

**657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER  
KAPSAMINDA LİYAKAT İLKESİ**

**CAN ŞEKER**

**TARAFINDAN**

**ANKARA YILDIRIM BEYAZIT ÜNİVERSİTESİ**

**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜNE**

**SUNULAN TEZ**

**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAZİRAN 2019**

## SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ ONAYI

**Doç. Dr. Seyfullah YILDIRIM**

Enstitü Müdür Vekili

Bu tezin yüksek lisans derecesi için gereken tüm şartları sağladığını tasdik ederim.

**Prof. Dr. Yusuf Ziya TAŞKAN**

Anabilim Dalı Başkanı

Okuduğumuz ve savunmasını dinlediğimiz bu tezin bir Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm kapsam ve kalite şartlarını sağladığını beyan ederiz.

**Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ**

Danışman

### JÜRİ ÜYELERİ

**Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ**

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi

**Dr. Öğr. Üyesi Yeliz ŞANLI ATAY**

Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi

**Dr. Öğr. Üyesi Çınar Can EVREN**

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Bu tez içerisindeki bütün bilgilerin akademik kurallar ve etik davranış çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu beyan ederim. Ayrıca bu kurallar ve davranışların gerektirdiği gibi bu çalışmada orijinal olmayan her tür kaynak ve sonuçlara tam olarak atıf ve referans yaptığımı da beyan ederim; aksi takdirde tüm yasal sorumluluğu kabul ediyorum.

**Can ŞEKER**

## ÖZET

### 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER KAPSAMINDA LİYAKAT İLKESİ

ŞEKER, CAN

YÜKSEK LİSANS, KAMU HUKUKU

Tez Yöneticisi: Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ

Haziran 2019, 158 sayfa

23/07/1965 günlü, 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş; bu kapsamda, Devlet memurlarının hizmet şartları, nitelikleri, atama ve yerleştirilmeleri, ilerleme ve yükselmeleri, ödev, hak, yükümlülük, sorumluluk, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük hakları düzenlenmiştir.

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, bu Kanun’a hâkim olan temel ilkelere yer verilmiştir. Bu ilkeler ise, sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. Anılan Kanun’da, sınıflandırma ilkesi, kamu hizmetleri ve kamu görevlilerinin, hizmetlerin özelliklerine göre sınıflara ayrılması; kariyer ilkesi, Devlet memurlarının bilgileri ve yetişme şartlarına uygun olmak üzere, sınıfları dahilinde en üst derecelere kadar yükselbilmesine olanak tanınması; liyakat ilkesi ise, kamu hizmetlerine girmede, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeye ve göreve son vermede liyakat sistemine dayanılması, işin ehline verilmesi ve bu sistemin eşit olarak tüm Devlet memurlarına uygulanmasını sağlamak olarak ifade edilmiştir.

Geçmişten günümüze kadar devletlerin yaşadıkları olaylardan elde ettiği tecrübeler neticesinde, personel rejimlerini en iyi hale getirmek için çalıştıkları görülmektedir. Bu kapsamda, kamu hizmetine girme ve hizmet içinde yükselmeye ilişkin ilk örneklerle bakıldığında iktidara sahip kesimlerin kendilerine yakın gördükleri kişileri kamu hizmetinin ifası için göreve getirdikleri ve üst kademe yer alan kadrolara atadıklarını görmekteyiz. Sırf iktidara yakın olması nedeniyle göreve getirilen kişilerin, yetersiz olması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yaşanan sıkıntılar, kayırmacılık sisteminin sorgulanmasına neden olmuş ve liyakat sisteminin önemi ortaya çıkmıştır.

657 sayılı Kanun'un temel ilkeleri incelenirken, anılan Kanun'un, kamu hizmetlerinin asli unsuru olan kamu görevlilerine, bakış açısı ortaya konulmalıdır. Ayrıca, 657 sayılı Kanun'un amacı ve kapsamının yanında, anılan Kanun'da öngörülen istihdam türlerine ilişkin bilgilere de yer verilmelidir. Diğer taraftan, çalışmamızın omurgasını oluşturan liyakat ilkesine ilişkin açıklamalarda bulunulmadan önce, bu ilkenin ortaya çıkmasına vesile olan kayırmacılık sistemine ilişkin değerlendirmelerde bulunulmalı ve karşılaştırılmalı hukukta konuya ilişkin gelişmeler ortaya konulmalıdır. Öte yandan, liyakat ilkesine dayanan bir kamu personel sisteminde olmazsa olmaz denebilecek kriterlerin de açıklanması büyük önem arz etmektedir. Bundan başka, idarelerce tesis edilen işlemlerin ve yürürlüğe konulan mevzuat hükümlerinin yargısal denetimi sırasında, yargı organlarıncaya liyakat ve kariyer ilkesine ilişkin değerlendirmede bulunulurken dikkate alınan hususların neler olduğunun da bilinmesi gerekmektedir.

Hak arayanlar ve uygulayıcılara faydalı olması temennisiyle iki bölüm olarak hazırlanan bu çalışmanın ilk bölümünde, 657 sayılı Kanun'un özellikleri ve bu Kanun'a hâkim olan temel ilkeler ile liyakat ilkesine ilişkin ayrıntılı açıklamalara ve karşılaştırmalı hukukta liyakat ilkesinin uygulama örneklerine; ikinci bölümde, Türk hukukunda liyakat ilkesine ilişkin getirilen düzenlemeler ile liyakat ilkesi bakımından uygulamada önem arz eden durumlara yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Sınıflandırma ilkesi, Kariyer ilkesi, Liyakat ilkesi, Kayırmacılık, Danıştay, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.*

## ABSTRACT

### THE MERIT PRINCIPLE WITHIN THE MEANING OF BASIC PRINCIPLES CONCERNING THE LAW ON CIVIL SERVANTS NUMERED 657

ŞEKER, CAN

LL.M., Department of Public Law

Supervisor: Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ

June 2019, 158 pages

The Law on Civil Servants No. 657, which was published in the Official Gazette dated 23/07/1965 and published in the Official Gazette No. 12056, contains regulations on civil servants and other public officials; in this context, the service conditions, qualifications, assignment and placement, progress and promotion, duty, rights, obligations, responsibilities, pensions and allowances and other personal rights of public servants have been regulated.

On the other hand, Article 3 of the Law No. 657 sets out the basic principles that govern this Law. These principles are classification, career and merit. In the aforementioned law, the principle of classification is to classify public services and public officials according to the characteristics of the services; allowing the career principle to increase to the highest level within the classes, in accordance with the information of the public officials and the conditions of their development; the principle of merit is expressed as the introduction of public services, the progression and progress in the classes and the relocation of the merit system, the delivery of the work and the application of this system equally to all civil servants.

From the past to the present, it is seen that the states have been working to optimize the personnel regimes as a result of their experiences. In this context, when we look at the first examples of access to the public service and the rise in the service, we see that the people who are in power have the people they see close to them and bring them to the positions in the upper level. The inadequacy of the people who were appointed to the office because of its closeness to the government and the problems experienced in the fulfillment of public services led to the questioning of the system of nepotism and the importance of the merit system emerged.

When examining the basic principles of Law No. 657, the point of view of the said Law should be given to the public officials who are the essential elements of public services. Besides, the purpose and scope of the Law no. On the other hand, before making explanations about the merit principle which constitutes the backbone of our study, evaluations should be made about the nepotism system which is the occasion for this principle to be introduced and the related developments in comparative law should be put forward. On the other hand, in a public personnel system based on merit principle, it is very important to explain the criteria which can be called as indispensable. Furthermore, it is necessary to know what matters are taken into consideration during the judicial review of the procedures established by the administrations and the provisions of the legislation in force when evaluating the merit and career principle of the judiciary.

In the first part of this study, which is prepared as two chapters with the wishes of beneficiaries and practitioners, the characteristics of Law No. 657 and the basic principles that dominate this Law are given, detailed explanations on the principle of merit are given, examples of practice of the principle of merit in comparative law; in the second section, the regulations on the principle of merit in Turkish law and and in terms of the principle of merit, it is important to apply situations are included.

**Keywords:** *Principle of classification, Career principle, Principle of merit, favoritism, Council of State, The Law on Civil Servants Numbered 657*

## İÇİNDEKİLER

İNTİHAL.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
<b>657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER VE BU İLKELERDEN LİYAKAT İLKESİ.....</b>	<b>3</b>
<b>1. 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU VE HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER.....</b>	<b>3</b>
1.1. Genel Olarak Devlet Memurları Kanunu.....	3
1.2. Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlisi Kavramı.....	5
1.3. Devlet Memurları Kanunu'na Hâkim Olan Temel İlkeler.....	17
1.3.1. Sınıflandırma İlkesi.....	17
1.3.2. Kariyer İlkesi.....	21
1.3.3. Liyakat İlkesi.....	24
<b>2. LİYAKAT İLKESİ.....</b>	<b>25</b>
2.1. Kavramsal Olarak Liyakat.....	25
2.2. Liyakat İlkesinin Tersine Bir Sistem Olarak Kayırmacılık .....	27
2.3. Liyakat İlkesinin Temel Kriterleri.....	29



2.3.1. Eşitlik İlkesi.....	30
2.3.2. Yarışma İlkesi.....	38
2.3.3. Kamu Yararı Bilincinin Hâkim Kılınması İlkesi.....	42
2.3.4. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi.....	45
2.3.5. Güvence İlkesi.....	48
2.3.6. Adil ve Uygun Ücret İlkesi.....	51
2.3.7. Kariyer İlkesi.....	52
<b>3. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA LİYAKAT SİSTEMİ.....</b>	<b>53</b>
3.1. Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması.....	53
3.2. İngiltere Uygulaması.....	61
3.3. Almanya Uygulaması.....	65
3.4. Fransa Uygulaması.....	68
<b>İKİNCİ BÖLÜM.....</b>	<b>73</b>
<b>TÜRK HUKUKUNDA LİYAKAT İLKESİ.....</b>	<b>73</b>
<b>1. TARİHSEL GELİŞİM.....</b>	<b>73</b>
1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Liyakat İlkesi.....	74
1.1.1. Osmanlı Devleti'nin İlk Yıllarındaki Durum.....	74
1.1.2. Tanzimat Fermanı Sonrasındaki Durum.....	78
1.1.3. Islahat Fermanı Sonrasındaki Durum.....	79
1.1.4. 1876 Kanunu Esasi Sonrasındaki Durum.....	79
1.2. Cumhuriyet Döneminde Liyakat İlkesi.....	81
1.2.1. 1921 Anayasası Dönemi.....	81

1.2.2. 1924 Anayasası Dönemi.....	82
1.2.3. 1961 Anayasası Dönemi.....	89
1.2.4. 1982 Anayasası Dönemi.....	92
1.2.4.1. Kamu Hizmetine Girme Hakkı.....	94
1.2.4.2. Devlet Memurluğuna Atanacaklarda Aranılan Şartlar.....	99
1.2.4.3. Kamu Görevine Giriş Sınavları.....	104
1.2.4.4. Devlet Memurlarının İlerleme ve Yükselmesi.....	110
1.2.4.5. Üst Düzey Görevlere Atanma.....	113
1.2.4.6. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Personel İstihdamı.....	120
<b>2. LİYAKAT İLKESİ BAKIMINDAN UYGULAMADA ÖNEM ARZ EDEN BAZI DURUMLAR.....</b>	<b>122</b>
2.1. Liyakat İlkesi Kapsamında Siyasal Atamalar Sorunu.....	122
2.2. Liyakat İlkesi ve İstisnai Memurluk.....	129
2.3. Takdire Dayalı Atamalar Sorunu.....	134
2.4. Liyakat İlkesi Kapsamında Sözlü Sınavlar.....	137
<b>SONUÇ.....</b>	<b>143</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>149</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

A.Ş.	Anonim Şirketi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
C.	Cilt
CSC	Civil Service Commission – Kamu Hizmeti Komisyonu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
E:	Esas
ENA	Ulusal Yönetim Okulu
K:	Karar
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Raporu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu
PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
s.	Sayfa
Sa.	Sayı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
vb.	ve benzeri

## GİRİŞ

Günümüzde Devletler tarafından sunulan hizmetlerin sayısı ve niteliği çeşitlenerek artmış; kamu kurum ve kuruluşları, ihtisaslaşmaya dayalı karmaşık bir yapıya sahip olmuşlardır. Bu durumun sonucunda, kamu kurum ve kuruluşlarında nitelikli personelin istihdam edilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır<sup>1</sup>.

Kamu personel sistemine ilişkin tecrübeler neticesinde, görevlerin ehil kişilere verilmesinin ne denli önemli olduğu anlaşılmıştır. Modern kamu personel sistemlerine bakıldığında, bu sistemlerin temelinde liyakat ilkesinin olduğu görülmektedir. Liyakat ilkesine dayanan bir sistemde, işin hak edene verilmesine önem verilmektedir. Kayırmacılık sisteminde ise, kamu görevlerine, iktidara yakın kişiler getirilmektedir. Kayırmacı uygulamalar neticesinde toplumlar büyük sıkıntılar yaşamışlardır. Yolsuzlukların artmasının toplumun ve devletin temellerini sarstığı da bir gerçektir<sup>2</sup>. Bu kapsamda, memurluk kadrolarının, farklı amaçlarla belli gruplara veya kişilere dağıtılması durumunda, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi aşamasında büyük sıkıntılara neden olabilecek; kamu hizmetlerinden beklenen verimlilik elde edilemeyecektir.

Kamu personel sistemlerinde liyakat ilkesine yer verilmesi tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Liyakat ilkesinin hayata geçirilebilmesi için kariyer ve sınıflandırma ilkeleri bir arada uygulanmalıdır. Kamu görevlerine, hizmetin özellikleri dikkate alınarak en uygun kişilerin getirilmesi gerekmektedir. Bu noktada, göreve ilişkin özellikler, özenli bir şekilde belirlenmelidir. Sonrasında, belirlenen nitelikleri üzerinde barındıran kişiler belirlenerek, bilgisi, yeteneği ve tecrübesi bakımından göreve en uygun kişi göreve getirilmelidir. Öte yandan, bu kişiler işe alındıktan sonra, görevde kalabilmeleri için gerekli tedbirlerin alınması da gerekmektedir. Bu açıdan, kamu personel mevzuatında yapılacak her düzenleme, liyakat ve kariyer ilkeleri açısından değerlendirilmelidir.

---

<sup>1</sup> Şen, Mustafa Lütfi, **Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması**, Amme İdaresi Dergisi, C. 28, Sa. 1. Mart 1995, s. 1.

<sup>2</sup> Berkman, Ümit, **Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 43, Sa. 4, 1988, s. 75.

İlk Türk Devletlerinden günümüze kadar liyakate önem verilmiş; kritik görevlere yetenekli, bilgili ve tecrübeli kişilerin getirilmesine dikkat edilmiştir. Türk kamu personeli yönetimine ilişkin mevzuat hükümlerinde liyakat ve kariyer ilkelerinin gereklerinin yerine getirilebilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Gerek 1961 Anayasası'nın 58. maddesinde, gerekse de 1982 Anayasası'nın 70. maddesinde her Türk vatandaşının kamu görevlerine girme hakkına sahip olduğu; göreve alım aşamasında, hizmetin gerektirdiği özelliklerden başka hiçbir farkın gözetilmeyeceği belirtilmiştir. Diğer taraftan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde, anılan Kanun'un temel ilkelerine yer verilmiştir. Bu ilkelerin; sınıflandırma, kariyer ve liyakat olduğu ifade edilmiştir. Kamu personelinin göreve alımı aşamasında, göreve alındıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde, hatta göreve son verilmesinde, liyakat ve kariyer ilkelerini esas alan bir sistemin hayata geçirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, 657 sayılı Kanun'da, bu sistemin her Türk vatandaşına eşit olarak uygulanması bakımından, Devletçe gerekli güvencelerin kamu görevlilerine sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

*“657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Hâkim Olan Temel İlkeler Kapsamında Liyakat İlkesi”* başlıklı bu tez çalışmasında konu, iki bölümde incelenecektir. Birinci bölümde, 657 sayılı Kanun'a ilişkin temel bilgiler ile kamu görevlisi kavramına yönelik açıklamalara yer verilecek, sonrasında anılan Kanun'a hâkim olan temel ilkeler kısaca açıklanacaktır. Öte yandan, liyakat ilkesine ilişkin temel bilgilere, kayırmacılığa, liyakat ilkesinin temel kriterlerine ve karşılaştırmalı hukuk bakımından liyakat ilkesine yer verilen ülke uygulamalarından örnekler verilecektir. Çalışmanın ikinci bölümde ise, geçmişten günümüze Türk hukukunda liyakat ilkesine ilişkin düzenlemelere yer verilerek liyakat ilkesi bakımından uygulamada önem arz eden durumlara yönelik açıklamalarda bulunulacaktır. Sonuç bölümünde ise, liyakat ilkesi ile ilgili değerlendirmeler yapılarak çalışma neticelendirilecektir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER VE BU İLKELERDEN LİYAKAT İLKESİ

#### 1. 657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU VE HÂKİM OLAN TEMEL İLKELER

##### 1.1. Genel Olarak Devlet Memurları Kanunu

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu personeliyle ilgili mevzuatta uzunca bir süreden beri yapılmak istenen reform çalışmaları neticesinde hazırlanabilmiş ve 23/07/1965 günlü, 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak, yeni Kanun’un benimsenip uygulanması uzun bir süre almış, günümüze kadar da birçok maddesinde değişiklik yapılmıştır.

1961 Anayasası’nın “Memurlarla İlgili Hükümler” başlıklı 117. maddesinde, memurların niteliklerinin, atanmalarının, ödev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiş; bu maddenin gereği olarak da 657 sayılı Kanun hazırlanmıştır. Benzer düzenleme 1982 Anayasası’nın 128. maddesinde yer almıştır; ancak, 1982 Anayasası’nda memurlar yanında diğer kamu görevlilerinin özlük işlerinin de kanun ile düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, Devlet memurlarının nitelikleri, atama ve yetiştirilmelerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş; öte yandan, Devlet memurlarının hak ve ödevleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bir başka husus, 657 sayılı Kanun, farklı pozisyonlarda görev yapan personeli tek bir çatı altında birleştirerek, kamu hizmetlerinde görev yapanlar arasında eşit işe eşit ücret ödenmesini sağlamayı amaçlamıştır<sup>3</sup>.

657 sayılı Kanun, Türk personel hukuku açısından genel kanun niteliği taşımaktadır. Ancak, özel personel kanunlarıyla düzenleme yapılmış olan alanlarda tali (ikincil) kaynak olarak

uygulama alanı bulabilmektedir. 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve diğer benzer özel kanunlarda, belirtilen personelle ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu durumda, 657 sayılı Kanun'un uygulanması ancak özel kanunlarda herhangi bir hüküm bulunmadığı veya özel kanunların açıkça uygulanmasına cevaz verdiği takdirde mümkün olacaktır<sup>4</sup>. Örneğin, 2802 sayılı Kanun'un "Yurtdışında eğitim ve malî haklar" başlıklı 49. maddesinde, hâkim ve savcılarının, bilgi ve görgülerini artırmak, meslekleriyle ilgili staj ve araştırma yapmak, kurs, eğitim ve öğrenim görmek üzere Bakanlıkça yurtdışına gönderilebilecekleri düzenlenmiş; 5. fıkrasında bu madde kapsamında düzenleme yapılmayan hususlarda Devlet memurlarına ilişkin hükümler uygulanacağı açıkça belirtilmiştir. Benzer düzenleme aynı Kanun'un "İzinler" başlıklı 56. maddesinde düzenlenerek, hâkim ve savcılarının izinleri (mazeret, hastalık ve aylıksız) hakkında 657 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir. Ancak doktrinde, 657 sayılı Kanun'un genel kanun niteliğini taşımadığına ilişkin görüşler de mevcuttur<sup>5</sup>.

657 sayılı Kanun'un kimleri ilgilendirdiği ve hangi personel hakkında uygulanacağı, Kanun'un 1. maddesinin ilk iki fıkrasında düzenlenmiştir. Bu durumda genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya beden terbiyesi bölge müdürlüklerinde çalışan memurlar, bu Kanun'un kapsamındadır. Sözleşmeli ve geçici personel hakkında da Kanun'da belirtilen özel hükümler uygulanabilecektir.

Kanun'un 1. maddesinin 3. fıkrasında ise ayrık bir durum düzenlenmiştir. Buna göre, Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri, hâkimlik ve savcılık mesleklerinde

---

<sup>3</sup> Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 549.

<sup>4</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 550.

<sup>5</sup> Ulusoy, Ali / Ozansoy, Cüneyt / Tekinsoy, Ayhan / Öztürk, Burak / Ardıçoğlu, Artuk, **Üniversite Öğretim Elemanlarının Disiplin İşlerinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulanabilir mi?**

Anılan makalede, "...657 sayılı Kanun'un 2547 sayılı Kanun'a tâbi personel için de uygulanması, ancak yükseköğretim personeline ilişkin yasal düzenlemelerde 657 sayılı Kanun'a atıf yapılması hâlinde mümkündür. Nitekim gerek 2547 sayılı Kanun'da gerek 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'nda, 657 sayılı Kanun'a açıkça atıfta bulunulan hükümler mevcuttur. Salt bu durum dahi, 657 sayılı Kanun'un yükseköğretim personeli yönünden genel kanun niteliği taşımadığını göstermek için yeterlidir; zira, bir kanunun genel kanun niteliğinde olmasının doğal sonucu, özel kanunda hüküm bulunmayan durumlarda herhangi bir atfa gerek olmaksızın uygulanma kabiliyetine sahip olmasıdır. Oysa yasa koyucu, 657 sayılı Kanun'un yükseköğretim personeli yönünden genel kanun niteliğinde olmaması nedeniyle, ayrıca bu Kanun'un uygulanmasını öngördüğü konularda açıkça atıf yapma gereksinimi duymaktadır..." açıklamalarına yer verilmiştir.

<https://barisicinakademisyenler.net/node/111> (Erişim tarihi: 27/05/2019)

veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcıları, üniversitelerin, iktisadi ve ticari ilimler akademilerinin, Devlet mühendislik ve mimarlık akademilerinin, Devlet güzel sanatlar akademilerinin, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün öğretim üye ve yardımcıları<sup>6</sup>, Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyeleri, Genelkurmay mehteran bölüğü sanatkarları, Devlet tiyatrosu ile Devlet opera ve balesi ve belediye opera ve tiyatroları ile şehir ve belediye konservatuvar ve orkestralarının sanatkar memurları, uzman memurları, uygulamacı uzman memurları ve stajyerleri, Spor-Toto Teşkilatında çalışan personel, subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve sözleşmeli erbaş ve erler ile Emniyet teşkilatı mensupları hakkında özel kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu durumda üçüncü fıkrada belirtilen personel hakkında, ilk başta bu personelle ilgili özel kanun hükümlerine başvurulacaktır. Eğer özel kanunlarda, ilgili konuyla ilgili bir düzenleme yapılmamış ise 657 sayılı Kanun'un bu konuyla ilgili düzenlemeleri dikkate alınacaktır.

Diğer bir durum ise, özel kanunların konuyla alakalı uygulanacak düzenleme olarak 657 sayılı Kanun'un ilgili bölümüne atıf yapması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, Türk Silahlı Kuvvetlerinde görev yapan subay ve astsubaylara 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda yer alan hükümler uygulanacaktır. Diğer asker ve sivil kişiler ise kendi kanunlarına tabidir. Bu durumda, Türk Silahlı Kuvvetlerinde çalışan sivil memurlar hakkında 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanabilecektir<sup>7</sup>.

## **1.2. Devlet Memurları Kanunu Kapsamında Kamu Görevlisi Kavramı**

1982 Anayasası'nın "Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler" üst başlıklı 128. maddesinde, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, **memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle** görüleceği belirtilmiştir.

Konuya ilişkin 1982 Anayasası'nda yer alan düzenleme, 1961 Anayasası'ndan farklı hususları bünyesinde barındırmaktadır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde, "*Devletin ve diğer*

---

<sup>6</sup> 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (3. Mükerrer) 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 5. maddesi ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kapatılmış olmasına rağmen, 657 sayılı Kanun'da gerekli değişiklik yapılmamıştır.



*kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütmekte yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görüleceği*” ifade edilmektedir. Buradan hareketle iki Anayasa arasındaki bu konuya ilişkin farklardan ilki, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerle birlikte, **kamu iktisadi teşebbüslerinin de genel idare esaslarına** göre yürütmekte yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin bulunduğu 1982 Anayasası’nda açıkça belirtilmiş olmasıdır<sup>8</sup>. Diğer husus ise, söz konusu kamu hizmetlerinin, **memurlarla beraber diğer kamu görevlilerince** de yürütüleceği hükmünün 1982 Anayasası’nda yer almasıdır.

Personel rejimine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı ilk mevzuat hükümlerinde kamu hizmetlerinin yalnızca memurlar eliyle yerine getirilmesi benimsenmişken, günümüzde kamu hizmetlerinin sayı ve niteliğinin artması ile karmaşık bir hal alması sonucunda, bu hizmetlerin değişik kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi üzerine çeşitli kamu görevlisi kategorileri ortaya çıkmıştır.

Öğretide, 1982 Anayasası’nın 128 ve 129. maddeleriyle getirilen yeni düzenlemeler, kullanılan kavramlar ve deyimlerin sistematik olmaması ve anlamlarının Anayasa koyucu tarafından açıklanamaması nedeniyle eleştirilmektedir. 1961 Anayasası’nın yapım sürecinde oluşturulan Bilim Komisyonunda yer alan Lûtfi Duran’a göre, “1982 Anayasası, ‘memur’ kategorisini belirleyen ‘asli ve sürekli görev’ kavramı içine ‘diğer kamu görevlileri’ni sokmak ve hatta kamu iktisadi teşebbüslerin ‘genel idare esasları’ ve personelini de ‘asli ve sürekli görev’ kapsamı içine almakla, ‘kamu ajanları’ arasında büyük bir karışıklığa ve belirsizliğe yol açmış bulunmaktadır... 1982 Anayasası, kamu hizmeti görevlilerinin tümünü, yani ‘memur ve diğer kamu görevlileri’ni tek bir personel kategorisi içinde kaynaştırıp aynı genel kurala tabi kılınca, memurlarla öteki personel arasında ayrıma yer olmadığı gibi, ‘genel idare esasları’ veya ‘özel yönetim usulleri’ne göre yürütülen kamu hizmetlerinde çalışanlar arasında da bir fark kalmamıştır.”<sup>9</sup> Sait Güran’an tarafından ise, Anayasa’nın 128. maddesiyle birlikte, orijininin ayrık bir durumun ortaya çıktığı, belirtilen maddede yer alan düzenlemenin personel hukuku ile

---

<sup>7</sup> Avcı, Mustafa, **Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Personel Atama Usulü**, Amme İdaresi Dergisi, C. 49, Sa. 1, Mart 2016, s. 58.

<sup>8</sup> Kanlıgöz, Cihan, **1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı**, AÜHFD, C. 43, Sa. 1, 1993, s. 171.

<sup>9</sup> Duran, Lûtfi, **Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni-II**, Amme İdaresi Dergisi, Sa. 19/2, 1986, s. 18. Kanlıgöz, s. 175.

bağdaşmayan bir madde olduğu, 1982 Anayasası'nın içindeki kavramlarla ayrımların anlamlarını kaybettiği bir metin haline geldiğini belirtilmektedir<sup>10</sup>.

Yukarıda görüşlerine yer verilen kıymetli hocaların da belirttiği gibi, Anayasa'da **kamu görevlisi** ifadesi yanında farklı ifade ve kavramların da kullanıldığını görmekteyiz. Örnek olarak, Anayasa'nın "ispat hakkı" başlıklı 39. maddesinde "**Kamu görev ve hizmetinde bulunanlara karşı...**" kavramı; "Temel hak ve hürriyetlerin korunması" başlıklı 40. maddesinin 3. fıkrasında "**resmi görevli**" kavramı; "Parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma" başlıklı 68. maddesinin 5. fıkrasında "Hâkimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, **kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri**, Silahlı Kuvvetler mensupları..." kavramı; "olağanüstü hallerle ilgili düzenleme" başlıklı 121. maddesinin 2. fıkrasında "**kamu hizmeti görevlileri**" kavramı; "kanunsuz emir" başlıklı 137. maddesinde "**kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse**" kavramı verilebilir<sup>11</sup>.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4. maddesinin 1. fıkrasında, kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği belirtilerek, (A) fıkrasında "**memur**"un tanımına yer verilmiştir. Buna göre, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenlerin, bu Kanun'un uygulanması bakımından memur sayılacağı; ayrıca, yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un (B) fıkrasında "**sözleşmeli personel**"in tanımına yer verilmiş; anılan fıkrada, kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla

---

<sup>10</sup> Güran, Sait, **Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı**, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 6, 1989, s. 44.

<sup>11</sup> Kanlıgöz, s. 178, 179.

sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlilerinin, sözleşmeli personel olduğu belirtilmiştir.

7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 17. maddesiyle 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (C) fıkrasında yer alan istihdam şekillerinden biri olan **“geçici personel”** düzenlemesi kaldırılmıştır<sup>12</sup>. Aynı Kanun ile 657 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 43. maddede ise, kamu kurum ve kuruluşlarında 04/12/2017 tarihi itibarıyla, adam/ay esasına<sup>13</sup> göre kısmi süreli çalıştırılmakta olanlar ile saat ücreti karşılığı çalışmakta olanlar hariç olmak üzere bu Kanun'un 4. maddesinin mülga (C) fıkrası kapsamında tahsis edilmiş geçici personel pozisyonlarında çalışmakta olanların, pozisyonlarının tahsis edildiği teşkilat ve birimde, halen yürütmekte oldukları hizmetleri aynı şekilde yerine getirmeye devam etmek üzere, bu Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında ihdas edilecek sözleşmeli personel pozisyonlarına bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren doksan gün içinde kurumlarınca geçirileceği ifade edilmiştir. Böylelikle, geçici personel istihdam yöntemine son verilerek, bu statüde çalışmakta olanlar sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir.

Ayrıca, 7079 sayılı Kanun'un 17. maddesi ile, bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanınca karar verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanların da sözleşmeli personel olarak istihdam edilebileceği; özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personelin de aynı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebileceği; bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususların Cumhurbaşkanınca belirleneceği hükmüne yer verilerek “geçici personel” istihdam yöntemi kaldırılmıştır.

<sup>12</sup> 08/03/2018 günlü, 30354 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>13</sup> “Adam-ay, proje kapsamında yapılacak işler için harcanacak toplam emeği, işgünü ve mesai saatlerini baz alarak ay cinsinden belirleyen bir kavramdır.”

Ayrıntılı bilgi için: Karaaslan, Sema, **7. ÇP Finansal Kurallar**,

[http://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/80/tubitak\\_7\\_cerceve\\_programi\\_finansal\\_kurallar.pdf](http://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/80/tubitak_7_cerceve_programi_finansal_kurallar.pdf) (Erişim tarihi: 27/05/2019)

Diğer bir istihdam şekli olan “işçi” ise, (A), (B) ve (C) fıkralarında yer alanlar dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile 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 çalıştırılanların geçici işçi olduğu ve bunlar hakkında 657 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtildikten sonra, aynı Kanun’un 5. maddesinde belirtilen dört istihdam şekli dışında personel çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir.

Her ne kadar, belirtilen maddede istihdam şeklinin dört olduğundan bahsedilmekte ise de 7079 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile istihdam şeklinin aslında üç olduğu görülmektedir. Yeni düzenlemeyle beraber anılan maddenin (C) fıkrasının ilga edilmemiş; maddenin diğer fıkralarında da gerekli düzeltmeler yapılmamıştır.

Her ne kadar, 657 sayılı Kanun’da memur, sözleşmeli personel ve işçi kavramlarına ilişkin açıklamalarda bulunulmuşsa da kamu görevlisi kavramına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu kapsamda, kamu görevlisi kavramından ne anlaşılması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

İdari makamların, kendilerine mevzuat hükümlerince tanınan üstün yetkileri ve kamu gücünü kullanarak hukuki sonuç doğurmaya yönelik tesis etmiş oldukları hukuki işlemler genel olarak “idari işlem” olarak tanımlanmaktadır<sup>14</sup>. 2577 sayılı Kanun’un idari dava türlerini tanımlayan 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, idari işlemin temel unsurları olarak kabul edilen yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduğundan dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilen kişilerce açılacak davaların, iptal davası olduğu belirtilmiştir.

Bu unsurlardan ilki olan yetki unsurudur. İdare hukukunda yetki, Anayasa veya kanunlarla idare adına irade açıklayabileceklerin kimler olduğu; bu kişi veya makamların tanınan yetkileri, ne zaman, nerede ve nasıl kullanılabilceğini ifade eder. Bu durumda yetki unsuru kendi içinde alt unsurlara ayrılmaktadır. Bu alt unsurlar, kişi bakımından yetki, konu bakımından yetki, yer ve zaman bakımından yetki kavramlarıdır. Kişi bakımından yetki ise idari işlem ve

---

<sup>14</sup> Akyazan, Ahmet Emrah, **Maddi Açıdan İdari İşlemler**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 85, 2009, s. 220.

eylemlerin, ilgili idare adına irade açıklama, işlem yapma yeteneğine sahip makam, kurul veya kamu görevlilerince yapılabilmesi durumunu ifade eder<sup>15</sup>.

