

DEVLET MEMURLARININ SİYASİ FAALİYETTE BULUNMA YASAĞI

An Evaluation of Government Officers on Political Activity Law

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan ERDOĞAN* - Arş. Gör. Çiğdem PANK YILDIRIM**

Geliş Tarihi: 02.03.2020 Yayına Kabul Tarihi: 08.05.2020

Öz

Memurlar, en basit ifadeyle, belirlenen politikalar çerçevesinde kamu hizmetini kamu yararı amacıyla sunmakla yükümlü kamu görevlileridir. Kamusal hizmetlerin mevzuatta tanımlanan hükümlere göre sunulmasını, kamu politikalarının kamu yararı amacıyla yerine getirilmesini sağlamaktadır. Kamu hizmetinin sunulması noktasında, memurların eşit ve tarafsız davranmaları gibi hususları temin etmek amacıyla Türkiye’de ve dünyanın birçok ülkesinde siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmış ya da sınırlandırılmıştır. Bu yasakların, siyasal haklar bağlamında değerlendirilmesi, eşitsiz ve tarafsız davranılması noktasındaki etkinliğinin tartışılması bu çalışmanın ana konusunu oluşturmaktadır.

Siyasal haklar, insan haklarının tarihsel evrimi içerisinde güvence altına alınan en temel haklardan biridir. İdarenin en önemli görevlerinden biri olan kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu kişiler olan memurlar ise genel anlamda en temel insan haklarından biri olan siyaset yapma hakkından mahrum olma durumu ile karşı karşıyadır. Siyaset yapma kavramı oldukça geniş bir anlam ifade ettiği için bu makalede devlet memurluğu kavramı, devlet memurlarının hakları, ödevleri ve yükümlülükleri, devlet memurlarının siyasi faali-

Abstract

Civil servants are, in the simplest terms, public officials who are obliged to provide public service for the public benefit within the framework of the determined policies. Providing the public service in accordance with the provisions defined in the legislation ensures that public policies are carried out for the benefit of the public. At the point of providing public service, civil servants are prohibited from engaging in political activities in order to ensure that they act equally and impartially. The main subject of this study is the evaluation of these prohibitions in the context of political rights and discussing their effectiveness in treating their unequal and impartial behavior.

Political rights are one of the most fundamental rights guaranteed within the historical evolution of human rights. Officers, who are in need of fulfillment of the public services given to them, are opposed to the policy making which is one of the most basic human rights in general. Since the concept of making politics is very broad, an assessment has been made on the concept of the state office, the rights, duties and obligations of the civil servants, the scope of the political act of the civil servants and finally the civil servants’ policy making. In addition, it is aimed to

* Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Bucak Belediyesi, Başkan Yardımcısı, oerdogan@mehmetakif.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-3809-6688.

** Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, cigdem-zeynep@hotmail.com, ORCID ID: 000-0002-7084-313X

yette bulunma yasağının kapsamı ve son olarak da memurların siyaset yapma yasağı kapsamında bir takım değerlendirmeler yapılmaktadır. Ayrıca, memurların siyasi faaliyette bulunma yasağının kaldırılması düşüncesi tartışılarak literatüre katkı yapılması amaçlanmaktadır. Çalışmanın hazırlanmasında literatür incelemesinden, mevzuatta yer alan düzenlemelerden, birtakım ulusal ve uluslararası belgelerden ve mahkeme kararlarından yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Memur, Kamu Görevlisi, Siyasi Faaliyet, Siyaset Yapma, Merkezi ve Yerel Yönetimler.

contribute to the literature by discussing the idea of lifting the ban on civil servants' political activities. In the preparation of the study, literature review, regulations in the legislation, some national and international documents and court judgments were used.

Keywords: Civil servant, public officer, political activity, making politics, central and local government.

GİRİŞ

Günümüzde hukuki Mevzuata bakıldığında, merkezi ve yerel yönetimlerde görev yapan devlet memurları, kamu istihdamının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Kamu istihdamının büyük bir kısmını oluşturan ve kamu hizmeti sunmakla yükümlü olan bu kamu görevlilerine birtakım kısıtlamalar getirilmiştir. Bu nedenle, devlet memurlarının siyasi faaliyette bulunma yasağını ifade ederken öncelikli olarak ele alınması gereken konulardan biri kamu istihdamının genel yapısıdır. Kamu istihdamının genel yapısını anlayabilmemiz için de Cumhuriyet döneminden itibaren bu konuda yapılan düzenlemelere bakmak gerekmektedir.

Cumhuriyet döneminde kamu istihdamı ile ilgili ilk düzenleme 1926 yılında çıkarılan 788 Sayılı Memurin Kanunu'dur. 788 Sayılı Memurin Kanunu, kamu hizmetlerinin "memurlar" ve "müstahdemler" eliyle görüleceğini belirtmektedir. Bu kanundan sonraki dönemde, 1961 Anayasası ile birlikte 1965 yılında Türkiye'de kamu istihdam yapısının genelini oluşturan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) kabul edilmiştir. 657 Sayılı DMK'nın 4'ncü maddesinde kamudaki istihdam biçimleri; "memurlar", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçiler" şeklinde belirtilmiştir. Bunlar içinde 4 (C) kapsamında yer alan "geçici personel" in statüsü, 2018 yılında 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yapılan düzenleme ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece 657 Sayılı DMK'ya göre kamu istihdamı; "memurlar", "sözleşmeli personel" ve "işçilerden" oluşmaktadır (Coşkun ve Pank Yıldırım, 2019: 86) .

Mülga Devlet Personel Başkanlığı'nın verilerine göre bugün kamuda toplam 3 milyon 487 bin 396 kamu görevlisi istihdam edilmektedir. Bunların 2 milyon 422 bin 252'sini 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olan memurlar oluşturmaktadır (DPB, 2019). Devlet memurları her ne kadar kamu hizmeti niteliğinde faaliyetlerde bulunmalarından dolayı iş güvencesi kapsamında olsalar da geçmişten günümüze bir takım sınırlandırmalara tabi olmuşlardır. Nitekim 657 Sayılı DMK'nın 125'nci maddesinde bu sınırlamalar açıkça belirtilmiştir. Memurların siyasi faaliyette bulunma yasağı da 657 Sayılı DMK'da ve 1982 Anayasası'nın ilgili maddelerinde düzenlenmiştir.

Çalışmada öncelikli olarak “devlet memurluğu” kavramı ele alınmakta, devlet memurlarının hakları, ödevleri ve yükümlülüklerinin neler olduğu ifade edilmektedir. Ardından, devlet memurları açısından siyaset kavramı ve siyasal katılım konuları üzerinde durulmaktadır. Son olarak da, devlet memurlarının siyasi faaliyet yasağının kapsamı ele alınmakta ve siyasi faaliyette bulunma yasağı konusunda değerlendirmelerde bulunulmaktadır. Bu anlamda çalışmada memurların siyaset yapma ve siyasi faaliyette bulunma yasakları memurların siyasi düşünce ve açıklamalarda bulunmaları, seçilme hakları, adaylık süreçleri ve siyasi partilere üye olmaları yönünden ne gibi sınırlamalara tabi oldukları uluslararası hukuk ve Danıştay kararları da dikkate alınarak tartışılmaktadır.

