

Derleme Makalesi / Review Article

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI UYGULAMALARI VE ÇIKARTILACAK DERSLER

Hasan DURSUN*

ÖZ

İlk bakışta, Anglosakson “common-law” (teamüli) hukuk sistemine sahip olan Amerika Birleşik Devletlerinde tüm kamu çalışanlarının hizmet akdi ile çalıştığı, buna karşın, Türkiye’de kamu görevlilerinin statü hukukuna tabi olduğu, dolayısıyla, Birleşik Devletlerde disiplin suç ve cezaları uygulamalarının Türkiye’yi doğrudan ilgilendirmediği ileri sürülebilir. Yüzeysel nitelikteki bu bakış açısı doğru olmadığı gibi, Birleşik Devletlerdeki disiplin suç ve ceza uygulamalarından alınacak kıymetli derslerin bulunduğunu vurgulamak gerekir. Bu bağlamda Birleşik Devletlerde disiplin suç ve ceza uygulamalarından dolayı kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerinin hukuka aykırı bir şekilde kısıtlanmasına karşın önemli yöntem veya usul önlemlerinin alındığını, disiplin cezasına karşın etkin bir idari başvuru yolunun öngörüldüğünü ve memurların disiplin hukuku dâhil çeşitli alanlarda hizmet-içi eğitime tabi tutulduğunu belirtmek gerekir. Türkiye’de de disiplin cezası uyuşmazlıklarından dolayı idare mahkemelerinin iş yükünü azaltabilmek için disiplin cezasına karşın alternatif uyuşmazlık çözüm yolu olarak etkin bir idari başvuru yolu öngörülmesi, disiplin cezası verilmesindeki sürecin basitleştirilmesi ve önleyici disiplin, bastırıcı veya cezalandırıcı disiplin yaklaşımından çok daha iyi olacağı gerçeğiyle memurların disiplin hukuku bakımından hizmet-içi eğitime tabi tutulması uygun olacaktır. Birleşik Devletlerde özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra kamu görevlilerinin disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesi bakımından bir aşınma yaşansa da bu aşınmanın Türk Anayasasının 38. maddesi karşısında dikkate alınmaması gerekir. Zira Anayasanın 38. maddesinin 1. ve 3. fıkralarında her türlü suç ve cezalarda ve bu arada disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin uygulanması gerektiği ima edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Disiplin Suç ve Cezası, Suç ve Cezada Kanunilik İlkesi, Maddi Hukuka Uygunluk, Usuli Hukuka Uygunluk, Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu.

* Dr. Öğr. Üyesi, Özyeğin Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi, hasan.dursun@ozyegin.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5506-3944



THE APPLICATIONS OF DISCIPLINE OFFENSES AND PUNISHMENTS IN USA AND LESSONS TO BE TAKEN

ABSTRACT

At first glance “prima facie”, it can be argued that United States is belong to the common-law system and all the public officials works with labor contract, on the contrary, Turkish government officials are subject to the statue law so the applications of discipline crimes and punishments do not involve directly Turkey. It can be emphasized that that idea is superficially and there are valuable lessons for Turkey in terms of the applications on the discipline crimes and punishments. Within that context, it is taken important procedure or form measures against to the unlawful restriction of the rights and freedoms of public officials on the ground that the applications of discipline crimes and punishments. It is anticipated effective administrative remedy against disciplinary action, and should be noted that public officials are subjected to in service-training in various fields including disciplinary law can be remarked in the USA. In Turkey, to reduce the workload of the administrative courts due to the discipline penalties conflicts it should be anticipated effective administrative remedy as an alternative dispute resolution, the procedure should be simplified on giving disciplinary penalty and the approach should be adopted that preventive discipline is far better than repressive or punitive discipline. Within that reality, it should be convenient that all the public officials shall be subjected to in service-training on the discipline procedures. In the United States, particularly after the September 11 attacks, the principle of legality has been eroded with respect to disciplinary crimes and punishments of public officials. However, that abrasion should not be taken into account in terms of Article 38 of the Turkish Constitution. Inasmuch as Article 38 paragraph 1 and 3 of the Constitution indirectly denote that in every types of crimes and punishments meanwhile in disciplinary crimes and punishments is necessary to apply the legality principle.

Keywords: *Discipline Crime and Punishment, the Principle of Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege, Substantial Due Process, Procedural Due Process, Merit Systems Protection Board.*

GİRİŞ

Bu çalışmada Anglosakson hukukuna tabi ülkelerden Amerika Birleşik Devletlerinde disiplin suç ve cezaları uygulamaları ile çıkartılacak dersler üzerinde durulacaktır. Çalışmanın hacmini artırmama bağlamında disiplin suç ve cezaları¹ bakımından araştırma yapılırken ağırlıklı olarak kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezaları üzerinde durulacaktır.²

Türkiye, Kıta Avrupası Hukuk Sistemine dâhil olduğundan “ilk bakışta”, Türkiye’de kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarının, “statüter”³, buna karşın, Anglosakson hukuk sistemine sahip olan ülkelere Amerika Birleşik Devletlerinde “sözleşme”ye, daha açık bir deyişle, hizmet sözleşmesine dayalı olduğu, dolayısıyla Birleşik Devletlerde disiplin suç ve cezaları uygulamalarının Türkiye’yi doğrudan ilgilendirmediği ileri sürülebilir. Yüzeysel nitelikteki bu bakış açısı doğru olmadığı gibi, Birleşik Devletler bakımından yapılacak bu incelemeden alınacak kıymetli derslerin de bulunduğunu belirtmek gerekir.⁴ Alınacak bu derslere, çalışmanın sonuç kısmında temas edilmiştir.

Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine uygulanan disiplin suç ve cezalarını tam olarak kavrayabilmek açısından öncelikle bu ülkede kamu istihdamı ve tarihçesi, iş güvenliği ve disiplin sağlayıcı önlemler bakımından genel bir bilgi vermek uygun olacaktır.

¹ Kavramsal olarak “disiplin” ile “disiplin suç ve cezaları”nın tanımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Dursun, Disiplin Suç ve Cezaları ile Etik Arasındaki İlişkilere Genel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, Yıl: 85, Sayı: 485, Aralık 2017: 580-581, 592.

² İdari suç ve cezalar bir küme olarak düşünülürse kümenin alt kümelerini, disiplin suç ve cezaları ile halka yönelik suç ve cezalar oluşturur. Bu bağlamda, halka yönelik idari cezalar, daha önce konulan genel normlara aykırı davranışları cezalandırmayı hedefleyen işlemlerdir. Daha açık bir deyişle, bu cezalar, İdare ile kişi arasında fiilin işlendiği sırada önceden bir ilişkinin olmadığı durumlarda verilen cezalardır. Örneğin, rekabet ihlali veya alkollü araba kullanma suçlarında İdare ile kişi arasında önceden bir bağ bulunmadığından bu tür ihlaller, halka yönelik idari suçlar, bu suçlar için öngörülen cezalar ise halka yönelik idari cezalar olarak adlandırılır. Buna karşın, idare ile kişi arasında izin, ruhsat veya İdarenin bünyesinde çalışma gibi idareyle arasında bir bağ olan kişiler için öngörülen idari suç ve cezalar, disiplin suç ve cezalarını oluşturur. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Dursun, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2015: 197 vd., 206. Görüldüğü üzere disiplin suç ve cezaları oldukça geniş kapsamlıdır. İdare ile kişi arasında “özel bağ” bulunduğu için örneğin, verilen bir “ruhsat iptali cezası”, disiplin cezası olarak kabul edildiği gibi kamu görevlisine verilen bir “kınama” cezası da disiplin cezası olarak kabul edilir.

³ Daha açık bir deyişle, kanun ve idarenin düzenleyici işlemleri (Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik) gibi kurallara dayalıdır.

⁴ Aslında Anglosakson hukukunun etkisi yalnızca bu hukuk sistemine tabi olan ülkelere görülmemektedir. Anglosakson hukuku, özellikle, dünyanın en güçlü ülkesini oluşturan Amerika Birleşik Devletleri yoluyla dünyada 1980’li yıllardan itibaren artan hızda görülen “serbest piyasa” (liberalization), 1990’lı yıllardaki “küreselleşme” (globalization) akımlarıyla birlikte Kıta Avrupası hukuk sistemlerini derinden etkilemiştir.

1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE KAMU İSTİHDAMI VE TARİHÇESİ

1.1. Genel Olarak

Birleşik Devletlerde kamu istihdamında uygulanan temel sistemi, “liyakat, erdem ilkesi” (merit principle) olarak belirtmek olanaklıdır. Liyakat ilkesinin uygulaması bakımından büyük farklılıklar olmasına karşın bu ilkenin özünü; kamu görevlilerinin işe alınmasında ve onlara davranışta bulunulurken kişisel veya siyasi kayırmacılığa değil, ehliyet, erdem veya yeterlilik esasına dayanılması esasları oluşturur.⁵ A.B.D. kamu personel yönetimi bakımından liyakat sistemi öyle anahtar bir konumdadır ki liyakat sistemi ile “kamu hizmeti sistemi” (civil service system) kavramlarının neredeyse birbirinin yerine geçen kavramlar olarak kullanıldığına dikkat çekmek gerekir.

Birleşik Devletlerin ilk yıllarında kamu görevine atanma ve görevde kalabilmenin, parti bağlantısı ve tatminkâr bir “iş başarımı”na (performance) bağlı bulunduğunu belirtmek gerekir. 1883 yılında Kongre, “Pendleton Kanunu” adında bir kanun çıkararak, kariyer kamu hizmetlerini belirlemiş ve kamu hizmetine girebilmek için yarışma sınavında başarılı olunması koşulunu öngörmüştür. 1897 yılında ise “Kamu Hizmeti Kuralı II” (Civil Service Rule II) Kanunu benimsenerek, kariyer kamu personelinin “haklı neden” (just cause) dışında işten atılması yasaklanmıştır. Ancak, Federal kamu görevlilerinin haksız bir şekilde işten atılmalarını önleyici nitelikte uygulanabilir bir koruma düzeneği, 1913 yılında çıkarılan “Lloyd-LaFollette Kanunu”na kadar ortaya konulamamıştır. Gerçi federe devletlerin liyakat kanunları da kariyer kamu personelinin işten atılmasından sonraki başvuru yollarını göstermiştir, ancak, Birleşik Devletlerde çıkartılan kanunlardan hiç birisi, Lloyd-LaFollette Kanunu gibi kamu çalışanlarının işten atılmadan önce sahip olduğu haklara temas etmemiştir.⁶ Bu kanun temel alınarak, günümüze kadar verilmiş olan birçok mahkeme kararlarıyla da Birleşik

⁵ Robert B. Denhardt, *Public Administration An Action Orientation*, Brooks/Cole Publishing Company, California 1991: 193, 196.

⁶ Zira LaFollette Kanunu; asıl memuriyet kadrolarında bulunan hiçbir memurun hizmetin doğru ve düzgün yürütülmesini ihlal eden nedenler dışında ve bu nedenler kendilerine yazılı olarak bildirilmedikçe görevinden uzaklaştırılmayacağı hükmünü koymuştur. Bkz. Mukbil Özyörük, *Devlet Memurlarının Hürriyetleri*, AÜHFY No: 100, Ankara 1956: 62.

Devletlerde ilk istihdam türü olan kariyer (kadrolu)⁷ kamu personelinin sahip olduğu haklar açıklığa kavuşturulmuştur.⁸

1.2. Lloyd-LaFollette Kanunu Temelinde Federal Temyiz Mahkemesinin İçtihatları

Birleşik Devletlerde Federal kamu görevlilerinin özlük hakları bakımından yaşamsal bir önem taşıyan Lloyd-LaFollette Kanunu hakkında Federal Temyiz Mahkemesinin vermiş olduğu içtihatlar üzerinde genel hatlarıyla durmak faydalı olacaktır.

