

**DERLEME**

---

# KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL ADALETİN TESİSİ; TARAFSIZLIK İLKESİ

## Establishment of Organizational Justice in Public Institutions; Principle of Objectivity

Dr. Ufuk ÜNLÜ\*

Geliş Tarihi: 1 Eylül 2020 Yayına Kabul Tarihi: 11 Aralık 2020

### Öz

Devlet yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlanmasıyla birlikte, işletmeler için geçerli olan örgütsel davranışlar, kamu kurumlarının yönetilmesi sürecinde her geçen gün daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Nitekim son yıllarda kamu görevlilerinin hizmet sunumunda tarafsızlık, adil davranma, kaliteli hizmet, kurumsal kültür ve benzeri dinamikler ön plana çıkmakta ve nihayetinde özel işletmeler için geçerli olan personel güçlendirme teknikleri kamu kurumlarında da kullanılmaktadır. Bu kurumları özel işletmelerden ayıran en temel unsur, bürokrasinin ve kamu görevlerinin nasıl çalışacağına yasalarla belirlenmiş olmasıdır. Özel işletmelerin başarı sağlamasında geçerli olan örgütsel davranışlar, kamu kurumları açısından emredici şekilde düzenlenmelidir. İşletme içerisinde çalışanların ne kadar adil davrandığını belirtilen bir kavram olarak örgütsel adaletin kamu kurumları açısından geçerliliği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki tarafsızlık ilkesidir. Bu çalışmanın amacı, işletmeler için geçerli olan örgütsel adalet algısının, kamu kurumlarında nasıl sağlanmaya çalışıldığına ilişkin açıklamalar yapmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Örgütsel Adalet, Tarafsızlık, Eşitlik, Ayrımcılık, Ödül-Ceza.

### Abstract

With the introduction of private sector management techniques in state administration, organizational behaviors that apply to businesses have become more and more controversial in the process of managing public institutions. Indeed, in recent years public officials in the provision of services such as impartiality, fairness, quality service, corporate culture and similar dynamics to the fore, and, ultimately, empowerment techniques that apply to private businesses, public institutions are used. The most basic element that distinguishes these institutions from private enterprises is that the bureaucracy and public functions are determined by law. Organizational behavior, which is valid for the success of private enterprises, must be regulated in a commanding manner from the point of view of public institutions. The validity of organizational justice in terms of public institutions as a concept of how fair the employees behave within the enterprise is the neutrality principle in the civil servants Law No. 657. The aim of this study is to explain how the perception of organizational justice that applies to businesses is sought to be achieved in public institutions.

**Keywords:** Organizational Justice, Objectivity, Equality, Discrimination, Reward-Punishment.

\* TC. Cumhurbaşkanlığı, Denetçi, ufuk1984@hotmail.com  
ORCID: 0000-0003-2547-7609

## GİRİŞ

Adalet, insanoğlunun var olduğu günden bu yana kullanılan oldukça geniş ve soyut bir kavramdır. Adalet olgusu insan onurunu muhafaza edebilmek ve özgürlükleri koruma altına alabilmek amacıyla devletler tarafından tercih edilmektedir. Bireylerin dürüst davranması ve devletlerin herkese karşı eşit hareket etmesini içeren bir kavram olarak adalet, tarihin ilk çağlarından bu yana varlığını korumaktadır. İnsanoğlunun varoluşunu sorgulandığı ilk dönemlerde adalet, toplum için bir erdem ölçüsü olarak mutlak eşitliğin sağlanması şeklinde tasvir edilmekteydi. Geçen zamanda herkesin payına düşenin verilmesi ve adil olma konusunda çaba harcanması adaleti tarif eden durumlar olarak görülmüş ve günümüzde bunlara hak ve hukuka uygun davranma, doğruluk, tarafsızlık gibi adalet kavramı daha iyi dolduran hususlar eklenmiştir.

Doğruluğun ve haklılığın ifadesi olan adalet kavramının örgütsel yaşamla etkileşimi neticesinde örgütsel adalet kavramı ortaya atılmıştır. Örgütsel adalet, örgütle ilgili olarak gerek yöneticilerin gerekse çalışanların adil olma durumlarını ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır. Örgütsel adalet açısından örgüt içi uygulamalarda tarafsızlık ve eşitlik esas alınır. Çalışanların ve yöneticilerin temel değerlerine ve tercihlerine saygı göstermek, örgütsel adalet anlayışının pozitif uzantıları arasında gösterilmektedir. Bu bakımdan adil uygulamaların olduğu örgütler, başarıya daha çabuk ulaşan ve çalışanların daha çok tercih ettikleri örgütler olarak kabul edilmektedirler. Bu anlamda örgütsel adalet, örgütler açısından bir zorunluluk haline gelmiş ve yokluğu örgütte başkaca sorunların doğmasına neden olmuştur. Nitekim örgütsel adaletin önemi, adil algılayışların pozitif davranışlara yol açmasından kaynaklanmaktadır. Olumsuz davranışların temel nedenleri arasında adaletsizlikler yer almaktadır.

