

Araştırma Makalesi

Toplumsal Yaşamda Türk Kamu Personel Rejimi ile Fransız Kamu Personel Rejiminin Genel Yönleri ve Disiplin Mevzuatı Bakımından Karşılaştırılması

A Comparison of The Turkish And French Civil Service Systems in Terms of General Characteristics And Disciplinary Legislation in Social Life

Çağlasın YALDIZ

Öğr. Gör., Kırklareli Üniversitesi

Vize Meslek Yüksekokulu

avcaglasinacar@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5733-3445>

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
15.01.2025	27.05.2025

Öz

İdare hukukunun kökeni, Fransız idare hukukuna dayanmaktadır. İdarenin amacı, toplumun ihtiyaçlarını gidermek ve kamu hizmetleri sunmaktır. İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, kendi kurallarına tabi şekilde çalışacak personellere ihtiyaç duyar. Bu personeller, memurlar ve diğer kamu görevlileridir. Bu görevlilerin, atanma şartları, memuriyet sınıfları, memuriyetlerine dair ilkeler, çalışma modelleri, kamu personellerinin hak ve ödevleri, Fransız kamu personel rejimindeki kurallar, yeni çalışma modelleri, memurları temsil etmek üzere delege sistemi ve bunların ülkemizde uygulanabilirliği, Fransız kamu personeli hukuku karşılaştırması ile incelenmiştir.

İdari yaptırımlar ise, idare makamları tarafından, idari mevzuata aykırılık olması halinde, kendilerine verilen yetki çerçevesinde uygulanan, yürütme işlemi niteliğindeki yaptırımlardır. Memur disiplin hukuku da, idare hukukunun bölümlerinden biri olarak bu dal ve yaptırımlar bütününe parçasıdır. Çalışmada, disiplin hukuku yaptırımları hususunda, disiplin cezası ve türleri, disiplin soruşturmalarının soruşturma sürecinde disiplin hukukuna ilişkin usul ve esasların uygulanması, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği gibi ilkelerinin uygulanması, disiplin fiillerinin ve yaptırımlarının günün şartlarına uygun hale getirilmesi konusunda mevzuat önerisi, Fransız kamu personel rejimindeki ilke ve usullerin karşılaştırılması ve idari yargılama sistemlerindeki farklılıklar değerlendirilerek, disiplin hukukumıza katkı sunulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdare Hukuku, Fransa İdare Hukuku, Fransız Personel Rejimi, Türk Personel Rejimi, Disiplin Hukuku

Abstract

The roots of administrative law are based on the French administrative law. The primary aim of the administration is to meet societal needs and provide public services. To ensure the execution of public services, the administration requires personnel who operate in accordance with its rules. These personnel consist of civil servants and other public officials. The conditions for their appointment, the categories of civil service, the principles related to their positions, working models, the rights and obligations of public personnel, and the applicability of the delegation system established to represent employees have been examined through a comparative analysis with the French public personnel regime.

Administrative sanctions, on the other hand, are enforcement actions carried out by administrative authorities within the scope of their conferred powers when administrative regulations are violated. These sanctions are considered executive acts. Public servant disciplinary law, as a branch of administrative law, is an integral part of this system of

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Yaldız, Ç., 2025, Toplumsal Yaşamda Türk Kamu Personel Rejimi ile Fransız Kamu Personel Rejiminin Genel Yönleri ve Disiplin Mevzuatı Bakımından Karşılaştırılması, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 60(2), 1901-1918.

sanctions.Regarding disciplinary law sanctions, various aspects have been analyzed, including the types of disciplinary penalties, the procedural rules and principles governing disciplinary investigations, the implementation of fundamental rights such as the right to defense, the right to a fair trial, and the principle of equality of arms. Efforts have also been made to modernize disciplinary offenses and sanctions in accordance with contemporary needs, including legislative proposals.The study aims to contribute to the discipline of public servant law in Turkey by evaluating the principles and procedures of the French public personnel regime and assessing differences in administrative judicial systems.

Keywords: Administrative Law, French Administrative Law, French Personnel Regime, Turkish Personnel Regime, Disciplinary Law

1. Giriş

İdare hukukunun Türkiye’de oluşumu ve gelişimi 1920’ li yıllara dayanmaktadır. İdare hukuku, kamu kurumlarının kuruluş ve işleyişini, kamu hizmetlerinin sunulma usullerini, kamu görevlileri, idarenin mal edinme yöntemleri, idari işlem teorisi ve idarenin sorumluluğu gibi konuları içeren bir hukuk dalı olup, konusu itibariyle farklılıkları olsa da, tüm dünyada uygulanmaktadır. Örneğin, Anglo-Sakson sisteminde, adli yargının içinde örgütlenen idare mahkemeleri, Kara Avrupa’sı sisteminde, ayrı yargı sistemi şeklinde örgütlenmiştir. Fransa ise bu konuda oldukça gelişmiş bir sisteme sahiptir.(Bell,2008, sf. 167-201).Bu anlamda Türk idari yargı hukukunun gelişiminde en önemli kaynak ve örnektir (Akbaba, 2014, s. 435).

Türk idare hukukunun temeli Fransız idare hukukuna dayanmaktadır. Fransız idare hukuku içinde yer alan Fransız kamu personel rejimi oldukça köklüdür. Dolayısı ile Türk memur disiplin rejiminin Fransız memur rejiminden etkilenmesi doğaldır. (Bell,2008, sf. 167-201 İki ülke idare hukukları arasındaki benzerlik sadece maddi idare hukukunda değil, idari teşkilat, kamu malları, kamu personeli alanlarında da gözlemlenmektedir.

İdare Hukuku devlet yapısının unsurlarından olan yürütme erki içinde yer almaktadır. İdare görevlerini kendi adına hareket eden kurum ve kuruluşları aracılığıyla kullanır. Kamu personel hukuku ve memur disiplin hukuku da bu yapılanmanın parçalarındandır. 1982 Anayasası, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 765 Sayılı Türk Ceza Kanununda memur kelimesi geçerken, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununda kamu görevlisi tanımı yer almaktadır.

Toplumların bir arada yaşama zorunluluğu, bireylerin bu zorunluluk kapsamında farklı çıkarları ve farklı davranış şekillerinin yol açtığı çatışmalarını önlemek adına beraberinde bir takım kuralları da getirmektedir. Çatışmaların önlenememesi durumunda ise düzen sağlanamaz. Kurallar ise bireylerin davranışlarını emir vermek ve uyulmaması halinde yaptırım öngörmek suretiyle kısıtlamaktadır. Kısıtlamanın bulunmadığı, sınırlama olmaksızın hareket edildiği bir ortamda topluluk da zarar görür. O halde, bireylerin yararları için denge sağlanması ve topluluğun ortak çıkarlarının korunması için düzene ihtiyaç vardır(Elbir,2010,s.5).

Kamu hizmetlerini yerine getiren kamu görevlilerinin gerçekleştirdikleri eylemler, çalıştıkları kurumların düzeni ile kamusal düzenin sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu sebeple, idare hukukunda, memur hukuku ve disiplin suç ve cezalarını düzenleyen ve idare hukuku ile ceza hukukunun kesişim noktası olarak kabul edilen, devlet memurlarına özgü bir disiplin hukuku sistemi bulunmaktadır.

İdari yaptırımlar; idari makamlar tarafından, mevzuata aykırılık halinde, kanun ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak uygulanan, yargı kararına gerek olmadan, ilgili idareye verilen yetki sonucunda ortaya çıkan, yürütme işlemi niteliğinde olan yaptırımlardır. Bu yaptırımların temelinde, toplum huzuru ve refahın sağlanması, kamu faaliyetlerinin sunulması, kurum içi düzenin sağlanması, memurların, görevlerini en etkin, uyumlu, özenli ve doğru şekilde ve verimli olarak yapmalarını sağlayarak kurum performansının artırılması gibi amaçlar vardır. Bu bakımdan, disiplin mevzuatı, içinde idari organlara verilen üst yetkiler barındırır. Bu yetki ve işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak, yargı kararı yolu ile iptal oluncaya kadar hukuka uygun kabul edilmektedir (Kurt, 2014, s.131-178).

Disiplin kelimesi, dilimize Fransızca’dan geçmiş olup, “yol”, “yöntem”, gibi anlamları bulunmaktadır (TDK, 2025). Türk Dil Kurumunun Sözlüğünde, “bir topluluğa yönelik yasa ve düzenlemelere titizlik ve özenle uyulması, sıkı düzen”, “bireylerin içinde yaşadıkları topluluğun davranışlarına uymalarını sağlamak için alınan önlemler” olarak tanımlanmıştır. İdare hukukunda disiplin, kurum içi düzeni sağlama amacı ile konulan kurallar olarak tanımlanabilir.

Memur hukuku ve disiplin hukukunda amaç, memurlara görevlerini hatırlatmak ve disiplin yaptırımları yolu ile diğer memurlar açısından emsal oluşturarak kurumsal düzeni sağlamaktır. Disiplin hukuku yaptırımları, ceza hukukunda söz konusu olan özgürlüğü bağlayıcı ceza niteliğinde olmasa da, disiplin suç ve cezasının ağırlığına bağlı olarak, bir statüye sahip memur yönünden meslek ve özlük haklarına ilişkin hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileyici niteliktedir.

Bu nedenle memur hukuku ve memur disiplin hukuku memurların çalışma hayatlarını etkileyen önemli mevzuat sistemleridir. Çalışmada idare ve disiplin hukukuna genel bakış, Fransa’da kamu personeli kavramı, kamu personeli rejimi ve Türkiye’de kamu personeli rejimi ile karşılaştırılması, Fransız memur disiplin hukuku ve Türk memur disiplin hukuku karşılaştırması, Devlet Memurları Kanunu ve Fransız kamu personel rejimine göre disiplin soruşturması usulü ve ilkeleri, Türk ve Fransız kamu personel rejiminde disiplin cezaları konuları ele alınmıştır.

2. Türkiye’de Kamu Personeli Rejimi ile Fransa’da Kamu Personeli Rejimi ve Karşılaştırılması

Türk kamu personel rejiminde devlet memurluğunun mesleki olarak temel ilkeleri, liyakat ilkesi, kariyer ilkesi, sınıflandırma ilkesi, tarafsızlık ilkesi gibi ilkelerdir. Devlet Memurları Kanunu’nda genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı gibi sınıflar bulunmaktadır. Fransız kamu personel hukukunda ise, rütbe sınıfı bulunmaktadır. Rütbe sınıfı sistemi, kamu örgütünden ziyade kamu görevlisine dönüktür. Sistemde rütbe hiyerarşisi vardır. Memur hangi iş kolunda çalışırsa çalışsın rütbesi bakidir, ücreti etkilenmez, Oysaki kadro sınıflandırılmasında kadroya göre ücret etkilenebilmektedir (Sancaktar ve Önüt, 2024, s. 35).

Ülkemizde, “657 sayılı Devlet Memurları Kanununun” 54. maddesine göre, genel sınavda başarılı olanlar, başarı sırası ve kadro sayısı uyarınca, kurumlara, 1 yıldan az, 2 yıldan çok olmamak üzere aday memur sıfatı ile atanırlar. Atanmalarını takiben, görev yaptıkları kurumlarında temel eğitime, sınıfları ile ilgili olarak hazırlayıcı eğitim ile staja tabi tutulurlar. Asil devlet memuru şeklinde atanabilmek için bu eğitimden başarı ile geçmeleri şarttır (Resmî Gazete, 1983).

