

**TÜRKİYE’DE
KAMU PERSONELİNİN VERİMLİLİĞİNİN
ARTTIRILMASINDA HUKUKİ ARAÇLAR ve YARGI KARARLARI**

Selami DEMİRKOL*

Emre AKBULUT**

ÖZET

Toplumsal yaşamın huzur içinde devam etmesi ve bu suretle idarenin varlık sebebinin gerçekleşmesi için, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin doğru şekilde ve zamanında ifa edilmesi ise, kamu personelinin çalışmalarından beklenen verimin alınmasına bağlıdır. Ne var ki ülkemizde kamu personelinin istenilen verimlilikte çalışmaması kimi zaman yakınma konusu olmakta ve hukuk kurallarının yetersizliği ile yargı kararları, bu durumun sebepleri arasında değerlendirilebilmektedir. Bu çerçevede bu makale ile “kamu personelinin verimliliğinin artırılması konusunda ulusal mevzuat hükümlerinin yeterli olup olmadığı” incelenerek, “mevcut hukuk kuralları ile yargısal kararların, kamu personelinin beklenen verimin sağlanmasında gerçekten olumsuz bir rol oynayıp oynamadığı” sorusu cevaplandırılmaya çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu personeli, verimlilik, kamu personeli güvenceleri, kamu personeline ilişkin mevzuat hükümleri, kamu personeline ilişkin yargı kararları

**LEGAL INSTRUMENT AND VERDICT RELATED TO ENHANCING THE
EFFICIENCY OF CIVIL SERVANT IN TURKEY**

ABSTRACT

For a sustained social life in peace in this wise to fulfill the purpose of existing of administrative authority, the public services must be carried out without a hitch. However in our country, inadequacy of civil servant sometimes becomes the issue of complaint and inadequacy of legal rules and verdict may be evaluated as one of the reason of this kind of complaint in fact. In this frame, this article aims to answer these two question; the legislation is sufficient for enhancing the efficiency of civil servant in Turkey or not behind this is it possible to evaluate the legal rules and verdict as a reason of inefficiency of civil servant.

Keywords: Civil Servant, Efficiency Of Civil Servant In Turkey, Indemnity of Civil Servant, Legislation Related to Civil Servant, Verdict Related to Civil Servant

* Dr., Danıştay Üyesi

** Dr., İdari Hâkim

I. GİRİŞ

Kamu idarelerinin varlık sebebi, temel olarak insanların toplum halinde yaşamalarından kaynaklanan ve tek başlarına karşılayamayacakları ihtiyaçlarının giderilmesidir. Bir diğer ifadeyle kamu idareleri, “*toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen faaliyetler*”¹ şeklinde tanımlanabilecek kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için kurulmuşlardır. Bu hizmetlerin etkin ve ihtiyaca uygun şekilde ifa edilebilmesi kamu yönetimi disiplininin, hukuka uygun şekilde yerine getirilebilmesi de idare hukuku disiplininin uğraş alanları arasında bulunmaktadır.

Günümüzde toplumsal yaşam siyasal, ekonomik ve özellikle teknolojik gelişmelere bağlı olarak çok hızlı şekilde değişmekte; bu da kamu hizmeti anlayışının durağanlığını engellemektedir. Zira söz konusu değişim hem kamu hizmetlerinin görülüş biçiminin farklılaşmasını gerektirmekte, hem de bireyler ve toplum açısından kamu idarelerince tatmini gereken yeni ihtiyaçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin kısa süre öncesine kadar “güvenlik” kamu hizmetinin kapsamı içinde değerlendirilemeyen “kişisel verilerin korunması”nın, bugün aynen kişilerin mallarının korunması gibi güvenlik kamu hizmetinin kapsamı içinde bulunduğunu söylemek kanımızca abartılı olmayacaktır.

Gerçek kişi olmayan, kamu tüzel kişiliğine istinaden hak ve fiil ehliyeti kullanan kamu idareleri, işlem ve eylemlerini kendileri adına hareket eden ve tüzel kişiliklerini temsil eden bireyler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu durum, kamu idarelerinin kamu hizmetlerini zamanında ve eksiksiz şekilde yerine getirebilmelerini, diğer faktörlerin yanı sıra öncelikle personelinin niteliğine ve çalışma şekline bağlı hâle getirmektedir. Bu çerçevede kamu idarelerinin kamu hizmetlerini gerektiği gibi yerine getirebilmeleri için; kamu personelinin “görevlerini tam ve zamanında yapmaları”, ayrıca “kamu hizmeti kavramının ve buna bağlı olarak toplumsal beklentiler ile mevzuat hükümlerinin geçirdiği hızlı değişime ayak uydurabilmeleri” zorunluluk arz etmektedir.

Bununla birlikte kamu personelinin görevlerini istenildiği şekilde yerine getirmemeleri, kamu personelinin beklenen verimin alınamaması zaman zaman şikayet konusu olmakta² ve kamu personeli sisteminde reform

¹ Aydın GÜLAN, Kamu Hizmeti Kavramı, İHİD, Yıl 9, S:1-3, 1988, syf.148

² “Bakan Bayraktar: Memur ol, sonra yat, uzan, para kazan... Böyle bir şey yok.” <http://www.radikal.com.tr/radikal.aspx?atype=radikaldetayv3&articleid=1127007&category>

gerekliliğinin sürekli gündemde kalmasına sebebiyet vermektedir.³ Kaldı ki bu durum sadece ülkemiz açısından geçerli değildir. Örneğin son 20-30 yılda kamu personeli sistemine ilişkin reform arayışları ve uygulamaları Avrupa’da da güncelliğini korumaktadır.⁴

Türkiye’de yürürlükteki mevzuat hükümlerinde kamu personelinin görevlerini tam ve eksiksiz biçimde yapmalarını, kamu hizmetlerinin yürütümünü sekteye uğratmamalarını, daha verimli şekilde çalışmalarını sağlamaya yönelik çeşitli hukuki araçlara yer verilmiş bulunmaktadır. Ancak kamu personel sistemine ilişkin mevcut ve güncelliğini koruyan değişim arayışları, bu araçların istenilen hedeflere ulaşma açısından yeterli olmadığı yönünde izlenim uyandırmaktadır. Şüphesiz bunda söz konusu hukuki araçların kullanımı sonrasında gündeme gelen yargısal denetimin sonuçlarının (yargısal denetim neticesinde verilen iptal kararlarının sayıca fazlalığının) da etkisi bulunmaktadır.

Bu çerçevede bu çalışma ile kamu personelinin çalışmaları konusunda var olan ya da olması muhtemel bulunan yetersizlikleri ortadan kaldırmak, kamu personelinden alınan verimi arttırmak için hâlen mevzuatımızda yer alan hukuki araçların neler olduğunun ve bu araçların kullanım şekli konusunda yargı organlarının nasıl bir yaklaşım sergilediğinin ortaya konulması; nihai olarak da, “kamu personelinin verimliliğinin arttırılması için yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerinde değişiklik yapılmasının zorunlu olup olmadığı” sorusunun cevaplandırılması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla inceleme Türk Hukuku ve olan hukukun (*de lege lata*) kamu yönetiminin ihtiyaçlarına cevap verme konusundaki yeterliliği ile sınırlı tutulmuş; mukayeseli hukuk sistemlerinin değerlendirilmesi ve kamu personel sistemi açısından geçerli olabilecek ideal sistemin (olması gereken hukuk – *de lege feranda*) saptanması gibi bir arayışa girilmemiştir.

II. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. KAMU PERSONELİ

a. Tanım

Türk Hukuku’nda kamu personeli hakkındaki temel norm 18.10.1982 tarihli, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 128. maddesinde yer

id=78, haber tarihi:28.03.2013.

³ “Çelik: Kamu Personeli Rejimi Çalışmamızı Tamamladık”, <http://www.memurlar.net/haber/339570/>, haber tarihi:19.02.2013”

⁴ Christoph DEMMKE, Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, EIPASCOPE, 2010/2, syf.5

almaktadır. Bu maddede kamu personeli kavramının tanımına yer verilmemekle birlikte, kamu personeli, “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” şeklinde ikili bir ayrıma tâbi tutulmuş ve hangi hizmetlerin bu personel aracılığıyla yerine getirileceği düzenlenmiştir. Bu çerçevede söz konusu maddenin 1. fıkrası uyarınca “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görül..”ecektir.

Anayasa’dan yola çıkılarak bir tanımlama yapılmaya çalışıldığında, kamu personelinin “genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevleri yerine getiren memurlar ile diğer kamu görevlileri” olduğu belirtilebilecektir. Bu çerçevede kamu personelinin tanımlanmasında kurucu unsur olarak kamu hizmeti ön plâna çıkmaktadır. Buna göre eğer bir personelin yürüttüğü hizmet kamu hizmeti niteliği taşıyorsa, söz konusu personelin kamu personeli olarak nitelendirilmesi de mümkün olmayacaktır.

Ancak kamu hizmeti faktörü kamu personelinin tanımlanmasında tek ölçüt değildir. Zira aksi durum, bir kamu hizmetinin yürütümüne katılmakla birlikte herhangi bir kamu idaresi ile hukukî bağlantısı bulunmayan kişilerin (örneğin özel bir sağlık kuruluşunda sağlık kamu hizmetinin yürütümüne katılan her türlü görevlinin) ya da kamu idarelerinde özel hukuk kurallarına göre istihdam edilerek bir kamu hizmetinin ifasına katkı sağlayan kimselerin (örneğin kamu idarelerinde çalışan işçilerin) de kamu personeli sayılması sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle öğretilerde kamu personeli tanımlanırken, kamu hizmeti unsurunun yanı sıra kamu idareleri ile kamu hukuku kurallarına göre var olması gereken hukuki bağlılık unsuruna da işaret edilerek; kamu görevlilerinin “herhangi bir kamu tüzel kişiliğinde kamu hukuku kurallarına göre çalışan kişi”⁵ şeklinde tanımlanması yoluna gidilmiştir.

⁵ Turan YILDIRIM, Nur KARAN, İdare Hukuku I, 1. Baskı, İstanbul: XII Levha, 2009, syf.278. ; “... Kamu görevlilerinin kamu kesimindeki bir teşkilata bağlı olarak görev yapmaları şartı, olmazsa olmaz bir koşuldur. Bu açıdan bir özel hukuk tüzel kişisi tarafından istihdam edilen kişiler kamu görevlisi sayılamayacağı gibi kamu kesimindeki bir teşkilata bağlı olmaksızın kamuya yararlı bir hizmet ifa edenler ... veya kamu hizmeti ifa edenler ... de kamu görevlisi sayılamazlar.” Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, 1. Baskı, Ankara: Seçkin, 2009, syf.545. ; “... diğer kamu görevlileri, ancak, idare ile ‘kamu hukuku’ ilişkisi bulunan ... çalışanlar olabilir...” Sait GÜRAN, Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri, Bakanların Durumu, Anayasa Yargısı, Cilt I, 1984, syf.199.

Belirtilmelidir ki, Anayasa’nın 128. maddesinde kamu personeli kavramının tanımlanmasında yol gösterici olabilecek bir diğer kural daha bulunmaktadır. Esasen memurlar ve diğer kamu görevlileri yani kamu personeli açısından güvenceler öngören ve maddenin ikinci fıkrasında yer alan bu hüküm, “*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.*” şeklindedir. Bu hüküm konumuz açısından “*kamu personeli; nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri kanunla düzenlenen (düzenlenmesi mecburi olan) çalışan grubudur*” şeklinde bir değerlendirme yapmaya da olanak sağlamaktadır. Nitekim bu Anayasal kural doğrultusunda memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük hakları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başta olmak üzere kamu personeline ilişkin düzenlemeler öngören bir çok yasa kuralı ile kapsamlı şekilde kodifiye edilmiş bulunmaktadır.

Bu hukuki çerçeve içinde çalışmamıza konu oluşturan kamu personeli kavramı, kamu idarelerinin insan unsurunu oluşturan⁶, kamu idarelerine kamu hukuku kurallarına göre bağlı bulunan ve kamu idareleri namına kamu hizmeti yürüten⁷ kişileri ifade etmektedir. Ayrıca bu kavram, Anayasa tarafından “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” şeklinde ifade edilen her iki personel grubunu da kapsamına almaktadır. Buna göre Türk Hukuk Sistemi’nde gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda tanımlanan ve bu kanun uyarınca görev ifa eden devlet memurları, gerekse kendi özel personel kanunlarına göre çalışan diğer kamu görevlileri (örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’na göre istihdam edilen öğretim elemanları ve öğretim üyeleri) “kamu personeli” teriminin kapsamı içinde bulunmaktadır.

b. Kamu Personelinin Özel Sektör Çalışanlarından Farkı

Kamu personelinin özel sektör çalışanlarından temel farkı, tâbi oldukları hukukî rejimin farklılığıdır. Bu kapsamda özel sektörde yani özel hukuk kişilerine bağlı olarak çalışan personelin çalışma ilişkileri ile parasal ve özlük hakları özel hukuk kurallarına göre şekillenirken; kamu personelinin istihdamında kamu hukuku ilkeleri belirleyici olmaktadır.

Kamu hukuku kurallarının özel hukuk kurallarından temel farkı, bu kuralların geçerli kabul edildiği ilişkilerde taraflar arasında eşitlik prensibinin

⁶ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 5. Baskı, Ankara: Turhan, 2007, syf.891.

