
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MEMURLARIN STATÜSÜ

Ramazan ŞENGÜL*

ÖZET

Bölgesel örgütlenme modeli olarak Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerin ekonomik, sosyal, idari ve siyasal yaşamlarını etkileyen kararlar almaktadır. Siyasal aktörlerin çeşitli düzeylerde belirlediği kamu politikalarının uygulanması AB idari teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkçe literatürde ağırlıklı olarak siyasi yönü incelenen AB'nin, bürokratik yapısı ve insan kaynakları politikasının analizi ikinci planda kalmıştır. Oysaki AB kamu politikalarının başarısında memurların rolü önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmanın amacı AB personel yönetim modelinde memurların statüsünü ortaya koymaktır. Literatür araştırmasına dayanan çalışmada personel yönetim modelinin ortaya çıkışı ve kurumsallaşma süreci incelendikten sonra personel yönetiminin hukuki dayanaklarına değinilmiştir. Hukuki çerçevenin sınırları belirlendikten sonra memurların tabi olduğu kariyer sistemi analiz edilmiştir. Elde edilen bulguların sonuç bölümünde değerlendirilmesiyle çalışma tamamlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Personel Yönetimi, Memurlar, Statü

THE STATUS OF CIVIL SERVANTS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT

European Union (EU) as a regional organizational model takes decisions that affect member states' economic, social, administrative and political life. The implementation of public policies that is determined at different levels by political actors is carried out by the EU's administrative organization. Analysis of the bureaucratic structure and human resources policy of EU has remained in the background in Turkish literature, since main concern is its political aspect. However, the role of public officers in the success of EU policy, has an important place. The aim of this study is to determine the status of officers in the EU personnel management model. The study, based on literature research, examines the emergence of the personnel management model and institutionalization process, then legal basis for personnel management is discussed. After determining the borders of the legal framework, the career system of the officers have been analyzed. The study has completed by evaluating the findings in the results section.

Keywords: European Union, Personnel Management, Officers, Status

* Prof. Dr., Kocaeli Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ramazan.sengul@kocaeli.edu.tr

1. GİRİŞ

AB inşa sürecine yönelik gelişmeler 2.Dünya Savaşı sonrası hız kazanmıştır. Barışın sürekliliğini sağlamak üzere Avrupa ülkeleri kendi aralarında ekonomi temelli birleşme ve bütünleşme politikalarına odaklanmıştır. Ulus devletlerin hakimiyetiyle geçen yüzyıldan sonra uluslarüstü yapılanmanın kaçınılmaz olduğu yargısını paylaşan Avrupa ülkeleri Avrupa Birliği'ne gidilecek yolda topluluklar kurmuşlardır. Birbirinden bağımsız hukuki statüye sahip çeşitli alanlarda bütünleşmeyi hedefleyen üç ayrı topluluk (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu) Avrupa halkları için ekonomik çıkarları öncleyen bir tecrübe yaşamışlardır. Bütünleşmeyi hedefleyen bu toplulukların organlarının birleşmesiyle Avrupa Topluluğu ortaya çıkmış ve yeni bir safhaya geçilmiştir. Maastrich Antlaşması ile birlikte ekonomik bütünleşmenin yanı sıra siyasi bütünleşmeyi hedefleyen içişleri, adalet, dış güvenlik gibi alanlarda düzenlemeler yapılarak bu uluslarüstü yapılanmanın Avrupa Birliği (AB) olarak isimlendirilmesinde karar kılınmıştır (Fişne, 2003:55-57).

AB bütünleşme sürecinde yaşanan evrim kurucu antlaşmaların yenilenmesi yoluyla gerçekleşmektedir. Ekonomik, sosyal, kültürel gibi birçok alanda üye ülkeleri bağlayan kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması bir bürokratik yapının mevcudiyetini zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte AB kuruluş sürecinde nasıl bir personel yönetim modelinin oluşturulacağı tartışma konusu olmuştur. AB, kendi kurum ve organlarına bağlı olan müstakil bir insan kaynakları politikası izlemeyi tercih etmiştir. 1968'de kabul edilen personel tüzüğü ile birlikte memura kariyer güvencesi sağlanarak personel yönetiminde süreklilik ve düzen öncelenmiştir. Böylece memurların AB politikalarına teknik bilgi ve uzmanlıklarıyla daha güçlü destek vermelerinin ve herhangi bir baskı altında kalmadan AB çıkarını gözetmelerinin zemini oluşturulmuştur.

Uzun süre herhangi bir değişiklik geçirmeyen personel yönetim modelinin modernizasyonu 2000'li yılların başında AB'nin gündemine girmiştir. AB kurumlarının yaşadığı güven krizi ve genişleme politikalarının devam etmesi personel yönetimini de etkilemiştir. Hizmet politikalarının iyileştirilerek vatandaş memnuniyetinin sağlanmasında bürokrasinin işlevselliğinin artırılması ve personel harcamalarında tasarrufun sağlanması bu dönemde gerçekleştirilen yönetim reformlarının iki ana eksenidir. AB bürokrasisinin topluma daha fazla yaklaşması isteği sıklıkla dile getirilen bir husustur. Etik ilkeleri içeren kod ve AB kurum kararlarının personel mevzuatının parçası haline getirilmesi hizmet süreçlerinde personel sorumluluğunun güçlendirilmesine yöneliktir.