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, devlet memurlarına dair, görevlerini özenle, sadakatle yerine getirmeleri gibi yükümlülüklerin yanında, memurların, düşünce özgürlüğü, sendikal faaliyette bulunma hakkı, toplu iş sözleşmesi hakkı gibi hakları da bulunmaktadır. Fransız kamu personel rejiminde de, 13 Temmuz 1983 tarihli kanunun 6. maddesi uyarınca, memurların düşünce özgürlükleri teminat altına alınmıştır. Bazı meslek grupları yönünden Türk personel rejiminden farklı olarak, memurlar siyasi partiye üye olabilirler, 657 sayılı mevzuatımızda da yer alan ifade özgürlüklerini, amir ya da iş arkadaşlarına incitici ifadeler kullanmamak suretiyle kullanabilir (Sancaktar ve Önüt, 2024, s. 122).

Türk kamu personel rejiminde, kamu personellerinin giriş ve çıkış saatleri kendi statüsündeki diğer personellerle aynıdır. Covid dönemi gibi dönemler hariç, kamuda uzaktan çalışma modeli bulunmamaktadır. Ancak son yıllarda kamuya esnek çalışma modeli getirilmesi gündemdedir ve bu konuda taslak hazırlanmaktadır. Kadın kamu personellerinin gebelik, doğum gibi durumlarda ücretli, ücretsiz izin hakları bulunmaktadır. Ancak Fransız kamu personel rejiminde olduğu gibi delegelerle temsil edilen bir komisyon sistemi DMK mevzuatında yoktur. Kanımızca, günümüz teknolojik şartlarında, iş ve işlemlerde hızı sağlamak ve kamuda tasarruf yapmak adına uzaktan çalışma modeli getirilebilir. Hali hazırda internet üzerinden yapılan toplantılar dışında gün bazında bir uzaktan çalışma modeli bulunmamaktadır. Kanımızca, mevzuata, kamu personeli için, personelin onayı ve kurumun uygun görmesi halinde uzaktan çalışma modeli ya da haftalık çalışma saatlerinin tarafların rızasıyla düzenlenerek farklı çalışma saatleri belirleme modeli getirilebilir.

Fransa’da idare ve yargı makamlarının ayrılığı, kökenini 1641 yılında yayımlanan ‘‘Saint-Germain-en-Laye Fermanı’’ndan almaktadır. Bu ilke, daha sonra, 1790 tarihli devrim kanunu ile mevzuata kesin olarak yerleşmiştir.1799 valilik konseyleri ile Kral Konseyi’nin mirasçısı olan Danıştay’ın kurulması ile birlikte Fransa’da idari yargının temelleri de atılmıştır. 1873 tarihli ‘‘Blanco Kararı’’ ile beraber idareye uygulanacak kuralların niteliği tanınmış, Danıştay kendi kararlarını veren tam yetkili yargı organına dönüşmüştür. Bu sistem delege edilmiş adalet olarak tanımlanmaktadır. Bu şekilde karar yetkisi, Danıştay’a devredilmiştir. Bu gelişmeyle beraber, Fransa’da idare hukuku ilerleyerek idarenin denetim yetkisi güçlenmiştir.19. yüzyıldan sonra, Danıştay’ın ilk derece idari davalarda görevli olan idare mahkemeleri yetkileri sürekli genişlemiştir. Ayrıca, Danıştay’da kendine özgü ön inceleme prosedürü bulunmaktadır. Bu husustaki amaç, idari işlem ve eylemler üzerindeki denetimin daha geniş hale getirilmek istenmesidir (Administrative Justice in Europe, Report for France,2008).

Fransız idare hukuku ağırlıklı olarak idari işlemlerin yargı denetimine dayanmaktadır. Bu kapsamda, başvuru yolları olarak itiraz başvurusu (Recours gracieux) ve hiyerarşik başvuru (Recours hiérarchique) türleri bulunmaktadır. Fransız idare hukukunda iki tür dava türü bulunmaktadır. Bunlar, tam yargı davaları ve hukuk davalarıdır. Hukuk davaları, etki aşımı davası (Recours pour excès de pouvoir), idari işlemin, yetki aşım, usule aykırılık veya hukuk kuralı ihlali nedeni ile iptal taleplerini içerirken, tam yargı davalarında mahkemelerin yetkisi daha geniş olup, bu davalar ise, iptalin yanı sıra tazminat kararını da içerebilir (Administrative Justice in Europe, Report for France,2008).

Bu denetimlerde idari kararın bütün hukuki nitelendirme hataları incelenirken, sınırlı denetim türünde ise idare geniş takdir yetkisine sahip olmayıp, yalnızca bariz değerlendirme hatalarını denetler. Yetki aşımı (excès de pouvoir) davalarında iptal kararı verilirse bu karar herkes için hüküm ifade ederek, işlem, hukuken hiç doğmamış kabul edilir. Fransa'da 2002 tarihli kanun ile idari yargının hızlandırılmasına yönelik mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır. İlk derece mahkemelerinin kararlarına karşı taraflar tebliğden itibaren iki ay içinde istinafa başvuruda bulunabilir. Süreçte de yürütmenin durdurulması talebinde bulunabilirler (Administrative Justice in Europe, Report for France,2008).

Fransa idare hukukunda, idari yargıda, uzlaşma, sulh, tahkim gibi alternatif uyuşmazlık çözüm yolları da bulunmaktadır. Sulh, taraflar arasında söz konusu olurken, uzlaşma idare ile birey arasında söz konusu olmaktadır. Tahkim ise daha az görülen alternatif bir çözüm yoludur (Administrative Justice in Europe, Report for France,2008). Fransa'da idari yargı sistemi piramidinde, Conseil d'Etat, piramidin en üstünde yer alan yargı merciidir. Türkiye'de Danıştay'ın görevleri arasındaki idari görüş hizmetleri yaygın olarak kullanılmamakla, Fransa'da bu işlevi Conseil d'Etat yerine getirmektedir. İdarenin içerisinde görüş veren bir yapı şeklinde kurulan Conseil d'Etat, zaman içinde, hükümete tavsiye ve görüş veren, ayrıca bu alanda yargılama yapan bağımsız mahkemelere dönüşmüştür (Sauve,2010).

Fransa'da da, Türk idare hukukunda olduğu gibi kamu personeli, kamu tüzel kişiliklerinde, kamu hukuku statüsüne tabi çalışan kişilerdir. Fransa'da kamu personeli tanımı: '*kamu tüzel kişilerinde, kamu hukukuna tabi çalışan ve maaş alan kişiler*' şeklinde. Ancak, kamu tüzel kişisince istihdam edilen tüm bireyler kamu personeli değildir. Kamusal alanda özel hukuk sözleşmesi ile çalışanlar da vardır. Bu usulle çalışanlarla ilgili ortaya çıkabilecek olan uyuşmazlıklarda adli yargı görevlidir. Fransız kamu personel rejiminde kamu görevlileri üç grupta toplanır. Bunlar, memurlar, aday memurlar ve yardımcı memurlardır (Gencay, 2014, s. 226). Fransa personel rejiminde de Türkiye'de olduğu gibi, kamu çalışanlarının hepsi memur statüsünde değildir. Kamu hizmetlerinde daimi şekilde görevlerine asaleten atanmış olan kişiler memur olarak statü sahibidir (Chapuy, 2001, s.50).

Memuriyete alınma koşullarına bakıldığında, ülkemiz ve Fransız rejiminde benzer koşullar olduğu görülmektedir. Fransa'da memuriyete giriş yönünden adaylar en az lise mezunu olmak zorundadır. Ülkemizde ise, bünyesine memur alacak kurumun özel şartlarına göre mezuniyet koşulları şekillenmektedir. Memuriyet sınıflarına bakacak olursak, Fransa'da hükümetin takdirinde memuriyet olan yüksek memurluk sınıfı bulunmaktadır. Bu sınıftaki memurlar Bakanlar Kurulu kararıyla atanır. Ancak bu sıfat asli memurluk sıfatı değildir (Sancaktar ve Önüt, 2024, s. 78).

Fransa'da siyasal iktidarın takdirine bağlı yüksek memurluklar da vardır. Fransa'da da Türkiye'de olduğu gibi tüm kamu çalışanları memur statüsüne sahip değildir. Kamu hizmetinde daimi bir göreve asaleten atanmış kişiler memur olarak tanımlanır. Fransız kamu personel rejiminde, memur sıfatına hak kazanabilmek için daimi bir görevde, bir kadroya atanarak idari hiyerarşiye dahil olmak gerekmektedir. Örneğin, atama işlemi ile değil de sözleşme ile istihdam edilen bir kişi memur niteliğine sahip olamaz. Asalet, kişiye bir statü kazandırır. Kişiye düzenli bir durum ve bu durumun kariyerinin doğal ilerlemesi ile bu ilerleme kişinin yaş haddine ulaşmış emekli olmasına kadar devam eder. Fransız kamu personel rejiminde kariyer sistemi bu şekildedir (Gencay, 2014, ss. 221-224).

Bu grupların hepsi, önceden belirlenmiş olan tek taraflı statü kural ve şartlara göre istihdam edilirler. İdare bu statülerde kamu yararı ve gereke ilkesi kapsamında değişiklik yapabilir. Ancak bu husus idarenin kontrolsüzlüğü, keyfiliği anlamına gelmemektedir. Örneğin polis, jandarma gibi istisnalar hariç tüm kamu personel gruplarının grev hakları, Anayasanın başlangıç kısmında yer alarak, tüm kamu ve özel sektör çalışanları yönünden Anayasal güvence altına alınmıştır. Yine kamusal çalışma hayatında yer alan komisyonlar sayesinde, kamusal alanda çalışma hakkı daha demokratik hale gelmiştir (Taş ve ark. 2015, s. 60).

Fransa'da kamu personellerinin büyük çoğunluğunu oluşturan memurların hukuki statülerini incelemek gerekirse, Türk personel rejiminde olduğu gibi kanuna dayalı bir hukuki durumda bulunurlar. Bu duruma '*statü rejimi*' denmektedir. Memurların hak ve yükümlülükleri, içinde bulundukları statüye göre belirlenmektedir. İdare ile memur arasında, kanunla oluşturulan statü dışında başka anlaşma yapılamaz. Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde sürekli nitelikte olan görevlerin memurlar eliyle yerine getirilmesi gerekmektedir (Gencay, 2014, s. 229).

Fransa'da ve Türkiye'deki kamu personel sistemlerinde, ülkenin vatandaşı olmak, medeni haklarını kullanma konusunda yasaklı olmamak, memuriyet ile bağdaşmayacak nitelikte bir suç nedeniyle mahkum olmamak gibi şartlar birbirine benzemektedir. Eşitlik ilkesi yönünden de iki personel rejimi benzerlik göstermektedir.