1. DEVLET MEMURLUĞU KAVRAMI VE DEVLET MEMURLARININ HAKLARI, ÖDEVLERİ VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

1.1. Memur ve Kamu Görevlisi Kavramı

Kamu (idare), görev ve sorumluluklarını yerine getirirken bir takım yardımcıları kullanmaktadır. Memurlar da idarenin bu görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kullandığı yardımcılardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Bucaktepe, 2014: 460). Nitekim Osmanlı Devletinden günümüze memurluk kavramı ile ilgili birçok çalışmanın yapıldığı ve her defasında da bu kavramın yeniden tanımlandığı görülmektedir (Özen ve Tozman, 2009: 3). Öyle ki memur kavramının tanımı her ülkenin kendine özgü siyasal, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısına göre değişiklik göstermektedir (Bucaktepe, 2014: 462).

Türkiye’ye bakıldığında ise, farklı hukuk dallarında memurluk tanımının farklı şekillerde yapıldığı müşahede edilmektedir (Atay, 2012: 791). 1982 Anayasası’nın 128’nci maddesinin 1’nci fıkrasında, “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” şeklindeki ifade ile toplumun genelini ilgilendiren kamu hizmetlerinin “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” tarafından yerine getirileceği vurgulanmıştır. Görüldüğü gibi, Anayasanın 128’nci maddesinde “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri”nden söz edilmiş fakat memur kavramının tanımı yapılmamıştır. Memurluğun tanımı, kamu istihdamının genel yapısını düzenleyen Devlet Memurları Kanununun “istihdam şekilleri” başlığını

taşıyan 4'ncü maddesinde yapılmıştır. Bu maddede, “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.” denilmiştir. Yanı sıra, 4'ncü maddenin 2'nci fıkrasında kamu kurumları ve kamu tüzel kişiliğine haiz diğer kurumlarda “genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacağı” hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında Türk Hukuk Sisteminde “memur” kavramını değil, “kamu görevlisi” kavramını tanımlayan kanunların varlığı da söz konusudur. Her şeyden önce memur bir kamu görevlisi türüdür. Buradan da anlaşılacağı üzere kamu görevlisi kavramı, memur kavramından daha geniş bir kavramı ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle her kamu görevlisi memur değildir (örneğin, bilirkişi kamu görevlisidir ancak memur değildir). Ancak her memur bir kamu görevlisidir (Gökcan ve Artuç, 2012: 39; Aydın, 2010: 118). Memurların kamu görevlisi olduğu mantığından hareketle mevzuatta “kamu görevlisi” ile ilgili yapılan tanımlamalara da değinmek gerekmektedir.

Türk Hukuk Mevzuatında, memur kavramına farklı bir boyut kazandıran üç ayrı düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu”dur. Bu Kanun’un 3'ncü maddesinde kamu görevlisinin, “Kamu kurum ve kuruluşlarının işçi statüsü dışındaki bir kadroda veya sözleşmeli personel pozisyonunda çalışan, adaylık veya deneme süresini tamamlamış kamu görevlilerini” oluşturduğu belirtilmektedir. “5237 sayılı Türk Ceza Kanunu”nun 6'ncı maddesinin 1'nci fıkrasının c bendinde de geniş anlamda kamu görevlisi tanımı yapılmıştır. Buna göre; “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi kamu görevlisi”dir. Buradan da anlaşılacağı üzere anılan maddede teknik anlamda “memur” kavramı yerine geniş anlamıyla “kamu görevlisi” kavramı kullanılmıştır (Artuk vd., 2005: 484). “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” ve “Türk Ceza Kanunu”nun yanı sıra 2016 yılında çıkarılmış olan “6701 Sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu”nun 2'nci maddesinde de “kamu görevlisi” tanımı yapılmıştır. Bu maddede kamu görevlisi, “kamu hizmetlerinin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımda da geniş anlamda kamu görevlisinden söz edilmektedir. Bütün bu tanımlar incelendiğinde bir kişinin memur olarak sayılabilmesi için herhangi bir kamu kurum

ve kuruluşunda ya da yerel yönetim kuruluşunda çalışması, işçi statüsü dışında kadrolu veya sözleşmeli personel statüsünde bulunması ve adaylık ve deneme süresini tamamlamış olması, yaptığı iş ve görevin kamusal nitelik taşıması, kamu adına yürütülen bir hizmetin varlığı ve hizmetin kuruluşunun siyasi bir iradeye dayanması gerekmektedir (Aydın, 2010: 112).

1.2. Devlet Memurlarının Hakları, Ödevleri ve Yükümlülükleri

Devlet memurları, kendilerine verilen görevleri hizmetin gereklerine uygun bir şekilde yürütmek zorundadırlar. Bu görevleri yerine getirirken devlet memurlarının ne gibi hak ve yükümlülükleri, yasaklara tabi olduğu 657 sayılı DMK'nın "Ödev ve Sorumluluklar", "Genel Haklar" ve "Yasaklar" başlıkları altında düzenlenmiştir. Memurların ödev ve sorumlulukları DMK'nın 2'nci bölümünde yer alan "Ödevler ve Sorumluluklar" başlığı altında ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu minvalde, devlet memurlarının ödev ve sorumlulukları şunlardan oluşmaktadır:

"Sadakat: Devlet memurları, anayasaya ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde kanunları sadakatle uygulamak zorundadırlar. Devlet memurları bu hususu "Asli Devlet Memurluğuna" atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek törenle yetkili amirlerin huzurunda yapacakları yeminle belirtirler ve özlük dosyalarına konulacak "Yemin Belgesi"ni imzalayarak göreve başlarlar (DMK, m.6).

Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık: Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını amaçlayan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar. Memurlar her durumda devletin menfaatlerini korumak zorundadır. Ülkenin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan ve güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Bu tarz faaliyette bulunan herhangi bir harekete, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler (DMK, m.7).

Davranış ve İşbirliği: Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır (DMK, m.8).

Yurt Dışında Davranış: Sürekli veya geçici görevle veya yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı ülkelerde bulunan memurlar, devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar (DMK, m.9).

Amir Durumda Olan Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları: Amir durumundaki devlet memurları, mevzuatta belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, emri altında çalışan memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli ve sorumludurlar. Amir, emri altındaki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranmak ve amirlik yetkisini mevzuat çerçevesinde kullanmak zorundadır. Amir, emri altındaki memurlara kanunlara aykırı emir veremez ve memurdan şahsi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz (DMK, m.10).

Devlet Memurlarının Görev ve Sorumlulukları: Devlet memurları mevzuata uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilemez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz (DMK, m.11).