2. PERSONEL POLİTİKASININ GELİŞİMİ

AB bürokrasisinin biçimlenmesinde kamu otoritesi konsepti esas alınmıştır. Bürokrasinin bir uluslararası örgütün sekreteryası şeklinde örgütlenmesi fikri kabul görmemiştir. AB karar vericileri bürokratik modelin, Fransız bürokrasisi model alınarak ulusal devletlerdeki gibi olması fikrinde uzlaşmışlardır. Bu modelde AB yüksek yöneticisi "karar veren, uzman, yönetim

bağımsızlığına sahip, kendisini AB ortak çıkarına adanmış, dar, parçacı ve milli yaklaşımları dışlayan” bir konuma sahiptir (Hooghe, 2002:154’den aktaran Stevens, 2006:12). AB antlaşmalarıyla oluşturulan hukuki düzen memurlara müstakil bir statü kazandırarak üye devletlerin yasa yoluyla müdahalesini engellemektedir (Stevens, 2003:86).

Başlangıçta AB personel politikalarına ilişkin yapılan önerilerden birisi üye devlet memurlarının AB memuru olarak görevlendirilmesiydi. Bu önerinin kabul görmemesindeki ana faktör AB kurucularının AB kurumlarında kendi memurlarıyla çalışmak istemeleriydi. Üye devletlerle herhangi bir hukuki bağı olmayan memurlarla daha etkili ve hızlı çalışılacağı düşünülmüştü. AB’nin kendi bürokrasisini kurmaya karar vermesini takiben memurların sözleşmeli mi yoksa kadrolu mu çalışacağı konusu tartışıldı ve nihayetinde memurların kadrolu çalıştırılması yönünde karar verildi (Feugier ve Pradines, 2015:15).

Günümüz AB idari yapısı, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu’nun kuruluşundan itibaren şekillenmiştir. 1951 Yılında kurulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) Antlaşmasında personel yönetimine ilişkin düzenlemeler mevcut değildi. Bu süreçte Kömür ve Çelik Yüksek Otoritesi’nin oluşturulması tam bir kurumsal yenilik olarak kabul edilmektedir (Egeberg, 2010:19). Personel yönetimine ilişkin 1956’da yürürlüğe giren ilk düzenlemede ulusüstü memur tabirinin benimsenmesi AB bünyesindeki personel yönetiminin üye devlet personel yönetimlerinden farklılaştığını göstermekteydi (Feugier ve Pradines, 2015:17).

AKÇT’nin personel statüsünü desteklemek üzere çıkarılan personel tüzüğünde¹ ücretler, tazminatlar, sağlık sigortası, emeklilik ikramiyesi, çalışma süreleri ve izinlere ilişkin hükümler konulmuştur. 1957’de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (ATET) ise kendi topluluklarında geçerli olmak üzere 1961’de yeni bir personel tüzüğü kabul ettiler. 1962’de yürürlüğe giren ve gerek AET’de gerekse de ATET’de uygulanan personel statüleri aynı olup AKÇT’nin personel statüsünden esinlenerek hazırlanmıştır (Feugier ve Pradines, 2015:17).

1958-1962 döneminde AET ve ATET tarafından çok sayıda memur istihdamı gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde alınan personel ile yeni kurumların acil ve gündelik hizmet ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır. 1962 personel tüzüğünün yürürlüğe girmesine kadar sözleşmeli statüde çalıştırılan personelin kadroya geçmesini sağlamak üzere bu tüzüğe hükümler konulmuştur. Bu hükümlere dayanarak çalıştığı kurumların uygun görüş verdiği personel kadrolu statüye geçirilmiştir (Feugier ve Pradines, 2015:19).

AKÇT, AET ve ATET birleştiren 1965 Brüksel Antlaşması ile üç toplulukta çalışan memurlar için tek personel tüzüğünün uygulanması

¹ AB mevzuatında memurların hukuki durumunu düzenleyen belge statü olarak isimlendirilmiştir. Kavram kargaşası oluşmaması için bu belge çalışmamızda personel tüzüğü olarak ifade edilmiştir.

kararlaştırıldı. AB Konseyi tarafından 1968’de kabul edilen yeni tüzük esasen AET ve ATET’de çalışan memurların tabi olduğu 1962 personel tüzüğünü model aldı. 1968 personel tüzüğü teklik/birlik, bağımsızlık, süreklilik ve yetki prensiplerine dayanmaktadır. Böylece tüzük kapsamında bulunan bütün kurumlarda çalışan memurların aynı tüzüğe bağlı olması ve sadece AB çıkarı için çalışması, memuriyet kadrolarının sürekliliği sağlanmış oldu. Ayrıca uzmanlık gerektiren teknik görevlerin önemli olduğu kabul edilmiştir (Feugier ve Pradines, 2015:17).