Fransa’ da da memurların düşünce ve ifade özgürlükleri kanuni güvence altındadır. Memurlar arasında sendikal, siyasal düşünce, felsefi görüş, dini görüşleri, cinsel yönelimleri gibi nedenlerle ayrımcılık yapılamaz (Gencay, 2014, s. 230).

Fransa'da memur hukukunda liyakat sistemi vardır. Memurlara, yaptıkları hizmetlerle ilgili bilgi ve yetiştirme şartlarına uygun olarak, sınıflar içinde en yüksek dereceye kadar ilerleme imkanı sağlayan kariyer sistemi uygulanır. Buna göre, memur belirli bir kadroya değil, değişik işlerde çalışabileceği bir hizmet sınıfına alınır. Ayrıca, memurların düşünce özgürlüğü kanunlar yolu ile garanti altına alınmıştır. (Özeken, 2003, s.1-3).

Fransız Yargı içtihatlarına göre, bireyin hangi kamu hizmetinde çalışmakta olduğu önemlidir. Bu kapsamda, idari kamu hizmetinde çalışanlar, kamu hukukuna tabidir. Ancak, sözleşmelerinde iktisadi kamu hizmetlerinde çalıştığı belirtilenler, ilgili kamu tüzel kişilerinin yönetici konumunda olanlar hariç, özel hukuka tabidirler. Türkiye’de uygulanan aday memurluk sistemi Fransa’da stajyerlik şeklinde kendini göstermektedir. Buna göre stajyerler, daimi bir göreve atanmış olmasına karşın, bu görevi devamlı surette devam ettirmesini sağlayacak şekilde bir derece ile kademeye henüz ulaşmamış kişilerdir. Ülkede, memuriyete başlangıç için ülke genelinde yapılan genel sınavın yanı sıra, bu sınav sonucu başarılı olanlar Bölge İdare Enstitülerinden biri (*Institut Régional d’administration- IRA*) ya da Ulusal Kamu Hizmeti Kurumu - Institut national du service public (INSP)” na gönderilirler. Bu okullarda, stajyer olarak belirli bir süre eğitim alırlar. Eğitim sonunda, sınavlar ve stajlarda göstermiş oldukları başarılarına göre uygun olan bir göreve atanırlar. Memur disiplin kural ve yaptırımları stajyerler için de geçerlidir (Gencay, 2014, s. 230).

Ülkemiz kamu personel rejiminde aday memur statüsü, Fransız kamu personel rejiminde stajyer memur statüsüne denk gelmektedir. Ülkemizde aday memur tek bir genel sınava tabi tutulduktan sonra, kendi kurumunda görevini ifa ederken, aday memurluk eğitimlerine tabi tutulmakta ve bu süre sonunda değerlendirme ile başarılı sayılmakta ya da sayılmamaktadır. Fransız personel rejiminde ise, stajyer memurlar farklı enstitü ve okullarda ayrıca eğitime tabi tutulmakta, yeniden genel sınava tabi olmakta ve bu sürecin sonunda tekrar sınava girerek asil memur statüsüne ulaşmaktadır. Kanımızca, ülkemiz personel rejiminde de, aday memurluk süresince, memurların, çalışma günlerinin bölünerek, diğer görev günlerinde çeşitli üniversiteler bünyesinde, bu üniversitelerin hazırlayacağı özel programlar çerçevesinde aday memurluk eğitimlerine devam etmeleri daha yerinde olacaktır.

Fransa’ da kamu görevlileri ile devlet arasındaki ilişki sözleşme ile değil, atama yolu ile olmaktadır. Kamu görevlilerinin atamaları ve çalışma koşulları, devlet tarafından belirlenmektedir. Devletin çıkarlarının öncelikle göz önünde bulundurulduğu personel rejimi, liyakat ve kariyer sistemine dayanmaktadır. Buna göre genel olarak kamu personel rejiminde ve disiplin hukukunda memura, görevinin yanı sıra, mesleki gelişim sağlayacak ortam ile bağımsızlığı sağlama, hizmete bağlılığını ödüllendirme sistemleri uygulanmaktadır. (Altan, 2005, s. 75).

Fransa’da kamu görevlileri, sicillerinin puanlardan oluşan ilgili kısmını görme hakkına ve bu kısma ilişkin, Danıştay’a iptal davası açma hakkına sahiptirler. Kamu görevlisinin mesleki yetersizliği nedeniyle işten çıkarılması ya da ödül olarak daha üst bir kadroya yükseltilmesi gibi tüm kararlar sicil sonuçlarına göre alınmaktadır. Üst düzey performans göstermiş olan kamu görevlilerine performans ikramiyesi verilmesi bunlardan biridir (Sevgili Gençay, 2014, s.231). Türk memur disiplin mevzuatında ise, Fransa’da ki kadar doğrudan etkisi olmasa da, benzer şekilde, memurun sicili disiplin amiri ya da kurul kararı üzerinde etki yaratmaktadır.

Fransa’da kamu personelinin çalışma saatleri Türkiye’den farklı olarak her kamu personeli grubuna göre değişebilmektedir. Doğum, evlat edinme gibi durumlarda kısmi çalışma hakkı da vardır. Bu görevlilerin farklı çalışma model ve saatleri olabilmektedir. Örneğin bir görevli sabah 8’de işe başlarken, diğeri saat 10’da başlayabilmektedir. İlgili rejimde kamu görevlileri kendilerini ilgilendiren konularda karma komisyona delegeleri aracılığı ile başvurabilmektedir. Bu şekilde çalışanlar yönetime katılmaktadır. Yönetim konusunda ast ve üstlerin eşit biçimde temsil edildiği bu komisyonlar ile bir denge oluşturulmuş, çalışma ortamının demokratik ve işbirliği içinde olması sağlanmıştır. Birden fazla komisyon bulunmaktadır. Bunlar, üst konsey, teknik komisyon, eşit üyeli idari komite, güvenlik ile çalışma koşulları komitesidir. Ancak, İdare bu komisyonların görüşlerine uyup uymamak konusunda serbesttir (Sevgili Gençay, 2014, s.231). Kanımızca, demokratikleşme ve memurların haklarının korunması adına ülkemizde de Fransız kamu rejimine benzer şekilde komisyon oluşturulması uygulaması getirilebilir.

Devlet memurları Fransa’da sürekli göreve atanırlar. Memurlar, kanunlara aykırı davranışları ve mesleki yetersizlikleri hariç olmak üzere, devlet tarafından görev garantilerine sahiptirler (Öztekin, 2003, s.1-3).Fransız personel sisteminde devlet memurları belli bir dereceden atanırlar. Bu derece hiyerarşik olarak bir

düzeyi ifade eder. Bu şekilde, devlet memurluğu bir meslektir. Memurlar bir statüye tabidir. Devlet bu statüyü tek taraflı olarak hazırlamıştır. Memurun devlet memurluğuna girişinden emeklilik dönemine kadar ya da herhangi bir şekilde memuriyetten ayrılmasına kadar yapılacak işlemlerde ilgili hükümler devlet tarafından belirlenir. Disiplin hükümleri de bunlardandır. Memuriyete giren kişi bu hükümlere uymakla mükelleftir (Öztekin, 2003, s.1-3).

18. yüzyıldan beri Fransa'da, yardımlaşma dernekleri şeklinde kurulan ve değişik meslek grupları arasında yardımlaşma öngören birlikler bulunmaktadır. Bu örgütlerin sendikal hakların geliştirilmesinde önemli rolleri vardır.1948 tarihli kanun ile bireyler bir araya gelerek, sendika özgürlüğü kanununu kabul ettirmiş, ancak, kanun kabul edildikten bir kaç ay sonra yeni bir kanun ile bu özgürlük kaldırılmış, sendika kurmak suç olarak düzenlemiştir. Çeşitli mücadeleler neticesinde, 1964 tarihinde çıkarılan kanun ile ceza kanununda suç olarak düzenlenen sendika hürriyeti, suç olmaktan çıkarılmıştır. 1984 tarihli kanun ile de sendikalar hukuki olarak tanınmıştır (Cindemir, 2017, 553-566).

Grev hakkı yönünden, Fransa'da memurlara grev hakkı 1946 yılından itibaren tanınmış, grev Fransız Devlet Memurları Kanunu'nun ikinci bölümünün 10. maddesinde düzenlenmiştir. Ancak memurlara grev hakkı sınırlı şekilde kullanılmaktadır. Fransa'da genel kural olarak memurların 10 günlük grev hakları bulunmaktadır. Ancak, ülkemizde de meslek esasına göre grev yasakları uygulamasına benzer şekilde, kule memuru, hakim, polis gibi bazı meslek gruplarında grev yasağı vardır. Memurların grev hakkını kullanılabilmesi için 10 gün önceden ihbar yükümlülükleri bulunmaktadır. Grevin kamu hizmetlerini önemli şekilde sekteye uğratması durumunda devlet tarafından yasaklanabilir. Ülkemiz mevzuatında ise grev hakkı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinde disiplin yaptırımı gerektirmektedir. Ülkemizde grev hakkıyla ilgili Fransa'daki sisteme benzer bir çözüm yoluna gidilebilir (Sancaktar ve Önüt, 2024, s. 137).

3. Devlet Memurları Kanunu ve Fransız Kamu Personel Rejimine Göre Disiplin Soruşturması Usulü ve İlkeler

Türk memur disiplin hukukunda disiplin soruşturması sürecini başlatacak olan idari makamların, soruşturmayı başlatma yetkisine sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü yetkisiz bir makamın disiplin soruşturması başlatması ve yürütmesi, uygulanacak disiplin işlemini yetki açısından sakatlar. Bu sebeple, disiplin soruşturması başlatacak makamın, öncelikle yetki tespitini yapması gerekmektedir. Daha sonra, memurun fiilinin disiplin soruşturması gerektirip gerektirmediği konusunda soruşturma öncesi "inceleme" yapılması gerekmektedir. İnceleme disiplin soruşturmasının gerekliliği konusunda da önemlidir. Çünkü disiplin cezasını vermeye yetkili idari makam, inceleme sonucunda, soruşturmanın başlamasını gerektirecek unsurları yeterli bulmayabilir (Söyler, 2008, s.66).

Disiplin soruşturmaları, disiplin amirleri tarafından açılmaktadır. Her kurumun disiplin amiri, mevzuatta belirtilmektedir. 30.04.2021 tarihli 3935 sayılı ilgili yönetmelik, 17848 sayılı "Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik"i ilga etmiştir. Yönetmelik uyarınca, idari makamlar, kamu görevlisinin disiplin suçu işlediği iddiasını herhangi bir şekilde öğrendikten sonra, kanunda belirtilen süreler içinde, usulüne uygun şekilde soruşturma başlatmakla yükümlüdürler.¹³

İlgili yönetmelik uyarınca, disiplin amirleri, uyarma, kınama, aylıktan kesme cezalarını verme konusunda yetkilidir. Verilen disiplin cezasına yönelik itiraz yapılması durumunda itirazın kabulü halinde, verilen cezayı hafifletebilir ya da tamamen kaldırabilir. Disiplin amiri olma yetkisi devredilemez. Disiplin amirleri yetkilerini, mevzuatın memurlara tanıdığı hakları göz önüne alarak, hakkaniyeti esas alan tutum ve davranış ile kullanmakla yükümlüdür.