Geçmişten günümüze kamu hizmetlerinin niteliği, sayısı ve işlevlerinin farklılaşmasıyla beraber kamu idarelerinde kamu hizmetlerini yerine getiren, görev ve sorumlulukları ile hukuki durumları farklı birçok gerçek kişi (kamu görevlisi) mevcuttur. Ancak, hukuk sistemimizde tüm hukuk dalları için geçerli olan kamu görevlisi tanımına yer verilmemiştir. Bunun temel nedenlerinden biri kamu görevlisi kavramının, ilişkili olduğu her bir hukuk dalı için farklı içeriğe sahip oluşudur. Kanun koyucu tarafından kamu görevlisi kavramı ile ilgili bir tanımlama yapılmaktan kaçınılmıştır; ancak, farklı hukuk dallarında kamu görevlileri ile alakalı birçok hüküm öngörülmüştür. Örneğin, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 6. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendinde kamu görevlisi kavramının tanımlaması yapılmıştır. Burada kamusal faaliyetin yürütülmesine herhangi bir şekilde katılan kişinin kamu görevlisi olduğu belirtilmiştir. Diğer bir tanımlama ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (a) bendinde yapılmıştır. Burada da kamu görevlisi, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi statüsü dışında çalışanları ifade etmektedir.

1982 Anayasası kapsamında bir kimsenin kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi için öncelikli olarak bu kişinin, sürekli ve asli görev niteliğinde kamu hizmeti faaliyetinde bulunan bir kurum veya kuruluşta, süreklilik arz eden bir şekilde çalışması gerekir. Diğer taraftan, kamu kurum veya kuruluşunca bu kişiye, kadro tahsis edilmelidir ve bu kişiye çalışmasının karşılığı olarak bütçeden bir ödeme yapılmalıdır<sup>16</sup>. Ancak, Devlet veya kamu kesiminde yer almayan bir kurum veya kuruluşta çalışan kişinin ifa ettiği hizmet her ne kadar kamu hizmeti niteliği taşısa da bu kişi kamu görevlisi olarak kabul edilmemektedir.

Kamu görevlisi kavramı, idare hukukunda temel olarak iki anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan ilki geniş anlamda kamu görevlisi, diğeri ise dar anlamda kamu görevlisidir. Hukuki durum ve icra ettikleri görevin özelliği dikkate alınmaksızın devletin tüm organlarında görev yapanların tamamı "**geniş anlamda kamu görevlilerini**" oluşturur<sup>17</sup>. Temel olarak, geniş anlamda kamu görevlisi, kamu sektöründe görev yapan herkesi ifade etmektedir. Bu açıdan

---

<sup>15</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 396.

<sup>16</sup> Kanlıgöz, s. 180.

<sup>17</sup> Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 825, 826.

bakıldığında, cumhurbaşkanından işçiye kadar herkes geniş anlamda kamu görevlisidir<sup>18</sup>. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ile diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği belirtilmesi nedeniyle kamu görevlisi kavramının dar anlamda düzenlendiği görülmektedir. Öte yandan, 1982 Anayasası'nın 40. maddesinde yer verilen "resmi görevliler" ve 71. maddesinde yer alan "kamu hizmetine girenler" ifadesi ile de geniş anlamda kamu görevlisinin belirtildiği söylenebilir<sup>19</sup>. 657 sayılı Kanun'da belirtilmiş olan memur, sözleşmeli personel ve işçi kadrolarında çalışan tüm personelin, bu kapsamda geniş anlamda kamu görevlisi olduğu söylenebilir.

Yargı organlarınca, uyuşmazlık konusu olaylarda kamu görevlilerinin tespitinde, geniş anlamda kamu görevlisi kavramı üzerinde durulmuştur. Örneğin, Şeker Fabrikasına bağlı olarak geçici işçi statüsünde çalışmakta iken 5620 sayılı Kanun kapsamında sürekli işçi kadrosuna atanan davacının işçi olarak çalıştığı ve Danıştay içtihatları kapsamında geniş anlamda kamu görevlisi olduğu belirtilmiştir<sup>20</sup>. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü Veteriner Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü bünyesinde 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak çalışan davacının, geniş anlamda kamu görevlisi olduğu ifade edilmiştir<sup>21</sup>. Nazilli Devlet Hastanesi bünyesinde alt işveren (taşeron) firmanın işçisi olarak çalışan davacının geniş anlamda kamu görevlisi olduğuna hükmedilmiştir<sup>22</sup>. Mersin Üniversitesi Sağlık Araştırma ve Uygulama Merkezinde taşeron firma personeli olarak çalışan davacının geniş anlamda kamu görevlisi olduğu belirtilmiştir<sup>23</sup>. 6623 sayılı Türk Havayolları Anonim Ortaklığı Kanunu'nun, 7034 sayılı Kanun ile değiştirilen 14. maddesi uyarınca, Emekli Sandığıyla ilgilendirilmek suretiyle anılan ortaklıkta iş akdine tabi olarak çalışan davacının, **kapsam dışı personel statüsünde** çalışmaya devam ettiği; **kapsam dışı personelin de "kamu görevlisi" olduğu** sonucuna varılmıştır<sup>24</sup>. Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuat

<sup>18</sup> Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, H. Eyüp / Üstün, Gül / Tekinsoy, Okay, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013, s. 200.

<sup>19</sup> Kanlıgöz, s. 181.

<sup>20</sup> Danıştay Onikinci Dairesinin 28/06/2018 günlü, E:2018/1845, K:2018/2906 sayılı kararı.

<sup>21</sup> Danıştay Onuncu Dairesinin 25/01/2018 günlü, E:2017/4195, K:2018/113 sayılı kararı.

<sup>22</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 19/10/2017 günlü, E:2017/1957, K:2017/6375 sayılı kararı.

<sup>23</sup> Danıştay Başkanlar Kurulunun 16/06/2017 günlü, E:2016/177, K:2017/72 sayılı kararı.

<sup>24</sup> Danıştay Onuncu Dairesinin 27/12/2016 günlü, E:2016/588, K:2016/4890 sayılı kararı.

hükümleri dikkate alındığında; bu personelin, ilgili kanunda belirtildiği gibi "işçi" statüsünde olmadıkları, geniş anlamda kamu görevlisi olduğu sonucuna varılmıştır<sup>25</sup>. Noter başkatibi olarak görev yapan davacının da geniş anlamda kamu görevlisi olduğunun kabulü gerektiği belirtilmiştir<sup>26</sup>. Kişiyeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri ile birinci basamak teşhis, tedavi ve rehabilite edici sağlık hizmetlerini yaş, cinsiyet ve hastalık ayrımı yapmaksızın her kişiyeye kapsamlı ve devamlı olarak belli bir mekanda vermekle yükümlü olan ve uzman tabip veya tabip statüsünde bulunan aile hekimlerinin, Devletin asli ve sürekli görevlerinden olan sağlık hizmetini yürüttükleri, bu kapsamda Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen "diğer kamu görevlisi" olarak nitelendirilmesi gerektiğine hükmedilmiştir<sup>27</sup>. 659 sayılı KHK'nın 5. maddesinin 4. bendi uyarınca ihaleye girerek ihaleyi kazanan avukatlarla idare arasında hizmet alım sözleşmesi imzalandığı ve bu sözleşmeleri imzalayan avukatların verecekleri hizmetin de kamu hizmeti niteliği taşıdığından bu kişilerin de kamu görevlisi olduğu belirtilmiştir<sup>28</sup>. Öte yandan, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, geniş anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilmiş; statülerinin ve görevlerinin özellikleri dolayısıyla diğer kamu görevlilerinden farklı bir hukuki konumda buldukları da belirtilmiştir<sup>29</sup>. Sözleşmeli öğretmenlerin de geniş anlamda kamu görevlisi oluşu; ancak, memur statüsünde kadrolu olarak çalışan öğretmenler ile sözleşmeli statüde çalışan öğretmenler arasında hukuksal farklılığın olduğu da ifade edilmiştir<sup>30</sup>. Diğer taraftan, gümrük müşavirleri ile müşavir yardımcılarının kamu görevlisi olarak kabul edilemeyeceği sonucuna ulaşılmıştır<sup>31</sup>. Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirilen Toroslar Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi bünyesinde, 5510 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) bendi kapsamında elektrik teknikeri olarak görev yapan davacının, özelleştirme işlemi sonrasında kamu görevlisi niteliğini kaybettiği belirtilmiştir<sup>32</sup>.

Öte yandan, "**dar anlamda kamu görevlisi**" kavramının da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Dar anlamda kamu görevlisi, bir kamu tüzel kişisinde mesleki bir sıfatla görev yapan, bu görevin icrası nedeniyle kendine ücret ödenen ve kamu hukuku rejimine tabi olanları

<sup>25</sup> Danıştay Dokuzuncu Dairesinin 09/06/2016 günlü, E:2016/8064, K:2016/5929 sayılı kararı.

<sup>26</sup> Danıştay Sekizinci Dairesinin 09/06/2016 günlü, E:2016/8064, K:2016/5929 sayılı kararı.

<sup>27</sup> Danıştay Onbeşinci Dairesinin 09/10/2015 günlü, E:2013/6775, K:2015/5852 sayılı kararı.

<sup>28</sup> Danıştay Onbeşinci Dairesinin 19/02/2016 günlü, E:2014/4060, K:2016/1049 sayılı kararı.

<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesinin 03/02/2011 günlü, E:2009/57, K:2011/33 sayılı kararı.

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesinin 10/03/2011 günlü, E:2008/54, K:2011/45 sayılı kararı.

<sup>31</sup> Danıştay Onbeşinci Dairesinin 29/11/2011 günlü, E:2011/154, K:2011/4458 sayılı kararı.

<sup>32</sup> Uyuşmazlık Mahkemesinin 28/12/2015 günlü, E:2015/878, K:2015/911 sayılı kararı.

ifade etmektedir<sup>33</sup>. Bu bakış açısıyla, 657 sayılı Kanun kapsamında belirtilen istihdam türlerinden memurlar ve sözleşmeli personel olarak çalışanlar dar anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilecekken; işçiler, özel hukuka tabi olarak çalıştıklarından kamu görevlisi olarak nitelendirilemeyecektir.

Dar anlamda kamu görevlileri, yaptıkları faaliyetleri devamlı meslek olarak yaparlar ve bu yüzden kamu hukuku rejimine tabidir<sup>34</sup>. Üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar ile askerler gibi ayrı personel rejimine tabi olan kamu görevlileri, dar anlamda kamu görevlisidir. Ancak, devlet başkanları, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları ve muhtarlar, bu görevlerini meslek olarak yapmadıklarından dar anlamda kamu görevlisi değildir. Çünkü, bu meslekleri icra eden kişilerin bir mesleği vardır. Bu kişiler öğretmen, mühendis veya doktor olabilirler. Belirtilen görevlere atama veya seçilme yoluyla gelirler ve görev süreleri dolunca da tekrar eski görevlerine dönerler.

Konuyla ilgili değerlendirmeler yapılırken, üzerine durulması gereken bir başka husus da, 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde yer alan düzenlemelerdir. Anılan maddeye bakıldığında, madde metninde doğrudan memur ile kamu görevlisinin tanımının yapılmadığını görmekteyiz. Sadece bu görevlerde çalışanlarca hangi işlerin görülebileceği belirtilmiştir<sup>35</sup>. Bu durumda, “genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetleri” ile “asli ve sürekli görevlerin” neler olduğunun belirlenmesi gerekir<sup>36</sup>.

Genel idare esasları kavramı her ne kadar Anayasa'da ve kanunlarda yer almakta ise de bu kavram ile de bir tanımlama yapılmamıştır. Genel olarak, genel idare esaslarının, kamu hizmetlerinin icrası sırasında kullanılan ve kamu idareleri dışındaki diğer hukuk öznelerinin sahip olamayacağı ayrıcalıklardan ve tabi olmadığı yükümlülüklerden oluşan hukuksal rejime verilen isim olarak tanımlanabilir.

Genel idare esasları kavramı, kamu tüzel kişilerinin tabi olduğu kural ve yöntemlerin yanı sıra, özel kesimde veya özel hukuk kurallarına göre uygulanan kural ve usullerin dışındaki kamusal yönetim biçimini ifade etmektedir. Doktrinde Günday, “*kamu hukuk rejimi ve kamusal*

---

<sup>33</sup> Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, 17. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2015, s. 615.

<sup>34</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 546.

<sup>35</sup> Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, C. 1, s. 803.

<sup>36</sup> Gözübüyük / Tan, s. 803.



*yönetim usulleri ise, kamu gücü kullanılarak tek yanlı idari işlemler tesis etmek ve idari kararlar almaktır. (...) Bu açıdan bakıldığında, salt kamu hukuku rejimine ve kamusal yönetim usullerine tabi klasik kamu hizmetleri değil, aynı zamanda esas itibarıyla özel hukuk rejimine ve özel yönetim usullerine tabi tutulmuş bulunan; KİT'ler tarafından yürütülen daha ziyade iktisadi, ticari ve sınai kamu hizmetlerine de belli ölçüde genel idare esasları uygulanmaktadır.”<sup>37</sup>*

Anayasa Mahkemesinin bir kararında temel olarak, genel idare esasları kavramının unsurları belirlenmeye çalışılmıştır. Anılan kararda, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadronun esas olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan, bu tür hizmetlerin yapısal ve işlevsel özelliklerinin, diğer hizmetler bakımından ayırt edici nitelik taşıdığı ifade edilmiştir<sup>38</sup>.

Anayasa Mahkemesince genel idare esasları kavramı, farklı kararlarda da ele alınmıştır. Karayolları Genel Müdürlüğünce işletilen veya devredilen otoyollar veya erişme kontrolünün uygulandığı karayollarından geçiş ücretlerini ödemededen geçiş yapan araç sahiplerinden, işletici şirket tarafından geçiş ücreti ödemededen giriş çıkış yaptığı mesafeye ait geçiş ücreti ile, bu ücretin on katı tutarında cezanın, genel hükümlere göre tahsil edileceğine ilişkin mevzuat hükmüne yönelik yapılan incelemede, ihlal sonrası öngörülen cezanın niteliğinin belirli olmadığı; bu eylemin kabahat olarak nitelendirilemeyeceği; on katı tutarındaki cezanın idari para cezası olmadığı kanaatine varılarak cezanın kolluk faaliyeti içerisinde değerlendirilemeyeceğinden bu yaptırımın idari yaptırım niteliği taşımadığı; bu kapsamda işletici şirket tarafından yürütülen faaliyetin asli ve süreklilik niteliği taşımadığı; düzenlemede hukuka aykırı bir durumun söz konusu olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Diğer taraftan karşı oy yazısında, ihlale neden olan eylem üzerine uygulanacak yaptırımın idari yaptırım niteliği taşıdığı; idari para cezası verilmesinin de kolluk faaliyetleri kapsamında kaldığı; bu durumda genel idare esaslarına göre yürütmesi gereken

<sup>37</sup> Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj yayımları, Ankara, 2011, s. 582.

<sup>38</sup> Anayasa Mahkemesinin 09/02/1993 günlü, E:1992/44, K:1993/7 sayılı kararında, “...Önemi ve değeri nedeniyle Devletin başlıca görevleri "genel idare esasları"na göre yürütülmektedir. "Genel idare esasları"na göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde kadro esastır. Bu hizmetlerin yapısal ve işlevsel özellikleri, onu diğer hizmetlerden ayırır. Bu görevlerde bulunan kimseler, yasaların güvencesi altındadır. Anayasa'nın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu görevlerin, kadroya bağlanması dışında, merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünün kullanılması biçiminde özellikleri görülmektedir.” ifade edilmiştir.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b8821f23-2623-43b7-8c6f-709667d4a0ed?highlightText=genel%20idare%20esaslar%C4%B1&excludeGereke=False&wordsOnly=False> (Erişim tarihi:06/10/2018)

bir faaliyetin özel hukuk kişilerince yerine getirilemeyeceği beyan edilerek, ilgili mevzuat hükmünün hukuka aykırı olduğu belirtilmiştir<sup>39</sup>.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun 31. maddesinin 8. fıkrasında Tarım ve Orman Bakanlığınca, kesimhanelerde, kesim öncesi ve sonrası muayeneler ile et parçalama işlemi yapılan yerlerde muayeneleri ve diğer resmî kontrolleri yapmak üzere, resmi veteriner hekim veya yetkilendirilmiş veteriner hekim görevlendirilebileceğinin belirtilmesinden kaynaklanan bir uyuşmazlıkta, Anayasa Mahkemesince yapılan değerlendirmede, fıkra da zikredilen gıda kontrollerinin yapılmasının, idari kolluk faaliyeti kapsamında kaldığı ve kamu hizmeti niteliğini taşıdığı; bu işlemlerin genel idare esaslarına göre yürütülmesi zorunlu olduğu belirtilmiştir<sup>40</sup>. Buradan hareketle, Anayasa Mahkemesince genel idare esaslarına kavramına ilişkin değerlendirmede bulunulurken, kadro tahsis edilip edilmediği; hizmetin, kamu hizmeti niteliği taşıyıp taşımadığı ve özel hukuk kişilerine yerine getirilip getirilemeyeceği yönünde bir değerlendirme yapılmak suretiyle karar verildiği görülmektedir.

Diğer taraftan, 7/10986 sayılı “Kurumlardan hangilerinin Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarının, hangilerinin bu nitelikte olmadıklarının tespitine dair” Bakanlar Kurulu Kararında iki liste oluşturulmuş; 1 sayılı listede, 657 sayılı Kanun'a tabi kurumlardan, asli ve sürekli bir kamu hizmetine genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olanlar; 2 sayılı listede de bu nitelikte olmayanlar belirtilmiştir<sup>41</sup>. Ancak, bu listenin, günümüzde kamu hizmetlerinin çeşitlerinin artması ve karmaşık bir hal alması nedeniyle güncellenmesi gerekmektedir. Örneğin, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, ne 1 sayılı listede, ne de 2 sayılı listede yer almaktadır. Bunun sonucunda, anılan idare tarafından yürütülen hizmetlerin niteliği bakımından belirsiz bir durum oluşmaktadır. Öte yandan, listelerde yer alan kurumların birçoğu

---

<sup>39</sup> Anayasa Mahkemesinin 18/01/2018 günlü, E:2017/166, K:2018/8 sayılı kararı. 27/02/2018 günlü, 30345 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/348d47f6-cb8b-4949-9bb7-bbdb76373688?highlightText=genel%20idare%20esaslar%C4%B1&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim tarihi:06/10/2018)

<sup>40</sup> Anayasa Mahkemesinin 26/05/2016 günlü, E:2015/72, K:2016/44 sayılı kararı. 21/09/2016 günlü, 29834 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/59f66a9a-5bc5-4b0f-89a2-5686535bd21e?highlightText=genel%20idare%20esaslar%C4%B1&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim tarihi:06/10/2018)

<sup>41</sup> 28/11/1975 günlü, 15426 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

kapatılmış veya diğer bir kurumla birleştirilmiştir<sup>42</sup>. Bu durumda, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Bakanlar Kurulu kaldırıldığından, bu düzenlemenin Cumhurbaşkanı veya kanun koyucu tarafından revize edilip, tartışmaların önüne bir nebze geçilmesi gerekmektedir.

İkinci olarak, 1982 Anayasası'nın 128. maddesi kapsamında memur ve kamu görevlisi statüsünde çalışanların belirlenebilmesi için "asli ve sürekli görev" kavramının da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Anılan maddeye göre asli ve sürekli görevler, genel idare esaslarına göre kamu gücünü kullanan kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin asli ve sürekli olma niteliği, göreve bağlı bir koşuldur. Çalışanın kişiliği veya durumuna bağlı değildir. Nitekim, Anayasa Mahkemesince, İller Bankasının 6107 sayılı Kanun dışında Bankacılık Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde, özel hukuka ve özel işletmecilik esaslarına tabi olarak faaliyet yürüttüğünden, özel hukuk hükümlerine bağlı tutulan bu bankanın hizmetinin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında **genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden sayılamayacağı ve personeli de aynı madde kapsamında memur ya da diğer kamu görevlisi olarak değerlendirilemeyeceği** belirtilmiştir<sup>43</sup>. Ayrıca, muhtarların yürüttükleri görevlerin de asli ve sürekli nitelik taşıdığı belirtilmiştir<sup>44</sup>. Başka bir kararda, köy korucuları için geçerli hükümlerin, geçici köy korucuları için de geçerli olacağı vurgulanarak geçici köy korucusu ve köy korucusu ayırımına gidilmemiş; geçici köy korucularının yerine getireceği görevlerin genel idare esaslarına göre sürekli görev niteliğinde olmadığına hükmedilmiştir<sup>45</sup>.

Anılan kararlarda, yargı organlarınca her olay kendi içerisinde değerlendirilmiş ve yürütülen kamu hizmetini niteliği dikkate alınarak bir sonuca ulaşılmıştır. Bunun nedeni ise, kamu hizmetlerinin her geçen gün niteliğinde meydana gelen değişikliklerdir. Kamu hizmetlerinin karmaşık bir hal alması, hangi hizmetlerin asli ve sürekli nitelik taşıdığı hususu ile ilgili temel kriterlerin belirlenmesini güçleştirmektedir. Ortaya çıkan bu belirsizlik ise doktrin ve yargısal içtihatlarla giderilmeye çalışılmaktadır.

---

<sup>42</sup> Örneğin, 1 sayılı listede Tekel Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Anılan kurum günümüzde idari teşkilat içerisinde yer almamaktadır. Diğer taraftan 1 sayılı listede Köy İşleri Bakanlığı ile Orman Bakanlığına yer verilmiştir. İki bakanlık günümüzde tek bir çatı altında birleştirilmiştir.

<sup>43</sup> Anayasa Mahkemesinin 18/10/2012 günlü, E:2012/29, K:2012/155 sayılı kararı.

<sup>44</sup> Anayasa Mahkemesinin 20/09/1994 günlü, E:1994/47, K:1994/70 sayılı kararı,

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b3c04249-6ad8-4deb-be5d-856c0d677bef?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim tarihi: 02/08/2018)

<sup>45</sup> Anayasa Mahkemesinin 10/12/1985 günlü, E:1985/5, K:1985/23 sayılı kararı.

### 1.3. Devlet Memurları Kanunu'na Hâkim Olan Temel İlkeler

Türk kamu personel mevzuatı incelendiğine devlet memurluğu, bir meslek olarak kabul edilmiş; bunun sonucunda siyasal iktidara karşı korunmuştur<sup>46</sup>. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde, bu Kanun'a hâkim olan temel ilkelerin neler olduğu belirtilmiştir. Bunlar; sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleridir.

#### 1.3.1. Sınıflandırma İlkesi

657 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (A) bendinde, kamu hizmetleri görevleri ve bu görevlerde çalışan devlet memurları, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre, Devlet tarafından sınıflara ayrılacağı belirtilmiştir.

Kamu hizmetlerinin gelişen yeni durumlara göre farklılaşması, kadro ve personelin fazla olması, sınıflandırmayı zorunlu kılmaktadır. Sınıflandırma, kamu hizmetini yürütecek personelin görevlerinin gerektirdiği nitelikleri ve mesleklerine göre birbirine benzer olanların bir araya getirilmesidir. Kamu personelinin göreve başlatılmasından önce, çalıştırılacağı işin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi gerekir. Ayrıca işin yapılması için gerekli yetenek ve niteliklerin neler olduğunun da belirtilmesi gerekir<sup>47</sup>.

Bu ayırım, memurların ifa ettikleri hizmetler ve bu hizmetler karşılığı taraflarına ödenecek ücretler bakımından önem taşımaktadır. Sınıflandırma genel olarak, hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarında birbirinin aynı ve benzeri birimlerin bir araya getirilerek ayırma tabi tutulmasıdır<sup>48</sup>.

Ülkelerin toplumsal yapılarına göre, sınıflandırmanın anlam ve öneminin değiştiği görülmektedir. Bugünkü durumda, ortaya iki ayrı sınıflandırma sistemi çıkmış bulunmaktadır. Bunlar; Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Kanada gibi ülkelerde uygulanan "kadro sınıflandırması"; İngiltere, Fransa ve Almanya gibi Avrupa ülkelerinde uygulanan "rütbe sınıflandırması"dır<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Gözler / Kaplan s. 630.

<sup>47</sup> Ergun, Turgay / Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 3. Baskı, Ankara, 1988, s. 304.

<sup>48</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 551.

<sup>49</sup> Ergun / Polatoğlu, s. 305, 306.

Rütbe sınıflandırmasında memur (görevli); kadro sınıflandırmasında ise görev esas alınmaktadır. Kadro sınıflandırmasında, ödev, yetki ve sorumluluk yönünden birbirine uygun kadrolar benzer sınıf dahilinde toplanmaktadır<sup>50</sup>. Bu sistemde kadro kavramı, personel kavramından tamamıyla ayrılmıştır ve soyut bir nitelik taşımaktadır. Ücretler, kadrolara göre belirlenmektedir. Böylelikle, kadrolar, ifa edilen göreve göre değerlendirildiğinden, görevi icra eden kişinin niteliği dikkate alınmadan, eşit işe eşit ücret ödenmesi amaçlanmaktadır. Kadrolara atamalar açık yarışma sınavı neticesinde gerçekleşmekte; sınavlarda alınacak personelin kişisel niteliklerine, örneğin yüksek öğrenim görmüş olmasına ya da yeteneğine önem verilmemektedir. Kadro sınıflandırmasında, ilgili kişilerin önceden belirlenmiş olan kadro tanımına uygunluğu, bu alandaki bilgi ve tecrübesi dikkate alınmaktadır. Böylelikle, herkese eşit fırsat tanınmakta ve işe girdikten sonra yetiştirme ilkesine karşı çıkılmaktadır. Bu sistemde benzer kadrolar, aynı sınıflarda toplanmış durumdadır. Bir kadrodan diğer bir kadroya geçiş, yarışma sınavlarında elde edilecek başarılı ile mümkün olmaktadır<sup>51</sup>.

Kadro sınıflandırmasında, eşit işe eşit ücret ödenmesi, nitelikli personel bulma, yükselme ve değerlendirme gibi çeşitli personel işlemlerini düzenlemek amaçlanmaktadır. Diğer taraftan bu sistemde, sınıflar çok fazla ve dardır. Bu da personel esnekliğini büyük ölçüde azaltmakta, kırtasiyeciliğe yol açmakta ve personelin dar uzmanlık alanlarında çalışmasına neden olmaktadır<sup>52</sup>. Bu bakımdan, kadro sınıflandırmasının, liyakat ve kariyer ilkeleri bakımından yetersiz kaldığı söylenebilir.

Rütbe sınıflandırmasında ise, memura (görevliye) önem verilir. Bu sistemde, kamu görevlilerinin istihdamında tecrübe aranmamakta, tecrübenin işe girdikten sonra kazanılacağı kabul edilmektedir. Bu sistemde istihdam edilen kamu görevlileri, genel olarak, göreceklere işlere göre sınıflandırılmaktadır. Kamu görevlilerin, yerine getireceği kamu hizmetinin gerektirdiği öğrenimi tamamlamış olmaları öngörülmekte ve işe alımda yaş hadleri, bu öğrenim süresine göre düzenlenmektedir. Bir göreve başlayan kişi, hizmetin en alt kademesinden en üst kademesine kadar ilerleme imkanına sahip olabilmektedir<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 551.

<sup>51</sup> İlal, Ersan, **Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 32, Sa. 2-4, 1967, s. 755.

<sup>52</sup> Ergun / Polatoğlu, s. 306.

<sup>53</sup> İlal, s. 755.

Bu sistemde, ücretin belirlenmesinde kadro sisteminden farklı olarak rütbe en önemli unsurdur ve ödenecek ücret ilgilinin öğrenim derecesine göre belirlenmektedir. Kişinin rütbesi ise, öğrenim derecesi ve hizmette geçirdiği süre dikkate alınarak belirlenmektedir. Diğer taraftan bu sistemde, dışarıdan personel alımına izin verilmemektedir. Kişilere eşit fırsat tanımak gibi düşüncelerle hareket edilmemekte; gerekli görülen durumlarda bazı üstün nitelikli memurlar için kadrolar oluşturulabilmektedir. Sistemin uygulandığı ilk dönemlerde bulunulan sınıftan diğer bir sınıfa geçiş mümkün değilken, günümüzde sınıf değişikliğine sınırlı olarak imkan tanınmaktadır<sup>54</sup>. Bu kapsamda, rütbe sınıflandırmasının, liyakat ve kariyer ilkesine daha uygun olduğu söylenebilir.

657 sayılı Kanun'un genel yapısı incelendiğinde, iki sınıflandırma sisteminden, rütbe sınıflandırma sisteminin benimsemiş olduğu anlaşılmaktadır<sup>55</sup>. Anılan Kanun'da kadrolar yerine memurlar sınıflandırılmıştır. Diğer taraftan, memur olabilmek için deneyim aranmamakta, tecrübenin göreve başladıktan sonra edinileceği kabul edilmektedir. Kamu görevine giriş sınavlarında, adayların genel kültür ve temel bilgi düzeyi ölçülmektedir<sup>56</sup>.

Doktrinde, rütbe sınıflandırması sisteminin kariyer ve liyakat ilkelerine daha uygun olduğu; kadro sınıflandırma sisteminin olağanüstü dönemlerde başvurulabilecek bir sistem olduğu belirtilmektedir. Diğer taraftan, kadro sınıflandırma sisteminin üst düzey yönetici yetiştirilmesine engel olduğu; bu durumun kariyer ilkesine uygun olmadığı; bu kapsamda liyakat ve kariyere dayalı personel sistemlerinde, rütbe sınıflandırma sisteminin benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>57</sup>.

Anılan Kanun'un 2. kısmında "Sınıflandırma" ilkesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiş; 33. maddede memurların kadrosuz çalıştırılmayacağı; kadroların ise, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde gösterildiği şekilde düzenleneceği belirtilmiş; 36. maddede ise tesis edilen sınıflar düzenlenmiştir. Buna göre, anılan Kanun'a tabi kurumlarda çalıştırılan memurlar on iki sınıfa ayrılmıştır<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> İlal, s. 759.

<sup>55</sup> Özkal Sayar, İpek, **Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 64, Sa. 1, 2009, s. 216.

<sup>56</sup> İlal, s. 766.

<sup>57</sup> İlal, s. 776.

<sup>58</sup> Bu sınıflar şunlardır;

Öte yandan, 657 sayılı Kanun'un 45. maddesinde, hiçbir Devlet memurunun sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altındaki görevde çalıştırılmayacağı belirtilmiş; 36. maddenin "Ortak Hükümler" başlıklı kısmında ise, öğrenim durumları itibarıyla memurların kaçınıcı derece ve kademededen göreve başlayacakları ve yükselebilecekleri en son derece ve kademenin ne olduğu düzenlenmiştir. Örneğin, ortaokul mezunu bir kişi, 14. derecenin 2. kademesinden memuriyete başlayacak ve en fazla 5. derecenin son kademesine kadar ilerleyebilecektir.

---

*"a) Genel idare hizmetleri sınıfı: Bu Kanunun kapsamına dahil kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve bu Kanunla tespit edilen diğer sınıflara girmeyen memurlar, bu sınıfını teşkil eder.*

*b) Teknik hizmetler sınıfı: Bu Kanunun kapsamına giren kurumlarda meslekleriyle ilgili görevleri fülten ifa eden ve meri hükümlere göre yüksek mühendis, mühendis, yüksek mimar, mimar, jeolog, hidrojeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, matematikçi, istatistikçi, yöneylemci (hareket araştırmacısı), matematiksel iktisatçı, ekonomici ve benzeri ile teknik öğretmen okullarından mezun olup da, öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde çalışanlar, mimarlık ve mühendislik fakültesi veya bölümlerinden mezun şehir plancısı, yüksek şehir plancısı, yüksek bölge plancısı, 3437 ve 09/05/1969 günlü, 1177 sayılı Kanunlara göre tütün eksperleri yetiştirilenler ile müskirat ve çay eksperleri, fen memuru, yüksek tekniker, tekniker teknisyen ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanlar, bu sınıfını teşkil eder.*

*c) Sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı: Bu sınıf, sağlık hizmetlerinde (hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görerek yetişmiş olan tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu hizmet sahasında çalışan yüksek öğrenim görmüş fizikoterapist, tıp teknoloğu, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler mütehassısı, biyolog, psikolog, diyetçi, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi ile ebe ve hemşire, hemşire yardımcısı, (fizik tedavi, laboratuvar, eczacı, diş anestezi, röntgen teknisyenleri ve yardımcıları, çevre sağlığı ve toplum sağlığı teknisyeni dahil) sağlık savaş memuru, hayvan sağlık memuru ve benzeri sağlık personelini kapsar.*

*ç) Eğitim ve öğretim sınıfı: Bu sınıf, bu Kanun kapsamına giren kurumlarda eğitim ve öğretim vazifesiyle görevlendirilen öğretmenleri kapsar.*

*d) Avukatlık hizmetleri sınıfı: Özel kanunlarına göre avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisini haiz olan memurları kapsar.*

*e) Din hizmetleri sınıfı: Özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurları kapsar.*

*f) Emniyet hizmetleri sınıfı: Bu sınıf, özel kanunlarına göre çarşı ve mahalle bekçisi, polis, komiser muavini, komiser, başkomiser emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü ve emniyet müdürü sıfatını kazanmış emniyet mensubu memurları kapsar.*

*g) Jandarma hizmetleri sınıfı: Bu sınıf Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.*

*ğ) Sahil güvenlik hizmetleri sınıfı: Bu sınıf Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında bulunan subay ve astsubayları kapsar.*

*h) Yardımcı hizmetler sınıfı: Kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4. maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.*

*ı) Mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı: Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.*

*i) Milli istihbarat hizmetleri sınıfı: Bu sınıf, Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında veya bu teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Cumhurbaşkanınca tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsar."*

Aynı maddenin devamında da kademe ve derece ilerlemesi yapılabilecek durumlar sayılmıştır. Örneğin, memuriyete girmeden evvel avukatlık stajını tamamlayanlara iki, memuriyete girdikten sonra tamamlayanlara bir kademe ilerlemesi uygulanacağı; dört yıl ve üzeri sağlık bilimleri alanında lisans eğitimi görmüş kişilere ise akademik personel giriş derece ve kademelerine bir derece eklenmek suretiyle bulunacak derece ve kademelerden göreve başlayacağı; memurluğa girmeden önce veya memuriyet sırasında yüksek lisans eğitimini tamamlayan memurlara bir kademe ilerlemesi uygulanacağı; özel yarışma sınavıyla mesleğe başlayan uzman yardımcıları, müfettiş yardımcılarını vb. unvanlarda görev yapan kişiler daha sonraki aşamada uzmanlık veya müfettişliğe atanmaları durumunda kendilerine bir derece ilerlemesinin uygulanacağı; yüksek lisans eğitimini tamamlayıp bir kademe ilerlemesinden faydalanan memura, mesleği ile ilgili öğrenim dalında doktora yapıp bu eğitimi tamamladığında iki kademe ilerlemesi uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, 657 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerde, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun bir sınıflandırma sisteminin hayata geçirilmek istendiği sonucuna ulaşılmaktadır.

