

# BÜYÜKŞEHİR BAĞLI KURULUŞLARINDA DİSİPLİN KURULLARI İLE YÜKSEK DİSİPLİN KURULLARININ ANALİZİ VE BİR MODEL ÖNERİSİ

## *ANALYSIS OF HIGH DISCIPLINARY AND DISCIPLINARY BOARDS OF MUNICIPALITIES AND AFFILIATES, AND A MODEL PROPOSAL*

**Orhan Veli ALICI\***

### **ÖZ**

Günümüzde personel rejimi açısından belediyelerde ve kamu tüzel kişiliğini haiz bağlı kuruluşlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre işlem yapılmaktadır. Disiplin hükümleri kapsamında önem taşıyan Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları ise söz konusu Kanun'a dayalı olarak çıkarılan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belirlenmektedir. Ancak büyükşehirlerde kurulan özel amaçlı metropoliten kuruluşlarda (bağlı kuruluşlarda), disiplin ve yüksek disiplin kurullarının belirlenmesinde farklı uygulamalara gidildiği görülmektedir. Buna bağlı olarak süreç içerisinde uygulama birliğinin tesisi için herhangi bir standartlaştırma faaliyetinde bulunulmadığı da anlaşılmaktadır. Büyükşehirlerde yerelin merkezileşmesi şeklinde okunan dönüşüme binaen bu makalede söz konusu mevzuattaki belirsizliklere ve uygulama farklılıklarına yer verilerek, metropoliten kuruluşlar özelinde Yüksek Disiplin Kurulları için bir model önerisinde bulunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediyeler, Metropoliten Kuruluşlar, Bağlı Kuruluşlar, Yüksek Disiplin Kurulu, Disiplin Kurulu.

### **ABSTRACT**

Today, actions are taken in accordance with the Law on Civil Servants numbered 657 in terms of personnel regime in the municipalities and in subsidiaries having public legal personality. Disciplinary and High Disciplinary Committees, which bear importance within the scope of disciplinary provisions, are determined according to the provisions of the Regulation on Disciplinary Boards and Disciplinary Supervisors, which are enacted on the basis of the said law. However, in special purpose metropolitan institutions of metropolitan municipalities (In affiliated administrations), different methods are applied for determining the discipline and high disciplinary boards. Accordingly, it is understood that no standardization activities are carried out for establishing enforcement unity during the process. By virtue of the transformation, which is interpreted as the centralization of

\* Dr., Kamu İç Denetçisi, orhan\_alici@hotmail.com

locality in metropolitans, this article will make a proposal about the High Disciplinary Boards specific to metropolitan institutions, by including the ambiguities and enforcement diversities in the said legislation.

**Keywords:** Municipalities, Metropolitan Organizations, Affiliates, High Disciplinary Board, Disciplinary Board.

## **GİRİŞ**

2004 yılı ve akabinde belediyeler özelinde önemli mevzuat değişiklikleri yaşanmış, uzun süreden beri uygulanan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu mülga kınıp yerlerine 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Geçmişten günümüze dek devam eden belediyelerin personel rejimi ile ilgili belirsizlikler gerek özel gerekse de genel mevzuat değişiklikleri ile ortadan kaldırılmıştır. Yapılan köklü reform çalışmaları ile bir yandan yerelleşme söylemini destekleyecek nitelikte değişiklikler yaşanırken bir yandan da kamunun mali yapısı disiplin altına alınmış, bu idarelerin tabi olduğu mevzuat genel anlamda da dönüşüme uğramıştır. Ancak 657 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında herhangi bir değişiklik süreci yaşanmadığı için personel rejiminde, öteden beri uygulanan mevzuat hükümleri ile iş ve işlemlerin icra edildiği görülmüştür. Bu çerçevede tabi olunan eski ve yeni mevzuatın işlerliği zaman zaman bazı belirsizliklere ve uygulama farklılıklarına da yol açmıştır.

Hâlihazırda yerel yönetim birimleri; il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir, büyükşehir ilçe, il, ilçe ve belde) ile birlikler ve köyler şeklinde sıralanırken büyükşehir belediyelerinin teşkilatlandığı yerlerde özel amaçlı metropoliten kuruluşlar da yer almaktadır. Bu yapılar; İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü ile diğer yirmi dokuz özdeş idare ve Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (EGO) Genel Müdürlüğü, İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs İşletmesi (ESHOT) Genel Müdürlüğü ile İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT) Genel Müdürlüğüdür. Anılan sui generis kuruluşlar gerek tabi oldukları mevzuat gerekse de personel rejimi açısından özdeşlik göstermemektedir. Her birinin kuruluş dayanağı olan kanunlar ile teşkilat yapıları oldukça farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak da özelde disiplin kurulları, genelde ise yüksek disiplin kurullarının saptanmasında bu idarelerde uygulama farklılıklarına rastlanılmaktadır. Yerel yönetimler reformu çerçevesinde gerek il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri, gerekse de mahalli idare

birlikleri anlamında bir reform süreci tamamlanmışken bu sui generis kuruluşlar özelinde bir mevzuat değişikliğine gidilmemiş olması dikkat çekmektedir. Personel rejimi açısından 657 sayılı Kanun'un "Kapsam" maddesinde hala yerlerini alamayan bu idarelerin süreç içerisinde kendi özel mevzuatları ve yargı kararları ile bu Kanun'a tabi kılındıkları, ayrıca son yıllarda 657 sayılı Kanun'un değiştirilen bazı maddelerinde de bu idarelere yer verildiği görülmektedir. Bu çerçevede özellikle devletin dönüşümünde yaşanan mevzuat değişiklikleri sırasında vesayet makamınca bu idarelerin özel kanunlarının yeni kamu yönetimi anlayışı/yaklaşımı ile güncellenmesine gereksinim duyulmadığı değerlendirilmektedir.

Söz konusu metropoliten kuruluşlar; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "bağlı kuruluş", 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "bağlı idare" ve "bağlı kuruluş", 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda "bağlı idare", 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda "bağlı tüzel kişiler", 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ise "mahalli idarelere bağlı genel müdürlük" ile "büyükşehir belediyelerine bağlı genel müdürlük" kavramları ile ifade edilmiş, ancak bu kavramların tanımlamasına gidilmemiştir. 5018 sayılı Kanun'a dayalı olarak 27 Mayıs 2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde "bağlı idare" kavramı; "Belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareler" olarak tanımlanmıştır. Bu açıklamalardan hareketle anılan kuruluşlar özelinde bir kavram karmaşasının yaşandığı da açıktır. Bu nedenle makalede "idarenin bütünlüğü" ilkesi gereği söz konusu kuruluşların bağlı oldukları büyükşehir belediyesinin özel kanunu olan Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan "bağlı kuruluş" kavramının kullanılmasına özen gösterilmiştir.

Bu makalede öncelikle disiplin kurulları ile yüksek disiplin kurullarının oluşumuna yer verilmiş, akabinde ise 24.10.1982 tarih ve 17848 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe koyulan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik kapsamında belediyelerde bu kurulların hangi mercilerden oluşacağına değinilmiştir. Öte yandan su ve kanalizasyon idareleri ile ulaşım alanında faaliyette bulunan kuruluşların disiplin kurulları ile yüksek disiplin kurullarının mezkûr yönetmelik kapsamında karşılığı aranmıştır. Ayrıca bu çalışma kapsamında disiplin yönetmeliklerine erişilebilen aynı yapıların farklı uygulamalarına da değinilerek yaşanan ayrık uygulamaların saiklerine de yer verilmiştir.

