaynağının huzurlu ve güvenli bir iş ortamında çalışması oldukça önemlidir. Bu huzur ve güvenli ortamın sağlanması için ise iş yerinde bir takım kural ve yaptırımlar getirilmesi gerekmektedir.

Bu noktada çalışmanın konusunu oluşturan disiplin suç ve cezaları gündeme gelmekle, kurum ve kuruluşlarda disipline dair kurallara riayet etmeyen kimseler önceden belirlenmiş birtakım yaptırımlarla karşılaşmaktadır.

Uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma, eylemin ağırlığına göre belirlenen disiplin cezalarından bazılarıdır.

Disiplin suçları ve cezalarının uygulanması kişilerin temel hakları ve hürriyetlerinin kısıtlanmasına da yol açabilecek nitelikte olup, kurum ve kuruluşların kişilere uygulanacak disiplin cezalarında hukukun genel ilkeleri, kanun ve Anayasa'ya uygunluğun her daim göz önünde bulundurulması ve öncelenmesi gereklidir.

Disiplin sisteminin etkili bir sonuç göstermesi için çalışanlara karşı tarafsız davranılmalı, disiplin kural ve politikaları açık olmalı ve herkes için geçerli olmalıdır. Disiplin yaptırımlarının uygulanmasında adaletsizlik gören çalışanların organizasyona güveni azalacak, motivasyonu düşecek ve çalışma ortamında kutuplaşmalar başlayacaktır.

Çalışmada yapılan doküman analizi sonucu Bölge İdare Mahkemesi, Bölge Adliye Mahkemesi ve Danıştay tarafından verilen kararlar ile disiplin cezalarına ilişkin bir veri tablosu oluşturulmuş olup, 2015-2020 döneminde verilen uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarının sayıları gösterilmiş, bunların kaçının hukuka uygun ve kaçının hukuka aykırı olduğu tespit edilmiştir.

Yapılan araştırma neticesinde hukuka aykırı bulunan karar sayısının ağırlıkta olduğu ve genel olarak şekli şartlarının yerine getirilmemesi nedeniyle usul hataları yapıldığı, disiplin hukukunun uygulanmasında gerekli özenin gösterilmediği, hukuk kurallarının uygulanmasında hatalar yapıldığı görülmüştür.

Öyle ki, Danıştay tarafından, incelemeye konu altı yıllık dönem içerisinde 119 karar verilmiş olup, bu kararlardan 2 tanesi kınama, 23 tanesi kademe ilerlemesinin durdurulması, 58 tanesi aylıktan kesme ve 36 tanesi ise devlet memurluğundan çıkarma cezasına ilişkindir. Verilen 119 karardan ise 15 tanesi hukuka uygun, 104 tanesi hukuka aykırı bulunmuştur (Danıştay Karar Arama, 2023).

BİM tarafından 2015 - 2020 döneminde toplam 296 karar verilmiş olup, bu kararlardan 94 tanesi kınama, 56 tanesi aylıktan kesme, 113 tanesi uyarma, 18 tanesi kademe ilerlemesinin durdurulması, 13 tanesi devlet memurluğundan çıkarma, 2 tanesi hizmet sözleşmesinin feshidir. Bölge İdare Mahkemesi'nce verilen 296 karardan 59 tanesi hukuka uygun, 237 tanesi hukuka aykırı bulunmuştur (Lexpera, 2023).

BAM tarafından 2015, 2016 ve 2020 yıllarında ise karar verilmemiştir. Bölge Adliye Mahkemesi'nce altı yıllık dönem içerisinde verilen kararlardan ise 2 tanesi aylıktan kesme, 1 tanesi işten çıkarma, 1 tanesi ise ihtar cezasıdır. Verilen tüm kararlar ise hukuka aykırı bulunmuştur (Uyap Karar Arama, 2023).

Görüleceği üzere toplamda 419 karar verilmiş olup, bu kararlardan 74 tanesi hukuka uygun ve 345 tanesi ise hukuka aykırı bulunmuştur.