Devlet bürokrasisi içerisinde yeni kamu yönetimi denilen, vatandaşa işletme odaklı hizmet sunumuna ilişkin anlayışın hâkim olmaya başlamasıyla birlikte, hizmetin tarafsız ve adil bir şekilde her kesimden insana ulaştırılması ve sunulması düşüncesi, her geçen gün daha fazla önem kazanmaktadır. Kamu hizmetinin herhangi bir ayrıma veya ayrıcalığa tabi olmaksızın sunulması, vatandaş

memnuniyetini sağlamak ve doğal olarak devlet kademelerine duyulan güveni artırmaktadır. Bu doğrultuda yürürlük kazanan düzenlemelerin başında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundaki tarafsızlık ilkesi gelmektedir. Söz konusu ilke ve benzeri ikincil düzenlemelerin, kamu kurumlarında örgütsel adaletin tesisinde fayda sağlayıp sağlayamadığının irdelenmesi bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışmamız içerisinde, öncelikle örgütsel adalet ve boyutları hakkında bilgiler sunulacak, devamında kamu kurumlarında örgütsel adaletin tesisi adına yasalaşan düzenlemeler irdelenecektir.

## 1. ÖRGÜTSEL ADALET

Adalet sadece insanları değil, toplumları, devlet yapısını, inançları, her kademedeki örgütleri ve temel değerleri ilgilendiren bir kavramdır. İlkel toplumları dahi ilgilendiren adalet anlayışının sosyal yapıda ve dini anlamda her toplum açısından bir karşılığı bulunmaktadır. Bu bakımdan adalet anlayışı ayrıcalıkların bertaraf edilip, herkese eşit muamelede bulunulması disiplini üzerine kuruludur. Bu anlayış farkı şekillerde algılanıp, farklı uygulamalarda kendini gösterse dahi, temelinde adil davranma niyeti yatmaktadır.

Belirli amaçları yerine getirmek üzere kurulan örgütler içerisinde çalışan bireylerin adalet arayışı içerisinde olmaları adalet kavramını örgütlerin içerisine dahil etmiştir (Bies vd., 2001: 268). Örgütsel adalet, işletmelerde çalışanların adil bir muamele görüp görmediklerinin belirlenmesi ve bu belirlemenin işletmedeki diğer değişkenleri nasıl etkilediğinin değerlendirilmesiyle ilgili bir süreçtir (Moorman, 1991: 845). Bir başka tanımlamada örgütsel adalet, hem gelir paylaşımında adil olma, hem de üst yöneticilerin uyguladığı politika ve stratejilerin adil olması olarak ifade edilmiştir (Özdemir, 2013: 100). Adaleti sosyal bir olgu olarak gören bir tanımlamaya göre örgütsel adalet, çalışanların iş arkadaşları, yöneticileri ve örgütüyle olan ilişkileri açısından algulamalarını içeren sosyal bir sistemdir (Beugre, 1998: 10).

Stacy Adams tarafından 1965 yılında geliştirilen eşitlik kuramı, örgütsel adaletle ilgili yapılan çalışmaların öncüsü olarak kabul edilmekle birlikte, örgütsel adalet kavramı ilk defa Greenberg tarafından 1987 yılında eser haline getirilen “*A Taxonomy of Organizational Justice Theories*” adlı çalışmada kulla-

nılmıştır (Greenberg, 1987: 20). Bu dönemden sonra örgütsel adalet, örgütler açısından önemli bir problem olarak görülmüş ve üzerine birçok çalışma yapılmıştır. Zira Beugre'ye göre örgütsel adalet, örgütler açısından aşağıda yazan üç neden kapsamında önemlidir;

- Üst yöneticilerin, çalışanların adalet algılarına yönelik olumlu uygulamaları performans artışı sağlar.
- Birlik duygusu güçlenir.
- Çalışanlara değer verildiği izlenimi ortaya çıkar.

Örgütsel adalet, ilk olarak işletmelerde ödül ve ceza uygulamaları kapsamında ortaya atılmış, ardından yazılı kural ve teamüllerin adil uygulanıp uygulanmadığı şeklinde tarif edilmiş ve nihayetinde çalışma ortamının ve çalışanlar arası etkileşimin adil olup olmaması üzerine kurgulanmıştır. Bu anlamda örgütsel adalet, çalışanlar arası etkileşim, ödül-ceza uygulamaları, yazılı-yazısız kurallar, terfi ve benzeri işlemlerinin uygulamada ne kadar adil olduğunu içermektedir (Polat, 2007: 4).

Günümüz örgütleri açısından adalet kavramının önemi oldukça büyüktür. Öncelikle örgütler içerisinde adalet, çalışanlar açısından bir ihtiyaç olarak görülmekte ve olmazsa olmaz bir koşul olarak talep edilmektedir. Örgütsel adalet yönetimin tavır ve davranışlarıyla çalışanlara yansıdığı için bu tavır ve davranışlar işyerinde örgütsel adalet algısını oluşturmaktadır (Şahin ve Kavas, 2016: 121). Çalışanlarda ödül, kaynak, terfi ve ücretlerin adaletli dağıtıldığı algısı olursa, bu durum çalışan performansını ve dolayısıyla iş verimini olumlu etkileyecektir. Örgütsel adalet algısının daha iyi olmasını sağlayacak her türlü strateji ve politika, çalışma ortamının olumlu gelişmesine ve örgütsel performansın artırılmasına yönelik katkı olarak değerlendirilmelidir (Niehoff ve Moorman, 1993: 535). Örgütsel değerlerin ve çalışanlara ait özelliklerin en iyi şekilde analiz edilmesi, örgütsel adalete yönelik politikaların başarılı olmasında önemli ve gerekli bir ayrıntı olarak görülmektedir.