### **1.3.2. Kariyer İlkesi**

Liyakat ilkesine dayanan bir kamu personel sisteminde, her ne kadar kamu görevine girişte, göreve en uygun kişinin getirilmesi hedeflenmekteyse de, bu kişilerin göreve getirilmesinden sonra, görevde kalmalarının sağlanması da gerekmektedir. Bu ise, kariyer ilkesi ile mümkün olabilmektedir<sup>59</sup>. Bu kapsamda doktrinde liyakat ilkesinin, ancak kariyer ilkesi birlikte uygulandığı bir sistemde hayata geçirilebileceği ifade edilmiştir<sup>60</sup>.

657 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (B) bendinde kariyer ilkesi, Devlet memurlarına, ifa ettikleri görevler için gerekli bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanının sağlanması olarak tanımlanmıştır.

Yukarıdaki tanım "geniş anlamda kariyer ilkesi"ni ifade etmektedir. Bu kapsamda, genç yaşta memurluk mesleğine başlayan bir kişi, emekli oluncaya kadar bu mesleği ifa edebilecek; gerekli koşulları yerini getirdiği takdirde sınıfının en yüksek derecelerine kadar ilerleyebilecektir.

---

<sup>59</sup> Uz, Abdullah, **Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, Sa.1, 2011, s. 80.

<sup>60</sup> Güran, Sait, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980, s. 130.



“Dar anlamda kariyer ilkesi” ise, belli özellikler gösteren, nesnel ve genel kurallarla saptanan ve uzmanlaşmış meslek ve hizmet sınıflarını ifade etmektedir<sup>61</sup>.

Kariyer sisteminde memurluk, bir meslek olarak kabul edilmektedir. Bu sistemin karşısında ise, “görev sistemi” vardır. Görev sisteminde, memur belli bir görevi yerine getirmek için istihdam edilmektedir<sup>62</sup>. Belirlenen görev ifa edildikten sonra memuriyet de sona ermektedir. Bu sistemde memurlar, hizmet içinde ilerleme hakkına sahip değildirler. Hizmet içinde yükselmenin tek yolu ise, yürütülen görevden ayrılıp, daha üst bir göreve atanma ile mümkündür<sup>63</sup>. Bu kapsamda, görev sisteminin liyakat ilkesine dayanan bir sisteme uygun olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmemesi neticesinde, yetenekli kişilerin kamu sektöründe çalışması, istisnai durumlar dışında mümkün olamamaktadır. Bu durumda liyakatsiz kişiler, kamu sektöründe istihdam edilmesi ile kamu hizmetlerinden beklenen etkinlik ve verimlilik gerçekleşmeyecektir.

Kariyer ilkesine dayanan bir sistemde, kamu personelinin hukuki durumu, Devlet tarafından tek yanlı olarak kanun veya düzenleyici işlemlerle belirlenmektedir<sup>64</sup>. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin 2. fıkrasında, bu duruma ilişkin düzenlemelere yer verilmiş; memurların ve diğer kamu görevlilerinin özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. 657 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ise, bu Kanun'un amacının, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıkları ve ödenekleri ile diğer özlük işlerini düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Kariyer sisteminin temel unsurlarından biri de uzmanlaşmış memurların varlığıdır. Günümüzde kamu hizmetlerinin çeşitlenerek farklı bir boyuta gelmesi nedeniyle, alanında uzman memurlar tarafından bu hizmetlerin yerine getirilmesi, hem Devlet hem de bireyler için daha faydalı olacaktır. Bunun için de kamu kurum ve kuruluşlarında göreve başlatılan kamu personeline, yerine getireceği hizmet ile ilgili eğitimlerin verilmesi gerekmektedir. 657 sayılı Kanun'un “Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi” başlıklı 7. Kısımında, kurumların memurlarını

---

<sup>61</sup> Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun / Berk, Kahraman, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, Güncellenmiş Beşinci Bası, İstanbul, 2012, s. 556.

<sup>62</sup> Gözler / Kaplan s. 630.

<sup>63</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 552.

<sup>64</sup> Giritli / Bilgen / Akgüner / Berk, s. 557.

hizmet içinde yetiştirme esaslarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Öte yandan, anılan Kanun'un "Uzman İstihdamı" başlıklı Ek 41. maddesi ile, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilmesine imkân tanınmaktadır. Örneğin, özel yarışma sınavı ile mesleğe başlayan ve en az üç yıl çalışan uzman yardımcılar tarafından, görev yaptıkları birimlerce tespit edilecek konularda hazırlayacakları uzmanlık tezinin, ilgili kurumlarca oluşturulan tez jürisi tarafından kabul edilmesi üzerine yeterlik sınavına girmeye hak kazanmaktadırlar. Yeterlik sınavında başarılı olanların uzman kadrolarına atanabilmeleri için gerekli bir diğer şart ise, yeterlik sınavından itibaren en geç iki yıl içinde yabancı dil sınavından en az (C) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir belgeye sahip olmaktır. Getirilen bu düzenleme ile, kamu görevlilerinin, belli bir alanda uzmanlaşmasının sağlanarak hizmet içinde ilerleme ve yükselmesinin sağlanması hedeflenerek, liyakat ilkesine uygun bir düzenleme yapılmıştır.

Kariyer ilkesine dayanan bir personel sisteminde, hizmet içinde ilerleme ve yükselmelerde, yalnızca memurluk mesleğinde çalışılan süreye önem verilmemektedir. Bunun yanında, kişilerin, göreve uygunluğu, yani liyakatli olup olmadığına da önem verilmektedir. Kariyer ilkesinde, kamu görevlilerine ödenecek ücretler, meslekte ilerleme ve yükselmesine göre belirlenmektedir. Kamu görevlilerinin aylığı, 657 sayılı Kanun'un 36. maddesinde yer alan sınıflara ait gösterge tablosundaki rakamların, her yıl ülkenin ekonomik gelişmesi, genel geçim koşulları ve devletin mali olanakları göz önünde bulundurularak genel bütçe kanunu ile saptanan bir katsayı ile çarpılması sonucunda belirlenmektedir. Bu aylık rejiminde, kamu görevlilerinin en az ve en çok aylık dereceleri, temel olarak gördükleri eğitimin türü, düzeyi ve süresine göre saptanmaktadır<sup>65</sup>.

Kariyer ilkesine dayanan bir sistemde memurlar, sosyal ve parasal haklar açısından güvenceli bir düzene sahiptir<sup>66</sup>. 1982 Anayasası'nın 55. maddesinde Devletçe, kamu görevlilerinin yaptıkları işe uygun olarak adaletli bir ücret elde etmeleri; sosyal ve mali haklardan yararlanmaları için gerekli önlemlerin alınması gerektiği ifade edilmiştir. 657 sayılı Kanun kapsamında memurluk güvenceli bir meslek olarak düzenlenmiş; 657 sayılı Kanun'un 18. maddesi gereğince kişinin Devlet memurluğu statüsüne, kanunlarda yazılı haller dışında son

---

<sup>65</sup> Ergun / Polatoğlu, s. 314.

<sup>66</sup> Giritli / Bilgen / Akgüner / Berk, s. 558.

verilemeyeceği, sosyal ve mali haklarının elinden alınamayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda kariyer ilkesi, 657 sayılı Kanun'da, liyakat ilkesinin tamamlayıcı bir unsur olarak kabul edilmiştir.

### 1.3.3. Liyakat İlkesi

1982 Anayasası'nın 70. maddesine göre, her Türk vatandaşının, kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu belirtilerek hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka herhangi bir ayırımın gözetilmeyeceği hüküm altına alınarak göreve uygunluk vurgulanmıştır.

Göreve uygunluk, kamu personel rejiminin düzgün bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan en önemli unsurlardan biridir. Tabi ki bu unsur tek başına bir anlam ifade etmemektedir. Liyakat ilkesi, sınıflandırma ve kariyer ilkeleri birlikte uygulandığı takdirde tam anlamda uygulanmış olur.

657 sayılı Kanun'un 3. maddesinin (C) bendinde, vatandaşların kamu hizmetine başlamasında, göreve başladıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde ayrıca görevin sona erdirilmesinde Devlet tarafından, liyakat ilkesine dayanan ve eşit imkanlarla herkesin yararlanabildiği bir sistemin kurulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Liyakat ilkesinin diğer bir telaffuz şekli de yeterlilik ilkesidir ve verilen bir işi başarı ile yerine getirebilme yeteneği olarak tanımlanabilir. Göreve başlama ve sınıflar içerisinde ilerleme ve yükselmelerde öğrenme, araştırma veya gözlem yoluyla elde edilen bilgi, diploma ve saygı esas alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında liyakat ilkesi, bir görevi gerçek manada yerini getireceğine inanılan kişinin hiçbir ayırım, engelleme olmadan bilgi ve yetenek ölçütleri dikkate alınarak en üst kademelere kadar ilerlemeyebilmesini ifade etmektedir. Liyakat ilkesi, bir anda ortaya çıkmamıştır. Kamu personel yönetimindeki eksikliklerin giderilmesi ve ideal bir sisteme ulaşmak için tarihi süreç içerisinde elde edilen deneyimlerle beraber gelişmiştir<sup>67</sup>.

Çalışmamız konusu liyakat ilkesi olduğu için bu ilkeye ilişkin açıklamalara, ilerleyen kısımlarda ayrıntılı bir şekilde yer verilecektir.

---

<sup>67</sup> Yıldırım, Mutlu, **Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 11, Sa. 2, 2013, s. 360.

## 2. LİYAKAT İLKESİ

### 2.1. Kavramsal Olarak Liyakat

Liyakat, dilimize Arapçadan geçen bir kelime olup, “*layık (lyk)*” kökünden gelmektedir. Kelime anlamı olarak da “*yakışma*”, “*layık olma*”dır. Güncel Türkçe Sözlük’te liyakat, “*kişinin kendisine uygun bir vazifesinin verilmesi*” olarak tanımlanmıştır<sup>68</sup>. Liyakat, verilen görevlerin başarıyla yerine getirilmesi sonucu yeni görevleri hak etme anlamına da gelmektedir<sup>69</sup>.

Liyakat ilkesinin diğer bir kullanım şekli, “*meritokrasi*”dir. Meritokrasi, Latince “*mereo*” ve “*krotos*” kelimelerin birleşiminden türemiştir. Mereo genel olarak, hak etmek, kazanmak; krotos ise, hükmetme gücüne sahip iktidar anlamına gelmektedir. İngilizce bir kelime olan merit kelimesi, mereo köküne dayanmakta ve liyakatin karşılığı olarak kullanılmaktadır<sup>70</sup>. Batı dillerinde, zeka, çalışkanlık ve diğer yetenekleri bakımından daha güçlü durumda olan kişilerin, devletin üst kademelerinde görev alması anlamına gelmektedir. Temel olarak devletin üst kademelerine, zekası, çalışkanlığı ve diğer yetenekleri bakımından güçlü olan kimselerin getirilmesi olarak ifade edilebilir<sup>71</sup>.

Liyakate ilişkin olarak ilahi kaynaklarda da hükümler vardır. Kur’an-ı Kerim’de Nisa suresinin 58. ayetinde, “*Allah size, emanetleri mutlaka ehline vermenizi ve insanlar arasında hükmettiğiniz zaman adaletle hükmetmenizi emreder. Allah size ne güzel öğütler veriyor. Şüphesiz Allah her şeyi işitmekte, her şeyi görmektedir.*” ifadesi ile liyakatin öneminden bahsedilmiştir<sup>72</sup>. Diğer taraftan, Hz. Muhammed (S.A.V)’e ashâbı tarafından kıyametin ne zaman kopacağına sorulması üzerine, işin ehline verilmemesi durumunda kıyametin kopmasının pek yakın olduğu cevabı verilmiştir<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cd16d3d25e629.31719152](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cd16d3d25e629.31719152) (Erişim tarihi:09/03/2019)

<sup>69</sup> Yıldız, Günay, **Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayı, Aralık 2016, s. 142.

<sup>70</sup> Fettahlıoğlu, Ömer Okan / Demir, Sevda, **İşletme Yönetiminde Yönetimsel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi**, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 4, Sa. 1, 2014, s. 176.

<sup>71</sup> Yıldız, s. 142.

<sup>72</sup> <https://kuran.diyanet.gov.tr/tefsir/Nis%C3%A2-suresi/551/58-ayet-tefsiri> (Erişim tarihi: 22/10/2018)

<sup>73</sup> Çakan, İsmail Lütfi, **İş Ehline Verilmezse**, Altunoluk Dergisi, Sa. 89, 1993, s. 5.

Mevlana Celaleddin-i Rumi, Mesnevi adlı eserinde, hoşgörü anlayışı ile bağlantılı olarak liyakat ve ehliyet kavramlarına yer vermiştir<sup>74</sup>. Mesnevi’de yer alan birçok hikayede, bir işin ehline verilmesinin ne denli önemli olduğu vurgulanmıştır. Hak etmediği halde bir işin liyakatsiz bir kişiye verilmesinin doğuracağı olumsuz sonuçlar ortaya koyulmuştur. Hayatın her alanında, liyakatli kişilerin örnek alınması gerektiği vurgulanarak, liyakatli kişilerin göreve getirilmesi ile toplumsal düzeyde refahın sağlanacağı ifade edilmiştir<sup>75</sup>.

Meritokrasi yani liyakat kavramı ilk olarak, Michael Young tarafından 1958 yılında kaleme alınan “*Meritokrasinin Yükselişi (The Rise of the Meritocracy)*” adlı kitapta kullanılmıştır. Young tarafından liyakat kavramı eleştirilmiştir; nedeni ise, elit kesimin yönetimi ele geçirebilme ihtimalinin yüksek olması olarak gösterilmiştir<sup>76</sup>. Kavram olarak her ne kadar 1958 yılında Michael Young tarafından kullanılsa da, Çinli filozof Konfüçyüs tarafından, devlet yönetimde görev alacak kişilerin sınavdan geçirilerek yeteneklerinin sınandığı bir sistem geliştirilerek, uzunca yıllar uygulanmıştır<sup>77</sup>.

Platon da “Devlet” adlı eserinde devlet yönetiminde görev alanların bilge kişiler olması gerektiğini; aksi takdirde devlette kaosu devam edeceğini vurgulamıştır. Platona göre devlet yönetiminde erdemli kişilerin yer alması gerekir. Platon tarafından geliştirilen “Metaller mitosu”na göre, insanların özünde var olduğu kabul edilen madenlere uygun işlerde çalıştırılmaları gerekir. Temel olarak insanların özünde üç maden bulunduğu belirlenmiştir. İnsanın özünde bulunan ilk maden bronzdur. Özünde bu maden bulunan kişiler üretim işlerinde çalışmalıdır. Bu kişiler, zanaatkar veya çiftçi olabilirler. İnsanın özünde bulunan ikinci maden gümüştür. Özünde bu maden bulunan kişiler, askeri ve savunma işlerinde görev almalıdır. İnsanın özünde bulunan son maden ise altındır. Özünde bu maden bulunan kişiler, devlet yönetiminde görev almalıdır<sup>78</sup>. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinde çalışacak kişilerin, özünde bu nitelikleri barındırdığı ifade edilerek, kişilerin yapılarına uygun işlerde çalışması gerektiği vurgulanmıştır.

---

<sup>74</sup> Yazıcı, Gülgün, **Mevlana’nın Mesnevi’sinde Ehliyet ve Liyakat Kavramları**, s. 2.

<http://tasavvufkitapligi.com/i/uploads/613339mev1%C3%A2n%C3%A2nin-mesnevisinde-ehliyet-ve-liyakat-kavramlari.pdf> (Erişim tarihi:09/03/2019)

<sup>75</sup> Yazıcı, s. 5.

<sup>76</sup> Fettahloğlu / Demir, s. 176.

<sup>77</sup> Allen, Ansgar, **Michael Young’s The Rise of the Meritocracy: A Philosophical Critique**, British Journal of Educational Studies, C. 59, Sa. 4, 2011.

[https://www.sheffield.ac.uk/polopoly\\_fs/1.155163!/file/philosophicalcritique.pdf](https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.155163!/file/philosophicalcritique.pdf) (Erişim tarihi:20/10/2018)

<sup>78</sup> Yıldız, Hasan, **Çağdaş Totalitarizm Platon’a Dayandırılabilir mi?**

Kamu hizmetlerine, en uygun kişinin getirilmesi gerektiği ifade edilerek, liyakatin önemi üzerinde durulmuştur.

## 2.2. Liyakat İlkesinin Tersine Bir Sistem Olarak Kayırmacılık

Liyakat sistemi, bir anda ortaya çıkan bir sistem değildir. Yukarıdaki kısımlarda da ifade edildiği üzere, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla istihdam edilecek personelin, sırf dönemin iktidarına yakınlığı nedeniyle tercih edilmesi ve ileriki aşamalarda bu kişiler tarafından yürütülen hizmetlerin icrası sırasında ortaya çıkan olumsuz durumların giderilmesi amacıyla geliştirilen mekanizmalar neticesinde liyakat sistemi ortaya çıkmıştır.

Tarihsel sürece baktığımızda liyakat sistemi, kayırma sistemi olarak bilinen siyasal kayırma veya ganimet sisteminin uygulanmasından kaynaklanan sıkıntıların giderilmesi amacıyla geliştirilmiş bir sistemdir. Bu açıdan liyakat sistemini tam olarak anlayabilmek için kayırma sisteminin ne olduğunun bilinmesi gerekir.

Kayırmacılık, farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (partizanlık) ve hizmet kayırmacılığı bunlardan bazılarıdır<sup>79</sup>.

Kayırmada sistemde kişiler, iktidardaki partiye bağlılıklarına ve partiye yaptıkları katkılara göre kamu hizmetlerini ifa etmeye memuriyete alınmaktadır<sup>80</sup>. Bu durum, ganimet, siyasal kayırmacılık veya siyasal yağmacılık olarak adlandırılmaktadır. İngilizce karşılığı ise “*spoil system*”dir. Ayrıca “*patronage system*” olarak da ifade edilmektedir<sup>81</sup>.

Kayırmada sisteminin, üyesi veya taraftarı olduğu partinin faaliyetlerine sadık çalışanlar için mesleki ödüller sunarak, aktif parti organizasyonunu sürdürmenin bir aracıdır. Bu sistemde hükümet tarafından atanan memurların, seçilmiş iktidarın yetkililerine, hükümetin politikalarını yerine getirme ve seçim süresince verilen vaatlerin hayata geçmesinde yardım etme hakkı vardır.

---

<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55351> (Erişim tarihi:22/10/2018)

<sup>79</sup> Gönülaçar, Şener, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkmazı**, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/231888> (Erişim tarihi: 05/06/2019)

<sup>80</sup> Özkanan, Arzu / Erdem, Ramazan, **Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma**, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 2, Sa. 4, 2015, s. 9.

<sup>81</sup> Güran, s. 85, 86.

Diğer taraftan, kayırma sisteminde, çoğu kez atanan kişinin niteliklerini veya işi yapma kabiliyetini dikkate almadan, partinin ihtiyaçlarına sıkı sıkıya bağlı olan kişiler memur olarak atanmaktadır.

Bu sisteme ganimet sistemi denmesinin nedeni olarak, kamu görevlilerinin seçimle iş başına gelmesi ve seçimle birlikte bu görevlerden alınması olarak gösterilebilir. Çünkü iktidara gelen partinin destekçileri, bu desteklerinin karşılığı olarak haklı bir beklenti taşımaktadırlar. Bu beklenti ise, iktidar partisince bu kişilerin kamu hizmetine ilişkin görevlere getirilmesi ile karşılanmaktadır. İktidara gelen parti ilk iş olarak, kendi taraftarı olmayan kamu görevlilerini bu görevlerden uzaklaştırarak, yerleri kendi taraftarlarını getirmektedir.

Kayıрма sistemi, ganimet sistemi olarak Amerikan siyasetinde 1812 yılının başlarında uygulanmaktaydı. Ancak popüler hale gelmesi senatör William Marcy tarafından 1832 yılında yapılan bir konuşma ile olmuştur<sup>82</sup>. Başkan Andrew Jackson tarafından yapılan atamaları savunan Marcy, konuşması sırasında, “*Siyasi savaşta yenilgiye uğrayan ilgili personel bu görevden ayrılmalıdır; ganimetin ise savaşı kazananlarının hakkı olduğu*” belirtilmiştir<sup>83</sup>. Bu yaklaşım, memurlukların, liyakat yerine partiye olan sadakatin dikkate alınarak dağıtılması gerektiğini ifade etmektedir. Bu tür atamalar yapılırken, her zaman parti çıkarları en üst noktada dikkate alınmaktadır. Kısaca, kamu görevlilerinin iktidar ile göreve gelip, iktidar ile görevden ayrılması gerektiği ifade edilmiştir.

Partilerin programlarının ve vaatlerinin birbirinden farklı olması nedeniyle seçimden önce verilen sözlerin yerine getirilmesi, parti programına bağlı olan kişilere bağlıdır. Böylelikle hem partiler verdikleri sözleri yerine getirebilmekte hem de, bu yolla partilere gönül veren kişiler ödüllendirerek, partinin oy kitlesi korunmaktadır.

Her ne kadar ilk başta, kayırmacı uygulamalar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından faydalı bir yöntem olarak görülmekteyse de, aslında kamu hizmetlerinin aksamasına neden olmaktadır. Liyakatsiz kişiler göreve getirilmesi, kamu hizmetlerinden beklenen faydanın tam anlamıyla gerçekleşmesine engel olmaktadır. Diğer taraftan, bu tür uygulamalar, üst düzey makamlara yapılacak atamalarda karmaşaya neden olmaktadır. Hangi makama hangi partinin

---

<sup>82</sup> Aktan, Coşkun Can, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma**, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2001, s. 58.

<sup>83</sup> Tutum, Cahit, **Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık**, Amme İdaresi Dergisi, C. 9, Sa. 4, Aralık 1976, s. 12.

getirileceği konusunda belirli bir kıstasın olmaması, iktidarları oldukça meşgul etmektedir. Bir başka olumsuz durum ise koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde, bakanlıklar koalisyon partileri arasında paylaşılmaktadır. Her parti, kendi idaresi altındaki kamu kurum ve kuruluşlarında kendi taraftarlarını istihdam edeceğinden yönetimin bütünleşmesi güçleşmektedir. Ayrıca, bu tür uygulamalar, koalisyon partileri arasında uyuşmazlıklara neden olabileceğinden siyasal iktidarın ömrünün kısa olmasına neden olabilecektir. Sonuç olarak, kayırmacı uygulamalar hangi amaçla tesis edilirse edilsin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine büyük zarar vermektedir ve liyakatsiz kişilerin göreve getirilmesine neden olmaktadır.

### **2.3. Liyakat Sisteminin Temel Kriterleri**

Günümüzde devletin ödev ve sorumluluklarının artması, kamu hizmetinin niteliğindeki önemli değişikliklerle beraber kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişkinin daha da artmasıyla, kamu hizmetlerinde görev alacak personelin de teknik ve uzmanlaşmış olmasının gerektiği düşüncesi neredeyse tüm toplumlarda kabul görmektedir.

Kayırmacılık sisteminin neden olmuş olduğu olumsuz durumlardan bıkan ve bu olumsuzlukları en aza indirmek için geliştirilen liyakat sistemi, devletlerin tartışmasız kabul ettiği bir sistem haline gelmiştir. Yukarıda da ifade edildiği üzere, devletlerin gelişmişlik düzeyine paralel olarak, kamu personel istihdam rejiminde liyakat sistemine başvurulmaktadır. Gelişmemiş ülkelerde bile günümüzdeki teknik ve uzmanlık gerektiren konularda liyakat sistemine dayalı olarak kamu personeli istihdam edilmektedir.

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine erişimde eşitliği sağlamaktadır. Demokratik sistemlerde her vatandaş, talebi konusu hakkında eşit şartlarda işlem tesis edilmesini isteme hakkına sahiptir. Bu talep üzerine kamu kurum ve kuruluşlarınca tesis edilen işlemler, kişinin rengine, cinsiyetine, diline, dinine veya üyesi olduğu partiye göre değişiyorsa, bu durum neticesinde toplumda huzursuzluklar artacaktır. Liyakat sistemi ise bu olumsuz duruma engel olmak amacıyla geliştirilmiştir. Çünkü kamu hizmetini ifa etmek için göreve gelen kişiler, belli bir aşamadan geçerek, o konudaki bilgisi ve yeterliliği ile o makama gelmiştir. İfa etmiş olduğu görev nedeniyle herhangi bir partiye karşı sorumlu değildir. Parti politikasının dışına çıkması nedeniyle görevine son verilme korkusu yoktur. Liyakat sisteminin uygulandığı toplumlarda memuriyet bir meslek olarak kabul edilmiştir ve güvenceli hale getirilmiştir. Kamu görevlilerinin



görevlerine ne zaman ve nasıl sona ereceği belli kurallara bağlanmıştır. Bundan dolayı kamu görevlisi, işini hakkıyla yerine getirmek için elinden geleni yapmaktadır. Karşısında yer alan kişinin şahsi özelliklerine bakarak işlem tesis etmemektedir. Bu durum, herkesin kamu hizmetlerinden eşit ve adil bir şekilde yararlanmasının da önünü açmaktadır.

Liyakat sisteminden vazgeçilmesi, devletlerin çöküşünü hızlandıran etmenlerin başında gelmektedir. Bundandır ki, liyakat ilkesi evrensel boyutta kabul görmektedir. Önceki uygulamalardan dersler alınarak liyakat sistemi geliştirilmiştir. Liyakat sisteminin temeli, kamu görevine girişte, hizmet içinde ilerleme ve yükselmeye, görevin niteliklerine uygun olan kişilerin yarışma sınavına tabi tutularak seçilmesine dayanmaktadır. Böylelikle kamu görevlilerinin siyasal açıdan da bağımsızlığının sağlanabileceği düşüncesi hâkimdir. Liyakat sisteminde, vatandaşların, hizmetine alınması ve hizmete alındıktan sonra kadrosunda ilerlemesinin tek kıstasının yetenek ve başarı olduğu görülmektedir.

Liyakat ilkesinin temel kriterleri genel olarak şunlardır:

### **2.3.1. Eşitlik İlkesi**

Eşitlik kelimesi, Güncel Türkçe Sözlük'te, "*Bedensel, ruhsal başlıkları ne olursa olsun, insanlar arasında toplumsal ve siyasi haklar yönünden ayırım bulunmaması durumu*" olarak ifade edilmiştir<sup>84</sup>. Eşitlik kavramı, Fransız İhtilali sonrasında 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinde yer almıştır. Bildirgenin 1. maddesinde, insanların özgür ve hukuken eşit olarak doğduğu; 6. maddesinde ise, tüm vatandaşların kanun önünde eşit olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda, eşitlik ilkesi genel olarak kanun önünde eşit olmayı ifade etmektedir. Ayrıca, eşitlik ilkesinin doğal yansıması da ayrımcılık yasağıdır<sup>85</sup>. Eşitlik ilkesi, kimsenin dili, dini, uyruğu, rengi, cinsiyeti gibi nedenlerle farklı uygulamalara maruz kalmamasını ifade etmektedir. Eşitlik ilkesinin, hayata geçmesi hukuk devletinin tam manada uygulandığı sistemlerde mümkün olabilmektedir. Aynı zamanda, eşitlik ilkesi, hukuk devletinin olmazsa olmaz unsurlarından biridir. Keza, eşitlik ilkesi, temel insan haklarından birisidir<sup>86</sup>.

<sup>84</sup> <http://sozluk.gov.tr/> (Erişim tarihi: 31/05/2019)

<sup>85</sup> Erdem, Jülide Gül, **Yargı Kararlarında Kanun Önünde Eşitlik İlkesi ve Kadın Erkek Eşitliği**, Akademik Hassasiyetler Dergisi, C. 4, Sa. 8, 2017, s. 22.

<sup>86</sup> Gözler, s. 180.

1982 Anayasası'nın 10. maddesinde, hiçbir ayırım gözetilmeksizin, herkesin kanun önünde eşit olduğu; hiçbir gruba veya kesime ayrıcalık tanınmayacağı ve devlet organlarınınca tesis edilecek tüm işlemlerde kanun önünde eşitlik ilkesinin gözetileceği belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nda da kanun önünde eşit olunması gerektiği vurgulanmıştır. Kanun önünde eşitlik ilkesinin bir gereği olarak, benzer durumda olanlara eşit muamelede bulunulması gerekmektedir<sup>87</sup>.

Bu kapsamda, eşitlik ilkesinin bir gereği olarak, işe alımlarda da kişilerin sahip oldukları özellikler nedeniyle farklı uygulamalara mahal verilmemesi gerekmektedir. 111 sayılı Ayrımcılık (İş ve Meslek) Sözleşmesinin 1. maddesinde "ayırım" kelimesinin tanımı yapılmış; 2. maddesinde, Sözleşmeye taraf devletlerce, sözleşmede yer alan manada her çeşit ayrımcılıkla mücadele edilmesi; iş veya meslek edinmede, edinilen iş veya meslekte tabi olunacak tüm işlemlerde eşitlik ilkesinin esas alındığı bir politika belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>88</sup>. Liyakat ilkesinin bir gereği olarak, kişilere yetenekleri ölçüsünde hak ettikleri görevlere getirilebilmeleri için eşit durumda olan kişilere farklı muamelelerde bulunulmaması gerekmektedir. Belirtildiği üzere, bu kapsamda gerekli düzenlemeler, gerek 1982 Anayasası'nda gerekse de diğer mevzuat hükümlerinde yerini almıştır.

Kamu görevine girme hakkı, tüm vatandaşlara tanınan bir haktır. Toplum oluşturulan tüm kesimlerin, kamu hizmetinin ifasında görev almaları ve mensubu oldukları kesimlerin temsilini sağlayabileceği bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Tüm vatandaşların kamu görevlisi adayı olabilmelerinin mümkün kılınması ve ifa edilecek hizmet için gerekli bilgi, beceri

---

<sup>87</sup> Erdem, s. 23.

<sup>88</sup> 111 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 04/06/1958 tarihinde kabul edilmiştir. Ülkemiz tarafından ise, 13/12/1966 günlü, 811 sayılı Kanun ile kabul edilmiş; 19/07/1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinde, "Bu sözleşme bakımından 'Ayrıım' deyimi; ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal inanç, ulusal veya sosyal menşe bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı; ilgili üye, memleketin, varsa temsilci, işçi ve işveren teşekkülleri ve diğer ilgili makamlarla istişare etmek suretiyle tespit edeceği, meslek veya iş edinmede veya edilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan bütün diğer ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı ifade eder. Belirli bir iş için, o işin mahiyeti icabı yapılan, herhangi bir ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma ayırım sayılmaz. Bu sözleşme bakımından 'İş' ve 'Meslek' terimleri, mesleki eğitime, bir işe ve çeşitli mesleklere girmeyi ve çalışma şartlarını kapsar." ifadesine yer verilmiştir.

ve yetenekler ölçüsünde bir değerlendirme yapılarak tüm adaylara eşit şans verilmesi gerekmektedir<sup>89</sup>.

Kamu hizmetine alınmada ve kamu hizmetine alındıktan sonra kamu görevlileri arasında hiçbir şekilde ayrımcılık yapılmaması gerekmektedir. Konuyla ilgili olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan bir olay nedeniyle, uyuşmazlık Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Mahkemesince görüşülerek karara bağlanmıştır. Yüksek Mahkemenin 08/03/1971 günlü Griggs v. Duke Power Company kararıyla, şirketin farklı bölümlerine geçişte, lise diplomasına sahip olunması veya şirketçe yapılacak zeka testleri neticesinde başarılı olmak şartının aranmasında hukuka uyarlık bulunmadığı; böyle bir şart getirilerek Afrika kökenli siyahi çalışanlara yönelik ayrımcı bir tutum sergilendiği belirtilmiş ve bu testlerin görevle ilgisinin bulunmadığına hükmedilmiştir<sup>90</sup>. Kararda, siyahi kökenliler ile diğer kişiler arasında ayrımcılık yapıldığı; siyahi kökenlilerin farklı testlere tabi tutulmasının ve eğitim şartı olarak daha üst bir eğitim kurumundan mezun olunmasının aranmasının eşitlik ilkesine uygun olmadığı vurgulanmıştır. Kararı önemli kılan diğer bir husus, göreve girme ve göreve girdikten sonra görevde yükselme sınavlarının, ifa edilen hizmet ile ilgili olmasının gerekli olduğunun belirtilmesidir.

Diğer taraftan eşitlik ilkesi ile ilgili olarak önemli bir nokta da, kamu görevine alım aşamasında görev ile ilgisi olmayan şartların öne sürülmemesidir<sup>91</sup>. Görev ile alakası olmayan birden çok niteliğin aranması durumunda, görev için başvuruda bulunan kişi sayısı azalacağından, liyakat ilkesine uygun olmayan atamaların yapılmasına sebebiyet verilebilecektir. Genel olarak, görevle ilgili olan ölçütlerin ve bu ölçütlerin seviyesinin çok düşük veya çok yüksek belirlenmesi, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olacaktır. Kamu görevine başlamadan önce görev ile ilgili aranan özellikler çok yüksek olmasına rağmen, ilgili personelin göreve başlamasından sonra bu özelliklerin çok azını kullanılması durumunda, kamu personeline tatminsizlik durumu oluşabilecek ve daha iyi görevlerde çalışma isteği oluşacaktır<sup>92</sup>. Bu ise, kamu hizmetlerinde ihtisaslaşmaya engel olacaktır.

