

## **BELEDİYE İŞÇİLERİNİN HUKUKİ STATÜSÜNE DAİR SORUNLAR VE İSTİHDAMA YANSIMALARI**

Sinan ÇINAR\*

### **Öz**

Kamu hizmetlerinin özelleştirildiği, güvencesiz çalışmanın yaygınlaştığı, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok kamu hizmeti ve kamu görevinin işçiler eli ile yürütüldüğü günümüzde özellikle belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yeri tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Bu çalışmada, özellikle son yirmi beş yılda uygulamaya konulan ve kamuda çalışma hayatını etkileyen yasal düzenlemeler ile yargı kararları birlikte değerlendirilerek, belediye işçilerinin özellikle idare ve ceza hukuku karşısındaki durumu tartışma konusu yapılacaktır. Bu yapılırken öncelikle işçiler eli ile yürütülen belediye görevlerinin niteliği belirlenmeye çalışılacak, sonrasında belediyelerdeki istihdam rejiminin genel hatları ortaya konulacak ve nihayetinde mahkeme kararları, öğretideki görüşler ve kurum görüşleri değerlendirilerek belediye işçilerinin personel rejimi içerisindeki yeri, görev ve sorumlulukları ile bu rejim içerisinde yaşadıkları hak kayıpları belirlenmeye çalışılacaktır. Bu hak kayıplarının engellenebilmesi için günümüzde yaşanan değişimler de göz önünde bulundurularak kamu hukukunun önemli kavramlarından biri olan kamu görevlisi kavramının yeniden tanımlanması gerekmektedir. Belediye işçilerinin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde yer almadığına yönelik içtihat ve kurum görüşlerinin değerler dizisinde yaşanan değişim dikkate alınarak tekrar değerlendirilmesi, asli ve sürekli kamusal hizmetleri yerine getiren şirket işçileri de dâhil olmak üzere belediye işçilerinin “diğer kamu

---

\* Müfettiş, Çankaya Belediyesi, sinancinar@cankaya.bel.tr, ORCID No: 0000-0003-0834-5073.

görevlisi" tanımı içerisinde kabulü yaşanan hak kayıplarının önlenmesi adına daha doğru olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Görevlisi, İşçi, Belediye Şirket İşçisi, Diğer Kamu Görevlisi, Kamu Hizmeti

## **PROBLEMS RELATED TO THE LEGAL STATUS OF MUNICIPAL WORKERS AND THEIR REFLECTIONS ON EMPLOYMENT**

### **Abstract**

Today, the place of municipal workers in the public personnel regime continues to be a matter of debate, as public services are privatized, precarious work is widespread, and many public duties, which are accepted to be done by civil servants in the jurisprudence and legislation, are carried out by workers. In this study, the legal regulations and judicial decisions that have been put into practice in the last twenty-five years and affect the working life in the public sector will be evaluated together and the situation of municipal workers especially in the face of administrative and criminal law, will be discussed. While doing this, first of all, the nature of the municipal services/duties carried out by the workers will be tried to be determined, then the general lines of the employment regime in the municipalities will be revealed and finally; it will be tried to define the place of the municipal workers in the personnel regime by evaluating the court decisions, the views in the doctrine and the opinions of the state institutions. Considering the changes which are experienced today, it is thought that the concept of "public official", which is one of the important concepts of law, should be redefined in this context. Taking into account the above mentioned changes, it would be more accurate to re-evaluate the jurisprudence and institutional views which the definition of "other public servant" does not include municipal workers and it would be more appropriate to accept municipal workers who perform essential and continuous public services within the definition of "other public servant".

**Keywords:** Public Employee, Worker, Municipal Company Worker, Other Public Employee, Public Service

## **Giriş**

Hukukta ölçüt kavramlardan biri olan kamu hizmeti son yıllarda kısaca özelleştirme olarak isimlendirilen değişik uygulamalar karşısında yeniden tanımlanmaya ihtiyaç göstermektedir (Tan, 1991: 223). Özelleştirme, bir yandan kamu hizmetlerinin kamu hizmeti olmaktan çıkarılması şeklinde, bir yandan da kamu hizmetlerinin özel kişiler eli ile yürütülmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Sever, 2013: 249). Buna koşut olarak kamu görevlisi kavramının da yeniden tanımlanması gerekmektedir. Zira mevzuata baktığımızda artık “memur” kavramı ile birlikte “kamu görevlisi”, “diğer kamu görevlisi”, “kamu personeli” vb. kavramların daha fazla yer aldığı görülmektedir.

1980’li yıllardan itibaren kamu personel rejiminde statüter yapı çözülmeye başlamış ve çözümlenin en fazla görüldüğü kesim de yerel yönetimler olmuştur (Albayrak, 2018: 196). Belediye personel sisteminde öncelikli olarak iş güvencesinin kaldırılmaya çalışıldığı ve neredeyse bütün kamu hizmetlerinin doğrudan hizmet alımı yöntemiyle gördürüldüğü bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda belediye personel sisteminde yaşanan değişim belediye personel sisteminde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Yıldırım, 2019: 355).

Bununla birlikte, kanunlar arasında bir terim ve anlam birliğinin sağlanamamış olması uygulayıcılar açısından ciddi sorunlara neden olmaktadır (Dönmez, 2011: 96). Bu sorunların başında asli ve sürekli görevleri yerine getiren belediye işçilerinin 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’un ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 13’üncü maddesi ile tanımlanan güvencelerden yararlanamamasıdır. Çalışmanın sorunsal idare ve ceza hukukunda belediye işçilerinin tanımlanamaması ve bunun doğurduğu hak kayıplarıdır. Memurlar ile belediye işçileri arasında ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma süreçlerinde yaşanan uygulama farklılıklarına bağlı olarak belediye işçileri aleyhine hak kayıpları yaşanmaktadır.

Nitekim belediyede görev alan memurlara, yerine getirdikleri kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak kişilerin ve idarenin uğradığı zararlardan dolayı doğrudan tazminat davası açılmazken belediye işçileri doğrudan tazminat davaları ile yüz yüze kalmaktadırlar.

Ayrıca belediyede görev yapan memurların görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri özel soruşturma ve

kovuşturma usullerine tabi iken, belediye işçileri içtihat ve öğretinin genelinde “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde kabul edilmediği için genel hükümlere tabi kılınmaktadır.

Yukarıda belirtilen sorunların temellerinin anlaşılabilmesi adına makalede öncelikle belediyelerde personel rejiminin tarihsel gelişim sürecine ve bu gelişime kaynaklık eden teorik alt yapıya değinilecek, sonrasında olgular nezdinde belediye işçilerinin üstlendikleri görevler ele alınacak, bu görevlerin niteliği belirlenmeye çalışılacak ve konuya ilişkin öğretinin yaklaşımı, yargı kararları ve kurum görüşleri üzerinde durularak belediye işçilerinin yaşadığı hak kayıplarının önlenmesi için çözüm önerisi getirilmeye çalışılacaktır.

### **1. Belediye Personel Rejimi ve Belediye İşçileri**

1960’lı yıllara gelinceye kadar belediye personel sisteminin temel çizgileri 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belirlenmiştir. Söz konusu Kanun’un 103’üncü maddesine dayanılarak çıkarılan “Belediye Memur ve Müstahdemleri Hakkında Nizamname” ile ikili bir istihdam yapısı düzenlenmiştir. Buna göre belediyelerde kamu hizmetlerini yerine getirmek için memurlar ile belirli görevleri yerine getirmek için müstahdemlerin istihdamı öngörülmüştür (Albayrak, 2020: 38).

1980’li yıllardan itibaren kamu personel rejimi içerisinde statüer yapı hızla çözülmeye başlamış ve çözümlenin en fazla görüldüğü kesim de yerel yönetimler olmuştur. Yerel yönetimlerde asıl ve sürekli hizmetlerin memurlar eliyle verilmesi gerekirken, memur sayısı sürekli biçimde azalmaya ve taşeron istihdamı yerleşmeye başlamıştır (Albayrak, 2018: 196).

2000/2001 ekonomik bunalımı ile 1980 sonrası yükselen kamu personel rejimindeki neoliberal yeniden yapılanma yeni bir aşamaya ulaşmıştır. Esneklik yönündeki yeniden yapılanmada asli ve sürekli görevlerin memur olmayan personel eli ile yürütülmesi eğilimi yerel yönetimlerde yaygınlaşmaya başlamıştır (Aslan, 2007: 41-42).

Belediyelerde, gördürülen yerel hizmetin asli ve sürekli olması niteliği, çalışanın statüsünü belirleyen bir ölçüt olmaktan çıkmıştır. Memur ve işçi statüsünün ayrı birer istihdam türü olarak yasalarca tanımlanmış olmasının da belediyeler açısından uygulamada bağlayıcılığı kalmamıştır (Sezen ve Karasu, 1999: 43, 50).

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun genel gerekçesinde de, neoliberal politikaların öğretilerine uygun bir biçimde, belediyelerin

mevcut teşkilât ve personel yapısının kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kaldığı belirtilerek etkin olmayan, katı ve hantal teşkilât yapısı ve personel istihdam usulleri etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engeller olarak tanımlanmıştır (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005).

Belediye Kanunu'nun genel gerekçesinde belirtilen tespite paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14'üncü maddesi ile "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesinde "*yapar veya yaptırır*", "*yapmak veya yaptırmak*", "*işletmek veya işlettirmek*", "*hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir*" ifadelerine yer verilerek kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinin önü açılmıştır. Aynı Kanun'un 67'nci maddesinde de açıkça bu maddede belirtilen hizmetlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebileceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir*" hükmüne yer verilerek belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılabilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36'nci maddesinde yer alan hüküm ile hizmet yerlerinin tesisat bakımı ve işletilmesi, temizlenmesi vb. nitelikteki hizmetlerin ihale yoluyla gördürülmesinin önü açılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler ile birlikte pek çok yerel kamusal hizmet özelleştirilmiş ve Tablo-1'deki verilerden de anlaşılacağı üzere belediyelerde asli ve sürekli olarak tanımlanan görevlerde dahi güvencesiz personel çalıştırma istisna olmayıp, temel tercih haline gelmiştir.