Örgütsel adaletin önemini kavrayamayan örgütlerde, adaletsiz bir durum algılaması çalışanların olumsuz davranışlar sergilemesine yol açabilmektedir.

“Çalışan hırsızlığı” olarak nitelendirilen bu durum, verimsiz ve isteksiz bir çalışma performansının sonucudur. Örneğin çalışanların, “ücretim aşırı derecede düşük ve diğer çalışanların çoğundan az ücret alıyorum” düşüncesiyle hareket etmesi, örgütsel adalet algısının zedelendiğini göstermektedir (Beugre, 1998: 15). Yöneticilerin eşit olmayan performans değerlendirmeleri, görev dağılımı ve terfilerde adaletsiz davranmaları yahut çalışanlara yeterli açıklamalar yapılmaması, çalışma ortamında adil davranılmadığını ortaya koymakta ve çalışanların olumsuz davranışlarda bulunmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle, örgütsel hedeflere zamanında ulaşabilmesinin yolu, olumlu bir örgütsel adalet algısının varlığını sağlayabilmektir. Colquitt ve diğerlerinin (2001) çalışmasında, örgütsel adaletin; performansla, olumlu/olumsuz tepkilerle, örgütsel tatminle, örgütsel uygulamalarla ve örgütsel vatandaşlıkla yakın bir ilişkisinin bulunduğu tespit edilmiştir (Colquitt vd., 2001).

Örgütsel adalet konusunun önemli olduğu görüşünden hareketle, örgütlerde adil bir durumun algılanmasının pozitif tutum ve davranışlara sebep olabileceği; adaletsiz bir durumun algılanması durumunda ise; “ücretim aşırı derecede düşük ve diğer çalışanların çoğundan daha az ücret alıyorum” gibi nedenlerden dolayı, “çalışan hırsızlığı” olarak nitelendirilebilen olumsuz davranışlara yol açabileceği ifade edilebilir (Beugré, 1998: 19). Yöneticilerin, çalışanların terfi ya da görev dağılımlarında taraflı bir şekilde davranmaları, örgüt içinde performans değerlendirme sistemindeki eşitsizlikler, çalışanlarla açık ve dürüst bir iletişim kurulamaması ve çalışanların yeterli düzeyde ödüllendirilmemesi, çalışanlarda örgütsel adalet algısının zedelenmesine sebep olabilir (Gürgeç vd., 2003: 71). Bu gibi durumlar beraberinde, yeterlik ve aidiyet duygularının yıpranmasına ve çalışma enerjisinin tükenmesine neden olabilir. İşcan ve Naktiyok tarafından (2004) yapılan bir çalışmada, örgütsel adaletsizliğin, kurumsal aidiyeti ve kurumsal vatandaşlık duygusunu zedelediği sonucuna varılmıştır. Benzer şekilde Pfeffer ve Langton (1993) tarafından gerçekleştirilen çalışmada örgütte var olan adaletsizlik algısı, işten ayrılma motivasyonunun güçlenmesine ve iş stresinin yükselmesine neden olmuştur (İşcan ve Naktiyok, 2004; Pfeffer ve Langton, 1993).

Örgütsel adalet farklı boyutlarla açıklanmaktadır. Aşağıda örgütsel adaletin; dağıtımsal, süreç ve etkileşimsel boyutları ele alınmıştır.

## 1.1. Dağıtımsal Adalet

Dağıtımsal adalet, örgüt içerisindeki her türlü kazanımın personel tarafından adil olarak algılanması şeklinde tanımlanır. Burada personelin belirli davranışları göstermeleri şartıyla belirli ödüllere ulaşmaları garanti edilmektedir (İşcan ve Naktiyok, 2004: 183). Dağıtımsal adalet karar sürecinin dışında, uygulanan işlemlerin sonuçlarına odaklanır. Bir başka deyişle sonuçlar ne ölçüde adil olup olmadığını sorgular.

Dağıtımsal adalet, farklı olan çalışanlara farklı, benzer olan çalışanlara ise benzer davranılması gerektiğini savunur. Davranışlar ahlaki ve nesnel ölçütlerle dayanmalıdır (Foley vd., 2002: 473). Dağıtımsal adalet, eşitlik kuramından yola çıkmaktadır. Buna göre, eşit çaba eşit sonuç getirmelidir. Davranışlar neticesinde ortaya çıkan sonuçların ne denli adil olup olmadığı personelin zihninde bir algı oluşturmaktadır. Personel bu sonuçlarda denge olduğunu gördükçe eşitliğin sağlandığına inanır. Eşitsizlik algısı ise performansı azaltmaktadır. Bu durum işe olan isteksizliğin artmasına ve hatta iş değiştirilmesine kadar gitmektedir (Eren, 2011: 15).