İdarece gerçekleştirilen hukuka aykırı işlemler sonucu çalışanların hem kariyer hem de özel yaşamında önemli sonuçlar doğduğundan, disiplin cezalarının daha hassas bir şekilde uygulanması, daha derin ve kapsamlı disiplin soruşturmaları yapılması gerekmektedir.

Disiplin soruşturmalarının dayanağını oluşturacak disiplin mevzuatının da uygulamaya bir rehber olması zaruridir. Ancak disiplin hukukunun usul ve esaslarını ve disiplin hukukuna hâkim olan tüm ilkeleri kapsayan genel bir yasal düzenleme mevcut olmadığından yapılan düzenlemeler arasında zaman zaman çelişkiler doğmaktadır.

Örneğin Zabıta Memuru olarak çalışan davacı tarafından, meslekten çıkarma cezasına yönelik işlemin iptali için açılan davada, daha öncesinde aynı eylemlere dayanılarak davacı hakkında kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verildiği ve bu cezaya ilişkin açılan davanın reddedildiği, işbu davanın ise Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne dayanılarak verilen zabıta memurluğu görevinden çıkarılma cezasına yönelik işlemin iptali istemiyle açıldığı, hem kademe ilerlemesinin durdurulması hem de meslekten çıkarma cezasının aynı eyleme dayandığı ve dolayısıyla aynı eyleme dayanılarak ayrı ayrı ceza verildiği görüldüğünden işlemin iptaline karar verilmiş ve bu karar onanmıştır (Lexpera, 2023).

Kararın verilmiş olduğu tarihte bahsi geçen Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 40/2. maddesinde meslekten çıkarma cezası dışında verilecek disiplin cezalarında, 657 sayılı

Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanacağı, eylemin meslekten çıkarmayı gerektirmesi halinde ilgili yönetmelik hükümlerine göre, diğer durumlarda ise 657 sayılı Kanun'un genel hükümlerine göre ceza tesis edilmesinin gerektiği düzenlenmiştir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2007).

Dolayısıyla aynı eylem nedeniyle iki ayrı mevzuata göre iki ayrı disiplin cezası tesis edilmesi hukuka aykırı olmuştur.

Bu minvalde ilgili yönetmeliğin 40/2. maddesinde 2021 yılında değişiklik yapılarak, meslekten çıkarma cezasına ilişkin istisna ortadan kaldırılmış ve uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarının tamamının 657 sayılı Kanun'un genel hükümlerine tabi olacağı düzenlenmiş, yeknesaklık sağlanmıştır.

Görüleceği üzere disiplin hukukunu temel alan düzenlemeler arasında bir yeknesaklığın sağlanması önem arz etmektedir. Çelişkilerin giderilmesi ile belirlilik ilkesi gerçekleştirilmiş olacak, böylelikle disiplin ceza düzenlemeleri hem idare hem de personel yönünden daha anlaşılır ve nesnel hale gelecektir.

Özel sektörde bazı eylemlere toplu iş sözleşmeleri ile dahi disiplin cezaları öngörülebildiği düşünüldüğünde bu yetkinin yasamanın yanı sıra işverenlerce de kullanılabiliyor olması bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir.

Mevzuat düzenlemelerinde mevcut çelişkiler, zaman zaman Anayasa Mahkemesi kararlarına da konu olmuş, örneğin Anayasa Mahkemesi'nin 14.01.2015 tarih, 2014/100 Esas ve 2015/6 Karar sayılı kararı ile 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu m. 53'te yer alan "Hangi fiillere hangi disiplin cezasının uygulanacağı, bu bentte sayılan kişilerin disiplin işlemleri ve disiplin amirlerinin yetkileri, Devlet memurlarına uygulanan usul ve esaslar da göz önüne alınmak suretiyle Yükseköğretim Kurulunca düzenlenir" biçimindeki düzenleme iptal edilerek, kanunilik ilkesi sağlanmak ve doğabilecek çelişkili uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir (Kararlar Bilgi Bankası, 2015).

Bu noktada normlar hiyerarşisine aykırı olan, Anayasa hükümleri ve kanunlarla çelişen her türlü yasal düzenlemeye ilişkin iptal davası açılmalı, disiplin cezalarının uygulanmasında doğacak tereddüt ve yanlışlıklar giderilmelidir.