Lloyd-LaFollette Kanunu, staj dönemi bitmiş kariyer kamu görevlilerinin işlerinde bir “özlük” (property) çıkarının bulunduğu esasını kabul etmektedir. Federal Temyiz Mahkemesi, 1972 tarihli Board of Regents-Roth davası⁹ ile yine aynı tarihli Perry-Sinderman davasında¹⁰ vermiş olduğu kararlarla, kariyer sınıfı kamu görevlilerinin sahip olduğu özlük haklarını daha da açıklığa kavuşturmuştur.¹¹

Bunlardan Roth davasına konu olan olayda; yıllık sözleşmeyle çalışan bir okutmanın sözleşmesi uzatılmamıştı. Federal Temyiz Mahkemesi, okutmanın, sözleşmesinin yenilenmesi hakkının bulunduğunu, çünkü mevcut kural ve anlayışın bu hakkı geçerli kıldığı esasını benimsemiş ve şu gerekçeyi ileri sürmüştür:

⁷ Birleşik Devletler Federal Hükümeti bireyleri yalnızca kadrolu olarak istihdam etmemekte, bunun yanında, geçici personel olarak da istihdam etmektedir. Kadrolu olarak çalışanlar, genellikle kariyer-odaklı olarak atama çerçevesinde işe alınmaktadır. Birincil kariyer odaklı bu atama türünde, atanan kişinin, kariyer atamasının gerçekleştirilmesi için bir yıllık adaylık süresini doldurması ve toplamda üç yıllık sürede yeterli olarak değerlendirilen bir hizmetinin olması gerekmektedir. Buna karşın, geçici atamalar, bir yılı aşmamak kaydıyla belirli bir süre devam etmesi gereken görevler veya en az bir yıl olan ancak dört yılı geçmeyen görevleri kapsamaktadır. Bu iki atama şekli de kadrolu görev olarak değerlendirilmemekte, dolayısıyla, geçici atama yoluyla çalışan kişiye yarışmaya dayalı kadrolu statüsü verilmemektedir. ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara 2017: 71. Yapılan bu açıklamalardan kariyer kamu personelinin kadrolu, buna karşın, aşağıda anlatılacak olan kariyer-dışı kamu personelinin kadrosuz olduğu sonucu çıkartılmamalıdır. Kariyer dışı kamu personelinin oluşturulan istisnai görevlerde bulunan kamu personeli ile üst düzey görevlerde bulunan kamu personeli de kadroya dayalı olarak çalışmaktadır. Birleşik Devletlerde, yalnızca geçici personelin kadrosu bulunmamaktadır.

⁸ Ronald D. Sylvia ve C. Kenneth Meyer, Public Personnel Administration, Second Edition, Harcourt College Publishers, Florida 2002: 300-301.

⁹ Bu dava hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. britannica.com/topic/Board-of-Regents-v.Roth, Erişim Tarihi, 7.12.2019.

¹⁰ Bu dava hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. supreme.justia.com/cases/federal/us/408/593/, Erişim Tarihi, 7.12.2019.

¹¹ Bkz. Sylvia ve Meyer: 301.



“Özlük hakkı, kuşkusuz Anayasa tarafından yaratılmamıştır. Bunlar daha ziyade, kanun gibi bağımsız bir kaynaktan doğan mevcut kural ve anlayışla yaratılmış ve boyutları da belirlenmiştir. Bu kural ve anlayışlar bazı çıkarlar sunmakta ve bu çıkarların elde edilmesi yönünde bir talep hakkını desteklemektedir.”¹²

Roth davasını karara bağlayan Federal Temyiz Mahkemesi, aynı gün Perry-Sinderman davasını da karara bağlayarak, kamu görevlisinin özlük hakkının, çalıştığı kurum veya kuruluş için sürekli bir istihdam sağlama zorunluluğunu doğurduğu görüşünü savunmuştur. Sinderman davasında esas nokta, devlet destekli bir kolejin “fiilen” (de facto) bir kariyer sistemine sahip olup olmadığıdır. Mahkeme hükmünü verirken, kanunlar tarafından öngörülmüş olmasa bile böyle bir sistemin özlük hakkını sağlayacağı görüşünü benimsemiştir. Mahkeme, bahsedilen kolejin dağıttığı el kitabında, öğretim elemanlarının yeterli “iş başarımı” (performans) gösterdiği takdirde sürekli bir şekilde istihdam edileceğinin ifade edildiğini, bu bağlamda davacının haklı bir beklentisinin bulunduğunu, öğretim elemanına, böyle bir sistemin gerçekte bulunduğunu göstermesini kanıtlayacak bir fırsat verilmesi gerektiğini de ifade etmiştir. Mahkemenin bu kararı üzerine, bahsedilen kolej, öğretim elemanına mali kayıplarını giderici nitelikte bir takım ödemelerde bulunmuş ve onu yeniden işe almıştır.¹³

Bunlardan başka, Lloyd-LaFollette Kanunu, Federal kamu görevlilerinin işten atılmasının hem öze yönelik nedenlerini hem de yöntemini göstermiştir. Yöntemden işe başlamak gerekirse, söz konusu kanuna göre bir kamu görevlisi işten atılmak isteniyorsa öncelikle muhatap kamu görevlisine, hakkında yapılan suçlamayı gösteren bir belge ibraz edilmelidir. Bundan başka, kamu görevlisine, suçlamalara karşı savunmasını yapmak üzere makul bir süre de verilmelidir.¹⁴

Kanunun öngördüğü bu yöntemlerin uygulaması, Federal Temyiz Mahkemesinin, 1973 tarihli Arnett-Kennedy davasında¹⁵ sınıanmıştır. Bu davaya konu olan olayda; “Ekonomik Fırsatlar Teşkilatı”nda (Office of Economic Opportunity, (OEO)) çalışan Kennedy adlı bir kamu çalışanı, diğer OEO çalışanları hakkında yalan ve iftira niteliğinde beyanlarda bulunduğu savıyla işten atılmıştır. Kennedy; Lloyd-LaFollette Kanunu, OEO ve kamu hizmetleriyle ilgili kanunlarda

¹² A.g.e.

¹³ A.g.e.

¹⁴ A.g.e.

¹⁵ Bu dava hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ballofpedia.org/Arnett_v_Kennedy, Erişim Tarihi, 7.12.2019.

öngörülen tam kanıta dayalı süreçlere uyulmadığını, böylelikle Anayasada ifade edilen “due process” (doğal hukuka uygunluk) ilkesine uygun davranılması yönündeki haklarının ihlal edildiğini, bu bağlamda, kendisiyle ilgili her türlü bilginin göz önüne alınması, tanık çağırması, çapraz sorguya tabi tutması ve kendisini, idare önünde avukatla temsil etmesi gibi haklarının yok sayıldığını belirtmiştir.¹⁶

Kennedy davasında verilen kararla iki konu açıklığa kavuşmuştur. Bunlardan ilki; bir kariyer kamu görevlisinin devamlı bir şekilde istihdam edilmesinde bir özlük hakkının bulunup bulunmadığı, ikincisi ise özlük hakkının var olduğu kabul edildikten sonra kamu çalışanınin usulle ilgili haklarının Anayasa mı yoksa kanun tarafından mı korunduğudur.

Federal Temyiz Mahkemesi, Roth davasında yaptığı akıl yürütmeyi, bu davada da sürdürmüş, Kennedy'nin özlük haklarının Lloyd-LaFollette Kanununda tanımlandığını belirtmiş, ancak Kennedy'nin usuli haklarının kaynağının ne olduğu konusunda bir uzlaşmaya varamamıştır. Bu bağlamda, oyçokluğuyla alınan kararda çoğunluk görüşüne katılan yargıç Rehnquist; kariyer elemanlarına kanuni olarak işlerinde sağlanan özlük haklarının kanunda öngörülenin dışında, Anayasada ifade edilen due process testine tabi tutulması yönündeki düşüncenin reddi gerektiğini belirtmiş, bir hakkın kapsamı saptanırken öz ile şeklin içinden çıkılmaz bir şekilde birbirine bağlı olduğu durumlarda, başvuruçunun (Kennedy) “gülünü seven dikenine katlanır” (take the bitter with sweet) konumunda bulunduğunu ifade etmiştir. Bir başka deyişle Rehnquist, kanunun bir yerinde bir hak tanınırken diğer yerinde söz konusu hakkın kullanımının güçleştirildiği veya inkâr edildiği durumda sadece hak kısmına bakılarak bir karar verilemeyeceğini, konunun bütünsel bir şekilde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir.¹⁷

Buna karşın bu davada azınlık görüşünü savunan üyeler, Kennedy'nin özlük haklarının yalnızca kanundan doğduğunu, ancak özlük hakkının kanunla bir kere kurulduğu durumlarda, kamu çalışanın işten atılabilmesi için anayasal nitelikteki “due process” ölçütünün karşılanması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu üyeler, işinde yetersizlik gösteren kamu görevlilerinin işten atılması durumunda kamu görevlisinin özel çıkarı ile devletin çıkarı arasında bir dengenin sağlanmasının da gerekli olduğunu, Lloyd-LaFollette Kanununa tabi olan Kennedy'ye Anayasada

¹⁶ Bkz. Sylvia ve Meyer: 301, 302.

¹⁷ Bkz. Sylvia ve Meyer: 302.



öngörülen yöntemlerin uygulanması gerektiğini vurgulamışlardır.¹⁸

Arnett-Kennedy davasında açıklığa kavuşturulan “gülünü seven dikenine katlanır öğretisi”, Federal Temyiz Mahkemesinin, 1985 tarihinde vermiş olduğu Cleveland Board of Education-Loudermill davasında¹⁹ 8’e karşı 1 oyla reddedilmiştir. Bu davada Temyiz Mahkemesi, Cleveland Eyaletinde bir kamu okulunda güvenlik görevlisi olarak çalışan James Loudermill’in işten atılmasından önce ona anayasal olarak tanınan “hukuka uygunluk” ölçütüne uyulmadığı sonucuna varmıştır.²⁰ Disiplin suç ve cezalarında “kanunilik” ilkesinin uygulanması bakımından büyük bir önem taşıyan bu dava hakkında biraz daha durmak uygun olacaktır.

Loudermill adlı bir yurttaş, Cleveland kamu okuluna iş başvurusu yaparken daha önce herhangi bir suçtan dolayı mahkûm olmadığını beyan etmiş, ancak daha sonra yalan söylediği ortaya çıkınca sözleşmesi feshedilmiştir. Loudermill, bunun üzerine, idari başvuru yoluna giderek “dinleme görevlisi”ne (hearing examiner), daha önce işlediği suçun “kabahat” (misdemeanor) olduğunu belirterek işten atılmadan önce eğer kendisine fırsat verilseydi durumu açıklayacağını belirtmiştir. Bunun üzerine dinleme görevlisi, Loudermill’in işe iadesine karar vermiş, ancak idari kurul, dinleme görevlisinin bu kararını bozmuştur. Daha sonra, Loudermill, ilk derece mahkemesine başvurarak işten atılması yönündeki işlemin iptalini ve işe iadeye karar verilmesini istemiştir. Ancak ilk derece mahkemesi bu talebi reddetmiş, gerekçe olarak da Ohio kanunlarında özlük haklarına zarar veren²¹ işlemlere karşı başvuru usulünün gösterildiğini, ancak Loudermill’in bu usullere uymadığını, dolayısıyla gülünü sevenin dikenine katlanır kuramı gereğince Loudermill’in haklarının iadesine karar verilemeyeceğini ifade etmiştir.²²

Bununla birlikte Federal Temyiz Mahkemesi, Ohio mahkemesinin görüşüne katılmamış ve “due process” ölçütünün yasa koyucu tarafından verilen bir lütuf olmadığını, anayasal bir garanti teşkil ettiğini belirtmiştir. Buna ilave olarak Mahkeme, yasa koyucunun kamu istihdamında bir özlük hakkı koyup koymamakta serbest olduğunu, ancak anayasal olarak verilmiş bir garantiyi, uygun yönetsel

¹⁸ A.g.e.

¹⁹ Bu dava hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/470/532/.html, Erişim Tarihi, 7.12.2019.

²⁰ A.g.e.

²¹ Bu olayda “işten atılma”.

²² A.g.e.

süreçlere uymadan ortadan kaldıramayacağını vurgulamıştır. Mahkeme, olay özelinde, daha somut bir deyişle, Loudermill'in işten atılmasından önce hukuka uygunluk prensibine uygun davranabilmek açısından ona yazılı veya sözlü bir suçlamanın yöneltmesini, işverenin kanıtlarının Loudermill'e sunulmasının ve Loudermill'in de konuyla ilgili dinlenilme hakkına saygı gösterilmesinin gerekli olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, Loudermill olayında her ne kadar tam olarak kanıtlara dayalı bir dinlemenin yapılması gerekli olmasa da dinlemenin, hatalı olarak bir karar verilip verilmediğini anlayabilmek için ilk denetim görevini görmesini, daha açık bir deyişle, kamu çalışanına yöneltilen suçlamaların doğru ve işlemleri destekleyici nitelikte makul nedenleri saptamaya yönelik olması gerektiğini ifade etmiştir. Mahkeme, son olarak, bu tip olaylarda, işverenin kamu çalışanının görevi başında kalmasını sakıncalı görüyorsa "ücretli görevden uzaklaştırma" (suspension with pay) yöntemine başvurması gerektiğini de belirtmiştir.²³

Loudermill davasında, Federal Temyiz Mahkemesi, açık bir şekilde açıklama yapmasına rağmen yoruma gereksinim duyulan bazı hususlar bulunmaktadır. Daha açık bir deyişle mahkeme, kamu çalışanına "önceden yeterli bildirim" yapılması, suçlamanın yöneltmesi ve onun bu suçlamaya yanıt vermesi olanaklarının sağlanmış olmasını aramasına karşın önceden yapılacak yeterli bildirim nasıl olması gerektiğini belirtmemiştir. Gerçi, Mahkeme, Kennedy davasına yollama yaparak 30 günlük önceden bildirim yeterli olduğunu belirtmiş, ancak, bu sürenin asgari veya azami olduğu yönünde bir saptama yapmamıştır. Bu yüzden Birleşik Devletlerde federe devlet ve yerel "liyakat koruma kurulları" (merit protection boards), yeterli bildirim ne olduğunu yorumlamak zorunda kalmışlardır. Kuşkusuz, çalışanın yanıt vermek zorunda olduğu suçlamaların karmaşık olmadığı durumlarda, görevliye verilecek beş iş günlük yanıt süresi, sistem bakımından pek fazla bir külfet doğurmayacaktır. Burada liyakat koruma kurullarına düşen görev, bütün kamu çalışanlarını koruyucu şekilde tekdüze bir "önceden bildirim süresini" saptayabilmektir.²⁴

²³ Bkz. Sylvia ve Meyer: 302-303.