Günümüzde gerek eski gerekse de yeni mevzuatın aynı yapılar için uygulanması bir doku uyumsuzluğuna sebebiyet vermekte olup, devlet mekanizmasının yaşayan bir erk olduğu, uyumlu ve dengeli bir değişime tabi tutulması gerektiği de açıktır. Bu çerçevede makale kapsamında büyükşehir bağlı kuruluşları özelinde disiplin ve yüksek disiplin kurullarının belirlenmesi konusunda önemli uygulama farklılıklarının olduğuna değinildikten sonra eski ve yeni mevzuatın bir kuruluş kapsamında okunması sürecinde yaşanan bu belirsizliklerin ortadan kaldırılması ve uygulama birliğinin sağlanması adına, yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile de uyumlu olacak şekilde bir model önerisine yer verilecektir.

## **1. DİSİPLİN VE YÜKSEK DİSİPLİN KURULLARI**

14.7.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında memur sıfatı ile çalışan personelin bir takım ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu hususlara değinen Kanun daha sonra "Disiplin" bölümünde uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşılık gelen fiilleri saymaktadır. Böylece toplumsal değer ve menfaatin korunması için kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin gereğini yerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu kılınan hususlara uymayanlara, yasaklanan işleri yapanlara fiilin niteliğine ve ağırlık derecesine göre yukarıda zikredilen disiplin cezalarından birisinin verileceği anılan kanunla hüküm altına alınmaktadır (Karahanoğulları, 1999: 56). Başka bir deyişle kamu hizmetlerinin sistematik bir şekilde hizmetin niteliğine uygun olarak sunulmasında kamu görevlilerinin mesleki menfaatlerinin korunması ve hizmet sunum düzenini bozan davranışlarının önlenmesi amacıyla söz konusu görevlilerin denetlenmesi önem taşımaktadır (Kaya, 2005: 61). Bu noktada disiplin mevzuatı açısından memurların denetiminde birinci derecede sorumlu ve yetkili makamın Disiplin Amirleri olduğu görülmektedir.

Öte yandan disiplin açısından yasaklanan bir fiilin işlenmesi durumunda verilen cezaya karşı itiraz mekanizmaları da öngörülmüş, bazı önemli cezaların ise bu itiraz mercilerince karara bağlanması hüküm altına alınmıştır. Söz konusu bu iki mekanizma disiplin mevzuatında "Disiplin Kurulu" ve "Yüksek Disiplin Kurulu" şeklinde adlandırılmıştır. Disiplin Kurulları, genel olarak memurlara verilen uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarının itiraz mercii iken Yüksek Disiplin Kurulu ise kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının itiraz mercii ve

devlet memurluğundan çıkarma cezasının verildiği kurul olarak belirlenmiştir (Dinçer, 1976: 79). Bu nitelikleri itibarıyla söz konusu kurulların hak arama yolları arasında yer aldığı, itiraz mercii ve temyiz aracı gibi öngörüldüğü açıktır. Başka bir deyişle disiplin ve yüksek disiplin kurulları, personel rejimi içerisinde yer edinen önemli başvuru yolları olarak kurgulanmıştır.

657 sayılı Kanun'un "Disiplin kurulları ve disiplin amirleri" başlıklı 134 üncü maddesinde; disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere Kurum merkezinde bir Yüksek Disiplin Kurulu kurulacağı, ayrıca her ilde, bölgede ve kurum merkezinde de birer Disiplin Kurulu bulunacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri ve disiplin amirlerinin tayin ve tespitinde uygulanacak esaslar ile bunların yetki ve sorumlulukları gibi hususların da Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğine yer verilmiştir. Anılan maddeye dayanarak 24.10.1982 tarih ve 17848 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'te söz konusu kurulların kimlerden ve nasıl oluşacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in 4/c maddesine göre; Disiplin Kurullarının başkanlıklarına, Başbakanlık ve Bakanlıklarda Müsteşar Yardımcıları, diğer kurumlarda kurumların başında bulunan Müsteşar, Genel Müdür ve Başkanların yardımcıları, üyeliklerine ise kurumların üstlendikleri ana görevlerle doğrudan ilgili birim veya birimler ile hukuk, personel, teftiş veya tetkik hizmetlerini yürüten birimlerin başında bulunan memurların yardımcısı arasından görevlendirme yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in 4/d maddesine göre; Yüksek Disiplin Kurullarının başkanlıklarında ise, Başbakanlık ve Bakanlıklarda Müsteşar veya Müsteşar Yardımcıları, Diyanet İşleri Başkanlığında Başkan veya Başkan Yardımcısı, diğer kurumlarda bu kurumların başında bulunan Müsteşar, Genel Müdür ve Başkanlar, üyeliklerinde ise Disiplin Kurulunun teşekkülünde belirtilen hizmet birimlerinin başında bulunan memurların görevlendirilecekleri belirtilmiştir. Öte yandan Yüksek Disiplin Kurulu ve Disiplin Kurulu başkan ya da üyeliğinin aynı kişide birleşmeyeceği de hüküm altına alınmış, hakkında disiplin soruşturması yürütülen Devlet memurunun üyesi olduğu sendikanın temsilcisinin de disiplin ve yüksek disiplin kurullarında yer alması zorunlu kılınmıştır.

Bu çerçevede Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulunun her idarenin teşkilat yapısı içerisinde belirlenmesinin gerektiği anlaşılmaktadır. Ancak anılan Yönetmelik'te söz konusu kurulların ne şekilde teşekkül ettirileceği hüküm altına alındıktan sonra "Kuruluş esasları itibariyle yukarıdaki fıkralar kapsamına girmeyen Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları aşağıda gösterilmiştir" denilerek bu hükme istisna getirilmiş ve 4/V bendinde, il ve bölge düzeyinde örgütlenen kuruluşlarla mahalli idareler özelinde, sayma yoluyla kurulların kimlerden oluşacağı hususuna açıklık getirilmiştir (Tortop, 1983: 97).

Büyükşehir bağlı kuruluşları özelinde disiplin ve yüksek disiplin kurullarının incelenmesine geçmeden önce aşağıdaki bölümde bu kurulların belediyelerde nasıl ve kimlerden teşekkül ettirileceği hususuna değinilecektir.

## 2. BELEDİYELERDE DİSİPLİN VE YÜKSEK DİSİPLİN KURULLARI

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde disiplin ve yüksek disiplin kurulu üyeleri tartışmaya mahal vermeyecek şekilde Yönetmelik'in 4 üncü maddesinin sekizinci fıkrasının (V) bendinin (B) bölümünde sayma yoluyla belirlenmiştir.

Buna göre;

-Büyükşehir Belediyelerinde Disiplin Kurulunun; genel sekreter veya başkanın görevlendireceği genel sekreter yardımcılarında birinin başkanlığında; Hukuk müşaviri veya görevlendirilecek bir avukat, Personel şube müdürü, Kararlar şube müdürü, Fen işleri daire başkanlığından görevlendirilecek bir şube müdüründen kurulacağı hüküm altına alınmışken,

-Belediyelerde ise; belediye başkanının veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında encümenin atanmış üyelerinden kurulacağı,

hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan Yüksek Disiplin Kurulunun teşekkülünde ise farklı bir usule başvurulmuştur. Buna göre mahalli idarelerin yüksek disiplin kurulu, İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu olarak belirlenmiştir. Ancak büyükşehir belediye başkanlıklarında bu kurulların büyükşehir belediye encümeninden teşekkül edeceği de hükme bağlanmıştır. Bu açıklamalardan hareketle bütün belediyelerin disiplin kurulunun kendi teşkilatı içerisinde belirleneceği, yüksek disiplin kurulunun

ise büyükşehir belediye başkanlıkları dışında İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu olacağı hükme bağlanmıştır. Büyükşehir belediye başkanlıklarına tanınan bu istisnaya bakıldığında anılan yapılar lehine bir yetki devrinin yaşandığını söylemek de mümkün gözükmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar dikkate alındığında belediyeler için disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun belirlenmesinde mevzuatın genel ilkelerinden hareket edilmediği, “Kuruluş esasları itibarıyla yukarıdaki fıkralar kapsamına girmeyen Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları aşağıda gösterilmiştir” denilerek sayma yoluyla il özel idareleri, belediye ve birliklerin kurullarına ilişkin özel düzenlemelere yer verildiği anlaşılmaktadır.