Bu süreç 2017 yılının sonunda farklı bir noktaya evrilerek, 24.12.2017 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediyeler, bağlı kuruluşları ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeler ile bağlı kuruluşlarına ait şirketlerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı düzenlenmiştir. Yine aynı düzenlemeyle belediyelerde, bağlı kuruluşlarında, sermayesinin yarısından fazlası belediyeler ile bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde Kamu İhale

Kanunu ve ilgili yasal düzenlemeler kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılmakta olanlar belediye şirketlerine işçi statüsünde geçirilmişlerdir. 696 sayılı KHK, belediyeler ile belediye şirketleri arasındaki personel temin ilişkisini ihale ilişkisine dayalı özel hukuk ilişkisi olmaktan çıkararak, doğrudan doğruya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş bir ilişki haline getirmiştir.

696 sayılı KHK ile birlikte belediyelerde sürekli (kadrolu) işçi, geçici işçi ve belediye şirket işçilerinden oluşan parçalı bir istihdam yapısı meydana gelmiştir. İşçi istihdamındaki bu parçalı yapı, belediye yönetimlerince de bilinçli bir şekilde tercih edilmiştir.

Belediyelerin bu tercihteki temel nedenlerden bir tanesi merkezi denetimden kurtulma ve istihdam politikasında serbestlik isteğidir (Albayrak, 2020: 43). Bununla birlikte şirket işçilerinin belediyeye maliyeti diğer çalışanlara oranla daha düşük olmakta ve işini her an kaybetme riski içinde bulunan bu kişiler, belediye yönetimi için daha kolay yönetilebilir bir çalışanlar grubunu oluşturmaktadırlar (Sezen ve Karasu, 1999: 39; Sezgin, 2006: 88). Söz konusu sebepler ile belediyeler norm olarak belirlenen memur ve işçi sayısının ortalama olarak %32'sini kullanmaktadır (Albayrak, 2020: 51).

Yukarıda belirtilen sebeplerle 2017 sonrasında belediyeler boş memur ve kadrolu işçi kadrolarını doldurmak yerine belediye şirketlerinde istihdam yaratmayı tercih etmişlerdir. Sayıştay raporlarına bakıldığında (Denizli BB Denetim Raporu 2021; Erzurum BB Denetim Raporu, 2021; Ceyhan Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Çukurova Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Altındağ Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Muratpaşa Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Bolu Belediyesi Denetim Raporu, 2020; Elazığ Belediyesi Denetim Raporu, 2020) boş kadro olmasına rağmen belediyelerce memur ve sürekli işçi istihdam edilmeyip, belediye personelinin çok büyük bir kısmının şirket işçilerinden oluşturulduğu açıkça görülmektedir.

Bununla birlikte kamusal istihdamının görünümü açısından ülke çapında (ve belediyelerde) bir kamu insan gücü planlaması yapılamamıştır. Hangi alanda, hangi nicelikte ve nitelikte kamu personeline gereksinim duyulduğu yönünde bir analiz çalışması da bulunmamaktadır (Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu, 2018: 11). Belediyelerde de öncelikli görevlerinin neler olduğu göz önünde bulundurularak bu görevlerin hangi statüdeki

personel eli ile gördürüleceğine yönelik bir personel planlaması mevcut değildir.

Söz konusu düzenlemeler ve eksiklikler belediyelerdeki istihdam biçimleri üzerinde son derece etkili olmuş ve belediyelerde, şirket işçisi oranının son derece yüksek olduğu bir personel yapısı ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte sunulan kentsel hizmetlerdeki çoğalma, 6360 sayılı Kanunla belediyelerin hizmet götürdüğü nüfus ve alanda da yaşanan ciddi artış öğreti, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok görev ve hizmetin işçi eli ile yürütüldüğü bir gerçeklik yaratmıştır.

**Tablo 1:** Yıllar İtibariyle Belediyelerin Nüfusu ve Personel Sayıları

YIL	BELEDİYE NÜFUSU	KAMU GÖREVLİSİ		İŞÇİ		ŞİRKET İŞÇİSİ	HİZMET ALIMI
		Memur	Sözleşmeli	Sürekli	Geçici		
2015	73.739.101	97.918	8.407	69.487	4.972	21.003	268.588
2016	74.911.343	96.956	11.714	64.887	5.258	81.009	303.293
2017	75.988.625	96.575	12.535	62.849	5.296	99.871	300.572
2018	76.888.607	93.290	17.158	55.608	6.647	426.029	-
2019	78.360.074	92.468	17.670	53.442	4.176	421.532	-
2020	78.920.614	90.612	19.147	49.650	6.663	441.807	-
2021	80.101.564	92.270	22.057	45.570	3.220	488.604	-

**Kaynak:** TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistikleri, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları, Strateji ve Bütçe Başkanlığı Kamu Sektörü İstihdam Verileri

Tablo-1’den de anlaşılacağı üzere yıllar itibariyle belediyelerde istihdam edilen memur ve sürekli işçi sayısında düzenli bir azalış trendi mevcut iken, belediye şirketlerinde istihdam edilen işçi sayısında ciddi bir artış yaşanmaktadır.

696 sayılı KHK ile yaşanan kısmi beledileştirme süreci, işçiler açısından somut normlar içermediği için işçiler açısından büyük bir belirsizlik oluşmuştur (Bayramoğlu, 2015: 132). Nitekim günümüzde belediye işçilerinin ve özellikle şirket işçilerinin karşı karşıya kaldığı tablo, düşük ücret ve güvencesiz istihdamdır.

Böylesi bir istihdam politikası sonucunda öğreti, içtihat ve mevzuatta memur eli ile yapılması gerektiği kabul edilen pek çok görev ve hizmetin şirket işçisi eli ile yürütülmesi kaçınılmaz olmakta ve uygulamada işçi eli ile yürütülen kamusal faaliyetlerde işçilerin statüsü tartışma konusu olmaktadır.

Öğretiye ve yüksek yargı kararlarına bakıldığında, konu ile ilgili mevzuat hükümlerinin farklı şekillerde yorumlandığı ve belediye işçilerinin zaman zaman yaptıkları iş dikkate alınarak kamu görevlisi olarak kabul edildiği, zaman zaman da statüsel yorum

yapılarak kamu görevlisi olarak kabul edilmedikleri görülmektedir. İşçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmemesi, Anayasa'nın 129'uncu maddesiyle sağlanan güvencelerden yararlanıp yararlanamayacakları açısından belirleyici niteliktedir.

Burada öncelikle sorunun çekirdeğini açıkça ifade etmek gerekmektedir. Karşımızdaki temel sorun 1965 yılında yürürlüğe giren 657 sayılı Kanun ile yasal güvenceye sahip olan kamu görevlileri yerine güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan kişilerin ikame edilmesidir. Bu ikame süreci 1950'li yıllarda memurlar üzerinde kurulan siyasi baskı<sup>1</sup> mekanizmasına benzer bir mekanizmanın güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan işçiler üzerinde kurulmasına neden olmuştur.

Söz konusu süreçte idarenin, Anayasa Mahkemesi kararında<sup>2</sup> belirtildiği üzere nimet-külfet dengesine uygun olarak bir düzenleme ihdas etmesi gerekirken belediye işçileri açısından bu denge gözetilmeden 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kaleme alınmıştır.

Bugün uygulamada belediye işçilerine asli ve sürekli görevlerle ilgili olarak yetki ve sorumluluk verilirken bu yetki ve sorumlulukla dengeli bir güvence sisteminin oluşturulmadığı görülmektedir.

## 2. Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerin Niteliği

Bu tartışmada belediyelerin sunduğu hizmetin niteliği belirlenmeden belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerinin ve Anayasa'nın 129'uncu maddesi karşısındaki konumunun doğru bir şekilde tanımlanmasının mümkün olmayacağı düşünülmektedir.

Belediyelerin sunduğu hizmetlerin aslilik ve süreklilik ölçütü göz önünde bulundurularak niteliğinin belirlenmesi, belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki yerinin tespitinde önem arz etmektedir. Bununla birlikte Anayasa ve ilgili kanunlarda kamu hizmetiyle birlikte asli ve sürekli görevlere ilişkin net bir tanımlama yapılmaması ve son 25 yılda hayata geçirilen neoliberal uygulamalar bu tanımlamayı oldukça zorlaştırmaktadır.

---

<sup>1</sup> Bkz. Birand, Mehmet Ali ve Bülent Çaplı, Can Dünder (2006), *Demirkırat Bir Demokrasinin Doğuşu* (İstanbul: Doğan Kitap); Öymen, Altan (2009), *Öfkeli Yıllar* (İstanbul: Doğan Kitap).

<sup>2</sup> AYM, E.2017/34, K.2017/24, 01.03.2017



Belediye hizmetlerinin niteliği belirlenmeye çalışılırken ilk adımda “kamu hizmeti” kavramı üzerinde durulacak, sonrasında “asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramı irdelendikten sonra belediyelerin sunduğu hizmetin niteliği belirlenmeye çalışılacaktır.

Başta 1982 Anayasası olmak üzere birçok kanunda “kamu hizmeti” terimi kullanılmaktadır. Ancak kullanıldığı her yerde aynı anlam ve kapsama sahip olduğunu söylemek mümkün değildir. Denilebilir ki, mevzuatımızda kamu hizmeti tanımı yapılmamıştır. Yapılması da doğru ve isabetli olmayacağından beklenmezdi. Ama hep farklı anlamlarda kullanılmış olması da, doktrinin ve yargının işini zorlaştırmıştır (Gülan, 1998: 102).

Kamu hizmeti salt hukuki bir kavram olarak ele alınması mümkün olmayan, toplumsal kökleri olan, disiplinler arası bir kavramdır (Karahanoğulları, 2015: 28). Ekonomik alanda devletin dönüşümü ile birlikte kamu hizmeti kavramı da dönüşmektedir. Anayasa Mahkeme’sinin<sup>3</sup> kamu hizmetini belirlemenin tek geçerli ölçütünün, onu kuranların iradesi olduğunu ifade etmesi bu durumun açık bir ifadesidir.

Karahanoğulları kamu hizmetini, kapitalist üretim biçimini sürdürmek için gerekli olan tarihsel ihtiyaçları karşılamak üzere yapılan faaliyetler olarak tanımlamaktadır (Karahanoğulları, 2015: 51). Öğretide kamu hizmeti, yasama organınca belirlenen idarenin kendisi veya denetim ve gözetimi altında kamu yararı amacıyla, belli bir zamanda ve belli bir yerde kendini hissettiren toplumsal bir ihtiyacın karşılanması için yürüttüğü düzenli ve sürekli faaliyetler olarak da tanımlanmaktadır (Atay, 2021: 552-555; Akyılmaz vd., 2019: 542).