Dağıtımsal adalette personel tarafının; zekası, eğitimi, deneyimi, yeteneği, yaşı, etnik kökeni, kıdemi, cinsiyeti, sosyal statüsü ve çabaları önemlidir. Burada, adalete karar vermek için bir eşitlik kuralının kullanılması gerekir. Araştırmalar göstermiştir ki, farklı durumlar, farklı örgütsel amaçlar (ve farklı kişisel dürtüler) belli dağıtım kurallarının öne çıkarılmasına veya kullanılmasına yol açabilirler. Ancak tüm dağıtım standartları amaç olarak dağıtım adaletinin sağlanmasına çalışırlar ve bunu farklı kuralları kullanarak yaratmaya uğraşırlar (Colquitt vd., 2001: 426; İçerli, 2010: 79).

## 1.2. Süreç Adaleti

Süreç adaleti, örgüt içerisinde alınan kararların sonuçlarına yoğunlaşmaktan farklı olarak, söz konusu kararlara neden olan süreçlere odaklanmıştır (Konovsky, 2000: 492). Bu noktada adaletin belirlenmesinde kullanılan yöntemler ve süreçler önemli hale gelmekte ve adalet algısının oluşumunda yöntemlerin kullanıldığı süreçler belirleyici olmaktadır. Elbette, dağıtımsal adalet süreç adaleti ile ilgilidir. Zira, adil olmayan bir süreç, nihayetinde adil olmayan sonuçlar

doğuracaktır. Süreç adaletini sağlamak adına örgütte, benzer konumda bulunanlara benzer süreçler uygulanmalı ve personele fırsat eşitliği sağlanmalıdır.

Personel, süreç adaletini, örgüt yetkilileriyle iletişimlerini değerlendirerek yargırlar. Burada personeli ilgilendiren konularda “tarafsızlık” önemli bir kriter olarak karşımıza çıkar. Tarafsızlığın ihlali, olumsuz birtakım sonuçların ortaya çıkmasına sebebiyet verir. Örgütsel davranış alanı, tarafsızlık ihlali ve ayrımcılık araştırmalarıyla doludur. Nitekim işletmelerde olumsuz sonuçlar doğuran davranışların başında tarafsızlık ve ayrımcılık gelmektedir. Örgüt içerisinde süreç adaleti algısını belirleyecek temel kurallar aşağıdaki gibidir (Yılmaz ve Cihangiroğlu, 2010: 203);

- Tutarlılık: Örgüt içinde alınacak kararların birbirleriyle tutarlı olması gerekir.
- Önyargılı olmamak: Süreç içerisinde örgüt çalışanlarına önyargılı olmamak gerekir.
- Doğruluk: Bilgilerin doğruluğu zorunludur.
- Düzeltebilme: Alınan bazı kararlara personelin itiraz edebilmeleri veya o kararları düzelttirebilme haklarının olması gerekir.
- Temsilcilik: Personeli etkileyecek kararların alınmasında onlardan temsilciler seçilmesi ve sorulması gerekir.
- Etik: Alınacak kararların, özellikle süreçle ilgili, çalışanların etik değerleri ile aynı yönde olması gerekir.

### 1.3. Etkileşimsel Adalet

Etkileşimsel adalet, yönetimin dağıtımsal kararlarının alınma süreçlerini, personele açıklamasıyla ilgili bir adalet boyutudur. Çalışanlara değer verilmesi ve saygı duyulması, adalet algısının oluşması açısından bu durumun doğru bir şekilde aktarılmasını gerektirir (İçerli, 2010: 86). Bu açıdan etkileşimsel adalet, iletişimle doğrudan bağlantılıdır.



Çalışanların kendilerine yeterince adil davranıldığını hissetmeleri gerekir. Karar almadaki süreçlere ilişkin aşamaların gerekçelerinin ve mantığının anlaşılması personelin ikna olmasını ve adalet algısının oluşmasını sağlar. Örgütü ilgilendiren kararlar üzerine istişarede bulunmak, iletişim kurarken nazik, anlaşılır ve açık sözlü olmak, karar alırken tüm personelin haklarını eşit biçimde önemsemek, kararların neden ve nasıl alındığına dair açıklamalar yapmak, süreç boyunca önyargılardan ayrılmak gibi bazı hususlarda yönetimin hassasiyet gösterdiğini anlayan çalışanlar, örgüt içerisinde kişisel çıkarlarının yeterince gözetildiğine inanır (Şahin ve Kavas, 20156: 123).

## 2. KAMU KURUMLARINDA ÖRGÜTSEL ADALETİN TESİSİ

Adalet kavramı; dürüstlük, doğruluk, tarafsızlık ve eşitlik ibarelerini kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında adalet; “Devletin temel amaç ve görevleri kişinin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya çalışmaktır” şeklinde düzenlenmiştir (Şahin ve Kavas, 2016: 120). Bu defa, Anayasanın 128’inci maddesinde “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle” yürütüleceği hüküm altına alınırken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4’üncü maddesinde “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin, bu Kanun’un uygulanması bakımından memur” sayılacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda, devletin temel amaç ve görevleri arasında yer alan adaletin sağlanması fonksiyonunun yerine getirilmesinde, asli ve süreli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen memurlara (kamu görevlilerinin) önemli sorumluluklar düşmektedir.