### **3. METROPOLİTEN KURULUŞLARDA (BAĞLI İDARELERDE) DİSİPLİN VE YÜKSEK DİSİPLİN KURULLARI**

Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar mevzuatta “büyükşehir belediyelerine bağlı idareler”, “bağlı kuruluşlar” ve “mahalli idarelere/büyükşehir belediyesine bağlı genel müdürlük” gibi kavramlarla adlandırılmaktadır. Literatürde ise bağlı kuruluş/idare yerine “özel amaçlı metropoliten kuruluşlar” kavramı kullanılmaktadır. Türkiye’de, sadece mahalli müşterek nitelikli bir veya birkaç hizmeti görmek üzere teşekkül ettirilen, ayrı bütçesi, tüzel kişiliği ve mal varlığı bulunan bu yapıların sayısı otuz üç adettir (Alıcı ve Şatır, 2012: 2). Büyükşehir belediyelerinde kurulan ve İSKİ Modeli diye adlandırılan otuz adet su ve kanalizasyon idaresi ile yapıları ve mevzuatları birbirinden farklı İETT, ESHOT ve EGO gibi üç farklı ulaşım teşekkülü bulunmaktadır.

20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’a göre faaliyet gösteren İSKİ ile benzeri su ve kanalizasyon idarelerinin 657 sayılı Kanun’a tabi oldukları özel kanunlarında yazılı iken; millileştirme politikası ile cumhuriyetin ilk yıllarında kurulan İETT, EGO ve ESHOT’un özel kanun ve talimatnamelerinde 657 sayılı Kanun’un 1965 yılında yürürlüğe girmiş olması hasebiyle bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Nitekim daha sonra yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun’un kapsam maddesinde de bu idarelere yer verilmemiştir. Zamanla İETT, EGO ve ESHOT kendi mevzuatında 657 sayılı Kanun’un ek maddeleri üzerinden anılan kanuna tabi olduklarını hüküm altına alsalar da yaşanan belirsizlik, gerek 657 sayılı Kanun’un 2000’li yıllarda uğradığı değişimler gerekse de anılan idarelerin

genel idare kapsamındaki kuruluşlar arasında sayılması ile sona ermiştir.

Bu açıklamalardan sonra bağlı kuruluş kavramı ile anılan metropoliten kuruluşların disiplin ve yüksek disiplin kurullarına gelindiğinde, yukarıda zikredilen Yönetmelik'te, mahalli idarelerden il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve birliklerin disiplin ve yüksek disiplin kurullarının kimlerden oluşacağına sayma yoluyla yer verilmesine rağmen, bağlı kuruluşlara söz konusu madde kapsamında yer verilmediği görülmüştür. Yönetmelik'in çıktığı tarih itibariyle ulaşım alanında faaliyet gösteren ve ilki 1939 yılından beri hizmet sunan üç metropoliten kuruluş ile sadece İSKİ'nin idari teşkilat içerisinde yer aldığı da dikkate alındığında, bu önemli kuruluşların varlığının yönetmeliğin hazırlanması sırasında yadsınamayacağı düşünülmektedir. Yönetmeliğin mahalli idareler kısmında söz konusu kuruluşlara yer verilmemiş olmasından hareketle, anılan idarelerin disiplin kurullarını belirlemede Yönetmelik'in 4/c ve 4/d maddelerine istinaden işlem tesis etmeleri gerektiği yönünde çıkarsamada bulunmak mümkündür.

Disiplin ve yüksek disiplin kurulları, İSKİ Modeli ile ulaşım alanındaki metropoliten kuruluşlar özelinde iki farklı başlık altında incelenmiştir.

### **3.1. İSKİ Modelinde Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları**

Kuruluş esasları itibariyle yukarıda yer verilen 4/c ve 4/d fıkraları kapsamında yer almayan mahalli idareler arasında bağlı kuruluşlara yer verilmemesi nedeniyle söz konusu metropoliten kuruluşların disiplinle ilgili kurullarının 4/c ve 4/d fıkralarına göre belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Hâlihazırdaki uygulamanın bu çalışma kapsamında araştırılması ve disiplin kurullarının ne şekilde oluşturulduklarının tespit edilmesi ve mevzuata uygunluğunun değerlendirilmesi maksadıyla, otuz adet su ve kanalizasyon idaresinin resmi internet siteleri üzerinden yapılan incelemede, mevzuat kısmında disiplin yönetmeliklerine yer verip kamuoyuna duyuran ondokuz adet su ve kanalizasyon idaresi tespit edilmiştir. Bazı su ve kanalizasyon idarelerinin ise İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 2015/1 nolu Disiplin Amirleri Tip Yönetmelik Taslağını aynı şekilde yürürlüğe koymaları nedeniyle disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun kimlerden oluştuğu bilgisi edinilememiş, dolayısıyla söz konusu idarelerin bu araştırma kapsamına alınması mümkün olmamıştır.



Disiplin yönetmelikleri incelenen kuruluşların yukarıda yer verilen 4/c maddesine istinaden Disiplin Kurullarını belirledikleri, ancak bu kurulların standart bir nitelik göstermediği, genel olarak da iki farklı kurul yapısı çerçevesinde anılan kurulu teşekkül ettirdikleri tespit edilmiştir. Bu iki kurul yapısına Tablo 1’de yer verilmiştir.

**Tablo 1:** Metropoliten Kuruluşlarda (Bağı İdarelerde) Disiplin Kurullarının Yapısı

BİRİNCİ TİP KURUL YAPISI	İKİNCİ TİP KURUL YAPISI
<b>Başkan:</b> Genel Müdür Yardımcısı (Genel Müdürün görevlendireceği)	<b>Başkan:</b> Genel Müdür Yardımcısı (Genel Müdürün görevlendireceği)
Üye: Müfettiş (Genel Müdürün görevlendireceği)	Üye: Teftiş Kurulu Başkanı
Üye: Avukat (Genel Müdürün görevlendireceği)	Üye: 1. Hukuk Müşaviri
Üye: İnsan Kaynakları Şube Müdürü	Üye: İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı
Üye: Yazı İşleri ve Kararlar Şube Müdürü	Üye: Su ve kanalizasyon işleri ile doğrudan ilgili bir Daire Başkanı (Genel Müdürün görevlendireceği)
Üye: İlgili Sendika Temsilcisi	Üye: İlgili Sendika Temsilcisi

Yukarıda Tablo 1’de yer verilen birinci tip disiplin kurulunun, 24.04.2015 tarih ve 29336 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile yapılan değişikliğe istinaden oluşturulan ve güncel bir nitelik taşıyan disiplin kurulları olduğu; ikinci tip disiplin kurulunun ise, mevzuattaki değişime uyarlılığı kalmayan eski/mülga yönetmelik maddesine istinaden oluşturulan ve hala idamesi sağlanan kurul tipi olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan yukarıdaki ilk disiplin kurulunun teşekkülünde bazı kuruluşlarca farklı müdürlüklerin de kurula dâhil edildikleri görülmektedir. Netice itibarıyla su ve kanalizasyon idarelerinin hâlihazırdaki disiplin kurullarının standart bir şekilde belirlenmediği, başka bir deyişle kurulların teşekkülünde farklılıkların bulunduğu tespit edilmiştir.