AB memurlarının tabi olduğu statü 2000’li yıllara kadar pek fazla değişiklik geçirmemiştir. 1999’da Santer Komisyonu’nun istifa etmesi üzerine Bağımsız Uzmanlar Komitesi’nin hazırladığı rapor, Komisyon’da genel bir sorumluluk açığı olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bunun üzerine 2000 yılında Komisyon tarafından AB yönetsel reformuna ilişkin Beyaz Kitap yayınlandı. Beyaz Kitapta personel yönetiminin modernize edilmesi önerilmiştir (Feugier ve Pradines, 2015:32; Georgakais, 2010:6). Bu önerilerin bir bölümü personel politikalarına yeni bir dinamizm kazandırılarak çalışanların motivasyonunun artırılmasını içermektedir. Diğer bölümü ise Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile üyelik görüşmeleri başladığından Komisyonun yeni gelişmelere hazırlanmasına yöneliktir. Ayrıca yeni üyelerin yönetsel maliyetleri arttıracığı dikkate alınarak bütçenin etkili ve ekonomik kullanımı ve personel harcamalarının kontrol edilmesi için alınacak önlemler tartışılmaya açılmıştır (Feugier ve Pradines, 2015:32).

Memur statüsünde 2004 yılında yapılan değişiklikler 2000’li yıllarda başlayan idari reform programı kapsamında gerçekleştirilmiştir. 2004 reformunu önemli kılan husus, AB kurumlarına olan güvenin artırılmasını hedeflemesidir. 1962 düzenlemesinin “tozlarını alması” şeklinde yorumlanan 2004 reformu, personel statüsünün modernize edilmesi ile AB personel yönetiminin özgünlüğünün korunması arasında denge kurulmasını gözetmiştir (Feugier ve Pradines, 2015:13,31).

Personel mevzuatına yönelik son güncelleme 2013 yılında gerçekleştirilmiştir. 2013 reformu, önlemlerin genişliği ve sayısı bakımından 2004 reformundan daha kısıtlı kalmıştır. Personel sisteminin temel prensipleri korunarak üniter niteliği devam ettirilmiştir. Reform, bilhassa personel harcamalarında tasarrufa odaklanmıştır. Reform kapsamında ortaya konan önlemlerle 2014-2020 döneminde personel harcamalarında 2,8 milyar euro tasarruf edilmesi planlanmaktadır (Feugier ve Pradines, 2015:69).

3. PERSONEL YÖNETİMİNİN KAYNAKLARI

AB personel sisteminin dayandığı kariyer sistemi, personel sistemlerinde bağımsızlık ve sürekliliği sağlar. İş garantisinin tanınmasıyla memur statüsündeki personel, siyasal müdahalelere ve ulusal etkilere karşı korunur. Avrupa çıkarını koruma odaklı çalışan memurların temel misyonu AB’nin inşasına katkı sağlamaktır (Feugier ve Pradines, 2015:281; Stevens, 2006:20). AB personel sisteminin kamuoyu tarafından pek iyi tanınmadığı bir vakadır. AB’de 60 000 memur ve diğer statüdeki görevliler 28 üye devlete ve bu devletlerde yaşayan 500 milyon kişiye hizmet vermektedir. Memur kategorisi

dışında kalan ve geçici personel, sözleşmeli personel, yerel personel, özel danışmanlar ve parlamenter asistanlar şeklinde sınıflandırılan diğer çalışanlar farklı kariyer politikasına muhataptır (Feugier ve Pradines, 2015:9-11).

AB bürokrasisini etkileyen prensiplerin başında idarenin kanuniliği ilkesi gelmektedir. Yönetim anlayışları farklı olan altı kurucu devlet idarenin kanuniliği ilkesi üzerinde anlaşmışlardır. Üye ülkelerin personel statülerinden ayrı ve yeni bir memur statüsünün yasal çerçeveye kurulmasıyla AB bürokrasisi sürekli bir devlete göre dizayn edilmiştir. Yasalar, işveren durumundaki AB idaresi ile çalışanlar arasındaki resmi ilişkinin usul ve içeriğini belirlemektedir. İş güvencesi tanınan memur ile idare arasındaki ilişki sözleşmeye dayanmaz, tek yanlı işlemlerle kurulur. Yetkili kurumun atama kararı ile ilgililer aday memur statüsüne girer (Levi, 2012:3). Statüer ilişkide her iki taraf yasalarla belirlenen çalışma ilişkisindeki hak, yükümlülük, ödev gibi hususları gözetmek durumundadır. Personel tüzüğündeki herhangi bir değişikliğin tüzük komitesinin görüşü alındıktan sonra AB Konseyi ve Parlamento'nun ortak kararıyla gerçekleşmesi idarenin keyfi davranışlarına karşı memurları koruyan bir uygulamadır (Stevens, 2006:13; Maggi-Germain, 2005:8).

AB müktesebatında birçok hukuki metin personel yönetimini ilgilendirmektedir (Feugier ve Pradines, 2015:72-79; Maggi-Germain, 2005:5). Personel hukukunu ilgilendiren metinlerin başında kısa hükümlerle konuyu düzenleyen AB Antlaşmaları gelmektedir. Örneğin AB Antlaşmasının 336.maddesi personel statüsüne ilişkin düzenleme yapmada Parlamento ve Konseyi yetkili kılmaktadır. 339.madde memurların, görevleri sona erdikten sonra bile meslek sırrı olan bilgileri açıklamasını yasaklamaktadır. Ayrıca antlaşmaların ekindeki protokoller personel hukukunun kaynakları arasındadır. Adalet Divanı'nın içtihatlarına göre protokoller antlaşmalara eşdeğer olarak kabul edilir. Adalet Divanı protokolleri yorumlamaya yetkilidir.