### 2.1. Devlet Memurlarının Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık Ödevi

657 sayılı Kanunun 7’nci maddesi “tarafsızlık ve devlete bağlılık” başlığını taşımaktadır;

*“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; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.*

*Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler”*

Anılan madde Anayasanın 68’inci maddesinin beşinci fıkrasında belirtilen, *“Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, Silahlı Kuvvetler mensupları ile yüksek öğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamazlar”* hükmünün bir uzantısıdır. *“Tarafsızlık ve devlete bağlılık”* maddesi, devlet memurlarının tarafsız davranabilmelerini sağlamak adına birtakım yasaklar getirmekte ve davranışlarının sınırlarını çizmektedir. Buna göre devlet memurlarının temel amacı devletin menfaatlerini korumaktır.

Burada bahsedilen tarafsız davranma durumu, gerek amir ve memur ilişkisinde gerekse memurların vatandaşlarla olan ilişkilerinde geçerlidir. Örgütsel adaletin örgüt içi uygulamaları esas almasına karşın, anılan hüküm bu duruma farklı bir boyut eklemekte ve hem kamu kurumu içerisindeki uygulamalarda hem de kamu kurumlarının vatandaşlarla olan ilişkilerde tarafsız davranılması gerektiği yasal zorunluluk altına alınmaktadır. Örgütsel adaletin doğruluk, dürüstlük gibi farklı boyutları olmasına karşın, söz konusu madde örgütsel adaletin tarafsızlık, eşit davranma ve ayırım yapmama boyutlarına işaret etmektedir. Bu bakımdan işletmeler açısından uygulama alanı bulan örgütsel adalet kavramını, *“tarafsızlık ve devlete bağlılık”* hükmüyle ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır.

Bununla beraber, amirlerin maiyetindeki memurlara tarafsız ve adil davranması gerektiği, 657 sayılı Kanunun “Amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı, 10 uncu maddesinde düzenlenmiş ve bu hükmün bir gereği olarak 11 inci maddede devlet memurlarının görevlerini iyi ve doğru yürütmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır;

*“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar. Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır.”*

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.”

Devlet memurlarına görevlerini iyi ve doğru şekilde yerine getirme sorumluluğu yüklenmişken, amirlere memurları yetiştirme, kontrol etme ve maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu açıdan amirler, memurlara karşı ayrımcılık yapamazlar, taraf tutamazlar ve adil davranmak zorundadırlar.

Devlet hiyerarşisi içerisinde işe alım, atama ve görev dağılımı konularında tarafsız hareket edilmesi beklenmektedir. Ülkemizde özellikle göreve uygunluk kapsamında uygulanan sözlü sınavların (mülakat) tarafsızlığı tartışılmaktadır. Sözlü sınav sisteminin daha verimli hale getirilmesine yönelik, öncelikle sınavı yapacak heyetin kurumda veya o görev çevresinde güven tesis etmiş ve kendini kanıtlamış çalışanlardan/amirlerden oluşturulması, heyete duyulan güveni olumlu hale getirecektir (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 97). İşe alım sürecinde olduğu gibi, işe son verme, atama, görev dağılımı ve benzeri konularda nesnel ölçütlerin uygulanması, örgütsel adalet algısı konusunda başarılı olumasını sağlayacaktır. Nitekim Danıştay 5’inci dairesinin 18.12.2007 tarih ve E. 2005/452, K. 2007/7033 sayılı kararında; memurların görev ve görev yerlerinin değiştirilmesi hususunda ihtiyaç fazlası olarak belirlenen personelin,

söz konusu belirlemede sicil, liyakat, kıdem gibi nesnel ölçütler esas alınmadan karar verilmiş olması işlemin iptali ile sonuçlanmıştır;

*“...Devlet memurlarının da, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan davranışta bulunamayacakları da, 657 sayılı yasayla öngörülen “Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık”ın gereğidir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde beliren aksaklıkların giderilmesi, kamu hizmetinin daha verimli işletilmesi, yönetim içindeki kurumların işleyişiyle olanaklı olup, aksine uygulama, yönetiminin yasallığı ve yansızlığı ilkeleriyle bağdaşmaz. Dava konusu olay somutunda ise, yönetimin nesnel ölçütler çerçevesinde, ihtiyaç fazlası olarak belirleyeceği personeli, hizmetine ihtiyaç duyulan yerlere naklen atayabileceği kuşkusuzdur. Ancak, ihtiyaç fazlası personel belirlenirken ve personel planlaması yapılırken kamu yararı ve hizmetin gerekleri dışında bir amacın (kişisel, siyasi v.b.) güdülmemesi, bunun içinde, sicil, liyakat, hizmet süresi gibi nesnel ölçütler esas alınarak ihtiyaç fazlası personelin belirlenmesi gerekmektedir.”*