Danıştay 12. Dairesi bir kararında, disiplin suçu işlendiği şüphesinden sonra usulüne uygun disiplin soruşturması yapılması gereğini ifade ederek, doğrudan ceza verme yasağına değinmiştir.¹⁴Hakkında soruşturma yapılacak memur ile eşit ya da üst kademedede olması gereken soruşturmacı veya soruşturmacılar, savunma almanın yanı sıra, disiplin soruşturmasıyla ilgili tüm bilgi ve belgeleri toplama, tanıkları dinleme, bilirkişiye başvurma, keşif yapma ve ilgili makamlarla yazışma yetkilerine sahiptir. Disiplin soruşturmasını

¹³ "Memur Disiplin Yönetmeliğinin 28.maddesine göre, Disiplin soruşturması, kurum memurları arasından görevlendirilmiş olan muhakkik veya denetim, teftiş ve soruşturma yapma görevi olan memurlar aracılığı ile yapılır. Disiplin soruşturmalarında birden fazla memur da birlikte görevlendirilebilir." "Memur Disiplin Yönetmeliği", www.lexpera.com

¹⁴ "Danıştay 12. Dairesinin 13.11.2012 Tarih, 2012/5690 Esas, 2012/8465 Karar sayılı kararına göre, bir disiplin suçu işlendiğinin ihbar ya da şikayet yolu ile öğrenilmesinden sonra, usulüne uygun bir disiplin soruşturması yapılması gerekir." "Danıştay 12. Dairesinin 13.11.2012 Tarih, 2012/5690 Esas, 2012/8465 Karar sayılı kararı" www.lexpera.com

tamamladıktan sonra, olayın oluş şekli, deliller, savunma ve tanık beyanları ışığında değerlendirmesini yaparak teklif ettikleri disiplin cezası ya da ceza muhakemesi hukukundaki, cumhuriyet savcısının kovuşturmaya yer olmadığına dair kararına benzer şekilde ceza verilmemesi yönündeki kanaatlerinden oluşan bir rapor hazırlayarak disiplin kuruluna sunarlar (Usman, 2019, s.104-105).

Yetkili disiplin kurulu, soruşturmacı ya da soruşturmacılar tarafından soruşturma raporunda teklif edilen cezayı aynen verebileceği gibi, bu cezadan farklı bir ceza da verebilir. Ancak bu halde, ceza muhakemesi hukukundaki ‘*gerekçeli karar ilkesi*’ gereği, neden soruşturma raporunda teklif edilen cezadan farklı bir cezaya karar verdiğini gerekçelendirerek kararda belirtir. Bu nedenle, disiplin makamlarının, kendilerine intikal eden soruşturma raporlarını göz önünde bulundurarak karar vermeleri beklenmektedir (Usman, 2019, s.104-105).

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu bir kararında, disiplin soruşturmalarının belirli usuller çerçevesinde yapılması, soruşturmacının ise tarafsız ve bağımsız niteliklerde bulunması gerektiğini belirtmiştir ¹⁵Soruşturmacı ya da soruşturmacılar tarafından hazırlanan soruşturma raporunda; olay, soruşturulanın ve tanıkların kimliği ve ifadeler, soruşturulanın resmi sıfatı, suçun konusu, delillere göre suçun sabit olup olmadığı, sabitse, sonuç kısmında karşılığı ve ceza gerekçeli olarak teklif edilir. Disiplin suçu aynı zamanda adli suç da oluşturuyorsa, adli bildirim ve soruşturma izni hususu, gerekli ise görev yeri değişikliği gibi tedbir uygulanması ve yine gerekiyorsa bilirkişi incelemesi ve keşif yaptırılması hususları raporda bildirilir (Durmuş, 2014, s.185).

Disiplin soruşturmalarında memura ceza verilebilmesi için ispat unsuru net bir şekilde sağlanmalıdır. Aksi takdirde şüphe tam olarak yenilemez ve verilen karar hukuka aykırı olabilir. Bu husus, şüpheden sanık yararlanır ilkesinin sonucudur. Örneğin, Danıştay bir kararında, disiplin soruşturmasında toplanan delillerin soyut olduğunu, memurun ilgili eylemi işlediğine dair somut ve yeterli delil bulunmadığını ifade etmiştir. ¹⁶

DMK’nin 128. maddesine göre, “*Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını, soruşturmanın tamamlandığı günden itibaren 15 gün içinde vermek zorundadır.*” Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası durumunda dosya, karar için yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde gönderilir; kurul, dosyayı almasından itibaren 30 gün içinde inceler ve kararını bildirir. Memurluktan çıkarma cezasında ise disiplin amirlerince yaptırılan soruşturma dosyası, memurun bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna gönderilmesinden itibaren en fazla 6 ay içinde karara bağlanır (Küçük, 2019, s.14).

Disiplin kurullarında, soruşturmacı veya raportörün açıklaması dinlendikten sonra işin esasına geçilir. Deliller tartışılır ve değerlendirilir. Memurun disiplin cezası alabilmesinin ön şartı ‘*kusurlu*’ olmasıdır. Kusur oranına göre verilecek disiplin cezası hafif ya da ağır nitelikte olabilir, ancak kusur unsuru gerçekleşmeden disiplin cezası verilebilmesi mümkün değildir. Hangi davranışların disiplin cezası gerektiren kusurlu eylem olduğu konusunda ise net bir şekilde bu davranışlar sayılmamaktadır (Durmuş, 2014, s.264-269).

DMK’ye göre disiplin cezasını verecek makam cezanın türüne göre değişmektedir. Uyarma, kınama, aylıktan kesme cezalarında karar disiplin amiri tarafından doğrudan verilirken; kademe ilerlemesinin durdurulması, atamaya yetkili amirin teklifinden sonra, kurum disiplin kurulunun uygunluk kararıyla yetkili amir tarafından verilir. Memuriyetten çıkarma cezası ise atamaya yetkili amirin teklifi üzerine yüksek disiplin kurulu tarafından verilir. Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı ceza tayin yetkisi yoktur. Mevcut cezayı kabul veya red yetkileri bulunmaktadır. Red halinde, atamaya yetkili amir tarafından ayrı ceza verilebilir (Aswad, 2019, s.305-322).

İdari işlemin amaç unsuru yönünden hukuka aykırılığı kavramı, Fransız idare hukukundan hukukumıza geçen

¹⁵ “*Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 03.04.2017 Tarih, 2015/2318 Esas, 2017/1524 Karar sayılı kararı uyarınca, Disiplin suçu oluşturan fiillerle ilgili soruşturma yapılması zorunluluğunun yanı sıra, ilgili soruşturmanın belli usuller çerçevesinde yapılması gerekmektedir. Soruşturmada bağımsız, tarafsız ve soruşturulanla üst ya da denk görevde bir soruşturmacı atanması gerekmektedir.*” “*Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 03.04.2017 Tarih, 2015/2318 Esas, 2017/1524 Karar sayılı kararı*”, www.kazanci.com

¹⁶ “*Danıştay 12.Dairesinin 2012/9082 E.2016/408 K. 02.02.2016 tarihli kararı uyarınca, davaya konu disiplin cezasında işlendiği iddia edilen eyleme ilişkin delillerin soyut olduğu, isnad edilen eylemle ilgili her türlü şüpheden uzak, kesin, somut ve yeterli delillerle bir vicdani kanaat oluşturarak karar verilmelidir.*” (Canoğlu, 2018, s.234)

“yetki saptırması” ile ilgilidir. Yetki saptırması, doktrinde, özel hukuktaki “*hakın kötüye kullanılması*” na benzetilmektedir. Yetki saptırmasında, işlemi yapan, işlem kurucusu olan idari makamın, o işlemi yapmaya yetkili olduğu görülmektedir. Sakatlık ise, işlemin, kanunun öngördüğü amaca değil, bir başka ve amaca yönelik olması ile başlar. İdari işlemlerin amaç bakımından iptali, diğer iptal nedenlerinden farklıdır. Bu farklılık öne sürüldüğü takdirde, yargı mercileri işlemi uygulayan kamu görevlisinin gerçek niyetini tespitiye yönelir. Amaç yönünden hukuka aykırılığın taraflarca ileri sürülmesi gerekmektedir. Hakim resen dikkate almamaktadır (Hatipoğlu ve ark., 2020, s 697-698).

Kaya’ya göre, idari işlemin kamu yararı amacı dışında, siyasal, ideolojik, kişisel, felsefi ve benzeri bir amaçla tesis edilmesi yetki saptırmasıdır. Yetki saptırmasının yaptırımı ise iptaldir. Amaç yönünden hukuka aykırılık hem bireysel işlemler hem de düzenleyici idari işlemlerde görülebilmektedir (Kaya, 2014, s. 226). Disiplin mevzuatında, soruşturmayı yürüten kişi ve birimlerce ya da disiplin yaptırımı uygulama konusunda yetkili amir ya da kurullar tarafından, memura uygulanan disiplin fiili yaptırımının amacı siyasi, ideolojik ya da farklı ise, işlem amaç yönünden sakatlanır.

Ölçülülük ilkesi, işlemi yapan makam ile işlemin sonucu arasında denge unsuru oluşturur. Örneğin kamu düzeninin sağlanması için oluşturulan tedbirler, düzeni sağlama amacından saparak kişiler için ağır sonuç doğuracak şekil alırsa, işlemde ölçülülük ilkesinden bahsedilemez. Çıkışı, Fransız ve Türk Anayasa hukuku ile ceza hukuku olan bu ilke, zamanla idare hukukunda da yer bulmuştur (Oğurlu, 2001, s.487). Bu ilke Fransız disiplin hukukunda da kendini göstermektedir. İlkeye aykırı davranıldığını düşünen memur, disiplin cezalarına karşı yargı yoluna başvurabilmektedir. Yargısal denetim, kusurun varlığı ve oranı konusunda işler. Disiplin cezasına neden olan eylemin birden fazla kişi tarafından işlenmesi halinde ise, her biri kendi kusurundan sorumlu olacaktır. Bu ilke konusunda “*Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi*” somut olay nazarında değerlendirmede bulunarak, alınması gerekli olan tedbirler yönünden değerlendirme yapmaktadır. İlke, Fransa’da Yargı kararlarına da yansımaktadır (Sancakdar, 2001, s.298).

Memur disiplin hukukunda uygulanması gereken ilkelerden olan, ölçülülük ilkesi, öncelikle Almanya’da uygulanmakla beraber, Fransa, Hollanda gibi ülkelerde de uygulama alanı bulmaktadır. Fransa ve Türk personel rejimleri de, kişi hak ve özgürlükleri alanlarında, hukukun genel ilkeleri, demokrasi, hukuk devleti, eşitlik gibi ilkelerin yanında, ölçülülük- orantılılık ilkelerine de yer vermektedir (Oğurlu, 2001).

Bir başka hak olan adil yargılanma hakkı, adından da anlaşılacağı üzere yargılama faaliyetleriyle ilgilidir. Ancak disiplin soruşturmalarının yargılama faaliyetine benzer niteliği sebebiyle adil yargılanma hakkı kapsamındaki birçok ilke, bu alanda da uygulanmaktadır. Soruşturmacının tarafsız olması, soruşturmanın makul süre içinde tamamlanması, savunma hakkı, disiplin kurulunun önceden belli olması, soruşturmacının ve kurul üyelerinin taraf oldukları soruşturmalarda oy kullanma yetkilerinin olmaması ilkeleri de bu hak ve ilkelerdendir. Bu ilkelere uyulup uyulmadığı, disiplin cezalarına yapılan itirazlar neticesinde idare mahkemelerince değerlendirilmektedir (Kartal, 2010, s.81).