Personel yönetimine ilişkin diğer bir kaynak personel tüzüğüdür. Memurların statüsü Parlamento ve Konsey tarafından kabul edilen tüzükle belirlenmiştir. İki bölümden oluşan tüzüğün birinci bölümü memurları ilgilendirirken ikinci bölüm memurlar dışındaki diğer personele ilişkindir. Temel garantileri ihtiva eden personel tüzüğü, memurlar için en kapsamlı hukuki belgedir.

Personel yönetimini etkileyen kaynaklar içerisinde yönetmelikler de yer alır. Personel tüzüğünün kapsamında bulunan AB kurum ve organları (AB Parlamento'su, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı, Sayıştay, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, AB Ombudsmanı ve AB Verileri Koruma Kurulu) tüzüğün uygulanmasını göstermek ve kendi kurumunda geçerli olmak üzere tüzük ve personel komitelerinin görüşünü aldıktan sonra yönetmelikler çıkarabilir. Her kurum, tüzükte açıkça düzenlenmeyen ve tüzük komitesine başvurulması gerekmeyen hususlarda kurumiçi düzenleme yapmaya yetkilidir. Nitekim AB Komisyonu, bünyesinde çalışan memurların mesai saatlerini

kendisi belirlemiştir. Tüzüğün uygulanmasında kurumlar istişare halindedir. Uygulama yönetmelikleri tüzüğe aykırı olamaz.

AB yargı organlarının oluşturduğu içtihatlar personel hukukunun kaynağı olup antlaşmalarla aynı düzeyde kabul edilir. Yargı organları, sıklıkla hukukun genel ilkelerine başvurarak personel yönetimini etkileyen kararlar almaktadır.

AB Temel Haklar Şartı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi personel hukukunun kaynakları arasında değerlendirilmektedir. Bu metinler, temel hakların korunmasında bir Avrupa standardı olarak kabul edilir. AB kurumlarının, personel tüzüğüne ilaveten İyi Yönetmelik Kodu gibi iyi yönetim hakkını sağlamaya yönelik kodları dikkate almaları gerekmektedir. Kodlar, kanun hükümlerini somutlaştırıp uygulamayı netleştirmektedir. AB Komisyonu düzenli olarak yaptığı hatırlatmalarda "deontoloji, dürüstlük ve iyi yönetimin kamu personeli ve kamu yönetimi için temel ilkeler" olduğuna dikkat çekmektedir. AB Komisyonu personelden mesleki ve etik prensiplere uymasını beklemektedir (Levi, 2012:11).

4. MEMURİYETE GİRİŞ

AB kurum ve organlarında memur olarak çalışmak isteyen adaylar personel tüzüğünde belirlenen koşullar altında memuriyete girer ve kariyerlerini yaparlar. Memurlar, işe başlamalarından emekli olana kadar geçen zamanda personel tüzüğünün belirlediği hukuki çerçevede çalışırlar. Memuriyet, istifa, çekilmiş sayılma, re'sen emekliye ayrılma, mesleki yetersizlik nedeniyle görevine son verme, emekli olma ve ölüm nedenleriyle sona erer (ec.europa.eu/civil_service).

AB kurumlarında memuriyete giriş sınav koşuluna bağlanmıştır. Fransız sisteminden etkilenen sınav sistemi ile memuriyete girişte eşitlik prensibine işlerlik kazandırılmaktadır. Nitelikli personel istihdamını amaçlayan sınav sistemi AB'nin ilk kuruluş süreciyle birlikte benimsenmiş ve kurumsallaşmıştır. 1960-2000 arasında kurumlar tarafından gerçekleştirilen sınavlar 2002'de merkezileşmiştir. Artık sınavlar Avrupa Personel Seçme Ofisi tarafından gerçekleştirilmektedir (Feugier ve Pradines, 2015:264). Avrupa Personel Seçme Ofisi'nin belirlediği insan kaynakları uzmanlarından oluşan jürilerin yaptığı sınav sonucu şekillenen memur aday listesi ilgili AB Komiseri'nin onayına sunulmaktadır. Komiserlerin, genelde kendilerine sunulan aday listelerini onayladığı görülmüştür (Egeberg, 2010:19). Sınav sonucu oluşan aday listelerindeki sıralamaya uymayan atama makamları, bu durumun dava konusu olması durumunda kararlarının gerekçelerini yargı makamları önünde açıklarlar (Tortop vd., 2013:480).

Sınavı kazanmak ve diğer koşulları taşımak memuriyete giriş hakkı verir. Bununla birlikte memuriyetlerin, başarı kaydı gözetilmek şartıyla üye devletlerin vatandaşları arasında dengeli şekilde dağıtılması zaman zaman tartışma konusu olmuştur. AB'de çalışan memurlar her ülkenin farklı yönetsel düzeylerde temsil edilmeleri gerektiğini dile getirmekteydiler. Politika ve karar süreçlerinde ulusal farklılıkların analizinde üye devlet memurlarının

açıklamalarına ihtiyaç duyulmaktaydı (Stevens, 2003:87). Bu yönde bir politika değişikliği üzerinde anlaşılacakla beraber kota uygulanmaması ve liyakat prensibinden taviz verilmemesi gereğinin altı çizilmiştir. Nihayetinde 2013 idari reformu ile AB memuriyetlerinde üye devletler arasında denge sağlanmasına yönelik yenilik getirilmiştir. Personel tüzüğüne değiştirilen 27.maddesi ile memuriyetlerin dağılımında dengesizlik olması durumunda kurumlara gerekli önlemler alabilmeleri konusunda yetki verilmiştir. Bu bağlamda ilan edilen memur kadroları için sınavın sadece bir ülkenin vatandaşları arasında yapılmasının yolu açılmıştır. Bu sayede yeni üye olan devletlerden istihdam edilecek memurlar ile AB kurumlarında ülkelerin temsiliyeti dengelenmiş olacaktır (Feugier ve Pradines, 2015:261-262).