²⁴ Bkz. Sylvia ve Meyer: 303.

1.3. Birleşik Devletlerde Kamu Personeli Hakkında Öngörülen Diğer Yasal Düzenlemeler

Birleşik Devletlerde kamu personeli konusundaki yasal düzenlemeler salt Lloyd-LaFollette Kanunu ile sınırlı kalmamış, 1978 yılında “Kamu Hizmeti Reform Kanunu” (Civil Service Reform Act) çıkartılarak politika oluşturma görevini yapmak üzere kamu hizmetlerinde birçok üst düzey kadrolar²⁵ oluşturulmuş ve başkan ile kabine sekreterlerine,²⁶ bu personelin işe alınması, ücreti ve görev yerinin saptanmasında geniş yetkiler tanınmıştır. Daha açık bir deyişle, söz konusu kanun, “Kıdemli İdari Sınıf” (Senior Executive Service, (SES))²⁷ şeklinde bir memuriyet

²⁵ Aslında bu kanunun temel hedefi, “Kıdemli İdari Sınıf” (Senior Executive Service) kadrosu ihdas etmektir. Aşağıda ayrıntılı olarak üzerinde durulacağı üzere, SES liderlik niteliklerinden ötürü seçilen idarecilerin oluşturduğu bir topluluktur. Daha açık bir deyişle, Kamu Hizmeti Reform Kanunu, paylaşılan değerleri olan, geniş bir bakış açısına ve güçlü yönetim becerilerine sahip olan bir üst düzey personel yönetimi öngörmektedir. Kanun, “uzak görüşlü” (vizyoner), devlet ve kamu hizmeti bakış açısına sahip, aynı değerleri paylaşan, sağlam liderlik ve yöneticilik yetenekleri olan, kişisel ve örgütsel performanslarından sorumlu tutulabilen kamu personelinin oluşması bir üst düzey yönetim sınıfı oluşturulması hedeflenmiştir. Nitekim Kanun, amacını; “Amerika Birleşik Devletleri hükümetinin idari yönetiminin, ulusun gereksinimleri, politikaları ve hedeflerini üst kalitede yerine getirmek” şeklinde saptamıştır. Bkz. ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 77, 85-86.

²⁶ Türkiye’de gerek görsel gerekse yazılı basında Birleşik Devletler sekreterleri için “bakan” ibaresi kullanılmaktadır. Hâlbuki “bakan” olarak bahsedilen kişilerin resmi sıfatı “Secretary of State” (Devlet Sekreteri) olduğundan ve ABD’de parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi “bakan” kavramı bulunmadığından basın söz konusu kullanım tarzının isabetsiz olduğunu belirtmek gerekir.

²⁷ SES’te iki tür kadro ve dört türlü atama bulunmaktadır. İlk kadro türü, “kariyer meslek kadroları”-dır. Bu kadro türünde; hükümetin tarafsızlığını veya kamunun hükümetin tarafsızlığına ilişkin inancını sağlama amacı bulunmaktadır. Bu kadrolara yalnızca kariyer meslek çalışanları atanabilmektedir. İkinci kadro türü olan “genel kadrolar” a ise kariyer meslek grubundan olan ve olmayan kadroların yanı sıra sınırlı bir süreliğine ayrılan veya sınırlı bir aciliyet içeren kadrolar da dâhil olmak üzere her türdeki SES çalışanı atanabilmektedir. Dört tür atamanın ilk türünü “kariyer meslek atamaları” oluşturmaktadır. Bu tür atama, genel bir kadroya ya da kariyer mesleğe ayrılmış bir kadroya yapılabilmektedir. İki durumda da atanan kişilerin hakları aynı kalmaktadır. Atananlar, ilgili kurum ve kuruluşun liyakate dayalı personel seçim süreci ile seçilmekte ve Birleşik Devletler “Personel Yönetim Ofisi” (Office of Personnel Management, (OPM)) tarafından toplanan “Nitelik Değerlendirme Kurulu” (Qualifications Review Board, (QRB)) tarafından onaylanan kendisine özgü idari nitelikleri vardır. İkinci tür atamayı “kariyer meslek atamaları” oluşturmaktadır. Bu atama türünde, atama yapılabilmesi için her bir durumda OPM tarafından onay gerekirken ve bu grupta yer alan bireyin kadrodan ayrılması durumunda, atama yetkisi OPM’e dönmektedir. Atamalar, yalnızca genel kadrolara olabilmekte ve kurum ve kuruluşun üst düzey yönetici personel için ayırdığı %25’lik kısmını aşmamaktadır. Hükümet seviyesinde, üst düzey personel kadrolarının yalnızca %10’u, kariyer meslek dışında kalan atamalar çerçevesinde doldurabilmektedir. Üçüncü tür atama, “sınırlı süreliğine atama”dır. Bu atama türünde, üç yıla kadar olan süreyi kapsayan atama yapılmaktadır. Söz konusu sürenin yenilenmesi olanağı bulunmamaktadır. Zira böyle bir atama, işin doğası gereği, örneğin özel bir proje gibi sınırlı süreli, üst düzey yöneticiliğini içeren genel SES kadrolarını içermektedir. Son atama türünü ise “acil durum atamaları” oluşturmaktadır. Bu tür atama, yenilenmeyen ve 18 aya kadar süren kadroları oluşturmaktadır. Böyle bir atama, beklenmeyen, acil bir gereksinimi karşılayan, iyi niyetli bir uygulama içeren genel bir SES kadrosuna yapılmaktadır. SES kapsamında yapılan atamalar, ya bütünüyle Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board) (MSPM), OPM ve ilgili kurum ve kuruluşun işbirliği ile düzenlenmiş bir ata-

sınıfı öngörmüş ve bu sınıf için 8000 kadro özgüleyerek, bu kadrolarda görev yapan personelin diğer sınıftaki kadrolarda görev yapan personele göre daha kolay bir şekilde iş alınması, işten atılması veya görev yerinin değiştirilmesi esası benimsenmiştir. Bu kanunla ayrıca, SES sınıfında görev yapan personelin işlerini iyi yapması durumunda onlara yüklü miktarda ikramiye verilmesi de öngörülmüştür.²⁸

1.4. Birleşik Devletlerde Kamu İstihdamında İş Güvenliği

Kamu istihdamının en fazla görünmeyen yönlerinden birisini “iş güvenliği” oluşturmaktadır. Zaten söz konusu iş güvenliği yüzünden kamu çalışanlarının siyasi hakları sınırlandırılmıştır. Az sonra ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere, Birleşik Devletlerde kamu çalışanları; “kariyer” (classified) ve “kariyer-dışı” (unclassified) kamu görevlileri şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan kariyer kamu görevlilerine, işleri bakımından bir “özlük hakkı” (property right) sağlanmış, “doğal hukuka uygunluk ilkesine” (due process of law) uyulmadan onların işten atılmaları olanaksız kılınmış, böylelikle onların partisel siyasi intikam duygularına maruz kalmaları önlenmeye çalışılmıştır.²⁹

Birleşik Devletlerde ikinci tür kamu çalışanlarını oluşturan kariyer-dışı kamu görevlileri;³⁰ “kamu hizmeti liyakat sistemleri”nin (civil service merit

ma süreci içerisinde yapılmakta ya da ismi geçen bu kurum ve kuruluşların bir veya birkaçının onayı ile gerçekleştirilmektedir. SES kadrolarına keyfi bir şekilde atama yapılmamakta, atanacaklarda belirli bazı nitelikler aranmaktadır. Daha somut bir deyişle, SES kadrolarına yapılacak atamalar için temel seçim ölçütü, liderlik ve yöneticilik becerileridir. İşe ilişkin teknik nitelikler önemli olmakla birlikte, SES için işin özü, liderlik yapabilme yeteneğidir. OPM, bütün yöneticilerin sahip olması gereken beş temel nitelik “Executive Core Qualifications” (ECQ) belirlemiştir. Bunları; değişimi yönetmek, insanları yönetmek, sonuç odaklı olmak, iş zekâsına sahip olmak ve işbirlikleri kurmak şeklinde sıralamak olanaklıdır. Bunlar; kurum ve kuruluş içinde ve dışında, sonuç odaklı çalışan, müşterilere hizmet eden, başarılı takım ve işbirlikleri kuran federal bir kurumsal kültür oluşturmak için gerekli olan niteliklerdir. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 87-90.

²⁸ James Q. Wilson, American Government, Fifth Edition, D.C. Heath and Company, USA 1992: 374.

²⁹ Sylvia ve Meyer: 300.

³⁰ Birleşik Devletlerde kariyer-dışı kamu görevlileri iki tür “kadro” (statü) ile çalışmaktadır. Bunlardan ilkinin, “istisnai kadro” oluşturmaktadır. İstisnai kadro, yarışmaya dayalı kadrolar dışında kalan federal düzeydeki bir kadro ya da kurum ve kuruluş bünyesindeki bir kadroya işe alım şeklinde tanımlanmaktadır. İstisnai kadroyu tam olarak kavrayabilmek için öncelikle “yarışmaya dayalı kadro”nun incelenmesi gerekir. Birleşik Devletlerde, kariyer kamu görevlisi, Birleşik Devletler “Personel Yönetim Ofisi” OPM’nin yarışmaya dayalı işe alım sürecini kullanarak yaptığı federal düzeydeki istihdamı ifade etmekte ve bu tür istihdam ile işe alınanlara “yarışmaya dayalı kadro” statüsü verilmektedir. Bu statünün verilmesinin anlamı, OPM’nin ya da yetki verdiği bir kurumun yarışmaya dayalı bir değerlendirme süreci gerçekleştirerek adayları sıralamasıdır. Bu süreçten geçerek işe alınan bireyler, kamu hizmetinde yarışmaya dayalı kadro statüsü elde etmektedir. Bu statüye sahip olan bir çalışan, bir kez daha OPM’nin yarışmaya dayalı işe alım sürecine tabi olmadan kamudaki bir kadrodan diğerine geçiş yapabilmektedir. Buna karşın, istisnai kadro durumu, OPM’nin yarışmaya dayalı işe alım sınavlarına tabi olmak



systems) kapsamı içerisinde yer almamakta, dolayısıyla özlük hakları bakımından daha savunmasız bir konumda bulunmaktadır. Bununla birlikte kariyer-dışı kamu görevlileri olarak adlandırılan kamu çalışanları da son yıllarda Amerikan Federal Temyiz Mahkemesinin vermiş olduğu kararlarla siyasal nedenlerle işten atılmaları karşı güvence kazanmışlardır. Sylvia ve Meyer'in belirttikleri üzere Mahkemenin vermiş olduğu bu kararlar son derece isabetlidir. Zira yazarlara göre, eğer Mahkemenin bu kararları olmasaydı, kariyer-dışı kamu personeli, atamaya yetkili makamın arzu ve keyfine göre görev yapacak, "iş başarımı" ile ilgisi olmayan nedenlerden dolayı işten atılacak veya işverenin ekonomik gereksiniminin, o konumdaki kişinin işten ayrılmasını zorlayacağı durumlara karşılaşılabilecekti. Bununla birlikte şu husus hiçbir şekilde zihinden uzak tutulmamalıdır ki kariyer veya kariyer-dışı, kamu veya özel sektör olsun hiçbir çalışan, emredici kamu politikalarına aykırı bir şekilde işten atılamaz. Söz konusu politikalara aykırı bir şekilde işten atılma durumunda, aleyhine karar verilen kişi, kendisine etnik ayrımcılık yapıldığı veya 1964 tarihli Medeni Haklar Kanunundaki haklarının ihlal edildiği, örneğin toplumun benimsemediği cinsel tercihler yüzünden veya Amerikan Engelliler Kanununun ihlal edilerek işten atıldığını kanıtlarsa yargıya başvurarak işine dönebilmektedir. Bu bağlamda şu hususu özellikle belirtmek gerekir ki Birleşik Devletlerde isten atılan kariyer personeli önce idari, daha sonra yargı yoluna, kariyer dışı personelin