⁷ Emre AKBULUT, Kanunî İdare İlkesi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2013, syf.126.

geçerli olmamasıdır.⁸ Bu kapsamda özel sektör çalışanları ile işverenleri niteliğini taşıyan özel hukuk kuruluşları arasında var olan ilişkilerde iradeler arasında eşitlik ilkesi geçerlidir ve taraflar, aralarındaki ilişkiyi hukuk kurallarının çizdiği çerçevede içinde sözleşme hükümlerine göre istedikleri gibi belirleyebilirler. Kamu hukuku kurallarının belirleyici olduğu “kamu personeli – kamu idaresi” ilişkisinde ise kamu personeli hakkında kamu gücü kullanma yetkisine sahip olan kamu idaresinin iradesi kamu personelininkinden üstündür ve taraflar arasındaki ilişki, kanun, tüzük, yönetmelik, talimat, yönerge gibi hukuk kuralları ile *hem kamu personelini hem de kamu idarelerini bağlayacak şekilde* devlet tarafından önceden belirlenmiştir. Bu nedenle kamu personeli kendi hukukunun oluşumunda belirleyici olma gibi bir imkândan yoksundur. Daha teknik bir anlatımla kamu personeli ile idare arasındaki ilişki statüler⁹ bir ilişkidir ve kamu personeli olmayı isteyen kişi, esasen kuralları önceden saptanmış belli bir statüye girmeye ve bu statünün tüm gerekliliklerinin kendisine uygulanmasına rıza gösteren kişidir.

Özel sektör çalışanlarının özel hukuk kurallarına göre çalışması ve dolayısıyla özel sektör çalışanları ile işverenleri arasındaki ilişkide iradeler arası eşitlik prensibinin geçerli olması, bu ilişkinin koşullarının belirlenmesinde tarafları zorlayıcı hiçbir hukuk kuralının bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Zira devletin, kamu düzenini korumak ve özellikle sosyal devlet olarak ilişkinin zayıf tarafının mağdur edilmesini önlemek amacıyla söz konusu ilişkiye belli ölçülerde müdahale etmesi gerekmektedir. Bu çerçevede örneğin 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri ile özel sektör çalışanları ve işverenler arasında düzenlenecek istihdam sözleşmelerinde uyulması gereken kurallar, sözleşmelerin sonlandırılma koşulları, çalışanların alacağı ücretin asgari sınırı, ücretin ödenme şekli ve zamanı, çalışanların izin hakları gibi pek çok konu düzenlenerek, tarafların bu gibi hususlarda kendi iradeleriyle farklı kurallar benimsemelerinin önüne geçilmiştir.

Kamu personelinin özel hukuk kurallarına tâbi olmamasının temel sonucu, devletin bu personele ilişkin konuları daha kapsamlı ve ayrıntılı şekilde düzenlemesi; ayrıca bu düzenlemeleri yaparken sadece kamu düzeninin korunmasını değil, kamu hizmetlerinin gerektiği şekilde yürütülebilmesini ve bu suretle kamu yararının teminini de sağlamayı amaçlamasıdır.

Kamu personelinin statüsünün belirlenmesine ilişkin hukuk kurallarının yoğunluğu ilk başta Anayasa’da kendini göstermektedir. Bu çerçevede Anayasa’nın öncelikle 71. maddesinde kamu hizmetine girmek

⁸ Kemal GÖZLER, *Hukuka Giriş*, 3. Baskı, Bursa: Ekin, 2006, syf.65.

⁹ Yıldızhan YAYLA, *İdare Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul: Beta, 2009, syf.283

yani kamu personeli statüsünü kazanmak bir hak olarak düzenlenmiş ve bu hakkın kullanımında temel ölçüt “görevin gerektirdiği nitelikler” şeklinde belirlenmiştir. Bunun dışında Anayasa’nın 128. ve 129. maddesinde, toplam 9 fıkrada kamu personeli ile ilgili esaslar saptanmış ve kamu personeline (özel sektör çalışanlarına nazaran) çok önemli hukukî güvenceler¹⁰ sağlanmıştır. Ayrıca Anayasa’dan sonra çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle de, sayma yoluyla tüketilemeyecek kadar çok düzenlemeyle kamu personeli sisteminin hukukî çerçevesi şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Kamu personelinin hukukî statüsünün ayrıntılı bir şekilde ve daha güvenceli esaslara bağlanarak düzenlenmesinin amacı, şüphesiz ayrıcalıklı bir çalışan grubu oluşturmak değildir. Kamu personeline söz konusu güvencelerin sağlanmasının nedeni, ifa ettikleri görevlerin yani yürütümüne katıldıkları kamu hizmetlerinin toplum açısından taşıdığı önemdir. Diğer taraftan kendilerine tanınan güvenceler, kamu personeline ilişkin hukukî düzenlemeler bakımından madalyonun yalnızca bir yüzünü oluşturmaktadır. Söz konusu güvenceler yanında kanunlarla kamu personeline yüklenen ve özel sektör çalışanlarının tâbi olmadığı bazı yükümlülükler de bulunmaktadır. Örneğin özel sektör çalışanlarından farklı olarak devlet memurları, belli aralıklarla mal bildiriminde bulunmak zorundadır. (657 sayılı Kanun m.14) Yine aynı şekilde özel sektör çalışanları açısından böyle bir yasak bulunmamasına karşın, devlet memurlarının, yürüttükleri kamu görevi dışında, ticaret veya kazanç getirici diğer faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır. (657 sayılı Kanun m.28) Dolayısıyla kamu personeli olmak sadece yürütülen hizmetin önemine binaen hukukî güvence sağlamamakta; aynı zamanda kişilere ek bir takım hukukî yükümlülükler de getirerek, nimet-külfet dengesini tamamlamaktadır.

Bu temel farklılıklar ışığında, inceleme konumuz açısından kamu personeli ile özel sektör çalışanları arasındaki en önemli kırılma noktasını, her iki personelin görevinin sonlandırılması konusunda hukuk sisteminin yaklaşımı oluşturmaktadır. Buna göre, bir kamu idaresinin veya bir özel sektör işverenin, kendisinden beklediği verimi alamaması, görevini gereği gibi yerine getirmemesi gibi bir gerekçeyle *ya da herhangi bir nedenle*

¹⁰ Kamu personelinin niteliklerinin, atanmalarının, görevlerinin ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi zorunluluğu, kamu personeline savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilememesi, kamu personelinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının ancak idare aleyhine açılabilmesi, kamu personeli hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği merciin iznine bağlı olması gibi.

hizmetinde bulunan bir çalışanın görevine son vermek istemesi pekâla gündeme gelebilecektir. İşte bu noktada her iki hukuk sujesinin hukuken sahip olduğu imkânlar, her iki hukuk sujesine bağlı şekilde çalışan personel grubunun (kamu personeli ile özel sektör çalışanlarının) tâbi olduğu hukuki rejimin sonuçlarının somutlaşmasını sağlamaktadır.

Bu çerçevede özel sektör işvereni açısından konu ele alındığında, 4857 sayılı İş Kanunu gereğince özel sektör işverenin herhangi bir çalışanın görevine son verebilmesi için, belli miktarda tazminat ödemek dışında hukukî hiçbir engelinin bulunmadığı söylenebilecektir. Zira söz konusu Kanun'un 21. maddesi gereğince işveren, geçerli hiçbir sebep göstermese dahi işçisine en az dört en fazla sekiz aylığı tutarında bir tazminat ödemek suretiyle onun işine son verebilme imkânına sahip bulunmaktadır.

Kamu idareleri ve dolayısıyla kamu personeli açısından ise böyle bir sonucun gerçekleşebilmesi hukuken mümkün bulunmamaktadır. Çünkü kamu hukukunda kamu personelinin görevine hangi hallerde son verilebileceği kanun hükümleri ile açık ve ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu haller gerçekleşmeden ve bu hallerin gerçekleştiği delilleriyle somut bir şekilde ortaya konulmadan, kamu personelinin görevinin kamu idarelerince sonlandırılması hukuken imkânsızdır. Bu çerçevede kamu idarelerinin, *gerekirse tazminat ödeyerek* kamu personelini işten çıkarma gibi bir yetkileri de mevcut değildir.

Bu konuda kamu idarelerine tanınan yetkinin çerçevesi o kadar dardır ki; kamu idarelerinin çalıştırmak istemediği kamu personelinin görevine son vermek yerine onları emekliliğe sevk etmek gibi bir yetki kullanabilmesi de çoğu kez mümkün görünmemektedir. Hatta bu konuda kamu idarelerine yetki veren özel bir yasa kuralının ihdas edilmesi dahi sonucu değiştirmemektir. Örneğin yasa koyucu yakın bir tarihte 5535 sayılı Kanun ile bir düzenleme getirerek, 61 yaşını dolduran kamu personelinin, hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumlarda yaş haddinden emekliliğe sevk edilebileceklerini öngörmüş; ancak anılan düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından şu gerekçelerle Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiştir: "... *Emekli Sandığı iştirakçilerinin zorunlu yaş haddi 65 yaşın doldurulduğu tarih olarak belirlenmesine karşın, dava konusu bölümde hizmet süreleri ne olursa olsun hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumlarda kurumlarınca yaş haddinin 61 yaşını dolduranlar hakkında da uygulanabileceği öngörülmektedir. Kuralda hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı*

durumların uygulanması kurumların takdirine bırakılmıştır. Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, aynı maddenin birinci fıkrası kapsamına giren personelin istihdam edileceği kadrolara ilişkin düzenleme ve değişikliklerin yasa ile yapılması gerekir. Anayasa’nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine göre düzenlemelerin açık, öngörülebilir ve sınırlarının belirli olması zorunludur. Yasa ile esasları belirlenmeden, çerçevesi çizilmeden idareye yetki verilmesi yasa ile düzenleme anlamına gelmez. Yasa’da açıkça düzenleme yoluna gidilmeden kurumlara hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumları belirleme yetkisinin bırakılması aynı zamanda yasama yetkisinin devri niteliğini de taşımaktadır. Açıklanan nedenlerle dava konusu kural, Anayasa’nın 2., 7. ve 128. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.”¹¹

Görüldüğü üzere kamu personelinin kapsamlı ve doğrudan Anayasa’dan kaynaklanan güvenceleri sadece kamu idarelerinin değil, yasama organının dahi kamu personeli hakkında serbestçe tasarruflarda bulunmasının önünde hukuki engel oluşturmaktadır. Bu sonuç kamu personeli sisteminin hukuki çerçevesinin sık sık değiştirilebilmesini önlemekte ve kamu personelinin hukuki statüsünü büyük ölçüde stabil kılmaktadır. Öte yandan bu sonuç ayrıca, (gerçekte o anlama gelmemesine karşın) pratikte, kamu personelinin çalışmasa da başına bir şey gelmeyeceği, görevine son verilemeyeceği, emekli olana kadar maaşını alarak statüsünü korumaya devam edebileceği şeklinde **yanlış** bir algının da toplumda oluşmasına sebebiyet vermektedir.

B. VERİMLİLİK

a. Tanım

Verimlilik kelimesi Büyük Türkçe Sözlük’te “*verimli olma durumu, yatırılmış sermayenin, bir kuruluşun veya bir yatırımın gelir sağlayabilme olanağı*”¹² şeklinde tanımlanmaktadır. Kavramın günümüzde genellikle kabul gören anlamı ise, belli bir süreç sonunda elde edilen çıktı (ürün) miktarı hacminin, süreçte kullanılan girdi (hammadde) miktarı hacmine oranını¹³ ifade

¹¹ Anayasa Mahkemesi, 03.04.2007 E:2005/52 K:2007/35, Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr , Aynı konuda benzer kararlar için bkz. Anayasa Mahkemesi, 08.10.2003 E:2003/31 K:2003/87, 08.10.2003 E:2003/67 K:2003/88, Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr

¹² Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>

¹³ OECD, Measuring Productivity – Measurement of Aggregate and Industry Level Productivity Growth, OECD Manual, 2001, (<http://www.oecd.org/std/productivity-stats/2352458.pdf>), syf.11. ; Paula LINNA, Sanna PEKKOLA, Juhani UKKO, Helina MELKAS, Defining and Measuring Productivity in the Public Sector: Managerial Perceptions, International Journal of Public Sector Management, Vol. 23, No:3, 2010, syf.301

etmektedir. Görüleceği üzere bu tanımlar, kavramın ekonomi bilimindeki karşılığını ön plana çıkarmaktadır. Ancak tabiidir ki bu durum, verimliliğin sadece özel kuruluşlara ya da sadece (özel veya kamusal nitelikteki) ekonomik faaliyetlere özgü bir kavram olduğu anlamına gelmemektedir.

Verimlilik olgusu, şüphesiz kamu hizmeti ifayla yükümlü olan kamu yönetimi kuruluşlarının kısaca kamu sektörünün faaliyetleri bakımından da geçerlidir. Bu açıdan kamu sektörünün verimliliği kavramının geniş anlamda kamu sektörünün üretmeyi başardığı çıktılara (kamusal hizmetlere) bağlı olarak yorumlandığı ve özellikle toplumda, kişilerin ödedikleri vergilere ve benzeri kamusal katılım paylarına karşılık olarak elde ettikleri kamu hizmetinin değerine (önemine ve kalitesine) göre değerlendirildiği belirtilebilecektir.¹⁴

Kamu sektörü açısından verimlilik kavramının mevzuat hükümlerinde de karşılığı bulunmaktadır. Bu çerçevede her ne kadar kavramın tanımı ve kapsamı konusunda mevzuat hükümleri ile somut bir belirleme yapılmamışsa da, 24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile verimlilik, Türk kamu malı yönetim sisteminin temel esaslarından biri haline getirilmiştir. Bu kapsamda örneğin kamu idarelerinin yönetimi açısından geçerli başlıca iki kontrol mekanizmasından biri olan iç denetimin referansları arasında verimlilik kavramı da yer almaktadır. Zira anılan Kanun'un 63. maddesi uyarınca gerçekleştirilecek iç denetim faaliyetinde kamu kaynaklarının ekonomiklik, etkililik ve bunların yanı sıra verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediği değerlendirilecektir. Yine aynı şekilde 5018 sayılı Kanun'la öngörülen Türk kamu malı yönetim sistemini tamamlayan ve kamu idarelerinin dış denetimi konusundaki ilkeleri belirleyen 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da "verimlilik" bir denetim ölçütü olarak yer almıştır. 6085 sayılı Kanun'un 7. maddesi gereğince her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların hukuka uygun, etkili, ekonomik ve ayrıca verimli olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden sorumlu olacaklar ve bu sorumlulukları bakımından denetime tâbi tutulacaklardır.