Personel tüzüğüne göre memuriyete giriş şartları üye ülke düzenlemelerinden esinlenerek oluşturulmuştur. Açılan kadroya ilişkin mezuniyet şartlarını taşımak kaydıyla adayların personel tüzüğüne 28.maddesine göre şu şartları taşımaları gerekmektedir:

- Üye devletlerden birisinin vatandaşı olmak ve medeni haklara sahip olmak
- Askeri hizmetle ilişkisi olmamak
- Görevine bağlı moral değerleri taşımak
- Yarışma sınavını kazanmak
- Görevinin gerektirdiği sağlık şartlarını taşımak
- AB dillerinden birisini iyi derecede bilmek, diğer bir dili yeterli düzeyde bilmek

AB personel yönetiminde memuriyet hizmetleri üç sınıf içerisinde gerçekleştirilmektedir: 1-Yöneticilik hizmetleri: 9 dereceden oluşan bu sınıfa mensup memurlar yönetim faaliyetleri, dil ve bilimsel faaliyet alanlarıyla ilgili işleri görürler. 2-Asistanlık Hizmetleri: 11 dereceli olan bu sınıfa mensup memurlar uygulama ve teknik işleri yapmaktadır. 3-Sekreterlik Hizmetleri: Bu sınıf 6 derece içermekte olup memurlar büro ve sekreterlik hizmetlerinden sorumludur (Feugier ve Pradines, 2015:284-285).

Mevcut statü ile memuriyet giren kişilere kariyer güvencesine bağlı olarak terfi imkanı sağlanmakla beraber uygulama ile hukuki çerçeve her zaman uyumlu olmamaktadır. Uygulamada kimi zaman düzenli yükselmenin tamamen memurun kişisel performansına bağlı olmadığına tanık olunmaktadır. Yöneticilerin takdiri değerlendirmeleri memurun kariyerini doğrudan etkilemektedir. Yöneticilerin keyfi kararlarıyla mağduriyet yaşayan memurlar yargısal korunma mekanizmalarına başvurmaktadır (Stevens, 2006:13). Memuriyet şartları, kariyer, ücret, aile yardımı ile emekliliğe ilişkin hususlarda ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklar ilk derece mahkemelerinde görülmektedir. Bu mahkemelerin vermiş olduğu kararların temyiz incelemesi Adalet Divanında yapılmaktadır (Topuz, 2013:28).

5. MEMURLARIN HAKLARI VE ÖZGÜRLÜKLERİ

Personel tüzüğü memuru kurulan iş bağına göre tanımlamaktadır. Tüzüğe göre kişinin memur vasfını kazanabilmesi için, yetkili makam tarafından asli ve sürekli işleri görmek için atanması ve AB kurumlarından birisinde çalışması olmak üzere iki şartı taşıması gerekir. Tüzüğe göre oluşan hukuki bağın sonucu olarak memur AB'ye bağlandığı için üye devletler karşısında bağımsızdır (Maggi-Germain, 2005:6).

AB'de memurlar çeşitli hak ve özgürlüklere sahiptir. Bu özgürlüklerin başında gelen düşünce özgürlüğü öncelikle dini ve siyasal özgürlükleri kapsamaktadır. Memurların sahip oldukları inançların kariyerlerine etkisi bulunmaz. Her konuda ve her yolla düşüncelerini açıklamakta özgür olan memurların ifade özgürlüğü personel tüzüğünde iki noktada sınırlanmıştır. Birincisi, AB'yi inceleyen bir metin veya bilginin izin alınmaksızın yayınlanmamasıdır. İkincisi, göreve bağlılık ve görevin haysiyetinin gereği olarak ifade özgürlüğüne kısıtlamalar getirilebilir. Yargısal içtihatlar bu kısıtlamaya cevaz vermektedir (Feugier ve Pradines, 2015:298).

Memurlar seçimlerde aday olabildikleri gibi derneklere, sendikalara ve mesleki örgütlere üye olma hakkına sahiptirler. Bu hakkın kullanılmasıyla AB kurumları bünyesinde birçok sendika ve mesleki örgüt kurulmuştur. Örgütlenme hakkına bağlı olarak memurların grev hakkı olup olmadığına ilişkin tartışmalar geçmişte yaptıkları grevler sonucu ortaya çıkmıştır. Personel tüzüğünde grev hakkına ilişkin herhangi bir hüküm mevcut değildir. Memurların grev hakkına sahip olduğu 1975 tarihli Adalet Divanı kararıyla dolaylı olarak kabul edilmiştir. Söz konusu yargı kararı greve katılan memurların maaşlarından yapılan kesintilerin ölçülü olmasını istemiştir. Ayrıca örgütlenme hakkının sonucu olarak kurulan sendika ve meslek örgütleri AB kurumlarının bünyelerinde bulunan personel komitelerinin seçimlerine katılmaktadır. Personel komiteleri memurların statüsüyle ilgili kararlarda danışma işlevi görmektedir (Feugier ve Pradines, 2015:299-300).