---

<sup>89</sup> Sezer, Yasin, **Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, Sa. 3-4, 2003, s. 180.

<sup>90</sup> Britannica Ansiklopedisi, <https://www.britannica.com/event/Griggs-v-Duke-Power-Co> (Erişim tarihi: 05/06/2019), Güran, s. 133,

<sup>91</sup> Uz, s. 81.

<sup>92</sup> Güran, s. 134.

Uygulamada, görev ile ilgili alakası olmayan şartlar ileri sürülerek, birçok kişinin başvuru yapması engellenmekte; başvuru sayısı az olduğundan da göreve en uygun kişinin seçiminde sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunun tam tersi durumda, yani görev ile ilgili ölçütlerin çok düşük tutulması halinde de başvuru sayısı çok fazla olacağından, ilgililerin değerlendirilmesi zorlaşacak; bu kişilerin seçiminde sıkıntılar yaşanacaktır. Bu durumun söz konusu olması halinde, liyakat ilkesine uygun olmayan uygulamalar söz konusu olabilecektir.

Böyle bir durumla karşılaşılması için kurumlarca, istihdam edilmek istenen kadrolar ve bu kadrolar için gerekli ölçütlerin neler olduğunun önceden ortaya koyulması ve gerçekten o kadro ile ilgili aranan özelliklerin belirlenmesi gerekmektedir. Aksi durumda, üst kısımlarda ifade edildiği üzere hem devlet hem de kişiler açısından olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilecektir. Kişinin almış olduğu eğitime ve sahip olduğu özelliklere uygun olarak çalışabileceği bir kadroda istihdam edilmesi halinde, iki taraf açısından kamu yararına uygun hareket edilmiş olacaktır. Bir kişi göreve başladıktan sonra, kendisinde aranan özelliklere uygun bir işte çalışmadığını düşünüyorsa, bu görevde mutsuz olacaktır ve sonuçta bu görevden ayrılmanın yollarını arayacak, farklı alanlara yönelebilecektir.

Günümüzde kamu sektöründe yaşanan problemlerin başında, kamu personelinin görev değişikliği yer almaktadır. Bir şekilde kamu görevine girme düşüncesi ile hareket edip, kamu görevine başlayan kişi, daha sonra eğitime ve özelliklerine en uygun olan başka bir işte çalışmak için devamlı bir uğraş içindedir. Böyle bir durumda, hem devlet, hem de ilgili kişiler zarara uğramaktadır. Çoğu zaman idareler tarafından kamu personelinin, başka bir kuruma naklen tayini konusunda gerekli olan muvafakat verilmemekte ve bu işlemin iptali istemiyle davalar açılmaktadır. Daha sonra, bir şekilde kurum değişikliği yapan personelin oluşturduğu boşluk, yeni personel istihdam edilmesi suretiyle giderilmekte ve bunun sonucunda görevde uzmanlaşma gerçekleşmemektedir.

Görev ile ilgili ölçütlerinin tespitinde Devlet Personel Başkanlıklarına büyük önem düşmektedir. İngiliz kamu personel sisteminde yaşanan sorunların çözümüne yönelik 1968 yılında yayımlanan Fulton Raporunda da Personel Daire Başkanlığının önemi vurgulanmıştır. İngiltere’de uzun yıllar kamu personelinin hizmete alınmasından sorumlu Civil Service Commission’un (CSC), gelişen ve değişen şartlara ayak uyduramaması ve sadece kamu personelinin göreve girişi aşamasında görevli olması; diğer konularla ilgili olarak da Maliye

Bakanlığının görevli olması eleştirilerek, personel hizmetlerindeki merkezi sorumluluğun, oluşturulacak Personel Daire Başkanlığına verilmesi önerilmiş; kurulması öngörülen Personel Daire Başkanlığının görevlerinden birisinin de konuyla ilgili olarak, hizmete yeni alınacak personelde bulunması gereken özelliklerin, ilgili kurum ve kuruluşlarla danışılarak belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>93</sup>.

Ülkemizde, 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 18/06/1984 tarihinde Devlet Personel Daire Başkanlığı yeniden düzenlenmiş; Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Personel Başkanlığı kurulmuştur<sup>94</sup>. Anılan KHK'da, Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin neler olduğu belirtilmiştir. Bu görevler arasında, kamu görevlilerinin istihdamında adaleti ve liyakati sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerektiği de vurgulanmıştır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan çalışmaların yapılması konusunda Başkanlığa yetki verilmiştir. Bu kapsamda, alanında uzman olan kişilerin bilgilerinden istifade edilmek suretiyle, görevin özelliklerinde aranan şartların belirlenmesi gerekmektedir.

Devlet Personel Başkanlığının bir diğer görevi de kadro ve unvan bazında standartların oluşturulmasıdır. Bu açıdan bakıldığında, kamu hizmetlerinin ifasında görev alan personelin kadro ve unvanların, görev yaptıkları idarelere göre değişmesi halinde görev ile şartların tespitinde zorluklar yaşanacaktır. Bunun önüne geçilmesi için Başkanlığın aktif bir rol olması gerekmektedir. Ancak, konuyla ilgili olarak, 703 sayılı KHK'nın 123. maddesi ile 217 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; 703 sayılı KHK'nın Geçici 3. maddesiyle, Devlet Personel Başkanlığının görevlerinin anılan KHK'nın yayım tarihinden itibaren 1 yıl kadar daha devam edeceği; bu sürenin sona ermesi ile Devlet Personel Başkanlığının kaldırılacağı düzenlemesine yer verilmiştir. Devlet Personel Başkanlığınca yürütülen bu görevlerin hangi kurumca yerine getirileceği hususu ise çalışmamızın hazırlanması aşamasında belli değildir<sup>95</sup>. Kamu görevlilerinin istihdamında liyakat ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesine yönelik önemli görevleri üzerinde barından bir kurumun kapatılmasıyla birlikte önemli sorunların yaşanacağı muhakkaktır. Yeni hükümet sistemi ile oluşturulan yapıda Devlet Personel Başkanlığının, kendisine bir yer bulamaması da garip karşılanacak bir durumdur.

<sup>93</sup> Tutum, Cahit, **Fulton Raporu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, Sa. 1, Ankara, 1969, s. 67.

<sup>94</sup> 18/06/1984 günlü, 18435 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Görev ile ilgili şartların belirlenmesine yönelik tesis edilen işlemlere karşı ilgililerce yasal yollara başvurulmakta; bu kapsamda, idarelerce ve yargı organlarınca gerekli araştırmalar yapılarak bir sonuca ulaşılmaktadır. Nitekim, Artvin Çoruh Üniversitesi tarafından, Zihin Engelliler Eğitimi Anabilim Dalında, yardımcı doçent kadrosunda istihdam edilmek üzere ilan edilen kadroya başvuruda bulunabilmek için “*Kimya Eğitimi Bilim Dalında Doktora Mezunu Olmak ve Görme Engellilerde Fen Eğitimi Alanında Çalışmaları Bulunmak*” şartını haiz olunması gerektiği belirtilmiş; kamuoyunda şahsa özel kadro ilanı olması nedeniyle tepkiler gelmesi üzerine, Yükseköğretim Kurulunca, ilanın akademik teamül ve kriterlere uygun olmadığı gerekçesi ile kadro ilanının iptaline karar verilerek, konu yargı organlarına taşınmadan çözüme kavuşturulmuştur. İlanda belirtilen şartın belli bir kişiye yönelik olduğu açıktır. Bu açıdan, anılan Üniversite tarafından istihdam edilecek personele yönelik yasal prosedür işletilmek suretiyle işlemin hukuka uygun olarak tesis edildiği imajı verilmekteyse de, aslında bu tür bir atama liyakat ilkesine aykırı olarak tesis edilecektir. Bu durumda, tüm adayların eşit bir şekilde yarışması engellenmekte; sadece, ilanda belirtilen spesifik şartlara sahip birkaç kişinin başvuruda bulunması sağlanarak, istedikleri kişi veya kişilerin göreve başlatılması amaçlanmaktadır.

Eşitlik ilkesine aykırı olarak tesis edilen bir başka işleme ilişkin İdare Mahkemesince yapılan değerlendirmede, ... Üniversitesi Tıp Fakültesi Göz Hastalıkları Ana Bilim dalı için, "*Farelerde deneysel alerjik konjonktivit modeli oluşturması konusunda çalışması olmak*" ve "*Katarakt ameliyatında İntraoperatif Ön Kamaraya İlaç Karışımının Enjeksiyonu ile ilgili Çalışması Olmak*" şartının objektif ve bilimsel ayırt edicilikten uzak, "kişiye özel" ilan niteliği taşıdığı belirtilerek dava konusu işlemin iptaline karar verilerek, bu tür bir şartın aranmasının eşitlik ilkesine aykırı olduğu ifade edilmiştir<sup>96</sup>. Ayrıca, davalı idarenin temyiz istemi Danıştay ilgili dairesince reddedilerek, İdare Mahkemesi kararının açıklama eklenmek suretiyle onanmasına hükmedilmiştir<sup>97</sup>. Bu yönüyle, belirtilen gerekçelerle eşitlik ilkesine aykırı olarak, bir

<sup>95</sup> 703 sayılı KHK, 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>96</sup> Aydın I. İdare Mahkemesinin 16/05/2012 günlü, E:2011/2213, K:2012/996 sayılı kararı.

<sup>97</sup> **Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/09/2018 günlü, E:2012/7333, K:2018/4393 sayılı kararında**, “*Uyuşmazlık konusu olayda, yardımcı doçent, doçent ve profesör kadrolarına yapılacak atamalar için 2547 sayılı Kanun’da belirtilen koşulların dışında, üniversitelerin senatoları tarafından, anılan kadrolara yapılacak atamalar için belirlenen ve yasada yer almayan genel ve objektif nitelikteki ek kriterler için Yükseköğretim Kurulunun onayının alınması zorunludur. Ancak, üniversiteler tarafından ilan edilen bir kadro için, ihtiyaç ve hizmet gerekleri göz önünde bulundurularak getirilen özel ve ilan edilen kadroya özgü, spesifik koşulların ise, Yükseköğretim Kurulunun onayına tabi olmadığı kuşkusuzdur. Ayrıca üniversitelerce ilan edilen kadrolar için bölüm başkanlığının görüş ve önerisine başvurulmasına da ihtiyaç bulunmamaktadır.*” hükmüne yer verilmiştir.

kişiyi tarif eder nitelikteki bir şartın aranmasının hukuka uygun olmadığı; bu kapsamda, anılan kararın isabetli olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Diğer taraftan, eşitlik ilkesi kapsamında değerlendirme yapılırken göreve ilişkin koşulların da olaya uygun olup olmadığının tespit edilmesi gerekir. Her ne kadar, görevle ilgili şartların önceden belirlenmesi gerekmektedir de, gelişen ve değişen kamu hizmetlerine ilişkin şartların önceden tespiti oldukça güçleşmektedir. Bu durumda, kamu kurum ve kuruluşlarının takdir yetkisine dayalı olarak görevle ilgili koşullar belirlenmektedir. Her ne kadar idarelerin bu konuda takdir yetkisi bulunmaktaysa da, bu yetki sınırsız değildir. Görevle ilgili şartlar belirlenirken, liyakat ve kariyer ilkesine uygun hareket edilmelidir. Bu kapsamda, eşitlik ilkesine aykırı işlemler tesis edilmemelidir. Konuyla ilgili olarak, ... Üniversitesi Akademik Yükselme ve Atama Kriterlerinde Atama İçin Gerekli Taban Puanlar ve Kriterler kısmının 3. maddesinde yer alan, “*Son dört yıl içinde doçentlik sınavını başararak doçent unvanı almış olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında aşağıdaki kriterler aranmaz.*” ibaresinin iptali istemiyle açılan davada; İdare Mahkemesince, dava konusu düzenleme ile personelin alanıyla ilgili bilimsel çalışma ve eserler dışındaki çalışmalar da esas alınarak atama yapılabileceği; bu haliyle dava konusu düzenlemenin bilimsel kaliteyi artırmak amacına yönelik olmadığı; doçentlik unvanının son 4 yıl içinde alınması durumunun tercih unsuru olacağı yönünde mevzuatta bir düzenlemeye yer verilmediğinden anılan düzenlemede hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilmiştir<sup>98</sup>. Davalı

---

<sup>98</sup> **Antalya 4. İdare Mahkemesinin 25/11/2016 günlü, E:2016/44, K:2016/1189** sayılı kararı ile, Yasa Koyucu tarafından bir yandan doçentlik unvanının alınması için gerekli olan şartlar düzenlenirken, diğer yandan da üniversitelerin, doçentlik kadrosuna atama için, Yükseköğretim Kurulunun onayını almak suretiyle, münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacına yönelik olarak, bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurarak, objektif ve denetlenebilir nitelikte ek koşullar belirleyebilme yetkisi verildiği; ... Üniversitesi Tıp Fakültesi Kulak, Burun ve Boğaz Hastalıkları Ana Bilim Dalında açık bulunan doçentlik kadrosu için 30/12/2013 tarihinde akademik ilan yayımlandığı; anılan kadroya davacı ile birlikte 2 kişinin daha başvuruda bulunduğu; başvuru sonucunda komisyon incelemesi sonucunda hazırlanan raporda davacının alanıyla ilgili 2109 puanının olduğu; diğer başvuranın ise alanıyla ilgili puanının 1157, alanı dışında puanının 2552 olmak üzere toplam 3709 puanının olduğunun belirtildiği; ... Üniversitesi Akademik Yükselme ve Atama Kriterlerinde “Atama İçin Gerekli Taban Puanlar ve Kriterler” kısmının 3 ve 4. maddelerinden hareketle diğer adayın doçent kadrosuna atanmasının uygun olduğu yönünde rapor hazırlanması üzerine diğer adayın atamasının yapıldığı; bunun üzerine davacı tarafından ... Üniversitesi Akademik Yükselme ve Atama Kriterlerinde Atama İçin Gerekli Taban Puanlar ve Kriterler kısmının 3. maddesinde yer alan “*Son dört yıl içinde doçentlik sınavını başararak doçent unvanı almış olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında aşağıdaki kriterler aranmaz.*” ibaresinin iptali istemiyle dava açıldığı; uyuşmazlığa konu olayda da, 2547 sayılı Kanun'un 23, 25 ve 26. maddelerinde yer alan “ek koşulların” belirlenmesine yönelik 20/11/2009 tarihinde toplanan ... Üniversitesi Senatosunca 2009-2010 yılı Akademik Yükseltme ve Atama Kriterlerinin kabul edildiği ve YÖK Genel Kurulunun 17/12/2009 tarihinde aldığı karar ile de anılan kriterlerin bazı bölümlerinin çıkarılarak onaylandığı; ... Üniversitesi Senatosunun 20/11/2009 günlü, 17/139 sayılı kararı ile kabul edilen ... Üniversitesi Akademik Yükselme ve Atama Kriterlerinde “Atama İçin Gerekli Taban Puanlar ve Kriterler” kısmının 3. maddesinde “*Son dört yıl içinde doçentlik sınavını başararak doçent unvanı almış*

idarenin istinaf başvurusu ise, Konya Bölge İdare Mahkemesince reddedilmiştir<sup>99</sup>. Bu açıdan, belirtilen niteliklerin aranmasının liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olmadığı anlaşılmaktadır. Belirtilen kadrolara yapılacak atamalarda en temel kıstas, ilgili personelin bilimsel çalışma ve eserleri olması nedeniyle birden fazla kişi arasından objektif kriterler dikkate alınarak bir değerlendirme yapılabilecektir. Ayrıca, başvuruda bulunan kişiler arasında herhangi bir ayrımcılık yapılamayacaktır. Dava konusu düzenleme ile objektif kriterlerin bertaraf edilmesi ihtimali dikkate alındığında, Mahkemece verilen karar isabetlidir.

Sonuç olarak, liyakat ilkesine dayanan personel sistemlerinde, kamu görevlilerinin işe alınmasında ve işe alındıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde, hatta görevlerine son verilmesinde, kişilerin dili, dini, ırkı, cinsiyeti, düşüncesi, giyim kuşamı ve diğer özellikleri dikkate alınarak herhangi bir ayrımcılık yapılmaması gerekmektedir. Eşitlik ilkesine aykırı olarak tesis edilen işlemler neticesinde, kayırmacı uygulamalara sebebiyet verileceği ve bunun neticesinde kamu hizmetlerinin hakkıyla yerine getirilemeyeceği de bilinmelidir.

---

*olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında aşağıdaki Kriterler aranmaz.” ibaresinin yer aldığı; davacı tarafından, ... Üniversitesi Akademik Yükselme ve Atama Kriterlerinde “Atama İçin Gerekli Taban Puanlar ve Kriterler” kısmının 4. maddesinde yer alan, "Puanlar adayın başvurduğu bilim alanındaki faaliyetlerden alınmış olmalıdır." ibaresi bulunduğundan hareketle 3. maddenin iptali istenildiği; dava konusu olayda, son 4 yıl içinde doçentlik sınavını başarılar doçent unvanı almış olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında davalı üniversitenin belirlediği kriterlerin aranmayacağı belirtildiği; doçentlik kadrosuna atamalarda en önemli kriterlerden birisi, adayın puanlarının adayın başvurduğu bilim alanındaki faaliyetlerden alınmış olması gerektiği; dava konusu kriterler son 4 yıl içinde doçentlik sınavını başarılar doçent unvanı almış olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında bu kriterin aranmayacağı belirtildiği; idarelerin takdir yetkisine sahip oldukları durumlarda, bu yetkilerini kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda kullanmaları gerektiği yargısal içtihatlarında da kabul edilen temel ilkelerden olduğu; akademik unvanların kazanılması ve bu kadrolara yapılacak atamalarda en belirleyici unsurun ilgili personelin bilimsel çalışma ve eserleri olmasından dolayı birden fazla personel arasında yapılacak tercih ve değerlendirmelerin bu esaslar dikkate alınmak suretiyle yapılması gerektiğinin açık olduğu; dava konusu ibare ile son 4 yıl içinde doçentlik sınavını başarılar doçent unvanı almış olanların doçentlik kadrosuna başvuruları sırasında adayın puanlarının adayın başvurduğu bilim alanındaki faaliyetlerden alınmış olması gerekmekte, alanı dışında alınan puanlar da atamada dikkate alındığı; bu durumda, üniversitelerin, doçentlik kadrosuna atama için, Yükseköğretim Kurulunun onayını almak suretiyle, münhasıran bilimsel kaliteyi artırmak amacına yönelik olarak, bilim disiplinleri arasındaki farklılıkları da göz önünde bulundurarak, objektif ve denetlenebilir nitelikte ek koşullar belirleyebilme yetkisi bulunduğu, dava konusu düzenleme ile personelin alanıyla ilgili bilimsel çalışma ve eserler dışındaki çalışmalar da esas alınarak atama yapılmasına sebep olacağı ve bu haliyle düzenlemenin bilimsel kaliteyi artırmak amacına yönelik olmadığı açık olduğundan ve doçentlik unvanının son 4 yıl içinde alınması durumunun tercih unsuru olacağı yönünde mevzuatta bir düzenlemeye yer verilmediğinden dava konusu düzenlemede hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle, anılan düzenlemenin iptaline hükmedilmiştir.*

<sup>99</sup> Konya Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı Konya 3. İdari Dava Dairesinin 19/09/2017 günlü, E:2017/215, K:2017/1950 sayılı kararı.



### 2.3.2. Yarışma İlkesi

Kamu hizmetini yerine getirecek personel seçiminde, toplumun her kesiminin temsil edilmesine özen gösterilmelidir. Kamu görevlilerinin işe başlamasından, görevden ayrılmasına kadar geçen süreçte dikkate alınması gereken, ilgili personelin bilgisi, becerisi ve bu göreve yönelik katkısı olmalıdır. Bu ise şüpheden uzak, herkesin adil bir şekilde yarıştığı sınavlarla sağlanmalıdır<sup>100</sup>.

Liyakat ilkesine dayanan kamu personel sistemlerinde, kamu görevlilerinin seçiminin açık yarışma sınavları ile yapılması gerekmektedir. Açık yarışma sınavları, yazılı veya test şeklinde yapılabileceği gibi, kompozisyon şeklinde yazılı, test, sözlü, mülakat veya uygulamalı olarak da yapılabilmektedir. Ayrıca, görevin niteliğine bağlı olarak farklı türde sınavların yapılması da mümkündür. Ancak, personel seçimine yönelik yapılacak sınavlarda uyulması gereken belli başlı kurallar mevcuttur<sup>101</sup>. Bu kurallar genel olarak şunlardır:

Atama yapılacak kadroların, başvuruda bulunmayı düşünen tüm adayların bilgi edinebileceği bir şekilde uygun vasıtalarla duyurulması gerekmektedir. Buradaki amaç, imkanlar dahilinde daha çok adayın katılımının sağlandığı bir yarışma sınavı yapılması suretiyle göreve en uygun kişinin seçiminin sağlanmasıdır. Diğer taraftan, başvuruda bulunmayı düşünen tüm adaylara, başvuru için uygun bir süre tanınmalıdır. Başvuruda bulunmak zorlaştırılmamalıdır. Ayrıca, başvuruda istenen belgeler görevle ilgili olmalıdır. Gereksiz belge istenmemelidir. Nitekim, bu konuda Danıştay ilgili dairesince önüne gelen bir uyuşmazlıkta, görevde yükselme sınavına yönelik başvuruda bulunan adayın, başvurusunun diploma yerine transkript ile yapılması nedeniyle reddedilmesi ilişkin işlemin hukuka aykırı olduğuna hükmedilmiştir<sup>102</sup>. Anılan kararda,

---

<sup>100</sup> Güran, s. 132.

<sup>101</sup> Aykaç, Burhan, **Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi**, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, Sa. 4, Aralık 1990, s. 95.

<sup>102</sup> **Danıştay İkinci Dairesinin 17/05/2017 günlü, E:2016/9948, K:2017/3997** sayılı kararında, "...2015 yılı için yapılan İçişleri Bakanlığı Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Sınavı kapsamında İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğünün 21/04/2015 günlü ve 5761 sayılı yazı ekinin, "sınav müracaat tarihinden önce adaylar tarafından yapılması gereken iş ve işlemler" başlıklı 3. maddesinde, talep edilen sınav unvanının şartları ile belgelerin (diploma, transkript, sertifika, vs.) aday tarafından, Bakanlık merkez teşkilatında Personel Genel Müdürlüğü Sicil, Terfi ve Kıdem Şubesi Müdürlüğüne; taşra teşkilatında özlük dosyasının bulunduğu yerin ilgili birim sorumlusuna veya İl Yazı İşleri Müdürlüğüne onaylatılacağı belirtilmiştir; maddede istenilen belgelerin örnekleme yoluyla sayıldığı, tahdidi olarak belirtilmediği, sınava giriş şartlarını ispatlayan herhangi bir belgenin de başvuru için yeterli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumda, davacının mezun olduğu bölümü/fakülteyi, almış olduğu dersleri, kayıt ve mezuniyet tarihi ile öğrenim süresini gösteren ve 20/05/2015 tarihinde İlçe Yazı İşleri Müdürlüğüne onaylattığı not durum belgesi (transkript) ile yaptığı sınav başvurusunun kabul edilmesi gerekirken aksi

başvuruda istenen belgelerin tahdidi olarak belirtilmediği, transkript ile de başvuruda bulunulabileceği belirtilerek, başvurunun zorlaştırılmaması gerektiği vurgulanmıştır. Öte yandan, adaylarda aranacak şartlar, görevle ilgili olmalıdır. Görevle ilgili niteliklere sahip herkese başvuru imkanı tanınmalıdır. Görevle ilgili şartlar da objektif olarak belirlenmelidir. Başvuruda bulunan adaylar arasında herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmamalıdır. Eşitlik ilkesi ile bağlantılı olarak, sadece görevle ilgili özellikler dikkate alınmalıdır. Göreve ilişkin şartlar dışındaki özellikler dikkate alınarak, adaylar arasında farklı muamelelerde bulunulmamalıdır. Adaylar sınava alındıktan sonra, sınavda göstermiş oldukları başarı derecesine göre değerlendirilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarına bu konuda takdir yetkisi tanınmamalıdır. Sınavların değerlendirmesi, objektif kıstaslara göre yapılmalıdır. Subjektif bir değerlendirmenin söz konusu olması durumunda, diğer şartlar sağlansa bile, liyakat ilkesine aykırı işlemlerin tesis edilebileceği unutulmamalıdır. Diğer taraftan sınav sonuçları, sınava giren adayların geleceklerini belirleyebilmeleri için tarafsız bir şekilde değerlendirildikten sonra, adaylara makul sürede duyurulmalıdır. Bu kapsamda sınav sonuçlarına itiraz hakkı tanınabilmesi için de sınav sonuçlarının uygun bir zamanda açıklanması gerekir. Sınavın ardından uzunca bir zamanın geçmesi durumunda, bu bekleme sürecinde gerçekleşebilecek olumsuz durumlar neticesinde göreve en uygun kişinin seçiminde sıkıntılar yaşanabilecektir. Sınav sonuçlarına karşı adaylar tarafından yapılan itirazların ve bunun neticesinde sınav sürecinin sağlıklı bir şekilde tamamlanabilmesi için sınav sonuçlarının makul sürede açıklanması önemlidir. Sınavlara ilişkin bir başka önemli husus ise, hak arama hürriyeti kapsamında sınav sonuçlarına itiraz hakkı tanınmasıdır<sup>103</sup>. 1982 Anayasası'nın 40. maddesinde, Anayasa ile tanınan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin, yetkili makama geciktirilmeksizin başvurma imkanının sağlanmasını talep etme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Sınav sonuçlarının makul sürede adaylara bildirilmesinin önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Anayasa'nın 40. maddesinde belirtildiği üzere, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi durumunda, bu ihlalin derhal giderilmesi gerekmektedir. Kamu görevine girme hakkı da Anayasa'nın 70. maddesinde düzenlenmiş; her Türk'ün bu hakka sahip olduğu belirtilmiştir. Bu noktada, kamu görevine girme hakkı ile ilgili bir ihlale neden olunması durumunda, bu ihlalin geciktirilmeksizin ortadan kaldırılması

---

*yönde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık, davanın reddi yolunda Mahkeme kararında ise hukuki isabet bulunmamaktadır.*" ifade edilmiştir.

<sup>103</sup> Aykaç, s. 95.

gerekmektedir. Kamu görevine girme hakkı, hukuka uygun olmayan bir şekilde yapılan sınavlar neticesinde de ihlal edilebilir. Bu açıdan, sınava giren adaylara, sınav sonuçlarına karşı itiraz hakkı tanınmasını da gerektirmektedir. Bu hak kapsamında, adayların sınav sonuçlarına karşı hangi kanun yollarına ve mercilerine başvurabileceğinin ve sürelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilmelidir<sup>104</sup>.

Liyakat ilkesinin hayata geçirilmesi bakımından, kamu görevine girişte ve hizmet içinde ilerleme ve yükselmeye açık yarışma sınavlarının önemi büyüktür. Nitekim, Danıştay tarafından yarışma sınavı yapılmaksızın tesis edilen atama işlemlerinin hukuka uygun olmadığı karar verilmiştir. Danıştay ilgili dairesinin önüne gelen bir uyuşmazlıkta, 1. dereceli müdür kadrosunda görev yapan davacının, 3. dereceli şef kadrosuna atanması ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince, davacının müdürü olarak atandığı tarih itibarıyla yürürlükte bulunan Yönetmelik hükmü uyarınca, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına girme zorunluluğunun bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline kararı verilmişse de<sup>105</sup>; temyiz incelemesi neticesinde, davacının müdür kadrosuna atanabilmesi için ilgili mevzuat uyarınca görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına girmesi ve bu sınavdan başarılı olması gerektiği; ancak, dava konusu olayda davacının bu şartları sağlamadan müdür kadrosuna atamasının yapıldığı belirtilerek anılan kararın bozulmasına hükmedilmiştir<sup>106</sup>. Danıştay ilgili

---

<sup>104</sup> Akbulut, Emre, **İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 81, 2009, s. 6.

<sup>105</sup> **Ankara 12. İdare Mahkemesinin 11/12/2015 günlü, E:2015/198, K:2015/2346** sayılı kararıyla, davacının, davalı idarede daha önce özel kalem müdürü kadrosunda görev yaptığı; anılan kadronun istisnai memurluklar arasında yer aldığı; Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 20. maddesinin (ç) bendinde, açıkça istisnai memurluklarda çalışanlar veya daha önce çalışmış olanların, bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara, atanacakları kadro için öngörülen şartları taşımaları kaydıyla sınavsız atanabileceklerinin kurala bağlandığı; davacının ... müdürü olarak atandığı tarih itibarıyla yürürlükte bulunan Yönetmelik hükmü uyarınca, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına girme zorunluluğunun bulunmadığı anlaşıldığından, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle anılan işlemin iptaline ve dava konusu işlemler nedeniyle davacıdan yapılan kesintilerin dava açma tarihinden itibaren işletilecek yasal faiziyle birlikte davalı idarece davacıya ödenmesine karar verilmiştir.

<sup>106</sup> **Danıştay İkinci Dairesinin 12/04/2017 günlü, E:2016/11397, K:2017/3024** sayılı kararıyla, davalı idarenin temyiz istemi kısmen reddedilerek, Mahkeme kararının kabule ilişkin kısmının onanmasına karar verilmiştir. Diğer taraftan, davalı idarenin Mahkeme kararının iptale ilişkin kısmı yönünden yapılan inceleme neticesinde; 04/07/2009 günlü, 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin "Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar" başlıklı 5. maddesinde, müdür kadrosu görevde yükselmeye tabi kadrolar arasında sayıldığı; aynı Yönetmeliğin "Hizmet grupları arasında geçişler" başlıklı 20. maddesinin (ç) bendinin, 07/05/2014 günlü, 28993 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ve eklemelerden önceki halinin, "*İstisnai memurluklarda çalışanlar veya çalışmış olanlar, bu Yönetmelik kapsamındaki kadrolara, atanacakları kadro için öngörülen şartları taşımaları kaydıyla sınavsız atanabilir.*" şeklinde olduğu; davalı idarede, 18/07/1990 tarihinde memur olarak göreve başladığı; 06/09/2013 tarihinde şef olduğu; uzun yıllardır müdür vekili olarak görev yaptığı; 657 sayılı Kanun'un 59. maddesini

daresince yapılan değerlendirme, görevde yükselmeye tabi bir kadroya yapılacak atamalarda sınavın esas alınması gerektiği belirtilerek, sınavsız atamaların liyakat ve kariyer ilkesine aykırı olduğu yönündeki tespit, hukuki yönden isabetlidir. Ancak, bazı kararlarda görevde yükselmeye tabi kadrolara yönelik atamalarda, ilgili mevzuat hükümleri değerlendirilerek sınav şartının aranmayacağı yönünde tespitlerde bulunulduğu görülmektedir<sup>107</sup>. Bu kapsamda, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat hükümleri çerçevesinde sınav şartı bertaraf edilebilecektir. Bu tür değerlendirmeler, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olmayan atamaların önüne açacağından, hukuki yönden isabetli değildir.

---

kapsamında özel kalem müdürü olarak, 09/10/2013-11/11/2013 tarihleri arasında görev yaptığı; daha sonra 11/11/2013 günlü işlemler ... müdürü olarak atandığı; ancak, görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına katılmadan ataması yapıldığından bahisle, dava konusu işleme, müdürlüğe yapılan atamanın iptal edilerek şef kadrosuna atandığının anlaşıldığı; Mahkemece, davacının görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına katılmadan, ... müdürü olarak atanmasının, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 20. maddesinin (ç) bendi uyarınca mümkün olduğu belirtilmiş ise de; anılan düzenlemenin, Danıştay Beşinci Dairesinin 14/11/2011 günlü, E:2009/4677, K:2011/6294 sayılı kararıyla iptal edilmiş olduğu ve davacının ... müdürü olarak atandığı tarihte yürürlükte bulunmadığı; bu durumda, davacının müdür kadrosuna atanabilmesi için görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına girmek ve bu sınavdan başarılı olmak şartlarını taşıması gerektiği anlaşıldığından; dava konusu işlemde hukuka aykırılık, İdare Mahkemesi kararının iptale ilişkin kısmında ise hukuki isabet bulunmadığı belirtilerek, davanın bu kısmının bozulmasına hükmedilmiştir. Karar düzeltme istemi ise, anılan Dairenin 28/06/2018 günlü, E:2017/4024, K:2018/4391 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

<sup>107</sup> **Diyarbakır 3. İdare Mahkemesinin 22/10/2015 günlü, E:2014/1243, K:2015/730 sayılı kararında, ...** Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri birlikte incelendiğinde, zabıta müdürlüğü kadrosuna atanmak için sınav şartı bulunmamasına karşın, 31/08/2013 günlü, 28751 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin 4. maddesi ve 15. maddesi göz önünde bulundurulduğunda, zabıta müdürlüğü kadrosuna atanabilmek için görevde yükselme eğitiminin ardından, görevde yükselme sınavında başarılı olunması gerektiği; olayda, davacının zabıta müdürlüğü kadrosuna atanırken, zabıta müdürlüğü konusunda eğitim almadığı ve görevde yükselme sınavında başarılı olmadığı anlaşıldığından, zabıta müdürlüğüne atanma şartlarını taşımayan davacının, bu görevden alınmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine hükmedilmiştir.