Disiplin soruşturmalarının sağlıklı ilerlemesi, soruşturmacının değişmemesi, disiplin kurulu üyeleri değiştiği takdirde dosyanın yeniden incelenmesi, şikayet edilen memurun gerek soruşturmacı gerekse kurul önünde kendini rahatça ifade edebilmesi, sendika temsilcisi ya da avukat yardımından yararlanabilmesi bakımından bu ilkeler önemlidir.

Fransa idari yargı sisteminde memur disiplin hukuku bağımsız hukuk dalı olarak kabul edilmeyerek, idare hukukunun alt dalı olarak karşımıza çıkmaktadır (Güveyi, 2013, s.1464). Fransız idare mahkemeleri, Avrupa hukukuna karşı farklı bir yaklaşım sergilemektedir. Mahkemeler, 1958 Fransız Anayasasına bağlılıklarını sürdürürken, diğer yandan Fransa’nın uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerine saygı gereğine de vurgu yapmaktadır(Bell, 2005, 487-493).

Fransa’da, mevzuatımıza benzer şekilde, memurlar ile devlet arasında doğrudan atamaya dayalı bir ilişki vardır. Çalışma şartları bu atamada devlet tarafından tek taraflı olarak belirlenir. Devlet kamu personeline nazaran üst durumdadır. Bu itibarla evrensel bir takım ilkelerin memur disiplin hukukunda uygulanması önem arz etmektedir. 1789 tarihli Vatandaş ve İnsan Hakları Bildirgesinde, memurlar arasında felsefe, dil, din gibi ayrımların yapılamayacağı belirtilmiştir (Öztekin, 2003, s.4). Fransız personel ve disiplin rejiminde eşitlik ve tarafsızlık ilkesinin sıkı bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Aynı mevzuata bakıldığında, memurlara çalışma garantilerinin verildiği ve haklarında disiplin soruşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi tehdidi yolu ile çalışma şartlarının etkilenmemesi gereği ifade edilmiştir (Öztekin, 2003, s.4).

Her ne kadar doktrinde disiplin suçları şeklinde ifade edilse de, Esasında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun gerekçesinde, Fransa, Belçika, İsviçre gibi ülkelerde disiplin suçu teriminin yerinde olmadığı,

disiplin fiilleri şeklinde eylemlerin tanımlandığı görülmektedir. (Örücü, 1966, s.794).Memurların, hizmete girmeden görmüş oldukları mesleki eğitim neticesinde, hizmete girdikten sonra işe uyumlarını sağlayacak, genel kamu personel rejimi ve disiplin mevzuatı hakkında hizmet içi eğitimler verilir. Bu konuda memurlara sürekli eğitim hakkı tanınması bu rejimin ilkelerinden biridir (Öztekin, 2003, s.4).

Fransa’da memurlara kariyerleri boyunca mesleki eğitim verilmesi politikası güdülmektedir (Öztekin, 2003, s.4). Memurlar bu eğitimler ve işlerinin devamı süresince kendileri ile ilgili bilgi ve belgelere ulaşım hakkına sahiptir. Aksi halde idari yargıya başvurma hakkı, kurum içi komisyona da başvurma hakları bulunmaktadır. Fransız idari yargı sisteminde, özellikle son 30 yıldır Türk idari yargı sistemine örnek teşkil edici, Anayasal ilkelerin geliştirildiği görülmektedir. Fransız idare mahkemelerinde adil yargılanma ve makul sürede yargılanma ilkelerine paralel olarak, memur disiplin uyuşmazlıkları da dahil olmak üzere çoğu dava 48 saat içinde sonuçlanmakta, en geç 5 ay içinde tamamlanmaktadır (Akbaba, 2014, s. 435).

Fransız idari yargısında uzmanlık alanlarına ve gruplarına göre davaların çeşitlendiği görülmektedir. Memur disiplin mevzuatı konusu da bu konulardan biridir. Ayrıca yine bu sistemde bir davanın açılması ile davanın karara bağlanmasına kadar ki süreçte, mahkemenin hakimine katipler, hakim stajyerleri, adalet yardımcıları gibi görevlilerin yardımcı oldukları görülmektedir. Yine Türk İdari yargı sisteminden farklı olarak birden fazla idare mahkemesi bulunan şehirlerde her mahkemenin ayrı bir başkanı bulunmakla, bunların başında ise İdare Mahkemeleri Başkanı olarak bir başkan bulunmaktadır. Talep halinde, idare mahkemelerinde duruşma yapılmaktadır. Bu bakımdan Türk idare hukuku ile benzerlik göstermektedir (Akbaba, 2014, s. 435).

Fransız idari yargı sisteminde, yargı kararlarının gerekçeli olması ilkesi yer almaktadır. Bu ilke çok uzun yıllardır varlığını devam ettirmektedir. Buna göre gerekçe, yazılı ve kararı içeren tüm unsurları kapsmalıdır. Sadece idari yargı kararları değil, tüm kamu kurumları disiplin işlemleri ve diğer işlemlerinde kararlarını makul bir gerekçeye dayandırmak zorundadır (Özkan, 1998) Fransız kamu rejiminde bazı uyuşmazlıklar hakkında Danıştay’dan “*pilot görüş*” olarak adlandırabileceğimiz “*avis contentieux*” talep edilebilmektedir. Bu birimlerden (Danıştay’dan) memur disiplin mevzuatı ya da başka bir konuda bir görüş talebi olduğunda, tüm idare mahkemelerine ilgili başvuru, birimin Danıştay’ın internet sitesi üzerinden bildirilmektedir. Bunun nedeni, ilk derece mahkemelerinden biri tarafından aynı konuyla ilgili bir başvuru yapılırsa, diğer mahkemelerin karar sonucuna kadar beklemesidir. Böylece hem o mahkemedeki diğer dosyalar hem de diğer mahkemelerindeki dosyalar gereksiz yere ‘*Conseil d’Etat*’ya gitmez ve gereksiz harcamaların önüne geçilir (Akbaba, 2014, s. 443).

Fransa’da disiplin dosyaları ile ilgili memurun kendisini savunma hakkı, dosyayı inceleme hakkı bulunmaktadır. Savunma hakkı, demokratik düzenin en önemli gereklerinden biridir. Disiplin soruşturmalarında savunma dokunulmazlığı kapsamında, memura, hakkındaki iddiaları yazılı ve açıkça bildirilmesi önemlidir. Fransız kamu personel rejiminde de bu haklar yer bulmaktadır. Ayrıca, aynı disiplin fiilinden dolayı çifte ceza verilmesini engelleyen ‘*ne bis in idem*’ ilkesi de Fransa Devlet Memurları Kanunu’nda mevcuttur (Sancaktar ve Önüt, 2024, s. 224).

1982 tarihinde Fransız mevzuatına eklenen maddelerle disiplin cezası verme koşulları ile izlenecek usul ler ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. İlgili mevzuata disiplin cezalarının yargısal denetimi konusunda da düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca bir yenilik de, disiplin cezalarını sınırlandıran disiplin hukuku ifadesinin kullanılmasıdır (Elbir,2010,s.24).Fransız kamu rejiminde gerekçe ilkesi de önemli olup, gerekçe, yazılı ve verilen kararı doğrulayan hukuk ile olayın unsurlarını kapsamalıdır. Gerekçe ilkesinin uygulama alanı tüm bireysel, olumsuz ya da bozucu işlemleri kapsamaktadır. Bu ilke, ilgili işlemleri yapan, kararları alan tüm kamu kuruluşları için geçerlidir (Usman, 2019, s.104-105).

Türk idare hukukuna model olan Fransız idare hukukunun disiplin mevzuatında, savunma hakkı, kamu görevlilerine uygulanacak yaptırımlar yönünden pozitif dayanak olmakla beraber, kamu görevlileri dışındaki kişilere uygulanacak yaptırımlar yönünden ise açık bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Ancak bununla beraber, hukukun genel ilkelerinden olması nedeni ile doğrudan bir düzenleme bulunmasa da savunma hakkının bireylere tanınması gerektiği Fransız Danıştayı tarafından içtihat haline getirilmiştir (Çebi Buğdaycı, 2016).

Disiplin hukukundaki ilkelerden biri olan silahların eşitliği ilkesi, disiplin soruşturması veya yargılamanın başından sonuna kadar olan bütün süreci kapsamaktadır. Memur disiplin hukukunda, bu ilkenin ihlal edildiği uygulamalar, memura savunma imkanının yeterince verilmemesi, haklarının hatırlatılmaması, kararların gerekçesiz olması, soruşturmanın makul sürede bitirilememesi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır (Ceylan, 2017, s.23).

Fransız personel rejiminde de yer alan bu ilke gereğince, memurların düşünce özgürlükleri kanunlar yolu ile garanti altına alınmıştır. Siyasal, sendikal, felsefi ya da dini düşünceleri, soyları, yönelimleri, cinsel tercihleri, yaşları gibi unsurlar nedeniyle hiçbir personele farklı işlem yapılmamaktadır. Memura disiplin cezası verilirken ve bu ceza somut olayın özellikleri, kusur durumu gibi gerekçelerle kişiselleştirilirken, silahların eşitliği ilkesi zedelenmemelidir (Gencay, 2014, s. 229).

Her iki personel rejiminde de, disiplin soruşturmalarında ispat külfeti disiplin suçunun işlendiği iddiasında bulunan idareye aittir. İdare, soruşturmayı yürüten soruşturmacı vasıtası ile bu yükümlülüğü yerine getirir. Bu kapsamda disiplin soruşturmasının her aşamasında gerekli tüm incelemeleri yapar, delilleri toplar, gerekirse bilirkişi ve keşif yöntemine de başvurabilir (Canoglu, 2018, s.234).Bu kapsamda, memur disiplin soruşturması usul ve ilkeleri bakımından her iki personel rejiminde de benzer ilke ve özellikler olduğu tespit edilmiştir.

4. Türk ve Fransız Kamu Personel Rejiminde Disiplin Cezaları

Mevzuatımızda memur disiplin hukuku kuralları, başta “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu” olmak üzere bir çok kanunda yer almaktadır. Disiplin hukuku hususunda en genel nitelikli kanun Devlet Memurları Kanunu’dur. 657 sayılı Kanun’un 125. maddesinde, disiplin cezalarının uygulanacağı haller sayılmıştır. Bu maddede yer alan disiplin cezaları, ‘uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma’dır. Fransa’da disiplin cezaları, uyarma, kınama, terfi listesinden çıkarma, kıdem, sınıf indirimi, memurluktan çıkarma gibi yaptırımlardır (Güveyi, 2013, s. 1467).