Kişisel Sorumluluk ve Zarar: Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır (DMK, m.11).

Mal Bildirimi: Devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini verirler (DMK, m.14).

Basına Bilgi veya Demeç Verme: Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir (DMK, m.15)

Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Yetki Verilen Mahaller Dışına Çıkarılmaması ve İadesi: Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, şahsi işlerinde kullanamazlar. Devlet me-

murları görevleri icabı kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri görevleri sona erdiği zaman iade etmek zorundadırlar (DMK, m.16).”

Memurların hak, ödev ve sorumluluklarını belirleyen bütün kurallar, onların statüsünü oluşturmaktadır. Memurların, başta anayasa olmak üzere çeşitli kanunlarla belirlenmiş hakları bulunmaktadır. Bunlarda DMK'nın 3'ncü bölümünde yer alan “Genel Haklar” başlığı altında düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre devlet memurlarının genel hakları şunlardan oluşmaktadır:

“Uygulamayı İsteme Hakkı: Devlet memurları, DMK ve DMK'ya dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre tayin ve tesbit olunup yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını istemek hakkına sahiptirler (DMK, m.17).

Güvenlik: Devlet memurunun memurluğuna kanunlarda yazılı haller dışında son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz (DMK, m.18).

Emeklilik: Devlet memurlarına, özel kanununda yazılı belirli şartlar içinde, emeklilik hakkı verilmiştir (DMK, m.19).

Çekilme: Devlet memurları, belirtilen esaslara göre memurluktan çekilebilirler (DMK, m.20).

Müracaat, Şikâyet ve Dava Açma: Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; şikâyet ve dava açma hakkına sahiptirler. Müracaat ve şikâyetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikâyet edilen amirler atlanarak yapılır. Müracaat ve şikâyetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye durum ve/veya sonuç bildirilir (DMK, m.21).

Sendika Kurma: Devlet memurları, anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler (DMK, m.22).

İzin: Devlet memurları, DMK'da gösterilen süre ve şartlarla izin hakkına sahiptirler (DMK, m.23).

Kovuşturma ve Yargılama: Devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir (DMK, m.24).

İsnat ve İftiralara Karşı Koruma: Devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikâyetler veya hakaret için, uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılamanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde valiler, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isterler (DMK, m.25).”

DMK’ya göre devlet memurların sahip oldukları ödev, sorumluluk ve hakları yanında bazı yasaklarla da, yaptıkları ve yapacakları eylem ve işlemlerin sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu “yasaklar” ise şunlardan oluşmaktadır:

“Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı: Devlet memurlarının kamu hizmetlerini sekteye uğratabilecek şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır (DMK, m.26).

Grev Yasağı: Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler (DMK, m.27).

Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı: Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre Tacir veya Esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari müessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz (DMK, m.28).

Hediye Alma, Menfaat Sağlama Yasağı: Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır (DMK, m.29).

Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı: Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaktır (DMK, m.30).

Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı: Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır (DMK, m.31).”

Tüm bunların yanında “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun”da da memurlar birtakım yasalara tabi tutulmuştur. Bu durumda, seçim propagandasının başlangıç tarihinden itibaren oy verme gününü takip eden güne kadar memurların, adaylarla seçim propagandası gezilerine katılmaları, siyasilerin emrinde herhangi bir siyasi faaliyette çalışmaları yasaklanmıştır (m.66).

Modernleşme ve devletin faaliyet alanının genişlemesiyle birlikte demokratik kurumların ortaya çıkması bürokrasiyi bir ihtiyaç haline getirmiştir. Bu nedenle bürokrasi, siyasi iktidardan etkilenmiş ve siyasi iktidarın aldığı kararları uygularken kendiliğinden siyasetin etkisi altında kalmıştır. Bu durum, bürokrasinin siyasallaşması ve partizanlık gibi durumların tartışılmasına yol açmıştır (Çelik ve Aksan, 2011: 196, 197). Bu doğrultuda, bürokrasinin önemli bir kesimini oluşturan memurların, yükledikleri kamu görevini yerine getirirken siyasetin etkisinde kalabileceği söylenebilmektedir.

2. DEVLET MEMURLARI AÇISINDAN SİYASET KAVRAMI VE SİYASAL KATILIM

Günümüzde sıkça kullanılan ve hayatımızın her alanında karşımıza çıkan siyaset kavramı, Arapça “seyis” kelimesinden türemiş ve at eğitimi anlamına gelmektedir (Demir, 2018: 81). Türk-Osmanlı geleneğinde siyaset kelimesi, devleti adaletle yönetme sanatının yanında, devlete yönelik işlenen suçlara karşı ve kamu güvenliğini sağlamak için verilen cezaları da ifade etmektedir (Akyüz, 2009: 994). Siyasetin anlamına dair birbirinden farklı birçok tanımlama yapılmaktadır. Siyaseti bir çatışma, mücadele ve iktidarın sağladığı imkânları ele geçirme hali olarak tanımlayanlar olduğu gibi, bir uzlaşma ve işbirliği alanı olarak görüp çatışan çıkarların uzlaştığı, ortak çıkarların sağlandığı alan olarak tanımlayanlar da vardır (Kapani, 1997: 17-18; Öztekin, 2001: 1-2). Siyaset, genel anlamda iktidar ilişkilerini, özel

anlamda ise devlet iktidarı ve yönetimini konu edinmektedir (Bilge, 2012: 102). Siyaset kavramını en geniş anlamı ile tanımlayan Andrew Heywood'a göre (2012: 62); siyaset, bireylerin onun aracılığıyla içinde yaşayacakları topluma ait genel kuralları koydukları, korudukları ve düzenledikleri faaliyet alanıdır. Siyaset, devlet işlerini düzenleme ve yürütme sanatıdır (Akyüz, 2009: 94).

Kamu yönetimi açısından siyaset, değerler, politikalar, uygulamalar, araçlar, kararlar ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen kamu görevlilerinin görev alanı olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle kamu hizmetlerinin sunumunda izlenen yol ve yöntemleri ifade etmektedir (Çelik ve Mardinli, 2018: 39). Bu noktadan bakıldığında, devlet memurları açısından siyaset kavramının, "siyaset" kavramından daha geniş bir anlama sahip olduğu görülmektedir. Örneğin devlet memurlarının siyaset yapma yasağı denilince akla sadece mevcut siyasi partiler ve ideolojiler çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler gelmemelidir. Memurların belirli bir mezhebe, ideolojik görüşe, cemaate ve cinsiyet ayrımcılığına dayanarak ve buna bağlı kalarak kamu hizmetlerine yansıtacak şekilde faaliyet göstermesi de siyaset yasağı kapsamında değerlendirilmektedir (Ersöz, 2016: 73). Ayrımcılık yaratan unsurlara dayanılarak yapılan siyasi faaliyet yanında her türlü faaliyetin yasaklanması olağan bir durumdur. Bunun dışında, siyasi haklar en temel haklar arasında yer aldığından memurların siyasi faaliyette bulunmasına getirilen yasaklamalar daha sınırlı düzeyde olmalıdır.