**Danıştay İkinci Dairesinin 02/02/2017 günlü, E:2016/4292, K:2017/628 sayılı kararı ile, 04/07/2009 günlü, 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğinin 21. maddesinde, zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemlerinin, ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütüleceği hükmüne yer verildiği; 11/04/2007 günlü, 26490 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Görevde Yükselme Esasları" başlıklı 17. maddesinde ise, zabıta daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara atanabilmek için gereken şartlar belirtilmiş; bu düzenlemede "zabıta müdürü kadrosuna atanma" hususu, görevde yükselme kapsamı dışında tutulduğu; davalı Belediye bünyesinde tekniker kadrosunda görev yapan davacının, 25/11/2013 tarihinde sınavsız şekilde zabıta müdürlüğü kadrosuna atandığı; 05/12/2014 günlü, 858 sayılı işlem ile zabıta müdürlüğü kadrosuna atanırken, zabıta müdürlüğü konusunda eğitim almadığı ve görevde yükselme sınavında başarılı olmadığından, bu nedenle, zabıta müdürlüğüne atanma şartlarını taşımadığından bahisle, söz konusu atama işleminin geri alındığı; mevzuat hükümlerine göre, zabıta müdürlüğü kadrosuna atanabilmek için, görevde yükselme sınavında başarılı olma şartı bulunmadığından, davacının anılan sınava girmemesi nedeniyle zabıta müdürlüğüne atanma şartını taşımadığı gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık, davanın reddi yolundaki Mahkeme kararında hukuksal isabet görülmediği gerekçesiyle anılan Mahkeme kararının bozulmasına hükmedilmiştir.**

Diğer taraftan, mevzuat hükümlerinde yer alan bazı düzenlemeler nedeniyle liyakat ilkesine uygun olmayan atama işlemlerine sebebiyet verilmektedir. Örneğin, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 20. maddesinin 1. fıkrasının (c) bendi uyarınca, bu Yönetmelik kapsamı dışında daha üst görevlerde, en az 6 ay süreyle çalışmış olanların, aranan diğer şartları taşıması kaydıyla, anılan Yönetmeliğin 5. maddesinde yer alan “yönetim”, “araştırma, planlama ve savunma hizmetleri” gruplarında yer alan kadrolara sınavsız atanabilecekleri düzenlenmiştir<sup>108</sup>. Bu kapsamda, belediye başkan yardımcılığı görevinde altı ay veya daha fazla görev yapan kişilerin, sınavsız müdürlük kadrolarına atanabilmesinin önü açılmıştır. Uygulamada, idarelerce müdür kadrosuna atanmak istenen personel öncelikli olarak belediye başkan yardımcılığı görevine getirilmekte; ilgili personel, altı aydan fazla bu görevde çalıştırdıktan sonra, görevden alınarak müdürlük kadrosuna atanmaktadır. Bu tür atamalarda liyakatten çok, ilgili personelin idareye yakınlık derecesi dikkate alınmaktadır. Bir nevi kayırmacı uygulamalar, hukuka uygun hale getirilmektedir. Bu tür düzenleyici işlemlerle, açık yarışma sınavları devre dışı bırakılarak, liyakatsiz kişilerin, üst düzey görevlere getirilmesine sebebiyet verilebilmektedir. Bu tarz durumlarla karşılaşılması ve liyakat ilkesine aykırı işlemlerin tesis edilememesi için mevzuat hükümlerinde sınavsız atamalara imkan tanıyan düzenlemelere yer verilmemesi gerekmektedir.

### 2.3.3. Kamu Yararı Bilincinin Hâkim Kılınması İlkesi

Doktrinde kamu yararı kavramına yönelik yapılmış ortak bir tanım bulunmamaktadır. Günümüzde, kamu yararı kavramı, kanun koyucunun iradesiyle şekillendiği; bu nedenle maddi anlamda kamu yararı kavramının tanımının yapılamadığı; kapsamının önceden belirlenemediği; esnek ve değişken bir kavram olduğu belirtilmektedir<sup>109</sup>. Kamu yararı kavramının esnek ve değişken olması nedeniyle, her olayın kendine özgü koşulları kapsamında bir değerlendirme yapılarak kamu yararına uygun hareket edilip edilmediği tespit edilmelidir<sup>110</sup>. Bu nedenle, kamu

<sup>108</sup> Anılan Yönetmelik 04/07/2009 günlü, 27278 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesinin 1. fıkrasında, “Görevde yükselmeye tabi kadrolar aşağıda belirtilmiştir: a) Yönetim hizmetleri grubu; 1) Müdür, şube müdürü, 2) Koruma ve güvenlik görevlisi amiri, 3) Şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi... ç) Araştırma, planlama ve savunma hizmetleri grubu; 1) Uzman, sivil savunma uzmanı....” hükmüne yer verilmiştir.

<sup>109</sup> Çakmak, Naci Münci, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2013, s. 259. Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 27.

<sup>110</sup> Bayazıt, Bahar, **Kamu-Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı**, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ocak 2018, s. 201.

yararı kavramının tanımlanması halinde kavramın içeriğinin sınırlandırılacağı; gelişen ve değişen olaylara karşı durağanlaşacağı; her olaya özgü değerlendirme yapılmasının engelleneceği; bu durumun kavramın kendisine, kamu yararına, aykırı olacağı belirtilmektedir<sup>111</sup>. Genel olarak, duygusal, politik ve kişisel sebepler, kamu yararı dışında tutulmaktadır<sup>112</sup>. Kişisel, siyasal veya üçüncü kişiye yarar sağlamak amacıyla tesis edilen işlemlerin, amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olduğu belirtilmektedir<sup>113</sup>. Danıştay ilgili dairesince, önüne gelen bir uyuşmazlıkta kamu yararı kavramına ilişkin açıklamalara yer verilerek Devlet organlarının işlem ve fiillerinin genel nitelikteki amacının ve aynı zamanda sebebinin kamu yararı olduğu; kamu yararının, bazı hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlama nedeni olduğu; kişisel ve özel çıkarlardan ziyade toplumunun tümünün yararını ifade ettiği belirtilmiştir<sup>114</sup>.

Devletin temel amaçlarından biri de kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için yapılan tüm faaliyetlerin kamu yararına olacağı kabul edilmektedir<sup>115</sup>. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından her zaman kamunun yararına faaliyette bulunmalıdır. İdareler, faaliyet alanına giren konularda kamu yararını gözetmek ve kamu yararına uygun etmek zorundadır<sup>116</sup>.

Genel olarak, kamu hizmetlerine ilişkin mevzuat hükümlerine bakıldığında, toplumun genelinin çıkarının üstün tutulmasının sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir<sup>117</sup>. Kamu yararı, devletin tüm organlarınınca tesis edilen işlem ve eylemlerin temel amacını teşkil etmektedir<sup>118</sup>. Kamu yararının gerçekleştirilmesine yönelik olarak devlet tarafından çeşitli hizmetler sunulmaktadır. Bu hizmetler ise, kamu görevlileri vasıtasıyla vatandaşlara sunulmaktadır. Bu noktada, kamu yararının gerçekleştirilmesi açısından kamu personeline önemli görevler düşmektedir. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin işe alınmasında, işe alındıktan sonra ilerleme ve

---

<sup>111</sup> Truchet, Didier, **Fransız Danıştay'ı Kararlarında Kamu Yararı: Kaynağa ve Dengeye Dönüş**, çeviren Ender Ethem Atay, Prof. Dr. Şeref Gözübüyük'e Armağan, Turhan Kitapevi, 1. Baskı, Ankara, 2005, s. 357-375. Aktaran Bayazıt, s. 202.

<sup>112</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 408.

<sup>113</sup> Gözler, s. 366.

<sup>114</sup> Danıştay Sekizinci Dairesinin 07/03/2019 günlü, E:2018/5144, K:2019/1651 sayılı kararı.

<sup>115</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 27.

<sup>116</sup> Rivero, Jean / Walina, Jean, Drot Administratif, 18 Ed., Paris, 2000, s. 389. Aktaran, Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 29.

<sup>117</sup> Özdemir, Murat, **Kamu Yönetiminde Etik**, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 4, Sa. 7, 2008, s. 180.

<sup>118</sup> Tombaloğlu, Nermin, **Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2014, s. 355.

yükselmelerinde de kamu yararına uygun hareket edilmesi gerekmektedir. İşin ehline verilmesi de kamu yararı ile ilişkilidir. Kamu hizmetlerinden beklenen etkinlik ve verimlilik, alanında uzman, bilgili ve yetenekli kamu görevlileri ile gerçekleştirilebilecektir. Bu açıdan, her işlemde olduğu gibi kamu görevlilerine ilişkin işlemlerde de liyakate önem verilmelidir.

Liyakat ilkesinin temel kriterlerinden bir diğeri, belki de en önemlisi, kamu hizmetlerinin ifasında görev alan tüm personele kamu yararı bilincinin edindirilmesidir. Böylelikle, kamu görevlilerince tesis edilen işlemlerde, toplumsal yarar gözetilerek hareket edilecektir. Siyasal veya kişisel amaçla bazı kişi veya grupların lehine işlemler tesis edilemeyecektir.

Kamu görevlilerince tesis edilen işlemlerde kayırmacı uygulamalara mahal verilmemesi için, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun hareket edilmelidir. Nitekim yargı organlarınca, idarelerce tesis edilen işlemlerin yargısal denetiminde genelde, kamu yararı ve hizmetin gerekleri bir arada değerlendirilmektedir. Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü Yönetim Bilişim Sistemleri Dairesi Başkanlığı Ağ ve Sistem Yönetimi Müdürü kadrosunda görev yapan davacının, aynı daire başkanlığına başuzman olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince davanın reddine karar verilmiş; davacının temyiz istemi üzerine Danıştay ilgili dairesince, ilgili mevzuat uyarınca kamu görevlilerinin atanması konusunda idarelere takdir yetkisi tanındığı; ancak, anılan takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız bir yetki olmadığı; **kamu yararı ve hizmet gerekleri ile sınırlı olduğu** ve bu yönüyle de yargı denetimine tabi tutulacağı; olayda, davalı idare tarafından yeni oluşturulan Ağ ve Veri Tabanı Yönetimi Birimi Müdürlüğü görevine kamu görevlerine ilişkin **liyakat ve kariyer ilkeleri** göz önünde bulundurularak yapılacak kişisel değerlendirmeler neticesinde işlem tesis edilmesi gerektiği; daha önce Ağ ve Sistem Yönetim Birimi Müdürü olarak görev yapan davacının anılan görevi, gereği gibi yürütemediği ya da başarısız olduğuna ilişkin somut, nesnel ve hukuken kabul edilebilir bilgi ve belgeler bulunmaması nedeniyle dava konusu işlemde neden ve amaç yönünden hukuka uyarlık; davanın reddi yolundaki İdare Mahkemesi kararında ise hukuki isabet bulunmadığı gerekçesiyle, anılan İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir<sup>119</sup>. Karardan anlaşıldığı üzere, liyakat ve kariyer ilkesine yönelik değerlendirme yapılırken, aynı zamanda kamu yararı ve hizmet gerekleri ilkesi yönünden de bir inceleme yapılarak, tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu yönüyle anılan karar isabetlidir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerinin rüşvet ve yolsuzluk olaylarına bulaşmamaları, zimmetlerine para geçirmemeleri ve hizmet sundukları kişilere kötü davranmamaları da gerekmektedir<sup>120</sup>. Bu ise, kamu yararı bilinciyle hareket eden kamu görevlilerince gerçekleştirilebilir. Farklı amaçlarla kayırmacı uygulamalara sebebiyet verilmesi durumunda ise toplumda huzursuzluklar artmaya başlayacak ve liyakat sistemine uygun olmayan durumların ortaya çıkmasına sebebiyet verilebilecektir.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından tesis edilen her işlemde olduğu gibi kamu görevlilerine ilişkin işlemlerde de kamu yararına uygun hareket edilerek göreve en uygun kişilerin getirilmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, işe alındıktan sonra kamu görevlilerince tesis edilen işlemlerde kişisel çıkarlar gözetilmesinin kamunun yararına hareket edilmelidir. Ancak bu şekilde hareket edilirse, kamu hizmetlerinden beklenen etkinlik ve verimlilik gerçekleştirilebilir. Sonuç olarak, tüm kamu personeline kamu yararı bilinci edindirilerek kayırmacı uygulamaların önüne geçilebilecektir.

#### **2.3.4. Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi**

Liyakat ilkesine ilişkin bir diğer kriter, kamu personelinin, etkin ve verimli bir şekilde, kamu hizmetlerinin ifasında kullanılmasıdır. Kamu personelinin verimliliğini artıracak uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, kamu görevlilerine yönelik olarak hizmet içi eğitime önem verilmesi gerekir. Görevin icrası sırasında kendini geliştiremeyen personel, durumuna uygun işlerde çalıştırılmalı; eğer bir sonuç alınmazsa ilgili personelin görevine son verilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bundan amaçlanan ise, kamu görevlilerinin, işe alınmasından sonra kendilerini geliştirmeleri ve neticesinde görev alanı ile ilgili ihtisaslaşmalarının sağlanmasıdır<sup>121</sup>.

Hizmet içi eğitim bakımından konu ele alındığında, iş yaşamında performansı düşen kamu görevlilerinin, verimliliğinin artırılması ve tekrar iş hayatına kazandırılmasında hizmet içi eğitimin büyük katkısı bulunmaktadır. Görevin gerekleri ancak hizmet içi eğitimler neticesinde öğrenilecektir. Bu açıdan kamu görevlilerine işin nasıl icra edileceği konusunda gerekli eğitim verilmemesi durumunda görevler hakkıyla yerine getirilemeyecektir. Bunun sonucunda ilgili

---

<sup>119</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 16/01/2019 günlü, E:2016/7961, K:2019/207 sayılı kararı.

<sup>120</sup> Özdemir, s. 180.

<sup>121</sup> Güran, s. 136.



personelde motivasyon düşüklüğü yaşanabilecektir<sup>122</sup>. Bunun önüne geçilmesinde hizmet içi eğitimin önemli bir etkisi vardır. Ayrıca, kamu görevlilerinin kariyer ilkesi kapsamında ilerleme ve yükselmesinde de hizmet içi eğitimlerin katkısı görmezden gelinemez.

Liyakat sistemine dayalı memurluk mesleğinde, memurların bilgi, beceri ve birikimine dayalı olarak hak ettiği yerlere gelmesini sağlayacak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Diğer taraftan, memurun görevini uygun şartlarda yerine getirebilmesinin önündeki engeller de kaldırılmalıdır.

Kamu yönetimine yönelik ortaya çıkan eğilimlerden arasında neticeye yönelmiş yönetim anlayışı yer almaktadır. Bu anlayışta temel olarak yönetimin sonuçlarına, hizmetin niteliğine, verimliliğine ve performans hedeflerine odaklanılmaktadır. İlgili personel, hukuk kurallarına uygun olarak işlem tesis etmesi ile sorumluluktan kurtulmamaktadır. Tesis edilen işlemin sonuçlarından da sorumlu olmaktadır. Bu durumda, kamu personelinin gerçekleştirmiş olduğu işlemlerin sonuçlarına göre değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>123</sup>.

Yukarıdaki kısımlarda da ifade edildiği üzere, hizmet içi eğitimin önemine binaen, 657 sayılı Kanun'un 214 ve devamı maddelerinde, gerekli düzenlemeler yapılmıştır<sup>124</sup>. Anılan Kanun ile Devlet memurların hizmet içinde yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esaslar belirlenerek bu kapsamda icra edilecek faaliyetlerin bir genel plana bağlanarak hizmet içi eğitim, bir bütün olarak ele alınarak sistemli bir hale kavuşturulması amaçlanmaktadır.

657 sayılı Kanun'da Devlet memurlarının hizmet içinde yetiştirmelerini sağlamak, verimliliklerini arttırmak ve ileride atanabilecekleri görevlere hazırlamak için hizmet içi eğitime tabi tutulacağı belirtildikten sonra, hizmet içi eğitime ilişkin usul ve esasların, kurumlarca hazırlanan düzenleyici işlemlerle belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda kamu

---

<sup>122</sup> Görmüş, Alparslan Şahin / Kahya, Vasfi, **Hizmet İçi Eğitim Programlarının Kamu Çalışanlarının Motivasyonuna Etkisi: Eti Maden İşletmelerinde Bir Uygulama**, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, C. 1, Sa. 1, s. 38.

<sup>123</sup> Sezer, s. 181.

<sup>124</sup> **Madde 214** – “Devlet memurlarının yetiştirmelerini sağlamak, verimliliğini arttırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dahilinde yürütülür.”

kurum ve kuruluşları bünyesinde hizmet içi eğitim faaliyetlerinin koordine edilmesine yönelik eğitim birimlerinin oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir<sup>125</sup>.

Devlet memurlarının hizmet içi eğitimine ilişkin olarak Bakanlar Kurulunca “Devlet Memurlarının Eğitim Planı” hazırlanmıştır<sup>126</sup>. Anılan Plan kapsamında, eğitim bütünlüğü ilkesi içinde, hizmet içi eğitime yön verecek kriterler ve önlemler belirtilerek, kamu görevlilerinin bağlı olacağı eğitim faaliyetlerinin özelliği, hizmet içi eğitime katılacak kamu görevlileri ve hizmet içi eğitimin yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir<sup>127</sup>.

Uygulamada, her ne kadar 657 sayılı Kanun’un 214. maddesinde idarelere, hizmet içi eğitime ilişkin yükümlülükler yüklemişse de, kamu kurum ve kuruluşları tarafından bu yükümlülük görmezden gelinmektedir. Çok az sayıda kamu kurum ve kuruluşuna ait hizmet içi eğitim yönetmeliği mevcuttur. Ülkemizde, hizmet içi eğitimin önemi anlaşılammıştır. Hizmet içi eğitimlerde genellikle, kamu görevlilerine genel bilgiler verilmektedir. Ayrıca, kamu görevlileri kabalık gruplar halinde hizmet içi eğitime alınmaktadır. Diğer taraftan, hizmet içi eğitim, bir program dahilinde gerçekleştirilmemektedir. Bilinmelidir ki, kamu hizmetlerinin tam manasıyla yerine getirilmesi iyi yetiştirilmiş kamu görevlilerine bağlıdır. Kamu görevlilerince yerine

---

<sup>125</sup> **Madde 215** – “Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir “Eğitim birimi” kurulur. Birden çok birim kurulan kurumlarda bunlardan biri ‘Merkez Eğitim Birimi’ adını alır.”

<sup>126</sup> 25/07/1983 günlü, 83/6854 sayılı Bakanlar Kurulu, 19/10/1983 günlü, 18196 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>127</sup> Temel ilkeler; “**1.** Hizmet öncesi öğretim ve eğitim veren yüksek öğretim kurumları, mesleki ve teknik okullar ile bu nitelikteki kursların ders programları, ülke ve kamu hizmetlerinin Başbakanlıkça tespit edilecek ihtiyaçlarına uygun olarak düzenlenir. **2.** Personelin bir plan dahilinde hizmet içi eğitimden geçirilmeleri esastır. **3.** Personelin hizmet içi eğitimi kamu kurum ve kuruluşların ihtiyaçları ile kalkınma plan ve programlarında öngörülen hedeflere göre gerçekleştirilir. **4.** Personele, hizmet içi eğitimde kurum ve kuruluşu ile ilgili genel bilgi ve hizmetlerin yerine getirilmesinde yararlı olacak bilgi ve teknikler verilir, beceri ve davranışlar kazandırılır. **5.** Hizmet içi eğitim kariyerlerinin geliştirilmesine yardım eder. **6.** Kamu kurum ve kuruluşları, hizmet içi eğitimi eğitimin sürekliliği esasına göre yürütürler. **7.** Kamu kurum ve kuruluşları, hizmet içi eğitim faaliyetlerini, bu planda yer alan ilkeler ve esaslar çerçevesinde önceden tespit edecekleri hizmet içi eğitim ihtiyaçlarını göz önünde bulundurmak suretiyle, kendi yönetmelikleri çerçevesinde yıllık eğitim programlarına uygun olarak düzenler, yürütürler ve değerlendirirler. **8.** Personele hizmet içi eğitimde çalıştıkları kamu kurum ve kuruluşlarının Teşkilat, Personel ve Malzeme kadrolarında belirtilen görev yerlerine göre yeni teknikler de göz önünde tutulmak suretiyle bu görevlerin yerine getirilmesi için gereken niteliklerin kazandırılması esastır. **9.** Kamu kurum ve kuruluşları, personeline, görevlerinin gerektirdiği bilgi, tecrübe ve becerileri kazandırmak üzere işbaşında uygulamalı eğitim de verebilirler. **10.** Kamu kurum ve kuruluşları, belli dallarda kendi okullarında yapmakta oldukları öğretim ve eğitimi sadece kendi eleman ihtiyacını karşılamak amacıyla değil, bu alanda diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da göz önünde bulundurmak suretiyle yaparlar. Yukarıda belirtilen eğitim kurumlarının kapasiteleri kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde düzenlenir. **11.** Kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet içi eğitime tabi tutulan personel eğitimde kazandırılan niteliklere ve eğitime gönderilme amacına uygun görevlerde istihdam edilirler.”

getirilen hizmetlere ilişkin güncel gelişmeler ancak hizmet içi eğitimler vasıtasıyla kamu görevlilerine aktarılabilir. Liyakat ve kariyer ilkesine dayanan bir sistemde hizmet içi eğitime büyük önem verilmesi gerekmektedir. Ancak bu şekilde kamu görevlileri yetenek ve bilgilerini geliştirebilirler. Bu kapsamda, hizmet içi eğitim liyakat ilkesine dayanan bir sistemde olmazsa olmaz bir unsurdur.

### 2.3.5. Güvence İlkesi

Güvence ilkesi, çalışanların görevlerinde başarılı olduğu ve belirlenen kurallara riayet ettiği müddetçe işini ve işine bağlı olan haklarını kaybetmemesi olarak tanımlanabilir<sup>128</sup>. Uygulamada iki tür güvenceden bahsedilmektedir. Bunlardan ilki makam (mevki); ikincisi ise iş (hizmette kalma) güvencesidir. Makam güvenliği ilkesi, sınırlı sayıda mevkide görev yapan personelin, ilgili mevzuatta belirtilen durumlar gerçekleşmeden görevden alınamamasını; iş (hizmette kalma) güvencesi ise, haklı bir sebep olmaksızın çalışanlarının kazanılmış haklarına müdahale edilememesi ve çalışanların statülerinin korunmasını ifade etmektedir<sup>129</sup>.

Bu ilkenin gerçekleştirilebilmesi açısından kamu personel rejiminde memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi durumunda, memuriyet görevine atanan kişiler bu görevlerde sürekli bir şekilde çalışacaklardır. Öte yandan, memurluğun bir meslek olarak kabul edilmesi ile memurların iktidardaki partiler ile ilişkileri oldukça azalacak, siyasi iktidarın seçimler sonucunda değişmesi halinde memurların hukuki durumunda herhangi bir değişiklik olmayacaktır. Diğer taraftan, Devlet memurluğunun bir meslek olarak kabul edilmesi ile, kamu hizmetlerinin ifasında memurların yansız davranmaları sağlanabilecektir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için mevzuatta da gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bir memur, görevin ifası esnasında tarafsız davranmıyorsa bunun önüne geçilebilmeli, gerekli önleyici tedbirler alınmalı ve sonucunda ne tür müeyyidelerin uygulanacağı önceden bilinmelidir. Türk hukukunda bu konu ile düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, memurların siyasi partilere üye olamayacağı belirtildikten sonra hiçbir şekilde kayırmacı uygulamalar yapamayacakları belirtilmiştir. Herhangi bir siyasi partiye üye

---

<sup>128</sup> Gültekin, Sebahattin / Altuntop, Serkan, **İnsan Kaynakları Yönetimi Temel İlkeler**, Güvenlik Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Şubat 2014, s. 55.

<sup>129</sup> Gültekin / Altuntop, s. 56.

olunması halinde ilgili memurun görevine son verileceği düzenlenmiştir<sup>130</sup>. Memuriyetin bir meslek olarak kabulünün bir diğer sonucu da memurların tabi olacağı ve haklarında uygulanacak kuralların önceden düzenlenmiş olmasıdır. Öte yandan, memur olarak göreve başlayan bir kişi, genel olarak görevini ifa ettiği sürece karşısına çıkabilecek durumları öngörebilmelidir. Örneğin bir memur, görev yaptığı birimde ne tür işleri yerine getireceği; yer değiştirmeye tabi bir personel ise yer değişikliklerin ne sıklıkla ve nerelere yapılacağını önceden bilebilmelidir. Bu ise yasal düzenlemeler ile sağlanabilecektir. Mevzuatımıza baktığımızda Anayasa'nın 128. maddesi ile kamu görevini ifa eden tüm çalışanların özlük haklarının yasa ile düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>131</sup>.

Güvence ilkesi doğrudan liyakat ve kariyer ilkeleri ile ilgilidir. Liyakat ilkesi uyarınca, hizmete en uygun kişinin getirilmesi; kariyer ilkesi kapsamında da, yetenekli kişilerden sürekli olarak yararlanılması ve bu kişilerin niteliklere uygun görevlere yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Günümüzde, teminatsız nitelikli memur bulma imkanı oldukça azalmıştır. Memurluğu bir meslek olarak seçmiş, bu meslekten elde ettiği gelire hayatını devam ettirmek isteyen, çalışma ve eforunu bu mesleğe vermiş ve nitelikli kişileri seçmek ve bu kişileri meslekte tutabilmek için memurluk mesleğine özgü teminatların sağlanması gerekmektedir. Belirtildiği üzere, memurluğun güvenceli bir meslek olması, yetenekli kişilerin bu mesleği seçme nedenlerinden biridir. Kişiler, görev yapmış olduğu işlerden düşük ücret alsalar bile, sürekli ve güvenceli olarak bu işlerde çalışacağını bildiklerinden, memurluk mesleğinde çalışmayı tercih edebilmektedirler<sup>132</sup>.

Liyakat ilkesine dayanan bir sistemde, kamu görevlileri dış etkenlere karşı korunmaktadır. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin keyfi işlemler ile politik amaçlı baskılara karşı da korunması gerekmektedir. Kamu görevlilerine, siyasi iktidara karşı güvence tanınmazsa, her iktidar

---

<sup>130</sup> 657 sayılı Kanun'un 125. maddesinin 1. fıkrasının (E) bendinde, "Devlet memurluğundan çıkarma: Bir daha Devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır. Devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektiren fiil ve haller şunlardır: a) İdeolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükün ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak, b) Yasaklanmış her türlü yayını veya siyasi veya ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankart, bant ve benzerlerini basmak, çoğaltmak, dağıtmak veya bunları kurumların herhangi bir yerine asmak veya teşhir etmek, c) Siyasi partiye girmek..." şeklinde düzenlemeye verilmiştir.

<sup>131</sup> Bucaktepe, Adil, **Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, Sa. 3-4, 2014, s. 466.

değişikliğinde birçok kamu görevlisinin işine son verileceğinden, kamu için çalışacak nitelikli personel bulmak zorlaşacaktır. Bu kapsamda, memurluk, belli niteliklere sahip kişilerin istihdam edildiği; bu niteliklerin taşındığı sürece göreve devam edilen bir meslektir. Öte yandan, memurluk mesleği, bu mesleğin gerekli kılındığı teminatların sağlandığı bir kamu görevidir. Tanınacak güvencenin sınırının da iyi bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Sağlanacak güvencelerin çok fazla olması durumunda, idareyi dinlemeyen veya çalışmayan bir memurluk kadrosu oluşturulabilecektir. Diğer taraftan, sağlanan güvencelerin az olması durumunda, liyakatli kişilerin sürekli olarak kamu hizmetlerinde çalışması güçleşebilecektir<sup>133</sup>.

Güvence ilkesi kapsamında kamu görevlileri hakkında olumsuz bir işlem tesis edilmeden önce, ilgili kişilere bu işlemin sebebinin bildirilmesi ve savunmasının alınması gerekmektedir. Kötü niyetli yöneticiler tarafından tesis edilebilecek işlemlere karşı bu tür önlemlerin alınması liyakat ilkesi açısından önemlidir. Örneğin, Görev Yerleri İtibarıyla Vergi Müfettişlerinin Yer Değiştirme Yönetmeliğinin 20. maddesinde, hakkında adli veya idari bir soruşturma yürütülürken yerinde kalması sakıncalı görülen bir vergi müfettişinin görev yerinin Başkanlıkça değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır<sup>134</sup>. Bu maddenin uygulanması sırasında ilgili vergi müfettişine bazı hakların tanınması gerekmektedir. Başkanlıkça herhangi bir açıklama yapılmadan ilgili kişinin görev yerinin değiştirilmesi halinde, idareye tanınan takdir yetkisi, kötüye kullanılmış olacaktır. Bu gibi durumlarda, ilgili kamu görevlisinden olayla ilgili olarak savunması alınarak söz konusu işlemin tesis edilmesi gerekmektedir.

Bir başka husus, kamu görevlilerinin siyasal seçimlerde bir kişi veya bir partinin seçim sürecine etkisinin sınırlandırılmasıdır. Aslında bu da kamu görevlilerinin tarafsız olmasının bir sonucudur. Bu sınırlandırma hangi konularda ve nasıl olacağı ülkelerin uygulamalarına ve mevzuatlarına göre değişebilmektedir<sup>135</sup>. Örneğin ülkemizde kamu görevlileri, milletvekili olmak istiyorlarsa seçimlerden önce istifa etmeleri gerekmektedir. Seçilememeleri veya görev sürelerinin sona ermesi halinde tekrar eski görevlerine geri dönebilmektedirler. Ancak bazı

---

<sup>132</sup> Güran, Sait, **Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın Bu Konudaki Hükümleri**, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sa. 48, 2004, s. 292.

<sup>133</sup> Güran, s. 293.

<sup>134</sup> 16/06/2012 günlü, 28325 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>135</sup> Mihçioğlu, Cemal, **Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, C. 14, Sa. 2, 1959, s. 184.

meslek gruplarında görev yapan kişiler, mesleklerinin tarafsızlık vasfının daha ağır basması nedeniyle adaylık nedeniyle istifa sonrası tekrar eski görevlerine geri dönememektedirler<sup>136</sup>.

Güvence ilkesinin bir diğer sonucu da idareler tarafından kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlem ve eylemler hakkında yargı yoluna başvurma hakkının kısıtlanmaması ve mahkemelerce verilen kararların zamanında ve aynen uygulanmasıdır.

Güvence ilkesi ile çalışanlardan yüksek verim elde edilebilmektedir. Ters bir durumda, kendine güvende hissetmeyen bir kişiden, yüksek performans beklenmesi pek mümkün değildir. Diğer taraftan, yetenekli ve bilgili kişilerin kamu sektöründe çalışmasını teşvik etmek adına güvence ilkesi büyük bir öneme sahiptir. Gelecekte ne tür durumlarla karşılaşacağını bilmeyen kişiler, kendilerini daha güvende hissettiği, ekonomik ve sosyal haklar bakımından daha iyi fırsatlar sağlayan kesimlerde çalışmayı tercih edeceğinden, görevini hakkıyla yerine getiren bir kişinin işine son verilmeyeceğinin devletçe güvence altına alındığı; ekonomik ve sosyal haklar bakımından uygun imkanların sağlandığı bir durumda, ilgili kişiler kamu sektöründe çalışmayı tercih edeceklerdir. Bunun sonucunda kamu hizmetlerinin etkinliği artacaktır.

### 2.3.6. Adil ve Uygun Ücret İlkesi

Nitelikli kişilerin kamu sektöründe çalışmasını özendirmek, halihazırda görev yapmakta olanların ise görevlerine devam etmeleri ve motivasyonlarını yüksek düzeyde tutabilmek için kamu görevlilerinin ücret rejiminin belli kurallara bağlanması gerekmektedir. Eşit işe eşit ücret ödenmeli; başarılı personele ödül verilmelidir<sup>137</sup>. Liyakat ilkesine dayanan personel sistemlerinde, hem mesleki hem de mali ve sosyal haklar bakımından tatmin edici imkanların sunulması amaçlanmaktadır. Memurluğun bir meslek olarak kabulü ile bu mesleği icra edecek kişilerin, maddi ve sosyal haklarının güvence altına alınması lazımdır. Bilgi, beceri ve nitelik bakımından üst düzeyde olan kişilerin memurluk mesleğini tercih edebilmeleri için özel sektördeki şartlara eşit veya özel sektörde sunulan imkanlardan daha fazlasının sunulması gerekmektedir. Uzmanlık, özel bilgi ve beceri gerektiren meslekler açısından nitelikli personel

---

<sup>136</sup> 02/05/1961 günlü, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'un Ek 7. maddesinde, "Yüksek mahkeme üyeleri, hâkimler, savcılar ve bu meslekten sayılanlar ile Subay ve Astsubaylar hariç olmak üzere; milletvekili ve mahalli idareler genel ve ara seçimlerinde aday ve aday adayı olan Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri, adaylığı veya seçimi kaybetmeleri halinde, Yüksek Seçim Kurulunca seçim sonuçlarının ilanını takip eden bir ay içinde müracaat etmeleri kaydıyla eski görevlerine veya kazanılmış hak aylık derecelerindeki başka bir göreve dönebilirler" hükmüne yer verilmiştir.

bulabilmek ve halen görevde olan kişileri icra ettikleri görevlerde tutabilmek için ülkenin ekonomik koşulları dikkate alınarak uygun bir ücret politikası belirlenmelidir<sup>138</sup>.

Günümüzde mesleki olarak belli bir tecrübe ve bilgi birikiminin arandığı ve özel sektör ile kamu sektörü tarafından sunulan hizmetler açısından bakıldığında, ilgili kişiler, kendilerine sunulan mali ve sosyal haklar açısından bir değerlendirme yapmaktadırlar. Özellikle sağlık alanında doktorlar, özel sektör tarafından sunulan imkanların kamu sektöründen daha iyi olması nedeniyle, devlet hizmet yükümlülüklerini yerine getirdikten sonra özel hastanelerde görev yapmayı tercih etmektedirler. Bu durumda, nitelikli sağlık çalışanları, büyükşehirlerde daha iyi imkanlarla görev yaptığından, ülkenin diğer kesimleri, sağlık hizmetinden yeterince yararlanamamaktadır. Eğer, Devletçe kamu görevlilerine daha iyi imkanlar tanınırsa, bu tür hizmetlerden herkes eşit olarak faydalanabileceğinden, kamu yararına uygun hareket edilecektir. Bu açıdan, kamu görevlilerine ekonomik ve sosyal haklar bakımından uygun imkanların tanınmasından toplumun her kesimi faydalanacaktır.