Yapılan bu tespite binaen su ve kanalizasyon idarelerinin disiplin kurulunu belirlemede 4/c maddesine göre hareket ettikleri, başka bir deyişle kuruluşlarını yine aynı maddede yer verilen ve sayma yoluyla kurulları belirlenen il özel idaresi, belediye ve birlikler kapsamında görmedikleri anlaşılmaktadır. Bu çerçevede su ve kanalizasyon idarelerinin yüksek disiplin kurulunu teşekkül ettirmede de 4/d maddesinde belirlenen kaidelere göre hareket etmesinin gerekeceği açıktır. Ancak uygulamada bu maddeye göre işlem tesisine birkaç istisna dışında rastlanılmamıştır.

Daha önce de değinildiği üzere genel nitelikli yönetmelikte yüksek disiplin kurullarının belirlenmesinde 4/d maddesi ile 4/V-D kapsamında ikili bir ayrıma gidilmiş, 4/d kapsamında olmayan kuruluşların yüksek disiplin kurulları 4/V-D maddesinde sayma yolu ile belirlenmiş ve mahalli idarelerin yüksek disiplin kurulu olarak İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu belirlenmiştir. Bu hususta bir istisnaya gidilerek büyükşehir belediye başkanlıkları için farklı bir uygulamaya yer verilmiş ve bu kamu idarelerinde büyükşehir belediye encümeninin aynı zamanda yüksek disiplin kurulu olarak görev yapması hüküm altına alınmıştır.

Bu noktada Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Yüksek Disiplin Kurulunun belirlenmesinde;

- Yüksek Disiplin Kurulu; Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'in 4/d maddesine göre Genel Müdür Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları Eğitim Dairesi Başkanı ile ana hizmet kapsamında belirlenecek bir daire başkanı ile sendika temsilcisinden mi teşekkül ettirileceği,
- Anılan Yönetmelik'in 4/V-D bendi uyarınca Yüksek Disiplin Kurulunun İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu mu olacağı,
- Yine anılan Yönetmelik'in 4/V-D bendi uyarınca Yüksek Disiplin Kurulunun büyükşehir belediye başkanlıkları kapsamında büyükşehir belediye encümeninden mi teşekkül ettirileceği,

hususları bir belirsizlik olarak ortaya çıkmıştır.

Araştırma kapsamında disiplin yönetmeliklerine erişilen söz konusu idarelerin Yüksek Disiplin Kurulları incelendiğinde ise bu idarelerin neredeyse tamamında Yüksek Disiplin Kurulu olarak Büyükşehir Belediye Encümeninin belirlendiği görülmektedir. İstisna olarak da Kocaeli-Malatya ve Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdarelerinde Yüksek Disiplin Kurulunun Yönetmelik'in 4/d maddesinde yer alan kurula benzer bir şekilde teşekkül ettirildiği tespit edilmiştir. Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin ise bu iki farklı model dışında bir karar mekanizması olan Yönetim Kurulunu Yüksek Disiplin Kurulu olarak belirlediği görülmüştür (Alıcı, 2017: 125).

Bu bulgular neticesinde yukarıda da değinildiği üzere önemli bir çelişkinin yaşandığını ve idame ettirildiğini söylemek mümkündür. Su ve kanalizasyon idareleri, disiplin kurullarını mevzuatın öngördüğü 4/c maddesine göre belirlerken, yüksek disiplin kurullarını 4/d maddesine göre belirlememektedir.

Başka bir deyişle su ve kanalizasyon idareleri, disiplin kurullarının belirlenmesinde kendilerini 4/c maddesine tabi görmekte, yüksek disiplin kurullarının belirlenmesinde de kendilerini büyükşehir belediyesi ile eşdeğer kılarak 4/V maddesi kapsamında işlem yapmaktadır. Bu tespit dikkate alındığında disiplin kurullarının belirlenmesinde yaşanmayan bir sorunun yüksek disiplin kurullarının belirlenmesinde yaşandığı anlaşılmaktadır.

Araştırmaya konu olan ve Disiplin Yönetmelikleri incelenen kuruluşlardan “Yüksek Disiplin Kurulu, Büyükşehir Belediyesi Encümenidir” düzenlemesini uygulamaya koyan su ve kanalizasyon idareleri bir kenara bırakıldığında;

Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Disiplin Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesine göre Yüksek Disiplin Kurulunun; Genel Müdürün Başkanlığında Hukuk Müşavirinin iştirakiyle Genel Müdür Yardımcıları ile hakkında disiplin soruşturması yürütülen personelin üyesi olduğu sendikanın temsilcisinden teşekkül edeceği hüküm altına alınmıştır. Anılan idarenin Yüksek Disiplin Kurulu üyelerine tablo halinde aşağıda yer verilmiştir.

**Tablo 2:** Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdaresi Yüksek Disiplin Kurulu

1.	Başkan	Genel Müdür
2.	Üye	Genel Müdür Yardımcısı
3.	Üye	Genel Müdür Yardımcısı
4.	Üye	Genel Müdür Yardımcısı
5.	Üye	1. Hukuk Müşaviri
6.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Disiplin Amirleri Yönetmeliği'nin Ek-2/B cetvelinde ise Yüksek Disiplin Kurulunun aşağıdaki şekilde oluşturulduğu görülmüştür.

**Tablo 3:** Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Yüksek Disiplin Kurulu

1.	Başkan	Genel Müdür
2.	Üye	İlgili Birimin Bağlı olduğu Genel Müdür Yardımcısı
3.	Üye	1. Hukuk Müşaviri
4.	Üye	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı
5.	Üye	İlgili Daire Başkanı
6.	Üye	Yazı İşleri ve Kararlar Şube Müdürü
7.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği'nin Ek-2/B cetvelinde ise Yüksek Disiplin Kurulunun aşağıdaki şekilde oluşturulduğu görölmüştür.

**Tablo 4:** Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Yüksek Disiplin Kurulu

1.	Başkan	Genel Müdür veya görevlendireceği Genel Müdür Yardımcısı
2.	Üye	Teftiş Kurulu Bakanı
3.	Üye	1. Hukuk Müşaviri
4.	Üye	İlgili Daire Başkanı
5.	Üye	Memur Sendikası temsilci

Görüleceği üzere bu üç idarenin Yönetmelik'in 4/d maddesine istinaden yüksek disiplin kurulunu belirleme yoluna gittikleri, ancak yönetmeliğe de yeterince bağlı kalmadıkları anlaşılmıştır.

Dikkat çekici bir husus ise Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Disiplin Kurulları Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Söz konusu Yönetmelik'in 4/2 nci maddesinde "*Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Yüksek Disiplin Kurulu, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Yönetim Kurulundan teşekköl eder*" hükmü bulunmaktadır.

Örneklem dâhilinde disiplin yönetmeliklerine erişilen 19 idarenin; 15'inde Yüksek Disiplin Kurulunun Büyükşehir Belediye Encümeni, 3'ünde Genel Müdür veya Genel Müdür Yardımcısı başkanlığında idare görevlileri, 1'inde ise Yönetim Kurulu olduğu tespit edilmiştir. Netice itibariyle Yüksek Disiplin Kurulunun 4/d maddesine göre oluşturulmadığı, istisnai olarak bu maddeyi esas alan kuruluşların da standart bir kurul teşekköl ettiremedikleri anlaşılmıştır.