zorunda olmayan kadrolar ve istisnai alım yapabilen federal kurum ve kuruluşlardan oluşmaktadır. Bu kurum ve kuruluşların istisnai hizmet statüsüne sahip boş kadrolara yönelik olarak kendi işe alım programlarını oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, Birleşik Devletlerde "istisnai kadrolar" ve "istisnai kurum ve kuruluşlar" şeklinde iki ayrıksı durumun bulunduğunu belirtmek gerekir. Yarışmaya dayalı hizmet kadrosuna sahip kurum ve kuruluşların bazı istisnai kadroları bulunabilmekte, diğer durumlarda ise bir kurum ve kuruluş, bütünüyle yarışmaya dayalı kadro statüsü dışında kalabilmektedir. Böyle bir statüye sahip olan kurum ve kuruluş ise istisnai statüye sahip olan kurum ve kuruluş olarak değerlendirilmektedir. Birleşik Devletlerde, kadro ile kurum ve kuruluşlar, üç şekilde yarışmaya dayalı statü dışında kalabilmektedir. Bunları; "kanun" (statute), "Başkanlık Kararnamesi" (Executive Order of the President) ve OPM kararı olarak sıralamak olanaklıdır. Ancak, uygulamada, söz konusu statü dışında kalma, daha çok kanun yoluyla gerçekleştirilmektedir. OPM'nin istisnai olarak değerlendirdiği kadrolar; A, B, C ve kariyer olmayan yöneticilik kadroları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu kadrolar, daha ziyade, başvuranların niteliklerinin incelenmesinin pratik olmadığı kadrolardır. Bazı kadrolar ise örneğin, avukat, din görevlisi gibi bireyin yeterliliğinin tam olarak değerlendirilmesinin zor olduğu kadrolardır. Yine örneğin, üst düzey danışmanlar gibi politika oluşturmaya yönelik kadrolar veya gizlilik niteliği taşıyan görevler de istisnai kadro statüsü kapsamına girmektedir. Birleşik Devletlerde kariyer-dışı kamu görevlilerinin çalıştırıldığı ikinci tür "kadro" yu ise "üst düzey yönetici kadrosu" oluşturmaktadır. Bu kadroda çalışanlar, hükümetlerin kamu yönetimi dönüşümüne liderlik eden kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Bu liderler oldukça önemli becerilere sahip bulunmaktadır. Yine bu liderlerin, temeli Anayasaya dayanan geniş bir devlet bakış açısı olmakla birlikte kamu hizmetlerine bağlılık düzeyleri de yüksektir. Bkz. ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 76-77.

ise doğrudan mahkemeye başvurması gerekmektedir.³¹

Yukarıda, Birleşik Devletlerde kariyer kamu personelinin iş güvencesi şeklinde bir özlük hakkına sahip olduğu belirtilmişti. Bununla birlikte, söz konusu özlük hakkının uygulamada tam olarak gerçekleştirilemediğini belirtmek gerekir. Gerçekten de uygulamada disiplin suçu işlemiş veya çeşitli nedenlerle “istenmeyen kişi” konumuna gelmiş bir kariyer kamu görevlisi, öncelikle “ön tacize” (the frontal assault) uğratılmakta; bu bağlamda artık istenmediği, eğer şimdi işinden istifa ederse iyi bir tavsiye mektubu ve veda yemeği verileceği, şimdi istifa etmez de daha sonra güzel bir iş bulduğu gerekçesiyle ayrılmaya kalkması durumunda ise kötü bir tavsiye mektubu alacağı söylenmektedir. Ön tacizden bir sonuç çıkmaz ise “transfer yöntemine” başvurulmaktadır. Bu bağlamda kamu görevlisinin yaşamak istemediği bir bölge bulunmakta ve ona istifa etmediği takdirde oraya sürüleceği şeklinde gözdağı verilmektedir. Bu gözdağına aldırmayan kamu görevlisi istemediği bir yere, örneğin Boston’da yaşayan bir kamu görevlisi Texas’a, Texas’ta görev yapan bir kamu görevlisi Alabama’ya sürgüne gönderilebilmektedir. Bunlardan başka, seyahat etmeyi sevmeyen kamu görevlisinin işten ayrılmasını sağlamak için de özel teknikler geliştirilmiştir. Gerçekten de seyahat etmeyi sevmeyen ve ailesine düşkün olan kamu görevlisine, örneğin nüfusu 20.000’den az olan ve kötü otellerin bulunduğu taşra teşkilatında inceleme yapma görevi verilebilmektedir. Kamu görevlisi bu görevlendirmeye rağmen istifa etmezse, en azından o inceleme görevi boyunca asıl görev yerinden uzaklaştırılması, yöneticiler açısından bir teselli kaynağı olmaktadır. Kamu görevlisinin istifasına bütün bunların yetmediği durumlarda ise “ayırma yöntemine” (layering technique) başvurulmaktadır. Bu bağlamda istenmeyen kamu görevlisinin yerine amirine sadık bir kamu görevlisi getirilerek istenmeyen kişi başka bir göreve kaydırılmakta veya istenmeyen kamu görevlisi ile amir arasına “suratsız” (objectionable) bir kişi getirilerek istenmeyen kamu görevlisinin yalnızca o nemrut suratlı amirle muhatap olması sağlanmakta ve istenmeyen kişi, amir tarafından yok sayılmaktadır.³²

Birleşik Devletlerde kariyer kamu görevlilerinin iş güvencesi şeklindeki özlük hakkının uygulamada tam olarak gerçekleşmesini engelleyen başka bir hususu, iş başarımlarını değerlendirme sistemi oluşturmaktadır. Gerçekten de yukarıda

³¹ Sylvia ve Meyer: 300.

³² Wilson: 378.

bahsedilen Kamu Hizmeti Reformu Kanunu, kamu görevlilerinin “iş başarımlarını değerlendirme sistemi”ne (performance appraisal system) tabi tutulmasını teşvik etmektedir. Bu kanun, kamu görevlilerinin işten atılmasını kolaylaştırıcı bir düzenek öngörmüştür. Zira kanun, yöneticilerin, elemanlarının yetersizliklerini kolaylıkla saptayabileceğini öngörmüş ve bu olanaktan yararlanan yöneticiler de elemanları kolaylıkla işten atabilmiştir. Kanunun “konuluş nedeni” (raison d’état), yöneticilere esneklik sağlayan sistem oluşturmak iken uygulamada bu sistemin kötüye kullanılması olgusuyla karşılaşmış, bir kamu görevlisinin, örneğin, siyasal nedenlerden dolayı kolaylıkla işten atılabilmesine³³ yol açılmıştır.³⁴

2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE KAMUDA İŞ GÜVENLİĞİNİ VE DİSİPLİNİ SAĞLAYICI ÖNLEMLER

Birleşik Devletlerde kamu görevlilerinin disiplin işleri incelenirken iş ortamının sağlıklı bir şekilde oluşturulabilmesi için alınan önlemlerin göz ardı edilmesi söz konusu incelemeyi eksik bırakacaktır. Bu bağlamda, kamu kurum ve kuruluşlarında, uyuşturucu madde ve cinsel tacize karşı alınan önlemler ile AIDS konusunda öngörülen tedbirlere bakmak uygun olacaktır.

Uyuşturucu konusunda alınan önlemlerden işe başlamak gerekirse; 1986 yılında Başkan Reagan’ın çıkartmış olduğu bir başkanlık direktifiyle, kamuda uyuşturucudan arınmış bir iş ortamının bulunması gerektiği ifade edilmiş, kamu görevlilerinin uyuşturucu kullanıp kullanmadığını test etmek için programların geliştirilmesi, yöneticilerin altındaki kamu görevlilerinin uyuşturucu kullanıp kullanmadığını hangi bulgulara dayalı olarak saptayacağı konusunda yöneticiler için eğitim programlarının düzenlenmesi ve kamu görevlileri için de danışma programlarının konulması teşvik edilmiştir. İlk başlarda test programlarının yalnızca “kilit” (sensitive) görevlerde bulunmuş olan kamu görevlilerine uygulanması esaslı öngörülmüş iken, daha sonra, Federal Temyiz Mahkemesi, bu sınırlamayı kaldırarak bu testlerin “gelişigüzel” (random) bir şekilde bütün kamu görevlileri için uygulanabileceği esasını benimseyerek kanunun uygulamasını genişletmiştir.

³³ Bu durum halkta oluşan algının ne kadar yanlış olduğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Gerçekten de Birleşik Devletler halkında kamu görevlilerinin işten atılmayacağı şeklinde yanlış bir kanı bulunmaktadır. Hâlbuki bu ülkede yaklaşık olarak yıllık 4.500 federal kamu görevlisi isteği dışında işinden atılmaktadır. Bkz. John J. Harrigan, *Politics and the American Future*, Third Edition, McGraw-Hill, USA 1992: 315.

³⁴ Denhardt: 210.

Bu yüzden günümüzde her yıl yüz binlerce kamu görevlisi uyuşturucu testine tabi tutulmaktadır. Bundan da öte uyuşturucu kullandığı sabit olan kamu görevlilerinin disiplin önlemi olarak derhal işten çıkartılabileceği esası da benimsenmiştir. Ancak uygulamada uyuşturucu kullanan kamu görevlilerinin birçoğu “iyileştirme” (rehabilitation) programlarına gönderilmektedir.³⁵

Birleşik Devletlerde kamu görevlilerinin disiplin işleriyle yakından ilgili bir başka konuyu “cinsel taciz” (sexual harassment) olarak saptamak olanaklıdır. Cinsel taciz; harekete maruz kalan kişi tarafından kötü veya iş performansını olumsuz yönde etkilediği şeklinde görülen, istenmeyen ve “karşılık verilmeyen” (nonreciprocal) söz veya fiziki cinsel askıntı veya “alçaltıcı” (derogatory) davranış şeklinde tanımlanmaktadır.³⁶ Günümüzde Birleşik Devletlerdeki kamu kurum ve kuruluşları, cinsel taciz suçunu daha katı ve sert şekilde ciddi yaptırımlara tabi tutmakta, bu suçu işleyenlere karşı “işten atma” dâhil sıkı disiplin ve diğer yaptırımları uygulama yoluna gitmektedirler. Bu yaptırımların uygulanmasındaki temel amaç, salt cinsel taciz olaylarını ortadan kaldırmak olmayıp, bunun yanında, erkek ve bayan tüm kamu çalışanlarının “gizilgücünü” (potansiyelini) harekete geçirici bir iş ortamı yaratmaktır.³⁷

Birleşik Devletlerin kamu istihdamında, AIDS konusunda da ilginç gelişmeler yaşanmıştır. 1988 yılında Personel Yönetimi Ofisi, bir direktif çıkararak; AIDS hastalığına yakalanmış kamu görevlilerine karşı ayrımcılık yasaklanmış ve AIDS’e yakalanmış kamu çalışanıyla çalışmaktan kaçınan yöneticilere karşı disiplin önlemlerinin alınması esası benimsenmiştir. Söz konusu direktif, AIDS hastalığına yol açan HIV virüsünü kapam kamu görevlilerinin, işyerinde, kendilerinin ve diğer çalışanların güvenliğine veya sağlığına bir tehdit oluşturmadığı ve kabul edilebilir bir iş başarımı ortaya koymaları koşuluyla çalışmalarına izin verilmesi esasını da benimsenmiştir. Bundan da öte direktif, HIV virüsünü kapmış olan bir kimseyle beraber çalışmanın zararlı olduğunun tıbbi bir temele dayanmadığı esasını benimsenmiş, HIV virüsü kapmış kamu çalışanıyla birlikte çalışmayı reddeden diğer çalışma arkadaşlarının bu tutumunun, kurumun işlerinin yürütülmesini engellediği veya bozduğu yönünde yöneticilerin duyguya kapıldığı durumlarda söz konusu mesai arkadaşlarına karşı düzeltici veya disiplin önlemleri alma bakımından

³⁵ Denhardt: 206-208.

³⁶ A.g.e.

³⁷ A.g.e.



yöneticilere yetki vermiştir.³⁸ Bu açıklamalardan sonra, Birleşik Devletlerde kamu görevlileri hakkında uygulanan disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin uygulaması üzerinde durulması uygun olacaktır.