İçtihatla kamu hizmetleri, devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin toplumun genel ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürüttüğü veya buyruğu ve sorumluluğu altında başkalarına yaptırdığı etkinlikler olarak tanımlanmaktadır.<sup>4</sup>

Bu tanımların ortak paydası toplumsal gereksinimlerin karşılanması amacıdır. Bir kamu hizmeti, ülke düzeyinde, tüm halkın gereksinmesine yanıt verebileceği gibi; belli bir yörede belli bir topluluğun gereksinmesini de karşılayabilir. Başka bir anlatımla, hizmetin ülkesel, yöresel veya toplumun bir kesimi için söz konusu olması onun kamu hizmeti olma niteliğini etkilemez. Nitekim Onur

---

<sup>3</sup> AYM, E.1994/71, K.1995/23, 28.06.1995

<sup>4</sup> AYM, E.1996/63, K.1997, 26.03.1997

Karahanoğulları, yerel yönetimlerin görevlerini, yerel kamu hizmetleri olarak değerlendirmektedir (Karahanoğulları, 2001: 28)

“Kamu hizmeti” kavramının gerek öğretilerde gerekse uygulamalarda devlet ve öteki kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen hizmetler alanının dışına taşın ve yayılan bir kapsamı olduğu ve bunun da gittikçe genişlediği bir gerçektir.<sup>5</sup>

Burada konumuz açısından idari kamu hizmeti, sınai ve ticari kamu hizmeti ayrımı önem taşımaktadır. Zira 28.11.1975 tarih ve 15426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Anayasa Mahkemesi’nin 24.01.2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararı bu ayrım üzerine inşa edilmiştir.

Öğretilerde, kuruluş ve işleyiş usulleriyle özel tüzel kişiler şeklinde ortaya çıktığı göz önünde bulundurularak, idari kamu hizmetlerinin yanında ticari ve sınai kamu hizmetleri kategorisi ortaya konmuştur (Karahanoğulları, 2015: 304). İdari kamu hizmetleri genel idare esaslarına tabi iken sınai ve ticari kamu hizmetleri ekseriyetle özel hukuk rejimine tabidir (Gözübüyük ve Tan, 2021: 564). Buradan hareketle belediyelerin idari kamu hizmetlerinin asli ve sürekli kamu hizmeti olduğu ifade edilebilir.

“Asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramı, “kamusal mal” kavramı üzerinden de değerlendirilebilir. Kapitalist ideolojide piyasa başarısızlığı olarak tanımlanan durumlar kamu hizmetinin varlık nedenini oluşturur. Kamusal mallar da piyasa başarısızlığının nedenlerinden biri olup asli ve sürekli kamu hizmetinin konusunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin yürüttüğü imar, kentsel alt yapı, sağlık, çevre koruma, zabıta, itfaiye hizmetleri asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımlanabilecektir.

28.11.1975 tarih ve 15426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kurumlar ve bu nitelikte olmayan kurumlar listelenmiştir (Sever, 2013: 252). Bu kararda belediyeler, genel idare esaslarına göre asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü kurumlar arasında sayılmıştır. Aynı kararda belediyelerin atölye, imalâthane, şantiye, fabrika, sınaî işletme türünden işyerleri (ticari ve sınai kamu hizmetleri) kapsam dışında tutulmuştur.

---

<sup>5</sup> AYM, E.1994/71, K.1995/23, 28.06.1995

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanun'un 15'inci maddesinde belediyelerin görevleri sayma usulü ile belirtilerek 82 adet görev tanımlanmıştır. Bu görevlerden 67'si (belediyelerin gelirlerine göre farklılık göstermektedir) zorunlu, 15'i ise ihtiyari görevler olarak tanımlanmıştır.

Mülga 1580 sayılı Kanun ve 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı birlikte değerlendirildiğinde 1580 sayılı Kanun'un ihtiyari görevler arasında belirttiği görevlerin birçoğunun atölye, imalâthane, şantiye, fabrika, sınaî işletme türünden işyerleri (Sinema, otel, gazino, süthane, sergi ve panayır, un fabrikası, mezat salonu, inşaat malzemesi fabrikası, fırın, borsa, şehir bankası vb.) olduğu görülecektir. Bu kapsamda en azından “zorunlu belediye görevlerinin”, “idari kamu hizmeti” ve “asli ve sürekli kamu hizmetleri” ile bir kesişim kümesi oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Ancak 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışı ve kamu istihdam rejiminde yaşanan neoliberal eğilimli yapısal değişiklikler ile “idari kamu hizmetlerinin” ve “zorunlu belediye görevlerinin” sınırları daraltılarak söz konusu görev ve hizmetler piyasaya açılmaya başlanmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi hükmü ve gerekçesi dikkate alındığında belirlenen görevlerden birinci paragrafta yer alanlar zorunlu görevler olarak tanımlanmaktadır (Görmez ve Yaylı, 2018: 337). Madde hükmünde, “*imar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi*” hizmetleri zorunlu görevler olarak düzenlenmiştir. Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinin gerekçesinde de, madde hükmünün başlangıç kısmında sayılan görevler “zorunlu görev ve yetkiler” olarak tanımlanmakta ve bu görevlerin asli görevler olduğu da belirtilmektedir. Madde hükmünün devamında sayılan görevler ise kanun koyucu tarafından belediyelerin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği hizmetler olarak ifade edilmiştir (Belediye Kanunu Tasarısı, 2005).

Anayasa Mahkemesi'nin 24.01.2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararında, “*Belediyelerin Anayasanın 127. maddesinde belirtilen mahalli müşterek ihtiyaçlardan Anayasanın*

128. maddesi kapsamı dışında kalanları sermaye şirketleri aracılığıyla yürütebileceği” hükmüne yer verilerek, 7/10986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına paralel bir biçimde sermaye şirketleri aracılığıyla yürütülmeye uygun nitelikteki görev ve hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak nitelendirilemeyeceği belirtilmiştir.

Değerler dizisinde yaşanan değişimle birlikte belediyelerin sunduğu hizmetler açısından “zorunlu görev ve hizmetler” kavramının ve bununla ilintili olarak da “asli ve sürekli kamu hizmeti” kavramının alanı neoliberal politikalar etkisiyle daraltılmıştır. Böyle olmakla birlikte “*imar, su ve kanalizasyon gibi kentsel alt yapı, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma*” görevlerinin zorunlu görevlerden olduğu, idari kamu hizmetleri kategorinde yer aldığı, bu açıdan bakıldığında belediyelerin sunduğu söz konusu hizmetlerin asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu açıktır.

Mevzuat hükümlerine aykırı olmakla birlikte, hâlihazırda belediyelerde yukarıda sayılan asli ve sürekli görevlerin büyük bir kısmı işçiler eli ile yürütülmektedir. Bu nedenle makalede tartışılacak konu hukuk kurallarına göre olması gereken değil siyasi, toplumsal ve ekonomik olgular çerçevesinde şekillenmiş olan belediye istihdam rejimi nedeniyle asli ve sürekli kamusal hizmetleri üstlenen işçilere kamu görevlilerine tanınan güvencelerin tanınıp tanınmayacağıdır.

### 3. Konuyla İlgili Mevzuatın Genel Görünümü

Belediye işçilerinin kamu personel rejimi içerisindeki statülerini, görev ve sorumluluklarını belirleyebilmek adına Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri ile gerekçelerini birlikte yorumlamak yararlı olacaktır. Bununla birlikte konuyu yasal açıdan tam anlamıyla kavrayabilmek adına 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, Taşınır Mal Yönetmeliği, Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak

Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin ilgili maddeleri de değerlendirmeye katılacaktır.

Konu ile ilgili başlıca hükümler Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu maddelere bakıldığında düzenlemelerin üst başlığının "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" olduğu görülecektir. Anayasa'nın 128'inci maddesinin gerekçesine bakıldığında da özellikle memur ifadesinin kullanılmadığı, yerine "kamu hizmeti görevlileri" ifadesine yer verildiği görülecektir (Anayasa Tasarısı, 1982).

Anayasa'nın 129'uncu maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları belirtildikten sonra kamu hizmeti görevlilerine yönelik iki güvence düzenlenmiştir. Bunlardan ilki zararların tazminine yönelik olup "*memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir*" hükmü düzenlenmiştir. İkinci güvence ise memurlar ve diğer kamu görevlilerine yönelik yürütülecek ceza kovuşturması ile ilgili olup, söz konusu düzenlemede "*memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır*" denilerek kamu görevlilerinin yargılanmasında izin usulü benimsenmiştir.

657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eli ile görüleceği düzenlenmiştir. Söz konusu kanun maddesinde sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar sürekli işçi olarak tanımlanmıştır. Mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılanlar da geçici işçi olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un 5'inci maddesinde de kapsam dâhilindeki kamu kurumlarının, 4'üncü maddede belirtilen istihdam biçimleri dışında personel çalıştıramayacağı düzenlenmiştir.

657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle Anayasa'nın 129'uncu maddesi ile düzenlenen tazmine yönelik güvence detaylandırılmıştır. Bu kanun hükmü ile kişilerin kamu hukukuna tabi hizmetlerle ilgili uğradıkları zararlardan ötürü bu görevleri

yerine getiren personel aleyhine doğrudan dava açmaları engellenmiştir.

Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesinin gerekçesine bakıldığında söz konusu hüküm ile sağlanan güvencenin sadece memurların görevleri nedeniyle değil, kamu hukukuna tabi bütün görevler sağlandığı görülecektir. Bu sebeple kanun metninde "Devlet memuru" deyimini yerine "personel" deyimini kullanıldığı belirtilmiştir (Devlet Memurları Kanunu Tasarısı, 1964). Gerekçenin devamında bu düzenleme ile getirilen teminatın, "Kamu hukukuna tabi hizmetlerle görevli personel" bakımından geçerli olduğu açıkça belirtilmiştir. Bu teminatın amacı da, kamu hukukuna tabi hizmetlerde görevli personelin, görevlerini ifa ederken, sürekli bir tazminat riski altında kalmalarını önlemek ve bu suretle kamu hizmetlerinin ağır görülmesi ihtimalini ortadan kaldırmak olarak ifade edilmiştir.

4483 sayılı Kanun ile de Anayasa'nın 129'uncu maddesinde belirtilen ikinci güvence detaylandırılmış, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanabilmeleri için izlenecek usul belirtilmiş ve Kanun'un 2'nci maddesinde "*Bu Kanun, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır*" hükmüne yer verilerek kanunun kapsamı belirlenmiştir.