Özetle verimlilik kavramı, belli bir üretim sürecinde katılan maliyet ile elde edilen sonuç arasındaki ilişkiyi yansıtan bir terimdir. Bu süreçte maliyetin azaltılması ya da elde edilen sonuçta niteliksel veya niceliksel anlamda artış meydana gelmesi, verimliliğin artırılması anlamına gelecektir. Bu durum, özel sektör kuruluşlarının ürettiği mal ve hizmetlerin yanı sıra kamu idarelerinin ürettiği kamu hizmetleri bakımından da geçerli bulunmaktadır. Bu bağlamda kamu kaynaklarının daha etkili kullanılması neticesinde üretilen

¹⁴ LINNA, PEKKOLA, UKKO, MELKAS, syf.301

kamu hizmetinin kalitesinde veya kamu hizmetinin sayı ile ölçülebilen sonuçlarında artış sağlanması, verimlilik olgusunun kamu sektöründeki temel hedefini ifade etmektedir. Öte yandan verimlilik kelimesi sadece modern yönetim biliminin terminolojik bir kavramı değildir; aynı zamanda yasama organının kendisine verdiği önem nedeniyle günümüzde, hukukî bir terim hüviyetini de kazanmıştır.

b. Kamu Personelinin Verimliliği Kavramı

Kamu hizmetlerinin tam ve zamanında, eksiksiz şekilde yürütülmesi, daha az kamu kaynağı kullanılarak daha nitelikli kamu hizmeti üretilmesi konusunda kamu personelinin çalışmalarının büyük önem taşıdığı; kamu personelinin daha verimli çalışmaları sağlanmadan kamu hizmetlerinde verimin arttırılamayacağı açıktır.

Bununla birlikte kamu hizmetlerinin verimliliğinin arttırılmasının teker teker her bir kamu personelinin sorumluluğu kapsamında bulunduğunu söylemek hukuken mümkün değildir. Zira mevzuatımızda her bir kamu personelinin *doğrudan* “yürütümüne katıldığı kamu hizmetinin verimini arttıracak şekilde çalışmasını” zorunlu kılan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Hukuk sistemimizin kamu personelinin beklediği, yasalarla ve idari işlemlerle kendisine yüklenen görevleri yine yasalara ve konuyla ilgili idari işlemlere uygun şekilde yerine getirmesidir. (657 sayılı Kanun m.11)

Hukumumuzda gerek yasama yetkisinin aslî bir yetki olması, gerekse Anayasa’nın 123. maddesinde düzenlenen kanunî idare ilkesi gereğince kamu idarelerinin görevlerinin kanunla belirlenmesi sebebiyle bir hizmeti kamu hizmeti olarak kurmak¹⁵, düzenlemek, örgütlemek ve hizmetin görülüş usullerini belirlemek kanun koyucunun yetkisi dahilinde bulunmaktadır.

Diğer taraftan kamu hizmetinin yürütüm şekli konusunda kanunla kamu idaresine takdir yetkisi tanınan hallerde, söz konusu takdir yetkisinin kullanım şeklini belirlemek açısından kamu idaresinin tüm çalışanlarını bağlayacak şekilde kural koyma¹⁶ yetkisi ise kamu idaresinin karar organına

¹⁵ “... bir hizmetin kamu hizmeti niteliğine bürünmesinde yasakoyucunun iradesi rol oynamaktadır. Kuşkusuz, Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal gereksinimlerin zorunlu kıldığı durumlarda yasama organı herhangi bir alanı yasal statü içine alarak kamu hizmeti kurabilir.” Anayasa Mahkemesi, 28.06.1995 E:1994/71 K:1995/23, Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr

¹⁶ İdarenin düzenleme yetkisi ile takdir yetkisi arasındaki ilişki için bkz. Turan GÜNEŞ, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1965, syf. 81 vd.

veya en üst yöneticisine ya da onların yetki vermesi halinde diğer üst kademe yöneticilerine ait bulunmaktadır.¹⁷ Başka bir deyişle, kanunun çizdiği sınırlar çerçevesinde kamu hizmetinin yürütüm şekli konusunda düzenlemeler yapma yetkisi, söz konusu kamu hizmetini yürütmekle görevli kamu idaresinin yönetimine ait bulunmaktadır.

Bu açıklamalar, kamu hizmetlerinin verimliliğinin artırılması için makro ölçekli tedbirler alınmasının öncelikle yasama organının, kanunların yetki verdiği ölçüde de kamu idarelerinin yönetiminin (örneğin bakanlık şeklinde örgütlenen kamu hizmetlerinin verimliliğinin artırılması bakımından ilgili bakanın ve/veya bakanlık üst düzey yöneticilerinin) sorumluluğunda bulunduğunu göstermektedir. Bununla birlikte her bir kamu personeli de yasalarla ve yasalara uygun şekilde çıkarılan diğer düzenleyici işlemlerle tanımlanan görevlerini yapmak ve ayrıca âmirlerinin hukuk kurallarına aykırı olmayan emirlerini yerine getirmek (Anayasa m.137, 657 sayılı Kanun m.11) zorundadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinde verimliliğinin artırılması için yasama organı tarafından gerekli tedbirler alındıktan, ayrıca yasa kurallarının “kamu hizmetlerinin daha verimli yürütülmesini sağlayacak” şekilde uygulanması için kamu idareleri tarafından gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra kamu personeline düşen, “görevini zamanında, tam ve eksiksiz şekilde” yerine getirmek olacaktır.

Bu çerçevede çalışma konumuz kapsamında **kamu personelinin verimliliği** kavramıyla kastetmek istediğimiz, “*kamu personelinin görevini zamanında, tam ve eksiksiz şekilde yerine getirmesi ve görevini aksatmaması*”; **kamu personelinin verimliliğinin artırılması** ifadesiyle vurgulamak istediğimiz de “*kamu personelinin görevini kusursuz şekilde yerine getirmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, kamu personeli tam ve eksiksiz şekilde görev yapmaktan alıkoyan faktörlerin ortadan kaldırılması*”dır. Bunlar sağlandıktan sonra kamu hizmetlerinin verimliliğinin istenilen düzeyde bulunmaması kamu personeli ile ilgili bir konu gibi değerlendirilemeyecek; yasama ve yürütme organının siyasi sorumluluğu ile kamu idareleri yöneticilerinin¹⁸ hukuki sorumluluğunun konusunu oluşturacaktır.

¹⁷ AKBULUT, syf.216

¹⁸ Şüphesiz kamu idarelerinin yöneticileri de (örneğin bakan, müsteşar, belediye başkanı ...vb) geniş anlamda kamu personelidir. Ancak bunların göreve gelme usullerinin farklılığı, yürütmenin teknik kanadından ziyade siyasi kanadına yakın olmaları ve bir çok yönden mevzuat hükümlerinde öngörülen genel kamu personel sistemine ilişkin kurallara tâbi olmamaları nedeniyle, sınırlı sayıdaki bu kamu personeli (üst düzey kamu yöneticileri) inceleme konumuzun kapsamı dışında bulunmaktadır.

III. KAMU PERSONELİ GÜVENCELERİNİN VERİMLİLİĞE ETKİSİ

Yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin önemi dolayısıyla, hukuk kuralları tarafından kamu personeline sağlanan bazı güvencelerin varlığını daha önce belirtmiştik. Bu güvencelerden en önemlileri kuşkusuz, yasama organının müdahalesine dahi kapalı olmaları sebebiyle, Anayasa ile öngörülmüş bulunanlardır. Bu çerçevede Anayasa gereği memurların ve diğer kamu görevlilerinin (kamu personelinin) nitelikleri, atanmaları, görevleri, yetkileri, hakları, yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri kanun dışında bir hukuki tasarrufla düzenlenemeyecek, kamu personelinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları (kendilerine rücu edilmek kaydıyla da olsa) ancak idare aleyhine açılabilir ve işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü kamu personeli hakkında ceza kovuşturması açılması, (kanunla öngörülen istisnalar dışında) idarenin iznine bağlı olacaktır.

Anayasa koyucunun veya Anayasa hükümleri doğrultusunda yasama organının öngördüğü bu gibi güvencelerin amacı kuşkusuz, kamu personelinin görevlerini tam ve kusursuz olarak yerine getirebilecekleri ortamı sağlamak, kamu hizmetlerinin ifası için onlardan en iyi verimin alınmasını temin etmektir. Zira bu gibi güvenceler, kamu personelinin özlük hakları ile ilgili konularda endişe duymalarını önleyecek, kendilerini hukuken güvende hissederek fiziksel ve zihinsel anlamda görevlerine yoğunlaşabilmelerini sağlayacak; bu da yürütülen kamu hizmetinin kalitesini olumlu yönde etkileyecektir.¹⁹

Ne var ki asıl amacı kamu hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin verimliliğini arttırmak olan bu güvencelerin, tam tersi yönde bir etki doğurabilmesi de mümkündür. Örneğin kamu idarelerinin kamu personeli hakkında yaptırım uygulayabilmesi, hele kamu personelinin görevden alabilmesi çok sıkı kurallara bağlı tutulduğundan ya da göreviyle ilgili olarak suç oluşturan icraî veya ihmali bir davranış sergileyen kamu personelinin yargılanması izin sistemiyle zorlaştırıldığından, görevini tam ve olması gerektiği şekilde yapmak istemeyen kamu personeli söz konusu güvenceleri kötüye kullanılabilecektir. Nitekim günümüzde, kamu personelinin istenilen verimin alınmaması konusunda gündeme gelen yakınmalarda, doğrudan veya dolaylı olarak kamu personeli güvenceleri de eleştiri konusu yapılabilmektedir.

¹⁹ AKBULUT, syf.133

Bu durum yani verimliliğin artırılması konusunda bazı avantajlarının ve dezavantajlarının bulunması, kamu personeli güvencelerine mevzuatta yer verilmesi gerekip gerekmediğini belirlemek konusunda, bir fayda-maliyet analizi yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak halen mevzuat hükümlerimizde önemli güvenceler içeren bir kamu personel rejiminin benimsenmesi sebebiyle, olan hukuktan ziyade olması gereken hukuku ilgilendiren böyle bir analiz, çalışma konumuzun kapsamı dışında kalmaktadır.

Ancak gündeme gelebilecek olası bir mevzuat değişikliğinde böyle bir analizin doğru şekilde yapılabilmesi, “yürürlükteki mevzuat hükümlerinin, kamu personelinin verimliliği ile ilgili olumsuzlukları giderebilmek için kamu yöneticilerine ne gibi imkânlar sunduğu ve kamu personelinden istenilen verimin alınmasında bu imkânların ne ölçüde yeterli olduğu” konularında sağlıklı bir değerlendirme yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın bundan sonraki kısımlarında kamu personelinin verimliliğinin artırılmasına yönelik hukuki araçlar incelenerek, kamu personelinin verimliliği ile “hukuk” ve “yargı” arasındaki ilişkinin doğru biçimde analizine katkı sunulmaya çalışılacaktır.

IV. KAMU PERSONELİNİN VERİMLİLİĞİNİN ARTTIRILMASINA YÖNELİK HUKUKİ ARAÇLAR

Hukuk sistemimizin kamu personel rejimine yaklaşımı, sadece kamu personeli açısından bazı güvenceler öngörmekten ibaret değildir. Kamu hizmetlerinin yürütümünün sekteye uğramaması, kamu hizmetlerini idare adına ifa eden kamu personelinden beklenen verimin her durumda alınabilmesi için hukukumuzda, kamu hizmetinin yürütümünden sorumlu bulunan idarelere kendi personeli üzerinde çeşitli yetkiler kullanma imkânı da tanınmıştır. Şüphesiz, farklı mevzuat hükümleri ile öngörülen bu hukukî araçlardan hepsinin sayma yoluyla belirtilerek tüketilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle konu hakkında daha net fikir sahibi olunabilmesi için, verimliliği arttırmaya yönelik hukuki araçlardan yasa konusu yapılan belli başlıları üzerinde durularak, seçilen örneklerden hareketle konu hakkında bir yargıya ulaşılmaya çalışılacaktır.

A. YASAL DÜZENLEMELER

a. Nakil

Nakil, kamu personelinin görev yerinin değiştirilmesini ifade etmektedir. Bu görev yeri değişikliği kamu personelinin görev yaptığı kamu

idaresi bünyesinde gerçekleşebileceği gibi, personelin bir kamu idaresinden bir başka kamu idaresine atanması şeklinde de kendini gösterebilecektir.

Bu çerçevede değişik yasal düzenlemelerde kamu idarelerine kendi personelini naklen atama konusunda yetki veren değişik hükümler bulunmaktadır. Bunlardan uygulamada en yaygın kullanılanları, kapsamına aldığı kamu personelinin sayıca fazlalığı nedeniyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan düzenlemelerdir. Bu kapsamda örneğin 657 sayılı Kanun’un 76. maddesinde “657 sayılı Kanun’un kapsamı içinde bulunan Kurumların, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya belli koşullarla daha üst derecede bulunan, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri” öngörülerek, kamu personelinin aynı kamu idaresi bünyesinde görev yerinin değiştirilmesine imkân tanınmıştır. Yine aynı Kanun’un 74. maddesinde memurların 657 sayılı Kanun’a tâbi bir kamu idaresinden bir diğerine, idarelerin muvafakati ile atanabileceği belirtilmiş, ayrıca bunun için aşağı dereceye atanmadıkları sürece memurların muvafakatinin alınması gibi bir koşul da aranmamıştır.