"Siyasal katılım" kavramı ile ilgili olarak da literatürde çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. Siyasal katılım, "dar anlamda siyasal katılım" ve "geniş anlamda siyasal katılım" şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Dar anlamda siyasal katılım, iktidarın gücünün sınırlandırılması ve vatandaşların karar alma süreçlerine aktif katılımı olarak tanımlanmaktadır (Gökçe vd., 2017: 293). Geniş anlamda siyasal katılım ise hem yerelde hem de genelde oluşturulan siyasal alanlarda yapılan faaliyetler ile vatandaşların farklı şekillerde yönetimi elinde bulunduran veya siyasal manada iktidarda bulunan kesim üzerinde baskı oluşturmaları, doğrudan veya dolaylı bir şekilde siyasal sürece katılarak çeşitli etkiler oluşturmaları şeklinde ifade edilebilmektedir (Güldiken, 1996: 31). Kalaycıoğlu (1983: 10) ise siyasal katılımın tanımını "Kişinin otonom olarak yaptığı tercihler ve verdiği kararlar sonucunda siyasal karar mevkilerine gelecek olanları veya bu mevkileri ellerinde bulunduranları etkilemek üzere yaptıkları eylem ve etkinlikler" olarak yapmaktadır. Bu tanımlardaki en dikkat çekici nokta, tanımların siyasal davranışı belir-

leyen eylem tabanlı yapılmış olmalarıdır. Bir ülkedeki demokrasinin varlığı ve gelişme derecesi o ülkede siyasal katılım mekanizmalarının varlığı ile ölçülmekte ve anlam kazanmaktadır (Akıncı, 2014: 36). Bu çerçevede demokrasinin kötüye gitmesinin nedenleri arasında vatandaşların karar alma mekanizmalarından dışlanması, siyasal oluşumlara olan ilginin ve/veya seçim gibi demokratik mekanizmalara katılımın azalması, siyasete ve siyasal partilere güvenin sarsılması önemli bir yer tutmaktadır. Özbudun'a göre siyasal katılma "vatandaşların, merkezi ya da yerel devlet organlarının personelini ya da kararlarını etkilemek üzere kendilerince ya da başkalarının tasarlanmış, hukuki veya hukuk dışı başarılı veya başarısız eylemlere girişmeleridir" (Özbudun,1975: 4). Bu anlamda "dilekçe hakkı", "seçme ve seçilme hakkı", "siyasi parti kurma ve bu partilere üye olma ve faaliyette bulunabilme hakkı", "örgütlenme hakkı", "meclis toplantılarına katılma" gibi birçok hak vatandaşların siyasal yaşama katılımlarını sağlayan yöntemlerdir. Ancak memurların, statü ile ilişkili, asli ve sürekli olması, kamu hizmeti vasfı gibi sayılan özelliklerinden dolayı, sözleşmeli personellikten, işçilikten farklı bir statü oluşturduğu varsayılarak; Türkiye'de memurlar sadece seçme hakkını kullanabilmektedir (Ersöz, 2016: 73- 74).

3. DEVLET MEMURLARININ SİYASİ FAALİYET YASAĞININ KAPSAMI

Devlet memurları görevlerini ifa ederken siyasetle ilgili bir takım yasaklarla karşılaşmaktadır. Memurların yaptığı hangi faaliyetlerin siyasal faaliyet kapsamına girdiği ve memurların siyaset yapma yasaklarının neler olduğu, 1982 Anayasası, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Anayasa Mahkemesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Danıştay kararlarında yargısal tanıma kavuşturulmuştur. 1982 Anayasası'nın 68'nci maddesinde "Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dâhil olmak üzere yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri, silahlı kuvvetler mensupları ile yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasal partilere üye olamazlar. Yükseköğretim elemanlarının siyasal partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir." ifadesi kullanılarak; kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bazı üst düzey kamu görevlilerinin ve memurların siyasal partilere üye olmalarının tamamen yasaklandığı görülmektedir.

657 sayılı DMK'nın 'Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık' ilkesini içeren 7'nci maddesinde, "Devlet memurları siyasal partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasal

parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Anayasaya ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler.” hükmüne yer verilmiştir. Böylece Anayasanın 68’nci maddesinde memurlar için getirilen siyasi partilere üye olma yasağı, DMK’nın 7’nci maddesi ile getirilen siyasi faaliyet yasağı ile birlikte memurlar aleyhine daha da genişletilmiştir.

DMK’nın, basına bilgi veya demeç vermeyi düzenleyen 15’nci maddesinde ise “Devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların yetkili, kıldığı personel dışında hiçbir kimse tarafından açıklanamaz.” hükmü yer almaktadır. Buradan hareketle, devlet memurlarının görevi dışındaki konularda köşe ve makale yazısı yazması ve basın açıklamasında bulunmasında bir sakınca görülmemektedir. İnternet sitesinde ve sosyal medyada yapılacak olan paylaşımlar ise, 125’nci maddenin e bendinde açıklanan “Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak” hükmü çerçevesinde, siyasi partilerin yararına veya zararına tutum olarak değerlendirilebilmektedir. Burada takdir hâkimin yorumuna bırakılmıştır. Ayrıca DMK’nın ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı başlıklı 28’nci maddesinde “Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre Tacir veya Esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). Memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz. Memurların üyesi

oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri ile özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamanın dışındadır. Eşleri, reşit olmayan veya mahcur olan çocukları, yasaklanan faaliyetlerde bulunan memurlar bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdürler.” hükmü bulunmaktadır. Böylece memurların sadakat yükümlülüğü çerçevesinde gelir getirici ikinci bir işte çalışması da yasa koyucu tarafından yasaklanmıştır.

Anayasamızdan ve DMK'nın ilgili maddelerinden de anlaşılacağı üzere memurların birçok alanda siyasi yasaklı hale getirildiği görülmektedir (Ersöz, 2016: 75). Aynı kanununun 125'nci maddesinde devlet memurlarına verilecek disiplin cezaları ile her disiplin cezasını gerektiren fiil ve haller sayılmıştır. 125'nci maddenin kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren fiil ve haller kısmının D-1 bendinde “Görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep ayrımı yapmak, kişilerin yarar veya zararını hedef tutan davranışlarda bulunmak” ve (o) bendinde “Herhangi bir siyasi parti yararına veya zararına fiilen faaliyette bulunmak” hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca DMK'nın 125/E maddesinin a, b, c ve 1 bentlerinde “İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükûn ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek, siyasi partiye girmek, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek” bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarılmayı gerektiren disiplin cezaları olarak tanımlanmıştır. Özetle bir memurun siyasi içerikli bir bildiri, afiş odasına asmasının cezası, çok geniş bir şekilde yorumlanarak memuriyetten çıkarılmak olarak tanımlanmıştır (www.memurlar.net).