Genel bir yasal düzenleme getirilmesi ile daha açık ve anlaşılır hale gelen disiplin ceza uygulamaları ise idarenin keyfi uygulamalar gerçekleştirmesini yahut takdir yetkisini kötüye kullanmasını önleyecektir. Aksi halde dağınık halde bulunan mevcut düzenlemeler, ihtiyaçlara cevap vermekten uzak kalacaktır.

Örneğin Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 40/3-e maddesi uyarınca meslekten çıkarma cezası ile cezalandırılmaya ilişkin bir işlemin iptali için açılan dava, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararına konu olmuş ve “Kanunda belediye zabıta personelinin meslekten çıkarılmasını gerektiren eylemler gösterilmediği gibi bu cezayı vermeye yetkili makamlar ve cezanın kesinleşme usulü de belirtilmemiştir. Bu haliyle meslekten çıkarma yaptırımı yönünden belediye zabıta personeli için kanuni bir güvence bulunmamaktadır.” denilmiş, itiraz konusu kuralın ilgili disiplin cezasına dair genel ilkeleri tam olarak ortaya koyamadığı, disiplin cezasına karşılık gelen eylemleri en azından genel hatlarıyla belirlemesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu haliyle de Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenen meslekten çıkarma cezasının, Anayasa'da düzenlenen kanunilik ve kanuni düzenleme ilkesine aykırılık oluşturduğu belirtilmiştir (Lexpera, 2023).

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararı ile disiplin cezasını yalnız genel hatlarıyla ortaya koyan, muğlak ve eksik ifadeler ile yapılan düzenlemelerin hatalı uygulamalara yol açtığı ortaya konmuştur.

Bu minvalde yapılacak yasal düzenlemelerde net olmayan disiplin suçu tanımlarına yer verilmemeli, disiplin suç ve cezalarının unsurları kuşkuya yer vermeyecek şekilde belirtilmeli, disiplin cezalarının çerçevesi anlaşılır biçimde çizilmelidir.

Savunma hakkının kullanılmasına ilişkin usul ve esaslar hassasiyetle takip edilmeli, personelin savunmasının alındığı aşamalarda savunmanın dokunulmazlığına riayet edilmeli ve savunma hakkının etkin şekilde kullanılması için personelin, hakkındaki isnadı ve somut olaya ilişkin delilleri öğrenip gerekli belgelere erişebilmesi adına tüm imkanlar sağlanmalıdır.

Yüksek mahkeme kararlarında da yer verildiği üzere savunma hakkının gerektiği biçimde kullanılabilmesi için, ilgili kamu görevlisi yahut çalışan hakkındaki iddiaların, eylemlerinin, kişi, yer ve zaman gibi detayları içerecek şekilde belirtilmesi, bu iddiaların dayanağını oluşturan delillerin ve iddiaya ilişkin maddi olay ve olguların hukuki nitelendirmesinin de yine belirtilmesi gerekmekte, böylelikle disiplin cezasına

konu eylem veya eylemlerin sübut bulup bulmadığı, sübuta ermiş ise dava konusu işlemde belirtilen hukuki nitelendirme ile savunma istem yazısında yer verilen hukuki nitelendirmenin örtüşüp örtüşmediğinin irdelenmesi noktasında sağlıklı bir hukuksal inceleme yapılabilmesini olanaklı kılacak nitelikte olması gerekmektedir.

Yine savunma hakkı ile ilgili olarak 657 sayılı Kanun'un 130. maddesinde (Resmî Gazete, 1965). "Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır." hükmüne, Anayasa'nın 129/2. maddesinde (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) "Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez" ve Anayasa'nın 36. maddesindeyse (Mevzuat Bilgi Sistemi, 1982) "Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir" hükümlerine yer verilmiş olup, bu hükümleri ihlal edecek uygulamalardan kaçınılmalıdır.