DMK’nin 135. maddesi gereği uyarma cezası, disiplin yaptırımları arasında ilk sırada yer alan, diğer cezalara nazaran hafif derecede kabul edilen bir disiplin yaptırımıdır. Disiplin amiri tarafından, yaptığı eylem ya da davranışın yanlış olduğu, bir daha tekrarlamaması ve daha dikkatli olması hususları, memura yazılı olarak bildirilir (Mevzuat Bilgi Sistemi, 10.10.2024.).Uyarma cezasına neden olan eylemin öğrenildiği andan itibaren disiplin amirleri tarafından bir ay içinde disiplin soruşturmasına başlanması gerekmektedir. Aksi halde bu yetki zaman aşımına uğrar. Memurun, uyarma cezasına karşı disiplin kuruluna itiraz ile idari yargı yoluna başvuru hakkı bulunmaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 10.10.2024.).Fransız kamu personel rejiminde uyarma cezası ilk grup disiplin cezaları arasında yer almakta olup, Türk disiplin mevzuatından farklı olarak memurun siciline işlenmemektedir (Zor, 2020, s.31).

DMK’ ye göre kınama, amiri tarafından, memura, görevinde, hareketlerinde kusurlu olduğunun yazılı olarak bildirilmesidir. Bu cezada, uyarmaya neden olan hareketlere göre daha belirgin bir kusur durumu söz konusudur (Mevzuat Bilgi Sistemi, 10.10.2024.).Uyarma cezasında olduğu gibi, kınama cezasına neden olan eylemin öğrenildiği andan itibaren, disiplin amirleri tarafından bir ay içinde disiplin soruşturmasına başlanması gerekir. Aksi takdirde yetki zaman aşımına uğrar. Memurun, kınama cezasına karşı disiplin kuruluna itiraz ve idari yargı yoluna başvuru hakkı da bulunmaktadır (Kılınç, 2003, s.7-8).

Memur disiplin hukukunda amaç, kurum içi düzenin sağlanmasıdır. İdare hukuku yaptırımları, yargı kararına ihtiyaç duymaksızın, idari makamların kararları ile verilmektedir. Bu yaptırımlar; yokluk, işlemin iptali, tazminat gibi yaptırımlardır.¹¹ Disiplin hukuku, idare hukukunun parçasıdır. Giritliye göre, ceza hukuku ile idare hukukunun en kesiştiği dal memur disiplin hukukudur. Disiplin yaptırımları, başta 657 sayılı DMK olmak üzere, memurun bağlı olduğu kurumun tabi olduğu kanun ve yönetmelikler gibi düzenleyici işlemlerle detaylı bir şekilde düzenlenmiştir (Giritli, 1979, s.314).

Disiplin cezaları, kurum içi düzenin bozulması tehdidi ya da kamusal statünün korunması amacı ile eylemin ağırlığına göre ortaya çıkar ve uygulanır. Uyarma, kınama gibi cezalar daha ziyade önleyici işleve sahipken, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması gibi cezaların ise cezalandırma yönü daha ağır basmaktadır. Kuşkusuz bu cezalardan en ağır olanı meslekten çıkarmadır (Kılınç, 2003, s.3).Disiplin hukukunda, temel insan hakları prensipleri, uluslararası ve ulusal ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. Bu hukuk dalında esas, ceza hukukundaki gibi bireyi ıslah amacından ziyade, kurum düzenini sağlamak olduğu için, ceza verilirken, öncelikli olarak memuru ıslah düşüncesi değil, suçun ağırlığı, memurun sicili, varsa cezasızlık nedenleri ya da hafifletici nedenler gibi unsurlar değerlendirilir.

DMK’ nin 125. maddesine göre, aylıktan kesme, memurun brüt aylığından 1/30 ile 1/8 oranları arasında kesinti yapılmasıdır. Aylıktan kesme cezası, uyarma ve kınama cezalarına göre daha ağır ve maddi yönü olan bir yaptırımdır. Bu tür bir ceza, memuru maddi olarak etkilemenin yanında ekonomik olarak ailesini dahi etkilemektedir. Bu açıdan, ilgili ceza tespit edilirken, aylıktan kesme oranı konusunda takdir yetkisi,

ölçülülük ilkesi, fiil ağırlığı, memurun sicili veya başkaca hafifletici haller gibi unsurlar önemle göz önünde bulundurulmalıdır (Aswad, 2019, s.305-322). Fransız kamu personeli sisteminde ise ilgili ceza yer almamaktadır.

DMK'nin 125. maddesine göre, kademe ilerlemesinin durdurulması, *“Fiilin ağırlık derecesine göre, memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin 1-3 yıl arasında durdurulmasıdır”*. DMK'nin 125. maddesine göre, öğrenim durumları sebebiyle yüksilecekleri kadroların son kademesinde olan memurlara, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesi gereken durumda, bu ceza yerine, brüt aylığının $\frac{1}{4}$ 'ü – $\frac{1}{2}$ 'si kesilir, ancak fiil tekrar ederse, bir ağır ceza olan, göreve son verme işlemi uygulanır. Burada kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının teknik olarak uygulanamaması nedeniyle bir alt ceza uygulamasına gidilmektedir. Ancak tekerrür gibi durumlarda uygulama, asıl aldığı ceza üzerinden devam eder (Mevzuat Bilgi Sistemi, 10.10.2024.).

Ülkemizde, memur disiplin soruşturmalarında, görev yeri değişikliği ya da görevden uzaklaştırma gibi memur açısından maddi- manevi olumsuz sonuçlar doğuran ve temel insan hakları ilkelerine aykırı olan yaptırımlar düşünüldüğünde, idari yargıda davaların erken sonuçlanması gereği oldukça yerinde bir yaklaşımdır.

Türk disiplin mevzuatındaki, memur hakkında süregelen bir disiplin soruşturması devam ederken uygulanan ve geçici bir tedbir olan *“ görevden uzaklaştırma ”* kavramı, Fransız idare mevzuatında daha farklı olarak, *“ açığa çıkarılma ”* şeklinde kendini göstermektedir. Bu durum, üç halde söz konusu olabilmektedir.- resen-fiziksel yetersizlik, hastalık- hastalık izni sonrası açığa çıkarılabilir. Süre bitiminde ise memur işine döner, ya da emekliliğe sevk edilir. Örneğin kaza geçiren ya da ağır hasta eş ve çocukların bakımında ihtiyaç duyan memur, en fazla 3 yıl süreyle açığa çıkarılabilir. Bu süre yenilenebilir (Özekin, 2003, s.5). Görüldüğü üzere Fransız disiplin mevzuatındaki görevden uzaklaştırma, gerek isim, gerekse içerik olarak daha farklı ve kapsamı daha geniştir. Ağır hastalık durumu, eşlerden birinin uzakta olması, küçük ya da engelli bireyin olması gibi durumlar da memur lehine uygulanmaktadır.

DMK'ye göre devlet memurluğundan çıkarma, *“bir daha Devlet memurluğuna alınmamak üzere memurluktan çıkarılmasıdır.”* Devlet memurluğundan çıkarma ile memurluk statüsü sona ermektedir. Uygulamaya bakıldığında, memurluktan çıkarılma cezası, genelde ceza mahkemeleri tarafından verilmiş olan mahkûmiyet kararları nedeniyle verilmektedir. Bunun için, yetkili ve görevli mahkeme tarafından bir yıldan fazla ceza verilmesi ve bu mahkûmiyet kararının kesinleşmiş olması gerekmektedir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası, amirlerin bu yöndeki istekleri doğrultusunda, memurun bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararıyla verilmektedir. Hakkında memurluktan çıkarılma cezası istenen memur, özlük dosyası hariç olmak üzere, soruşturma evraklarını inceleme, tanık dinletme, disiplin kurulunun huzurunda sözlü ya da yazılı, isterse vekili yoluyla savunma yapma haklarına sahiptir (Küçük, 2019, s.84-85).

Fransız kamu personel rejiminde, disiplin cezalarının verilmesinin temeli olarak, bu cezaların verilmesinin dayanağının sözleşme olduğunu ifade eden, sözleşmesel çözümleme görüşü (Analyse Contractuelle) ile bu görüşün yetersiz olduğunu savunan ve disiplin cezalarına dayanak olarak, disiplin yetkisinin kaynağının yönetim yetkisi olduğunu ifade eden, kurum teorisi veya kurumsal yorum görüşü (La Théorie d'Institution/L'Interprétation Institutionnelle) bulunmaktadır. Fransız rejiminde ve ondan etkilenen Türk personel rejiminde ağırlıklı olarak kabul edilen görüş kurumsal yorum görüşüdür (Elbir, 2010, s.25-26).

Fransız kamu personel rejiminde 84-16 Sayılı Kanunun 'Disiplin' başlıklı 8'inci bölümünde 66'ncı maddede disiplin cezaları 4 ayrı grupta düzenlenmektedir. İlk grupta *“uyarma”*, *“kınama”* ve *“geçici görevden uzaklaştırma”* cezaları yer alırken, İkinci grupta *“kademe ilerlemesinin durdurulması”*, *“bir düşük basamaktaki dereceye düşürme”*, *“geçici olarak görevden uzaklaştırma”* ve *“zorunlu yer değiştirme”* cezaları vardır. Üçüncü grup disiplin cezaları *“kademe düşürülmesi”* ve *“geçici görevden uzaklaştırma ”* cezalarıdır. Son grup disiplin cezaları ise *“resen emeklilik”* ve *“memuriyetten çıkarma”* cezalarıdır. Bu cezalar memuriyetin sona ermesi sonucunu doğuran cezalardır (Zor, 2020, s.31).

Türk personel rejiminden farklı olarak Fransız personel rejiminde, görevden uzaklaştırma bir tedbir değil bağımsız bir ceza tipidir. Türk personel rejiminde ise resen emeklilik ceza tipi bulunmamaktadır. Her iki personel rejiminde de disiplin cezası alan memurun belirli bir yıl geçtikten sonra kurumundan bu cezayı sildirme talep hakkı bulunmaktadır (Dursun, 2017, s. 507).

Fransız Anayasası ve ilgili mevzuatı, yürütmeye, idari suçlar alanında özerk şekilde düzenleme yetkisi tanıyarak, idari suçlarda kanunilik ilkesini takdir yetkisi verecek şekilde geniş biçimde uygulamaktadır. Fransa'da idari düzenlemelerle doğrudan disiplin suç ve cezaları düzenlenmemekte, mevzuatta daha çok

kamu görevlilerinin uymaları gereken yükümlülükler düzenlenmektedir. Disiplin suçu konusunda yetkili olan kamu kurumunun, kamu görevlisinin ilgili davranışının disiplin suçu oluşturup oluşturmadığını araştırması gerekir. İdare, kamu görevlisinin davranışının genel değerlendirmesini yaparak, ihlal olup olmadığı sonucuna ulaşır. Ancak, idarenin bir eylemi disiplin suçu şeklinde nitelendirmesi keyfi olamaz. Böyle bir iddia varsa, yargı organı tarafından idarenin eylemi “yetki aşımı” (*excès de pouvoir*) nedeniyle iptal edilir (Dursun, 2017, s. 507).