Bununla birlikte özellikle toplum nazarında tarafsız olmaları gerektiğine kanaat getirilen ve toplumu etkileme gücünün fazla olduğu kamu kurum ve kuruluşları da çalışanlarına siyasetle ilgilenme yasağı getirmiştir. Bu kapsamda, Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanununun 25'nci maddesine göre “Diyanet İşleri Başkanlığı bünyesinde görev alan personel, Memurin Kanu-

nunun hizmetliler için yasak ettiği siyasi faaliyetten başka, dini görevi içinde veya bu görevin dışında, her ne suretle olursa olsun, siyasi partilerden herhangi birini veya onların tutum ve davranışını övemez ve yeremez. Bu gibi hareketleri tahkikatla sabit olanların, ilgili ve yetkili mercilerce işine son verilir.” denilerek Diyanet personeline siyasetle ilgilenme yasağı getirmiştir. Anayasa Mahkemesi de kendisine yapılan bireysel başvuru sonucunda verdiği 2016/7 esas ve 2017/171 sayılı kararın gerekçesinde “Diyanet personelinin herhangi bir siyasi parti lehine veya aleyhine faaliyette bulunması veya siyasi partiyi övücü ve yerici söylemlerde bulunması yasaklanarak bu faaliyette bulunanların işine son verilmesini öngören kuralın, kamu düzeninin sağlanmasının meşru amacını taşıdığı, kanun koyucunun düzenleme yetkisi kapsamında statüleri kanunlarla oluşturulan ve buna göre mesleğe alınan kamu görevlilerine birtakım hak veya yükümlülükler getirebileceği, bu kapsamda Başkanlık personelinin dinî görevi içinde veya dışındaki söz ve davranışlarına yönelik olarak katı meslek ilkelerine tabi tutulmaları olağan karşılanabileceği, Diyanet İşleri Başkanlığının gerek kurumsal olarak gerekse de personelinin dinî görevi içinde veya dışında bireysel olarak bir siyasi parti yararına veya zararına faaliyette veya söylemde bulunmasının Anayasa’nın öngördüğü laik siyasal sistemin temel şartlarından olan ve Anayasa’nın 136’ncı maddesiyle güvence altına alınan Başkanlığın tarafsızlığına gölge düşürebileceği, kanun koyucunun da bu durumu gözeterik kurum personelinin dinî görevi içinde veya dışında, her ne suretle olursa olsun siyasi faaliyette veya söylemde bulunmasını yasaklayarak bu hareketleri soruşturmayla sabit olanların işine son verilmesini öngörebileceğini ifade etmiştir. Başkanlığın anayasal konumu, ifa ettiği görevin niteliği ve toplumun dinî konulardaki hassasiyeti göz önünde bulundurulduğunda Başkanlık personelinin tarafsızlıkları konusunda kuşku uyandıracak her türlü siyasi faaliyetten uzak kalmalarını sağlamak amacıyla ihdas edilen bu kuralın zorunlu bir toplumsal ihtiyaçtan kaynaklandığını belirtmiştir. Bu nedenle kuralla ifade özgürlüğüne getirilen sınırlama ölçüsüz olmadığı gibi demokratik toplum düzeninin gerekleriyle de çelişmemektedir” denilerek özellikle Diyanet personelinin tarafsızlığı vurgulanmıştır.

Danıştay 12. Dairesi’nin 08.12.2015 tarih, 2012/5570 esas ve 2015/6613 no’lu kararına bakıldığında burada, siyasi faaliyette bulunma yasağı ile ilgili olarak “fiilen faaliyet” ibaresinin kullanıldığı, yasa koyucunun bir toplantıya katılmanın ötesinde bir takım faaliyetler ile cezalandırmayı amaçladığı sonucuna vararak, salt siyasi parti toplantısına katılma eyleminin 657 sayılı Kanununun 125/

D-(o) maddesi kapsamında değerlendirilmesine hukuken olanak bulunmadığını belirtmiş; kişinin siyasi parti yararına fiilen faaliyette bulunulduğuna ilişkin olarak yürütülen bir soruşturmada dahi iddia edilen yararın ne şekilde sağlandığı hususunun da açık biçimde belirtilmesi gerektiğinin ortaya konulmasını talep etmiştir. Nitekim Danıştay'ın birçok kararı da bu yöndedir. Danıştay'ın bu kararı ile birlikte siyasi faaliyetin kapsamının yargısal olarak tanıma kavuşturulduğu da görülmektedir (Eraslan, 2020).

Türkiye dışında dünya genelinde ülkelerde memurların siyasi faaliyette bulunma yasalarına bakıldığında birbirinden farklı pek çok uygulamanın hayata geçirildiği görülmektedir. Tablo 1'de farklı ülkelerde memurların siyaset yapma yasağı ele alınmıştır.

Tablo 1. Diğer Ülkelerde Memurların Siyaset Yapma Yasağı

Ülkeler	Memurların Siyaset Yapma Yasağı
Almanya	Almanya'da memurlar siyasi etkinliklerde mütevazı düzeyde ve sınırlı biçimde bulunabilirler (Çapar, 2010: 56).
Fransa	Fransa'da memurlar herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar, hiç bir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar (Öztekin, 2003).
İngiltere	Kamu personeli farklı siyasi görüşe sahip iktidarlarla çalışır. Bundan dolayı tarafsız olmak zorundadır. Bu kapsamda siyasi eylemlere katılmaları, Hükümetin ve Bakanların politikalarına aykırı görüş beyan etmeleri yasaktır (Devlet Personel Başkanlığı, 2016b: 17).
ABD	Amerika Birleşik Devletlerinde Pendleton Yasası ve 1939-1940 yıllarında Hatch Yasalarıyla bürokratların siyasetle iç içe olması yasaklamış ve tarafsızlıkların zorunlu kılınmıştır (Albayrak, 2016: 50). ABD'de kamu görevlerinin liyakat esasına göre verilmesi ve kamu personelinin sınav ile seçilmesi sağlamış, siyasi nedenlerle işe alma yasaklanmıştır. Ülkede çalışanları partizan siyasi amaçlara karşı korumak devletin asli görevidir.
Rusya	Rusya'da siyasi ve dini tercihler temelinde ayrımcı yorum ve davranışlarda bulunmak yasaktır (Akhundova, 2013: 348). Rusya'da memurlar bir siyasi partinin yönetiminde yer alabilirler. Ancak yönetici kategorisinde çalışan memurlar; siyasi partilerin, faaliyetlerine katılamazlar. İlgili makamın yazılı izni olmadan memurlar siyasi partilerin ödüllerini, onursal ve özel unvanlarını (bilimsel olanlar hariç) kabul edemezler. Resmî yetkilerini siyasi partilerin çıkarlarına kullanamazlar. Devlet organlarında siyasi partilerin yapılanmasını oluşturamaz veya bu yapıların oluşturulmasını teşvik edemezler (Karakaya, 2019: 86-90).
Japonya	Japonya'da memurluğa giriş şartlarından biri siyasal partilere üye olmamaktır. Bu yasağa göre, kamu görevlileri, oy vermek dışında herhangi bir siyasi faaliyette bulunamazlar. Siyasal partilerden, siyasi amaçla herhangi bir çıkar sağlayamazlar. Ayrıca seçim ile gelen kamu görevleri için aday olamayacakları gibi herhangi bir siyasal partinin ya da siyasal örgütün çalışanı, siyasi danışmanı ve benzer rollere sahip bir üyesi olamazlar (Ülger, 2019: 84, 102).