Çalışanlara adil ve uygun ücretin verilmediği bir sistemde, yetenekli kişiler ekonomik olarak kendisine daha iyi şartlar sunan kesimlerde istihdam edileceğinden, kamu hizmetlerinin ifasında liyakatli kişilerin seçimi oldukça güçleşecektir. Bundan dolayı, liyakate önem veren bir sistemde, kamu görevlilerine uygun ve adil bir ücret ödenmeli; enflasyona ve ekonomik krizlere karşı gerekli tedbirler alınarak, kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları koruma altına alınmalıdır.

### **2.3.7. Kariyer İlkesi**

Kariyer ve liyakat ilkeleri birbirlerini tamamlamakta; biri olmadığı zaman diğeri de bir anlam ifade etmemektedir. Liyakat sistemine dayanan kamu personel rejimlerinde, işin ehline verilmesi tek başına yeterli değildir. Nitelikli kişilerin, bu görevlerine devam edebilmesi için hizmet içinde ilerleme ve yükselme olanaklarının da sağlanması gerekmektedir. Buna paralel olarak mali ve sosyal hakların iyileştirilmesi gerekmektedir<sup>139</sup>. Böylelikle kamu personelinin mesleğine yönelik motivasyonu arttırılarak ve uzmanlaşma sağlanabilecektir.

---

<sup>137</sup> Gültekin / Altuntop, s. 57.

<sup>138</sup> Sezer, s. 181.

<sup>139</sup> Gültekin / Altuntop, s. 52.

Önceki kısımda bu konu ile ayrıntılı açıklamalarda bulunulduğundan bu kısımda kariyer ilkesi ile ilgili daha fazla açıklamada bulunulmayacaktır.

### **3. KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA LİYAKAT SİSTEMİ**

Kamu personelinin göreve alımı ve göreve alındıktan sonra ilerleme ve yükselmelerine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde, toplumların bu konuda sahip oldukları tecrübeler etkili olmuştur. Liyakat ilkesi de bu kapsamda ortaya çıkmıştır. Kayırmacı uygulamaların kamu personel rejimine verdiği zararların giderilmesi amacıyla liyakat ilkesi geliştirilmiştir. Öte yandan, toplumsal yapı da kamu personel rejiminin oluşumunda etkili olmuştur. Her toplumun sahip olduğu dinamikler, kamu personel rejimini şekillendirilmiştir. Çalışmamızın bu kısmında, farklı ülkelerden örnekler verilerek liyakat ve kariyer ilkelerine ilişkin gelişmeler açıklanmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda, kayırmacılık sisteminden, liyakat ve kariyer ilkelerine dayanan bir sisteme geçişin nedenlerini daha iyi anlayabilmemiz için Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluş döneminden günümüze kadar geçen süreçte, anılan ülkede gelişen olayların ortaya konulması gerekmektedir. Diğer taraftan, günümüz kamu personel sistemine yön veren gelişmelere ışık tutan, İngiliz kamu personel sistemi de irdelenmelidir. Ayrıca, liyakat ve kariyer ilkelerine ilişkin olarak, diğer Avrupa ülkelerince yapılan düzenlemelere de değinilmelidir. Bu açıdan, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya ve Fransa uygulamalarına ilişkin açıklamalara, çalışmanın ilerleyen kısımlarında yer verilecektir.

#### **3.1. Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması**

Kayırmacılık sisteminin en yaygın biçimde uygulandığı ülke Amerika Birleşik Devletleri olmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nin kuruluşundan itibaren siyasal atamalara ilişkin düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir<sup>140</sup>. Amerikan Anayasa'nın 2. bölümünde, başkana atama yetkisi verilmektedir. Başkan, büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, hâkimleri, kabine görevlilerini, askeri yetkilileri ve diğer üst düzey hükümet görevlileri ile Anayasa'da öngörülme ve kanunlarla kurulacak makamlarda görev yapacak tüm görevlileri teklif edecek; Senato'nun öneri ve onayı ile bu kişilerin atamalarını yapabilecek; fakat, Kongre uygun gördüğü takdirde alt kademedeki görevlilerin atanmasını kanun ile, sadece başkana, mahkemelere ya da

---

<sup>140</sup> Yıldız, Günay, **Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ekim 2015, s. 26.



yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilecektir<sup>141</sup>. Benzer düzenleme ülkemizde de geçerlidir<sup>142</sup>.

Kayıрма sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1800'lü yıllardan İç Savaş (Civil War) sonrasına kadar geçen süreçte gelişmiştir ve Mart 1829 tarihinde göreve gelen Amerika'nın 7. Başkanı Andrew Jackson döneminde uygulanmaya başlanmış; sistemin suistimalleri, atamalarla doldurulmuş hükümet görevlerinin sayısının azaltılması yoluna gidilerek ve kamu hizmetlerine ilgili kişilerin, hak ettikleri ölçüde getirilmesine yönelik kamu hizmeti reform çalışmaları başlatılarak giderilmeye çalışılmıştır<sup>143</sup>.

Her ne kadar Başkan Andrew Jackson, sistemin Amerika'daki yaratıcısı olarak kabul edilmekteyse de, Amerika'nın ilk Başkanı olan George Washington (1789-1797) döneminde de siyasal atamaların var olduğu görülmektedir. Başkanca bazı memurluklara partiden arkadaşlarının atandığı; ayrıca, bazı atamalarda kongre üyelerinin etkisinin olduğu görülmektedir<sup>144</sup>. Başkan Washington'un göreve gelmesiyle başlayıp Andrew Jackson'ın başkan seçilmesine kadar geçen dönem, "centilmenler dönemi (1789-1829)" olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde kamu personelinin atanmasındaki temel kriter, karakter uyumudur. Uygun karakterli kişiler genel olarak, toplumda yüksek saygınlığı ve kişisel dürüstlüğü olan kişiler olarak kabul edilmekteydi ve yüksek sınıftan kişilerdendi. Bu yüzden de bu sisteme "centilmenler sistemi" adı verilmiştir<sup>145</sup>. Her ne kadar bu kişiler teknik niteliklere sahip değillerse de, yapılacak iş için gerekli bilgi ve öğrenme yeteneğine sahip olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, bu dönemdeki işler, günümüz şartları ile mukayese edildiğinde daha basit nitelikteydi ve herkes

---

<sup>141</sup> **Amerikan Anayasası'nın 2. bölümünde**, "*Başkan, Senato'nun tavsiye ve rızası ile, ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile, antlaşmalar yapma yetkisine sahip olacak; ve büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçları ile bu Anayasa'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerecek ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır: ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir.*" ifadesine yer verilmiştir.

<sup>142</sup> 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile hükümet sistemi değiştirilmiş ve Anayasa'nın 104. maddesinde yürütme yetkisinin cumhurbaşkanına ait olduğu belirtildikten sonra; cumhurbaşkanınca, cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanlarının ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanabileceği ve görevlerine son verebileceği düzenlemesine yer verilmiştir.

<sup>143</sup> Yıldız, s. 26.

<sup>144</sup> Kaplan, Eliot, **Establishment of Civil Service Career System (ed. Martin KRIERSBERG: Public Administration In Developing Countries, 1965)**. Aktaran Güran, s. 91.

<sup>145</sup> Albayrak, Süha Oğuz, **ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi**, Mülkiye Dergisi, C. 40, Sa. 2, 2016, s. 47.

tarafından yerine getirilebileceği düşüncesi hâkimdi<sup>146</sup>. Başkan Washington, devletin ilk yıllarında bu kişilerin dürüstlüklerine inanmaktaydı ve verilen görevleri hakkıyla yerine getireceklerini ummaktaydı. Bu dönemde parti politikalarına karşı çıkan kişilerin kamu görevlerine getirilmesine karşı çıkılmış ve bu tür görevlere siyasi yatkınlığı olan kişilerin getirilmesi savunulmuştur<sup>147</sup>.

Başkan Washington'ın uygulamaları Başkan John Adams tarafından bir adım daha ileri götürülmüş; atamalar ile görevden almalarda siyasi yatkınlığa daha çok önem verilmiştir. Daha sonrasında Başkan Thomas Jefferson göreve gelmiş; John Adams dönemindeki atama ve görevden alma politikası eleştirilmiştir. Adams tarafından federal hükümetin yönetim örgütünün, kendi yandaşları ile doldurulduğu; bu durumun ortadan kaldırılmasına yönelik, federal yöneticilerin seçimlerde aktif olarak rol almaları engellenmeye çalışılmıştır. Memurluğun süreli hale getirilmesi konusunda yasa teklifi verilmiş böylelikle sonradan yönetime gelecek kişi veya kişilerce kamu görevlilerinin kolaylıkla görevden alınması amaçlanmıştır<sup>148</sup>.

Centilmenler döneminde, üst düzey görevler, en yüksek teklif verene satılmış; kamu görevine giriş yolsuzluğa ve rüşvet bağlanmıştır. Öte yandan, ihtisas gerektiren görevlere uzman olmayan şahısların getirilmesi nedeniyle kamu idaresinin verimliliği azalmış; toplumda tepkiler yükselmeye başlamıştır. Bunun yanında, bu dönemde çok sayıda hükümet skandalı ortaya çıkmış ve devlete olan güven sarsılmıştır<sup>149</sup>.

Başkan Andrew Jackson 1829 yılında göreve gelmesiyle centilmenler dönemi sona ermiş; “kayıрма sistemi dönemi” başlamıştır. Bu sisteme göre demokratik rejimlerde siyasi partiler olmazsa olmaz unsurdur. Siyasi partilerin ayakta kalabilmesi, verdikleri sözlerin ne kadarını yerine getirebildikleri bağlıdır. Verilen sözler ise parti programına sıkı bir şekilde bağlı olan kişilerce gerçekleştirilebilecektir. Memurluk kadrolarının, partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması suretiyle, partililer nezdinde isteklendirici bir etki oluşturulmaktadır. Başkan Jackson, bir kişinin sürekli olarak memur kadrosunda çalıştırılmasına karşı çıkmıştır. Ayrıca Jackson tarafından, basit görevlerin herkes tarafından yapabileceği ifade edilmiştir. İnsanların uzun süre

---

<sup>146</sup> Aykaç, Burhan / Altunok, Hatice / Gedikkaya, Fatma Gül, **Yönetmelik İncelemeleri**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Basım, Kasım 2018, s. 63.

<sup>147</sup> Şen, s. 79.

<sup>148</sup> Aykaç / Altunok / Gedikkaya, s. 64.

<sup>149</sup> Aykaç / Altunok / Gedikkaya, s. 65.

kamu görevinde kalmasından doğacak sıkıntıların; onların tecrübelerinden elde edilecek faydadan daha fazla olduğu; bu yüzden kamu görevlilerinin değiştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Sistem savunucularına göre, memurluğun bir meslek haline gelmesi halinde uzun süre memurluk yapan bir kişinin, zamanla memurluğu bir mülkiyet türü olarak görmeye başlayacağı; halktan kopacağı; memurluğun kapalı bir sistem durumuna dönüşebileceği ve kişisel çıkarların düşünülerek hareket edebileceği ifade edilmiştir. Diğer taraftan, Başkan Jackson ve kayırmacılık sisteminin savunucularına göre, bir partinin seçimler sonrası göreve gelmesi üzerine, parti politikalarının hayata geçirilmesinin, kamu görevlilerine bağlı olduğu; bu kapsamda, kamu görevlilerinin iktidara gelen partinin taraftarları arasından seçilmesi gerektiği savunulmuştur<sup>150</sup>.

Başkan Jackson, Mart 1829 yılında göreve geldiğinde, ilk iş olarak, federal hükümetin işleyiş şeklini değiştirmiştir. Bu dönemde, federal yöneticilerin görev sürelerinin devamlı hale getirilmesi uygulamasına son verilmiştir. Ancak, bu konuda Jackson, muhalif partiler tarafından oldukça eleştirilmiştir. Onlara göre, kamu görevlerinin süreli hale getirilmesi ve siyasi yakınlığa göre atama yapılmasının, politik himayenin yozlaşmış bir şekilde kullanılma yöntemi olacağı ve bu tür bir sistemin, “yağmacılık sistemi” olarak anılacağı ifade edilmiştir<sup>151</sup>.

Uygulanan bu sisteme göre federal işlerde çalışan kişilerin, hükümet programına sadık olmaları gerekiyordu. Önceki yönetim döneminde görev yapan kişilerden birçoğunun yeni yönetimin programına sadık olmayacağı konusunda bir şüphe varsa bu kişiler görevden alınarak yerlerine, yeni yönetimin taraftarlarının getirilmesi gerekiyordu. George Washington dönemine kadar geriye gidildiğinde, elbette göreve gelen yönetimler kendilerine sadık gördüklerini işe almıştı; Jackson dönemi ve sonrasında göreve gelen başkanlar tarafından ise kayırmacılık bir devlet politikası haline getirilmiş, federal işlerin, siyasi destekçilere bırakılması uygulamasına devam edilmiştir. Ayrıca, yönetimde yer alan partiye muhalif olduğu düşünülen memurların görevlerine son verilmiştir. Hatta, Jackson göreve gelir gelmez, 1829 yılında yaklaşık olarak 700 hükümet memurunun görevine son verdiğinden bahisle, 1829 yılının temmuz ayında, Washington eyaletinin ekonomisinin etkilendiği iddia edilmektedir<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Şen, s. 80.

<sup>151</sup> Güran, s. 87.

<sup>152</sup> <https://www.thoughtco.com/the-spoils-system-1773347> (Erişim tarihi:06/10/2018)

Hükümet yolsuzluklarının artması, göç oranlarının yavaşlaması ve Amerikan orta sınıfının yükselişiyle birlikte kayırmacılık sisteminden kademeli olarak uzaklaşmaya başlanılmıştır. Yağmacılık sistemi uzun süre eleştirilmiş; ancak, nihayetinde reform sürecine neden olan olay, 1881 yazında, Başkan James Garfield'in, hayal kırıklığına uğramış ve dengesi bozuk iş arayan bir partili tarafından vurulması olmuştur<sup>153</sup>. Garfield, Washington Garında, Charles Guiteau tarafından silahla, sırtından vurulduktan 11 hafta sonra, 19 Eylül 1881'de vefat etmiştir. Başkan Garfield'in vurulması, devlet memurları ve federal işçilerin politik nedenlerle işe alınması ya da işten çıkarılmasını engelleyen “*Pendleton Act (Kamu Personeli Kanunu)*”a ilham olmuştur<sup>154</sup>. Böylelikle, kayırma sisteminden liyakat sistemine geçiş başlamıştır.

Pendleton Act, Kongre tarafından onaylanan ve 1883 yılının ocak ayında Başkan Chester A. Arthur tarafından imzalanan ve federal hükümetin kamu hizmeti sistemini yeniden düzenleyen bir Kanundur. Pendleton Act, federal hükümet işlerinin liyakat esasına göre verilmesini ve hükümet çalışanlarının rekabetçi sınavlarla seçilmesini sağlamıştır. Kanun ayrıca, siyasi nedenlerle çalışanların görevlerine son verilmesini ve alt kadrolara atanmalarını yasaklamıştır. Kanun, iş arayanların “kamu hizmeti sınavı” olarak adlandırılan yazılı sınava girmelerini ve göreve alınmaları için gerekli olan nitelikleri ortaya koymaları şartıyla işe alınmalarını sağlamayı amaçlamıştır<sup>155</sup>.

Pendleton Act ile kamu hizmetine girişte açık yarışma yöntemi getirilmiş; yarışma sınavı yapılmasına imkan bulunmaması halinde, kamu hizmeti komisyonunca geçiş sınavları düzenlenmesine izin verilmiş; memurların siyasi vaatte bulunmaları, yöneticilerin de bu konuda baskı yapmaları ve yardım kabul etmeleri yasaklanmıştır<sup>156</sup>.

Pendleton Act, federal yetkililerin işe alınmasında liyakat sisteminin kabul edilmesi bakımından ilk kaynak olarak görülmektedir ve 20. yüzyılın sonlarında liyakat sistemi, Amerika Birleşik Devletleri'nin neredeyse tüm kesimlerinde kayırmacılık sisteminin yerine geçmiştir<sup>157</sup>. Kanun ayrıca, çalışanların siyasi hizmet veya katkı sağlamasını da yasaklamıştır. Ayrıca, Kanun'un uygulanmasından sorumlu *Kamu Hizmeti Komisyonu (Civil Service Commission-*

---

<sup>153</sup> Güran, s. 95.

<sup>154</sup> Albayrak, s. 48.

<sup>155</sup> Albayrak, s. 46.

<sup>156</sup> Yıldız, s. 27.

<sup>157</sup> Yıldırım, s. 364.

CSC) kurulmuştur. Komisyon üç üyeden oluşmaktaydı. Kamu Hizmeti Komisyonu üyelerini Senato'nun tavsiyesi ve onayıyla Başkan atamaktaydı. Ancak Başkan, üç üyeden ikisini aynı partiye üye olanlar arasından atayamamaktaydı. Ayrıca komisyon üyeleri, üyelikleri devam ettiği sürece Amerika Birleşik Devletleri'nde başka bir görev üstlenememekteydi. Yeni sistemin başlangıcında, federal çalışanların sadece yüzde onu Kamu Hizmeti Komisyonu (CSC) tarafından denetlenerek işe alınıyordu. Ancak zaman içinde bu oran giderek artmıştır. 1978'de Başkan Jimmy Carter tarafından imzalanan Kamu Hizmeti Reformu Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra, federal çalışanların yaklaşık yüzde doksanı liyakate dayalı olarak işe alınmıştır<sup>158</sup>.

Liyakat sistemine dayalı kadro sayısı 1936'da %60'a, 1947'de %90'na yükselmesine rağmen bu dönemde de kayırma sistemine dayalı personel alımlarına sıklıkla rastlanılmaktaydı. Başkan Roosevelt döneminde 60 kuruma ait toplam 100.000 kadro, liyakat sistemi dışında tutulmuş ve sadece beş kurum Kamu Hizmeti Komisyonuna bırakılmıştır. Truman döneminde de kayırma sistemine dayalı atamalar devam etmiş; aynı partiye mensup olmasına rağmen birçok kişinin görevine son verilmiş, yerlerine başkana yakın kişiler getirilmiştir<sup>159</sup>.

Öte yandan, Roosevelt döneminde “*New Deal*” programı kapsamında devletin işlevi yeniden belirlenmiş; toplumsal refah düzeyinin artırılması için devlet tarafından ekonomiye doğrudan müdahale edilmesi gerektiği belirtilmiş; ayrıca, kamu personel rejiminin de bir istihdam aracı olarak kullanılması gerektiği ifade edilmiştir. New Deal programı kapsamında, genç, dinamik, bilgili ve sosyal yönden kendini geliştirmiş görevlilere ihtiyaç duyulmuş; bu özelliklere sahip birçoğu hukuk fakültesi mezunundan oluşan ve genellikle danışma komitelerinde çalışan kimseler, beyin takımı olarak göreve getirilmiş; ancak, bu tür atamaların da kayırmacı uygulamalara neden olabileceğinden eleştirilere maruz kalmıştır. Bakıldığı zaman bu tür atamalarda kişilerin parti mensubiyeti dikkate alınmamakta; belirtildiği gibi kişilerin başarıları, fikirleri ve sosyal ilişkilerine göre atanmaktaydılar. Bu tür atamalar daha sonraki dönemlere de ilham olmuş ve dönemin idarecilerince bu tür atamalar yapılmıştır<sup>160</sup>.

Roosevelt'ten sonra göreve gelen Başkan Truman döneminde, kayırmacılık sisteminde geri dönülmüş; memurluğa girişte, hizmet içinde ilerleme ve yükselmeye ayrıca memuriyetten

---

<sup>158</sup> <https://mtsu.edu/first-amendment/article/1140/political-patronage> (Erişim tarihi:06/10/2018)

<sup>159</sup> Güran, s. 98.

çıkarılmada bağlılık testi adı verilen bir metot uygulanmıştır. Öte yandan, II. Dünya Savaşı sonrasında üst düzey yöneticilerin atanmasında başkana yetkili tanınmıştır. Truman döneminde de bu tür atamalarla ilgilenen bir kişiye görev verilmiştir<sup>161</sup>.

1953 yılında yapılan seçimlerde Cumhuriyetçi Parti 20 yıl aradan sonra iktidara gelmiş ve Eisenhower başkan seçilmiştir. Seçimler sonrasında, önceki dönemlerde göreve gelmiş kişiler görevden alınarak, yerlerine Cumhuriyetçi Parti mensuplarının atanması konusunda baskılar artmış; ancak, bu döneme kadar liyakat sistemine dayalı atama oranı %85'i bulmasından dolayı pek etkili olamamıştır. Her ne kadar bu dönemde, liyakat ilkesine dayanan bir sistem uygulanmaktaysa da kayırma sistemine açık kadrolara bu dönemde de yer verilmiştir. Bu kadroların dağıtımında parti egemenliği öncelikli dikkate alınarak yaklaşık 70.000 kadro, kayırma sistemine dayalı olarak dağıtılmıştır<sup>162</sup>.

1955 yılından sonra, federal düzeydeki görevlere sınavla atanma usulü getirilmiştir. Böylelikle kamu görevlerine atanma usulü belirlenerek ihtisaslaşma konusunda önemli adımlar atılmıştır. Böylelikle üst düzey kademede yer alan görevlere belli bir eğitim sürecinden geçme şartı getirilmiş; kamu kurum ve kuruluşlarının karar alma mekanizmalarında belli meslek grupları söz hakkına sahip olmuştur<sup>163</sup>.

Yukarıda belirtildiği üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde liyakat sistemine geçiş uzun uğraşlar sonucu olmuştur. 1883 yılında Pendlton Act ile ilk adım atılmış ve sonraki dönemlerde de liyakat sistemine dayalı atamalar yapılması konusunda hassasiyet gösterilmiştir. Günümüz Amerikan kamu personel sisteminin temeli 1978 yılında kabul edilen Civil Service Reform Act ile belirlenmiştir. Kamu görevlilerinin istihdamı aşamasında herhangi bir ayrımcılığa maruz kalmaması; eşit işe eşit ücret ödenmesi; ihtisaslaşma; kamu personelinin performansına göre görevine devam etmesi veya görevine son verilmesi; işgücünün verimli ve etkin bir biçimde kullanılmasının sağlanması amaçlanmaktadır<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> Albayrak, s. 49.

<sup>161</sup> Sobacı, Mehmet Zahid / Köseoğlu, Özer, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, Seta Yayınları, 1. Baskı, 2018, s. 22.

<sup>162</sup> Güran, s. 99.

<sup>163</sup> Albayrak, s. 8.

<sup>164</sup> Demirci, Aytül Güneşer, **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye'de Kariyer-Kadro Gerilimi**, Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2009, s. 23.

Devlet memurluğuna açık yarışma sınavları ile atama yapılmaktadır. Ayrıca görevle ilgili olarak bazı özel sınav türlerine de başvurulabilmektedir. Kamu hizmetine giriş için gereken koşullar, yaş, eğitim, tecrübe, sağlık, karakter, bilgi ve yetenek olarak belirlenmiştir. Öte yandan, kamu hizmetleri üç gruba ayrılmıştır. Bunlar, yarışmalı hizmetler, istisnai hizmetler ve üst yönetim hizmetleridir<sup>165</sup>. Öte yandan, önceki kısımlarda belirtildiği üzere, Amerikan kamu personel sisteminde kadro sınıflandırma sistemi benimsenmiştir. Kamu görevlilerinin sınıflandırması ve ücretlerinin belirlenmesinde işin zorluk ve sorumluluk derecesi etkili olmaktadır.

Günümüz Amerikan kamu personel sisteminde, kamu görevlerine atamaların büyük çoğunluğu liyakat ilkesine uygun olarak açık yarışma sınavları ile yapılmaktadır. Ayrıca, kamu görevlilerinin tarafsızlığını sağlamak adına, bazı tedbirler alınmıştır. Bu kapsamda, kamu görevlilerinin siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Diğer taraftan günümüzde de, Amerikan kamu personel sisteminde sınavsız atama yapılan kadrolar mevcuttur. Amerika Birleşik Devletleri'nde, başkanlık seçimlerinin ardından seçilen başkan tarafından, görevin üstlenilmesine kadar geçen yaklaşık 3 aylık süre içerisinde çalışma ekibi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Başkanın çalışma ekibinde yer alacak üst düzey yardımcıları, bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında görev alacak üst düzey yöneticiler, doğrudan başkanın bilgisi dahilinde atanmaktadır. Öte yandan, alt düzeydeki siyasi görevlere atamalar ise, başkan danışmanlarının yönlendirmesi neticesinde gerçekleşmektedir. Bazı başkanlar tarafından, bu kadrolara atamalarda parti taraftarları özellikle tercih edilmektedir. Bu konuda başkanın sahip olduğu atama yetkisi, toplam kadro sayısının 1/4'ünü oluşturmaktadır<sup>166</sup>. Görüldüğü üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde, liyakat ilkesine geçiş uzun uğraşlar sonucunda mümkün olabilmıştır. Kayırmacı uygulamaların yaratmış olduğu olumsuzlukların bertaraf edilmesi amacıyla, liyakat ilkesine uygun düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, belli kadrolara yönelik olarak, başkanlara atama yetkisi tanınmıştır.

---

<sup>165</sup> Demirci, s. 25.

<sup>166</sup> Güler, Birgül A. / Karahanoğulları, Onur / Karasu, Koray / Dikmen, Ahmet A. / Akın, Özden / Tellal, Erel / Keskin, Nuray E. / Çınar, Tayfun / Esen, Selin / Kutlu, M. Necati, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, Aralık 2004, s. 206.

### 3.2. İngiltere Uygulaması

İngiltere’de 18. yüzyıldan 19. yüzyılın ortalarına kadar siyasal atamaların hâkim olduğu görülmektedir. Atamalar, kısmen siyasal amaçlarla, kısmen de arkadaşlık veya akraba ilişkileri dikkate alınarak tamamen kişisel tercihlere göre yapılmaktaydı. Kamu personel sisteminde bu tür atamalar kurumsallaştığından toplum tarafından da tepkiyle karşılanmamıştır<sup>167</sup>.

Siyasal atamalarla parti destekçileri ödüllendirilmiş; diğer yandan, partiye yeni destekçiler kazandırılması amaçlanmıştır. Atama yetkisine, kabine üyeleri sahip olmakla birlikte, bazı alt kademedeki memuriyetlere diğer üst dereceli görevlilerce de atamalar yapılabilmekteydi. Öte yandan, İngiliz kamu personel rejiminde emeklilik yaşı söz konusu olmadığından, yaşı ilerlemesine rağmen birçok kişi görevlerinden ayrılmamakta ve çalışmamalarına rağmen maaşlarını almaktaydılar. Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki uygulamanın aksine iktidara gelen parti ile önceki hükümetler döneminde göreve başlamış ve farklı görüşte olan kamu görevlilerin memuriyetlerine son verilmemekteydi. Tüm bunlar 1854 yılında İngiliz kamu yönetiminde yapılan reformun fitilini ateşlemiştir<sup>168</sup>.

İngiliz kamu personel rejiminin esasları, 1853-1854 yıllarında yayımlanan Northcode-Trevelyan ve Macaulay Raporları ile belirlendiği kabul edilmektedir. Bu döneme hâkim olan temel düşünce, kayırmacılığın önlenmesi, hizmete girişte liyakat ilkesine riayet edilmesi, kamu görevine atamaların açık yarışma sınavları ile gerçekleştirilmesi ve memurluğun bir meslek haline getirilmesidir<sup>169</sup>. Bu dönemde, İngiliz kamu personel rejimi, toplumdaki değişim ve gelişim karşısında yetersiz kalmıştır.

1960’li yılların başında yaşanan aksaklıkların giderilmesi ve sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla “Fulton Raporu” adıyla anılan ve İngiliz kamu personel rejimine ilişkin önemli tespit ve çözüm önerileri içeren bir rapor hazırlanmıştır<sup>170</sup>. Dönemin Başbakanı Harold Wilson tarafından, Avam Kamarasında yapılan bir konuşmada, bürokrasi anlayışının değiştiği, ülkenin eğitim sisteminde önemli değişiklikler olduğu; bu durumda, idarenin değişen şartlara

---

<sup>167</sup> Ardamaç, Bülent / Ergun, Turgay, **Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları**, Amme İdaresi Dergisi, C. 13, Sa. 12, 1980, s. 5.

<sup>168</sup> Güran, s. 107.

<sup>169</sup> Tutum, s. 63.

<sup>170</sup> Özer, Mehmet Akif, **Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 452, Eylül 2006, s. 10.



ayak uydurması gerektiği belirtilerek, kamu yönetiminin, yeni rolüne uygun biçimde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>171</sup>.

Raporda önceki döneme ilişkin sorunlar başlıklar halinde ortaya koyulmuştur. Tespit edilen sorunlardan bazıları şunlardır:

Raporda, kamu görevlilerinin, her işten az da olsa anlamakta olduğu; ancak, bir konuda uzmanlaşmadığı tespitine yer verilmiştir. Bu durum, özellikle yönetici sınıfında yer alan memurlar için geçerlidir. Üst düzey yöneticiler, iki-üç sene gibi kısa bir dönem uzmanı olmadığı bir birimin başına getirilmekteydi. Bu da hizmetin gereği gibi yönetilmesine engel olmaktaydı. Diğer bir sorun, sınıflandırma konusunda yaşamaktadır. Bu durum hizmetin işleyişini ciddi bir şekilde etkilemekteydi ve genel olarak işlerin gereği gibi yerine getirilmesine mâni olmaktaydı. O dönemde kamu hizmetleri yatay ve dikey olarak sınıflandırılmış; farklı birimlerde görev alan 47 genel sınıf ve 1400 kurumsal sınıf oluşturulmuştur. Sınıflar, kamu görevlilerinin mesleki geleceklerini ve yerine getirilecek görevleri belirlemekteydi. Kamu hizmetlerinin aşırı ölçüde parçalanması pahalı örgüt şekillerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Öte yandan, uygulamada kamu görevlileri arasında eşitliğe aykırı durumların ortaya çıkmasına sebebiyet verilmiştir. Başka bir sorun, diğer iki sorunla ilgili olarak ortaya çıkmıştır ve uzmanlık alanları ile ilgilidir. Alanında uzman birçok bilim adamı, mühendis, hukukçu ve diğer dallara mensup görevliler alanları ile ilgili sorumluluk ve yetkilere sahip olamamaktaydı ve yönetim kademelerine getirilmemekteydiler. Bu kişilerin yerine getirecekleri görevler, üst kademedeki görev alan yöneticiler tarafından belirlenmekteydi. İhtisas sahibi personelin yüksek yönetim kademelerine gelmesi ve idari politikaların belirlenmesinde etkili olmaları oldukça güçlü. Bir başka sorun, yönetici sınıfında yer alan görevlilerin, nitelikleri ile ilgilidir. O dönemde görev alan birçok yönetici yöneticilik konusunda yeterli eğitime sahip değildi. Çok az yönetici, kendisini gerçek anlamda yönetici olarak görmekteydi. Bunun sonucunda teşkilatın, personelin sevk ve idaresinde, işlerin planlanmasında, sorunlar karşısında geliştirilen mekanizmaların yetersizliği, kamu hizmetlerinin yerinde getirilmesinde sorunlara neden olmuştur. Diğer bir sorun, toplumla kamu görevlileri arasındaki ilişkilerle ilgilidir. O dönemde kamu görevlileri ile toplum arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamamıştır. Bunun nedenlerinden biri, kamu görevlilerinin bütün hayatlarını belli bir memuriyet sınıfı içerisinde geçirmek zorunda olmasıdır. Kamu görevlilerince,

---

<sup>171</sup> Tutum, s. 59.

karşılarındaki kişilerin sorunlarını anlayamamıştır. Başka bir sorun ise, personel yönetimi ile ilgilidir. Kariyer planı, genel olarak yönetici sınıfına yönelik yapılmıştır. Diğer kamu görevlileri, kişisel tercih ya da yeteneklerine bakılmaksızın birbiriyle ilgisi, alakası olmayan işlerde çalıştırılmıştır. Bunun sonucunda kişilerin bilgi, yetenek ve deneyimlerinden tam manada yararlanılamamıştır<sup>172</sup>.

Raporda yukarıda tespiti yapılan sorunlara yönelik getirilen tavsiyelerin sayısı 158'i bulmaktadır. Genel olarak raporda, üst düzey yöneticilerin uzmanlığına dayalı olarak göreve getirilmesi ve bürokrasinin uzmanlaşması gerektiği ifade edilmiştir.

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz, kamu yönetimi sistemine yönelik eleştirilere neden olmuştur. Başbakan Margaret Thatcher hükümeti tarafından, kamu kurum ve kuruluşu sayısının azaltılarak, buradaki işlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan, İngiltere'de kamu yönetimine ilişkin reform hareketleri, 1980'li yıllarda ivme kazanmış; bu dönemde de merkezi yönetim sisteminin küçültülerek güçlendirilmesi, karar alma mekanizmalarında görev yapan kişilerin yetkilerinin kuvvetlendirilmesi, parti içi disiplinin en aza indirilmesi ve yasama organının insicamlı bir hale getirilmesi hedeflenmiştir. Diğer taraftan, yürütme erkinin etkisinin artırılması ve siyasi etkiden arındırılması da amaçlanmıştır<sup>173</sup>.