Bu saptamalardan hareketle yukarıdaki idarelerin yüksek disiplin kurulunu belirleme noktasında almış oldukları kararların 2560 sayılı Kanun'un sözü/lafzı ve özü/ruhu kapsamında değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Anılan Kanun'a istinaden Bakanlar Kurulunca kurulan ve yine bu mevzuata göre faaliyetlerine devam eden su ve kanalizasyon idareleri, yargı kararları ile de sabit olmak üzere bağımsız genel müdürlük hüviyetini haiz kuruluşlardır. Başka bir deyişle ayrı kamu tüzel kişilikleri, bütçeleri ve mal varlıkları bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi ile olan illiyet bağları ise sadece iki unsurla sınırlıdır. İSKİ ve benzeri kuruluşların Genel Kurulu büyükşehir belediye meclisi, Yönetim Kurulu Başkanı ise büyükşehir belediye başkanıdır (Alıcı, 2017: 124). Başka bir deyişle su ve kanalizasyon idareleri ile büyükşehir belediye encümeni arasında özel ve genel kanunla herhangi

bir illiyet bağı tesis edilmemiştir. Öte yandan büyükşehir belediye encümeninin yapısı incelendiğinde belediye başkanı dışında meclisten seçilen beş meclis üyesi ile genel sekreter ve mali hizmetler dairesi başkanı hariç üç atanmış bürokrat da bu yapıda yer almaktadır. Büyükşehir belediye encümeninde yer alan atanmış beş bürokratin varlığı nazara alındığında bu idareler için yüksek disiplin kurulu olarak büyükşehir belediye encümeninin belirlenmesinin, su ve kanalizasyon idarelerinin tüzel kişilikleri ile bağdaşmayacağı ve bu yapıların idari ve mali özerkliklerini de zedeleyeceği açıktır. Ayrıca bu durum 2560 sayılı Kanun ile Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik'in sözüne ve özüne aykırılık da taşıyacaktır. Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin, Yüksek Disiplin Kurulu olarak Yönetim Kurulunu belirlemesi esasında bu yapıların idari özerkliği anlamında yerinde bir karar olmakla birlikte Yönetmelik'in 4/d maddesine aykırılık taşımaktadır.

Diğer taraftan İSKİ Modelinde Yönetim Kurulunun atamaya yetkili bir vazifeye sahip olması da bazı disiplin cezalarının uygulanmasında bazı sakıncalara yol açabilecek niteliktedir. Bu noktada anılan Yönetmelik'in 4/d maddesi gereğince belirlenen görevliler kapsamında bir Yüksek Disiplin Kurulunun teşekkül ettirilmesi gerektiği açıklık kazanmaktadır. Bu durum Genel Müdür Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı ve ana hizmet birimleri arasından belirlenecek bir daire başkanı ile sendika temsilcisinden teşekkül eden bir Yüksek Disiplin Kurulunu anlamlandırmaktadır. Ancak büyükşehir belediyelerinde yüksek disiplin kurulu olarak encümenin belirlenmiş olması da dikkate alındığında bu yapılar için encümene benzer nitelikte olan ve söz konusu idarelerin tüzel kişiliğine halel getirmeyecek nitelikte karma kurulların belirlenmesinin, yeni kamu yönetimi anlayışı/yaklaşımı ile uyumlu olacağı değerlendirilmektedir (Alıcı, 2017: 127-128).

### **3.2. Metropolitan Ulaşım Kuruluşlarında Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları**

Ulaşım alanında faaliyetlerine devam eden İETT, EGO ve ESHOT'un Disiplin Kurulları ise iç yönetmelik ve yönergeleri ile belirlenmektedir. Bu idarelerde de İSKİ ve benzeri idarelerdeki gibi mezkûr Yönetmelik'in 4/c maddesine istinaden disiplin kurullarının teşekkül ettirildiği görülmektedir. Ancak 4/c maddesine dayanarak disiplin kurullarını belirleyen bu idarelerin yüksek disiplin kurullarını belirlerken aynı Yönetmelik'in 4/d maddesine göre hareket etmedikleri anlaşılmaktadır. Öncelikle EGO Genel Müdürlüğüne bakıldığında, Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmeliği'nin "İdare Encümeninin görev ve yetkileri" başlıklı

7/3 üncü maddesinde İdare Encümeninin, kuruluşun üst karar organı ve Yüksek Disiplin Kurulu olarak karar oluşturma ve oluşturulan kararları uygulama yetki ve sorumluluğunu taşıdığı hükme bağlanmıştır. Ancak İETT ve ESHOT için yüksek disiplin kurulu ile ilgili olarak mevzuatta herhangi bir düzenlemeye gidilmediği anlaşılmıştır (Alıcı, 2017: 76). Başka bir deyişle bu idarelerin mevzuatında yüksek disiplin kurulu ile ilgili olarak bir hükme rastlanılmamıştır.

Bu çerçevede ulaşım kuruluşlarında da önemli belirsizliklerin olduğu açıktır. Daha önce de belirtildiği üzere Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik kapsamında bu idarelerin de disiplin kurullarını oluştururken esas aldıkları madde metnine istinaden yüksek disiplin kurullarını da belirlemeleri gerekmektedir. EGO örneğinde yasal dayanaktan yoksun bir şekilde İdare Encümenine bu yetkinin verilmesi ise kanunî idare ilkesi ile çelişmektedir. Öte yandan yüksek disiplin kurulu olarak büyükşehir belediye encümeninin belirlenmesi de anılan kuruluşların bağımsız genel müdürlük oluşuyla örtüşmemektedir. İSKİ Modelinde olduğu üzere bu kuruluşların da 4/d maddesine göre yüksek disiplin kurulunu oluşturmaları gerekmektedir. Başka bir deyişle Yüksek Disiplin Kurulu olarak ulaşım otoritelerinde Genel Müdür Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları Eğitim Dairesi Başkanı ve ana hizmet kapsamında belirlenecek bir daire başkanı ile sendika temsilcisinden teşekkül bir kurulun oluşturulması gerekmektedir. Yine daha önce değinildiği üzere, büyükşehir belediyesi için yüksek disiplin kurulu olarak encümenin belirlenmiş olması da dikkate alındığında bu yapılara özgü, encümene benzer nitelikte olan ve söz konusu idarelerin tüzel kişiliğine hanel getirmeyecek nitelikte karma kurulların belirlenmesi de yeni kamu yönetimi anlayışı/yaklaşımı ile uyumlu olacaktır (Alıcı, 2017: 77). Bu kapsamda aşağıda bir model önerisine yer verilmiştir. Bu model önerisine geçmeden önce, yüksek disiplin kurulu ile ilgili bir yargı kararına değinmekte yarar bulunmaktadır.

#### **4. YARGI KARARLARINDA YÜKSEK DİSİPLİN KURULU**

Her ne kadar yukarıda söz konusu idarelerin bağımsız genel müdürlük olduğu ve mevzuatta sayılan mahalli idareler arasında yer almadıkları yinelenerek bu idarelerin yüksek disiplin kurulunun genel hükümlere göre oluşturulması gerektiği kanaatine varılsa da aksi yönde neticelenen bir yargı kararı da mevcuttur.

Ankara 11. İdare Mahkemesince 5.10.2006 günlü, E:2005/2067, K:2006/3208 sayılı kararında; "ASKİ'de ..... olarak görev yapan davacının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olacağı ve hakkında dava konusu edilen disiplin cezasını verecek olan Yüksek Disiplin Kurulunun Bakanlar Kurulunca çıkarılacak Yönetmelik'te belirtilenler tarafından oluşturulması gerekeceği tartışmasız olup, davacı hakkında Ankara Büyükşehir Belediye Meclisince kabul edilerek yürürlüğe giren ASKİ Disiplin Yönetmeliği uyarınca cezalandırılmasında hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptali ile davacının maddi kayıplarının yasal faizi ile birlikte tazmini" yönünde verilen kararın temyizden incelenmesi neticesinde Danıştay 12. Dairesinin E:2007/1295, K:2008/647 sayılı kararında; Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünde görev yapan davacının, 657 sayılı Kanun'un 125/E-g maddesi uyarınca Devlet memurluğundan çıkarılmasına dair cezanın, Ankara Büyükşehir Belediye Encümeninden teşekkül eden Yüksek Disiplin Kurulunca verilmesi gerektiğine hükmedilerek bu açıklama çerçevesinde temyiz istemi reddedilerek ilk derece mahkemesinin kararının onanmasına karar verilmiştir. Söz konusu kararın gerekçesinin ilgili kısmında ise "Devlet Memurları Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesine bağlı bir kuruluş olan davalı idarede çalışan personele, dava konusu cezanın Büyükşehir Belediye Encümeni'nden teşekkül eden Yüksek Disiplin Kurulunca verileceği açıktır" denilmiştir.