Bu ve benzeri yasal düzenlemelerde kamu idarelerine tanınan nakil yetkisi ile, kamu personelinin aynı görev yerinde çok uzun süre görev yapması, belli görev yerlerinde kamu personeli arasında huzursuzluklar yaşanması, bir kamu idaresinde veya belli bir görev yerinde bir kamu personelinden beklenen verimin alınamaması gibi durumlardan kaynaklanabilecek sorunların giderilmesinin amaçlandığı ifade edilebilecektir. Nitekim uygulamada, yasalarla idarelere tanınan nakil yetkisinin kullanım şeklinin belirlenmesi amacıyla hazırlanan düzenleyici işlemlerde bu mülâhazaların dikkate alındığı görülmektedir. Bu bağlamda bir çok kamu idaresince hazırlanan düzenleyici işlemlerde idarenin nakil yetkisini kullanması bakımından görev yerleri coğrafi olarak gruplandırılmakta ve her bir kamu personelinin her bir görev yeri grubunda belli sürelerle çalışması sağlanarak, kamu personelinin çok uzun süre aynı yerde görev yapmasından kaynaklanabilecek olumsuzluklar ve olası verim düşüklükleri önlenmeye çalışılmaktadır.

Yine söz konusu düzenleyici işlemlerde, bir kamu personelinin çalışmasındaki aksaklık veya başka olumsuz davranışları nedeniyle aynı yerde görev yapmasının sakınca oluşturması durumları genellikle özel düzenleme konusu yapılmakta ve bu gibi hallerde kamu idaresinin herhangi bir kısıtlamaya tâbi olmaksızın nakil yetkisini kullanabileceği ayrıca belirtilmektedir. Örneğin 19.04.1983 günlü, 83/6525 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen ve

657 sayılı Kanun'a tâbi bütün memurlar hakkında uygulanacak olan Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmeliğin 11. maddesinde “*haklarında adli, idari, inzibati bir soruşturma yapılmış ve bu soruşturma sonucunda o yerde kalmalarında sakınca görülmiş olan memurların*” hizmet bölgelerindeki zorunlu çalışma süreleri beklenmeden de başka görev yerlerine naklen atanabileceği düzenlenmiş bulunmaktadır.

Kamu personelinin nakli konusunda kamu idarelerine tanınan yetki, kanımızca kamu personelinin verimliliğinin arttırılması konusunda önemli bir hukuki araçtır. Kaldı ki kanun koyucu, konu hakkındaki düzenlemelerde nakil işleminin sebep unsurunu somut olarak belirlemeyerek ve kamu personelinin naklini sıkı usul kurallarına bağlamayarak kamu personelinin atanması bakımından idareye geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Bu noktadan sonra kamu idarelerine düşen sorumluluk, bu yetkiyi kamu hizmetlerinin verimliliğini arttırmak amacıyla ve hukuka uygun şekilde kullanmak, aynı şartlar ve olaylar kapsamında bu yetkiyi kullanırken eşitlik ilkesine riayet etmek²⁰ ve bunun için gerekli düzenlemeleri yapmaktır.

b. Sicil

Sicil, kamu personelinin belirli bir çalışma dönemindeki performansı, iş ilişkileri, çalışmaları, görev yaptığı kamu idaresini temsil yeteneği ile benzeri diğer özelliklerinin ölçülmesi suretiyle tesis edilen ve anılan konularda kamu idareleri yöneticilerinin personel hakkındaki değerlendirmelerini içeren idari işlemdir.

Mevzuatımızda önemli bir yer işgal etmekte iken günümüzde eski önemini yitirmeye başladığı belirtilebilecek olan sicil müessesesi ile ilgili en kapsamlı düzenlemeler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 110. ve devamı maddelerinde yer almaktaydı. 25.02.2011 tarihine kadar yürürlükte kalan bu düzenlemelerde “*Devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyalarının başlıca dayanak oluşturacağı*” öngörülmekte (657 sayılı Kanun -mülga- m.111); söz konusu kanun hükümlerinin uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılan yönetmelik hükümlerinde de sicil işleminin tesisi bakımından “*Sicil amirleri sicil raporunu doldurdukları her memuru; a) Dış görünüşü (Kılık, kıyafet), b) Zeka derecesi ve kavrayış kabiliyeti, c) Azim ve sebatkârlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik ve beşeri münasebetlerdeki başarısı, d) Alkol, kumar vb. alışkanlıkları memuriyetle bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi halleri,*

²⁰ GÜNEŞ, syf.81.

e) *Güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı derecede düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları bakımından genel bir değerlendirmeye tabi tutarlar. Sicil döneminde edinilen bilgi ve müşahedelerden yararlanılarak yapılacak değerlendirme sonuçlarına göre memurların olumlu ve olumsuz yönleri, kusur ve noksanları hakkındaki düşünceler sicil raporunun şahsiyet değerlendirilmesine ait bölümüne ayrı ayrı, açık ve gereğine göre kısa veya teferruatlı olarak yazılır. ...* şeklindeki esaslara yer verilmekte idi. (-mülga- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği m.17)

Bunun yanı sıra 25.02.2011 tarihinde 6111 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerden önce, *“son altı yıllık sicil notu ortalaması doksan veya daha yukarı olanlardan son sicil notu olumlu bulunan”* kamu personelinin belli koşullarla kadro şartı aranmaksızın bir üst dereceye yükseltileceği şeklindeki yasa kuralı ile sicilin kamu personelini daha iyi çalışmaya sevk etmesi; *“İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar başka bir sicil amirinin emrine atanırlar; burada da olumsuz sicil almaları halinde memuriyetle ilişkileri kesilir”* gibi düzenlemelerle de, görevini gereği gibi yapmayan kamu personelinin sicil işlemleri aracılığıyla caydırılması ve gerektiğinde görevinden alınabilmesi amaçlanmaktaydı. (657 sayılı Kanun m.37 ve m.120)

Ne var ki kanun koyucu, kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesinde sicilin artık etkin bir hukuki araç olmadığını düşündüğünden; 25.02.2011 tarihinde yürürlüğe giren 6111 sayılı Kanun’la, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tâbi olarak çalışan kamu personeli açısından sicil müessesesini yürürlükten kaldırmış bulunmaktadır. Bunun nedenleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 6111 sayılı Kanun olarak kabul edilen Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesinde, şu şekilde izah edilmiştir: *“Yıllardır süren uygulamalar, Devlet memurları için gizli sicil raporu doldurulması suretiyle başarı ve başarısızlığın tespitinin mümkün olamadığını göstermiştir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamındaki başvurularla birlikte, gizli olması gereken sicil raporlarının aleniyet kazanması, çalışanlar ile idarecileri karşı karşıya getirmiş, bu alandaki idari yargı davalarında büyük bir artışa yol açmıştır. Özellikle yıl sonunun gelmesiyle sicil amirleri açısından bir külfet hâlini alan sicil değerlendirmesi, memurların yükselmesinde ve liyakatin tespitinde başlıca dayanak olma vasfını yitirmiş, bürokratik bir formaliteye dönüşmüştür. Gelineen noktada,*

gerek değerlendirme makamları, gerekse değerlendirilenler açısından inandırıcılığını ve güvenilirliğini yitirmiş olan sicil sisteminin kaldırılmasının kamu yararı açısından daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.”²¹

Bununla birlikte hukukumuzda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tâbi olarak değil de kendi özel personel kanunları uyarınca görev yapan bir kısım kamu personeli açısından sicille ilgili mevzuat hükümleri halen yürürlüktedir. Örneğin 2547 sayılı Kanun uyarınca görev yapan öğretim elemanları için sicil, yine 5411 sayılı Kanun uyarınca görev yapan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu personeli açısından performans ölçümü uygulaması devam etmektedir.

Kamu personelinin performanslarının belli zaman dilimlerinde ölçülmesini gerektiren sicil uygulamasının, özellikle objektif ve tarafsız şekilde uygulama alanı bulması ve içeriğinin somut kanıtlarla ortaya konulması (örneğin, kamu personelinin çalışmalarında yetersiz olduğu şeklindeki bir kanaatin; yürüttüğü kamu hizmeti ile ilgili olarak kendisine yazılı biçimde tevdi edilen bir görevin yapılamadığını gösteren belgeye dayandırılması) durumunda, kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik etkili bir araç olduğu belirtilebilecektir. Ne var ki günümüzde yasama organının eğilimi, etkin bir performans ölçüm sistemi olmadığı gerekçesiyle sicil uygulamalarının kaldırılması yönündedir. Her ne kadar bazı kamu personeli açısından sicil sistemi halen uygulanmaya devam olursa da, yasa koyucunun 6111 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde yer alan aynı sâiklerden hareketle benzer bir mevzuat değişikliğini memurlar dışındaki diğer kamu personeli açısından da gerçekleştirmesi ihtimalden uzak değildir.

c. Ödül

Ödül, insan ilişkilerinde istenilen amaca ulaşılabilmesi için sıklıkla kullanılan yöntemlerden biridir. Bu çerçevede kamu personelinin daha iyi çalışanlara, görevini icra ederken üstün performans sergileyenlere, kamu hizmetinin yürütümüne beklenenden fazla katkı sağlayanlara mükâfatlar verilmesi, kamu personeli verimliliğinin arttırılmasına katkı sağlayacak bir araç olarak değerlendirilebilecektir.

Kamu personeli açısından ödül uygulamasının içeriği sadece moral etkiyi içerecek tarzda, takdir ve taltif şeklinde veya parasal bir mükâfat olarak yahut her ikisinin birlikte uygulanması suretiyle belirlenebilecektir. Örneğin 657

²¹ <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0971.pdf>

sayılı Kanun’un 122. maddesinde düzenlenen hükümlerle kamu personelinin çalışmalarında üstün gayret gösterenlere başarı belgesi, üstün başarı belgesi ve para ödülü verilmesi öngörülerek karma bir sistem belirlenmiş olup; madde şu şekildedir: “Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, ... başarı belgesi verilebilir. ... Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, ... en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %200’üne kadar ödül verilebilir.”

Mevzuatımızda ödül uygulamasının sık uygulanan²² örneklerinden bir diğeri, emniyet örgütü mensupları için öngörülmüş olanıdır. Bu kapsamda 3201 sayılı Emniyet Teşkilâtı Kanunu’nun “Para mükafatı” başlıklı 86. maddesinde, “Emniyet örgütü mensuplarından, ülkenin güvenlik ve esenliği, Devletin çıkarları ve kişilerin can, ırz ve mallarını korumada yüksek hizmetleri görülenlerin, fiilen almakta oldukları aylık tutarlarının iki katından beş katına kadar; olağanüstü durumlarda yaşamını ortaya koyarak büyük yararlılıklar gösterenlerin, fiilen almakta oldukları aylık tutarlarının altı katından yirmi dört katına kadar para verilerek ödüllendirileceği” hükme bağlanmıştır.

Bu ve benzer hükümlerle görevini yerine getirirken normalden daha fazla gayret gösteren, böylelikle kamu hizmetlerinin niteliğini arttıran kamuya yararlı personele ödül verilmesinin, kamu personeli arasında bu tür olumlu davranışları teşvik edeceği açıktır. Dolayısıyla mevzuat hükümlerimizde yer alan ve başarı belgesi, takdir belgesi, taltif, para ödülü gibi görünüm şekilleri bulunan ödül mekanizmasının, kamu personelinin verimliliğinin arttırılması açısından elverişli bir araç olduğu kuşkusuzdur. Ödül sisteminin bu amaca hizmet etmesi ise şüphesiz gayesine uygun şekilde kullanılmasına ve özellikle kamu personeli arasında eşit olmayan uygulama yapıldığı yönünde izlenim²³

²² “Zam Alamayan Polise Taltif Telafisi, ... Taltif Komisyonu 2012’de 110 bin polise 150 milyon lira maaş taltifi verdi. ...”, <http://www.memurlar.net/haber/320339/>, haber tarihi:23.12.2012.

²³ “Taltifler Emniyet Müdürlerini Zengin Etti, ... Genel hizmet branşlarında görev yapan polis memurları, maaş taltif listelerinin polis müdürleri tarafından hakkaniyetli ve adil olarak teşkil edilmediğini, taltiflerin operasyonel birimlerde çalışan polislere daha çok verildiğini belirterek, maaş taltifleri için havuz sistemi oluşturulmasını, bu havuzdan başarılı her polise eşit olarak dağıtılmasını istediler.”, <http://www.kamudanhaber.com/kamu/emniyet->

uyandırılmamasına bağlı olacaktır. Aksi takdirde kendilerine hak etmelerine rağmen ödül verilmediğini veya başkalarına hak etmedikleri ödüllerin verildiğini düşünen kamu görevlilerinin çalışmalarının olumsuz etkilenmesi ve böylece ödül mekanizmasının, ihdas gayesinin tersine bir kısım kamu personelinin verimliliğinin azalmasına neden olabilmesi de mümkündür.

d. Disiplin Cezaları

Disiplin cezaları, kamu personeline çalıştıkları kurumun düzenine aykırı fiilleri nedeniyle uygulanan zorlayıcı önlemlerdir.²⁴ Amaçları kamu hizmeti düzeninin sağlanması²⁵, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklıkların önüne geçilmesidir.

Hukuk sistemimizde kamu kurumlarının düzenine aykırı davranış gerçekleştiren kamu personeli hakkında müeyyide öngören çeşitli yasal normlar bulunmaktadır. Bu kurallardan en yaygın şekilde uygulananları -kapsamına aldığı kamu personelinin sayısal açıdan fazlalığı nedeniyle- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan hükümlerdir. Bu hükümler incelendiğinde kamu personelinin giyim şeklinden, iş arkadaşlarıyla, ast ve üstleri ile olan ilişkilerine, işe devamlılıklarından ve görevlerini yerine getirme başarılarından çalışma hayatı dışındaki tutum ve davranışlarına kadar bir çok eylemin disiplin hukuku kapsamına alındığı ve farklı sonuçlar doğuran çeşitli yaptırımlara bağlandığı görülmektedir.