Bunların yanı sıra disiplin cezaları yönünden kıyas yasağının olmaması da belirli sakıncaları beraberinde getirmekte olup, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir." denilmiştir (Resmî Gazete, 1965). Bu düzenleme sayesinde yukarıda belirtildiği gibi idarenin takdir yetkisinin ve keyfiyetin kötüye kullanmasının önü açılmaktadır.

Disiplin soruşturması sürecinin adeta yargısal usullere benzer şekilde ilerlediği göz önünde bulundurulduğunda çalışanlara gerek mesleğe girişte ve gerekse mesleği sürdürdükleri süre içerisinde eğitimler verilmesi, böylece tüm çalışanların sahip oldukları haklar konusunda bilinçlendirilmesinde de fayda vardır.

Bu eğitimler kapsamında disiplin hukukunun genel usul ve esasları ile ilgili bilgilendirmeler yapılarak hem çalışanların hakları hem de hangi eylemlerin hangi disiplin cezalarına karşılık geldiği konusu işlenmeli ve mevzuatta meydana gelen değişiklikler karşısında yenileme eğitimleri ile bilgilerin güncel tutulması sağlanmalıdır. Bu şekilde haklarını bilen, bilinçli bir personel kadrosu oluşacağı gibi

eylemlerinin sonuçlarını bilen çalışanların, iş yerindeki tutum ve davranışlarında daha dikkatli ve özenli olması sağlanacaktır.

Af müessesesi disiplin cezaları yönünden de uygulama alanı bulmakta olup, affa ilişkin düzenlemelerin sıklığına dikkat edilmeli, disiplin cezalarının caydırıcılık etkisini azaltacak şekilde af uygulanmasına gidilmemelidir.

Af kurumu kaynağını Anayasa'dan almakta olup, işlenmiş bir suçun sonuçlarını ortadan kaldırmaktadır. Genel ve özel af şeklinde ikiye ayrılan af kurumu yönünden, uygulanacak aflar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkisi ile, af yasası şeklindeki kanunlar ile getirilmektedir.

Kamu yararı amacıyla çıkarılan af kanunları yönünden, kanunun kamu yararı amacına hizmet edip etmediği ve eşitlik ilkesine uygun olup olmadığı hususuna dikkat edilmeli, örneğin ağır suçlar veya daha ağır disiplin suçları af kapsamına alınırken daha hafif olanlar kapsam dışı bırakılmamalıdır. Ancak af ile ilgili düzenlemelerin çok sık aralıklarla yapılması halinde bu durumun kamu görevlilerinde af beklentisi doğuracağı ve kamu hizmetinin gereklerini yerine getirirlerken daha özensiz olmalarına yol açacağı da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bununla birlikte disiplin cezalarının idarenin tek yönlü eylemi ile geri alınması mümkün olmayıp, hukuka aykırı olduğu anlaşılan disiplin cezalarının geri alınmasının mümkün olması çalışanların kariyerlerinde ve özel hayatlarında telafisi güç zararların doğmasının önüne geçilmesi, yargı yükünün azaltılması açısından faydalı olacaktır.

Her ne kadar itiraz edilmeyen disiplin cezalarının kesinleşeceği öngörülse de idarece kamu gücüne dayanılarak gerçekleştirilen yükümlendirici işlemlerde yapılan hataların yine idarece fark edilmesi halinde işlemin, uygulanan disiplin cezasına muhatabı tarafından itiraz edilmese dahi geri alınabilmesi hukuk devleti anlayışının da bir gereği olarak mümkün olmalıdır. Bu anlamda idare tarafından yapılacak iç denetimler ile verilen disiplin cezaları objektif biçimde belirli aralıklarla gözden geçirilmeli ve geri alma yönünde işlem tesis edilebilmelidir.

Tüm bu değerlendirmeler neticesinde kurum ve kuruluşlar içerisinde disiplin hukukunun doğru şekilde işletilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereği olup, usul ve mevzuata uygun şekilde verilen disiplin cezaları, iş yerindeki çalışma ortamında barış ve huzuru koruyacak, kamuya duyulan güveni güçlendirecektir.