Fransız disiplin hukukunda, kınama cezası, memura yönelik, davranışlarına dikkat etmeye davet şeklinde hafif bir yaptırım olarak kabul edilmiştir. Bununla beraber, ilgili cezalar verilirken, bireyin, bu tür davranışlarda bulunmaması gerektiğinin vurgulanması yeterli olmayarak, cezaların caydırıcılık etkisi göz önüne alınarak, ilgili şekilde davranmaya devam ederse, daha ağır sonuçlarla karşılaşacağı da belirtilmektedir (Elbir, 2010, s.27).

Fransız personel rejiminde, dördüncü grup disiplin cezalarından olan , “*resen emeklilik*” ve “*memuriyetten çıkarma*” cezaları memuriyetin sona ermesi sonucunu doğurmaktadır. Ülkemizdeki memur disiplin mevzuatında ise, resen emeklilik diye bir yaptırım türü bulunmamakta, memuriyetten çıkarılma ise, yukarıda da belirtildiği üzere en ağır etki doğuran disiplin yaptırımı olarak karşımıza çıkmaktadır (Zor 2020, s. 343).

5. Tartışma ve Sonuç

İdare Hukuku devlet yapısının unsurlarından olan yürütme erki içinde yer almaktadır. İdare hukuku, kamu kurumlarının işleyişi, kamu hizmetlerinin sunulması, kamu görevlilerinin çalışma usulleri, idarenin mal edinme yöntemleri, idarenin sorumluluğu gibi konuları ele alan bir hukuk dalı olup, konu farklılıkları olsa da tüm dünyada uygulanmaktadır. İdare görevlerini kendi adına hareket eden kurum ve kuruluşları aracılığıyla kullanır. Kamu personel hukuku ve memur disiplin hukuku da bu yapılanmanın parçalarındandır. Fransız idare hukuku Türk idare hukukunun gelişiminde en önemli kaynak ve örnektir.

Çalışmada idare ve disiplin hukukuna genel bakış, Fransa’da kamu personeli kavramı, kamu personeli rejimi ve Türkiye’de kamu personeli rejimi ile karşılaştırılması, Devlet Memurları Kanunu ve Fransız kamu personel rejimine göre disiplin soruşturması usul ve ilkeleri, Türk ve Fransız kamu personel rejiminde disiplin cezaları konuları ele alınmıştır.

Fransız kamu personel hukukunda Türk kamu personel hukukundan farklı olarak, rütbe sınıfı bulunmaktadır. Bu sistem, kamu örgütünden ziyade kamu görevlisine dönüktür. Fransa’da bazı meslek gruplarında Türk kamu personeli rejiminden farklı olarak, memurlar siyasi partiye üye olabilmektedirler. Türkiye’de bulunan aday memurluk sistemi Fransa’da stajyerlik şeklindedir. Kanımızca, ülkemiz personel rejiminde de, aday memurluk boyunca, memurların çalışma günlerinin bölünerek, diğer görev günlerinde, çeşitli üniversiteler bünyesinde, üniversitelerin hazırlayacağı programlar çerçevesinde aday memurluk eğitimlerine devam etmeleri sistemi oluşturulabilir.

Türk kamu personel rejimi Fransız kamu personel rejiminden etkilenecek, kamusal gücün tek elde olması şeklinde topluma hakim olunması niteliği kazanmıştır. Ancak değişen global şartlarla beraber, yeni çalışma modelleri ve memur disiplin hukuku alanında, günün değişen şartlarına uygun disiplin fiillerinin ve yaptırımlarının mevzuata eklenmesi, disiplin fiillerinin netleştirilmesi, ceza muhakemesi hukuku ilkelerinin disiplin soruşturmalarında eksiksiz uygulanması, memurlara yönelik işlemlerde Fransa modelinde olduğu gibi demokratikleşme hareketlerinin ilerlemesi gerekmektedir.

Genel çerçevede Fransız kamu yönetimine bakıldığında, merkeziyetçilik ve bürokratik bir anlayışın hakim olduğu görülmektedir. Fransa, Türkiye’deki kamu yönetimi yapılanmasına örnek teşkil etmektedir. Her iki ülke kamu personel rejimleri karşılaştırıldığında, iki ülkenin personel rejimlerinde de kamu personellerinin, idare tarafından, önceden tek taraflı olarak belirlenen kurallar çerçevesinde işe başladığı ve devam ettiği, idarenin çıkarlarının ön planda olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Fransa idare hukukundaki tam yargı ve hukuk davaları Türk idari yargısındaki itiraz davalarından içerik olarak daha farklıdır.

Fransız kamu personel rejiminde, grev hakkı, uzaktan çalışma veya kısmi zamanlı çalışma gibi hak ve yenilikler bulunmaktadır. Bu çalışma modelleri Türkiye’de de son zamanlarda gündemdedir. Özellikle covid pandemisinin zorunlu olarak getirdiği çalışma şartları değişiklikleri doğrultusunda, dijitalleşme ve küreselleşme ile beraber, yazılı işlemlerin çoğu, elektronik ortamlarda sağlanarak, birçok faaliyet alanında hizmetler bu yolla hızlı bir şekilde dijital ortama aktarılarak, bunun neticesinde yeni çalışma modelleri ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra Fransız kamu personel rejimi modelinde personele yönelik ödül sistemi de dikkat çekmektedir. Bunlardan en belirgin olanı performans ikramiyesidir. Kanımızca, demokratikleşme ve memurların haklarının korunması adına, ülkemizde de Fransız kamu rejimine benzer şekilde yukarıda

açıkladığımız, delege, komisyon oluşturulması sistemi getirilebilir. Ayrıca grev hakkıyla ilgili Fransa'daki sisteme benzer daha özgürlükçü bir çözüm yoluna gidilebilir.

Disiplin hukukunda genel amaç, memura, işlemiş olduğu eylemle ilgili disiplin cezası verme yolu ile ona görevini hatırlatma ve diğer memurlar açısından emsal teşkil ederek kurumda düzeni sağlamaktır. Her ne kadar disiplin hukuku yaptırımları, ceza yargılamasındaki özgürlüğü bağlayıcı cezalar kadar ağır olmasa da, disiplin suç ve cezasının ağırlığına göre, belirli bir statüye sahip memur yönünden, meslek ve özlük haklarına ilişkin hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileyecek niteliktedir. Memur disiplin hukuku kendilerine özgü mevzuata sahip olan ya da olmayan tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır.

Bu çerçevede değişim ve gelişmelere özel sektörün hızlı bir şekilde adapte olarak uyum sağlaması kadar, kamu personel rejiminde de bürokraside bu düzenlemeler ve güncellemeler yapılması gerektiği düşünülmektedir. Fransız kamu personel rejiminde, Türkiye'de olduğu gibi memurların greve sınıvla alınmaları, memurlara ilişkin disiplin ya da her hangi bir uyuşmazlık halinde idare mahkemelerinin görevli olduğunu görmekteyiz. Bununla beraber, Fransa'da, memur hukukunda, memur yardımcılığı, delegeler ile memurların temsil edilmesi, doğum gibi durumlarda yarı zamanlı çalışma olanakları, memurların grev hakları düşünüldüğünde, ülkemize nazaran daha gelişmiş bir sistem olduğu görülmektedir. Ülkemizde de demokratikleşme adına, kamu personel rejimine delege sisteminin getirilebileceğini düşünmekteyiz. Ayrıca memur disiplin yargılamalarında Fransa idare hukukunda uygulanan pilot görüş (avis contentieux) sistemindeki, memur disiplin mevzuatı ya da başka bir konuda bir görüş talebi olduğunda, tüm idare mahkemelerine başvuruların birimin internet sitesi üzerinden bildirilmesi usulünün ülkemizde de uygulanabilirliği değerlendirilmelidir.

Her iki memur rejiminde de, idarenin, bireyler üzerinde, onların rızasına başvurmaksızın kullandığı bir egemenlik hakkı ve emretme gücü bulunmaktadır. İcrai karar alma yetkisine dayalı olarak idare, bireylere sormadan onları ilgilendiren kararlar alabilir ve bu kararları gerektiğinde zorla uygulayabilir. Zorla uygulama, bireyi ilgili idare karşısında güçsüz konuma getirmektedir. Bu nedenle memur disiplin hukukunun da içinde bulunduğu tüm memur hukuku ile ilgili alanlarda, memurların temel hakları ve liyakatın uygulanması önem taşımaktadır.

Türk memur disiplin mevzuatında, soruşturmacı, alacağı tüm ifadeleri tarafsızlık içinde, savunma hakkı ve bahsedilen ilkelere uygun şekilde almalı, baskı, zorlama gibi hareketlerden uzak durarak memurun (istisnalar dışında) dosyayı inceleme, avukat yardımından yararlanma gibi taleplerini göz önünde bulundurmalıdır. Disiplin hukukunda, yukarıda açıklanan ilkelerin uygulanması, idarenin tek yanlı işlem yapabilme yetkisi, işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması gibi hususlar düşünüldüğünde oldukça yerindedir. Benzer ilkeler Fransa memur disiplin hukukunda da geçerlidir. Sadece disiplin soruşturması usulünde, Fransız disiplin mevzuatında, görevden uzaklaştırma, gerek isim, gerekse içerik olarak Türk hukukuna göre daha farklı ve kapsamı daha geniştir. Ağır hastalık durumu, eşlerden birinin uzakta olması, küçük ya da engelli bireyin olması gibi durumlar da memur lehine uygulanmaktadır.

Son olarak, kamu personel ve disiplin rejiminden beklenen yararın sağlanması, sisteme dayanak oluşturan hukuki düzenlemelerde gerekli değişikliklerin yapılması ile mümkündür. Bu kapsamda, memur disiplin mevzuatında gerekli düzenlemelerin, Fransa'daki gibi, delege sistemi, esnek çalışma modeli, sınırlı grev hakkı, eşitlik, adillik, şeffaflık, karşılıklı etkileşim, ülkede kişi başına düşen kamu personel sayısının yeterli olması gibi hususlar örnek alınarak kamu personel tabanlı olarak yapılması gerektiği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Administrative Justice in Europe, Report for France*, Retrieved from http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/france/france_en.pdf
- Akbaba, A. (2014). Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış, İdari Yargı'da İstinaf Kanun Komisyonu raporu. *Ankara Barosu Dergisi* 2, 433-464.
- Aswad, A.R. (2019). Türkiye'de 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Memurların Disiplin ve Cezai Sorumluluğu. *The Journal of Academic Social Science*, 99, 305-322.
- BELL, J. BOYRON, S. (2008), *Principles of French Law*, Oxford: Oxford University Press.
- BELL, J. (2005) French Administrative Law and the Supremacy of European Laws, *European Public Law*, 11(4), 487-493.
- Canoğlu, V.C. (2018). Disiplin Soruşturmasından Delil ve İspat. *TBBB*, 138, 230-240.