Daha önceki bölümlerde yapılan tespitler ile Bakanlar Kurulunca çıkarılan yönetmelik hükümleri dikkate alındığında var olan belirsizliğin hukuki safhada da devam ettiği anlaşılmaktadır. Şöyle ki anılan Yönetmelik'te yer alan "büyükşehir belediye başkanlıklarında bu kurullar büyükşehir belediye encümeninden teşekkül eder" hükmü ile Danıştayın gerekçeli kararında geçen "Devlet Memurları Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesine bağlı bir kuruluş olan davalı idarede çalışan personele, dava konusu cezanın Büyükşehir Belediye Encümeni'nden teşekkül eden Yüksek Disiplin Kurulunca verileceği açıktır" ibarelerinin örtüşmediği, başka bir deyişle verilen karara dayanak olamayacağı açıktır. Görüleceği üzere yönetmelik hükmü açıkça büyükşehir belediye başkanlıklarını, daha açık bir ifade ile büyükşehir belediyesinin tüzel kişiliğini işaret ederek yüksek disiplin kurulunun encümeninden oluşacağını düzenlemiştir. Ancak anılan Yönetmelik'te bağlı kuruluşlarla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen idarenin bütünlüğü ilkesi gereği büyükşehir belediyelerine bağlı olmakla beraber ayrı tüzel kişilikleri bulunan ve

Danıştay kararları ile sabit olmak üzere bağımsız genel müdürlük oldukları hükme bağlanan, özel kanununda büyükşehir belediyesi encümeni ile hiçbir surette ilişkilendirilmeyen söz konusu kuruluşların bir başka Danıştay kararıyla yüksek disiplin kurulu anlamında büyükşehir belediyesi encümeninin denetimi altına alınması önemli bir çelişki olmuştur.

Öte yandan ilk derece mahkemesinin kararında yer alan “Yüksek Disiplin Kurulunun Bakanlar Kurulunca çıkarılacak Yönetmelikte belirtilenler tarafından oluşturulması gerekeceği tartışmasız olup” ibaresi de içtihatla konu idari işlemlerde karar cihetine giden oluşumun/kurulun tespitinde yanlışlığa gidildiğini açıklar niteliktedir. Diğer taraftan madde yazımında “büyükşehir belediye başkanlıklarında” diyerek anılan kurulun sadece büyükşehir belediye başkanlığı hiyerarşisi altında olan memurlar için karar verebileceği de hükme bağlanmaktadır. Kaldı ki Danıştayın bozma kararında geçen husus geçerli olsa idi sayma yoluyla su ve kanalizasyon idarelerinin/bağlı kuruluşların disiplin kurullarının da kimlerden oluşacağına açıkça yer verilir. Bu hususlar dikkate alındığında söz konusu idareler özelinde süregelen belirsizliğin oldukça girift bir hale dönüştüğünü söylemek mümkündür (Alıcı, 2017: 127). Anılan Karardan sonra bağlı kuruluşlarca yürürlüğe koyulan disiplin yönetmeliklerinden bazılarının bu karara tezat bir şekilde yukarıda yapılan değerlendirmeye uygun olarak idare bünyesinde 4/d maddesine istinaden bir kurul oluşturma yoluna gitmeleri bu karmaşıklığa ışık tutmaktadır.

Yüksek Disiplin Kurulu, devlet memurluğundan çıkarma cezası haricinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası için yapılan itirazları da karara bağlayan bir kurul olduğundan gerek memurlar açısından hak kaybının gerekse de kamunun yararının gözetilmesi açısından konu hakkındaki belirsizliğin sarahate kavuşturulması yararlı olacaktır. Öte yandan açıklana gelen sorunlar çerçevesinde vesayet makamınca da bir çözüme gidilmemiş olması da dikkate değer olup, karmaşık hale gelen ve bu idarelerin özerklikleri ile de bağdaşmayan söz konusu belirsizliğin giderilmesi gerekmektedir. Bu yönde bir tercihte ve eylemde bulunulması durumunda, yukarıda yer verilen farklılıkları ve sakıncaları bertaraf edebilecek nitelikte bir model önerisine aşağıda yer verilmiştir.



## 5. KURULLARIN STANDARDİZASYONU VE YÜKSEK DİSİPLİN KURULU İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

Yukarıda disiplin kurulları özelinde yapılan tespitlerde özellikle bazı su ve kanalizasyon idarelerinin hâlihazırdaki disiplin kurullarını 4/c maddesinde yapılan değişikliğe uygun hale getirmediği, anılan maddeye istinaden oluşturulan kurulların da standart bir şekilde kurulmadıklarına değinilmişti. Bu bakımdan vesayet makamınca anılan farklılıkları ortadan kaldırmaya mahiyette bir düzenlemeye gidilmesi, bağlı idare/bağlı kuruluş kavramları ile adlandırılan bu metropoliten kuruluşların disiplin kurullarının da standart bir şekilde kurulmasını sağlayıcı yönde bir aksiyon alınması yerinde olacaktır. Netice itibarıyla Yönetmelik'in 4/c maddesine göre kurulacak olan Disiplin Kurulunun aşağıdaki şekilde oluşturulması gerekmektedir.

**Tablo 5:** Yönetmelik'in 4/c Maddesine Göre Disiplin Kurulu

1.	Başkan	Genel Müdür Yardımcısı (Genel Müdürün görevlendireceği)
2.	Üye	Müfettiş (Genel Müdürün görevlendireceği)
3.	Üye	Avukat (Genel Müdürün görevlendireceği)
4.	Üye	İnsan Kaynakları Şube Müdürü
5.	Üye	Kurumun üstlendiği ana görevlerle doğrudan ilgili birim veya birimlerin başında bulunan memurların yardımcısı (Su ve Kanalizasyon Daire Başkanlıklarındaki müdürler ile kapsayıcı olması açısından Yazı İşleri ve Kararlar Şube Müdürü)
6.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

Yüksek Disiplin Kuruluna gelince; gerek su ve kanalizasyon idarelerinde gerekse de ulaşım kuruluşlarında bu kurulun standart bir şekilde oluşturulmadığına, Yönetmelik'in 4/d maddesine istinaden teşekkül ettirilen kurulların ise farklı bir şekilde belirlendiğine yukarıda yer verilmişti. Bu tespitte binaen Yönetmelik'in 4/d maddesine göre kurulacak yüksek disiplin kurulunun aşağıdaki şekilde oluşturulması gerekmektedir.