Bahsedildiği üzere verilecek meslek içi eğitimler, iş yerinde sergilenen eşitlikçi tutum ve ayrımcılığın önlenmesi yönündeki çalışmalar, geliştirilen performans ve ödüllendirme sistemleri sayesinde personele kazandırılacak sorumluluk bilinci çalışma ortamında huzuru sağlayacak ve bünyesinde çalıştığı organizasyonun disiplin kurallarına hakim olan personeli dikkatli ve özenli çalışmaya, çalışma ortamının huzurunu bozacak aykırı davranışlardan uzak kalmaya teşvik edecektir.



KAYNAKLAR

- Akyıldız, F. (2012). Belediye hizmetleri ve vatandaş memnuniyeti: Uşak Belediyesi örneği. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 7(26), 4415-4436.
- Akyılmaz, B. (2002). Anayasal esaslar çerçevesinde kamu personeli disiplin hukuku ve uygulamadaki sorunlar. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(1-2), 241-262.
- Arap, İ., ve Yılmaz, L. (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının “yeni” kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- Argunhan, B. (2022). Osmanlı payitahtında Osmanlı teşkilatı: Loncaların hukuki açıdan incelenmesi. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2022(2), 145-196.
- Arıca, M. N. (2000). *Memur Suçları ve Soruşturma*. Ankara: İlksan Matbaası.
- Balcılar, A. N., ve Çınarlı, S. (2020). Türkiye’de sosyal belediyecilik uygulamaları ve Bornova Belediyesi örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 21(2), 122-156.
- Bayartan, M. (2008). Osmanlı şehirlerinde vakıflar ve vakıf sisteminin şehre kattığı değerler. *Osmanlı Bilimi Araştırmaları*, 10(1), 157-175.
- Bingöl, D. (2003). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Beta Basım Yayım.
- Cingil, A. (1996). *İnsan kaynakları yönetiminde disiplin sistemleri ve üç askeri hastanenin disiplin sistemine ilişkin bir örnek olay çalışması* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Çevikbaş, R. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.
- Çöpoğlu, M. (2015). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve endüstri ilişkileri. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10(1), 163-182.
- Danıştay Karar Arama (1 Eylül 2023). *Danıştay Karar Arama: Danıştay Kararı*. <https://karararama.danistay.gov.tr/>
- Doru, S. (2015). 19. Y.y’den Cumhuriyet’e Türk yerel yönetim sisteminin doğuşu ve gelişimi üzerine bir değerlendirme. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 15(30), 65-85.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personeli yönetimine etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 225-233.
- Hatipoğlu, M., ve Sarıcalar, A. C. (2020). Memur disiplin işlemlerinde amaç unsuru. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(2), 675-711.
- İzci, F., ve Yıldız, M. Ş. (2017). Türkiye’de kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş: Temel sorunlar ve çözüm önerileri. *AL-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(3), 397-412.

- Kararlar Bilgi Bankası (1 Haziran 2015). *Kararlar Bilgi Bankası: Anayasa Mahkemesi Kararı*.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/DilekcePDF/2015-6-nrmd.pdf>
- Korkut, G., Acar, K. O., ve Tetik, A. (2015). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile değişen kamu hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat*, 1(2), 107-135.
- Küçük, Ç. M. (2019). *657 Sayılı Kanun kapsamında disiplin cezaları ve ceza hukuku ile ceza muhakemesi hukuku genel ilkelerinin disiplin hukukunda uygulanabilirliği* [Yayımlanmamış doktora tezi]. Gazi Üniversitesi.
- Lexpera (5 Eylül 2023). *İçtihat: Bölge İdare Mahkemesi İstinaf Kararları*.
<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-idare-mahkemesi-istinaf-kararlari>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (9 Kasım 1982). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (24 Aralık 2003). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (10 Haziran 2003). *İş Kanunu*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4857.pdf>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (10 Temmuz 2004). *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (13 Temmuz 2005). *Belediye Kanunu*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (22 Şubat 2007). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=7&MevzuatNo=11125&MevzuatTertip=5>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (11 Nisan 2007). *Belediye Zabıta Yönetmeliği*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=11244&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5>
- Mevzuat Bilgi Sistemi (6 Aralık 2012). *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*.
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Okur, Y. (2014). 4982 Sayılı Kanuna Göre Bilgi Edinme Hakkının Niteliği, Kapsamı ve Denetimle İlişkisi. *Denetim*, 13, 34-47.