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Unutmamak gerekir ki hemen her ülkede memurların siyaset yapma yasağı ile ilgili düzenlemeler mevcuttur. Ancak kimi ülkeler siyasi faaliyette bulunma yasağı ile ilgili katı kurallar koymuşken, kimi ülkelerde bu faaliyeti memurlar lehine geniş tutmuştur.

4. MEMURLARIN SİYASET YAPMA YASAĞININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Devlet memurlarının siyasi faaliyet yasağının kapsamı başlığı altında memurlar için getirilen siyaset yapma yasakları belirli bir hukuk düzeni çerçevesinde anlatılmaya çalışılmıştır. Türk Hukuk Sisteminde memurlara birçok siyasi yasak getirilmesine rağmen anayasanın 13'ncü maddesinde "Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir." denilmektedir. Buradan hareketle bir evrensel hak (temel hak ve özgürlük) olan memurların siyasi faaliyette bulunabilme hakkı, anayasanın 13'ncü maddesi de dikkate alınarak belirli haller haricinde yasaklanmamalıdır (Erzöz, 2016: 79). Yanı sıra, Türk Anayasası'nın 67'nci maddesinde ise "Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir." hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde bakıldığında, memurların siyaset konuşması ve siyasi faaliyette bulunmasının diğer meslek grupları (işçiler, serbest meslek erbabı vb.) ile aynı durumda (serbest) olması gerektiğini göstermektedir.

Uygulamada memurlarla ilgili birçok siyasi faaliyette bulunma yasağının olmasına karşın, memurların muhtar aday olması seçilmeye engel bir durum teşkil etmemektedir. Oysa bir devlet memurunun herhangi bir siyasi partilerden veya bağımsız olarak milletvekili, belediye başkanı, belediye meclis üyesi, il genel meclis üyesi gibi görevlere aday olması söz konusu bile değildir (Ersöz, 2016: 80). Nitekim 1982 Anayasası'nın 76'ncı maddesinde, "Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, yükseköğretim kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve silahlı kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe, aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler." ifadesine yer verilerek memurların istifa etmeden aday olamayacakları hüküm altına alınmıştır.

DMK'nın 92'nci maddesinde ise "İki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya bu kanun hükümlerine göre çekilmiş sayılanlardan tekrar memurluğa dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak ve bu sınıfın niteliklerini taşımak şartıyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık derecesine eşit bir derecenin aynı kademesine veya 71'nci madde hükümlerine uyulmak suretiyle diğer bir sınıfta eşit derecedeki kadrolara atanabilirler." ve 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun Ek 72'nci maddesinde "Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler." hükmüne yer verilmiştir. Kanaatimizce, bir taraftan 657 sayılı DMK'nın 'Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık' ilkesini içeren 7'nci maddesinde ifade edilen "Devlet memurları siyasi partiye üye olmazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar" hükmü çerçevesinde memurların tarafsızlığına vurgu yapılırken, diğer taraftan da memurluktan istifa edip; herhangi bir partiden milletvekilliği vb. görevlere adaylığını koyan memurların görevlerine geri dönebilmesi büyük bir çelişki yaratmaktadır. Öyle ki, siyasi parti adaylığı için istifa eden bir memurun, bir siyasi partiden aday olması onun tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Tarafını resmen beyan etmiş bir memurun seçilememesi halinde görevine tekrar geri dönmesi siyaset yasağını memur açısından anlamsız hale getirmektedir (Akıllıoğlu, 1992: 29). Bu çelişkinin ortadan kaldırılması için memurların siyaset yasağının, belli sınırlamalar dışında, kaldırılması düşünülebilir.

657 sayılı Kanunun 15'nci maddesinde "Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir." denilmektedir. Ancak uygulamada bu kuralın çokça çiğnendiği görülmektedir. Basında çoğu zaman "bir üst düzey yetkiliden alınan bilgi" yayımlanmaktadır. Buna karşılık yerel yönetim kuruluşları ve üniversite mensupları basına demeç verme özgürlüğünden yararlanmaktadır (Akıllıoğlu, 1992: 29).

Dünya genelindeki en büyük insan hakları ihlallerinin başında düşünce özgürlüğü gelmektedir. Basın özgürlüğü de geniş anlamda düşünce özgürlüğünün kapsamına girmektedir. Bu bağlamda memurlara getirilen basın yasağı, en temel insan haklarından biri olan düşünce özgürlüğünün de kısıtlanması anlamına gelebilmektedir. Diğer taraftan sosyal medya günümüzde insanların kendilerini ifade etmeye çalıştığı en önemli mecralardan biridir. Sosyal medyaya ulaşımın kolay olması ve toplumun her kesiminden vatandaşların sosyal medyayı kolayca kullanabilmesi sonucu herkes düşünce ve kanaatini bu mecrada özgürce açıklayabilmektedir. Ancak insanların birbiriyle kontrolsüz bir şekilde iletişim kurabildiği bu mecranın hem iyi hem kötü yönleri olabilmektedir. Özellikle sosyal medyada yapılan açıklamaların toplum tarafından tarafsız olması gerektiğine inanılan bazı kesimlerin tarafsızlıklarına gölge düşürebileceği endişesi olabilmektedir. Günümüzde birçok kamu görevlisi sosyal medyada yaptıkları paylaşımlar sebebi ile disiplin cezaları ile karşı karşıya kalabilmektedir. Bu paylaşımların çoğunun da siyasi nitelik taşıdığı gözlemlenmektedir (Minar, 2019). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi verdiği pek çok kararda vatandaşların siyasi ifadeler konusundaki görüşlerini belirtirken ağır ve sert üslup kullanmasını bir hak olarak görerek; tarafsızlık ilkesi ile ifade özgürlüğü arasında bir dengenin olması gerektiğini beyan etmiştir (Handyside/Birleşik Krallık, B.No: 5493/72, 7/12/1976, §49).