**Tablo 6:** Yönetmelik'in 4/d Maddesine Göre Yüksek Disiplin Kurulu

1.	Başkan	Genel Müdür
2.	Üye	Tefiş Kurulu Başkanı
3.	Üye	1. Hukuk Müşaviri
4.	Üye	İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanı
5.	Üye	Ana hizmet birimleri arasından belirlenecek bir daire başkanı
6.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinde encümene verilen yüksek disiplin kurulu yetkisi dikkate alındığında söz konusu görevin su ve kanalizasyon idarelerinde bu yapıya karşılık gelen Yönetim Kuruluna da verilebileceği düşüncesi ve uygulaması ortaya çıkmıştır. Aynı şekilde ulaşım otoritelerinde yer alan İdare Encümeni için de böyle bir yetkinin verilmesi söz konusu idarelerin teşkilat yapısına da uygun düşeceği değerlendirilmektedir. Ancak İSKİ Modelinde Yönetim Kurulunun atamaya yetkili bir vazifeye sahip olması da bazı sakıncalara yol açabilecek niteliktedir. Bu yüzden karma bir yapının tesisine gidilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir. Şöyle ki, söz konusu yapıların süreç içerisinde katılımcı bir yönetim anlayışı ile yönetilmediği, halktan kopuk olduğu noktasında birçok eleştiri de yapılmıştır (Keleş, 2000: 262). Başka bir deyişle halkın katılımına imkân tanıyan mekanizmaları yetersiz ve hesap verebilirlikleri düşük düzeyde olan bu yapıların sunduğu hizmetlerdeki siyasi sorumluluk, bu kuruluşların bağlı olduğu büyükşehir belediye meclisi ile başkan tarafından üstlenilmektedir (Oktay, 2016: 65). Bu hususlar da dikkate alındığında anılan kuruluşların Yüksek Disiplin Kurulunun büyükşehir belediyesi encümeni gibi bir yapıya benzer şekilde saptanmasının yeni kamu yönetimi anlayışı/yaklaşımı ile uyumlu olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim bu yapı içerisinde hesap verme sorumluluğu olan meclis üyeleri ile belediye başkanının da yer alması yukarıda zikredilen eleştirileri törpüleyecektir. Bu noktada bir model önerisi yapıldığında disiplin kurulu üyelerini kapsamayacak şekilde Yönetim Kurulu ile İdare Encümeninin de bu kurula dâhil edilmesi yararlı olacaktır. Öneri konusu yapılan kurul yapısına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 7:** İSKİ Modeli için Yüksek Disiplin Kurulu Modeli

1.	Başkan	Büyükşehir Belediye Başkanı
2.	Üye	Genel Müdür
3.	Üye	Yönetim Kurulunun diğer dört üyesi (Genel Müdür Yardımcısı ve üç üye)
4.	Üye	Büyükşehir Belediyesi Encümeninde yer alan seçilmiş beş meclis üyesi
5.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

**Tablo 8:** İETT, EGO ve ESHOT için Yüksek Disiplin Kurulu Modeli

1.	Başkan	Büyükşehir Belediye Başkanı
2.	Üye	Genel Müdür
3.	Üye	İdare Encümeninin dört üyesi (Genel Müdür Yardımcısı ve üç daire başkanı)
4.	Üye	Büyükşehir Belediyesi Encümeninde yer alan seçilmiş beş meclis üyesi
5.	Üye	İlgili Sendika Temsilcisi

Yukarıda yer verilen model önerisine göre Yüksek Disiplin Kurulunun; Büyükşehir Belediye Başkanı Başkanlığında Yönetim Kurulunun/İdare Encümeninin beş üyesi ile Büyükşehir Belediye Encümeninin seçilmiş beş üyesinden oluşturulması öngörülmektedir. Belediye başkanının bulunmaması durumunda başkanlık görevini ilgili kuruluşun genel müdürünün yapması da bu idarelerin “bağımsız genel müdürlük” hüviyeti ile örtüşecektir.

Bu noktada vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığınca anılan Yönetmelik’te bir değişikliğe gidilerek metropoliten kuruluşların büyük çoğunluğunun yüksek disiplin kurulu olarak belirlendiği büyükşehir belediyesi encümenine benzer bir yapının teşekkül ettirilmesi durumunda bu idarelerin özerkliğine/bağımsız genel müdürlük oluşlarına halel getirmeyecek şekilde karma bir kurul tesis ettirilmiş olacak, böylece standartlaşmaya gidilerek söz konusu belirsizlik ve yanlış uygulamalara da son verilmiş olacaktır.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yerel yönetimleri kapsayacak şekilde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinde büyükşehir belediyelerinin giderek yerelde merkezileşmeye başladığı, buna bağlı olarak çeşitli hususlarda vesayet altından çıkarıldığını söylemek mümkündür. Nitekim büyükşehir belediyelerinde yüksek disiplin kurulu olma vasfı İçişleri Bakanlığından alınarak bu idarenin encümenine verilmiştir. Öte yandan belirli hizmetleri görmek üzere kurulan özel amaçlı metropoliten kuruluşların da yine büyükşehir belediyelerine benzer yapılar olarak görülmesi gerekmektedir. Ancak bu istisnai ve az sayıdaki teşekküllerin genellikle mevzuat yazımı ve reform süreçlerinde unutuldukları da bir gerçektir.

Gerek disiplin kurulları gerekse de yüksek disiplin kurullarının teşekkül ettirilmesinde temel mevzuatın Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik olduğu, ancak bu Yönetmelik’in mahiyetinde özel amaçlı metropoliten kuruluşlara, başka bir deyişle büyükşehir belediyelerine bağlı kuruluşlara yer verilmediği anlaşılmaktadır. Anılan Yönetmelik’te de 4/c maddesinde disiplin kurullarının, 4/d maddesinde de yüksek disiplin kurullarının hangi makamlardan oluşturulacağı belirtilmiştir. Ancak aynı maddede “Kuruluş esasları itibarıyla yukarıdaki fıkralar kapsamına girmeyen Disiplin ve Yüksek Disiplin Kurulları aşağıda gösterilmiştir.” denilerek anılan 4/c ve 4/d fıkraları kapsamına girmeyen kuruluşların disiplin ve yüksek disiplin kurullarının belirlendiği, bu kuruluşlar

arasında mahalli idareler olarak il özel idaresi, belediyeler ve birliklerin sayıldığı görülmüştür. Bu madde hükmüne istinaden; su ve kanalizasyon idareleri ile diğer ulaşım kuruluşlarının mahalli idareler kapsamında olduğu değerlendirilmekte beraber sayma yoluyla yer verilen kuruluşlar arasında bu idarelere değinilmediği açıktır. Buna bağlı olarak su ve kanalizasyon idareleri ile ulaşım kuruluşlarının disiplin ve yüksek disiplin kurullarının adı geçen Yönetmelik'in 4/c ve 4/d maddeleri çerçevesinde genel hükümlere göre belirlenmesi gerekmektedir.

Uygulamada disiplin yönetmeliklerine erişilen idarelerce 4/c maddesine istinaden disiplin kurullarının belirlendiği tespit edilmiştir. Yüksek disiplin kurullarının ise, bu idarelerin büyük çoğunluğunca 4/d maddesine göre belirlenmesi gerekirken belirlenmediği, sayma yoluyla yer verilen idareler arasında bu kuruluşların yer almamasına ve büyükşehir belediyesi encümeni ile illiyet bağları olmamasına rağmen yüksek disiplin kurulu olarak genelde encümenin belirlendiği görülmektedir. Özelde ise Kocaeli, Malatya ve Diyarbakır Su ve Kanalizasyon İdarelerinin 4/d maddesine göre farklı bir yüksek disiplin kurulu oluşturduğu, Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresinin Yönetim Kurulunu, EGO'nun ise İdare Encümenini yüksek disiplin kurulu olarak görevli ve yetkili kıldığı tespit edilmiştir. Bu çerçevede özel amaçlı kuruluşlardaki disiplin ve yüksek disiplin kurullarının standart bir şekilde oluşturulmadıkları, vesayet makamınca da bu farklılıkları giderici bir önlem alınmadığı görülmektedir.