Sebeup ve konu unsuru farklılık arz eden söz konusu disiplin cezalarından özellikle kamu personelinin verimliliği ile daha yakın ilişki içinde bulunanlara örnek verilecek olursa; meselâ 657 sayılı Kanunun 125-A/a maddesi uyarınca “*verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde **kayıtsızlık gösteren***” kamu personeli uyarma cezasıyla, aynı maddenin B/a bendi uyarınca “*verilen emir ve görevlerin tam ve zamanında yapılmasında, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasların yerine getirilmesinde **kusurlu davranan***” kamu personeli kınama cezasıyla, C/a bendi gereğince de “***kasıtlı olarak, verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmayan, görev mahallinde kurumlarca belirlenen usul ve esasları yerine getirmeyen***” kamu personeli aylıktan kesme cezasıyla cezalandırılacaktır. Dikkat edileceği üzere

personeli/taltifler-erniyet-mudurlerini-zengin-etti-h37138.html , haber tarihi:15.12.2011.

²⁴ Danıştay 12. Dairesi, 25.05.2012 E:2011/9670 K:2012/3553, Danıştay Dergisi, Yıl 2012, Sayı:131, syf.226

²⁵ Nur KAMAN KARAN, Devlet Memurluğunun Sona Ermesi, 1. Baskı, Ankara: Seçkin, 2003, syf.95

her üç disiplin cezasının da amacı kamu personelinin mevzuat hükümleriyle öngörülen veya üstleri tarafından kendilerine verilen emir ve görevleri tam ve zamanında yapmalarının, görev mahallinde kurumlarınca belirlenen usul ve esasları eksiksiz şekilde yerine getirmelerinin temin edilmesidir. Görevlerin tam ve zamanında yapılmasının, kamu kurumlarının göreve ilişkin tüm usullerinin yerine getirilmesinin ise kamu hizmetlerini aksamaktan alıkoyacağı, kamu personelinin verimliliğinin düşmesini engelleyeceği tabiidir.

Kamu personelinin verimliliğinin sağlanmasına yönelik disiplin cezaları sadece uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezasından ibaret değildir. Bu kapsamda örneğin yine 657 sayılı Kanunun 125/D-n maddesinde, “*verilen görev ve emirleri kasten yapmayan memurların*” kademe ilerlemesinin durdurulması cezasıyla cezalandırılacağı; 125/E-e bendinde de “*savaş, olağan üstü hal veya genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev ve emirleri yapmayan memurların*” Devlet memurluğundan çıkarma cezasına maruz kalacakları öngörülmüştür. Diğer taraftan 125. maddenin ikinci fıkrası gereğince “*disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin cezaların özlük dosyasından silinmesine ilişkin süre içinde tekerrüründe bir derece ağır ceza uygulanacağı*” düzenlendiğinden; olağan dönemlerde kendisine verilen emir ve görevleri bir defadan fazla kasten yerine getirmeyen kamu personelinin görevine son verilmesi de gündeme gelebilecektir.

Disiplin hukukuna ilişkin bu hükümlerin incelenmesinden, bir kamu görevlisinin mevzuat hükümlerinde tanımlanan veya âmirleri tarafından kendisine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirmek zorunda olduğu, zira değil bu görevleri kasten yerine getirmemesi, bu konuda bir kusurunun bulunması veya kayıtsızlık göstermesi durumunda dahi disiplin yaptırımına maruz kalacağı anlaşılmaktadır. Bu teorik açıklamaların sonucuna paralel olarak, söz konusu disiplin cezalarının uygulama alanı bulmadığı hallerde tüm kamu personelinin kendilerine tevdi edilen görevleri en iyi şekilde yerine getiriyor olması gerekeceğinden, pratikte kamu personelinin verimliliği gibi bir sorunun da kalmaması gerekecektir. Ancak uygulamanın bu noktanın uzağında olduğu, bu kapsamda bütün kamu personelinin “*görevini tam ve zamanında yaptığının*” ileri sürülemeyeceği dikkate alındığında; verimliliğin arttırılmasında hukuki araç olan disiplin yaptırımlarının kamu idarelerince etkin ve etkili şekilde kullanılmadığı ve/veya bu yaptırımların “*yargı kararlarıyla iptal edilmeyecek şekilde*” hukuka uygun olarak uygulanmadığı belirtilebilecektir.

e. Adlî Cezalar

Kanun koyucu, kamu hizmetlerinin devamlılığının ve aksamadan yürütülmesinin toplum açısından taşıdığı önem sebebiyle, kamu hizmetlerinin işleyişini sekteye uğratabilecek davranışları sadece idarî müeyyide konusu yapmamış; bu tür eylemler için yukarıda aktarılan disiplin yaptırımlarına ek olarak adlî cezalar da öngörmüştür. Bu çerçevede başta Türk Ceza Kanunu olmak üzere çeşitli ceza yasalarında kamu hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayacak, hizmetlerin yürütümünü engelleyecek, kamu idarelerinin iç düzenini bozacak veya toplumun kamu idarelerine duyduğu güveni sarsarak kamu düzenini bozabilecek fiillerin adlî para cezası ve/veya hürriyeti bağlayıcı cezalarla cezalandırılmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.

Kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini temin için öngörülen adlî cezalara, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Özel Hükümler" başlıklı ikinci kitabının dördüncü kısmının, "Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar" başlığını taşıyan birinci bölümünde düzenlenen bir çok hüküm örnek gösterilebilecektir. Bu kapsamda söz konusu hükümlerden biri olan ve genel görev suçu olarak nitelendirilebilecek bir düzenleme içeren Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesi şu şekildedir: "*Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.*"

Görüldüğü üzere oldukça kapsayıcı bir dille kaleme alınan Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesi gereğince hiçbir kamu personelinin kişilerin mağduriyetine, kamunun zararına ya da kişilere haksız bir menfaat sağlanmasına neden olacak şekilde görevinin gereklerine aykırı hareket etmemesi ve görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstermemesi, aksi davranışlarda bulunan kamu personelinin ise hapis cezası ile cezalandırılması gerekmektedir. Öte yandan görevin gereklerine aykırı veya bu gerekleri ihmal eden davranış aynı zamanda disiplin hukukunun da konusunu oluşturacağından, görevini yapmayan kamu personeli açısından adlî ve idarî anlamda ikili bir yaptırım gündeme gelecek; bu da, kamu görevinin gereklilikleriyle bağdaşmayan eylemler ve eylemsizlikler için güçlü bir caydırıcılık unsuru oluşturacaktır.

Ceza yasalarının kamu hizmetlerinin yürütümünü aksatan fiillerle ilgili başka düzenlemeler de öngördüğünü belirtmiştik. Bu kapsamda Türk Ceza Kanunu’nda görevi kötüye kullanma ve ihmal dışında zimmet, irtikâp, denetim görevinin ihmali, rüşvet, göreve ilişkin sırrın açıklanması, kamu görevinin usulsüz olarak üstlenilmesi gibi kamu idarelerinin ve kamu hizmetlerinin düzenini bozacak pek çok eylem daha adli ceza müeyyidesine bağlanmış bulunmaktadır.

Adli suç ve ceza olgusunun, gerek kişi hürriyetini kısıtlayacak sonuçlar doğurması, gerekse kişiyi başka yönlerden mağdur edebilecek (belli hallerde kamu görevinden ya da belli bir meslek ve sanatı icradan yasaklama gibi) çeşitli neticelerinin bulunması sebebiyle, kamu personelini görevleriyle ilgili konularda hata yapmamaya sevk edeceği ve böylelikle kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca kusursuz şekilde yerine getirilmesine katkı sağlayacağı açıktır. Bununla birlikte kamu personelinin işledikleri suçlar yönünden Anayasa’nın 129. maddesinin kovuşturma yapılmasını kural olarak yetkili merciin iznine bağladığı, yine Anayasa’nın 129. maddesine paralel olarak çıkarılan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’da da memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar yönünden cezaî takibata maruz kalmalarının, ancak kamu yöneticilerinin izin vermesi halinde mümkün kılındığı dikkate alındığında; kamu personelinin görevini kötüye kullanmasına veya ihmal etmesine rağmen ilgili kamu yöneticisinin personelini koruma sâikiyle hareket etmesi ve soruşturma izni vermemesi (bu kararın itiraz üzerine de kaldırılmaması) hallerinde, adli cezaların kamu personelinin verimliliğinin arttırılması konusundaki etkisini kaybedebileceği de not edilmelidir.

B. HUKUKİ ARAÇLARIN KULLANIMINDA YARGININ ROLÜ

Anayasa’nın 125. maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır. Yine 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesi uyarınca idari işlemler, iptal davasının konusunu oluşturmaları halinde yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden hukuka uygunluk denetimine tâbi olacaklardır.

Kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik hukuki araçlar büyük çoğunlukla ilgili personelin menfaatlerini ihlâl etmekte olduğundan, idari yargı organları nezdinde iptal davalarına konu olmaktadır. Bilindiği üzere idare mahkemelerince bir idari işlemin hukuka aykırı bulunarak iptal edilmesi, idari işlem hiç tesis edilmemiş gibi sonuç doğurmaktadır. Dolayısıyla kamu

personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik hukuki araçlardan idari işlem şeklinde uygulananların (nakil, sicil, ödül, disiplin cezaları) işlevlerini icra edebilmeleri, iptal davasına mâruz kalmaları halinde mahkemelerce hukuka uygun bulunmalarına bağlı hale gelmektedir.

Uygulamada diğer idari işlemler açısından olduğu gibi nakil, sicil, disiplin cezası işlemleri bakımından da “*idarenin üzerine düşen görevi yaparak gerekli işlemi tesis ettiği, ancak mahkemenin işlemi iptal ettiği, dolayısıyla görevini gereği gibi yapmayan, aksatan kamu görevlisinin bu tutumunun yanına kâr kaldığı, bunun da kamu hizmetlerinin verimini düşürdüğü*” anlamına gelebilecek şikayetlere zaman zaman tanık olunabilmektedir. Bu şikayetlerin haklılığı hakkında objektif bir değerlendirme yapılabilmesi mümkün görünmemekle birlikte; bu şikayetlerin “*mahkeme hukuka uygun işlemi neden iptal etsin*” ve devamında “*bir hukuk devletinde idare neden hukuka aykırı işlem tesis etsin*” şeklindeki soruları gündeme getirerek bir dilemma oluşturduğu açıktır.

Diğer taraftan bu konu kapsamında mahkemelere kamu idarelerince yöneltilen önemli bir diğer eleştiri de, “*mahkemelerin kanunla idarelere tanınan takdir yetkisine müdahale ettiği ve böylelikle yerindelik denetimi yaparak Anayasa'nın öngördüğü yasak alana girdiği*” yönündeki değerlendirmedir. Şüphesiz konu hakkında “*uygulamada hiçbir mahkemenin yerindelik denetimi yapmadığı*” ya da “*mahkemelerin her durumda yerindelik denetimi yaptığı*” gibi tefrit veya ifrat ölçüsündeki bir değerlendirme ile genelleme yapılması bilimsellikten uzak olacaktır. Bununla birlikte bu ve benzer içerikteki eleştiriler yapılırken mutlaka göz önünde bulundurulması gereken bazı hususların bulunduğu, sorunun kaynağını tespit kolaylığı sağlaması açısından not edilmelidir.

Bu çerçevede öncelikle, takdir yetkisinin idari işlemlere yargı bağışıklığı kazandırmadığı unutulmamalıdır. Diğer bir ifadeyle idareye idari işlem tesisi konusunda takdir yetkisi tanınan hallerde bu yetkinin kullanılması suretiyle tesis edilen idari işlemler, aynen diğer idari işlemler gibi yargı denetimine tâbi olacaklar ve her iki grup idari işlemin yargılanmasında usule veya esasa ilişkin farklı kurallar uygulanmayacaktır. Bunun uzantısı olarak, takdir yetkisi kullanılmak suretiyle tesis edilen idari işlemler de yetki, şekil, sebep, konu ve maksat şeklindeki idari işlemin beş unsuru yönünden hukuka uygunluk denetimine tâbi tutulacaktır.

Bir önceki paragrafta yapılan tespitlerden sonra konu hakkında özellikle vurgulanması gereken husus, idari işlemin sebep unsurunun *idari işlemin*

*gerekçesi*²⁶ olduğu ve “**idarenin idari işlem tesisi konusunda takdir yetkisine sahip olmasının, idari işlemin sebep unsurunu oluşturmadığı**”dır. Zira “idarenin takdir yetkisine sahip olduğu” tümcesi, “idarenin işlemi neden, ne için, neye binâen tesis ettiği” sorularına cevap oluşturmamaktadır. Dolayısıyla esas olarak idarenin işlem tesis etme konusunda yetkisinin olup olmadığını ve bu yetkinin kullanım şeklini (idarenin yetki kullanırken hareket serbestisine sahip bulunup bulunmadığını) gösteren takdir yetkisi mefhumunun, soyut ve mücerret şekilde idari işlemin sebep unsurunu oluşturduğunun kabulü mümkün bulunmamaktadır.

Son olarak belirtmelidir ki idari işlemin gerekçesinin yani sebep unsurunu oluşturan hukuki ve maddi olguların ortaya konulması yükümlülüğü idari işlemi hukuk âleminde var eden idareye aittir. Şüphesiz bir hukuk devletinde ve tarafların eşit olduğu bir yargılama sisteminde, işlemin sebep unsuru olarak gösterilen olguların gerçekten var olup olmadığı hususunda hiçbir delil olmadan sadece idarenin beyanlarına itibar edilebilmesi de mümkün değildir.