Memurlar, üçüncü kişilere karşı korunma hakkına sahiptir. Kurumlar, memurlarını görevleri sırasında üçüncü kişilere karşı korumakla yükümlüdür. Saldırıya uğrayan memura her türlü hukuki destek sağlanmalıdır. Memur, korunma hakkını tamamlayıcı nitelikte bir hak olan kendisine ihtimam gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Bu hak personel tüzüğünde açıkça düzenlenmiş bir hak olmayıp kökeni Alman hukukuna dayanmaktadır. Memura ihtimam gösterilmesi hakkı, AB Adalet Divanı içtihatlarıyla benimsenmiştir. Bu hakkın gereği olarak yönetim ile memurlar arasındaki ilişkilerde haklar ve yükümlülüklerde denge gözetilmelidir. Kurumlar sadece kurumsal çıkarları değil, memurların da çıkarlarını gözetmen politikalar uygulamalıdır (Feugier ve Pradines, 2015:300-301; Maggi-Germain, 2005:9).

AB personel mevzuatına göre memur, hukuka aykırı emre uymak zorunda değildir. Personel tüzüğüne göre memur, açıkça hukuka aykırı olan ve ağır sonuçlar doğuracak emirlere uymama hakkına sahiptir. Memurlara tanınan diğer bir hak, özlük dosyasına erişim hakkıdır. Memur, kendisine ilişkin idari ve sağlık belgelerini görebilir; bilgilerin doğruluğunu teyit edebilir. Ayrıca

memurlar, her üye devletin topraklarında antlaşmaya ek 7 nolu protokolden kaynaklanan ayrıcalık ve dokunulmazlıklara sahiptir. Bu ayrıcalık ve dokunulmazlıklar memurları görevleri sırasında korumaya yöneliktir (Feugier ve Pradines, 2015:302).

6. MEMURLARIN ÖDEV VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Memurların tabi olduğu ödev ve yükümlülükler mesleki yaşam ile özel yaşam arasındaki sınırları çizmektedir. Personel tüzüğüne göre aslolan memurun her zaman kurumuna bağlı olarak çalışmasıdır (Maggi-Germain, 2005:7). Memurların temel ödevleri sadakat, tarafsızlık, bağımsızlık ve mesleğin haysiyetini gözetmektir. Kurum ve amirleriyle olan ilişkilerinde memurlar her şeyden önce görevlerini sadakatle yürütmelidir. Memurlar sorumluluk sahibi olmalı, görevlerini tarafsız şekilde yerine getirmelidir. Hizmet süreçlerini etkileme ihtimali bulunan bağışları ve kendilerine yönelik ayrıcalıkları kabul edemezler. Memurlar, dış baskı ve etkilere karşı koymalı ve çıkar çatışmalarının tarafı olmamalıdır (Feugier ve Pradines, 2015:303). AB çıkarı için çalışan memurlar herhangi bir hükümetten ve kendi kurumu dışındaki bir kurumdan emir alamaz. Bir üye devletin vatandaşı olmasına karşın kendi devletleri karşısında hem ekonomik bağımsızlığa hem de hukuki bağımsızlığa sahiptirler (Maggi-Germain, 2005:6).

Memurlar, görevin haysiyetine zarar verebilecek her türlü davranıştan kaçınmalıdırlar. Bu yükümlülük, AB'nin imajını dış çevreye karşı korumak için getirilmiştir. Bu sayede kurumsal güvenirliliğin devamlılığına odaklanılır. Kurumlardan beklenen ise memurlar arasında karşılıklı tolerans ve saygı tesis etmektir. AB kurumlarında çalışan memurlar farklı ülkelerden geldiği için çok kültürlülük sözkonusudur (Feugier ve Pradines, 2015:304). Page ve Wright'a göre Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda kamu personel yönetiminde hizmeti ön plana çıkarırken Fransa, İspanya, Avusturya, Belçika, İtalya, Yunanistan ve İsveç daha çok kamu otoritesini ön plana çıkarmaktadır. Farklı idari kültürlere mensup memurların birarada çalışmalarının uygulamada çatışma ve bölünmeye neden olmadığı ve memurların çok kültürlülüğe olumlu yaklaşımları dile getirilmiştir (Stevens, 2003:85).

Memurlar, eşlerinin kazanç getirici ticari faaliyetlerine ilişkin olarak kurumlarını bilgilendirmelidir. Memurun kendisi ücretli veya ücretsiz kurum dışında bir faaliyette bulunacaksa çalıştığı kurumdan izin almalıdır. Kurum dışı faaliyetin kurumun çıkarlarına zarar vermesi veya memuriyet görevini olumsuz şekilde etkileyecek olması durumunda kurum izin vermeyebilir. İzin, kurum dışı faaliyetlerin memurun sadakat, tarafsızlık ve yansızlığını etkilemeyeceğine kanaat getirildikten sonra verilmektedir. Kurum dışı çalışma izni verilen memur, personel tüzüğünden kaynaklanan ödev ve yükümlülüklerine riayet etmelidir. Memurun tabi olduğu diğer yükümlülük görev gizliliğine uymasındır. Henüz yayınlanmamış ve kamunun erişimine açılmamış bilgileri paylaşmaktan imtina etmelidir (Feugier ve Pradines, 2015:305).