Devlet memurlarının siyasi partilere üye olmamaları ve görevlerini yerine getirirken herhangi bir ayırım yapmamaları, amirlerin memurlara eşit muamelede bulunmalarını ve memurların görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmalarını gerektirir. Dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi farklılıkların referans kabul edilmediği kamu kurumlarında adalet algısı olumlu gerçekleşir. Terfiye ilişkin takdir hakkını kullanılmasında, görev dağılımında veya ödül-ceza sisteminin uygulanmasında tarafsızlık ilkesi gereğince ayırım yapılmaması ve hakkaniyete uygun tercihlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Tarafsızlık, dağıtımsal adaletteki eşitliğin bir uzantısıdır. Kamu kurumlarında tarafsızlığın; kanun önünde tarafsızlık, kamu hizmetinin sunumunda tarafsızlık, kamu hizmetine girişte tarafsızlık ve devlet memurlarının birbirlerine karşı tarafsızlığı şeklinde irdelendiği tespit edilmiştir (Nayır vd., 2019: 2917). Nitekim devlet memurlarının ast-üst ilişkilerinde ve birbirlerine karşı davranışlarında eşit mesafede bulunmaları gerekir. Danıştay 2'nci Dairesinin 02/11/2017 tarih ve E. 2016/10078, K. 2017/6692 sayılı kararında, devlet memurlarının tarafsızlık ilkesine bağlı davranmasına yönelik, aşağıda bulunan ifadelere yer verilmiştir;

“...idarenin düzenleme alanının kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararıyla sınırlı bulunması, kamu hizmetinin ana ilkelerinden olan tarafsızlık ilkesinin idarece öncelikle gözetilmesinin gerekmesi nedeniyle kamu hizmetini yürütmekle yükümlü bulunan ve bu statüye girerken belirli ilkelere uymayı kabul eden kamu görevlilerinin, din ve vicdan hürriyetinden bahisle dinsel mensubiyetlerini öne çıkarılmalarına olanak sağlayacak şekilde kural getirilmesi... hukukten kabul edilemez.

...Tarafsızlık, kamu hizmetine hâkim olan temel ilkelerden biridir. İdareye yüklenmiş bir ödev niteliğini taşıyan tarafsızlık ilkesi ile kamu hizmetini yürüten personele siyasi, sosyal ve dinsel eğilimlerini dışa yansıtma yükümlülüğü getirilmiş, kamu hizmetinin düzenli ve her türlü kuşkudan uzak bir şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır.”

Amirlerin tarafsızlık ilkesine aykırı davranışları açısından devlet memurlarının şikayet hakkı bulunmaktadır. 657 sayılı Kanununun 21’inci maddesi hükmüne göre; “Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır...” Burada sadece amir tarafından değil, kamu görevlisine eşit görev düzeyindeki personel yahut astları tarafından yapılan eylemler dahi şikayete konu olabilir (Turhan, 2013: 100-101). Söz konusu şikayetlerin muhakkak suretle cevaplandırılması ve sonuçlandırılması gerekmektedir. Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 26.02.2004 tarih ve E.2002/13 ve K.2004/217 sayılı kararında; devlet memuruna amiri olarak vali tarafından sicili, tarafsızlık ilkesine aykırı olarak olumsuz şekilde düzenlendiği iddiasıyla, vali hakkında yasal işlem yapılması talebiyle idareye yapılan başvurunun cevaplandırılmayarak reddine ilişkin işlemin hukuka uygun olmadığı sonucuna ulaşılmıştır;

“T.C. Anayasası’nın 74. maddesinde vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği öngörülmüş olup bu durumda Anayasa’nın 74. ve 657 sayılı Kanun’un yukarıda açıklanan

21. maddesi hükmü gereğince konu ile ilgili inceleme yapılarak davacıya bir cevap verilmesi gerektiğinde kuşku yoktur.”

Tarafsızlık ilkesinin ihlaliyle ilgili idare, disiplin soruşturması açmalıdır. “Disiplin cezalarının çeşitleri ile ceza uygulanacak fiil ve haller” 657 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Ceza uygulanacak fiil ve haller içerisinde bizzat tarafsızlık ilkesinin ihlaline ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, 125’inci maddede, “yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir” denilmek suretiyle, disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere benzer nitelikte olan davranışlara da ceza verilebileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede, tarafsızlık ilkesinin ihlali kapsamında adil olmayan davranışlar 657 sayılı Kanun kapsamında disiplin cezasıyla karşı karşıya kalabilecektir. Örneğin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren “1) Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak” maddesi, kanımızca tarafsızlık ilkesinin ihlali olarak değerlendirilmelidir.

## 2.2. Devlet Memurlarının Etik Davranma Yükümlülüğü

Tarafsızlık ilkesi, anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış, devlet yönetiminin önemli unsurlarından biridir. Bu ilke, devlet idaresinin tüm alanlarında olması gereken, devlet yönetimine ve kamu görevlilerine yükümlülük getiren bir ilke olarak görülmektedir (Nayir vd., 2019: 2917). Tarafsızlık ilkesi, temel düzenlemelerin yanısıra ikincil düzenlemelerle de güvence altına alınmıştır. Bu kapsamda 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Etik ilkeler bu düzenleme ile belirlenmiştir. Nitekim anılan Kanunun genel gerekçesinde, “İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap-verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni arttırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir

ortam oluşturur ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur. Kamu yönetiminde etik, iyi yönetimin temel anahtarındır.” ifadesine yer verilmiştir.