- Ceylan, E. (2017). *Ceza muhakemesi açısından silahların eşitliği ilkesi* (Yüksek lisans tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir). YÖK Ulusal Tez Merkezi. Retrieved from <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>
- Cindemir, H. (2017). Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 16(2), 553-566.
- Çebi Buğdaycı, M. Ö. (2016). İdari usul ve dinlenilme hakkı. *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 25-46.
- Danıştay 12. Dairesi (2012, 13 Kasım). Karar No: 2012/8465, Esas No: 2012/5690. Retrieved from www.lexpera.com
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. (2017, 3 Nisan). Karar No: 2017/1524, Esas No: 2015/2318 Retrieved from www.kazanci.com
- Durmuş, A. (2014). *Memur Disiplin Hukuku* (10. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Elbir, N. (2010). *Türk ve Fransız hukuklarında disiplin cezaları* (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara). YÖK Ulusal Tez Merkezi. Retrieved from <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>
- Giritli, İ. (1979). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Gündüz, E. (2019). Hukuka Aykırı Elde Edilmiş Delillerin Disiplin Hukukunda Kullanılması. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 1, 89-114.
- Hatipoğlu, M. (2019). Kamu Görevlilerine Disiplin Cezası Uygulanmasında Ölçülülük İlkesi. *TBBT*, 143, 181-220.
- Hatipoğlu, M. ve Sarıcalar, A. C. (2020). Memur disiplin işlemlerinde amaç unsuru. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(2), 675-711.
- Karahan, M. (2020).
- Kartal, K. (2010). *Adil yargılanma hakkı çerçevesinde memurların disiplin soruşturması* (Yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara). YÖK Ulusal Tez Merkezi. Retrieved from <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>
- Kaya, C. (2014). *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık
- Kılınç, A. (2003). *Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenen disiplin suç ve cezaları*, retrieved from <https://www.turkhukuk sitesi.com/>
- Kurt, H. (2014). İdari Yaptırımlara Karşı Güvenceler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(1), 131-178.
- Küçük, M.Ç. (2019). *657 sayılı kanun kapsamında disiplin cezaları ve ceza hukuku ile ceza muhakemesi hukukunun genel ilkelerinin disiplin hukukuna uygulanabilirliği* (Doktora Tezi, Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara). YÖK Ulusal Tez Merkezi. Retrieved from <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>
- Mavili, T. (2019). Kamu Personel Sözleşmeleri. *Gümrük Ticaret Dergisi*, 5(15), 10-31.
- Mevzuat Bilgi Sistemi (10.10.2024). www.mevzuat.gov.tr
- Oğurlu, Y. (2001). AİHM kararları ve Türk idare hukukunda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında bir yargısal denetim ölçütü olarak "ölçülülük ilkesi". *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Turhan Tufan Yüce Armağanı*, 4(1), 485-521.
- Örücü, E. (1966). Disiplin cezaları: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu sistemi. *Journal of Istanbul University law faculty*, 32(2-4), 782-823.
- Özkan, G. (1998). İdari rejim olarak örnek aldığımız Fransa'da, idari usul ve bilgi edinme hakkına ilişkin düzenlemeler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 782-823.
- Resmî Gazete. (1983). *Aday memurların yetiştirilmelerine ilişkin genel yönetmelik*. Retrieved from <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=836061&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5>
- SAUVE, Jean-Marc, *The French administrative jurisdictional system*, Speech by Jean-Marc Sauve [Home page | Administrative Review Tribunal](http://www.administrativereviewtribunal.org)

- Sayan, İ.Ö. (2009). Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel ayrımı. *Ankara Üniversitesi SBE Dergisi*, 64(1), 201-245
- Sevgili Gençay, F.D. (2014). Fransa’da kamu personel rejimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 5(1), 225-240.
- Söyler, Y. (2008). *İdari usul ilkeleri açısından devlet memurunun disiplin soruşturması* (Yüksek lisans tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara).
- Sunay, R. (2001). Avrupa Sözleşmesinde ve Türk Anayasasında İfade Hürriyetinin Muhtevası ve Sınırları. Ankara: Liberal Yayınevi.
- Taş, İ.E., Koçar, H., ve Çamur, Ö. (2015). 2004 sonrası Türkiye’de kamu personel sisteminde yaşanan değişiklikler. *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (KAYFOR 13) Bildiri Kitabı*. Konya: Selçuk Üniversitesi.
- TDK (2025). www.tdk.com.tr
- Usman, Y. (2019). *Kamu görevlileri disiplin hukukunda idari usul ilkeleri* (Yüksek lisans tezi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara). YÖK Ulusal Tez Merkezi. Retrieved from <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi>
- Zor, B.V. (2021). Disiplin hukukunda uygulanan idari usul ilkeleri. *TBB Dergisi* 155, 331-377.

Research Article

Toplumsal Yaşamda Türk Kamu Personel Rejimi ile Fransız Kamu Personel Rejiminin Genel Yönleri ve Disiplin Mevzuatı Bakımından Karşılaştırılması

A Comparison of The Turkish And French Civil Service Systems in Terms of General Characteristics And Disciplinary Legislation in Social Life

Çağlasın YALDIZ

Öğr. Gör., Kırklareli Üniversitesi

Vize Meslek Yüksekokulu

avcaglasinacar@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5733-3445>

Expanded Summary

The development of administrative law in Turkey dates back to the 1920s. In its most general definition, administrative law is a branch of public law that addresses and resolves disputes arising between the state and individuals. Globally, in Anglo-Saxon legal systems, such disputes are resolved within administrative courts, which are part of the judicial system. In Continental European legal systems, however, administrative jurisdiction is established as an independent judicial area. France, which serves as a significant reference point for Turkish administrative law, also has an independent administrative judicial system.

Public personnel law is one of the subfields of administrative law. This branch of law addresses the rights, obligations, and potential disputes related to public officials, as well as the definitions and sanctions regarding disciplinary offenses they may commit. The word "discipline" is derived from French and means order, method, or way. According to the Turkish Language Association, the term refers to adherence to laws and regulations within society, strict order, and measures taken to ensure individuals comply with societal rules. In public personnel law, disciplinary rules are defined as a set of regulations established to ensure that public officials perform their duties in an orderly, efficient, and harmonious manner.

The origins of administrative law can be traced back to the Ottoman Tanzimat Era and French administrative law. The primary objective of administration is to meet societal needs and provide public services. French public administration is characterized by centralization and a bureaucratic approach. The execution of public services requires personnel working under specific regulations. When comparing Turkish and French public personnel regimes, it is evident that in both systems, public personnel are employed based on rules unilaterally determined by the administration, prioritizing the interests of the administration.

In France, public personnel are individuals working under public law in the public sector. The term "fonction publique" is used in the French administrative tradition for these personnel. However, not all individuals working in public institutions are considered public servants; they must also be subject to public law. In France, public personnel are defined as "individuals working under public law in public legal entities and receiving a salary." Those employed under private law contracts in the public sector are not considered public personnel, and disputes involving them fall under judicial jurisdiction. French public personnel are categorized into three groups: civil servants, trainee civil servants, and auxiliary civil servants. However, only those permanently appointed to public service are granted civil servant status.

All these groups are subject to unilaterally determined statutory rules set by the administration. While the administration may modify these statutes based on the principle of public interest, such actions do not imply arbitrary authority. In the French public personnel regime, the right to strike is constitutionally guaranteed,

and democratic working conditions are ensured through delegates and commissions.

In the French public personnel system, similar to the Turkish personnel regime, public servants are individuals who work under public law in public legal entities. In France, public personnel are defined as "individuals working under public law in public legal entities and receiving a salary." However, not everyone working in public legal entities is considered public personnel; some may be employed under private law contracts. Disputes involving such employees fall under judicial jurisdiction.

French public servants are categorized into three groups: civil servants, trainee civil servants, and auxiliary civil servants. Similar to the Turkish personnel system, in the French system, all public employees must be permanently appointed to public service to attain civil servant status.

In France, the legal status of civil servants, who make up the majority of public personnel, is based on law. This is referred to as the "status regime." The rights and obligations of civil servants are shaped according to the status they hold. No agreement can be made between the administration and the civil servant outside the legal framework established by law. Permanent duties within public legal entities are carried out by civil servants.

Administrative sanctions are enforcement actions applied by administrative authorities when there is a violation of regulations, based on law or the authority granted by law, without the need for a judicial decision. These sanctions arise from the authority granted to the relevant administration and are considered executive actions. The primary objectives of these sanctions include ensuring societal peace and welfare, providing public services, maintaining internal order within institutions, and improving institutional performance by ensuring that public officials perform their duties in the most effective, coordinated, careful, accurate, and efficient manner. In this regard, disciplinary regulations contain broad powers granted to administrative bodies. These powers and actions are presumed to be lawful and remain valid until they are annulled through judicial decision.

The COVID-19 pandemic necessitated changes in working conditions, accelerating digitalization and introducing new working models. Notably, the French public personnel regime includes performance-based incentives, such as performance bonuses. Disciplinary actions in France are categorized into four groups, while the Turkish Civil Servants Law (Law No. 657) also outlines various disciplinary measures. A comparison of the two systems reveals similarities in the organization and implementation of disciplinary sanctions.

In both regimes, disciplinary investigations are conducted based on fundamental principles, such as the right to defense, the burden of proof, the principle of justification, and the right to a fair trial. In France, civil servants' right to strike is restricted and subject to specific conditions. In Turkey, however, the right to strike is regarded as a disciplinary offense under the Civil Servants Law.

French civil servant disciplinary law is not considered an independent legal field but is viewed as a subfield of administrative law. In France, the working conditions of civil servants are unilaterally determined by the state, which holds a superior position over public personnel. Consequently, the application of certain universal principles in civil servant disciplinary law is crucial. The 1789 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen states that distinctions based on philosophy, language, religion, and other factors cannot be made among civil servants. In the French personnel and disciplinary regime, the principles of equality and impartiality are strictly applied. The same legislation also ensures that civil servants are granted guarantees regarding their work conditions and stresses that their working conditions should not be affected by the threat of disciplinary investigations or sanctions.

In the French public personnel regime, the "Discipline" section of the 84-16 Law, specifically Article 66 of the 8th chapter, regulates disciplinary sanctions in four separate groups. The first group includes sanctions such as "warning," "reprimand," and "temporary suspension from duty." The second group includes "suspension of career progression," "demotion to a lower grade," "temporary suspension from duty," and "mandatory reassignment." The third group consists of sanctions like "demotion" and "temporary suspension from duty." The final group includes the most severe sanctions, such as "forced retirement" and "dismissal from civil service." These penalties result in the termination of the civil servant's position.

In Turkish disciplinary legislation, the temporary measure of "suspension from duty" applied during an ongoing disciplinary investigation is referred to as "suspension" in French administrative law, with a slightly different approach as "suspension" or "temporary leave." This measure can be applied in three specific cases: 1) ex officio; 2) due to physical incapacity or illness; 3) after illness leave. When the period ends, the civil servant may return to work or be retired. For example, a civil servant who has had an accident or needs to care

for a seriously ill spouse or child can be temporarily suspended for a maximum of three years. This period can be extended. As can be seen, the French disciplinary law's suspension from duty has a broader scope in both name and content. It is applied in favor of the civil servant in cases such as severe illness, when one of the spouses is absent, or when there is a need to care for a minor or disabled individual.

This study examines the appointment conditions, classifications, rights, duties, working models, and other aspects of public personnel by comparing Turkish and French administrative law. The deeply rooted structure of the French public personnel regime shares many similarities with the Turkish public personnel system, particularly in disciplinary law and administrative organization. The applicability of remote and flexible working models in the Turkish personnel regime, inspired by French practices, has also been evaluated. Additionally, the potential implementation of the French delegate system within Turkish public administration has been discussed.