- Özkan, Y. (2012). Belediyelerde insan kaynakları yönetimi ve Kadıköy belediyesi örneği [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Bahçeşehir Üniversitesi.
- Resmî Gazete (14 Temmuz 1965). *Devlet Memurları Kanunu*. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>
- Resmî Gazete (24 Ekim 2003). *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Resmî Gazete (10 Aralık 2003). *Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm>
- Resmî Gazete (12 Ekim 2004). *Türk Ceza Kanunu*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/10/20041012.htm>
- Resmî Gazete (30 Haziran 2012). *İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/06/20120630-1.htm>
- Resmî Gazete (11 Mart 2022). *Mahalli İdareler Disiplin Amirleri Yönetmeliği*. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/03/20220311-5.htm>
- Şahin, K. (2011). *Belediye hizmetleri ve hizmet kalitesine yönelik vatandaş memnuniyetinin ölçümü (Konya il merkezi örneği)* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.
- Vikipedi (10 Ağustos 2023). *İnsan Kaynakları*. https://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsan_kaynaklar%C4%B1
- Türk Dil Kurumu (11 Ağustos 2023). *Güncel Türkçe Sözlük*. <https://sozluk.gov.tr/>
- T.C. İçişleri Bakanlığı (25 Mayıs 2004). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*. https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/Etik-Komisyonu/Mevzuat/5176_sayili_kanun.pdf
- T.C. İçişleri Bakanlığı (13 Ağustos 2023). *Mülki İdare Birimleri*. <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>
- Uyap Karar Arama (5 Eylül 2023). *Emsal Karar Arama*. <https://emsal.uyap.gov.tr/>
- Zor, B. V. (2020). *Disiplin hukukuna hâkim olan ilkeler* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Dicle Üniversitesi.
- Yılmazöz, M. (2009). Türkiye’de kamu personel yönetimi sorunu. *Maliye Dergisi*, 157(1), 293-302.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk belediyeciliğinin gelişim süreci. *Mevzuat Dergisi*, 12(135), 1-16.



ÖZGEÇMİŞ

İlk ve orta öğrenimini İstanbul'da Küçükalyalı Merkez İlköğretim Okulu'nda, liseyi ise Semiha Şakir Anadolu Lisesi'nde tamamladı.

Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden onur belgesi ile mezun olduktan sonra İstanbul Barosu'nda bir yıl süreli avukatlık stajını tamamladı.

Bahçeşehir Üniversitesi tarafından Almanya, Fransa ve Hollanda'da düzenlenen Avrupa Birliği ve Uluslararası Hukuk konulu sertifika eğitimi, Türkiye Barolar Birliği, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği iş birliğinde düzenlenen 'Uluslararası Koruma' eğitimi, İstanbul Gedik Üniversitesi Sürekli Eğitim Merkezi tarafından düzenlenen 'Temel Arabuluculuk Eğitimi' katıldığı eğitimlerden bazılarıdır.

Avukatlık stajının ardından farklı hukuk bürolarında iş tecrübesi edinmiş olup, 2020 yılından beri kurucusu olduğu hukuk bürosunda avukat ve arabulucu olarak mesleğini sürdürmektedir.

TEZDEN TÜRETİLEN YAYIN VE ESERLER

Kalaycıoğlu Memi, B. (2023). *Kamuda çalışan kadın personele yönelik mobbingin disiplin cezası bağlamında değerlendirilmesi*. I. Ulusal Kadının ve Ailenin Güçlendirilmesi Sempozyumu, Yalova, Türkiye.

DİĞER YAYIN VE ESERLER

Batal, S., ve Kalaycıoğlu Memi, B. (2022). Suriyeli sığınmacılara yönelik sivil toplum kuruluşları faaliyetleri: Afad ve Kızılay örneği. *Sosyal & Beşeri Bilimlerde Araştırma ve Değerlendirmeler - I*, 1(1), 210-225.