4483 sayılı Kanun'un genel gerekçesine bakıldığında etkili, verimli, süratli bir kamu hizmetinin sağlanması amaçlandığı görülmektedir (Memur ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı, 1999). Bu çerçevede, genel idare esasları uyarınca yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini kamusal yetki ve usuller kullanmak suretiyle yerine getiren kamu görevlilerinin bu görevleri nedeniyle işledikleri suçlar sebebiyle doğrudan ceza kovuşturmasına tâbi tutulmalarının, kamu hizmetinin işleyişinde aksamalara ve kamu otoritesinin saygınlığının zedelenmesine neden olabileceği belirtilerek; söz konusu risklerin önüne geçebilmek amacıyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarla ilgili olarak adli makamların kovuşturma yapmasından evvel idarenin bir inceleme yapmasını ve bu incelemenin neticesine göre olayın adli mercilere iletilmesini düzenleyen bir sistemin geliştirildiği kanun gerekçesinde açıklanmaktadır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin temel saikinin kamu hizmetinin aksamasını engellemek olduğu açıktır. Nitekim Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 21.09.1999 tarih ve 208/205 sayılı, 11.06.1996 tarih ve 129/137 sayılı içtihatlarında da “*kamu görevlilerinin özel soruşturma yöntemine tabi tutulmalarının amacının kamu görevinin aksamadan yürütülmesini sağlamak*” olduğu belirtilmiştir. Bunu sağlamak amacıyla da 657 ve 4483 sayılı Kanunlar ile kamu hizmetini görenlere yukarıda belirtilen güvenceler sağlanmıştır. Düzenlemelerde kanun koyucu ısrarla ve bilinçli olarak memur tanımlamasını kullanmamakta, yerine “*kamu hizmeti görevlileri*”, “*personel*” veya “*memurlar ve diğer kamu görevlileri*” ifadelerini kullanmaktadır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6’ncı maddesinde “*kamu görevlisi; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” olarak tanımlanmaktadır. Kanunun gerekçesinde, “*kamu görevlisi kavramının benimsenmesiyle, kimlerin ceza kanunu uygulamasında memur sayılacağı konusundaki yersiz ve anlamsız tartışmalara, çeşitli kanunlarda yer verilen kazuistik hükümlere son verilmesi*” amaçlandığı belirtilmiştir. Söz konusu maddenin gerekçesine bakıldığında (Türk Ceza Kanunu Tasarısı, 2003) kanun koyucu tarafından 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’ndaki “*memur*” tanımının doğurduğu sakıncaları aynen devam ettirecek nitelikte olan tanımın, tasarı metninden çıkarılarak; memur kavramını da kapsayan “*kamu görevlisi*” tanımına yer verildiği belirtilmektedir. Yapılan yeni tanımda, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegâne ölçütün, kişinin yürüttüğü işin bir kamusal faaliyet olması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Madde gerekçesinde, kamusal bir faaliyetin yürütülmesinin ihaleye dayalı olarak özel hukuk kişilerince üstlenilmesi durumunda, bu kişilerin kamu görevlisi sayılmayacağı da ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 3’üncü maddesinde ise “*kamu görevlisi; bu Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların kadro veya pozisyonlarında istihdam edilenlerden işçi statüsü dışında çalışanlar*” şeklinde tanımlanmıştır.

Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik kendi kapsamı içerisinde “*diğer kamu görevlileri*” kavramını sayma usulü ile 15’inci maddesinde tanımlamıştır. Buna göre 657 sayılı Kanun’un ek geçici 12, 13 ve 14’üncü maddeleri kapsamına giren personel; ek geçici 9’ncü maddede sayılan

kurumlarda çalışan memurlar ile sözleşmeli ve geçici personel “diğer kamu görevlileri” tanımı içerisinde kabul edilmiştir. Söz konusu düzenlemelerde yer alan personellere bakıldığında tiyatro, opera, bale sanatçıları ve orkestra teknik personeli; belediye opera ve tiyatroları, şehir ve belediye konservatuvar ve orkestra çalışanlarının tamamı ile sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadî teşekküllerin teşkilât ile idare ve murakabeleri hakkındaki 3460 sayılı Kanun hükümlerine tâbi teşekküller ve müesseseler, hususî kanunlarla kurulan bankalar ve teşekküllerle hususî surette teşekkül eden ve tediye edilmiş sermayesi iki milyon lira veya daha ziyade olan millî bankalar, devletçe veya mülhak veya hususî bütçeli idarelerce veya belediyelerce veya yukarıdaki bentlerde yazılı teşekkül ve bankalar tarafından sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküller ve bunların aynı nispette iştirakleri ile vücut bulan kurumlar ve ticaret ve sanayi odaları ve borsalar veya satın alınıp belediyelere bağlanan müesseselerde çalışan memurlar ile sözleşmeli ve geçici personelin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında “*Kamu görevlisi; genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel*” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik maddelerine bakıldığında, bu Yönetmeliğin ekinde yer alan cetvellerde belirlenen memur ve sürekli işçi kadro toplamının aşamayacağına hüküm altına alındığı görülmektedir. Söz konusu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2’de ve ilgili cetvellerde belediyelerin içinde bulunduğu alt gruplar dikkate alınarak sürekli işçi kadrolarının norm kadro standartları belirlenmiştir. Aynı Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-4’de de kadro kütüklerine yer verilmiş olup, işçi kadro kütüğünde belirtilen sürekli işçi kadro unvanları usta, ustabaşı, işçi, aşçı, operatör, şoför, yağcı, temizlik işçisi olarak belirlenmiştir. Bu düzenleme neticesinde belediyelerde görev yapan sürekli işçilerin yukarıda belirtilen unvanlar dışında görevlendirilmemesi gerekmektedir. Böyle olmakla birlikte belediyelerin çıkardığı



çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler ile işçi kadro kütüğünde yer almayan unvanlar oluşturulmakta ve bu unvanlar altında işçiler istihdam edilmektedir. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ve eklerinde belediye şirket işçileriyle ilgili niteliksel ve niceliksel her hangi bir norm belirlememiş olduğundan, belediyeler personel giderleri, bütçe gelirlerinin %30'unu geçmemek kaydıyla istedikleri unvan ve sayıda belediye şirket işçisi istihdam edebilmektedir. Bu suretle belediye şirketleri tarafından mimar, mühendis, veteriner, öğretmen, psikolog, amir, birim sorumlusu vb. unvanlarla istihdam edilen işçiler, belediye yönetimlerinde asli ve sürekli kamu hizmetlerinde görevlendirilmektedir.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik belediyeler, bunların bağlı kuruluşları, müessese ve işletmelerine sürekli veya geçici işçi alınmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Yönetmelikte “işçi, kamu kurum ve kuruluşlarında bir iş sözleşmesine dayanarak, sürekli ya da geçici çalışan kişi”; “sürekli işçi, kamu kurum ve kuruluşlarında belirsiz süreli iş sözleşmesine göre çalıştırılan işçi”; “geçici işçi, kamu kurum ve kuruluşlarının mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda altı aydan az olmak üzere vize edilecek geçici iş pozisyonlarında çalıştırılacak işçi” olarak tanımlanmıştır. İşçi olarak alınacaklarda aranacak şartları düzenleyen 4'üncü madde de 657 sayılı Kanun'un 48'inci maddesine paralel bir düzenlemeye gidilmiştir. Söz konusu madde hükmünde “İşçi olarak alınacaklarda; 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak, affa uğramış olsa bile Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak şartları aranır” düzenlemesine yer verilmiştir.

2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar belirlenmiş olup, 4'üncü

maddesinin birinci fıkrası ile “Şirketlerde işe alınacaklarda; 2527 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla Türk vatandaşı olmak, affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlardan, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlardan mahkûm olmamak, askerlik durumu itibarıyla; askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş bulunmak, askerlik çağına gelmiş ise muvazaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak, güvenlik soruşturması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmak şartları aranır.” hükmü düzenlenerek belediye şirketi işçileri açısından da 657 sayılı Kanun’un 48’inci maddesine paralel bir düzenlemeye gidilmiştir.

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 99) hükümleri incelendiğinde Tebliğin 2’nci maddesinde “Asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılarını yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesi mümkün görülmektedir.” hükmünün yer aldığı görülecektir. Söz konusu düzenlemeyi belediyelerin çıkardığı çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun 08.03.2022 tarih ve 2022/3219-S.22.4877 sayılı kararı ile 26.05.2021 tarih ve 2021/8069-S.21.12942 sayılı kararı eşliğinde değerlendirmek gerekir. Özellikle il ve ilçe belediyeleri, 5393 sayılı Kanun’un kendilerine verdiği yönetmelik çıkarmak yetkisine dayanarak belediye meclislerinde düzenledikleri çalışma usul ve esaslarına ilişkin yönetmelikler (Kütahya Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2022; Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2021; Kars Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2021; Kartal Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2019; Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, 2014) ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik kapsamında belirlenen kadro unvanlarının dışında “birim sorumlusu”, “bölüm sorumlusu”, “üst sorumlu”, “birim amiri”, “servis yetkilisi”, “alt birim yöneticisi” vb. adlarla organizasyon şemalarında yönetim kademeleri oluşturmaktadırlar. Belediye yönetimleri söz konusu yönetim kademelerine Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 99) hükümlerine dayanarak “işçi” statüsündeki personeli yönetici olarak görevlendirmektedir (Gönen Belediyesi Denetim Raporu,

2017; Erzurum BB Denetim Raporu, 2021) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yukarıda zikredilen tavsiye kararlarında, devlet memuru ve işçi personelin aynı anda görev yaptığı birimlerde belli şartlarda birim sorumluluğu görevinin işçi kadrosunda görev yapan personele verilebileceği yönünde karar vermesi, belediyelerde Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik kapsamı dışında oluşturulan yönetim kademelerine işçi personelin tedviren görevlendirilmesi uygulamasını yaygınlaştırmaya başlamıştır. Hatta İzmir Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin 9, 10, 11 ve 12'inci maddelerinde açıkça 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında istihdam edilen kişilerin “Birim Sorumlusu” olarak görevlendirilebilecekleri belirtilmiştir (Balçova Belediyesi, 2014).

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde “*Taşınır kayıt yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir.*”; Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin (Sıra No: 30) 3'üncü maddesinde “... kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin de kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanunun değişik 2'nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesi zorunludur.” hükümleri düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile imza yetkisi olan taşınır kayıt yetkililiği görevine kadrolu işçiler getirilebilmektedir.

Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi'nin 11'inci maddesinde “*Vilayetler hususi idareleriyle belediyelerde para ve menkul kıymetleri ve ayınları alıp veren ve elinde tutan ve bunların girmesinden ve çıkmasından ve saklanmasından mesul olan veznedar, tahsildar, ambar ve tevzi memurları, müteselsil kefalete bağlı olduğu gibi bu idarelere merbut müesseselerin aynı vaziyette bulunan diğer memur ve müstahdemleri dahi müteselsil kefalete bağlıdır.*” hükmüne yer verilerek devlet (Belediyeler dâhil) zararlarını tazmin mükellefiyeti sadece memurlara değil ücretlerinden kesinti yapılmak suretiyle işçilere de yüklenmiştir.

Görüleceği üzere mevzuatta tek bir “kamu personeli”, “kamu görevlisi”, “diğer kamu görevlileri” tanımına yer verilmemiştir. Her hukuki düzenlemede kendi uygulama alanına yönelik bir tanımlama

yapılmıştır. Bu durum işçilerin kamu personel rejimi içerisinde farklı statülere bürünmesine neden olduğu gibi uygulayıcılar açısından kafa karışıklığına da neden olmaktadır. Hukuki düzenlemelerdeki farklı tanımlamalar yargı mercilerinin de birbirleri ile çelişen kararlara imza atmasına sebebiyet vermektedir.

#### **4. Öğretinin Konuya Bakışı**

Öğretide Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddeleri çevresinde yoğunlaşan sorunlara yönelik ayrık görüşler olmakla birlikte ağırlıklı görüş işçilerin kamu görevlisi olarak tanımlanamayacağı yönündedir. Ancak bu noktada öğreti içerisinde yapılan “kamu görevlisi” tanımının idare hukuku ve ceza hukuku ayrımı içerisinde yapıldığı akılda tutulmalıdır.

Kemal Gözler; “geniş anlamda kamu görevlisi” kavramının kamu sektöründe kamu hukuku ve özel hukuka tabi olarak çalışan tüm personeli kapsadığını ifade ederken, idare hukukunda “kamu görevlisi” kavramının dar anlamda kullanılması gerektiğini, bu noktada kamu görevlisi kavramını; “kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli bir iş yapan ve kamu hukuku rejimine tabi olan personel” şeklinde tanımlamakta ve dar anlamda kamu görevlisi kavramının içine memurlar ile idari hizmet sözleşmesiyle çalışan sözleşmeli personelin girdiğini ifade etmektedir. Gözler bir personelin kamu görevlisi sayılabilmesi için üç şartın birlikte sağlanması gerektiğini özellikle belirtmektedir. Bu üç şart; bir kamu tüzel kişisine bağlı olma şartı, istihdam edilme şartı ve bir kamu tüzel kişisine kamu hukuku bağı ile bağlı olma şartı. Bu açıklamaların doğal sonucu olarak Gözler işçilerin kamu görevlisi olmadığını ifade etmektedir (Gözler, 2019: 643-840).

Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya; “kamu görevlileri”, “kamu personeli”, “kamu ajanları” ve “kamu hizmeti görevlileri” kavramlarını aynı anlamda ve birbiri yerine kullanmaktadır. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya kamu görevlilerinin kamu kesimindeki bir teşkilata bağlı olarak görev yapmalarını olmazsa olmaz şart olarak belirtmektedir. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya işçileri geniş anlamda kamu görevlisi kavramı içerisinde kabul etmekte ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamında da kamu görevlisi olarak değerlendirilebileceğini belirtmektedirler. Bununla birlikte Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'da işçilerin dar anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceklerini ifade etmekte ve yine bu noktada özel hukuk hükümlerine tabi olan işçilerin “diğer kamu

görevlisi” kapsamı içerisinde de değerlendirilemeyeceğini savunmaktadırlar (Akyılmaz vd., 2019: 661-750).

Birgül Ayman Güler; “kamu görevlisi” terimini, doğrudan bir kamu kurumunda personel olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak iş gören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanmakta; bununla birlikte kamu personeli teriminin, bir kamu kurumunda (seçimle değil) atama işlemiyle istihdam edilenleri anlattığını ifade etmekte ve kamuda istihdam edilen işçilerin de kamu personeli kavramı kapsamında sayılması gerektiğini belirtmektedir. Güler “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde kuruluş ve işleyişi kendi yasaları ile belirlenen askeri, adli ve akademik meslek mensuplarının yer aldığını ifade etmektedir (Güler, 2020: 62-91).

Ender Ethem Atay; “geniş anlamda kamu görevlilerini”, hukuki durum ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın kamu kesimi ile devletin tüm organlarında görev yapanların tamamı şeklinde tanımlarken; özel hukuk hükümlerine göre çalışanların dışında kalanları da “dar anlamda kamu görevlilerini” yani idare hukuku anlamında kamu görevlilerini oluşturacağını belirtmektedir. Atay, Anayasa’nın 128’inci maddesinde yer alan tanımlamada dar anlamda kamu görevlisi kavramına yer verildiği görüşündedir ve “diğer kamu görevlileri” ifadesinin, kamu kurum ve kuruluşlarında özel hukuk hükümlerine göre çalışanları değil, buralarda kamu hukuku hükümlerine bağlı olarak çalışanları kavradığı yorumunu yapmaktadır (Atay, 2021: 775-783).

Onur Ender Aslan; “genel idare esasını” memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilecek asli ve sürekli görevlerin yerine getirilmesinin ön koşulu olarak görmenin olanaklı olmadığını belirtmektedir. Bununla birlikte genel idare esasları kapsamında yürütülen “asli ve sürekli” kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile görüleceğini belirtmektedir (Aslan, 2007: 24). Onur Ender Aslan, “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde kuruluş ve işleyişi kendi yasaları ile belirlenen, statü hukukuna bağlı askeri, adli ve akademik meslek mensuplarının yer aldığını ifade etmektedir (Aslan, 2012: 478).

İl Han Özay; Anayasa’da “diğer kamu görevlisi” olarak tanımlanan kategori içerisine sözleşmeli personellerin ve işçilerin girdiğini belirtmektedir (Özay, 2017: 206). Özay, bu ayrımın görevin sürekli, geçici, belli süreli olması gibi statü farklılıklarından kaynaklandığını belirtmekle beraber, memur olmayanlardan birçoğunun da kamu hizmeti alanında sürekli biçimde çalışmakta

olduğundan bu tür kümeleştirmelerin pratik hiçbir yararı olmadığını belirtmektedir.

Sait Güran; “... Madde 128 ve 129’daki “diğer kamu görevlileri” kavramı, herhalde kapsamına, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçileri de almaktadır ki, 68 ve 76’da “işçi niteliği taşıyanlar” öteki kamu görevlilerinden, ancak açıkça belirtme yoluyla istisna edilmektedir.” ifadelerine yer verdikten sonra 129’ncu maddenin tazminat davasına ilişkin 5’nci fıkrasındaki hükmün amacının, zarar gören vatandaşın menfaatini de korumak olduğunu belirterek, işçilerin “diğer kamu görevlisi” tanımı içerisinde yer aldığı görüşünü savunmuştur (Güran, 1984: 196-197).

Onur Karahanoğulları; kamu görevlisi kavramını, kamu hizmetinin işgücü gereksinimi karşılamak üzere kamu hukuku ilişkisi içinde idareye emek gücünü satan kişi şeklinde tanımlamakta ve idarenin çalıştırdığı işçileri, kamu hizmeti görevlisi olarak değerlendirmemekte, işçilerin idare ile kurdukları ilişkinin Anayasa’nın 128’inci maddesi kapsamında olmadığını belirtmektedir. Karahanoğulları’na göre “diğer kamu görevlileri” terimi memur olmayan ancak idareye kamu hukuku bağı ile bağlı olan çalışanları sınıflandırmak için kullanılan bir terimdir. İdari hizmet sözleşmesi ile çalışan sözleşmeli personel, üniversite öğretim üyeleri, araştırma görevlileri, askerler, hâkimler vb. hep kamu hukuku bağı ile çalışırlar ancak bunlar memur değil, kamu görevlisidir (Karahanoğulları, 2021: 8-10).

Hasan Gerçeker; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu kapsamında “kamu görevlisi” tanımı yapılırken, kamu çalışanının kamu idaresi içerisindeki statüsünün değil, kamu çalışanının yürüttüğü görevin “kamusal faaliyet” niteliğinde olup olmadığının temel ölçüt olduğunu savunmaktadır. Gerçeker, bununla birlikte mahalli idarelerin kamu idaresini oluşturan parçalardan biri olduğunu belirterek belediyelerin de kamusal faaliyet yürüttüğünü ifade etmektedir. Gerçeker, bu kamusal faaliyete kamu hukuku usulünce iştirak eden kişilerinde “kamu görevlisi” kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu kapsamda Gerçeker, Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinde sözü geçenlerin hepsinin “kamu görevlisi” kapsamında düşünülmesi gerektiğini belirtmiştir (Gerçeker, 2020: 150-152).

İsmail Malkoç’a göre de ceza hukuku boyutuyla “kamu görevlisi” tanımına işçiler girmektedir. Ancak kamusal faaliyetin

yürütülmesine ihale yoluyla katılan kişi, kamu görevlisi sayılmamaktadır (Malkoç, 2007: 26).

## **5. Yargı Mercilerinde Konunun Ele Alınış Biçimi**

Yukarıda belirtildiği üzere yürürlükteki kamu personel rejimini oluşturan Anayasa, yasal düzenlemeler ve ikincil mevzuat ile yaratılan karmaşık durum yargı kararları ile daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Aşağıda yer verilen yargı kararlarında görüleceği üzere işçilerin kamu görevlisi kabul edilip edilmeyeceği noktasında yüksek yargı organlarının kendi içinde ve birbirleri arasında görüş birliği bulunmamaktadır.

### **5.1. Anayasa Mahkemesi Kararları**

Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarını iki grup altında toplamak mümkündür. İlk gruptaki kararlarda<sup>6</sup> mahkeme, önüne gelen uyuşmazlıklardaki kamusal faaliyetin asli ve sürekli kamu görevi olup olmadığı hususuna yoğunlaşmakta; ruhsat ve yapı kullanma izni verme, proje onayı ve kabulü, yapıyı durdurma ve yıkım işlemleri, zabıta ve itfaiye gibi hizmetlerin asli ve sürekli kamu görevi olduğunu belirterek bu hizmetlerin kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenlemelerin Anayasa'nın 128'inci maddesinin ihlali anlamına geleceğini hüküm altına almıştır. Anayasa Mahkemesinin kararlarında<sup>7</sup> “denetim görevi” ile ilgili olarak çelişkili hükümler verilmiş olup, bazı kararlarda “denetim görevi” kamu görevlisi olmayanlarca yürütülebilecek görevlerden kabul edilirken, kimi kararlarda “denetim görevinin” ancak kamu görevlileri tarafından yürütülecek “asli ve sürekli kamu hizmeti” olduğu belirtilmiştir.