Bu açıklamalar ışığında kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına ilişkin hukuki araçlarla ilgili yargı kararlarından örnekler incelemek, konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Bu bağlamda ilk olarak, mevzuat hükümlerine açıkça aykırılık oluşturan idari işlemlerin mahkemelerce iptal edileceğinin tabî olduğu söylenmelidir. Örneğin kamu personeline, mevzuatla tanınan bir güvence olan “savunma hakkı” kullandırılmaksızın tesis edilen disiplin cezası işlemi, kurum düzenini bozan davranış ne derece zararlı olursa olsun iptal edilmek durumundadır. Danıştay’a göre; “*T.C. Anayasasının 129/2. maddesinde; memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemeyeceği belirtilmiştir. ... soruşturmayı yapan veya ilgili disiplin kurulunca davacının üzerine atılı filler belirtilmek ve 7 günden az olmamak üzere süre verilerek savunması alınmak suretiyle disiplin cezası verilmesi gerekirken, davacının soruşturmacı tarafından alınan ifadesi yeterli görülerek verilen cezada hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*”²⁷

²⁶ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargısı, 15. Baskı, Ankara: Turhan, 2002, syf.222

²⁷ Danıştay 12. Dairesi, 15.03.2010 E:2007/1614 K:2010/1439, Danıştay Dergisi, Yıl 40, Sayı:124, 2010, syf.441

Yine idareler tarafından hukuken geçerli sebeplere dayanmaksızın ya da işlemin dayanağını oluşturan sebepler hukuken geçerli delillerle ortaya konulmaksızın tesis edilen idari işlemler ve bu kapsamda sicil, atama ve disiplin cezası işlemleri de -haklı olarak- idare mahkemelerince iptal edilmektedir. Bu tür yargı kararlarına şu örnekler verilebilecektir: “... 2577 sayılı *İdari Yargılama Usulü Kanununun* ‘*Dosyanın İncelenmesi*’ başlıklı 20 nci maddesinin 1 inci fıkrasında, ‘*Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar, mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu husustaki kararların, ilgililerce süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir.*’ hükmü yer almaktadır. Anılan hüküm ile uyumsuzluğu çözmekle görevli yargı yerlerine, dava konusu işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırılığını saptama konusunda re’sen araştırma yetkisi verildiği görülmektedir. Ayrıca, taraflar davalarını ispat yönünden, yargı yerleri önünde eşit seviyede olduklarından, davasını ispat külfetinin sadece bir tarafa yüklenmesi de mümkün değildir. Olayda, davacının 1998 yılı sicil notunun orta olarak düzenlenmesine neden olarak herhangi bir somut olay, bilgi veya belge gösterilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, olumsuz düzenlenen sicile karşı açılan davalarda uygulanan çözüm yönteminin, düşük not takdir edilmek suretiyle olumlu olarak düzenlenen sicillere karşı açılan davalarda da uygulanması gerektiği tartışmasız olup, **uyumsuzluğun çözümü uyumsuzluğa konu idari işlemin sebebinin ortaya konulmasının olduğu ve bu sebebin, davalı idarece ileri sürülmesinin yanında bilgi ve belgeyle ispatlanması gerekliliği de dikkate alındığında; somut bilgi ve belgeye dayandırılmaksızın tesis edilen dava konusu işlemde ve ispat külfeti, öncelikle olayda aktif durumda bulunan davalı idareye yükletilmesi gerekeceğinden, sicilin orta düzeyde belirlenmesi sırasında sicil amirlerince objektif davranılmadığının ortaya konulması hususunun davacıya yükletilmesi suretiyle davanın reddedilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.**”²⁸

“... geçmiş yıllar sicilleri iyi ve çok iyi olarak düzenlenen davacının, 2005 yılı sicilinin 76 puanla düzenlenmesini haklı kılabilecek hukuken geçerli bir neden ve bu konuda herhangi bir bilgi ve belge de sunulmaması nedeniyle 2005 yılı sicilinin objektif olarak düzenlenmediği sonucuna varıldığından,

²⁸ Danıştay 2. Dairesi, 31.01.2005 E:2004/6213 K:2005/329, Danıştay Dergisi, Yıl 35, Sayı:110, 2005, syf.125, 126. Metinde koyu yazılı kısımlar kararın orijinalinde normal şekilde yazılmıştır.

aksi düşünce ile davayı reddeden İdare Mahkemesi kararında hukuksal isabet bulunmamaktadır.”²⁹

“... idarelere kamu görevlilerinin naklen atanmaları konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu İdare Hukukunun bilinen ilkelerindedir. ... davacının köyün ve ilçenin huzuru için ne gibi sakıncalar yaratacağı hususunun somut olarak ortaya konulmadığı, faaliyette bulunduğu şeklindeki duyumların hukuki değerinin olmadığı ve bu şekliyle içeriği itibariyle hukuki bir delil olarak kullanılması mümkün olmayan doğruluğu kanıtlanmamış istihbari bilgilere dayanılarak tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”³⁰

Görüleceği üzere aktarılan örneklerde kamu idarelerince kamu personelinin verimliliğinin arttırılması ve kamu hizmetinin daha verimli işlenmesinin sağlanması için bazı hukuki araçlara başvurulmuş; ancak tesis edilen işlemlerin sebep unsuru bakımından hukuka uygunluğu ortaya konulmadığı için işlemler, iptal müeyyidesiyle karşılaşmıştır.

Tabiidir ki idare mahkemeleri, bir idari işlemin hukuk kurallarına uygunluğunu denetlemektedir. Kamu personelinin verimliliğinin arttırılması, kamu hizmetinin gereklilikleri gibi ölçütler ise, sadece işlemin maksat unsuru ile olan ilişkileri bakımından hukuka uygunluk denetiminin kapsamı içerisinde bulunmaktadır. Dolayısıyla takdir yetkisine ilişkin olarak söylediğimiz hususlara paralel şekilde, bir idari işlemin kamu personelinin verimliliğinin arttırılması amacıyla tesis edilmesi ya da kamu hizmetinin gerekliliklerinin söz konusu işlemin tesis edilmesini gerektirmesi, idari işlemin sebep unsurunun hukuka uygunluğu açısından tek başına yeterli bir olgu olarak değerlendirilemeyecektir.

Bu çerçevede kamu idareleri tarafından kamu personelinin verimliliğinin arttırılması ve kamu hizmetinin gerekliliklerinin sağlanması amaç edinilerek tesis edilen işlemlerin özellikle maddi gerekçelerinin kabul edilebilir şekilde ve asgari somutluk içerecek düzeyde ortaya konulması halinde (diğer unsurlar yönünden de hukuka aykırılık içermemeleri koşuluyla), ortada idari işlemlerin iptal edilmesi için bir neden kalmayacağı söylenebilecektir. Bu açıklamalara

²⁹ Danıştay 2. Dairesi, 17.06.2008 E:2007/842 K:2008/2888, Danıştay Dergisi, Yıl 39, Sayı:120, 2009, syf.111

³⁰ Danıştay 2. Dairesi, 12.05.2005 E:2004/1822 K:2005/1657, Danıştay Dergisi, Yıl 36, Sayı:111, 2006, syf.113, 114

dayanak oluşturan yargı kararlarına şu örneklerin verilmesi mümkündür: “657 sayılı Yasanın 125. maddesinin C fıkrasında ‘özürsüz olarak göreve bir veya iki gün gelmemek’ fiili, aylıktan kesme cezasını, (D) fıkrasında, ‘özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemek’ fiili, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını, (E) fıkrasında da ‘özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün göreve gelmemek’ fiili ise Devlet Memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller arasında sayılmıştır. ... 1 yıl içerisinde 31 gün göreve gelmediği sabit olan ve 17.3.2006 tarihli savunmasında da göreve gelmediğini kabul eden davacı hakkında tesis edilen işlemde hukuka aykırılık bulunmadığından, İdare mahkemesince dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmemiştir.”³¹

“... soruşturma raporundaki bilgi, belgeler ve tanık ifadelerinin incelenmesinden; davacının 76 diplomanın öğrencilere verilmesi sırasında karşılığında 5'er milyon lira alınması için müdür yardımcılarına talimat verdiğinin, sözü edilen kişilerin ifadesiyle doğrulandığı, toplanan para karşılığı ise makbuz verilmediği, davacının, okula yardım olsun diye para aldığını, zorlama olmadığını, bazı öğrencilerden para alındığını, müdür yardımcılara zorlama yapmadan para alın dediğini, toplanan paraların kendisine getirildiğini, ancak miktarını hatırlamadığını, bu paraların okulda çalışan hizmetlileri İl Milli Eğitim Müdürlüğü, PTT ve diğer resmi kurumlara gönderirken yol parası vermek suretiyle harcadığını, karşılığında belge konulmadığı gibi derneğe makbuz karşılığı gelir aktarmadığını kendi ifadesiyle kabul ettiği anlaşılmış olup, bu durumda dava konusu disiplin cezasının dayanağından fiili subut bulan davacının, toplanan paraları okuldaki görevlilerin yol giderlerine harcadığını ifadesinde belirtmiş ise de; bir kişinin harcayacağı yol giderinin çok düşük olması nedeniyle bu açıklamaların gerçeğe uygun bulunmaması karşısında, eyleminin karşılığı olarak verilen disiplin cezasında hukuka aykırılık görülmemiştir.”³²

“Olayda, soruşturma kapsamında adı geçen davacı ve diğer şahısların ifadelerinden, mahrece iade işlemine konu olan 12 adet aracın yurt dışı edildikten sonra 21.7.2000 günlü mahrece iade tutanağının düzenlendiği, dolayısıyla davacı ve tutanağı imzalayan diğer şahısların araçları görmedikleri halde, kaçakçılığı men, takip ve tahkik görevini suistimal

³¹ Danıştay 12. Dairesi, 30.09.2009 E:2008/7586 K:2009/5098, Danıştay Dergisi, Yıl 40, Sayı:123, 2010, syf.395, 396

³² Danıştay 12. Dairesi, 15.05.2005 E:2002/4325 K:2005/2510, Danıştay Dergisi, Yıl 36, Sayı:111, 2006, syf.345

ederek tutanak düzenledikleri sonucuna varıldığından, davacının üzerine atılı gerçeğe aykırı belge düzenlemek fiilinden dolayı verilen dava konusu cezada hukuka aykırılık görülmemiştir.”³³

“Sicil Raporunun, Sicil Amirlerinin Memurun Mesleki Ehliyeti Hakkındaki Notları bölümünde yer alan hususların gözlem ve kanaate dayandığı ve bunların cevaplandırılması sırasında da sicil amirlerinin memur hakkındaki olumsuz düşüncelerini muhakkak belgelendirmesi gerektiği memur sicil hukukunun genel ilkelerinden olup, yargısal içtihatlar da bu yöndedir. Ancak, memur hakkındaki olumsuz düşüncelerin sicilin tüm hanelerini ilgilendirecek şekilde her zaman belgelendirilmesi de mümkün olamamaktadır. Böylesi durumlarda, davalı idarenin sicilin olumsuz düzenlenmesine dayanak aldığı en az bir olmak üzere birkaç somut olayın ilgili olduğu hanenin dışındaki diğer haneleri de etkileyip etkileyememesi yönünden bir değerlendirme yapılması gerektiği zaman, sicil amirinin düşüncesinde neler yazdığı ve ilgisinin geçmiş yıl sicilleri gibi diğer karinelerle birlikte olayın ele alınarak bir yargıya varılmasının hukuka daha uygun olacağı kaçınılmazdır. Dosyanın incelenmesinden; Kastamonu İmam-Hatip Lisesinde öğretmen olarak görev yapan davacının 1998, 1999, 2000, 2001 ve 2002 yıllarına ait sicil raporlarının 74, 68, 74, 71 ve 64 olarak orta düzeyde düzenlenmiş olduğu, dava konusu edilen 2003 yılı sicil raporunun 1. sicil amirince 60 puan, 2. sicil amirince 68 puan takdir edilerek ortalamasının 64 orta düzeyde değerlendirildiği, 1 ve 2. sicil amirlerinin düşünceleri bölümünde ise kontrol altında tutulması ve görevinde daha gayretli olması gerektiğinin belirtildiği, davalı idarece; dava konusu edilen sicil raporunun o yıl içinde yapılan gözlemler sonucunda sicil amirlerince kanaate dayalı objektif kriterler esas alınarak ve mevzuata uygun olarak düzenlendiğinin belirtildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda, davacının son beş yıllık sicillerinin orta düzeyde düzenlenmiş olması ve dava konusu edilen 2003 yılına ait sicili ile önceki yıllar sicilleri arasında açık bir farkın bulunmaması, aksine paralellik göstermesi hususları dikkate alındığında anılan yıla ait sicilin hizmete ilişkin sebepler ve objektif kriterler gözetilerek düzenlendiği anlaşıldığından, dava konusu işlemin iptali yolundaki İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”³⁴

“Dava, Tarım Reformu Genel Müdürlüğünde Destekleme Daire Başkanı olarak görev yapan davacının, bu görevinden alınarak APK Uzmanı olarak atanmasına ilişkin ... işlemin iptali istemiyle açılmıştır. ... davacının

³³ Danıştay 12. Dairesi, 05.07.2005 E:2002/1245 K:2005/2795, Danıştay Dergisi, Yıl 36, Sayı:111, 2006, syf.347

³⁴ Danıştay 2. Dairesi, 13.06.2007 E:2007/276 K:2007/2686, Danıştay Dergisi, Yıl 38, Sayı:117, 2008, syf.96