Anılan yönetmelikte etik davranış ilkeleri 18 madde olarak sıralanmış olup, bunlardan biri 9’uncu madde kapsamında düzenlenen “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesidir;

*“Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar. Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar. Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engellemezler.”*

Anılan madde 657 sayılı Kanununun 7’nci maddesindeki “tarafsızlık ve devlete bağlılık” hükmüne benzer olarak düzenlenmiştir. Ek olarak kamu görevlilerinin takdir yetkilerini nasıl kullanmaları gerektiğini belirtmiş, tarafsızlık ve eşitlik ilkeleri birkaç defa vurgulanmıştır. Öte yandan yönetmeliğin 23’üncü maddesinde kamu görevlilerinin, bir ay içinde, “Etik Sözleşme” belgesini imzalamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir. Anılan sözleşmenin dördüncü paragrafında tarafsızlık ilkesine yer verilmiştir;

*“Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı... taahhüt ederim.”*

Etik davranış ilkelerinden biri olarak tarafsızlığın, normlar hiyerarşisinin her kademesinde (anayasa, kanun, yönetmelik, sözleşme) düzenlenmiş olması,

yönetimin bu ilkenin uygulanmasına ve adil bir yönetim anlayışının oluşturulmasına verdiği önemden kaynaklanmaktadır. Adalet algısının olumlu bir şekilde oluşturulması, devlete duyulan güveninin artmasına katkıda bulunmaktadır.

## SONUÇ

Adalet, çalışanlar için önemli bir motivasyon aracıdır. Çalışanların beklentilerinin karşılanması, hakkaniyetli bir çalışma ortamının oluşturulması, adil dağıtım sağlanması ve tüm bunlar yapılırken karar alma süreçleriyle ilgili bilgilendirmelerin tarafsız bir şekilde iletilmesi örgütsel adalet algısını yükseltmektedir. Görev dağılımı, atama, terfi ve ödül-ceza konularında yaşanabilecek adaletsizlik algısı, beraberinde çalışanların tepkisine neden olur. Adaletsizliğin varlığı çalışanları adalet arayışına sevkeder yahut son çare olarak işten ayrılma niyeti ortaya çıkar. Örgütsel adalet dağıtımının ve tarafsızlığın yüksek düzeyde bağlılık yarattığı, farklı muameleye maruz bırakılma algısının ve eşitsizliğin var olduğu bir ortamın, bağlılığı önemli ölçüde zayıflattığı bilinmektedir. Bu yönleriyle örgütsel adalet, son yıllarda gerek özel sektörde gerekse kamu kurumlarında oldukça önemli ve üzerinde araştırmalar yapılan bir konu haline gelmiştir.

Belirtildiği gibi, örgütsel adalet konusu sadece özel sektör işletmelerini ilgilendirmez. Adalet konusu genel olarak, Anayasa ile güvence altına alınmış, kamu kurumları açısından 657 sayılı yasa da belirtilen hükümlerle kendine uygulama alanı bulmuştur. Bu anlamda anılan Kanunda yer alan tarafsızlık ilkesi, gerek amir-memur ilişkisinde gerekse memurların vatandaşlarla olan ilişkilerinde geçerlidir. Tarafsızlık ilkesinin layık-ı veçhile uygulanabilmesi adına, amirlerin maiyetindeki memurlara tarafsız ve adil davranması gerektiği ve yine devlet memurlarının görevlerinin iyi ve doğru yönetilmesinden amirlerine karşı sorumlu olacakları hüküm altına alınmıştır. Bu açıdan amirler, maiyetindeki memurlara karşı ayrımcılık yapamazlar, taraf tutamazlar ve adil davranmak zorundadırlar. Bu açıdan, çalışanların tarafsız davranmalarına yönelik yükümlülükleri, kamu kurumlarında örgütsel adalet algısını oluşturmaktadır. Adaletin sağlandığına yönelik bir algı, çalışan performansını ve iş verimini olumlu etkiler. Yapılan birçok çalışma (Beugré, 1998; İşcan ve Naktiyok, 2004; Pfeffer ve Langton, 1993) bu durumu net bir şekilde ortaya koymaktadır. Olumsuz adalet



algısı, çalışma enerjisini tüketmekte, aidiyet duygusunu ve dolayısıyla devlete olan bağlılığı zedelemektedir.

İşe alım, atama, görev dağılımı, ödül-ceza verilmesi ve tayin gibi konularda eşitlik ilkesine uygun ve adil davranılması kamu kurumları ve nihayetinde devlet memurları açısından yasal düzenlemelerle güvence altına alınmış, buna aykırı davranışların ise cezalandırılacağı belirtilmiştir. Kamu kurumlarında özel işletmelerden farklı olarak, örgütsel adaletin tesisi için emredici hükümler yer almaktadır. Bununla birlikte, tarafsızlık ilkesinin kamu çalışanları açısından ahlaki bir yönü de bulunmaktadır. Çalışanların hizmet sunarken ve takdir yetkilerini kullanırken adaleti sağlayacak şekilde, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun hareket etmeleri gerekir.