İlk gruptaki kararlara bakıldığında Anayasa Mahkemesinin idari işlemleri icrai ve hazırlık işlemleri olarak ayırdığı ve hazırlık işlemlerini asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımlamadığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin ikinci grup kararlarında ise kimlerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine yönelik hükümler

---

<sup>6</sup> AYM E.1985/11, K.1986/29, 11.12.1986; AYM, E. 2001/377, K. 2002/59, 26.6.2002; AYM E: 2001/383, K. 2003/92, 16.10.2003; AYM E.2019/27, K.2019/56, 26.06.2019; AYM E.2020/10, K.2020/67, 12.11.2020

<sup>7</sup> AYM E. 2000/35, K. 2001/90, 24.5.2001; AYM E. 2001/383, K. 2003/92, 16.10.2003; AYM E. 2005/110, K. 2005/111, 29.12.2005; AYM E. 2007/2, K. 2011/13, 13.1.2011

mevcuttur. Bu kararlarda<sup>8</sup> Anayasa Mahkemesi idare ile arasında herhangi bir statüteri ilişki bulunmadığı için işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceğine hükmederken, idare ile arasında statüteri ilişki bulunmayan serbest meslek sahibi mali müşavirlerin kamu yetkisi kullandıkları için kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında somut hukuki uyuşmazlıkların çözümünün ön planda tutulduğu, uyuşmazlıkların çözümünde ekseriyetle yürütülen hizmetin niteliği üzerinde durulduğu ve Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddelerinin yorumuna yönelik tutarlı ve sistematik bir yaklaşım geliştirilmediği görülmektedir. Ayrıca Mahkemenin neoliberal politikadaki gelişmeye paralel olarak içtihatlarında 128'inci madde hükmünü daha dar biçimde yorumlamaya yöneldiği de gözlemlenmektedir. Bu yönelim belediyeler özelinde asli ve sürekli kamu görevlerinde işçilerin görevlendirilmesi için bir dayanak oluşturmaktadır.

## **5.2. Yargıtay Kararları**

Yargıtay kararları içerisinde konuya ilişkin birbirleri ile çelişen kararlar olmakla birlikte, kamu görevlisi deyimini tanımlanırken kullanılacak temel ölçütlerin belirlenmesi noktasında kerteriz alınacak önemli içtihatlar mevcuttur. Yargıtay kararları<sup>9</sup> incelendiğinde bir personelin kamu görevlisi kabul edilebilmesi için görevlinin kamu namına yürütülen bir hizmeti yüklenmesi, hizmetin Anayasa ve yasalarda belirlenmiş usullere göre verilmiş bir siyasal karara dayalı olması ve ayrıca faaliyetin idareye ait güç ve yetkilerin kullanılması suretiyle gerçekleştirilmesi ve görevlinin görevi karşılığında devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek gibi her ne ad altında olursa olsun bir meblağı alması gerektiği hususunun ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Belirtildiği üzere işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilip edilmeyeceği hususunda Yargıtay kararlarında birbiriyle çelişen hükümler bulunmaktadır. Bazı kararlarda<sup>10</sup> diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve

---

<sup>8</sup> AYM E: 1986/5, K: 1987/7, 19.03.1987; AYM E: 1992/44, K: 1993/7, 09.02.1993; AYM E: 2013/84, K: 2014/183, 04.12.2014

<sup>9</sup> YHGK E: 1980/4-1714, K: 1983/803, 14.9.1983; YCGK E. 2010/9-258, K. 2011/46, 12.04.2011

<sup>10</sup> YHGK E. 2005/4-650, K. 2005/711, 07.12.2005; Yargıtay 9. HD E. 2008/29913, K. 2010/13853, 18.05.2010



yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilerek ve işçilerin iş sözleşmeleri ile işe alınmaları gerekçe gösterilerek “diğer kamu görevlisi” kavramı içerisinde değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir. Buna paralel olarak bazı Yargıtay kararlarında<sup>11</sup> işçilerin Anayasanın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden faydalanamayacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte Yargıtay’ın işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilerek Anayasa’nın 129’uncu maddesi, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun ile tanınan güvencelerden yararlanması gerektiği yönünde içtihatları<sup>12</sup> da bulunmaktadır. Bazı Yargıtay kararlarında<sup>13</sup> da çalışanın İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmiş olmasının, onun kamu görevlisi sayılmasına engel olmadığı belirtilmektedir. Söz konusu Yargıtay kararlarında, çalışanın kamu idaresinin emir ve talimatları, denetim ve gözetimi altında kamu hizmeti yürütmekte olması ve ifa ettiği kamusal hizmet nedeniyle az veya çok kamu gücünü kullanması kamu görevlisi olarak kabul edilmesi için yeterli görülmektedir.

Yargıtay kararlarında birbiri ile çelişen hükümler mevcut olmakla birlikte son dönem kararlara bakıldığında işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine yönelik görüşe yönelimin nispeten arttığı görülmektedir. İşçilerin kamu görevlisi sayılıp sayılmayacağı, işçilerin Anayasa’nın 129’uncu maddesiyle tanımlanan güvencelerden yararlanıp yararlanamayacağı, yararlanacak ise hangi ölçütler çerçevesinde bu güvencelerden yararlanacağı ile tüm belediye işçilerinin bu güvencelerden yararlanıp yararlanamayacağı hususunda Yargıtay kararları önemli veriler içermektedir.

4483 sayılı Kanun’un kapsamının belirlenmesinde Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 12.04.2011 tarih ve E. 2010/9-258, K. 2011/46 sayılı kararı ile 08.10.2020 tarih ve E. 2018/5-287, K. 2020/409 sayılı kararında belirtilen ölçütün esas alınması yerinde olacaktır. Söz konusu ölçüt, kişinin gördüğü işin bir kamusal hizmet/faaliyet olup olmamasıdır. Bu noktada öncelikle “kamu hizmeti” ve “genel idare esasları” kavramlarını tanımlamak

---

<sup>11</sup> YHGK E. 2005/4-650, K. 2005/711, 07.12.2005; Yargıtay 4. CD E. 2010/13771, K. 2010/11870, 16.06.2010

<sup>12</sup> YHGK E. 2012/4-831, K. 2013/393, 27.03.2013; Yargıtay 11. CD E. 2016/12361, K. 2018/654111.07.2018

<sup>13</sup> YCGK E. 2018/5-287, K. 2020/409, 08.10.2020

gerecektir. Yargıtay kararlarında söz konusu kavramlar şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Kamu hizmeti; geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzelkişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararı sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir. Kamu hizmetlerinin büyük çoğunluğu sürekli faaliyetlerdir. Ancak, kamu hizmetinin niteliği ilgili hizmetin süresine değil, onun kamu ihtiyacına cevap vermesine bağlıdır. Bu husus kamu hizmetlerinin toplumsal değişikliklere paralel olarak değişmesini gerektirir, bu ise bazı kamu hizmetlerinin süreli veya geçici nitelikte olması sonucunu doğurur.”<sup>14</sup>

Genel idare esasları özetle kamu hukuku rejimini ifade etmektedir. Genel idare esasları; “*özel kesim veya özel hukuk kurallarına göre uygulanan kural ve usullerin karşısında bir kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır. Gerek 1982 Anayasasının 128’inci maddesi, gerekse 657 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde özellikle kamu görevlilerinin statüsünü belirlemek için kullanılan genel idare esasları kamusal yönetim biçimini anlatmaktadır.*”<sup>15</sup>

Yargıtay Ceza Genel Kurulunun yukarıda zikredilen kararlarında belirtilen ölçütler dikkate alındığında belediye şirket işçileri de dâhil olmak üzere asli ve sürekli kamu görevlerinde görevlendirilen tüm belediye işçilerinin nimet-külfet dengesi de dikkate alındığında Anayasa’nın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden faydalanması mümkün görünmektedir.

### 5.3. Danıştay Kararları

Danıştay kararları<sup>16</sup> incelendiğinde Danıştay’ın, idare örgütüne ve hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış, örgüte hiyerarşi bağı ile bağlanan ve kendilerine özgü statüleri bulunan, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde yönetime kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olarak çalışan kişilerin kamu görevlisi sayılabileceği yönünde yerleşmiş bir içtihadın olduğu görülmektedir.

---

<sup>14</sup> YCGK E. 2014/12-120, K. 2014/291, 27.5.2014

<sup>15</sup> YCGK E. 2014/12-120, K. 2014/291, 27.5.2014

<sup>16</sup> Danıştay 1. D E. 1996/131, K. 1996/242, 19.12.1996; Danıştay 1. D E. 2000/29, K. 2000/59, 17.4.2000; Danıştay 15. D E. 2011/154, K. 2011/4488, 29.11.2011; Danıştay 12. D E. 2015/5512, K. 2017/293, 14.02.2017

Bununla birlikte bazı Danıştay kararlarında<sup>17</sup> idareye kamu hukuku ilişkisi ile bağlı olmayan işçilerin yürüttüğü hizmetin niteliği ön planda tutularak kamu görevlisi olarak kabul edilmesi gerektiği ve bu kapsamdaki işçilerin de 4483 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir.<sup>18</sup>

Belediye şirketlerinde çalışan işçilere yönelik verilen bir Danıştay kararında<sup>19</sup> ise Türk Ticaret Kanunu kapsamında özel hukuk tüzel kişiliğini haiz belediye şirketlerinde işçi statüsünde çalışan kişilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği dolayısıyla, söz konusu kişilerin 4483 sayılı Kanun kapsamında olmadığı belirtilmiştir.

Danıştay kararlarına bakıldığında, oranca az olmakla birlikte bazı kararlarda işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğinin hüküm altına alındığı, bu kararlarda da işçinin, kamu tüzel kişiliği içerisinde yer alıp almadığı ve işçi eli ile yürütülen hizmetin niteliğinin tartışma konusu yapıldığı görülmektedir.

Danıştay kararları kapsamında konu değerlendirildiğin, 696 sayılı KHK'daki düzenleme nedeniyle sürekli işçi kadrolarına alınmayıp özel hukuk tüzel kişiliğini haiz belediye şirketlerinde istihdam edilmek zorunda bırakılan ve belediye personelinin büyük kısmını oluşturan belediye şirket işçilerinin, üstlendikleri görevden bağımsız olarak Anayasa'nın 129'uncu maddesinde tanımlanan güvencelerden yararlanamayacağı söylenebilir. Ancak bu değerlendirme yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen nimet-külfet dengesi ölçütüne aykırı bir yorum olacaktır.