Reform çalışmaları kapsamında kamu kesiminde görev alan yetkililer ile özel sektörde görev yapan yöneticiler arasındaki iletişim artırılmıştır. Yürütme organına yardımcı olacak kurumlar ve danışma organlarının sayısı artırılmıştır. Diğer taraftan, 1979-1983 yılları arasında sivil hizmetlerin sayısı azaltılmış, 1992 yılında ise, merkezi hükümet içindeki bakanlıkların sayısı azaltılmıştır<sup>174</sup>.

Günümüz İngiliz kamu personel sisteminde, kamu personeli iki grupta değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki, Taç'a bağlı ve sürekli olarak yapan "*kamu görevlileri (permanent civil servant)*"; ikincisi ise "*diğer kamu personeli (other public servant)*"dir<sup>175</sup>. Ayrıca, İngiliz kamu personel sisteminde, memur kavramı ve memur rejimi söz konusu değildir. Öte yandan, memurlara ilişkin özel bir kanun da mevcut değildir. 1968 yılında Hazineye ait bazı

---

<sup>172</sup> Tutum, s.63-65.

<sup>173</sup> Önen, S. Mustafa / Kurnaz, Salim, **Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar**, Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Derneği Uluslararası Hakemli Dergisi, C. 4, Sa. 8, 2017, s. 57.

<sup>174</sup> Önen, / Kurnaz, s. 57.

hizmetlerin *Personel Dairesine (Civil Service Department)* devredilmesi ile personel yönetimine ilişkin ilke ve esaslar, bu birim tarafından belirlenmektedir<sup>176</sup>. Diğer taraftan, İngiltere’de merkezi idare, yerel yönetimler ve diğer kamu kurum, kuruluşlarında yaklaşık beş milyondan fazla kamu personeli görev almaktadır. Kamu görevlileri, Birleşik Krallık için görev almakta; iktidardaki siyasi partinin görev süresi sona erdiğinde kamu görevlileri, görevlerinden ayrılmamaktadır. Kamu görevlileri doğrudan bakanların emrinde değil, üst düzeydeki makamlarda sürekli bir şekilde görev alan bürokratların emrinde çalışmaktadır. Bakanlar, yüksek dereceli bakanlık sekreterine (bakan yardımcısına) bakanlık ile ilgili politikasını açıklamakta; bakanlık üst düzey yöneticisi de bu politikaları personeline aktarmaktadır. Genel olarak, İngiliz kamu personel sisteminde, kayırmacılık sisteminin etkisinin en aza indirilmesi amaçlanmakta ve tarafsızlık sağlanmaya çalışılmaktadır. Öte yandan, İngiltere’de kamu görevlilerine yönelik işleri yürütmek üzere, “*Civil Service Commission*” oluşturulmuştur. Komisyona, bağımsız kişiler uzun süreli olarak atanmaktadır. Komisyon, tüm bakanlıklardaki kamu görevlilerinin seçimini, sınav ve mülakat aşamasında tesis edilen işlemleri denetlemekte, personelin eğitiminde önemli bir rol üstlenmektedir. İngiltere’de kamu personeli sistemine yönelik çerçeve bir kanun bulunmamakta olup; kamu kurumlarının personel siyasetini belirleyen ve kamu kurumlarının riayet etmesi gereken düzenlemeler vardır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca, kamu görevlilerine ilişkin düzenlemeler yapılırken “*Civil Service Code*”, “*Civil Service Management Code*”, “*Recruitment Code*” gibi kodlara uygun hareket edilmek zorundadır<sup>177</sup>.

Komisyonca göreve alma kriterleri her yıl düzenli bir şekilde yayınlanmaktadır. Kriterlerin temelinde liyakat, eşitlik ve açıklık ilkesi yatmaktadır. Liyakatten, göreve en uygun kişinin getirilmesi ve bunun dışında herhangi bir değerlendirmenin yapılmaması; eşitlikten, adayların değerlendirilmesinde herhangi bir şüpheye yer verilmemesi; açıklıktan ise, istihdam edilecek kadroların, kadroların niteliklerinin ve seçim sürecinin, kamuoyuna uygun bir şekilde ilan edilmesi anlaşılmaktadır<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup> Güler / Karahanoğulları / Karasu / Dikmen / Akın / Tellar / Keskin / Çınar / Esen / Kutlu, s. 126.

<sup>176</sup> Demirci, s. 19.

<sup>177</sup> İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2016, s. 16. [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa\\_birligi\\_dis\\_iliskiler/dpb\\_ingiltere.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa_birligi_dis_iliskiler/dpb_ingiltere.pdf)

(Erişim tarihi: 29/12/2018)

<sup>178</sup> Eroksal Ülger, Gülçin, **İşe Alma Sürecinde Yeni Eğilimler: İngiliz Kamu Personel Sistem Örneği**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 22, Kayfor15 Özel Sayı, 2017, s. 1653.

Günümüzde İngiliz kamu personel sistemi liyakat ilkesine uygun olarak dizayn edilmiştir. Görevle ilgili gerekli nitelikleri taşıyan her İngiliz vatandaşı kamu hizmetinin ifasında görev alma hakkına sahiptir. Siyasal nitelikli kadrolar sınırlı sayıda belirlenmiştir<sup>179</sup>.

İngiliz kamu personel sisteminde, kamu görevlileri hükümet veya üst düzey yöneticilerin değişiminden etkilenmemekte ve siyasi iktidardan bağımsız olarak görevlerini icra etmektedirler. Kamu görevlileri merkezi olarak göreve alınmakta; eşit işe eşit ücret ödenmektedir. Diğer taraftan, kamu görevlileri ilerleme ve yükselme imkanına da sahiptir. Kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerde bulunmaları; siyasi iktidarın ve bakanlıkların politikalarını eleştirilmeleri yasaklanmıştır<sup>180</sup>.

### 3.3. Almanya Uygulaması

Prusya'da personel sistemi, 1700'lü yılların sonlarından itibaren yeniden inşa edilmeye başlamış, Amerika ve diğer Avrupa ülkeleri kayırmacılık sisteminin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların bertaraf edilmesi için mücadele edilirken, liyakat sistemine uygun atamalar yapılmıştır. Diğer taraftan, tüm Alman vatandaşlarına kamu görevine girme hakkı tanınmış; kariyer sistemi gibi kavramlar Alman kamu personel rejimine girmiştir<sup>181</sup>. Öte yandan, Prusya Yönetiminde idari kadrolara, iktidardaki partiye gönülden bağlı olanlar atanmaktaydı. Weimar Cumhuriyeti döneminde ise, her ne kadar Anayasa'da siyasi atamaların önüne geçilmek istenmişse de idari kadrolara, koalisyon hükümetinde yer alan partilerin oy oranlarına göre atamalar yapılmıştır<sup>182</sup>.

Hükümet veya üst düzey yöneticilerin değişmesi ile önceki dönemlerde göreve başlamış ve halen görevde bulunan kamu görevlilerinin geleceği konusunda belirleyici olan ülkelerin personel rejimlerinde yer alan düzenlemelerdir. Almanya'daki duruma bakıldığında, Adolf Hitler'in liderliğindeki Nasyonal Sosyalist Alman İşçi (Nazi) Partisi 1932 yılında yapılan seçimlerde geçerli oyların %33'ünü alarak seçimlerden birinci parti olarak çıkmış ve iktidara gelmiştir. Seçimler sonrasında Nazi Partisi, idarenin yerini almış, seçimler öncesinde açıklanan

<sup>179</sup> Durgun, Şenol, **İngiliz Personel Rejimi**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, Sa. 1-2, 1998, s. 440.

<sup>180</sup> İngiltere Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2016, s. 16. [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa\\_birligi\\_dis\\_iliskiler/dpb\\_ingiltere.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa_birligi_dis_iliskiler/dpb_ingiltere.pdf)

(Erişim tarihi: 29/12/2018)

<sup>181</sup> Yıldırım, s. 368.

<sup>182</sup> Güran, s. 107.

vaatlerin yerine getirilmesi için Anayasa'da hükümete verilen yetkileri, kendi hedefleri için kullanmıştır. Nazi Partisinin teşkilatlanmasında askeri özellikler ağır basmaktaydı ve ihtisaslaşmış kısımlara sahipti. Öte yandan, hem merkezi hem de mahalli örgütlenmeyi gerçekleştirmiştir. Sonrasında Nazi Partisinin önde gelen yöneticileri idare nezdinde etkili olmaya başlamış; önceki dönemlerde iş başına gelmiş binlerce kamu görevlisinin işine son verilmiş; saf Alman ırkından olmayanlar görevlerinden alınmış; yerlerine Nazi Partisinin taraftarları getirilmiştir. Göreve getirilen bu kişiler sonrasında parti üyeliklerinden istifa etmişlerdir. Öte yandan, alt ve orta seviyede görev yapan kamu görevlilerine parti programı öğretilmiş ve kademeli olarak parti programı, devlet politikası haline gelmiştir. Hitler yönetiminde, tüm idari kadroların Nazi Partisinin taraftarlarınca ele geçirilmesi amaçlanmış olmakla birlikte bu gerçekleşmeden rejim sona ermiştir<sup>183</sup>.

II. Dünya Savaşı sonrasında iktidara gelen partiler, Hitler döneminin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak için mücadele etmişlerdir. Bu mücadele sonrasında Alman kamu personeli sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Günümüzde Alman kamu personeli rejiminde liyakat ilkesi kapsamında yarışma sınavları ve staj sistemi uygulanmaktadır. Staj dönemi, birkaç yılı bulabilmekte ve kamu görevlilerinin yetiştirilmelerinde ve seçimlerinde önemli bir işleve sahiptir. Eğitimlerin devamlılığı ilkesi kabul edilmektedir. Öte yandan, yönetim okullarına yer verilerek kamu görevine başlandıktan sonra da hizmet içi eğitimler önemsenmektedir<sup>184</sup>.

Alman kamu personeli sisteminde kamu görevlileri üç gruba ayrılmıştır. Bunlar, memurlar, yardımcı hizmetlerde sözleşmeli olarak çalışanlar ve işçilerdir<sup>185</sup>. İdari yönetim kademelerinin memurlardan oluşması zorunludur. Memurların hukuki durumları kanun veya yönetmeliklerle belirlenmekte; sözleşmeli personel ve işçilerin hukuki durumları ise özel hukuk kapsamındaki sözleşmelerle belirlenmektedir. Uzmanlığa dayanan kesintisiz görevler memurlarca yürütülmektedir. Üst düzey yöneticiler memurlar arasından atanmaktadır. Hâkimler ve askerlerin istihdamı da, memurların istihdamına ilişkin usul ve esaslarına tabidir. Ancak, bu

---

<sup>183</sup> Örnek, Acar, **Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu, Sosyal Siyasal Konferansları Dergisi**, C. 33, Ocak 1984, s. 293.

<sup>184</sup> Yıldırım, s. 368.

<sup>185</sup> Güler / Karahanoğulları / Karasu / Dikmen / Akın / Tellar / Keskin / Çınar / Esen / Kutlu, s. 245.

kişiler memur olarak kabul edilmemektedir. Memurlar ve diğer kamu personeli arasındaki fark, yerine getirilen görevlerden kaynaklanmaktadır<sup>186</sup>.

Günümüzde, federal düzeyde kamu görevlilerin iş alımında, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan “İdari Federal Ofis” önemli bir işleve sahiptir. Federal devlet kurumlarınca, kamu görevlilerinin işe alımlarda İdari Federal Ofise başvurulması zorunlu değildir. Buna karşın, anılan Ofis tarafından yönlendirmeler yapılmaktadır. Kişilerin göreve alımında son karar, ilgili kurumca verilmektedir. İdari Federal Ofis tarafından göreve alım hizmetleri, merkezi olarak icra edilmektedir ve göreve uygunluk değerlendirmesi yapılmaktadır. İş ilanına çıkılmadan önce görev için gerekli olan nitelikler ortaya konulmakta; sonrasında bu nitelikler ilanda belirtilmekte ve ilgililerce belirtilen formlar doldurulmaktadır. Başvurularda ilgililerin kişisel özellikleri yer verilmemekte sadece kişilerin fotoğrafları idarelerce görülmektedir. Başvurular ilgili idarece değerlendirilerek bir ön seçim yapılmaktadır. Daha sonra sözlü sınav yapılmakta ve ilgili kişiler göreve başlatılmaktadır. Federal düzeyde memurlar, eğitim düzeylerine göre normal, orta, yüksek ve en üst düzey olarak gruplara ayrılmakta; sonrasında ilgili kişiler gruplarına göre eğitim ve gözlem sürecinden geçmektedir. Süreç sonrasında Komisyon tarafından, orta ve üst düzey görevler için çoktan seçmeli formatında bir sınav yapılmakta ve sonuçlara göre işe alım süreci tamamlanmaktadır. Her Alman vatandaşı kabiliyet, özellik ve iş tecrübeleri dikkate alınarak kamu hizmetlerine girebilmektedir. Tüm kamu görevlileri liyakat ilkesine uygun olarak göreve getirilmektedir. Devlet memuru olabilmek için, eğitim, staj ve mesleki eğitim aşamalarının başarılı bir şekilde tamamlanması gerekmektedir<sup>187</sup>.

Öte yandan, iktidarda yer alan parti veya koalisyon partilerinin politikalarının yerine getirilmesi sürecinde gerekli katkıları verecek siyasi memurlar da kamu sektöründe istihdam edilmektedirler. Bu kişilerin sayıları sınırlandırılmış; yasal düzenlemelerde oranları belirlenmiş ve temel olarak tüm federal kamu görevlilerinin %0,5’inden fazla olmaması gerekmektedir. Bu görevliler, Federal hükümetin yüksek mertebeli federal koruma dairesindeki üst seviyedeki kamu görevlileri, yabancı servis ve istihbarat servislerindeki üst düzey kamu görevlileri, bakanlık

---

<sup>186</sup> Çapar, Selim, **Almanya’da Kamu Personel Sistemi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 466, Mart 2010, s. 51.

<sup>187</sup> Federal Almanya Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2015, s. 22. [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa\\_birligi\\_dis\\_iliskiler/yayinlar/DPB.almanyaafederal1.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa_birligi_dis_iliskiler/yayinlar/DPB.almanyaafederal1.pdf) (Erişim tarihi:01/01/2019)

sekreterleri ve genel müdürleri, direktörler, istihbarat servisi, askeri istihbarat servisi, federal kriminal polis dairesi ve federal polis başkanları gibi memurlardır<sup>188</sup>.

Kamu hizmetlerinin sunumunda kamu görevlilerinin adil ve tarafsız olması gerekmektedir. Alman kamu personel sisteminden, kamu görevlilerinin sınırlı olarak siyasi faaliyette bulabilmelerine imkan sağlanmıştır. Eşit işe eşit ücret ödenmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Kamu görevlilerine ilerleme ve yükselme hakkı verilmiştir<sup>189</sup>.

### 3.4. Fransa Uygulaması

26/08/1789 tarihinde Fransız Ulusal Meclisince kabul edilerek yürürlüğe giren İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesi'nin 6. maddesinde, tüm Fransız vatandaşlarının kanun önünde eşit olduğu; özellikleri ve yetenekleri bakımından herhangi bir ayırım yapılmaksızın her türlü rütbe, makama ve hizmete getirilebilecekleri düzenlenmiştir. Fransız Devrimi sonrasında hazırlanan 1791 Anayasası'nda, önceki döneme ait özgürlüğe ve eşitliğe aykırı kurumların kaldırıldığı belirtilmiştir. 1789 Devrimi öncesinde memuriyet kalıtsal yolla kazanılmaktaydı. 1791 Anayasası'nda ise, kamu görevine girme hakkının tüm Fransız vatandaşlarının hakkı olduğu hüküm altına alınmıştır. Böylelikle, kamu görevlilerinin siyasi, ırki veya dini nedenlerle işten çıkarılmasının önüne geçilmek istenmiştir. Öte yandan, 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın başlangıç kısmında da, İnsan ve Vatandaş Hakları Beynamesinde yer verilen hak ve ödevlere sadık olduğu belirtilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere Fransız kamu personel sisteminin, temelini liyakat ilkesine dayandığı ve kamu görevine girmede eşitlik ilkesinin benimsendiği söylenebilir.

Fransa'da temel olarak, politik, ırki, dini ve mezhepsel sebeplerle kamu görevlilerinin işten çıkarılmayacağı Anayasalar tarafından güvence altına alınmıştır. Ayrıca, siyasal memurların durumu incelendiğinde, iktidar partisi değiştiğinde, yeni hükümet ile siyasi görüşleri uyuşmayan yüksek görevliler, politika hazırlama ile sorumlu oldukları görevleri bırakmakta ve diğer görevlere geçmekte; ancak, mali yönden herhangi bir kayıpları olmamaktadır. Günümüzde bu uygulama çoğunlukla alt ve orta görevlerde bulunan memurlar için geçerli olmaktadır. Üst düzey

---

<sup>188</sup> Federal Almanya Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Sistemi, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara, 2015, s. 24. [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa\\_birligi\\_dis\\_iliskiler/yayinlar/DPB.almanyafederal1.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/avrupa_birligi_dis_iliskiler/yayinlar/DPB.almanyafederal1.pdf) (Erişim tarihi:01/01/2019)

<sup>189</sup> Çapar, s. 58.

memurlar bakımından ise durum değişmektedir. Bu görevlilerin ataması daha çok siyasal iktidarın takdir yetkisine bağlı olduğu için, bu görevlerde bulunan kişilerin güvencesi diğer görevlerde bulunan kişilere göre daha azdır. İktidar veya yönetim değiştiği takdirde görevlerine son verilebilmektedir. Fransa'da üst düzey görevlerin neler olduğu; idarenin takdir yetkisine dayalı olarak atama yapılabilecek kadrolar liste halinde belirtilmiştir<sup>190</sup>.

Halihazırda Fransa'da memurluk, bir meslek olarak kabul edilmekte; memurların görevlerine ancak şahsi ve mesleki yetersizlik nedeniyle son verilmekte ve siyasal baskılardan korunmaya çalışılmaktadır. 1946 yılında hazırlanan yasal düzenleme ile hâkimler ile siyasiler hariç olmak üzere kamu görevlilerine ilişkin temel görev ve sorumluluklar ile haklar getirilmiş; sonraki yıllarda çeşitli değişiklikler yapılmıştır<sup>191</sup>. Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan personel hariç olmak üzere, tüm kamu personeli, aynı kanun çatısı altında toplanmıştır<sup>192</sup>.

Kamu görevlileri, memurlar, stajyerler ve yardımcılardan oluşmaktadır. Memurlar, sürekli bir göreve asaleten atanan kişilerdir<sup>193</sup>. Memuriyete atanma ile kişilerin bu görevleri emekli oluncaya kadar devam ettirmesi beklenmektedir. Kariyer ilkesi gereğinde memurlara ilerleme ve yükselme imkanı tanınmıştır. Stajyerler ise aday memurlardır. Fransız kamu personel sisteminde kamu görevlileri, sınavla işe alınmaktadır. Yapılan sınavda başarılı olanlar doğrudan memur kadrolarına atanmamakta; ülke çapında bulunan beş Bölge İdare Enstitüsünden birine veya Ulusal Yönetim Okulunda stajyer olarak görevlendirilmektedir. Staj sürecinde gösterilen performans ve yapılacak sınavlar sonucunda ilgili personel memur kadrolarına asaleten atanmaktadır. Yardımcılar ise, memurlar tarafından yerine getirilmesi beklenmeyen işlerde çalıştırılmak üzere istihdam edilen personeli ifade etmektedir. Yardımcılar kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilmektedir<sup>194</sup>.

Ayrıca, günümüz Fransa'sında memuriyete girişte aranan temel şartlar belirlenmiştir. Bunlardan ilki Fransız olmaktır. Bunun istisnasını Avrupa Birliğine üye ülkelerin vatandaşları oluşturmaktadır. Belli şartlarda üye ülkelerin vatandaşları, Fransızlarla aynı haklara sahip olarak,

---

<sup>190</sup> Örnek, s. 301.

<sup>191</sup> Özekin, Tülay, **Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri, Fransa'da Kamu Personel Sistemi**, Ankara, 2003. <http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html> (Erişim Tarihi: 06/01/2019)

<sup>192</sup> Ardaniç / Ergun, s. 6.

<sup>193</sup> Güler / Karahanoğulları / Karasu / Dikmen / Akın / Tellar / Keskin / Çınar / Esen / Kutlu, s. 49.

<sup>194</sup> Sevgili Gençay, Fatma Didem, **Fransa'da Kamu Personeli Rejimi**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2014, s. 228.



kamu görevini ifa etmek için başvuruda bulunabilmektedir. İkinci şart, kamu haklarının kullanılmasının herhangi bir şekilde yasaklanmamış olması gerekir. Üçüncü şart, kamu görevinin yerine getirilmesiyle bağdaşmayacak bir suçtan dolayı ceza alınmaması gereğidir. Dördüncü şart, kişinin askerlik hizmetini ifa etmiş olması veya askerlikle ilgisinin bulunmamasıdır. Beşinci şart, kamu görevi ile ilgili gerekli bedensel özellikleri ve yaş şartını sağlamaktır<sup>195</sup>.

Fransız kamu personel sisteminde memurluk kadroları dört kategoriye ayrılmıştır<sup>196</sup>. Bu kategorilerin belirlenmesinde temel kriter, görevin niteliği ile bu görevi ifa edecek personelin eğitim durumudur. A grubunda yer alan kamu görevlileri, yüksek eğitim görmüş kişilerdir ve toplam sayının %30'unu oluşturmaktadır. Bu grupta yer alan kamu görevlilerine örnek olarak, hâkim ve savcılar, üniversitede görev alan öğretim görevlileri ile lise öğretmenleri gösterilebilir. B grubunda yer alan kamu görevlileri, kamu görevine lise ve lise dengi bir okuldan mezun olarak kamu görevine girmiş ve orta düzeyde ihtisaslaşmış kişilerdir. Toplam sayısının yaklaşık %30'unu oluşturmaktadır. C grubunda yer alan kamu görevlileri ortaokuldan mezun olanlar arasından istihdam edilmektedir. Toplam sayının yaklaşık %30'unu oluşturmaktadır. D grubunda yer alan kişiler ise herhangi bir okuldan mezun olamayan veya en az bir yıllık mesleki eğitim alanlar arasından kamu görevini yerine getirmek üzere iş alınmaktadır ve toplam sayının yaklaşık %5'ini oluşturmaktadır<sup>197</sup>.

Kamu görevine, liyakat sistemine dayalı olarak yapılan açık yarışma sınavları ile girilmektedir. Diğer taraftan kamu görevlileri, istihdam edildikleri hizmet sınıfları içerisinde en üst kademelere yükselme imkanına sahip olmaktadır. Kamu görevlileri, bir iş için değil; mesleki hayatı boyunca görev alabileceği diğer işler dikkate alınarak istihdam edilmektedir. Memuriyete giriş, temel olarak açık yarışma sınavları sonrasında mümkün olabilmektedir. Böylelikle eşitlik ilkesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Sınavlar, kadınlar veya erkekler için ayrı ayrı açılabilirdiği gibi, kurum içinden veya kurum dışından istihdam edilmek üzere ayrı ayrı sınavlar da yapılabilmektedir. Sınavlarda temel olarak, görevin niteliğine bağlı olan yetenekler ölçülmektedir. Fransa'da sınav uygulamasına o kadar önem verilmektedir ki daha önce sınav şartının aranmadığı alanlarda bile artık sınav uygulaması ile çalışanlar istihdam edilmektedir.

---

<sup>195</sup> Sevgili Gençay, s. 229.

<sup>196</sup> Yıldız, s. 34.

<sup>197</sup> Özekin.

Örnek vermek gerekirse, mahalli idareler personeli artık sınavla göreve gelmekte, yükselme ve ilerlemeleri de sınavla olmaktadır<sup>198</sup>.

Yukarıda belirtilen şartları taşıyanlar, ilan edilen kadrolara genel kültür bilgisine dayanan sınavlarla atanmaktadır. Ancak, bazı durumlarda sınav şartı aranmaksızın doğrudan atamalar da yapılabilmektedir. Kanunla belirlenmiş işler için tahsis edilen kadrolara ve idarenin takdirine bırakılmış kadrolara sınav şartı aranmadan atamalar yapıldığı görülmektedir<sup>199</sup>. Yazılı sınavın, tarafsızlık ve eşitlik ilkesine uygun olarak yapılması zorunludur. Sınav sonuçlarını değerlendirmek üzere jüriler oluşturulmaktadır. Jüri temel olarak, ilgilinin görevi layığı ile yerine getirip getiremeyeceğini değerlendirmektedir.

Yüksek kademe yöneticisi olarak atanacaklar, Ulusal Yönetim Okulundan (ENA) mezun olmaları gerekmektedir. Okula, iki türden öğrenci alınmaktadır. Bunlardan ilki, otuz yaşından küçük ve yüksek öğrenim görmüş kişiler; diğeri ise, yüksek öğrenim görmüş ve en az beş yıl kamu görevlisi olarak çalışan kişilerdir. Okuldan mezun olanlar, on yıl zorunlu hizmet yükümlülüğü vardır<sup>200</sup>.

Her ne kadar sınava dayalı bir atama sistemi öngörülmüşse de günümüz Fransa'sında siyasal atamalar, bir sorun olarak görülmektedir. Bazı milletvekillerin kendilerine ayrılan ödeneklerden, eşlerini, çocuklarını ve diğer akrabalarını danışman olarak çalıştırmak suretiyle maaş ödenmesi günümüzde tartışılan konular arasında yer almaktadır. Fransız mevzuatında milletvekillerinin yakın akrabalarını yanlarında istihdam etmelerine engel olan bir durum bulunmasa da, bu kişilerin gerçekten bu işlerde fiilen çalışıp çalışmadığı meselesi gündemde tartışılmaktadır. Öte yandan, Avrupa Parlamentosunca, 2009 yılında üyelerinin yanlarında yakın akrabalarını çalıştırılmaları yasaklanmıştır. Cumhurbaşkanı Macron'un iktidara gelmesi ile, seçim vaatleri arasında yer alan siyasi şeffaflık konusunda hazırlanan tasarı 09/08/2017 tarihinde Fransız Meclisi tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Siyasi Ahlak Kanunu ile cumhurbaşkanı, milletvekilleri ve diğer siyasiler artık yanlarında akrabalarını istihdam etmeleri yasaklanmıştır. Milletvekili danışmanlığı yasal bir statüye kavuşturulmuştur. Akrabalarını Meclis'te istidam eden milletvekillerinin hapis ve para cezası ile cezalandırılacakları da anılan

---

<sup>198</sup> Öktem, M. Kemal / Karaer, Tacettin, **Günümüz Fransa'sında Tüm Yönleriyle Kamu Yönetimi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 391, Haziran 1991, s. 256.

<sup>199</sup> Yıldız, s. 35.

Kanun'da düzenlenmiştir. Milletvekilleri, yanlarında istihdam etmek istediği akrabalarını, oluşturulan komisyona bildirecek; komisyonca ilgili kişinin yeterliliği araştırıldıktan sonra işe alınması uygun bulunursa, milletvekilinin yanında çalışmaya başlayabilecektir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK HUKUKUNDA LİYAKAT İLKESİ

#### 1. TARİHSEL GELİŞİM

İki bin yılı aşan bir süreden beri tarih sahnesinde yer alan Türkler, kurmuş oldukları güçlü devletler ile büyük coğrafyalarda hüküm sürmüş ve diğer devletlere de örnek olmuştur<sup>201</sup>. Eski Türk Devletlerinde, devleti yönetme yetkisinin Tanrı tarafından belli bir kişiye verildiği inanılmaktadır. Kut anlayışı çerçevesinde devleti yönetme yetkisi, babadan oğluna geçmektedir. Hükümdarın ölümü ile tahta, veliahtlar arasından bilgi ve yetenek bakımından daha üstün olan geçmiş; ancak, bu durumun gerçekleşmesi kolay olmamış; taht mücadeleleri ortaya çıkmıştır. Yeteneği ve gücü ile bu mücadeleden başarılı olarak çıkan devleti yönetme yetkisine sahip olmuştur.

Eski Türk devletlerinde yerleşik düzene geçilmesi ile devlet yapısında da değişiklikler olmuştur. Türk devlet geleneği, Büyük Hun Devletinin kurucusu Mete Han döneminde uygulanmaya başlanmış ve sonraki dönemlerde de kurulan devletlerce de bu anlayış devam ettirilmiştir. Türk devlet geleneğinde insanın onur ve şerefi, her şeyin üstünde tutulmuştur. Devlet yapısında, idari, mali, askeri ve adli bir ayırım söz konusu olmamıştır. Bunun temelinde yatan neden ise, yönetimlerin insanı merkez almasıdır.

Genel olarak bakıldığında, Türk devletlerinde liyakate önem verildiği görülmektedir. Yüksek mertebede yer alan komutanlıklara, hükümdarın kendi ailesine mensup olan ve bilgeliği ile ön plana çıkan ve aynı zamanda liyakatli kişiler getirilmiştir. Diğer komutanlıklara ise

---

<sup>201</sup> Okur, Mehmet Naim, **Türk Devletlerinde Yöneten Yönetilen İlişkisi ve İktidarın Meşruiyetinin Temelleri-Büyük Hun İmparatorluğundan Tanzimat Fermanına Kadar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2007, s. 7.

hükümdarın akrabaları veya müttefik boylardan önde gelen kişiler atanmıştır. Bunun yanında, halktan liyakatli kişiler de komutan olarak atanmıştır.

Eski Türk Devletlerinin temelinde boylar yer almıştır. Her boyun başında bir bey bulunmaktadır. Boy beyinin, karakter sahibi, cesur, adaletli, yetenekli ve tanınmış bir kişi olmasına önem verilmiştir. Diğer taraftan, eski Türk devletlerince liyakatin göz ardı edildiği dönemlerde devlet yönetiminde zayıflama olmuş ve hatta devletlerin yıkılma nedeni olmuştur. Bunun en somut örneği ise Osmanlı Devleti'nde yaşanmıştır. Devlet yönetiminde, rüşvet ve iltimasın artması; ayrıca, liyakatsiz kişilerin üst kademelerde yer alan görevlere getirilmesi neticesinde devlet yönetiminde istikrarsızlık oluşmuş ve sonrasında gelişen olaylar karşısında bu kişiler tarafından gerekli tedbirlerin zamanında alınamaması nedeniyle, devlet yıkılma sürecine girmiştir.

### **1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönemde Liyakat İlkesi**

Tarih sahnesinde Türkler tarafından çok sayıda devlet kurulmuştur. Bu devletlerden belki de en önemlisi Osmanlı Devleti'dir. Osmanlı Devleti, 1299 yılında Osman bey tarafından kurulmuştur. Osmanlı beyliği, 13. yüzyılda Anadolu'da kurulan Anadolu beyliklerinden biridir. Stratejik konumu nedeniyle, girmiş olduğu mücadeleler neticesinde sınırlarını genişleterek devlete dönüşmüş; siyasi ve idari yapısını da buna göre oluşturmuştur. Bu açıdan günümüz kamu personel sistemini anlayabilmek için Osmanlı Devleti dönemine ilişkin kamu personel sisteminin ortaya konulması önem arz etmektedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan, Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süreçte liyakat ve kariyer ilkelerine ilişkin gelişmeler kronolojik olarak anlatılmaya çalışılacaktır.

#### **1.1.1. Osmanlı Devleti'nin İlk Yıllarındaki Durum**

Osmanlı Devleti'nde kamu görevlileri, ilmiye, seyfiye, kalemiye ve mülkiye olmak üzere 4 grupta sınıflandırılmıştır<sup>202</sup>. İlmiye sınıfında, ağırlıklı olarak hukukçular, din ve bilim adamları; seyfiye sınıfında, askerler; kalemiye sınıfında, memurlar; mülkiye sınıfında ise, üst düzey görevliler yer almaktadır. Kamu görevlerinin, belirli bir eğitim sürecinden geçmiş, bilgili, yetenekli ve deneyimli kişilerce yerine getirilmesi ilkesi benimsenmiş ve kamu görevlilerinin

seçimine ve eğitimine büyük önem verilmiştir. Devletin kurulduğu 13. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar geçen süreçte, padişaha her yönden sadık, toplumdan ayrı ve en yüksek kademelere kadar ilerleme hakkına sahip bir yönetici sistemi mevcuttur. Bu sınıf, kul (gulam) sistemine tabiydi. Kul sistemi, devlet hizmetlerinin ifasına yönelik olarak savaş esirleri ve devşirme çocukların eğitilmesi yoludur. Kökeni dokuzuncu yüzyıla kadar dayanmaktadır. Yönetici sınıfının yetiştirilmesi, II. Murat döneminde kurulan Enderun Mektebinde gerçekleştirilmekteydi<sup>203</sup>. Devletin kurulduğu ilk yıllardan itibaren uygulanan kul sisteminde, kişiler memuriyete erken yaşlarda girerek uzun bir yetiştirme döneminden geçirilerek yeteneklerine uygun görevlerde istihdam edilmelerine önem verilmiştir. Bugünkü anlamda sınıflandırma ve kariyer ilkelerine uygun bir sistem geliştirilmiştir. Fatih Sultan Mehmet döneminde her bir kamu görevlisinin görev tanımı yapılmış; görevde yükselmeye ilişkin düzenlemeler hayata geçirilmiştir<sup>204</sup>.

Tanzimat öncesi dönemde idari yapıda, devlet tarafından sunulan hizmetlerin her birinin, belli bir ihtisas, yetenek, tecrübe ve bilgi ile yerine getirilebileceği düşüncesiyle liyakate büyük önem verilmiştir. Bu sebeple, kamu görevlisi olarak hizmet sunacak yönetici sınıfının seçiminde, ilerleme ve yer değişikliklerinde, kişilerin yetenekleri ve bilgileri dikkate alınmıştır. Bunun sonucu olarak kamu personel sisteminde iltimasa ve kayırmacılığa yer verilmemiştir. Yöneticilerin atanmasında kan bağı esas alınmamıştır. Sistemin temeli, padişaha bağlı olunmayı dayalıdır<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Acar, Osman Kürşat, **Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 24, Sa. 1, 2019, s. 121.