3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARINDA KANUNİLİK İLKESİNİN UYGULANMA ALANI

3.1. Genel Olarak

Suç ve cezada kanunilik ilkesi; işlendiği zamanın kanunu tarafından açıkça suç sayılmayan bir fiili cezalandırma ve kanun tarafından saptanmayan bir ceza ile cezalandırma yasağını ifade eder. Bu bağlamda suç ve cezada kanunilik ilkesinin; “kanunun tekelciliği”, “kanunun açıklığı” ve “kanunun geçmişe uygulanmazlığı” şeklinde alt ilkeleri bulunmaktadır. Suç ve ceza normunun yalnızca kanunla konulmasını gerektiren kanunun tekelciliği, kanunun azami açıklıkla düzenlenmesini isteyen kanunun açıklığı ve kanunun geçmişte serbest olan davranışları cezalandıramayacağı veya cezasını artıramayacağını ifade eden kanunun geçmişe uygulanmazlığı alt ilkeleri, suç ve cezada kanunilik ilkesinin ayrılmaz unsurlarını oluşturmakta ve bunlardan birisinin bile ihlal edilmesi durumunda suç ve cezada kanunilik ilkesinin kabul edilmediği sonucuna varılmaktadır.³⁹

3.2. Disiplin Suç ve Cezalarında Kanunilik İlkesinin Uygulanması

Kanımızca, Amerika Birleşik Devletlerinde gerek kariyer gerekse kariyer dışı kamu personelinin disiplin suçları bakımından kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesinin “kanunun açıklığı” (lex carta) alt ilkesi geçerli bulunmamaktadır. Gerçekten de Birleşik Devletlerde personel kanunları, bir kamu görevlisine karşı disiplin soruşturması başlatabilmek için “haklı nedenin” (just cause) bulunması gerektiği koşulunu aramakta ve haklı nedenin unsurlarını ise “işin yanlış yapılması” (misfeasance), “yükümlülüğün yerine getirilmemesi” (nonfeasance) ve “görevi kötüye kullanma” (malfeasance) şeklinde sıralamaktadır. Bununla birlikte söz konusu kanunlar, haklı nedenin unsurlarını salt sıralamışlar, ancak onların ne olduğunu düzenlememişlerdir. Haklı nedenin unsurlarının ne

³⁸ Denhardt: 210.

³⁹ Suç ve cezada kanunilik ilkesi ile onun alt ilkeleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Dursun, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi: 20-143.

olduğunun kanun tarafından azami bir açıklıkla düzenlenmemesi, kanımızca, doğrudan, suç ve cezada kanunilik ilkesinin kanunun açıklığı alt ilkesine aykırılık oluşturur.⁴⁰ Bu ülkede haklı nedeninin unsurlarının neler olduğu yargı, idare ve öğretinin görüşlerine göre saptanmaktadır. Daha açık bir deyişle, öğreti, idare ve yargı, işin yanlış yapılmasını; bir kişinin çok sayıda hata yaparak veya kural ve ilkeleri hatalı bir şekilde yorumlayarak işini doğru bir şekilde yerine getirmemesi, yükümlülüğün yerine getirilmemesini; amirin doğrudan ve hukuka uygun olarak verdiği emre karşı gelinmesi, teknik ve hukuki bir deyişle, “açık itaatsizlik” (gross subordination), kamu çalışanın iş başarımının kabul edilmiş olan nicelik standartlarından önemli ölçüde düşük olması, geç kalmanın alışkanlık haline getirilmesi veya sık sık açıklanmayan ve izinsiz bir şekilde görevine gelmeme veya hastalık izninin kötüye kullanılması, kötüye kullanma halini ise; kurumun politika veya kurallarının ihlal edilmesi veya özel hukuk veya ceza hukuku normlarına aykırı davranılması şeklinde anlamaktadırlar.⁴¹

Birleşik Devletlerde kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suçlarında suç ve cezada kanunilik ilkesinin “kanunun tekerciliği” alt ilkesi de kabul edilmemektedir. Zira bu ülkede, idarenin düzenlemeleriyle disiplin suçu konulmasına izin verilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere, bu ülkede, kamu personeline yönelik kanunlar, disiplin suçlarını yalnızca saymakla yetinmekte, ancak suçların asli, yapıcı veya kurucu unsurlarının neler olduğunu somut bir şekilde saptamamaktadırlar. Söz konusu kanunlar, suç ve cezada kanunilik ilkesinin kanunun tekerciliği alt ilkesine doğrudan aykırılık oluşturacak tarzda kimi zaman bu suçların saptanmasını idarenin düzenleyici veya iç işlemlerine (tebliğ, tamim gibi) bırakmaktadırlar. Bu kanunlarla ikincil düzenlemelerin kanuna bağlılığını sağlayıcı şekilde yeterli “kılavuz” (direction) ilkelere yer verilmesi ve bahsedilen işlemlerle disiplin suçu tanımlanırken kanunun kapsamının aşılmasının sağlanmaya çalışılması, kanunun tekerciliği alt ilkesine aykırılığı ortadan kaldırmaz. Bu alt ilkenin ihlal edilmemesi için disiplin suçunun tüm unsurlarının yalnızca kanun tarafından düzenlenmesi gerekir. Öte yandan bu ülkede “kanun” (legislation)

⁴⁰ Zira kanunda disiplin suçunun unsurunun muğlak ve belirsiz bir şekilde kanun tarafından gösterilmesi “kanunun açıklığı” alt ilkesine doğrudan aykırılık oluşturur. Söz konusu alt ilkeye uyum sağlayabilmek için disiplin suçunun unsurlarının olanaklar elverdiği ölçüde en üst seviyede bir açıklıkla düzenlenmesi gerekmektedir. Krş. Francisco Cardona, Liabilities and Discipline of Civil Servants, January 2003, s. 6. (Bkz. <http://www.sigmaxweb.org/publications/37890790.pdf>, Erişim Tarihi, 8.8.2017).

⁴¹ Krş. Sylvia ve Meyer: 296.



kavramından maddi anlamda kanun anlaşılacak; yasamanın tasarrufları olduğu kadar İdarenin düzenlemeleri, idarenin ve amirin talimatı, sirküler ve kılavuzluk ilkelerinin “kanun” olduğu esası benimsenmektedir. Daha açık bir deyişle, kamu görevlisinin uyması gereken yasal yükümlülükler; “kanun tarafından öngörülen düzenlemeleri” (primary legislation) kapsadığı gibi “ikincil düzenlemeleri de” (secondary legislation) kapsamakta, İdarenin iç düzenlemelerini oluşturan idari talimat, sirküler ve kılavuzluk ilkeleri ile “üstün” (amirin) emri ise kanuni veya ikincil düzenlemelerle öngörülen hususları açıklama, uygulama veya kuşku durumlarda aydınlığa kavuşturma araçları olarak kabul edilmektedir. İkincil düzenleme (örneğin, yönetmelik) veya söz konusu araçlarla disiplin suçunun konulduğu durumlarda bunların hiç bir şekilde kanuna aykırı olamaması, aksi durumda, mahkeme onun hukuka aykırılığını saptayarak geçersiz olduğuna hükmetmesi de kanunilik ilkesinin kanunun tekelciliği alt ilkesine aykırılığı ortadan kaldırmamaktadır.⁴²

Amerika Birleşik Devletlerinde disiplin suçları bakımından olmasa da disiplin cezaları bakımından kanunilik ilkesine riayet edilmektedir. Bu ülkede disiplin cezalarında kanunilik ilkesinin nasıl uygulandığını incelemeye geçmeden önce bu cezaların uygulanmasında dikkat çeken ilginç iki hususa temas etmek uygun olacaktır.

Amerika Birleşik Devletlerinde disiplin cezalarının uygulanmasında ilginç olan ilk husus “ilerletici (ağırlaştırıcı) disiplin ilkesi” (principle of progressive discipline) esasının kabul edilmiş olmasıdır. Gerçekten de Birleşik Devletlerde, kamu kurum ve kuruluşları, bir disiplin suçu ilk defa işlendiği zaman, önce, en hafif disiplin cezasını uygulamakta, daha sonra, o suçun tekrarlanması veya başka bir disiplin suçunun işlenmesi durumunda daha ağır disiplin cezalarını uygulamaktadırlar. Birçok federal kamu kurum ve kuruluşu ilerletici disiplin cezaları dizgesini yürürlüğe koyarak “ceza tablosu” yayımlamakta ve elemanlarını konu hakkında bilgilendirmektedirler.⁴³ Konu hakkında örnek bir tablo aşağıda gösterilmektedir:

⁴² Krş. Cardona: 6.

⁴³ Cardona: 7.

Tablo1. ABD'de Disiplin Suçu Türleri ve Yaptırımlarını Gösteren Örnek Tablo

Disiplin Suçunun Türü	Suçun İlk Defa İşlenmesi Halinde Yaptırım	Suçun Mükerrer Şeklinde İşlenmesi Halinde Yaptırım
Kamunun kendi veya kiraladığı aracın keyfi kullanımı	30 Gün İşten Uzaklaştırma	Federal Memuriyetten Atılma
Borcunu düzenli ve zamanında ödememek	“Kınama (İhtar) Mektubu” (Letter of Reprimand)	1-14 gün arası işten uzaklaştırma
Cinsel saldırının yapılması veya teşebbüs edilmesi	İşten çıkarma	
İzinsiz işe devam etmemek	1-14 gün arası işten uzaklaştırma	30 gün işten uzaklaştırma veya işten çıkarma

Kaynak: Cardona: 7-8.

Birleşik Devletlerde disiplin cezalarının uygulanmasında ilginç olan başka bir hususu, “almaşık disiplin” (alternative discipline) denilen bir kavramın bulunması oluşturmaktadır. Örneğin, bir kamu görevlisi işine yeterli özenle devam etmediği durumlarda o görevlinin bağlı olduğu kurum veya kuruluş, memuriyetten geçici uzaklaştırma veya sürekli olarak çıkartma disiplin cezası yerine kusurlu kamu görevlisinden, kamu görevine devamda gösterilen lakaydın ne gibi sorunlara yol açtığı konusunda bir araştırma yapmasını ve makale yazmasını isteyebilmekte ve istenilen ölçüde makaleyi yazan kamu görevlisi, disiplin cezasından kurtulmaktadır.⁴⁴

Yukarıda, Birleşik Devletlerde disiplin cezaları bakımından kanunilik ilkesinin geçerli olduğu belirtilmişti.⁴⁵ Gerçekten de bu ülkede, kanunlarla kamu görevlilerine uygulanabilecek disiplin cezaları; ihtar veya “kınama” (reprimand),

⁴⁴ Cardona: 10.

⁴⁵ Krş., Cardona: 6. Cardona'nın burada belirttiği gibi Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine uygulanacak disiplin cezalarının asli unsurları ilgili kanunlarda düzenlenmekte, ikincil düzenlemeler veya İdarenin iç işlemleriyle söz konusu cezalar ayrıntılandırılmaktadır. Kanımızca bu durum disiplin cezaları bakımından “kanunun tekelciliği” alt ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır. Çünkü ikincil düzenlemeler veya İdarenin iç düzenlemeleriyle disiplin cezaları ne kadar ayrıntılandırılırsa ayrıntılandırılсын bir kamu görevlisine kanunun göstermediği bir disiplin cezası verilemediğine göre kanunun tekelciliği ilkesine aykırı bir durum olmadığını düşünmekteyiz. Nitekim Birleşik Devletler kanunlarında disiplin cezasının türleri; kınama veya ihtar, alt bir seviyeye atama, tüm veya kısmi maaş kesim, 2 yıla kadar görevden geçici uzaklaştırma, tüm devlet memuriyetinden veya yalnızca o kamu görevinden atılma şeklinde saptanmıştır. Bkz. Cardona: 9-10. İkincil düzenlemeler veya İdarenin iç düzenlemeleriyle bu ceza türlerinden başka bir ceza disiplin cezası olarak verilemeyeceğine göre disiplin cezaları bakımından “kanunun tekelciliği” ilkesini ihlal eden bir durum bulunmamaktadır.

“bir alt sınıfa indirme” (demote), maaş kesimi, ücretsiz görevden uzaklaştırma ve işten atma şeklinde saptanmıştır.⁴⁶

Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine uygulanan disiplin cezalarında suç ve cezada kanunilik ilkesinin alt ilkeleri de geçerli bulunmaktadır. Daha açık bir deyişle, Birleşik Devletlerde disiplin cezalarının asli unsurları kanun tarafından saptandığı için kanunun tekelciliği alt ilkesine, yeterli açıklıkta saptandığı için kanunun açıklığı alt ilkesine ve aleyhe disiplin cezalarının geçmişe uygulanmazlığı esası benimsendiği için kanunun geçmişe uygulanmazlığı alt ilkesine uyulmaktadır. Birleşik Devletlerde disiplin cezalarında “kanunun geçmişe uygulanmazlığı” (non-retroactive) alt ilkesinin uygulanması ilginç bir durum gösterdiğinden konu üzerinde biraz daha ayrıntılı olarak durmak faydalı olacaktır.