Kanaatimizce buradaki ölçüt herhangi bir kişiyi ya da kuruluşu doğrudan hedef almayan, hakaret içermeyen, genel nitelikte ki duygu ve düşüncelerin ifade edildiği, demokratik ilkelerin gerekliliklerini talep eden paylaşımlar tarafsızlık ilkesi çerçevesinde ele alınmalıdır (Minar, 2019). Özellikle “15 Temmuz Hain Darbe Girişimi” gibi toplumun genelini ilgilendiren olaylarda ki duygu ve düşüncelerin açıklanması hususlarını tarafsızlık ilkesi bağlamında değil de ifade özgürlüğü çerçevesinde yaklaşmak daha doğru olabilecektir. Sonuç olarak evrensel hukuk kuralları ve yargı içtihatlarına bakıldığında sosyal medya alanındaki paylaşımlarda tüm tarafların duyarlı olması ve eleştiri hakkını kullanmasından kaynaklı sınırlandırmalar ve paylaşımında bulunanlara idari müdahalelerin istisnai olması demokratik toplumun da temel bir gereğidir (Minar, 2019). Yanı sıra memurların, e-posta, whatsapp vb. gruplarda, internet sitesi ve sosyal medyada yapacakları siyasi paylaşımlar ise Danıştay’ın örnek kararında “Disiplin cezaları, kamu görevlilerinin mevzuata, çalışma düzenine, hizmetin gereklerine aykırı eylemlerine karşı düzenlenen idari yaptırımlardır. Kamu hizmetlerinden sürekli uzaklaştırılabilmek gibi ağır sonuçlara kadar uzanan disiplin cezaları, ağırlığı ve

önemi sebebiyle anayasanın 38'nci maddesindeki suç ve cezalara ilişkin kurallara tabi tutulmuşlardır. Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi uyarınca, ceza yaptırımına bağlanan her bir eylemin tanımının yapılması ve yasanın ne tür eylemleri suç sayarak yasakladığının hiçbir kuşkuyla yer vermeyecek şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Sözü edilen suç tanımlaması yapıldıktan sonra, suçun karşılığı olan cezanın ve suç sayılan eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin hangi disiplin kuralını ihlal ettiğinin açık bir şekilde ortaya konulması da zorunludur. Söz konusu eylem, mevzuatta öngörülen tanıma uymuyorsa verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olacağı açıktır. Olayda, dava konusu işleme dayanak teşkil eden ifadelerin ve ekli tablonun bir bütün olarak değerlendirilmesinden, söz konusu ifadelerin, birlik adına veya bakanlık adına açıklama yapmak niteliğinde olmadığı, bireysel görüşlerin sanal ortamda dile getirilmesi şeklinde olduğu anlaşılmıştır. Bu durumda, davacının fiilinin anılan ceza maddesi kapsamına girmediğinin kabulü karşısında, söz konusu fiilin sübuta erdiği gerekçesiyle davanın reddine karar veren İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet bulunmamaktadır” denilerek basına bilgi ve demeç verme yasağının Danıştay tarafından dar bir yorumla memurlar lehine genişletildiği görülmektedir. Son olarak, devlet memurlarına siyaset yapma yasağının getirilişindeki ana gerekçelerden birisi, kamu hizmetinin tarafsız olmasının gereği olarak memurların, görevini ifa ederken hiçbir şekilde herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını amaçlayan bir davranışta bulunmamaları; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayrımcılıklar içerisine girmemeleri gerektiğidir (Eröz, 2016: 90). Danıştay Kararlarına konu olmuş örnek olaylarda da Danıştay birçok olayı siyasi ayrımcılık ve tarafgirlik kapsamında değerlendirmiştir.

SONUÇ

Memurların siyaset yapma yasağı, memurları politik alandan uzaklaştırmayı amaçlayan ve iş güvencesini tehdit eden en büyük unsur olarak görülmektedir. Çalışma hayatının standartlarının yükseltilmesi, Türkiye'nin insan hakları, demokrasi ve özgürlükler ülkesi olması bakımından 1982 Anayasası'nın “Kanun Önünde Eşitlik” başlığını taşıyan 10'ncü maddesinde “ Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.” ilkesiyle çelişen kanundaki düzenlemelerin revize edilmesi, bu düzenlemeler içerisinde de evrensel bir hak olarak kabul

edilen memurlara siyaset hakkının dar alanda değerlendirilip memurlar lehine genişletecek şekilde yorumlanması kaçınılmazdır. Ayrımcılık yaratan, eşitlik ve tarafsızlık ilkesine aykırı durumlara dayanılarak memurların siyasi faaliyetlerinde bulunmalarına kısıtlama getirilmesi isabetli bir tutumdur. Fakat bürokrasinin temel yapı taşını oluşturan bu kesim, siyasi iktidarın kararlarını uygularken mutlaka siyasetin etkisinde kalacağından, toplumda ayrımcılık yaratan, eşitlik ve tarafsızlık ilkesine aykırılık oluşturan durumların dışında memurların siyasi faaliyette bulunmalarının önündeki engellerin kaldırılması, en temel haklardan biri olan siyasi haklar bakımından da önemli bir düzenlemeyi oluşturacaktır. Diğer taraftan muhalif düşüncelere saygı, farklılık, çoğulculuk, hoşgörü gibi evrensel ilkeler ışığında memurların siyaset yapma yasağı da yeniden düzenlenmelidir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yasaklamalar getiren maddelerde değişiklik yapılması suretiyle, mevzuatımızda yukarıda açıklamaya çalıştığımız çelişkili durumların düzeltilmesi ve kamu görevlilerinin de siyaset yapabilmesine imkân tanınması gerekmektedir. Çünkü geniş bir kitlenin siyaset yasağına tabi tutulması kabul edilebilir bir durum değildir. Tarafsızlık ve eşitlik ilkesine aykırılık, ayrımcılık gibi durumlar dışında memurların siyasi faaliyette bulunmalarının yasak olmaktan çıkarılması gerekmektedir. Yasağı kaldırmak belli önlemlerin alınmasına engel teşkil etmeyecektir. Bu doğrultuda, memurların kamu kaynağını kötüye kullanması, görevini ihmal edici davranışlarda bulunması gibi oluşabilecek olumsuz durumlara engel olmak amacıyla, siyasi faaliyette bulunma yasağına birtakım sınırlamalar getirilebilir. Kanaatimizce, memurların siyasi faaliyette bulunmasının tamamen yasak olmaktan çıkarılması ve tarafsızlığı, eşitliği sağlayacak, ayrımcılığı ortadan kaldıracak şekilde belli sınırlamalar getirilerek siyasi haklarını kullanmalarının önünün açılması yerinde bir düzenleme olacaktır. İşçilerin ya da serbest meslek erbabının siyasi faaliyette bulunup; devlet memurlarının bulunamaması manasızdır. Devlet memurlarının siyasete girmesiyle siyasetin seviyesi yükselecektir. Uygulamada, devlet memurlarının siyasete girmesi halinde taraf olacakları ve tarafsızlıklarını yitirecekleri düşünülmektedir. Kanaatimizce Türkiye'de, Almanya'daki uygulamaya benzer şekilde memurların siyasi faaliyetlerde sınırlı bir biçimde yer alabilmesinin sağlanması köklü ve önemli bir değişiklik olacaktır. Bürokrasi ve siyasetin her dönem iç içe olması, memurların siyasi faaliyette bulunma yasağını kısmen de olsa kaldırmayı gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, T. (2002). **Düşünce ve Anlatım Özgürlüğü ve Kamu Görevlileri**. M. Gülmez (Ed.). İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde (s. 25-34). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 243.
- AKHUNDOVA, J. (2013). "Rusya Kamu Yönetiminde Etik Konularına Bakış: Huku-ki-Normatif ve Söylem İçerik Analizi", **Avrasya İncelemeleri Dergisi (AVİD)**, II(2), 335-355.
- AKINCI, S. (2014). "Siyasal Katılım Düzeyleri Üzerine Bir İnceleme". **Karadeniz Tek-nik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi**, 7, 33- 45.
- AKYÜZ, Ü. (2009). Siyaset ve Ahlak. *Yasama Dergisi*, 11, 93-129.
- ALBAYRAK, S. O. (2016). "ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi". **Mülkiye Dergisi**, 40(2), 43-66.
- ARTUK, E., GÖKCEN, A., & YENİDÜNYA, C. (2005). **Ceza Hukuku Özel Hü-kümler**. Ankara: Turhan Kitabevi.
- ATAY, E. E. (2012). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- AYDIN, H. (2010). **Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**. Ankara Barosu Dergisi, 68(1), 109-128.
- BİLGE, M. (2012). "Gelenekselden Moderne Etik ve Siyaset". **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, 8(15), 97-108.
- BUCAKTEPE, A. (2014). "Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi üze-rine Düşünceler". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XVIII (3-4), 459-489.
- COŞKUN, B. & PANK YILDIRIM, Ç. (2019). **696 Sayılı KHK ve 7079 Sayılı Kanunun Türkiye'de Kamu Sektörü İstihdamına Etkisi. IV. Uluslararası Gi-rişimcilik, İstihdam ve Kariyer Kongresi Bildiri Kitabı** (Ed: M. Marangoz ve A. Fırat), Cilt: I, 84-96.
- ÇELİK, A. & MARDİNLİ, İ. (2018). "Yerel Seçilmişlerin Bürokrasi-Siyaset İlişkinine Bakış: Şanlıurfa Örneği." **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 1(1), 37-55.