#### **5.4. Sayıştay Kararları**

Sayıştay kararlarında Anayasa'nın 128 ve 129'uncu maddesi çok fazla konu edilmemekle birlikte, az sayıdaki kararda da yapılan işin niteliği dikkate alınarak hangi işlerin işçiler eli ile yapılamayacağı yönünde hükümler kurulduğu görülmektedir. Örnek bir kararda<sup>20</sup> danışman, genel koordinatör, teknik koordinatör, mimar, mühendis, bilgisayar işletmenliği ve programcılığı

---

<sup>17</sup> Danıştay 1. D E. 2009/963, K. 2009/1433, 21.10.2009; DİDDK E. 2007/282, K. 2011/295, 28.04.2011

<sup>18</sup> Danıştay 1. D E. 2009/963, K. 2009/1433, 21.10.2009

<sup>19</sup> Danıştay 1. D E. 2012/482, K. 2012/810, 09.05.2012

<sup>20</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu K. 29971, 26.06.2008

görevlerinin memurlar eli ile yürütülmesi gereken asli ve sürekli nitelikteki görevler olduğu belirtilerek, bu görevlerin işçi statüsünde çalıştırılan kişilere yaptırılmasının Anayasanın 128’inci maddesi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesi hükmüne aykırı düştüğü ifade edilmektedir.

## **6. Konuya İlişkin Kurum Görüş ve Kararları**

Konuya ilişkin kurum görüş ve kararlarına bakıldığında ağırlıklı olarak işçilerin kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği görüşünün hâkim olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Kamu İhale Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının diğer kurum görüş ve kararları ile çeliştiği, bazı kurum kararlarının ise yüksek yargı kararları ile uyumsuzluk gösterdiği ifade edilebilir.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun 4131 sayılı Kanunla eklenen Ek 1’inci maddesinde yer alan kamu görevlileri deyiminin kapsamı konusunda düşülen duraksamanın giderilmesi amacıyla istişari düşünce istemine ilişkin Başbakanlığın 27.06.1996 günlü ve Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü B.02.0.KKG/174-168/2778 sayılı yazısına ekli İçişleri Bakanlığının 24.6.1996 günlü ve Personel Genel Müdürlüğü B.050.PGM.0.07.0000/7167 sayılı yazısında; “Şehit olan veya çalışamayacak derecede malul olan kamu görevlileri” tanımlanırken kamu hizmeti görenlerin “kamu görevlisi” olarak tanımlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün 28.01.2011 tarih ve B.07.0.BMK.0.21.115595-1784 sayılı görüş yazısında şu ifadeye yer verilmiştir;

“... Görevlendirme yapılırken, görevlendirilecek personelin memuriyet veya çalışma unvanına bağlı çalışılması zorunluluğu bulunmamakla birlikte, 2489 sayılı Kefalet Kanununun 1 inci maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulü kabul edilmiş olduğundan, geçici işçiler ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesi kapsamında çalıştırılan geçici personelin taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olarak görevlendirilmesinin bu Kanun uyarınca da ‘mümkün bulunmadığı düşünülmektedir’ (BMKGM, 2011).

Söz konusu görüş kapsamında belediyelerde sürekli işçi kadrosunda yer alan işçiler taşınır kayıt yetkilisi olarak görevlendirilmektedir.

Devlet Personel Başkanlığı'nın 03.10.2018 tarih ve E.6480 sayılı görüş yazısında; işçilerin Anayasa'nın 128'inci maddesinde yer alan "diğer kamu görevlileri" tanımı içerisinde değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir.

Kamu İhale Kurulu'nun 18.07.2018 tarih ve K: 2018/DK.D-187 sayılı kararında; "696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile statü ya da kadroya geçişi sağlanan ve geçici işçi niteliğinde olmayan personelin, ihale ve sözleşme sürecinde oluşturulacak komisyon ve teşkilatlarda görev alabileceğine", oybirliğiyle karar verilmiştir. Söz konusu karar doğrultusunda belediyelerde işçi statüsünde (belediye şirket işçileri dâhil) çalışan personel ihale, muayene ve kabul komisyonlarında görevlendirilmektedir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 08.11.2021 tarih ve E-53773008-622.02-2098282 sayılı yazısında; sıfır atık yönetim sisteminin kurulması ve sistemin sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesine tabi işçi statüsünde görev yapan personelin, çevre mühendisi olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 06.01.2022 tarih ve E-53773008-622.02-3742976 sayılı yazısında; 696 sayılı KHK'dan sonra uygulamaya geçirilen işçi statüsünde personel istihdamının, belediye şirketlerinin bazı mahallî müşterek kamu hizmetlerinin belediye teşkilatı dışında daha esnek ve verimli biçimde sunulması amacıyla getirildiği belirtilmiş, ancak bu personelin, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla yapacağı ve/veya yaptırabileceği asli ve sürekli hizmetleri görmek amacıyla destek personeli olarak çalıştırılmaları ötesine geçemeyeceği belirtilerek, taşınır kayıt yetkililerinin uhdesine bulunduğu görevlerin bir kısmını "imza" karşılığı yapmak zorunda olduğu, işçi statüsünde veya işçi kadrosunda bulunanlara imza yetkisi verilemeyeceğine yönelik atıfta bulunularak, 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine tabi işçi statüsünde istihdam edilen personelin taşınır kayıt yetkilisi olarak görevlendirilmelerinin mümkün olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 18.01.2022 tarih ve E-53773008-622.02-2695050 sayılı görüş yazısında 375 sayılı

KHK'nın ek 20'nci ve geçici 24'üncü maddesine tabi işçi statüsünde istihdam edilen personelin gerçekleştirme görevlisi olamayacağı değerlendirilmiştir.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün 19.07.2022 tarih ve E-53773008-622.02-4110934 sayılı görüş yazısında belediyelerce kurulan ya da ortak olunan şirketlerin; özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olmadığı, anılan sermaye şirketlerinin bünyesinde özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen işçilerin kamu görevlisi sayılmasının mümkün olmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 08.03.2022 tarih ve 2022/3219-S.22.4877 sayılı kararı ile 26.05.2021 tarih ve 2021/8069-S.21.12942 sayılı kararında; memur ve işçi personelin aynı anda görev yaptığı birimlerde, birim sorumluluğu görevinin öncelikli olarak memurlara verilmesi gerektiği, bu görevi yürütmekte istekli memur bulunamaz ise Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No:99) hükümleri kapsamında işçi kadrosunda görev yapan personele birim sorumluluğu görevinin verilebileceği yönünde karar verilmiştir.

## **Sonuç**

Çalışmanın merkezine alınan sorun idare ve ceza hukukunda belediye işçilerinin statüsünün tanımlanmasında yaşanan belirsizlik ve bunun doğurduğu hak kayıpları olmakla birlikte sorunun çekirdeği yasal güvenceye sahip olan kamu görevlileri yerine güvencesiz istihdam yöntemleri ile çalıştırılan kişilerin ikame edilmesidir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere hâlihazırda belediyelerde pek çok asli ve sürekli görev işçiler eli ile yürütülmektedir. Dolayısıyla mevcut olgular kapsamında tartışılması gereken konu işçiler eli ile asli ve sürekli kamu hizmetlerinin görülüp görülemeyeceği değil, asli ve sürekli kamusal hizmetleri gören işçilere kamu görevlilerine tanınan güvencelerin tanınıp tanınmayacağıdır. Bu çalışma belediye işçilerinin hukuki statüsünün ortaya konulması ve konunun işçiler lehine çözümü üzerine şekillendirilmiştir.

Tespiti yapılan soruna çözüm ararken bugün itibariyle belediye şirket işçileri ağırlıklı olmak üzere belediyelerdeki personel rejiminin ana unsurunun işçiler olduğunu ve işçilerin sadece yardımcı hizmetlerde görev almadığını; araştırma, planlama, programlama gibi asli ve sürekli kamu hizmetlerinin ifasında da

görev aldığını unutmamak gerekir. Öyle ki Anayasa Mahkemesinin asli ve sürekli kamu hizmeti olarak tanımladığı “proje onayı” ve “kabul işlemlerinde” belediye işçileri imza atarak, kamu gücü ve yetkisi kullanarak icrai işlemlerde bulunmaktadırlar. Diğer yandan belediye işçilerinin (belediye şirket işçileri dâhil) işe alımında 4857 sayılı İş Kanunu’nda yer almayıp ilgili düzenlemelerle<sup>21</sup> belirlenen ve işçilerin genel idare esaslarına göre istihdam edilmesi manasına gelebilecek özel şartların arandığı da göz önünde tutulmalıdır.

Öğreti ve içtihatla işçilerin kamu görevlisi sayılamayacağı yönünde genel bir kabul olup, bu kabul neticesinde kamu görevi gören belediye işçilerinin Anayasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun kapsamında kamu görevlilerine tanınan bazı güvencelerden yararlanmadığı gözlemlenmektedir.

Burada yasa koyucunun; Anayasa’nın 129’uncu, 657 sayılı Kanun’un 13’üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun’un tamamında kamu hizmetini güvence altına almak istediği gözden kaçırılmamalıdır. Zaten kanun gerekçelerinde bu saik açıkça yazıya dökülmüştür. Bu sebeple söz konusu mevzuat hükümlerinin lâfzî değil amaçsal yorum metodu kullanılarak kavranması yerinde olacaktır.

Anayasa Mahkemesinin kamu görevlisi tanımının hukuk kolları arasında farklılık göstermesinin normal olduğu yönündeki kararı<sup>22</sup> dikkate alındığında, Anayasa’nın 129’uncu maddesinde tanımlanan güvenceler açısından sadece idare hukukunun kamu görevlisi tanımının esas alınması doğru olmayacaktır. Gerçekleştirilen hizmet kamu hukukuna tabi olup kamusal yetki kullanılıyor ve genel idare esaslarına göre yürütülüyor ise statüsüne bakılmaksızın bu hizmeti gerçekleştirilen personelin söz konusu yasal düzenlemeler ile tanınan güvencelerden yararlanması gerekmektedir. Bu kapsamda belediye işçilerinin sadece istihdam biçimlerine bakılarak kamu görevlisi olarak değerlendirilmemesi hakkaniyetli bir yaklaşım olmayacaktır.