Bu ülkede kamu görevlisinin aleyhine olan disiplin cezaları normlarının mutlak bir şekilde geriye yürümezliği esası uygulanmaktadır. Bununla birlikte lehe olan disiplin cezası normlarının geriye yürümezliği mutlak değildir. Daha açık bir şekilde, disiplin soruşturması sürecinin devam ettiği ve hangi disiplin cezasının verileceğinin belirli olmadığı durumlarda lehe olan disiplin cezası normunun geçmişe yürürlüğü esası kabul edilmesine karşın, disiplin cezasının verildiği ve icra edildiği durumlarda söz konusu esas kabul edilmemektedir. Ancak mahkemeler, artan oranda, uygulanan ve icra edilen disiplin cezaları bakımından da lehe olan disiplin cezası kanununun uygulanması yönünde bir eğilim taşımaktadırlar. Mahkemeler bu eğilime gerekçe olarak da uzun zamandan beri ceza hukukunda geçerli olan kanunilik ilkesinin “kanunun geçmişe uygulanmazlığı” alt ilkesinin, lehe olan normun geriye yürürlüğü esasının bu hukukta uygulandığı şekliyle disiplin ceza hukukunda da uygulanmaması için hiç bir nedenin bulunmadığını ileri sürmektedirler.⁴⁷

Yukarıda Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine uygulanabilecek disiplin cezaları gösterilmiş bulunmaktadır. Bu disiplin cezalarından en çok uygulananlarını; kamu görevlisinin bir alt sınıfa indirilmesi ile işten atılması oluşturmaktadır.⁴⁸

⁴⁶ Krş. Denhardt: 210. Yazar, burada, kamu görevlisinin “bir alt sınıfa indirilmesi” (demote) disiplin cezasından bahsetmemektedir ki en çok uygulanan cezalardan birisi olan bu cezadan yazarın isim olarak bile bahsetmemesi, bize ilginç gelmektedir.

⁴⁷ Cardona: 7.

⁴⁸ Krş. Wilson: 373. Wilson burada, disiplin cezası olarak bir alt sınıfa indirme ve işten atmadan ayrıntılı bir şekilde bahsetmekte, diğer disiplin cezalarını isim olarak bile saymamaktadır. Yazarın bu tutumundan, Birleşik Devletlerde söz konusu iki disiplin cezasının yaygın bir şekilde, en azından diğer disiplin cezalarından daha fazla olarak uygulandığı sonucuna ulaşmak olanaklıdır.

Amerika Birleşik Devletlerinde disiplin cezalarında kanunilik ilkesine uyum sağlanmasına büyük önem verildiği gibi suç ve cezada kanunilik ilkesini tamamlayıcı nitelik taşıyan “tipiklik”⁴⁹ ilkesine uyuma da büyük önem verilmektedir.⁵⁰ Daha açık bir deyişle, kamu görevlisine disiplin cezası verilirken, kamu görevlisinin işlediği fiilin kanunda ifade edilen soyut cezanın uygulanması gerektirdiği açık bir şekilde gösterilmelidir. Tipiklik ilkesine uyulması, kamu görevlisinin, işle ilgisi olmayan, örneğin, kamu görevlisinin salt siyasi bir görüşü benimsemesi gibi, kişisel bir nedenden dolayı bir işten atılmasına karşı büyük bir güvence oluşturmaktadır. Kişisel bir nedenden dolayı işinden atılan bir kamu görevlisi, hem kendisini işten atan kişiye hem de kuruma karşı çeşitli davalar açabilmektedir. Ancak, kamu istihdamında geçerli olan liyakat sistemine bütünüyle aykırı düşen kişisel nedenden dolayı işten atılma durumunda, işten atılmanın kişisel bir nedenden kaynaklandığını kanıtlayabilmek büyük bir güçlük göstermektedir.⁵¹

Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine uygulanan disiplin cezalarında kanunilik ilkesine uyulması ve bu ilkeyi tamamlayıcı bir nitelik taşıyan tipiklik esasına büyük önem verilmesi, bu ülkede bütünsel olarak disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesine uyulduğu anlamını taşımamaktadır. Zira “suç” ve “ceza” arasında ayrılmaz ve parçalanamaz bir bütünlük ilişkisi bulunmakta ve bunların birisinde kanunilik ilkesinin benimsenmemesi, diğerinde de söz konusu ilkenin benimsenmediği anlamını taşımaktadır. Daha açık bir deyişle, bir bütün oluşturan “suç” ve “ceza” arasında “bütünleyici parça”⁵² (mütemmim cüz) ilişkisi bulunduğu⁵³ Birleşik Devletlerde kamu görevlilerinin disiplin suçlarında kanunilik ilkesinin uygulanmaması, disiplin cezalarında da söz konusu ilkenin uygulanmadığı anlamını taşır. Bu bağlamda Birleşik Devletlerde kamu görevlilerine

⁴⁹ İşlenen fiilin, kanuni olarak yapılan suç tanımına uygun olmasına tipiklik denilir. Bkz. Alberto Caddoppi ve Paolo Veneziani, *Manuale Di Diritto Penale Parte Generale e Parte Speciali*, Terza edizione, Cedam, Padova 2007: 191.

⁵⁰ Suç ve cezada kanunilik ilkesi ile tipiklik ilkesi arasındaki ilişkiler için bkz. Dursun, *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, s. 168-182.

⁵¹ Krş. Denhardt: 210.

⁵² Eskiden mütemmim cüz olarak adlandırılan bütünleyici parça; bir nesnenin esaslı bir unsurunu oluşturmak üzere o nesne ile birleştirilen ve bu nesne telef veya tahrip yahut niteliği değiştirilmeksizin bu nesneden ayrılması olanaksız eşyalara denilir. Bu bağlamda, örneğin, bir otomobil ile motoru, ev ile çatısı arasındaki ilişki, asıl eşya-bütünleyici parça ilişkisi olarak betimlenir. Bkz. Şeref Ertaş, *Yeni Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Eşya Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara 2002: 8.

⁵³ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dursun, *İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi*, s. 495 vd.



uygulanan disiplin suç ve cezaları bakımından kanunilik ilkesine uyulmadığı sonucuna varmak olanaklıdır. Aksi bir sonuca ulaşılabilmesi için birbirinden ayrılması olanaksız olan suç veya cezada kanunilik ilkesinin benimsenmesi yerine, her ikisinde birden kanunilik ilkesinin benimsenmesi gerekir. Bu çerçevede, Birleşik Devletlerde kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesine uyulmadığını söyleyebilmek olanaklıdır.

Ulaşılmış olan bu sonucun doğruluğu, 11 Eylül 2001 tarihinden sonra Birleşik Devletlerde yapılan kamu yönetimi düzenlemeleri göz önüne alırsa daha da pekişir bir hale gelmiştir. Gerçekten de 11 Eylül saldırılarından sonra Birleşik Devletlerde kamu yönetimi reformu acil bir konu haline gelmiş ve günümüzde Federal düzeyde görülen reform süreci kestirilemeyecek ölçüde çoğalmıştır. Bu bağlamda iş başarımını iyileştirme baskısı altında buldukları için birçok Federal kamu kurum ve kuruluşuna geleneksel personel yönetimi uygulamalarından ayrılma izni verilmiştir. Örneğin, Savunma ile İç Güvenlik Sekreterliğine, yukarıda bahsedilen genel nitelikli 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reform Kanunu'ndan (Civil Service Reform Act, (CSRA)) 5. Başlığındaki hükümlerden bağışık olma olanağı sağlanarak, onlara, “çağcıl” (contemporary) ve esnek bir insan kaynakları geliştirme yönünde özerk bir yetki verilmiştir. Bundan başka, 1949 tarihli Sınıflandırma Kanununun, ödeme ve diğer hükümlerinden bağışıklık yolunda önemli mesafeler alınmış ve gittikçe artan bir oranda kamu kurum ve kuruluşlarında “iş başarımına dayalı ücret” (pay-for-performance) uygulamasına geçilmiştir.⁵⁴ Yine Kongre, Federal Havacılık Teşkilatı (Federal Aviation Administration “FAA”) ve İç Gelir İdaresinin (Internal Revenue Service “IRS”) CSRA'nın 5. Başlığından ayırık tutulması esasını benimseyerek bu kurumların kendi personel sistemlerini geliştirmelerine izin vermiştir.⁵⁵

Birleşik Devletlerde 11 Eylül 2001 tarihinden sonra kamu yönetiminde yapılan bu reformların, kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin uygulamasını olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Örneğin, CSRA'nın 5. Başlığından ayrık tutulan ilk kurum, Ulaştırma Güvenlik Teşkilatı (Transportation Security Administration, “TSA”) olmuştur. Terörist saldırıları önlemede bagaj kontrol hizmetlerinin açık bir şekilde başarısız

⁵⁴ Katherine C. Naff ve Meredith A. Newman, Federal Civil Service Reform: Another Legacy of 9/11?, Review of Public Personnel Administration, Vol. 24, No. 3, September 2004: 191.

⁵⁵ Naff ve Newman: 194.

olması üzerine, bu işi sıkı bir şekilde yürütecek yeni bir federal teşkilatın kurulması yönünde çabalara girişilmiştir. Bu amaçla, Temsilciler Meclisine bir kanun teklifi verilerek Federal gözetim görevlilerinin denetimi altında özel sektör çalışanlarının bagaj gözetim işini yapması öngörülmüş, ancak söz konusu teklif Senatoda değiştirilerek, CSRA'nın 5. başlığından ayrık olmak üzere, bagaj gözetim işinin yalnızca Federal kamu görevlileri tarafından yapılması esası benimsenmiştir. Bununla birlikte, oğul Bush yönetimi, teklifin Temsilciler Meclisindeki şeklini desteklemiş ve o teklifin bagaj güvenliğini sağlama işinde, yöneticilerin, personeli daha sıkı bir şekilde disipline edeceği veya yeni sıkı standartlara uyum sağlayamayanları kolay bir şekilde işten atmalarına yarayacağını ifade etmiştir. Bununla birlikte, "nihai" (sonul) aşamada, kanun teklifi, Senatodaki haliyle geçmiş ve 19 Kasım 2001 tarihinde teklif kanunlaşmıştır.⁵⁶ 2002 yılında, Bush yönetimi, Birleşik Devletler İç Güvenlik Sekreterliğinin kurulmasına büyük bir gereksinimin bulunduğunu ileri sürmüş ve bu sekreterliğin personel sisteminin esnek olması gerektiğini, çünkü Federal kamu organlarında çalışan yaklaşık 1.700.000 personelin, mevcut kanunlar çerçevesinde işten atılmasının neredeyse olanaksız olduğunu belirtmiştir. Hâlbuki 1979 yılında CSRA'yı imzalayan Başkan Jimmy Charter, bu yasayla bundan böyle görevlerini yapmayan veya yapamayan, kısacası haklı nedenler dışında hiç bir federal kamu görevlisinin işinden atılmayacağını belirtmişti.⁵⁷ İç Güvenlik Sekreterliği, 25 Kasım 2002 tarihinde Başkanının imzaladığı "2002 İç Güvenlik Kanunu" (Homeland Security Act of 2002) ile kurulmuş ve bu sekreterlikte, esnek personel istihdamı esası benimsenmiştir.⁵⁸

Esnek şekilde uygulanan istihdam sisteminin, kamu personeline uygulanan disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesi ile bağdaşması, olanaksız olmasa bile oldukça güçtür. Zira bu sistemde, kamu personeli, statü hukukuna göre değil, özel hukuk iş akdine göre çalıştırılır. İş akdine göre çalıştırılan kamu personeline uygulanan disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinden bahsedilmesi işin doğası gereği oldukça güçtür. Çünkü esnek istihdam sisteminde, disiplin suç ve cezaları kanun tarafından değil, hizmet akdiyle düzenlenir. Bu bağlamda, Birleşik Devletlerde bütün kamu personeli bakımından esnek istihdam sistemine doğru bir yönelim olduğundan, bu ülkede disiplin suç ve cezalarında kanunilik ilkesinin

⁵⁶ Naff ve Newman: 195.

⁵⁷ Naff ve Newman: 191.

⁵⁸ Kanun hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm, Erişim Tarihi, 13.3.2016).



bütünüyle kaybolma eğilimine girdiği yönünde ileri sürülebilecek bir iddianın hatalı olmayacağını belirtmek gerekir.

Bu açıklamalardan sonra, Birleşik Devletlerde disiplin cezaları verilirken uyulması gereken yöntem veya usul kurallarına temas edilmesi uygun olacaktır. Zira bu ülkede kamu görevlilerine disiplin cezası verilirken kişi hak ve özgürlüklerini korumak bakımından büyük önem taşıyan yöntem veya usul kurallarına uyulmasına büyük önem verilmektedir.⁵⁹ Açıklama yapılırken, temel olarak, Birleşik Devletlerde federal kamu görevlilerine en fazla uygulanan disiplin cezaları olan “bir alt sınıfa indirme” (tenzili rütbe) ve “işten atılma” (get fired) disiplin cezalarında uygulanan yöntem veya usul kurallarına temas edilecektir.