Tarım Reformu Genel Müdürlüğünde Destekleme Daire Başkanı olarak görev yaptığı, Genel Müdürlük teknik personelinden bazılarının 1999 yılı ve önceki yıllarda ayrıcalık yapılarak bazı personelin hiç araziye gitmediği halde kendilerine ek özel hizmet tazminatı ödendiği ve ödemelerin halen devam ettiği konusunda yapılan inceleme sonucu düzenlenen ... günlü, ... sayılı inceleme raporunda, davacının amiri bulunduğu birimde görev yapan personelin 3 aylık iş programında belirtilen mahallerde görev yapmadıkları, buna karşın iş programlarında öngörülen işlerin yapıp yapılmadığını, görevlendirilen personelin görev yerlerine gidip gitmediğini kontrol etmeden, bir inceleme ve değerlendirme yapmadan yeni dönemler için iş programları tanzim ederek ek özel hizmet arazi tazminatı ödemelerinin yapılmasını sağladığı belirtilerek toplam 4.285.066.000-TL'nin yasal faiziyle birlikte davacıdan tahsilinin sağlanması teklifinin getirildiği, rapor üzerine davacı adına 8.143.290.000-TL kişi borcu tahakkuk ettirildiği ve dava konusu işlemler Daire Başkanlığı görevinden alınarak APK uzmanlığına atandığı anlaşılmıştır. ... dosyadaki bilgi ve belgelere göre davacının görev ve sorumluluklarını zamanında ve eksiksiz olarak yerine getiremediği anlaşıldığından, hizmetin daha iyi ve verimli yapılmasını sağlamak amacıyla tesis edildiği sonuç ve kanaatine ulaşılan dava konusu işlemlerde hukuka aykırılık bulunmadığından aksi yöndeki Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.”³⁵

İptal davalarında idare mahkemelerinin yaptığı denetimin hukuka uygunluk denetimi olması, kamu personelinin verimliliğinin tamamen göz ardı edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira kamu personelinin verimliliğinin artırılması ile kamu hizmetinin gerekleri, kamu hizmetinin gerekleri ile de bütün idari işlemlerin maksat unsurunu oluşturan kamu yararı arasında bağlantı bulunduğu açıktır. Dolayısıyla bir idari işlemi denetlerken kamu yararı maksadı güdülerken tesis edilip edilmediğini değerlendirecek olan idare mahkemesi, bu değerlendirmeyi yaparken somut olayın koşulları çerçevesinde kamu personelinin verimliliğini de dikkate almak durumundadır. Nitekim uygulamada bu değerlendirme yapılarak verilmiş olan yargı kararları mevcuttur. Örneğin Danıştay'a göre; “İdarelere kamu görevlilerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına naklen geçişleri konusunda takdir yetkisi tanınmış ise de, mutlak ve sınırsız olmayan bu yetkinin kullanılması halinde, gerçekleştirilen işlemlerin kamu yararı ve hizmet gerekleri bakımından yargı denetimine tabi olduğu çekişmesizdir. Kamu hizmetinin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesi gereğince, kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek olduğu ve hizmetlerinden en yüksek oranda

³⁵ Danıştay 2. Dairesi, 30.09.2005 E:2004/1228 K:2005/2822, Danıştay Dergisi, Yıl 36, Sayı:111, 2006, syf.115, 116

yararlanılacak bir birimde çalıştırılmalarının kamu yararına uygun düşeceği açıktır. Olayda, ihtiyaç gerekçesiyle işlemin kurulduğu söylenmekte ise de, davacı ile aynı durumda olan personele daha önce muvafakat verilmiş olduğu ve davacının hizmetine duyulan ihtiyacın hukuken geçerli belgelerle ortaya konulmadığı anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolundaki idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir.”³⁶

Özetle, idare mahkemelerinin hukuka uygunluk denetimi neticesinde idari işlemin reddine karar verebilmeleri için bir gerekçeye dayanmak zorunda oldukları açıktır. İdari işlemin sebep unsurunu yani gerekçesini oluşturmak bakımından tek başına yeterli olmayan “idarenin idari işlem tesisi hususunda takdir yetkisine sahip olması” ya da “işlemin kamu personelinin verimliliğini arttırmak, kamu hizmetinin gereklerini sağlamak amacıyla tesis edilmesi” gibi olgulara dayanarak mahkemelerin davanın reddine karar vermelerini beklemek; kamu personelinin âdil olmayan ve yetersiz bir yargılamaya mâruz kalmasını ummak demektir. Şüphesiz, bir hukuk devletinde bunun kabul edilebilmesi olanaksızdır.

Kaldı ki, idare mahkemelerinin kararlarında aranan “*idari işlemlerin sebep unsurunu oluşturan maddi olguların belgelendirilmesi*”, sanıldığı kadar zor değildir. Bu çerçevede kamu idarelerinin düzenleyici işlemlerle ya da âmir konumunda bulunan kamu yöneticilerinin vereceği yazılı emirlerle kamu personelinin görev tanımını açıkça yapması, bir kamu personelinin yazılı hale gelen görevinin kapsamındaki somut işlem veya eylemleri yapmaması halinde de bu durumun usulüne uygun bir tutanakla yahut hukuken kabul edilebilir başka bir belge ile ortaya konulabilmesi pekâla mümkündür. Bu gibi basit ancak kamu yöneticilerinin donanımına ve ileri görüşlülüğüne bağlı tedbirlerin alınması durumunda görevini aksatan, kendisinden verim alınamayan kamu personeli için idarenin takdir yetkisi kapsamındaki hukukî araçlardan birisinin uygulanması her zaman mümkündür. Böylelikle kamu personelinin verimliliğini arttırmaya yönelik hukuki araçlar, hem etkili hem hukuka uygun hem de hukuka uygunluk hâli ispatlanabilir şekilde kullanılmış olacaktır.

V. VERİMLİLİĞİN ARTTIRILMASINA YÖNELİK ARAYIŞLAR KAPSAMINDA SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI

Ülkemizde son yıllarda kamu personel sistemine ilişkin rastlanan önemli bir eğilim, sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılmaya

³⁶ Danıştay 5. Dairesi, 01.10.2007 E:2006/875 K:2007/4996, Danıştay Dergisi, Yıl 38, Sayı:117, 2008, syf.148

çalışılmasıdır. Kanımızca bu uygulamanın sebepleri arasında, sözleşme ile istihdam edilen kamu personelinin hukuki durumunun özel sektör çalışanlarınınkine benzer belirlenebileceği ve bu personele statü hukukunun tüm kurallarının uygulanmayabileceği yönündeki düşünce ile hizmet sözleşmelerinin belli bir süre için yapılmasına bağlı olarak, hizmetinden verim alınamayan personelin sözleşmesinin yenilenmemesi suretiyle kamu personelinin görevine daha kolay son verilebileceği şeklindeki mülâhaza bulunmaktadır.

Konunun hukukî çerçevesi incelendiğinde, kanun koyucunun 657 sayılı Kanunun 33. maddesinde kamu idarelerinde kadrosuz memur çalıştırılmayacağını öngördüğü ancak memurlar dışındaki diğer kamu görevlileri açısından böyle bir kısıtlamaya yer vermediği hatta bu uygulamanın hukukî altyapısını oluşturacak düzenlemeler sevk ettiği görülmektedir. Buna göre örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesinde sözleşmeli personel "*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığı'nca vizelenen pozisyonlarda, mali yulla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri*" şeklinde tanımlanarak 657 sayılı Kanuna tâbi kamu kurumlarında sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Her ne kadar maddede sözleşmeli personel istihdamının zaruri ve istisnai hallerde yapılacağı belirtilmişse de; gerek maddenin devam eden fıkraları³⁷ ile 657 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümlerinde³⁸ yapılan

³⁷ "... Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılmaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde, tabip ve uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir. ..." (657 sayılı Kanun m.4/B)

³⁸ Örneğin 10.07.2003 günlü, 4924 sayılı Kanun'la eleman temininde günlük çekilen yerlerde ve hizmet dallarında Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli personel çalıştırılmasının; yine 03.07.2005 günlü, 5393 sayılı Kanun'un 49. maddesinin 3. fıkrası ile belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma

değişiklikler, gerekse uygulamada kamu idareleri tarafından sözleşmeli personel çalıştırılmasının yaygınlık kazanması nedeniyle, sözleşmeli personel uygulaması zarurilik ve istisnaîlik niteliklerini yitirerek, kadrolu çalışmaya alternatif ikinci bir istihdam şekli haline gelmiştir.

Kadro esası yerine hizmet sözleşmesine dayalı olarak çalıştırılan kamu personeli de, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getirmek koşuluyla Anayasa’nın 128. maddesi kapsamında değerlendirilecek, dolayısıyla Anayasa’nın kamu personeli açısından öngördüğü güvencelerden yararlanacaklardır. Dolayısıyla Anayasa’nın 128. maddesi uyarınca sözleşmeli personelin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunlarla düzenlenmesi gerekecek, sözleşmeli personel de aynen memurlar gibi statü hukukuna tâbi olacaktır. Nitekim konu hakkında yargı organlarının düşüncesi de aynı doğrultudadır. Örneğin Danıştay’a göre; “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 128. maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği öngörülmüştür. Anılan maddede geçen ‘diğer kamu görevlileri’, memurlar ve işçiler dışında kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde idareye kamu hukuku ilişkisiyle bağlı olarak çalışanlardır. Bu ilişkinin doğal sonucu, bunlara bütçeden ödeme yapılması, haklarında özel kuralların uygulanmasıdır. Diğer bir anlatımla, sözleşmeli personel, kamu hizmetinin asli ve sürekli bir görevinde memur ve işçiden ayrı, kamu hukuku bağlantısı olan kimsedir. ... Buna göre, sözleşmeli personelin durumu; kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve tip sözleşmelerle düzenlenmekte ve bunlarda hüküm bulunmaması halinde Devlet Memurları Kanunu’nun uygulanacağı öngörülmektedir. Bu nedenle sözleşmeli personelin durumu da, memurların durumu gibi büyük ölçüde kanuni ve nizami bir durum, yani statüler durum haline gelmiş bulunmaktadır. Zira, bunların hukuki durumu memurların hukuki durumu gibi büyük ölçüde idare tarafından düzenleyici işlemlerle belirlenmekte ve bu hukuki durum yine idare tarafından tek yanlı olarak her zaman değiştirilebilmektedir.”³⁹

ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmesinin öngörülmesi gibi.

³⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 04.02.2010, Yürütmenin Durdurulması İtiraz No:2009/921, Karar yayınlanmamıştır.

Yine belirtmelidir ki sözleşmeli personel istihdamında idareler ile kamu personeli arasında imzalanan sözleşmeler, bir tarafının kamu idaresi olması, bir kamu hizmetinin yürütümüne ilişkin bulunması ve sözleşmenin tarafı idarenin (kamu hizmetinin aksamadan yürütülmesini sağlamak amacıyla) özel hukuk sözleşmelerinde görülmeyen kimi ayrıcalıklara sahip olabilmesi nedeniyle⁴⁰ “idari sözleşme” niteliği taşımaktadır. Bu sözleşmelerin idari sözleşme olarak nitelendirilmesinin başlıca sonucu ise, bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklarda görevli yargı mercilerinin idari yargı organları olmasıdır.

Uygulamada idari yargı organları tarafından sözleşmeli personele ilişkin uyuşmazlıklarda, kadro karşılığı çalışan kamu personelinin uyuşmazlıklarından farklı bir değerlendirme yapılmamaktadır. Sözleşmeli personelin tecziyesi, çeşitli ikramiye ve ödüllerden yararlandırılmaması, sözleşmesinin yenilenmemesi gibi tüm uyuşmazlıklarda idarenin tasarrufu yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları itibarıyla hukuka uygunluğu yönünden incelenmekte ve idarelerin takdir yetkisi bulunan hallerde bu yetkiyi kullanım şekilleri hukuki denetim kapsamı dışında bırakılmamaktadır. Örneğin bir sözleşmeli personelin sözleşmesinin yenilenmemesi işlemine karşı açtığı davada idare mahkemesi, şu gerekçelerden hareket ederek dava konusu işlemi iptal etmiş ve idareyi dolaylı olarak davacı ile tekrar hizmet sözleşmesi imzalamak durumunda bırakmıştır: “*Davacı ile davalı idare arasında yapılan hizmet sözleşmesinde gerekli duyurma yapılmak suretiyle sözleşmenin tek taraflı olarak feshedileceği belirtilmiş olup, bu hüküm ile sözleşmenin feshi konusunda idareye takdir yetkisi tanınmakla birlikte, bu yetkinin kullanımının mutlak olmadığı, kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu ve takdire dayanan işlemlerin sebep ve maksat yönlerinden yargı denetimine tabi bulunduğu hususları idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Olayda, davalı idarece davacıdan yeterli verimin alınmadığı, hizmetine ihtiyaç kalmadığı, yerine inşaat mühendisi istihdam edileceği belirtilerek davacı ile yapılan hizmet sözleşmesi yenilenmemiş ise de, hizmetinde başarılı olamadığı ve verim alamadığı yolunda hukuken geçerli bir tespit bulunmadığı gibi anılan sözleşmenin 13. maddesinde belirtilen sebeplerden herhangi birinin varlığı da ileri sürülmediğinden sözleşmenin yenilenmemesine ilişkin işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine ve hukuka uyarlık görülmemiştir.*”⁴¹

İdari yargı organlarının bu yaklaşımı şüphesiz hukuk devleti ilkesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun gereğidir. Ayrıca bu uygulama

⁴⁰ Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, 9. Baskı, Ankara: İmaj, 2004, syf.168, 169

⁴¹ Eskişehir 2. İdare Mahkemesi, 16.07.2012 E:2012/259 K:2012/517, Karar yayınlanmamıştır.

pratikte sözleşmeli kamu personeline hukuki güvence oluşturmaktadır. Bununla birlikte sözleşmeli personel çalıştırarak esnek ve hatta serbest bir personel rejimi hedefleyen idarenin, mahkemelerin bu yaklaşımından pek de hoşnut olmadığını tahmin etmek zor olmasa gerektir. Zira özellikle kamu personelinin görevine son verilmesi bakımından sözleşmeli personel istihdamının en büyük amacı, hizmetinden verim alınmadığı gerekçesiyle birlikte çalışılmak istenilmeyen personelin görevine rahatlıkla son verilebilmesidir. İdare mahkemelerinin bu yaklaşımları ile kamu idarelerinin söz konusu amaca ulaşılabilmeleri ise pek mümkün görünmemektedir.