Ancak burada söz konusu hükümlerin varlığından ziyade ne ölçüde uygulanabildiğinin ve adalet algısının ne ölçüde içselleştirildiğinin tartışılması gerekir. Nitekim adalet konusu her çalışan ya da her amir tarafından farklı algılanıp farklı uygulanabilir. Önemli olan karşı tarafa verilen algının olumlu yönde olmasıdır. Bunu belirleyebilmek adına kamu kurumlarında belirli periyotlarla anket veya yüz yüze görüşme şeklinde mülakat yöntemleri kullanılabilir. Örgütsel adaletin tüm çalışanların faydasına olduğu ve ayrımcılığın iş verimini, çalışma motivasyonunu ortadan kaldıracağı mesajını vermeye yönelik eğitim, konferans ve sempozyumlar düzenlenebilir. Olumlu adalet algısı bir geleneksel bir unsurdur. Örgüt içerisinde oluşan kültürde ne düzeyde adalet algısı bulunuyorsa, tüm çalışanlara ve işe yeni başlayanlara muhakkak sirayet eder. Bu nedenle adalet algısının sağlanması kısa zaman periyoduna sığacak bir husus değildir.

## KAYNAKÇA

BEUGRÉ, Constant (1998). **Managing Fairness in Organizations**, Greenwood Publishing Group, Incorporated. Connecticut, Quorum Books Westport, Londra.

BIES, Robert, Jerrold Greenberg ve Russell Cropanzano (2001). Interactional (in)justice: The Sacred ve the Profane: Advances in Organizational Justice. **Stanford University Press**, California, ss. 262-294.

COLQUITT, Jason (2001). On the Dimensionality of Organizational Justice: A Construct Validation of A Measure. **Journal of Applied Psychology**, 86 (3), ss. 386-400.

EREN, Erol (2011). **Yönetim ve Organizasyon; Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar**, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.

FOLEY, Sharon, Deborah Kidder, D. L. ve Gary Powell (2002). The Perceived Glass Ceiling ve Justice Perceptions: An Investigation of Hispanic Law Associates, **Journal of Management**, 28 (4), ss. 471-496.

GREENBERG, Jerald (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. **The Academy of Management Review**, 12(1), ss. 9–22.

GÜRGEN, Haluk, Çiğdem Kirel, Ferruh Uztuğ. ve Nezih Orhan. (2003). **Halkla İlişkiler ve İletişim**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1482, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 792, 1. Baskı, Eskişehir.

İÇERLİ, Leyla (2010) Örgütsel Adalet: Kuramsal Bir Yaklaşım ve Girişimcilik, **Kalkınma Dergisi**, 5 (1), ss. 67-92.

İŞCAN, Ömer Faruk ve Atılhan Naktiyok (2004). Çalışanların Örgütsel Bağdaşmalarının Belirleyicileri Olarak Örgütsel Bağlılık Ve Örgütsel Adalet Algıları. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 59(1), ss. 181-201.

KARATEPE, Selma ve Salim Kurnaz (2019). Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi: İngiltere Örneği Üzerinden Türkiye İçin Bir Değerlendirme, **Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, XLVI, 1, ss. 77-104.

KONOVSKY, Mary. (2000), Understanding Procedural Justice and Its Impact on Business Organizations, **Journal of Management**, 26 (3), ss. 35-50.

MOORMAN, Robert (1991). Relationship Between Organizational Justice and Organizational Citizenship Behaviors: Do Fairness Perceptions Influence Employee Citizenship? **Journal of Applied Psychology**, 76(6), ss. 845-855.

NAYİR, Funda, Pelin Taşkın ve Saadet Çetin (2019). Öğretmen ve Yönetici Görüşlerine Göre Tarafsızlık Kavramına İlişkin Nitel Bir İnceleme, **Journal of Social and Humanities Sciences Research**, 6(43), ss. 2916-2933.

NIEHOFF, Brian ve Robert Moorman, (1993). Justice as a Mediator of the Relationship Between Methods of Monitoring and Organizational Citizenship Behavior. **Academy of Management Journal**, 36(3), ss. 527-556.

ÖZDEMİR, Asım (2013). Okul Yöneticilerindeki Adalet ve Liyakat İle Öğretmenlerdeki Sadakat Ve Gayret Arasındaki İlişki. **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi**, 19(1), ss. 99-117.

POLAT, Soner (2007). **Orta Öğretim Öğretmenlerinin Örgütsel Adalet Algıları, Örgütsel Güven Düzeyleri İle Örgütsel Vatandaşlık Davranışları Arasındaki İlişkileri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

PFEFFER, Jeffrey ve Nancy Langton, N. (1993). The effect of Wage Dispersion on Satisfaction, Productivity, and Working Collaboratively: Evidence from college and university faculty. **Administrative Science Quarterly**, 38(3), ss. 382-407.

ŞAHİN, Ramazan ve Erkan Kavas (2016). Örgütsel Adalet ile Örgütsel Bağlılık Arasındaki İlişkinin Belirlenmesinde Öğretmenlere Yönelik Bir Araştırma: Bayat Örneği. **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, 7(14), ss. 119-140.

TURHAN, Mine (2013). Kamu Görevlileri Bakımından İşyerinde Psikolojik Taciz (Mobbing) Ve Hukuki Korunma Yolları, **TBB Dergisi**, 105, ss. 89-128.

YILMAZ, Ali ve Necmettin Cihangiroğlu (2010). Çalışanların Örgütsel Adalet Algısının Örgütler İçin Önemi, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 13(19), ss. 195-213.