Memurlar, görevlerinden ayrılmalarını takiben iki yıl içinde başka bir işte çalışmaya başlamadan önce ayrıldıkları kurumu bilgilendirmekle yükümlüdür. Kurumlar, eski memurun kurumla iletişimini engelleyebilir ve dosyaları görmesini yasaklayabilir. Memurlar, görevi sırasında kuruma verdiği zararlardan sorumludur (Feugier ve Pradines, 2015:306-307).

AB çıkarı memurların çıkarından üstün tutulduğundan dolayı memurlar, atama makamının izni olmaksızın dış çevrelerce verilen madalya, onur ödül, bağış gibi hediyeleri kabul edemezler. Bu kuralın istisnası memuriyete atanmadan önce yaptıkları hizmetler karşılığında veya askeri hizmetleri dolayısıyla aldıkları ödüllerdir (Maggi-Germain, 2005:7).

7. MEMURLARIN TABİ OLDUĞU DİSİPLİN REJİMİ

AB memurları, kurumuna ve amirlerine zarar verecek davranışlardan kaçınmalı ve uluslararası personel yönetiminin beklediği şekilde hareket etmelidir (Maggi-Germain, 2005:15). Mevzuatın ortaya koyduğu ödev ve yükümlülükleri ihlal etmesi durumunda memura yönelik idari veya adli soruşturma başlatılır. AB çalışma düzeninin korunması, kurumsal imajın gereği ve sürdürülebilirliği açısından personel tüzüğüne ihlalinde disiplin işlemi uygulanır. Personel tüzüğünde idari soruşturmanın içeriği düzenlenmiştir. İdari soruşturma ile memurun eylem ve işleminin personel tüzüğüne aykırılık teşkil edip etmediği tespit edilir. Mutlak gizlilik durumları hariç, memur kendisiyle ilgili idari soruşturmada haberdar edilmelidir.

Kurumlardaki disiplin prosedürü disiplin komitesine başvurmaksızın veya disiplin komitesinin katılımı yoluyla işlemektedir. Basit disiplin suçlarının takibinde disiplin komitesine başvurulmaz. Disiplin cezası olarak memura suçun ağırlığına göre yazılı uyarı veya kınama verilir. Disiplin komitesinin katılımı ile sürecin yönetilmesi memur için önemli bir garanti teşkil eder. İdari kusur işlediği iddia edilen memurun savunma haklarını kullanabilme açısından disiplin komitesinin işlevi önemlidir. Kurumun yazılı uyarı ve kınama cezaları dışında bir disiplin cezası verebilmesi ancak disiplin komitesinin görüşü alındıktan sonra olur (Feugier ve Pradines, 2015:313).

Danışma ve öneri işlevi gören disiplin komitesi çekişmeli yargı yöntemi uygular, tarafları dinleyip ceza önerisini ilgili kuruma iletir. Her kurumda bir disiplin komitesi bulunur. Atamaya yetkili makam ve personel komitesinin belirlediği üyelerden oluşan disiplin komitesinin başkanı atama makamınca belirlenir. Disiplin komitesi görevinde bağımsız çalışır, çalışma ve müzakereleri gizlidir (Levi, 2012:18).

Disiplin sürecini başlatan kurum, disiplin suçu işlediği iddia edilen memurla ilgili hazırladığı disiplin raporunu hem disiplin komitesine hem de memura gönderir. Raporda, suç olduğu iddia edilen olgular açıkça gösterilmelidir, gerekiyorsa suçun işlendiği koşullar ile ağırlaştırıcı ve hafifletici sebepler belirtilmelidir. Disiplin komitesi kararına esas teşkil etmek üzere yararlı gördüğü bütün usul yöntemlerine başvurur. Disiplin komitesinin gerekçeli kararı ilgili kuruma gönderilir. Atamaya yetkili makam, memuru dinledikten sonra iki ay içinde kararını verir. Ceza verilmezse memura yazı ile

bildirilir. Disiplin cezası verilmişse karara karşı yargı yolu açıktır. Kurumun vereceği cezalar eylemin ağırlığına göre hafiften ağıra doğru gider. Yazıyla uyarma, kınama, 1-23 ay arasında kademe ilerlemesinin durdurulması, kademe düşürülmesi, aynı gruptaki görevlerden alınma, alt görevlere verilme, görevden uzaklaştırılma, maaşın geçici olarak düşürülmesi memurun alabileceği disiplin ceza türleridir. Disiplin cezalarındaki çeşitlilik atama makamına suçun ağırlığına uygun ceza belirlemesine yardımcı olmaktadır. Kuruma verilen zarar, kurum imajının bozulması, suçta kasıt, taksir, ihmal, memurun daha önce disiplin cezası alıp almadığı gibi unsurları dikkate alarak ceza tayini yapılır. Eğer aynı suçtan dolayı ceza davası açılmışsa ceza davasının sonuçlanması beklenir. Adli yargının suç teşkil eden eyleme ilişkin nitelendirmesi memurun kurumu için bağlayıcıdır (Levi, 2012:18).