---

<sup>21</sup> Bkz. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar

<sup>22</sup> AYM E: 1994/47, K: 1994/70, 20.09.1994

Nitekim 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinin gerekçesinde söz konusu hüküm ile sağlanan güvencenin sadece memurların görevleri dolayısıyla değil, kamu hukukuna tabi tüm görevler için belirtilen güvencenin sağlanmasının amaçlandığı, bu sebeple kanun metninde "Devlet memuru" deyimini yerine "personel" deyimini kullanıldığı unutulmamalıdır.

Bu tanımlamalar neticesinde genel idare esasları kapsamında yürütülen kamu hizmetinin işçiler eli ile yürütülmesi halinde hizmetin gerekleri ve niteliklerinin değişmeyeceği açıktır. Dolayısıyla 08.10.2020 tarih ve E. 2018/5-287, K. 2020/409 sayılı Yargıtay Ceza Genel Kurulu kararında da belirtildiği üzere çalışanın 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri çerçevesinde istihdam edilmiş olması, kamu görevlisi olarak kabul edilmesine engel de teşkil etmeyecektir. Çünkü burada belirleyici nokta, kamu personelinin genel idare esasları uyarınca bir kamu hizmetinin ifasında görev alması, kamu idaresinin hiyerarşik denetimi altında kamu hizmetini yürütmekte olması ve ifa ettiği kamu hizmeti nedeniyle az da olsa kamu gücü ve yetkisini kullanmasıdır. Kamu personel rejiminin yaşadığı dönüşüm ile işçilerin de kamu gücü ve yetkisi kullanarak kamu hizmeti sunduğu bugünkü gerçeklik içerisinde onlarca yıldır kullanılan kavramların, yeni koşullar karşısında yeni anlamlar olarak kullanılması kaçınılmazdır.

Belediyelerin kurumsal yapısı ve personel rejiminde yıllar içerisinde yaşanan değişiklikler sonucunda; 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belirlenen görevlerden birinci paragrafta yer alan görev ve hizmetlerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu, 696 sayılı KHK ile belediyelerin ihale yolu ile personel çalıştırmasının önünün kapandığı, belediyeler ile belediye şirketleri arasındaki personel temin ilişkisinin ihale ilişkisi olmadığı, doğrudan doğruya kanun hükmünde kararname ile kurulmuş bir ilişki olduğu, bu ilişki sonucu görev yapan işçi personelin halk sağlığı (çevre mühendisliği, veterinerlik vb. görevler), proje onayı ve kabulü (mimarlık ve mühendislik vb. görevler), ihale ve sözleşme sürecinde oluşturulacak komisyon ve teşkilatlar (gerçekleştirme görevliliği) ile taşınır kaydı (taşınır kayıt yetkililiği) gibi imza yetkisi gerektiren, asli ve sürekli görevlerde yer aldığı, belediye işçilerinin (belediye şirket işçileri dâhil) işe alımında 4857 sayılı İş Kanununda yer almayıp ikincil mevzuatla düzenlenen ve işçilerin genel idare esaslarına göre istihdam edilmesi manasına gelebilecek özel şartların arandığı bir değerler dizisi içerisinde belediye işçilerinin



Anayasa'nın 129'uncu maddesinde düzenlenen güvencelere sahip kamu görevlileri içerisinde olduğu kabul edilerek ön inceleme, soruşturma ve kovuşturma süreçlerine bu bakış açısının yön vermesinin ve memurlar ile işçiler açısından uygulama farklılıklarının giderilmesinin gerekliliği ortadadır.

Buradan hareketle asli ve sürekli kamu görevlerinin işçiler eli ile yürütülmesinin idari bir tercih olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, bu görevleri üstlenen tüm belediye işçilerinin 657 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi ve 4483 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin, 4483 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ön incelemelerde söz konusu personelin ön incelemeye dâhil edilmesinin hukuki ve vicdani bir gereklilik olduğu ortaya çıkmaktadır.

### **Kaynakça**

- Akyılmaz, Bahtiyar ve Murat Sezginer, Cemil Kaya (2019), *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınevi).
- Albayrak, Süha Oğuz (2020), "Yerel Yönetimlerde Personel Yönetimi", Eryiğit, Burak Hamza (Der.), *Yerel Yönetimler Teori, Uygulama ve Yeni Yaklaşımlar*, (Ankara: Nobel Yayıncılık): 37-77.
- Albayrak, Süha Oğuz (2018), "Norm Kadro Sistemini Bozan Bir Etken Olarak Belediye Şirketlerinde Personel İstihdamı", *Asos Journal*, 6 (73), s. 191-198.
- Aslan, Onur Ender (2007), *1982 Anayasasına Göre Kamu Personel Rejimi*, (Ankara: Seçkin Kitabevi).
- Aslan, Onur Ender (2012), *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Atay, Ender Ethem (2021), *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Bayramoğlu, Sonay (2015), *Toplumcu Belediye*, (İstanbul: Notabene Yayınları).
- Birand, Mehmet Ali, Bülent Çaplı ve Can DüNDAR (2006), *Demirkırat Bir Demokrasinin Doğuşu*, (İstanbul: Doğan Kitabevi).
- Dönmez, Burcu Demren (2011), "Türk Ceza Kanununda Kamu Görevlisi Kavramı", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, s. 95-130.
- Gerçeker, Hasan (2020), *Türk Ceza Kanunu*, (Ankara: Seçkin Kitabevi).
- Görmez, Kemal, ve Hasan Yaylı (2018), *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Orion Kitabevi).
- Gözler, Kemal (2019), *İdare Hukuku*, (Bursa: Ekin Yayınevi).

- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan (2021), *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Gülan, Aydın (1998), “Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56 (1-4) s. 97-107.
- Güler, Birgül ve Mustafa Kemal Öktem (1989), “Belediyelerimizde Personel Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 22 (2), s. 25-39.
- Güler, Birgül Ayman (2020), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, (Ankara: İmge Kitabevi).
- Güran, Sait (1984), “Anayasanın 128. ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri, Bakanların Durumu”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1, s. 193-200.
- Karahanoğulları, Onur (2001), “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10 (4) s. 23-35.
- Karahanoğulları, Onur (2015), *Kamu Hizmeti*, (Ankara: Turhan Kitabevi).
- Karahanoğulları, Onur (2021), “Kamu Hizmetinin İşgücü: Kamu Personeli”, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/ma-kaleler/kamuhizmetininisgucukamupersoneli.pdf> (Erişim Tarihi: 19.08.2022).
- Kamuda İnsan Kaynakları Çalışma Grubu Raporu (2018), (Ankara: Kalkınma Bakanlığı).
- Malkoç, İsmail (2007), *Açıklamalı-İçtihatlı 5237 Sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu*, (Ankara: Malkoç Kitabevi).
- Öymen, Altan (2009), *Öfkeli Yıllar*, (İstanbul: Doğan Kitabevi).
- Özay, İl Han (2017), *Günüşğinde Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi).
- Sever, Çiğdem (2013), “Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa’nın 128.Maddesinin I. Fıkrası”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3, s. 245-268.
- Sezen, Seriya ve Koray Karasu (1999), “Belediyelerde Kadro ve İstihdam Yapısı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3), s. 20-54
- Sezgin, Engin (2006), “Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”, *Emek Araştırma Dergisi*, 1, s. 87-94.
- Tan, Turgut (1991), “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 8, s.233-252.

Yıldırım, Cuma (2019), “Türkiye’de Belediye Personel Sisteminin Sorunları Üzerine Bir Analiz”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 35, s. 346-372.

### **İnternet Kaynakları**

7/10986 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (1975),  
<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/15426.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2022).

Belediye Kanunu Tasarısı (2005),  
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c090/tbmm22090123ss0944.pdf> (Erişim Tarihi: 22.08.2022).

Devlet Memurları Kanunu Tasarısı (1964),  
[https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM\\_/d01/c042/mm\\_01042129ss0977.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d01/c042/mm_01042129ss0977.pdf) (Erişim Tarihi: 15.08.2022).

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Tasarısı (1999),  
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c017/tbmm21017021ss0198.pdf> (Erişim Tarihi: 16.08.2022).

Türk Ceza Kanunu Tasarısı (2003),  
<https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c059/tbmm22059119ss0664.pdf> (Erişim Tarihi: 12.08.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı (1982),  
[https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK\\_/d01/c007/mgk\\_01007118ss0450.pdf](https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MGK_/d01/c007/mgk_01007118ss0450.pdf) (Erişim Tarihi: 15.08.2022).

\*\*\*

Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2021),  
[https://www.afyon.bel.tr/upload/tr/dosya/icerikyonetimi/729/DESTEK-HIZMETLERI-MUDURLUGU\\_15032021142116-4.pdf](https://www.afyon.bel.tr/upload/tr/dosya/icerikyonetimi/729/DESTEK-HIZMETLERI-MUDURLUGU_15032021142116-4.pdf) (Erişim Tarihi: 22.10.2022).

Balçova Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2014),  
<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/60213> (Erişim Tarihi: 21.10.2022).

Kars Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2021),  
[http://www.kars.bel.tr/kurumlar/kars.bel.tr/Mudurlukler/14\\_Fen\\_isleri.pdf](http://www.kars.bel.tr/kurumlar/kars.bel.tr/Mudurlukler/14_Fen_isleri.pdf) (Erişim Tarihi: 22.10.2022).

Kartal Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2019),

[https://www.kartal.bel.tr/Dokumanlar/mudurlukler/FIM\\_Yonetmelik.pdf](https://www.kartal.bel.tr/Dokumanlar/mudurlukler/FIM_Yonetmelik.pdf) (Erişim Tarihi: 21. 10. 2022).

Kütahya Belediye Başkanlığı Fen İşleri Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği (2022),  
<https://www.kutahya.bel.tr/pdf/yonetmelikler/5.pdf> (Erişim Tarihi: 21.10.2022).

\*\*\*

Altındağ Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3762-ankara-altindag-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Bolu Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3807-bolu-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Ceyhan Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3754-adana-ceyhan-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Çukurova Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3755-adana-cukurova-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Denizli Büyükşehir Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2021),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/4245-denizli-buyuksehir-belediyesi> (Erişim Tarihi: 12.11.2022).

Elazığ Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3828-elazig-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2021),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/4258-erzurum-buyuksehir-belediyesi> (Erişim Tarihi: 12.11.2022).

Gönen Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2017),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/2761-balikesir-gonen-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022)

Muratpaşa Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporu (2020),  
<https://sayistay.gov.tr/reports/download/3786-antalya-muratpasa-belediyesi> (Erişim Tarihi: 16.09.2022).