Bu noktada Yüksek Disiplin Kurulu olarak İSKİ Modelinde veya İETT-EGO-ESHOT teşkilatlarında 4/d maddesine göre Genel Müdür Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, İnsan Kaynakları Eğitim Dairesi Başkanı ile ana hizmet kapsamında belirlenecek bir daire başkanı ile sendika temsilcisinden teşekkül ettirilecek bir kurulun oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak anılan idarelerde encümene benzer şekilde görevleri bulunan Yönetim Kurulu ile İdare Encümeni organlarının da söz konusu kurul vasfında faaliyet göstermeleri imkân dâhilindedir. Nitekim büyükşehir belediyelerinde yüksek disiplin kurulu olarak encümenin görevlendirilmesi de dikkate alındığında karma bir komisyonun da yapılacak olan bir mevzuat değişikliği ile görevli kılınması mümkün gözükmektedir. İSKİ Modelinde meclisin genel kurul olması, diğer ulaşım kuruluşlarında da belediye meclisinin bütçe, kesin hesap ve kadro iptal-ihdasında yetkili olduğu esas alınırca bu karma yapıda meclis üyelerine de yer verilmesi mümkün gözükmektedir. Bu kapsamda vesayet makamının da var olan belirsizliğin giderilmesini teminen Yönetmelik'in 4/d maddesine istinaden standart bir yüksek

disiplin kurulunun oluşturulması veya Yönetim Kurulu-İdare Encümeninin yetkili kılınması veya Yüksek Disiplin Kurulu olarak karma bir yapı öngörmesi yerinde olacaktır. Bu alternatifler dâhilinde 4/d maddesine istinaden yukarıda zikredilen kurulun oluşturulması ile karma bir kurulun sisteme kazandırılması daha ağır basmaktadır. Encümene benzer karma bir yapının sadece yüksek disiplin kurulu olarak görev yapabilmesini teminen bir aksiyon alınması durumunda; Büyükşehir Belediye Başkanının Başkanlığında Genel Müdür ve İdare Encümeni/Yönetim Kurulu üyeleri ile Büyükşehir Belediye Encümeninin meclis tarafından seçilen beş üyesinden oluşturulacak bir kurulun gerek mevzuata gerekse de bu idarelerin sistem içerisindeki konumuna uygun olacağı değerlendirilmekte ve önerilmektedir. Böyle bir uygulamanın gerçekleşmesi halinde sayısı 33 olan özel amaçlı metropoliten kuruluşlarda sıkça rastlanan farklı kurul yapıları ortadan kalmış olacak, belirlenecek olan standart kurulların idamesi de sağlanmış olacaktır. Ayrıca bu yapılara yönelik olarak ileri sürülen temel eleştiri noktaları kısmen de olsa katılımcı yönetim ve hesap verilebilirlik çerçevesinde ortadan kalkmış olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Adana ASKİ Disiplin Yönetmeliği, <http://www.adana-aski.gov.tr/images/disiplin.pdf>, Erişim Tarihi: 19/5/2017.
- Alıcı, Orhan Veli (2017), Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar, Orion Yayınları, Ankara.
- Alıcı, Orhan Veli ve Şatır, Ahmet İhsan (2012), "Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropolitan Yönetim Kuruluşlarının Analizi", Mevzuat Dergisi, Yıl 15, Sayı 174, ss. 1-15.
- Ankara ASKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://aski.gov.tr/Yukle/Dosya/mevzuatlar/yenidisiplin-amirleriyonetmeligi.pdf>, Erişim Tarihi: 19/5/2017.
- Ankara EGO Genel Müdürlüğü Kuruluş Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik, <http://www.ego.gov.tr/tr/sayfa/48/mevzuat>, Erişim Tarihi: 19/5/2017.
- Antalya ASAT Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <https://www.asat.gov.tr/files/yonetmenlik/disiplin1.pdf>, Erişim Tarihi: 20/5/2017.
- Balıkesir BASKİ Memur Disiplin Yönetmeliği, <http://www.balikesir-baski.gov.tr/kaynak/mevzuat/m14122015.172137.pdf>, Erişim Tarihi: 21/5/2017.
- Bursa BUSKİ Genel Müdürlüğü Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://www.buski.gov.tr/content/uploads/genel/kategoriler/Yonetmelikler/Disiplin%20Amirleri%20Yonetmeligi.pdf>, Erişim Tarihi: 22/5/2017.
- Diñçer, Yıldız (1976), "Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Sayı 1, ss. 71-94.
- Diyarbakır DİSKİ Disiplin Yönetmeliği, [http://www.diski.gov.tr/images/Mevzuat\\_Y%C3%B6netmelikler/Disiplin.pdf](http://www.diski.gov.tr/images/Mevzuat_Y%C3%B6netmelikler/Disiplin.pdf), Erişim Tarihi: 22/5/2017.
- Eskişehir ESKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://www.eskisehir-eski.gov.tr/uploads/kurumsal/disiplinamirleri.pdf>, Erişim Tarihi: 23/5/2017.
- Gaziantep GASKİ Memur Disiplin Yönetmeliği, [http://gaski.gov.tr/page.php?m1\\_id=2&m2\\_id=5](http://gaski.gov.tr/page.php?m1_id=2&m2_id=5), Erişim Tarihi: 24/5/2017.
- İstanbul İSKİ Genel Müdürlüğü Memur Disiplin Yönetmeliği, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/61017>, Erişim Tarihi: 19/5/2017.
- İzmit İSU Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <https://www.isu.gov.tr/media/gallery/72261e86-0e10-4cf6-a80e-f85630dcc0a3.pdf>, Erişim Tarihi: 20/5/2017.

- Kahramanmaraş KASKİ Disiplin Yönetmeliği, <http://maraskaski.gov.tr/disiplin-yonetmeligi>, Erişim Tarihi: 21/5/2017.
- Karahanogulları, Onur (1999), "Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, ss.55-77.
- Kaya, Cemil (2005), "Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 38, Sayı 2, ss. 61-87.
- Keleş, Ruşen (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Konya KOSKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://www.koski.gov.tr/mMevzuat/yonetmelikler.php?pd=6119&>, Erişim Tarihi: 24/5/2017.
- Malatya MASKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://www.maski.gov.tr/yonetmelikler1/6.pdf>, Erişim Tarihi: 20/5/2017.
- Manisa MASKİ Disiplin Kurulları Yönetmeliği, <http://www.manisasu.gov.tr/Content/files/pdf/mevzuat/2%202017%20disiplin%20kurullar%c4%b1%20y%c3%b6netmeli%c4%9fi.pdf>, Erişim Tarihi: 20/5/2017.
- Mersin MESKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://www.meski.gov.tr/Mevzuat-Belge/33/disiplin-amirleri-yonetmeligi.html>, Erişim Tarihi: 21/5/2017.
- Muğla MUSKİ Disiplin Amirleri Yönetmeliği, <http://win.muski.gov.tr/mevzuat.htm>, Erişim Tarihi: 21/5/2017.
- Oktay, Tarkan (2016), "Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri", Strategic Public Management Journal (SPMJ), No: 4, ss. 49-71.
- Sakarya SASKİ Memur Disiplin Yönetmeliği, <https://www.sakarya-saski.gov.tr/media/gallery/4703db72-9441-4568-a088-51193baccde6.pdf>, Erişim Tarihi: 23/5/2017.
- Şanlıurfa ŞUSKİ Memur Disiplin Yönetmeliği, <http://suski.gov.tr/template/genelmur/mevzuat.html>, Erişim Tarihi: 25/5/2017.
- Trabzon TİSKİ Memur Disiplin Yönetmeliği, <https://www.tiski.gov.tr/media/gallery/1d9933cf-11b4-4349-b307-4cffbac39d7c.pdf>, Erişim Tarihi: 24/5/2017.
- Tortop, Nuri (1983), "Disiplin, Disiplin Cezaları ve Disiplin Suçları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16, Sayı 3, ss. 89-100.