4. FEDERAL KAMU GÖREVLİLERİNE DİSİPLİN CEZASI VERİLİRKEN UYULMASI GEREKEN YÖNTEM VEYA USUL

Federal bir kariyer memuruna, bir alt sınıfa indirme veya işten atılma cezası verilebilmesi için en az 30 gün önceden bir alt sınıfa düşürüleceği veya işten atılacağı yönünde ona suçlama yazısı gönderilmesi gerekmektedir. Bu belgede, kamu görevlisinin kabul edilemeyecek davranışlarının somut bir şekilde gösterilmesi dâhil onun işten atılması veya bir alt sınıfa indirilmesinin gerekçeleri sıralanmaktadır. Bu yazıyı alan kamu görevlisinin avukat tutma ve söz konusu suçlamaya karşı bağlı olduğu kurum veya kuruluşun liyakat koruma kurulunda yazılı veya sözlü olarak savunmasını verme hakkı bulunmaktadır.⁶⁰

Birleşik Devletlerde özlük hakları ihlal edilen kamu personelinin liyakat koruma kurullarına başvurusu, kamu yönetimi sisteminin bir gerçeğidir. Bu kurullara başvuru durumunda, uyuşmazlık, öncelikle “dinleme görevlisi” (hearing officer) tarafından incelenmekte ve bu görevlinin konuyla ilgili bir karar vermesi gerekmektedir. Bu bağlamda, dinleme görevlisi, uyuşmazlığı üç ayrı açıdan

⁵⁹ Birleşik Devletler Anayasasının V. ve XIV. ekleri “due process of law” ilkesine temas etmektedir. Federal Temyiz Mahkemesi, bu ilkeyi kamu istihdamı bağlamında kamu çalışanın işten atılması veya onun haklarını olumsuz ölçüde etkileyen işlemler yapılmadan önce belirli bildirim yapılması ve onun dinlenme hakkına saygı gösterilmesi gerektiği şeklinde yorumlamıştır. Buna ilave olarak, Temyiz Mahkemesi, söz konusu ilkenin devlet işlemlerine ve bu bağlamda kamu görevlilerine gelişigüzel disiplin cezası verilmemesi bakımından esaslı bir sınır getirdiği görüşünü de savunmuştur. Fazla bilgi için bkz. Calvin Gibson ve Stefanie A. Lindquist, Substantive Due Process and Public Personnel Decisions A Cautionary Tale From the Eighth Circuit, *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 21, No. 4, Winter 2001: 332 vd.

⁶⁰ Wilson: 373.

incelemektedir. Bunlar; davanın içeriği, “yönetimin” (idarenin) davranış tarzı ve işlemi yaparken takip ettiği süreçtir. Özlük hakları ihlal edilen kamu görevlisinin liyakat koruma kuruluna başvurusu durumunda, yönetim kadrosunda bulunan kişilerin duruşmalara hazırlanması oldukça fazla zaman gerektirmektedir. Doğal olarak bu durum, yöneticilerin zamanını aldığı için onların ana görevlerini yapmalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Bundan başka, yönetimin vermiş olduğu kimi disiplin cezaları, dinleme görevlisi tarafından bozulabilmektedir. İşte bu sakıncalar yüzünden kamudaki kimi yöneticiler işten atılmayı gerektirse de çalışanın işten atılması disiplin cezasının verilmesine pek fazla sıcak yaklaşmamaktadır. Bu yöneticilerin söz konusu tutumlarını onaylamaya olanak yoktur. Zira yöneticiler, uyguladıkları disiplin cezalarının sağlam dayanaklarını bulurlarsa, işlemlerine karşı idari veya yargısal yola başvurulmasından çekinmemeleri gerekir. Bu bağlamda yöneticiler, yaptıkları işlemin bozulmamasını en üst bir seviyeye çıkarmak için kendilerini dinleme görevlisinin yerine koymalı ve ona göre işlem tesis etmelidirler.⁶¹

Bu yüzden, yöneticinin, disiplin cezası verirken göz önüne alacağı en önemli nokta; disiplin cezasının haklı nedenin; “işin yanlış yapılmasına” (mifeasence), “yükümlülüğün yerine getirilmemesine” (nonfeasence) veya “görevin kötüye kullanılması” (malfeasence) unsurlarına dayalı olduğu konusunda dinleme görevlisini ikna etmek olduğu hususunu algılamasıdır.⁶² Bununla birlikte bu nedenlerden ilk ikisini kanıtlamak oldukça zordur. Daha somut bir deyişle, işin yanlış yapıldığını kanıtlayabilmek için kurum veya kuruluş, yönetimin direktiflerine rağmen çalışanın işini yanlış yaptığını ve bu yanlışlığın, görevlinin, işten atılmasını gerektirecek ölçüde kurumun etkinliğine zarar verdiğini ortaya koymalıdır. Bu nedenlerden kanıtlanması en zor olanı ise “yükümlülüğün yerine getirilmemesi”dir. Çünkü bu durum işin doğru yapılmasından ziyade “görevin kapsamı” (vazifenin hacmi) ile ilgili bir konudur. Gerçekten de işin hacmi, özellikle “beyaz-yakalı meslek mensupları” (white-collar professionals) bakımından hayli

⁶¹ Bkz. Sylvia ve Meyer: 303.

⁶² Birleşik Devletlerde dinleme görevlisi tarafından kullanılan “kanıtlama standardı”; “delillerin baskınlığı” (preponderance of evidence) olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda kurum veya kuruluş, davasını kazanabilmek için yeterli delile sahip olmalıdır. Ancak, bu iddianın anlamı, kurum veya kuruluşun davasını kazanabilmek için kuşkunun ötesinde veya moral bir kesinlikle işlemi kanıtlaması demek değildir. Daha ziyade, disiplin cezası işlemi, kamu organlarının, başvuruçunun kanıtlarından daha fazla olarak haklı dayanağı olduğu konusunda dinleme görevlisini ikna etmesi gerekir. Bkz. Sylvia ve Meyer: 304.



tartışmalı olan bir hususu oluşturmaktadır. Bu bağlamda, örneğin, bir sosyal çalışma uzmanının işini ne kadarlık bir zaman dilimi içerisinde yapacağına dair bir ölçüt bulunmamaktadır. Zira bu uzman ofis dışında yurttaşlara saatlerce hizmet vermekte ve her bir yurttaşına verilen hizmet için ayrılan zaman da mesafeye ve hizmet alan kişiye göre değişmektedir.⁶³

Ancak durum ne olursa olsun kamu kurum veya kuruluşunun, işin yanlış yapılması (misfeasance) veya yükümlülüğün yerine getirilmemesini (nonfeasance) kanıtlayabilmeleri olanaklıdır. Bu bağlamda söz konusu kanıtlamanın yapılabilmesi için kamu görevlisinin kurum veya kuruluş standartlarında bir işlevde bulunmadığının gösterilmesi gerekmektedir. Bu amaçla kamu organları, kendi organizasyonlarının yazılı standartlarını veya ilgili politika ve süreçlerini ortaya koyabilirler. Bundan da öte kamu idaresinin çalışana gönderdiği “kınama mektubu” (letters of reprimand) ve yöneticinin çalışanla yaptığı görüşmeleri gösteren yazıları sunması davayı kazanmak açısından oldukça faydalı olan kanıtlardır. Ancak idarenin benimsediği iş standartları, özellikle, uyumsuzluğun “iş hakemine” (labor arbitrator) götürüldüğü durumlarda bütün kurum ve kuruluşlar tarafından kabul edilen “tekdüze” standart niteliğine sahip olması gerekir.⁶⁴

Bağlı olduğu liyakat koruma kurulundan bir sonuç alamayan kamu görevlisinin, kendisine uygulanan disiplin cezası işlemini, itiraz yoluyla, üyeleri, Birleşik Devletler Başkanının teklifi ve Senatonun onayıyla atanan ve tarafsız olan üç kişilik “Liyakat Sistemi Koruma Kurulu”na (Merit Systems Protection Board, MSPB) götürme hakkı bulunmaktadır.⁶⁵ Böyle bir durumda MSPB, ilgilili dinlemek ve avukatı yoksa ona bir avukat tutmakla yükümlü bulunmaktadır. MSPB’nin kararından tatmin olmayan kamu görevlisinin başvuracağı son mercii, “istinaf mahkemesi” (court of appeal) oluşturmaktadır. Böyle bir başvuru durumunda, mahkeme, duruşma yaparak nihai kararını vermektedir.⁶⁶

⁶³ Bkz. Sylvia ve Meyer: 303-304.

⁶⁴ Bkz. Sylvia ve Meyer: 304.

⁶⁵ Ancak, istisnai kadrolu olarak göreve başlayanların, disiplin cezası almaları ya da işine son verilmesi gibi durumlarda kadrolu personele, diğer deyişle, yarışma sınavı ile işe girenlere nazaran Liyakat Sistemi Koruma Kuruluna başvuruları oldukça sınırlandırılmıştır. Bu bağlamda, istisnai statüye sahip kıdemli olmayan çalışanların, çalışma hayatlarının ilk iki yılı içerisinde Liyakat Sistemi Koruma Kurulu veya federal mahkemelere kendileri ile ilgili olumsuz kurum ve kuruluş kararları konusunda başvuru hakları bulunmamaktadır. Yarışmaya dayalı statü yoluyla işe giren kadrolu çalışanların ise bir yıllık bir aday süresi bulunmaktadır. Bu dönemde görevine son verilen aday memurların idari veya yargı merciine başvuru hakları bulunmamaktadır. Bkz. ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 77.

⁶⁶ Wilson: 373.

SONUÇ

Amerika Birleşik Devletlerinde disiplin suç ve ceza uygulamalarını irdeleyen bu çalışmadan çıkan en önemli sonuç, bu ülkede, kamu görevlilerine disiplin cezası verilirken, usul veya yöntem kurallarına uyulmasına büyük önem verilmesidir. Birleşik Devletlerin bu tutumunu oldukça isabetli olarak karşılamak gerekir. Zira her disiplin cezası, kamu görevlilerinin hak ve özgürlükleri bakımından bir sınırlama oluşturacağından yapılacak sınırlamanın usul veya yöntem açısından da hukuka uygun olması gerekir.

Suç ve cezada kanunilik ilkesi, kişi hak ve özgürlüklerini güvence altına alabilmek için kabul edilmiştir. Ancak kanunilik ilkesi, söz konusu güvence işlevini, yalnızca “maddi içerikli kanunilik” (substantial legality) esasının, daha açık bir deyişle, “kanunsuz suç ve ceza olmaz” (nullum crimen nulla poena sine lege) ilkesinin kabul edilmesinin yeterli olmadığı, bunun yanında, “usuli kanunilik” (procedural legality), esasına da uyulması gerekmektedir. Birleşik Devletler, kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarında maddi içerikli kanunilik ilkesini tam olarak benimsemese de disiplin cezası verilmesinde yöntem veya usul kurallarına uyulmasını şart koşarak kişi hak ve özgürlüklerini koruyabilmek bakımından son derece isabetli davranmıştır.⁶⁷ Eğer Birleşik Devletler, yöntem veya usul kurallarına uyulmasını şart koşması yanında disiplin suç ve cezalarında maddi içerikli kanunilik esasını da kabul etseydi kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerine güvence vermesi işlevini tam anlamıyla yerine getirmiş olacaktı.

Ülkemizde ise kamu görevlilerine hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarında maddi içerikli kanunilik ilkesi bakımından bazı temel eksiklikler⁶⁸ görüldüğü gibi yöntem veya usul kuralları bakımından da önemli eksiklikler görülmektedir. Aslında kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin suç ve cezalarında maddi içerikli kanunilik ilkesi bakımından görülen temel eksikliklere

⁶⁷ Zira ceza usulü kadar, yeryüzünde insanları ilgilendiren başka bir şey yoktur. Nitekim ceza usulünün kusurlu olduğu bir ülkede huzur bulunamaz. Bu bağlamda, Garraud’un belirttiği üzere, ceza kanununu ihlal etmemek elimizdedir ancak kimse, haksız yere takibata uğramayacağından emin olamaz. Bkz. Faruk Erem, Ceza Usulü Hukuku, Üçüncü Bası, AÜHFY No.: 274, Ankara 1970: 52 ve dip not 69. Disiplin suç ve cezaları bakımından da özdeş esaslar geçerlidir. Gerçekten de bir disiplin suçunu işlemek elimizdedir, ancak doğru ve tam bir nitelikte yöntem veya usul kurallarının olmadığı bir durumda kimse soruşturmaya uğramayacağı konusunda bir güvenlik içerisinde bulunamaz.

⁶⁸ Bu eksiklikler ve giderilmesi çareleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dursun, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi: 311-349.



anayasal bakımdan hoşgörü ile yaklaşabilmek oldukça güçtür. Zira Anayasanın 38. maddesinin 1. ve 3. fıkralarında suç ve cezada kanunilik ilkesi düzenlenirken hiçbir suç ve ceza arasında ayırım yapılmamış, ceza hukukunun kapsamına giren suç ve cezalar bakımından olduğu kadar, idari suç ve cezalar, bu meyanda disiplin suç ve cezaları bakımından da kanunilik ilkesinin uygulanması gerektiği ima edilmiştir.