8. SONUÇ

Weberyen anlayışa bağlı olarak AB memurları hiyerarşik şekilde örgütlenmiş kurumlarda teknik bir fonksiyon icra ederler. Personel tüzüğüne göre memur ile bağlı bulunduğu kurum arasındaki ilişki idari niteliktedir. İlk tüzüğün kabulünden günümüze kadar olan dönemde tüzükle belirlenen memur statüsü kimi değişiklikler geçirse de mevcut personel modelinin özü muhafaza edilmiştir. Kariyer sistemini benimseyen modelde memuriyete giriş, haklar, ödevler, yükümlülükler ve disiplin konularının tüzükte ayrıntılı şekilde düzenlenmesiyle memura idare karşısında garantiler sağlanmıştır.

Uluslarüstü bir yapılanma olarak AB, kurucu antlaşmalardan kaynaklanan misyonunu icra etmek üzere ağırlıklı olarak kadrolu memurlara dayanan bir personel politikası yürütmektedir. AB, kendi kurumlarında bağımsız şekilde çalışan ve üye devletlerle idari bağı olmayan memur istihdamını personel tüzüğüyle hukuki çerçeveye kavuşturmuştur. AB'nin aldığı kararların hazırlanması ve yürütülmesinde memurlar etkin bir rol oynamaktadır. Farklı ülkelerin temsilcilerinden oluşan siyasal karar vericilerin ortak bir noktada buluşmalarına sağladıkları katkı ve destek memurların idari sistemdeki pozisyonlarını güçlendirmektedir.

AB kurumlarının etkinleştirilmesi için girişilen reformlarda bürokratik yapının hem örgütsel hem işlevsel yönlerinin güçlendirilmesi ve böylece personel yönetimine dinamizm kazandırılmak amaçlanmıştır. Bu dönemde personel tüzüğüyle tanınan iş ve kariyer güvencesinin memur verimliliğini zayıflatığına ilişkin eleştiriler ortaya çıkmıştır. İş güvencesinin kaldırılmasına yönelik teklifler kabul görmemekle beraber memurun verimliliğinin artırılmasına yönelik kısmi değişiklikler yapılmıştır. 2000'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen çeşitli idari reformlarda kurum içi personel hareketliliğinin hızlandırılmasının ve bilhassa üst düzey yönetici kadrolarının yenilenmesinin yolu açıldı. Üst düzey kadrolara atanmada kıdem sürelerinin kısaltılması gençleştirilmiş yönetici kadroları oluşturarak kurumsal etkinliği güçlendirmeyi hedeflemektedir. Ayrıca AB, kurumların gelişme potansiyelini dikkate alarak personel ihtiyacının gerçekçi şekilde belirlenmesi ve personel niteliğinin olabildiğince yükseltilmesini hedefleri arasına koymuştur. Nitelikli personel

istihdamıyla bir taraftan hizmet kalitesi yükseltilerek vatandaş memnuniyetinin güçlendirilmesinin yolu açılacak; diğer taraftan AB kurumlarına olan güvenin artırılmasına önemli ölçüde katkı sağlanmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Egeberg, M.. (2010). L'Administration de l'Union Européenne:Niveaux Multiples et Construction d'Un Centre. L'Administration de l'Union Européenne A La Croisée des Chemins. *Revue Française d'Administration Publique*. 133: 17-26.
- Feugier, J.L.. ve Pradines, H. (2015). La Fonction Publique Européenne en Perspective, La Documentation Française, Paris.
- Fişne, M.. (2003). Avrupa Birliği'nin Doğuşu ve Gelişimi. *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye*. İstanbul: Beta, 55-73.
- Georgakais, D.. (2010). L'Administration de l'Union Européenne A La Croisée des Chemins. *Revue Française d'Administration Publique*. 133: 5-16.
- Levi, L.. (2012). La Fonction Publique Européenne. *Revista Catalana de Dret Public*. 45: 1-20. (Erişim Tarihi: 14/04/2016).
- Maggi-Germain, N.. (2005). Les Fonctionnaires Communautaires et L'Intérêt Général Communautaire. *Etudes Europeennes*, 6: 1-18. <http://www.etudes-europeennes.eu/archives-completes/2.html>, (Erişim Tarihi:17/03/2016).
- Stevens, A.. (2006). Les Hauts Fonctionnaires de l'Union Européenne:Uniformité Statutaire et Diversité Culturelle. Science de l'Administration (içinde) (Ed.), Françoise Dreyfus ve Jean-Michel Eymeri. Paris: Economica, 9-28.
- Stevens, A.. (2003). Une Simple Amélioration ou Une Modernisation Radicale? La Réforme de l'Administration de La Commission Européenne. *Revue Française d'Administration Publique*. 105-106 :81-94.
- Topuz, İ.. (2013). Avrupa Birliği Adalet Divanının Yapısı, İşleyişi ve Baktığı Davalar. *Danıştay Dergisi*, 134: 9-42.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman H. Ve Özer M.A.. (2013). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayıncı
- [ec.europa.eu/civil_service/job/official/index fr.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_fr.htm), (ErişimTarihi:01.02.2016)