- ÇAPAR, S. (2010). "Almanya'da Kamu Personel Sistemi". **Türk İdare Dergisi**, 82(466), 47-63.
- ÇELİK, Ö. ve AKSAN, G. (2011). "Demokrasi ve Bürokrasi Arasındaki Gerilim Temelinde Türk Hukukundaki Bazı Düzenlemelere Genel Bir Bakış". **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: XV, Sayı: 2, 189-214.
- ÇİTCİ, O. (2002). **Siyasal Haklar ve Kamu Görevlileri**. M. Gülmez (Ed.), İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri İçinde (s. 89-110). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 243.
- DEMİR, M. (2018). "Siyasal İletişim: Kavramsal Bir Derleme". **International Journal of Art, Culture and Communication**, I(1), 79-104.
- DEVLET MEMURLARI KANUNU, Kanun No.: 657, Kabul Tarihi : 14.7.1965.
- DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2016a). **Kamu Personelinin Statülerine ve İstihdam Edildikleri Kurum Türlerine Göre Dağılımı**. 5 Şubat 2017 tarihinde <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/istatistikler/kamu-personeli-istatistikleri> sayfasından erişilmiştir.
- DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2016b). **İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi**. Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Birimi.
- ERASLAN, T. (2020). **Kamu Görevlileri İçin Seçim Yasaklarının Önemi**. <https://www.kamufinans.com/kamu-gorevlileri-memurlar-icin-secim-yasaklari-nedir-secim-yasaklarinin-onemi-nedir>
- ERSÖZ, K. (2016). "Devlet Memurlarının Siyaset Yapma Yasağı ve Değerlendirilmesi". **TAAD**, 7(26), 71-102.
- GÖKCAN, T., H., & Artunç, M. (2012). **Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi ve Özel Soruşturma Usulleri**. Ankara: Seçkin Yayınları.
- GÖKÇE, F., A., Özdemirci, İ., & Ceylan, H. İ. (2017). "Üniversite Öğrencilerinin Siyasal Katılım Seviyesi: Kilis 7 Aralık Üniversitesi Örneği". **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2(27), 289-319.

- GÜLDİKEN, N. (1996). Toplum Bilimsel Boyutuyla Siyasal Katılım. Sivas: Dilek Ofset Matbaacılık.
- HEYWOOD, A. (2012). Siyasetin Temel Kavramları, Ankara: Adres Yayınları.
- KALAYCIOĞLU, E. (1983). **Karşılaştırmalı Siyasal Katılma-Siyasal Eylemin Kökenleri Üzerine Bir inceleme**. İstanbul: Gür-Ay Matbaası.
- KARAKAYA, İ. (2019). **Rusya'da Kamu Personel Sisteminin Dönüşümü**. Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uşak.
- KAPANİ, M. (1997). **Politika Bilimine Giriş**. 9. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınevi. Ankara.
- KOÇ, O. (2015), 01 Şubat 2017 tarihinde www.oktaykoc.com/files.php?file=VI_867720939.pptx 01.02.2017 sayfasından erişilmiştir.
- MİNAR, T. M. (2019). **Kamu Çalışanlarının Siyasi Sosyal Medya Paylaşımları - Tarafsızlık İlkesi ve İfade Hakkı Sorunsalı**. <https://www.hukukihaber.net/kamu-calisanlarinin-siyasi-sosyal-medya-paylasimlari-tarafsizlik-ilkesi-ve-ifade-hakki-sorunsali-makale,6528.html>
- ÖZEN, M. & TOZMAN, Ö. (2009). "Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı". **Amme İdaresi Dergisi**, 42(4), 25-57.
- ÖZTEKİN, A. (2001). **Siyaset Bilimine Giriş**. 3. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ÖZTEKİN, T. (2003). **Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri Fransa'da Kamu Personel Sistemi**. <http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html>
- SEÇİMLERİN TEMEL HÜKÜMLERİ VE SEÇMEN KÜTÜKLERİ HAKKINDA KANUN, Kanun No.: 3420, Kabul Tarihi: 31.03.1988.
- SELÇUK, S. (1997). **Memur Yargılaması Hakkında**. İstanbul: TÜSİAD Yayınları
- TÜRK CEZA KANUNU, Kanun No.: 5237 Kabul Tarihi: 26.9.2004
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI, Kanun No.: 2709, Kabul Tarihi: 7.11.1982.

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU KANUNU, Kanun No: 6701, Kabul Tarihi: 06.04.2016.

UZUNÇARŞILI, H. İ. (1988). **Osmanlı Devleti Teşkilatından Kapıkulu Ocakları 1-2**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

ÜLGER, E. G. (2019). **Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemi: Türkiye Japonya Örneği**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

657 SAYILI DEVLET MEMURLAR KANUNU

<https://www.memurlar.net/haber/563254/siyasi-parti-yararina-is-yapan-memur-ne-ceza-alir.html> (Erişim Tarihi: 01.01.2020).