Türkiye’de disiplin cezaları verilirken uygulanacak yöntem veya usul bakımından da büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Gerçekten de gerek devlet memurları, gerek KİT personeli, gerekse üniversite öğretim elemanlarına disiplin cezaları verilirken uygulanacak usul kuralları bakımından büyük bir karmaşa ve sıkıntı yaşanmaktadır.⁶⁹ Bu karmaşa ve sıkıntıyı yalnızca disiplin soruşturmasını yürüten soruşturmacı yaşamamakta, bunun yanında, soruşturulan kişi de yaşamaktadır. Ayrıca, bu durum, kamu görevlilerinin hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından da büyük sorunlar doğurmaktadır. Kişi hak ve özgürlüklerinin korunması bakımından büyük önem taşıdığı için kamu görevlileri hakkında öngörülen disiplin cezaları verilirken uygulanması gereken yöntem veya usul kurallarının yalın ve basit bir hale getirilmesi ve tüm kamu görevlilerini (Devlet memuru, sözleşmeli personel, KİT personeli, üniversite öğretim görevlisi gibi) kapsayacak şekilde tek bir kanun çatısı altında toplanması uygun olacaktır.

Öte yandan disiplin cezaları bakımından Türkiye’de yaşanan bir başka sıkıntı; disiplin cezalarına karşı alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerine başvurulması esasının kabul edilmemesi ve disiplin cezalarına karşı temel olarak tek başvuru yönteminin yargısal yol olarak kabul edilmesidir. Gerçi, 14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 135. maddesinin 1. fıkrasında; disiplin amirleri tarafından verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarına karşı disiplin kuruluna, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasına karşı yüksek disiplin kuruluna itiraz edilebileceği belirtilerek, disiplin cezasına karşı idari başvuru yolu öngörülmüştür. Ancak uygulamada söz konusu itiraz yolu etkin bir şekilde işlemediği⁷⁰ için disiplin cezası alan kamu görevlilerinin ezici çoğunluğu uyuşmazlığını doğrudan idare mahkemesine taşıma yolunu seçmekte ve idare

⁶⁹ Kamu görevlisinin işlediği fiilin hem disiplin suçunu hem de ceza hukuku suçunu oluşturması durumunda bu karmaşa ve sıkıntı daha da artmaktadır. Bu bağlamda adli organların yürüttüğü soruşturma ve kovuşturma aşamasında, idari soruşturmanın ne tarzda yürütüleceği ve mahkeme kararının disiplin cezasına etkisi bakımından büyük belirsizliklerle karşılaşıldığını vurgulamak gerekir.

⁷⁰ Zaten söz konusu kurullar, bağlı olduğu kamu kurum veya kuruluşuna bağımlı olduğundan ve özerk bir nitelik taşımadığından onların etkin bir şekilde işlemesi olanaklı değilse bile oldukça güçtür.

mahkemeleri de yoğun bir iş yükü altında bulunmaktadır. İdare mahkemelerini yoğun iş yükü altından kurtarabilmek ve disiplin cezası uyuşmazlıklarını daha dostane bir şekilde çözümlenebilmek için Birleşik Devletlerde olduğu gibi her kurum veya kuruluşun bünyesinde idareden özerk nitelikte liyakat koruma kurulları kurulmalı, Devlet memurluğundan çıkarma cezası dâhil tüm disiplin cezalarına karşı söz konusu kurula başvuru düzeneği getirilmelidir. Hatta yine Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi bütün kamu kurum veya kuruluşlarında kurulması gereken liyakat koruma kurullarının bağlı olduğu merkezi nitelikte bir Liyakat Koruma Kurulu kurulmalı, kurum veya kuruluşun bünyesindeki liyakat koruma kurulunun kararlarına karşı merkezi nitelikteki kurula başvuru yolu öngörülmalıdır.

İdare mahkemelerinin iş yükünü etkin bir şekilde azaltabilmek için disiplin cezalarına karşı ilk önce kamu kurum veya kuruluşundaki liyakat koruma kuruluna, daha sonra ise merkezi nitelikteki Liyakat Koruma Kuruluna idari başvuru yolu zorunlu bir usul olarak öngörülmesi, ancak, yerel ve merkezi liyakat koruma kurullarından olumlu bir sonuç alınmadığı durumlarda idare mahkemesine gidilebileceği esası benimsenmelidir.

Birleşik Devletlerde disiplin suç ve ceza uygulamalarını inceleyen bu çalışmadan çıkartılması gereken son⁷¹ sonuç, kamu görevlilerine disiplin hukuku hakkında “hizmet-içi eğitim” (formation professionnelle au cours de la carrière) verilmesidir. Sağlık alanında nasıl ki “Önleyici sağlık hizmetleri, tedavi edici sağlık hizmetlerinden daha etkindir.” esası benimseniyorsa, disiplin hukukunda da aynı esaslar benimsenerek, “Önleyici disiplin, bastırıcı veya cezalandırıcı disiplinden daha etkindir.” ilkesi, temel bir kılavuz ilke olmalıdır.

Nitekim Amerika Birleşik Devletlerinde söz konusu kılavuz ilkedен hareket edilerek, kamu görevlilerinin disiplin ve etik dâhil çeşitli konularda eğitime tabi tutulmasına büyük önem verilmektedir. Bu bağlamda federal kamu çalışanlarının eğitimine ilişkin çeşitli kanunların –örneğin, 2004 tarihli Federal İşgücünde Esneklik Kanunu- bulunduğunu belirtmek gerekir. Birleşik Devletler “Personel Yönetim Ofisi” (OPM) bu kanunları yorumlamakta ve gerekli alt düzey düzenlemeleri yapmaktadır. Yine federal kamu çalışanlarının eğitimleri ile ilgili 1958 tarihli bir

⁷¹ Ancak önem açısından son değil! (Last but not least!).



kanun bulunmakta ve bu kanunun verdiği yetkiye binaen OPM'nin yayımladığı alt düzenlemeler de bulunmaktadır. OPM, eğitim konusunda genel bir çerçeve ve danışmanlık sunmaktadır.⁷²

Genel olarak, eğitim konusunda kamu kurum ve kuruluşlarının kendileri yetkili bulunmaktadır. SES (üst düzey yetkililer) ile genel idare hizmetlerinde çalışan personel farklı eğitim sistemlerine tabi tutulmaktadır. Kurum ve kuruluşlar, kendi eğitim gereksinimlerini belirlemek amacıyla eğitim gereksinimi değerlendirmesi yapmaktadır. Değerlendirme sonuçlarına dayalı olarak kurum ve kuruluşlar, eğitim önceliklerini belirlemekte ve eğitimin o kurum ve kuruluşun yıllık stratejik planlamasına uygun yapılması gerekmektedir. Kurum ve kuruluşların, eğitim gereksinimlerinin karşılanması amacıyla çeşitli eğitim programları geliştirilmekte, uygulanmakta ve değerlendirilmektedir. Bütün eğitim programları, kurum ve kuruluşların “görevlerini” (misyonlarını) ve kurumsal “iş başarımı” (performance) hedeflerini desteklemesi gerekmektedir.⁷³

Birleşik Devletlerde kurum ve kuruluşlar, sınıf eğitimi, internete dayalı eğitim, iş yerinde eğitim, koçluk, “mürşitlik” (mentorluk) ve rotasyonu da içine alacak şekilde çalışanlarını yetiştirmek amacıyla çeşitli şekillerde eğitimden faydalanmaktadır. Çalışanlar için bireysel gelişim planı hazırlanmakta, eğitim süreçlerine karar verilirken amir ile çalışanı arasında “Bireysel Gelişim Planı” önem arz etmekte olup bir tür gayri resmi sözleşme niteliği taşımaktadır. Bireysel gelişim planı, performans değerlendirmesinde etkili olmakta, söz konusu planlama hem personelin kendisini geliştirmesi için hem de kurumun genel gereksinimlerini tespit edip ona yönelik eğitim süreçlerini fonlaması için vesile olmaktadır. Performans değerlendirmeleri, çalışanın gelişime yönelik olan eğitiminin ve gelişimsel gereksiniminin değerlendirilmesini yansıtmaktadır. Değerlendirme, bu gereksinimlerin giderilmesine yönelik olan eyleme işaret etmektedir.⁷⁴

Aslında, kamu görevlilerinin hizmet-içi eğitime tabi tutulması, onların yalnızca disiplin konusunda bilinçlenerek hiç veya oldukça az disiplin normlarını ihlal etmelerini sağlamakla kalmamakta, “idari bilim”in (science administrative) bir gereğini de oluşturmaktadır. Bu bağlamda, hizmet-içi eğitim, kamu görevlilerinin

⁷² ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 92-93.

⁷³ ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi: 93.

⁷⁴ A.g.e.

işlevlerini daha iyi yerine getirme, yüksek makamlara hazırlama ve yeni sorunlarla başa çıkması açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır.⁷⁵

Bu esastan hareket eden DMK, hizmet-içi eğitime büyük önem vermiştir. Gerçekten de 657 sayılı DMK'nın 214. maddesinde; Devlet memurlarının yetiştirilmesini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet-içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütüleceği ifade edilmiştir. Ancak, hizmet-içi eğitime norm bakımından verilen bu önem, uygulamaya pek fazla yansımamış, uygulamada kamu kurum ve kuruluşları neredeyse yok denecek ölçüde hizmet-içi eğitim programları uygulamışlardır.

Bu uygulamayı isabetle karşılamak oldukça güçtür. Zira işlenen disiplin suç ve cezalarının sayısının azaltılmasının, kamu görevlilerinin huzurlu bir çalışma ortamına kavuşturulmalarına, hizmet içi eğitim yoluyla; işinin ehli, en az hata yapan ve en az disiplin suçu işleyen insanlar olarak yetiştirilmelerine bağlı olduğunun zihinden asla uzak tutulmaması gerekir.

KAYNAKÇA

ABD Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara 2017.

Cadoppi Alberto ve Veneziani Paolo, Manuale Di Diritto Penale Parte Generale e Parte Speciali, Terza edizione, Cedam, Padova 2007.

Cardona Francisco, Liabilities and Discipline of Civil Servants, January 2003. (Bkz. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/61/6/37890790.pdf>, Erişim Tarihi, 10.12.2016).

Chapus René, Droit administratif général Tome 2, 15e édition, Montchrestien, Paris 2001.

Denhardt B. Robert, Public Administration An Action Orientation, Brooks/Cole Publishing Company, California 1991.

Dripps A. Donald, The Constitutional Status of the Reasonable Doubt Rule, California Law Review, Vol. 75: 1665, 1987.

⁷⁵ Krş. René Chapus, Droit administratif général Tome 2, 15e édition, Montchrestien, Paris 2001, s. 214.



Dursun Hasan, İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesi, Adalet Yayınevi, Ankara 2015.

Dursun Hasan, Disiplin Suç ve Cezaları ile Etik Arasındaki İlişkilere Genel Bir Bakış, Türk İdare Dergisi, Yıl: 85, Sayı: 485, Aralık 2017.

Dursun Hasan, Fransa'da İdari Suç ve Cezalarda Kanunilik İlkesinin Uygulanması, TAAD, Yıl. 8, Sayı: 31, Temmuz 2017.

Erem Faruk, Ceza Usulü Hukuku, Üçüncü Bası, AÜHFY No.: 274, Ankara 1970.

Ertaş Şeref, Yeni Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Eşya Hukuku, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara 2002.

Gibson Calvin ve Lindquist Stefanie A., Substantive Due Process and Public Personnel Decisions A Cautionary Tale From the Eighth Circuit, Review of Public Personnel Administration, Vol. 21, No.4, Winter 2001.

Harrigan John J., Politics and the American Future, Third Edition, McGraw-Hill, USA 1992.

Johnson, C. William, Public Administration Partnerships in Public Service, Third Edition, Waveland Press Inc., USA 2004.

Meyer, Sylvia D. Ronald ve Meyer Kenneth C. Public Personnel Administration, Second Edition, Harcourt College Publishers, Florida 2002.

Naff Katherine C. ve Newman Meredith A., Federal Civil Service Reform: Another Legacy of 9/11?, Review of Public Personnel Administration, Vol. 24, No.3, September 2004.

Özyörük Mukbil, Devlet Memurlarının Hürriyetleri, AÜHFY No: 100, Ankara 1956.

Paye Jean Claude, Hukuk Devletinin Sonu Olağanüstü Halden Diktatörlüğe Terörle Mücadele (Çev. G. Demet Lüküslü), İmge Kitabevi, Ankara 2009.

Schmid P. Alex, United Nations Measures against Terrorism and the Work of the Terrorism Branch. The Rule of Law, Human Rights and Terrorism in Anti-Terrorist Measures and Human Rights, s. 55, Editörler; Wolfgang Benedek and Alice Marangopoulos, Martinus Nijhoff Publishers, Koninklijke Brill NV, Leiden, The

Netherlands, 2004.

Wilson James Q., American Government, Fifth Edition, D.C. Heath and Company, USA 1992.