Bu nedenle son dönemde uygulamada kanun ve kanun hükmünde kararname hükümleriyle, kamu personeli istihdamı açısından klasik sözleşmeli personel rejiminden farklı ilke ve kurallar içeren yeni sistemler benimsenmektedir. Buna göre örneğin, Sağlık Bakanlığı’nın teşkilatlanmasını düzenleyen 11.10.2011 günlü, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 29. maddesi ile Sağlık Bakanlığı’na bağlı Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu kurulmuş, 30. maddesinde sağlık kuruluşlarının illerde Kurum tarafından kurulacak Kamu Hastaneleri Birlikleri aracılığıyla işletileceği düzenlenmiş, 32. maddesinde ise birliklerde görev yapacak genel sekreter, başkan, hastane yöneticileri, başhekim ve müdürlerin sözleşme ile çalıştırılacağı, bu sözleşmelerin süresinin iki yıldan dört yıla kadar olabileceği, sözleşmeye ek performans hedeflerindeki gerçekleştirmelere bağlı olarak süresinden önce de sözleşmelerin sona erdirilebileceği, başarısızlık sebebiyle genel sekreterin değişmesi halinde başkanların ve başarısızlığa sebebiyet veren hastane yöneticilerinin sözleşmelerinin kendiliğinden sona ereceği ve yine yeni hastane yöneticisinin göreve başlamasından itibaren, ilgili hastane başhekim, müdürleri, başhekim yardımcıları ve müdür yardımcılarının, yeni başhekim ve müdürlerin göreve başlamasından itibaren de yardımcılarının sözleşmelerinin bir ay sonunda kendiliğinden sona ereceği hükme bağlanmıştır.⁴² Böylece kanun koyucu, kamu hastanelerinin yönetimi konusunda kamu personeli ile sözleşme imzalama ve sözleşmeleri sonlandırma konularında idareye daha geniş takdir yetkisi tanımış, bazı özel durumlarda sözleşmenin kendiliğinden sona ereceğini belirtip bu konuda bir idari işlemin tesisini aramayarak söz konusu durumları fiilen idari yargı denetiminin kapsamı dışına çıkarmıştır.

⁴² “663 sayılı KHK ile kamu hastanelerinin personel sisteminin işletmecisi bir yaklaşımla yapılandırıldığı görülmektedir.” İpek Özkal SAYAN, Aziz KÜÇÜK, Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği, AÜSBF Dergisi, Cilt 67, No:1, 2012, syf.187, 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile personel sisteminde öngörülen değişiklikler ve bunların kapsamlı bir analizi için bkz. SAYAN, KÜÇÜK, syf.186 vd.

Böylelikle idareye, kamu personeli istihdam etmek açısından arzu edilen esneklik, özel sektördeki istihdam ilişkilerine benzer şekilde sağlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin daha iyi yürütülebilmesini temin açısından kamu personel rejiminde değişiklikler yapmak şüphesiz kanun koyucunun takdir yetkisi dahilindedir. Bu çerçevede yasama organı mevcut hukuk sisteminde kamu personelinin verimliliğinin artırılması bakımından var olan hukuki araçları yeterli görmeyerek veya kamu personelinin sahip olduğu yasal güvencelerin kamu hizmetlerini sekteye uğrattığını değerlendirerek yeni düzenlemeler yapabilecektir. Ancak bu gibi yeni düzenlemeler yapılırken Anayasa tarafından çizilen çerçevenin sınırları aşılmamalı; bu doğrultuda Anayasa'nın âmir hükmü gereği genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar veya diğer kamu görevlileri aracılığıyla yürütülmesi sağlanmalı ve yine Anayasa uyarınca, kamu personelinin görev ve yetkilerinin, aylık ve ödeneklerinin ve benzeri özlük haklarının düzenlenmesi kanun yerine idari işlemlere veya idari sözleşmelere bırakılmamalıdır. Zira unutulmamalıdır ki hukuk kurallarına uygunluk, toplum açısından en az kamu hizmetlerinde verimlilik kadar önemli bir diğer değerdir.

VI. SONUÇ

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi kamu idarelerinin varlık sebebidir. Kamu hizmetlerinin aksamadan, olması gerektiği şekilde yürütülebilmesi de idarelerin insan unsurunu oluşturan kamu personelinin yeterli verimlilikte çalışmasına bağlıdır. Özellikle çeşitli alanlardaki toplumsal gelişmelere bağlı olarak kamu hizmeti kavramının içeriğinin ve kapsamının stabil kalmadığı günümüzde kamu personelinin beklenen verimin alınması, kamu idarelerinin işleyişi açısından çok daha önemli bir hale gelmiştir.

Kamu hizmetlerinin toplum yaşamı açısından, kamu personelinin de kamu hizmeti açısından taşıdığı önem sebebiyle, hukukumuzda kamu personelinin tâbi olduğu hukuki rejim özel sektör çalışanlarınınkinden farklı biçimde düzenlenmiş, kamu personeline özel sektör çalışanlarının sahip olmadığı bazı güvenceler sağlanmıştır. Bu kapsamdaki güvencelerden en önemlisi ise, özel sektör işverenlerinin birlikte çalışmak istemediği personelinin işine hiçbir gerekçe göstermeden (tazminat ödeyerek) son vermesine karşın, kamu idarelerinin kamu personeline karşı aynı uygulamayı gerçekleştirememesidir.

Kamu personeline hukuk kuralları ile bir takım güvenceler sağlanmasının sebebi, onların çalışma yaşamı açısından endişe duymamalarını sağlayarak,

kamu hizmetlerinin daha verimli şekilde yürütülmesini temin etmektir. Bununla birlikte kamu personelinin bir kısmının yeterli verimlilikte çalışmaması yani görevinin gereklerini tam olarak yerine getirmemesi her zaman mümkün olduğundan, mevzuatımızda kamu personelinin verimliliğini sağlamaya ve arttırmaya yönelik çeşitli hukuki araçlara da yer verilmiş bulunmaktadır.

Bu çerçevede ulusal mevzuat hükümlerinde kamu personelinin verimliliğini arttırmaya yönelik olarak nakil, sicil, ödül, disiplin cezaları ve adli cezalar gibi çeşitli hukuki müesseseler öngörülmüştür. Böylece moral etkiden kamu görevi ile ilişik kesmeye, parasal mükâfattan hapis cezasına kadar kamu personeline çok değişik etkileri olan ve teorik olarak kamu hizmetinin personel tarafından aksatıldığı her duruma çözüm sunabilen tedbirler, kamu yöneticilerinin kullanımına sunulmuş bulunmaktadır.

Kamu personelinin görevini aksattığı hallerde mevzuat hükümlerinin sunduğu hukuki araçların etkin bir şekilde kullanılabilmesi, şüphesiz bu araçların idari davaya konu edilmemeleri veya dava konusu edilmeleri durumunda davanın reddedilmesi koşuluna bağlıdır. Dolayısıyla idare mahkemelerince yapılan hukukilik denetimi sonucunda verilen iptal kararları, kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik hukuki araçların etkisini azaltıcı sonuçlar doğurabilmekte ve bu nedenle eleştiri konusu yapılabilmektedir.

İdarenin her türlü tasarrufu konusunda hukuka uygunluk denetimi yapmakla görevli idare mahkemelerinin “*bir idari işlemin kamu personelinin verimliliğini arttırmaya yönelik olduğundan bahisle*” ya da “*konu hakkında idarenin takdir yetkisi olduğu gerekçesiyle*”, dava konusu işlemin gerekçesini sorgulamadan davanın reddine karar vermesi; idari işlemin hukukîliğinin sebep unsuru yönünden denetlenmediği anlamına gelecek ve hem hukuk devleti ilkesine, hem de 2577 sayılı Kanun’un 2. maddesine aykırılık oluşturacaktır. Dolayısıyla kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik hukuki araçların etkili şekilde kullanılabilmesi için mahkemelere yöneltilen eleştirilerin dikkate alınmasını istemek, esasen hukuk kurallarının askıya alınmasını istemekten farklı bir anlam taşımamaktadır.

Uygulamada idare mahkemelerinin iptal kararları incelendiğinde, mahkemelerin özellikle “*idari işlemin sebep unsurunun*” belgelendirilebilmesi/ ispat edilebilmesi hususu üzerinde durduğu ve idareciler tarafından eleştiri konusu yapılan iptal kararlarının çoğunlukla bu gerekçeye müstenid olduğu görülmektedir. Kanımızca bu durumda kamu idarelerince yapılması gereken, “*idarenin takdir yetkisi*” ve “*kamu hizmetinin gerekleri*” kavramlarına

dayanarak mahkemelerin soyut içerikli idare savunmalarına itibar etmesini beklemek *olmamalıdır*. Kamu personelinin görevinin yazılı şekilde önceden tanımlanması, görevin gereklerini aksatan ve kamu hizmetini sekteye uğratan davranışların ise en azından usulüne uygun bir tutanakla belgeye bağlanması gibi basit önlemler dahi, kanımızca iptal kararıyla sonuçlanabilecek bir çok davanın reddedilmesini netice verme potansiyeline sahip bulunmaktadır.

Diğer taraftan yasama organınca kamu personelinin verimliliğinin arttırılmasına yönelik hukuki araçların yeterli bulunmaması halinde, yasal değişikliklerle yeni hukuki araçlar ihdas edilmesi de her zaman mümkün bulunmaktadır. Bu kapsamda ülkemizde son yıllarda sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaştırmaya ve anılan istihdam biçiminin hukukî rejimi değiştirilmeye çalışılmaktadır. Aslî düzenleme yetkisine sahip bulunan, dolayısıyla yürütmeye ve idareye nazaran daha serbest bir hareket alanı olan yasama organının bu girişimleri esnasında dikkat edilmesi gereken ise, Anayasa'ya aykırı hareket edilmemesi ve hukukun üstünlüğünün kamu personelinin verimliliğine feda edilmemesidir.

Son tahlilde hiçbir hukuk kuralı, kendisini uygulayan insan unsurunun nitelikli ve iyi niyetli olmamasına rağmen mükemmel sonuçlar doğurabilecek özellikte değildir. Bu çerçevede hukukumuzda kamu personelinin verimliliğinin arttırılması açısından öngörülen hukuki araçlar, doğru şekilde ve iyi niyetle (yani sadece kamu yararı maksadı güdülererek) kullanılmaları halinde kanımızca istenilen amaca ulaşmak açısından yeterlidir. Bu konuda uygulamada var olabilen bir takım aksaklıkların müsebbibi de *-bazı kesimlerce sanıldığı gibi-* idare mahkemeleri değildir. Kamu personelinin verimliliğinin arttırılması ile ilgili eleştirilerde bakış açısı değiştiği ve idari işlemlerin gerekçelerinin ortaya konulabilmesi noktasında idarelerce daha hassas davranıldığı takdirde, söz konusu eleştirileri doğuran nedenler büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Nihayetinde “hukuka uygunluk” ile “kamu hizmetinin verimliliği” birbiriyle çatışan kavramlar değil, ancak bir arada olmaları durumunda kamu düzeninin ve toplumsal huzurun sağlanabileceği değerlerdir.

KAYNAKÇA

- AKBULUT Emre. **Kanunî İdare İlkesi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2013.
- AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil. **Türk İdare Hukuku**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.
- DEMMKE Christoph. **Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service**. EIPASCOPE (European Institute of Public Administration Scope), 2010/2, syf.5 vd. (<http://www.eipa.eu/en/eipascope/>).
- GÖZLER Kemal. **Hukuka Giriş**. 3. Baskı. Bursa: Ekin Kitabevi, 2006.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref. **Yönetmelik Yargısı**. 15. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, TAN Turgut. **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**. 5. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- GÜLAN Aydın. **Kamu Hizmeti Kavramı**. İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Yıl 9, S:1-3, 1988, syf.147 vd.
- GÜNDAY Metin. **İdare Hukuku**. 9. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2004.
- GÜRAN Sait. **Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri, Bakanların Durumu**. Anayasa Yargısı, Cilt 1, 1984, syf.193 vd.
- GÜNEŞ Turan. **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**. Ankara: AÜSBF Yayınları, 1965.
- KAMAN KARAN Nur. **Devlet Memurluğunun Sona Ermesi**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003.
- LINNA Paula, PEKKOLA Sanna, UKKO Juhani, MELKAS Helina. **Defining and Measuring Productivity in the Public Sector: Managerial Perceptions**. International Journal of Public Sector Management, Vol. 23, No:3, 2010, syf.300 vd. (<http://www.emeraldinsight.com/0951-3558.htm>).
- OECD, **Measuring Productivity – Measurement of Aggregate and Industry Level Productivity Growth**. OECD Manual, 2001, (<http://www.oecd.org/std/productivity-stats/2352458.pdf>).

SAYAN İpek Özkal, KÜÇÜK Aziz. **Türkiye’de Kamu Personeli İstihdamında Dönüşüm: Sağlık Bakanlığı Örneği**, AÜSBF Dergisi. Cilt 67, No:1, 2012, syf.171 vd.

YAYLA Yıldızhan. **İdare Hukuku**. 1. Baskı. İstanbul: Beta Basım, 2009.

YILDIRIM Turan, KARAN Nur. **İdare Hukuku I**. 1. Baskı. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2009.