<sup>203</sup> Güler, Tahsin, **Osmanlı'da Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 19, Sa. 4, 2014, s. 312.

Anılan eserde kul (gulam) sistemi şu şekilde ifade edilmiştir; “*Sarayda ve devlet hizmetlerinde kullanılmak üzere kölelerin eğitilmesi yöntemi Osmanlılara Ortadoğu İslam devletlerinden gelen eski bir gelenektir. Dokuzuncu yüzyıl başlarından itibaren Ortadoğu İslam devletlerinin halifelerinin ve yöneticilerinin saraylarında kul sistemiyle yetiştirilmiş Türk gençlerinin bulunması daha sonraki Osmanlı yöntemlerinin bir izdüşümüdür. Başlangıçta menşei en çok savaş esirleri olan kullar I. Bayezid devrinden itibaren devşirmeden gelen çocuklarla desteklenmiştir. Saraya ya da padişaha bağlı yönetici ve savaşçı grup olması dolayısıyla kapıkulu olarak da adlandırılan bu grup ‘devletin hizmetkârları’dır). 16. yüzyılda her menşeden toplanan kulların sayısı yedi-sekiz bin civarında iken bunların ortalama üç bin kadarı devşirmeden gelenlerdir. Sistem gereği kapıkulları yetkiyi yalnız devlet adına kullanmaları ve herhangi bir toplumsal kesimin bu yetkiden yararlanmasını önlemek için toplumsal kökenlerinden kopararak yetiştirilmektedir. Sultanın bürokratik örgütünü oluşturmada ideal bir örüntü olan kul sisteminde hükümdar iradesine kayıtsız şartsız bağlı olan kapıkulu, o iradeyi uygulamada da kayıtsız şartsız güç sahibidir hatta reaya karşısında neredeyse padişahın kendisidir.”*

<sup>204</sup> Devlet Personel Başkanlığı, **Kamu Personel Yönetiminin Tarihçesi**, <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus> (Erişim tarihi: 29/05/2019)

<sup>205</sup> Yıldız, s. 146.

Kamu görevlerine atanacak kişilerin seçimi Enderun Mektebi tarafından yapılmıştır. Enderun Mektebinde seçim yapılırken, belirli kişisel özellikler dikkate alınmış; eğitim sürecinde, destekleyici ve eleyici mekanizmalar geliştirilmiştir. Ödüllendirici ve cezalandırıcı eğitim metotları uygulanmıştır<sup>206</sup>. Enderun sisteminde, yeteneğe büyük önem verilmiş; terfiler yeteneğe göre yapılmıştır. Liyakate aykırı atamalar yapılmamıştır.

Enderun Mektebinde gerekli eğitimin alınmasından sonraki dönemde kişilerin idari veya askeri görevlere geçişine ilişkin hususlar, “Çıkma Kanunu”nda düzenlenmiştir. Hazırlık Mekteplerinden mezun olan kişilerin, Enderun Mektebi veya askeri kademelere geçişinde, anılan Kanun’da yer alan hükümler uygulanmıştır. Çıkma Kanunu kapsamında ilerleme ve başka görevlere atanma, yedi yılda bir olmaktadır. Diğer taraftan, padişah değişikliklerinde de kamu görevlileri, yeni görevlere atanmıştır<sup>207</sup>. Hazırlık Mekteplerinde, kendini ispat etmiş, terbiyeli ve ahlak yönünden üstün nitelikli kişiler Enderun Mektebinde eğitimlerine devam etmiş ve daha üst görevlere atanmak için yetiştirilmişlerdir. Enderun Mektebindeki eğitim sürecinde de başarılı olan kişilere devletin çeşitli kademelerinde görevler verilmiştir. Liyakat ve yeteneklerine göre en üst makamlara kadar ilerleme imkanına sahip olmuşlardır. Eğitim sonucunda başarılı olamayanlar ise, sipahi bölüklerine alınmıştır<sup>208</sup>.

Devletin en parlak döneminde Enderun Mektebi, bugünkü anlamda kamu yönetimi alanında yükseköğretim düzeyinde eğitim vermiş; önemli görevleri yerine getirmiş ve batılı ülkeler tarafından örnek alınmıştır<sup>209</sup>. Sistem sayesinde, yetenekli kişiler tespit edilmiş ve üst kademelere kadar yükselme imkanı sağlanmıştır. Enderun Mektebinde başarılı olanların maaşları arttırılmış; daha yüksek makamlara getirilmiştir.

Bu dönemde temel kriterler, başarı, yetenek ve liyakat olarak belirlenmiştir. En alt kesimde yer alan bir kişi, yeteneğine göre devletin önemli makamlarında görev alabilmiştir<sup>210</sup>. A. H. Lybyer tarafından, bu sistemin, liyakati ödüllendirdiği; başarılı olan kişilere ilerleme hakkı tanındığı; maaş ve diğer özlük haklarında iyileştirme yapıldığı; yeteneklerine göre kişilerin en üst makamlara kadar atanabildikleri; bu konuda çok titiz davranıldığı; bu durumun Türklerin

---

<sup>206</sup> Günay, s. 73.

<sup>207</sup> Akkutay, Ülker, **Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi**, Osmanlı Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yayınları, C. 5, Ankara, 1999, s. 147.

<sup>208</sup> Akkutay, s. 147.

<sup>209</sup> Yıldız, s. 147.

görevlerinde başarılı olması ve İmparatorluğun hakimiyet alanının genişletilmesinde etkili olduğu belirtilmiştir<sup>211</sup>.

Ogier Ghislain de Busbecq tarafından, Osmanlı İmparatorluğu'nda, tüm yurttaşların geleceğini belirleme imkanına sahip olduğu; padişah tarafından, kamu hizmetlerinin görülmesinde görev alan kişilerin belirlenmesinde, ilgilinin soyunun, servetinin veya unvanının önemsenmediği, sadece yeteneğinin, kişiliğinin ve mizacının etkili olduğu; böylelikle, herkesin hak ettiği göreve geldiği ve işlerin de hakkıyla yerine getirildiği; yeteneğin, doğum veya miras yoluyla geçmediği; yeteneklerin, kısmen Allah'ın bir lütfu, kısmen de kişilerin almış oldukları eğitim, terbiye ve göstermiş oldukları çabanın bir sonucu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, idari görevlerin, yetenek ve erdemle bir ödülü olduğu; bir kişinin tembel veya sahtekâr olması durumunda yükselme imkanının bulunmadığı; bunun etkisi ile Türklerin her işte başarılı olduğu; hüküm sürdükleri alanları genişlettikleri ifade edilmiştir. Diğer taraftan, Busbecq tarafından, kendi ülkesindeki uygulamalar eleştirilmiş; yeteneklerin miras yoluyla geçtiği; yüksek mevkilere ancak soylu kişilerin gelebileceği ifade edilmiştir<sup>212</sup>.

Kanuni Sultan Süleyman dönemi sonrasında liyakat ilkesinden uzaklaşmaya başlanmış; kayırmacı uygulamalar yaygın hale gelmiş; bunun sonucunda devletin yıkılması hız kazanmıştır<sup>213</sup>. İmparatorlukta askeri ve siyasi alanda yaşanan sıkıntılar neticesinde Enderun Mektebinin önemi azalmıştır. Liyakat sisteminin bozulması ile adam kayırmacılığı artmış; hak etmemesi rağmen, farklı nedenlerle bazı kişilerin önemli görevlere getirilmesi üzerine kamu hizmetlerinin ifasında sıkıntılar yaşanmış; hatta bu kişiler tarafından halka baskı ve şiddet uygulanmaya başlanmış; askeri yönden yaşanan sıkıntıların da etkisiyle toplumda huzursuzluk ve kargaşa artmıştır. XVII. yüzyılda, IV. Murat'ın, bilgi ve deneyimlerinden yararlanmak amacıyla sarayında görev verdiği Koçi Bey tarafından hazırlanan risalelerde de, devlet idaresinde yaşanan bu sorunlar dile getirilmiştir. Genel olarak rüşvetin artmasından, sadrazamın bağımsız olamaması

---

<sup>210</sup> Akkutay, s. 192.

<sup>211</sup> Lybyer, Albert Howe, **The Government of the Ottoman Empire in the Time of Suleiman the Magnificent**, Cambridge, 1913, s. 75. Aktaran Akkutay, s. 191.

<sup>212</sup> De Busbecq, Ogier Ghislain, **Türk Mektupları Kanuni Döneminde Avrupalı Bir Elçinin Gözlemleri (1555-1560)**, Londra, 1694, Çeviren: Türkömer, Derin, Gözden Geçirilmiş 1. Baskı, 2011, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 64, 66.

<sup>213</sup> Yıldız, s. 149.



ve sadrazamın üzerinde sarayın etkisinin fazla olmasından, rüşvet ve kayırmacılığın artmasından ve liyakate bakılmadan atamalar yapılmasından bahsedilmiştir<sup>214</sup>.

Koçi Bey risalelerinde devlet yönetimine ilişkin, yüksek dereceli memurluklara yönelik yapılan atamalarda kişilerin liyakatlerinin dikkate alınmadığı; adam kayırmacılığının ön planda olduğu; padişaha yakın kişilerin rüşvet alarak, liyakatsiz kişilerin atamasında rol aldığı; kişilerin, hizmetlerin ifasındaki başarılarının dikkate alınmadığı, çeşitli gerekçelerle bu kişilerin görevden alındığı; rüşvetin tüm alanlara sirayet ettiği belirtilmektedir. Öte yandan, bu sorunların çözümüne ilişkin olarak rüşvetin önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması gerektiği; sadrazamların işlerine karışılmasının engellenmesi; kamu görevlilerinin seçiminde liyakate önem verilmesi ve haklı bir gerekçe olmadan kişilerin görevden alınmaması; önemli makamlara bilgili kişilerin getirilmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>215</sup>.

Yukarıda belirtildiği üzere, Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş aşamasından itibaren işin ehline verilmesi yönündeki temel prensipten, ilerleyen zaman içerisinde sapılmış; şahsi çıkarlar ön planda tutulmaya başlanmış; rüşvet ve kayırmacılık artmış olmasına rağmen buna ilişkin önlemlerin alınmaması sonucunda devlet yönetiminde sıkıntılar ortaya çıkmış; Enderun Mektebi önemini kaybetmiştir. Liyakate önem verildiği dönemlerde, Devlet en geniş sınırlarına ulaşmış; hüküm sürdüğü topraklarda huzur ve adalet egemen olmuştur. Liyakatten uzaklaşmaya başlanması ile Devlet yönetiminde sıkıntılar yaşanmış; ülke dağılma sürecine girmiş; toplumda kargaşa ve huzursuzluk kol gezmiştir.

### **1.1.2. Tanzimat Fermanı Sonrasındaki Durum**

19. yüzyılın ilk yarısında Devlet yönetiminde ve toplumsal alanda yaşanan olaylar neticesinde, bu kötü gidişatın önüne geçebilmek adına ilk adım, Tanzimat Fermanının ilan edilmesi ile atılmıştır. Tanzimat Fermanı ile, Devlet yapısı ve işleyişinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde, devletin tüm kurumları yeniden yapılandırılmış; yeni bakanlıklar

---

<sup>214</sup> Gökçe, Ali Fuat, **Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi**, Yasama Dergisi, Sa. 14, 2010, s. 75.

<sup>215</sup> Gökçe, s. 73.

kurulmuş; rüşvet ve yolsuzlukla mücadele konusunda önlemler alınmış ve kamu görevlilerinin maaşa bağlanması bu dönemde gerçekleştirilmiştir<sup>216</sup>.

Tanzimat Fermanı ile temel olarak eşitlik ve adaletin gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu dönemde Mülkiye Mektebi, Mekteb-i Ma'arif-i Adliye ve Mekteb-i Ulum-ı Edebiye açılmış; böylelikle liyakat ilkesinin tekrardan hayata geçirilmesi amaçlanmıştır; kamu görevlilerinin hizmete başlamasından önce belli bir eğitim alması sağlanmıştır<sup>217</sup>. Ayrıca, 1846 yılında yayımlanan Talimat-ı Umumiye ile memurların görevleri ve memur olarak atanacaklarda aranacak özelliklere yer verilmiştir. Genel olarak memur olarak atanacaklarda aranacak şartlar, kanunlara uymak, iyi ahlaklı olmak, rüşvet ve zimmet gibi suçları işlememiş olmak olarak belirtilmiştir<sup>218</sup>.

### 1.1.3. Islahat Fermanı Sonrasındaki Durum

Tanzimat Fermanı sonrasında Islahat Fermanında liyakat ilkesi açıkça yer almış; tüm Osmanlı tebaasının kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğu açıkça ifade edilmiştir. Öte yandan, hiçbir ayırım gözetilmeksizin tüm tebaanın mülki ve askeri okullarda eğitim hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Böylelikle İmparatorluğun “Osmanlılık” fikri etrafında birleştirilmesi amaçlanmıştır; devletin dağılmasının önüne geçilmek istenmiştir<sup>219</sup>.

Islahat Fermanı ile herhangi bir ayırım gözetilmeksizin tüm yurttaşların bilgi ve yeteneği dikkate alınarak kamu hizmetlerinin ifasında görev alabilmelerinin önü açılmıştır. Böylelikle 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin 6. maddesine paralel hükümlere yer verilmiştir.

### 1.1.4. 1876 Kanunu Esasi Sonrasındaki Durum

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanının ilanından itibaren süren yenileşme hareketleri 23/12/1876 tarihinde kabul edilen Kanunu Esasi ile Anayasal bir boyut kazanmıştır. 1876 Anayasası'nın 19 ve 39. maddeleri bir arada değerlendirildiğinde, belirlenmiş olan şartları taşımak kaydıyla, kamu görevlerine yapılacak atamalarda yetenek ve liyakatin esas olduğu; haklı

---

<sup>216</sup> Belet, Muhammed Sami, **Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurulların Bürokrasisi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 70.

<sup>217</sup> Heper, Metin / Berkman, A. Ümit, **Development Administration in Turkey: Conceptual Theory and Methodology**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1980, İstanbul, s. 34. Aktaran Yıldız, s. 153.

<sup>218</sup> Yıldız, s. 49.

<sup>219</sup> Uçar, Fuat, **Türk Düşüncesinde Osmanlılık Fikrinin Ortaya Çıkışı ve Türk Siyasal Hayatına Etkileri**, Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, C. 10, Sa. 18, 2018, s. 81.

bir gerekçe olmadan ilgililerin kamu görevinden çıkarılamayacağı; görevinin ve görev yerinin değiştirilemeyeceği hüküm altına alınmış; öte yandan, başarılı kamu görevlilerinin ödüllendirileceği belirtilmiştir<sup>220</sup>. Osmanlı Devleti'nin ilk Anayasası olarak kabul edilen 1876 Anayasası'nda tüm tebaanın kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra kamu görevlisi olabilmek için Osmanlıca bilinmesi gerektiği ifade edilmiştir.

1876 Anayasası'nda üst düzey yöneticiler ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Anayasa'nın 39. maddesinde, memurlara belirli haklar tanınmış; kanunen belirlenen şartları taşımak suretiyle memurların hak ettikleri kadrolara atanabilecekleri belirtilmiştir<sup>221</sup>. 1877 yılında, kamu görevlilerin sicillerin tutulmasına başlanmıştır; 1883 yılında çıkarılan Memurini Mülkiyye Terakki ve Tekatüd Kararnamesi ile, kamu görevine giriş ve kamu görevlilerinin görevde yükselme şartları düzenlenmiştir. Genel olarak kamu görevine giriş şartları; Osmanlı tebaasından olmak, 20 yaşını doldurmak; güzel ahlak sahibi olmak; bir sene veya daha fazla hapis cezası ile cezalandırılmış olmamak; girilecek memuriyet için gerekli olan özel bilgiye sahip olunduğunun diploma veya uzman kişilerden teşekkül eden heyetçe yapılacak sınavda ispat edilmesidir<sup>222</sup>. 1896 yılında Memurini Mülkiyye Komisyonu kurulmuş; kamu görevlileri hakkında inceleme ve araştırma komisyonu olarak çalışmış; II. Meşrutiyet'in ilanı ile de kapatılmıştır<sup>223</sup>.

II. Meşrutiyetin ilanı sonrasında, 1909 yılında yapılan değişikliklerle dönemin şartlarına aykırı düşmeyen düzenlemeler aynen muhafaza edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve gelişme dönemlerinde memurluk, bir meslek olarak kabul edilmemiş; daha çok bir görev olarak kabul edilmiş; memurların, Osmanlı tebaasına ve devlete hizmet için var oldukları kabul edilmiştir<sup>224</sup>.

Her ne kadar, Tanzimat Fermanı ile başlayan süreçte rüşvet, iltimas ve kayırmacı uygulamalar önlenmeye çalışılarak liyakat ve yeteneğin esas alındığı bir sistemin tekrar hayata

---

<sup>220</sup> Uz, s. 26.

<sup>221</sup> Günay, Ömer Faruk, **Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ile İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 62, 2006, s. 153.

<sup>222</sup> Demirci, s. 77.

<sup>223</sup> Aslan, Onur Erdem, **Kamu Personel Rejimi:Statü Hukukundan Esnekliğe**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:326, Ankara 2005, s. 236-238. Aktaran Yıldız, s. 155.

<sup>224</sup> Demirci, s. 78.

geçirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmışsa da, uygulamada eski dönem alışkanlıklarından vazgeçilmeyerek kayırmacı uygulamalara devam edilmiştir.

## **1.2. Cumhuriyet Döneminde Liyakat İlkesi**

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde yaşanan siyasi ve toplumsal olaylar nedeniyle devlet gücü zayıflamış; I. Dünya Savaşı sonrasında ülke toprakları yabancı devletler tarafından işgal edilmeye başlanmıştır. Bu dönemde ülkeyi zor durumdan kurtarmak adına Mustafa Kemal ve arkadaşları tarafından Anadolu'da Milli Mücadele hareketi başlatılmıştır. Bu kapsamda, silahlı mücadele dışında, siyasi yönde de girişimlerde bulunulmuş; Anadolu'nun farklı yerlerinde kongreler düzenlenmiş; 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da Büyük Millet Meclisi toplanmıştır. Büyük Millet Meclisinin toplanması ile yeni bir anayasa yapımı süreci başlamış ve bu kapsamda hazırlanan tasarı, 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyetin ilan edilmesi ile süreç yeni bir boyut kazanmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında 1921 Anayasası'ndan günümüze kadar, kamu personel rejiminde liyakat ve kariyer ilkelerine ilişkin getirilen düzenlemelere yer verilecektir.

### **1.2.1. 1921 Anayasası Dönemi**

I. Dünya Savaşı'nın sona ermesi üzerine gelişen olaylar sonrası Milli Mücadele dönemi başlatılmış ve Büyük Millet Meclisi 23/04/1920 tarihinde Ankara'da ilk toplantısını gerçekleştirmiştir. Sonrasında 18/09/1920 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Lahiyası hazırlanarak Genel Kurula sunulmuş; Encümen-i Mahsus tarafından rapor hazırlanmış ve 20/01/1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, yirmi üç maddeden oluşmaktadır ve 1876 Anayasası'nı açıkça yürürlükten kaldırılmamıştır. Doktrinde kabul gören görüş, 1876 Anayasası'nın, 1921 Anayasası'na aykırı olan hükümlerinin, 1921 Anayasası tarafından zımnen ilga edildiği; 1876 Anayasası'nın, 1921 Anayasası ile çatışmayan hükümlerin ise uygulanabilir nitelikte olduğudur<sup>225</sup>.

1921 Anayasası'na bakıldığında, temel hak ve özgürlüklere ilişkin herhangi bir hükme yer verilmediği görülmektedir. Bu durumda, yukarıda belirtildiği üzere 1876 Anayasası'nda yer alan hükümlerin uygulanmasına devam edilecektir. 1921 Anayasası'nda kamu görevlilerine ilişkin

---

<sup>225</sup> Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2000, s. 45.

herhangi bir hükme yer verilmediği ve liyakat ilkesine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir.

### 1.2.2. 1924 Anayasası Dönemi

Cumhuriyetin ilanı sonrasında 1921 Anayasası'nın, dönemin gereksinimlerini karşılayamaması ve 1876 Anayasası'nın da açıkça ilga edilmemesi, yeni bir anayasa hazırlanması gereksinimini doğurmuştur. Bu konuda hazırlanan tasarı, 20/04/1924 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmiştir.

1924 Anayasası, altı bölümden oluşmakta ve kazuistik bir yapıya sahiptir. Anayasa'nın 51. maddesinde idari uyumsuzlukların çözümüne ilişkin hükümlere yer verilmiş; 69. maddesinde vatandaşların kanun önünde eşit olduğu; her türlü ayrımcılığın kaldırıldığı ve ayrımcılık yapılmasının yasak olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın 92. maddesinde, siyasi haklara sahip olan her Türk vatandaşının yeterlilik ve istihkakına (hak edişine) göre, Devlet memuru olma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Anayasa'nın 93. maddesinde, memurların nitelik, hak, görev, aylık ve ödenekleri ile görevden alınma ve görevden çıkarılmaları, görevde yükselme ve ilerlemelerine ilişkin düzenlemelerin özel kanun ile düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

1924 Anayasası'nda, kamu görevine girişte liyakat ve yeteneğin esas alınması gerektiği belirtilmiş; memuriyet güvenceli bir meslek olarak kabul edilmiştir. Öte yandan, memurların, kariyer ilkesi kapsamında ilerleme ve yükselme hakkına sahip olduğu da belirtilmiştir.

1924 Anayasası'na dayanılarak hazırlanan ve 31/03/1926 günlü, 336 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu'nun 1. maddesinde memur ve müstahdem (hizmetlinin) tanımı yapılmıştır<sup>226</sup>. Memurlar, kamu hizmetinin asli elemanı; hizmetliler ise kamu hizmetinin yardımcı elemanı olarak kabul edilmiştir. Kanun'un 4. maddesinde, memur olabilmek için gerekli şartlar belirtilmiştir<sup>227</sup>. Anılan Kanun'un 5. maddesinde ise hizmetli olabilmek için gerekli olan şartlar sayılmıştır<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> “*Memur ve müstahdemlerin tarifi*”

**BİRİNCİ MADDE –**

*Kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumî veyahut hususî bütçelerden maaş alan kimseye memur denir.*

*Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve salâhiyetinden müstefit olmayan kimseye müstahdem denir.*

<sup>227</sup> “*Memur ve müstahdem olabilmek şartları*”

1876 Anayasası ile karşılaştırıldığında, 788 sayılı Kanun'da kamu görevlisi olabilmek için gerekli şartlar daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 6. maddesinde kadınların memur ve hizmetli olabileceği, açıkça hüküm altına alınmıştır. Kanun'un devam eden maddelerinde, açıktan atanan memurların adaylık döneminden geçirileceği; her memur hakkında sicil tutulacağı belirtilmiştir. Memurların, sanat ve ticari faaliyette bulunamayacakları yönünde düzenleme de anılan Kanun'da düzenlenmiştir. Öte yandan, memurların siyasi faaliyette bulunamayacaklarına ilişkin yasak da anılan Kanun'da yer almıştır. Diğer taraftan, anılan Kanun ile memurların yer değiştirme işlemlerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Anılan Kanun'un 19. maddesinin 2. fıkrasında, her bakanlığın kendi kanununda yer alan hükümler çerçevesinde, emrinde çalışan memurların tayin ve terfi işlemlerinin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Anılan Kanun'un 20. maddesinde terfi etmek için en az üç yıl bulunulan görevde çalışılması gerektiği belirtildikten sonra, terfide kıdem esas olduğu; kıdemde eşitlik halinde ehliyetin tercih sebebi olduğu; yetkili heyetlerce ehliyetin takdir edileceği belirtilmiştir. Çalışmasında başarılı olanların, takdirname ile ödüllendirileceği hususu da anılan Kanun'da yerini almıştır. Diğer taraftan, Kanun'da disiplin cezalarına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır.

Anılan Kanun'un 46. maddesinde konumuz ile ilgili olarak önemli bir hüküm yer almaktadır. Düzenlemede atamaya yetkili kişilerin, eşi, çocukları, babası, kayınpederi, kayınbiraderi, damadı, eniştesi, amca ve dayısı ile baldızlarını atayamayacağı; bu kişilerin, bir kurumun aynı biriminde çalışmalarının caiz olmadığı belirtilmiştir.

---

#### **DÖRDÜNCÜ MADDE –**

*Memur olabilmek için aşağıdaki şartları haiz olmak lâzımdır: A - Türk olmak, B - Hukuku siyasiyesine sahip olmak, C - Hüsnü ahlâk ashabından olmak ve muhilli haysiyet ve namus cürüm ve alelülak ağır hapis veya o derecede cezayı müstelzim bir fiil ile mahkûm bulunmamak, D - Lâakal orta mekteplerden mezun olmak (Bu şartı haiz olanlardan müteaddit talip bulunduğu veya talipler arasında orta mektep mezunları bulunmadığı halde müsabaka ile alınır). Meslek mekteplerinde tahsilini ikmal edenler, orta tahsili ikmal etmemiş olsalar dahi, meslekleri dahilinde memur olurlar. H - Hizmeti filiyei askeriyesini ifa etmiş veya sınıfı ihtiyata nakledilmiş olmak veya hizmeti askeriyeye elverişli olmadığı sabit bulunmak veya tecil edilmek, V - Sarî hastalıklara müptelâ olmamak veya vazifesini muntazaman ifaya mâni olabilecek bedenî ve akli arıza ve hastalıklarla malûl bulunmamak, Z - Ecnebi kız ve kadınlarla müteehhil olmamak (Bu kanunun neşrinden evvel ecnebi kadınlarla teehhül etmiş bulunan memurin; Hariciye, Müdafaei Milliye ve Bahriye vekâletlerinde istihdam edilemezler).*

#### **228 BEŞİNCİ MADDE –**

*Müstahdem olabilmek için aşağıdaki şartları haiz olmak lâzımdır : A - Türk olmak, B - Hukuku ammeden memnuiyet cezasile mahkûm olmamak, C - Hüsnü ahlâk ashabından olmak ve muhilli haysiyet ve namus cürüm ve alelülak ağır hapis veya o derecede cezayı müstelzim bir fiil ile mahkûm bulunmamak, D - Sarî hastalıklara müptelâ olmamak veya vazifesini muntazaman ifaya mâni olabilecek bedenî ve akli arıza ve hastalıklarla malûl bulunmamak (Devletçe görülecek lüzum üzerine hizmete alınacak ecnebi müstahdemler şeraiti hususiyeye tabidirler).*

Anılan Kanun'un 62. maddesinde her memurun istifa hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 75 ve devamı maddelerinde ise emekliliğe ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Diğer taraftan izin ve yardım sandığına ilişkin düzenlemeler de Kanun'da yerini almıştır.

788 sayılı Kanun'da, liyakat ilkesinin temel kriterleri arasında yer alan sınav şartına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak, Kanun'un 4. maddesinde, memur olabilmek için en az ortaokul mezunu olmak gerektiği belirtildikten sonra, kadro için fazla sayıda ortaokul mezunu veya ortaokul mezunu olmayan herhangi bir kişi bulunmadığı durumda müsabaka ile memur alınacağı belirtilmiş olup, bu müsabakanın yöntemine ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Hizmetlilerin alımında ise diploma koşuluna yer verilmemiştir. Memuriyete alınma konusunda genel anlamda kurumların takdir yetkisinin bulunduğu; bu açıdan, bu dönemde, liyakat ilkesinin tam manada hayata geçirilemediği görülmektedir. Ancak, dönemin şartları dikkate alındığında liyakat ve kariyer ilkesine ilişkin önemli adımlar atıldığı söylenebilir<sup>229</sup>.

788 sayılı Memurin Kanunu'nun genel yapısı incelendiğinde, hizmet içi ilerleme ve yükselmede, eğitimden çok kıdem ve amirin takdir yetkisinin etkili olduğu; eğitimin ise dolaylı bir etkisinin olduğu görülmektedir. Anılan Kanun'da sınıflandırma ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamıştır. Diğer taraftan memurluk, bir meslek olarak kabul edilerek güvenceli bir hale getirilmiştir.

Bu dönemde, anılan Kanun'un işlerlik kazanabilmesi birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki, 1927 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 1108 sayılı Maaş Kanunu; bir diğeri ise, 1929 yılında kabul edilerek yürürlüğe giren 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun'dur. Her iki Kanun ile kamu görevlilerinin maaşlarının hesaplanmasına ilişkin standartlar ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun ile 1452 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır<sup>230</sup>. 3656 Kanun'un 1. maddesinde, memur olarak göreve başlayacakların dereceleri, eğitim durumlarına göre belirlenmiştir. Kanun'un diğer maddelerinde,

---

<sup>229</sup> Kara, Bülent, **Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı:1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 30, Sa. 2, 2006, s. 150, 151.

<sup>230</sup> 08/07/1939 günlü, 4253 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

memurların terfilerine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Temel olarak terfilerde kıdem ve ehliyetin esas alındığı görülmektedir. Diğer taraftan, Kanun'un 17. maddesinde, ilk defa memur olarak atanacakların yarışma sınavı ile birden fazla kişi istekli bulunmasa bile ehliyet sınavı yapılacağı ve sınav sonucuna göre memurların istihdam edileceği belirtilmektedir. 3656 sayılı Kanun ile 788 sayılı Kanun'un 4. maddesinde belirtilen "müsabaka" ifadesine açıklık getirilmiştir. Bunun sonucunda, kamu görevine girişte liyakat ve yarışma esaslı personel rejimine dahil edilmiştir<sup>231</sup>. Öte yandan, 3656 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, yarışma sınavından istisna tutulan memuriyetler sayılmıştır. Buna göre, mesleki eğitim sonrası mesleği ile ilgili kurumlara atanacaklar ve mecburi hizmet yükümlülüğü bulunanların sınavsız olarak istihdam edileceği belirtildikten sonra umumi müfettişliklere, Cumhurbaşkanlığı memurluklarına, özel kalem müdürlüklerine, elçilik, valilik ve hukuk müşavirliği kadroları gibi istisnai memuriyetlere ve özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç duyulan mesleklere yarışma sınavına tabi tutulmaksızın atama yapılabileceği belirtilmektedir. Diğer taraftan hizmetlilere ilişkin de sınav şartı öngörülmemiştir<sup>232</sup>. Bu kapsamda, bu dönemde de her ne kadar liyakat ilkesine dayanan bir kamu personel sistemine geçilmek istenmekteyse de, önceki dönem alışkanlıklarından vazgeçilmeyerek kayırmacı uygulamalara imkan veren düzenlemeler mevzuat hükümlerinde yerini almıştır.

Bu dönemde yarışma sınavları, her kamu kurum ve kuruluşları tarafından kendi bünyelerinde yapılmaktaydı. Merkezi sınav söz konusu değildir. Kurumlarca yapılan sınavlarda ekseriyette adayların genel kültür seviyesi ölçülmekteydi. Diğer taraftan bazı dönemlerde yarışma sınavlarında adayların ehliyeti yeterli derecede değerlendirilmeden, yüksek eğitimli kişilerin tercih edildiği görülmektedir. Çeşitli kamu idarelerince, alım yapılacak kadro ve pozisyonlar çeşitli iletişim araçları kullanılarak ilan edilmiş; bazı kadrolara alım yapılmadan önce kişiler hakkında soruşturma yapılmış; kamu görevlilerinin tedarikinde referanslardan faydalanılmıştır<sup>233</sup>.

1938 yılında kabul edilen 3640 sayılı Kanun ile iktisadi devlet teşekküllerinde çalışan personele ilişkin serbest ücret rejimi uygulaması getirilmiş; daha sonra sistemin uygulanması neticesinde çıkan bazı sıkıntılar ve dengeli ücret uygulamasının zedelenmesi nedeniyle, 1939

---

<sup>231</sup> Mihçioğlu, Cemal, **Türkiye'de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.13, Sa. 1, 1958, s. 111. Aktaran Yıldız, s. 158.

<sup>232</sup> Demirci, s. 84.

<sup>233</sup> Mihçioğlu, s. 112.



yılında kabul edilen 3659 sayılı Kanun ile bu uygulamaya son verilmiştir<sup>234</sup>. 1950’li yıllara kadar süreçte 788 sayılı Kanun ile memurluk mesleği kariyer sistemi kapsamında değerlendirilmiş ve buna ilişkin düzenlemeler yapılmış; ücretler konusunda birlik sağlanmaya çalışılmış; birlik ve denklik prensibi kapsamında kamu kurum ve kuruluşları arasında birlik sağlanmış ve bu sonucunda kamu personeli sistemi kurumsallaşmıştır. Öte yandan, bu dönemde de her ne kadar kanunlar ile liyakat ilkesine uygun olarak kamu personelinin istihdam edilmesi gerektiği ifade edilmişse de, uygulamada mevzuatta yer alan bazı hükümler geniş yorumlanarak liyakat ve kariyer ilkesine uygun olmayan atamalar yapılmıştır.

1950’li yıllara gelindiğinde, mevcut sistemin dönemin koşullarına cevap veremez hale gelmesi ve kamu personel sisteminde sıkıntılar yaşanması üzerine yabancı uzmanlar tarafından kamu yönetimi ile ilgili raporlar hazırlanmıştır. Bunlardan ilki, 1949 yılında Alman Fritz Neumark tarafından hazırlanan ve “Neumark Raporu” olarak bilinen rapordur. Anılan rapor, Başbakanlığın isteği üzerine hazırlanmıştır. Raporda genel olarak, kamu personel rejimimin işleyişi incelenmiştir. Raporda, memurların liyakatsiz olduğu; görev için gerekli niteliklere sahip olmadıkları, bunun neticesinde kamu hizmetlerinin kalitesinin düştüğü belirtilmiştir. Diğer taraftan memurların görev ile ilgili gerekli olan donanıma sahip olabilmeleri için yetiştirilmeleri gerektiği; sınavla alım usulünün tüm memurluklarda uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. Diğer taraftan raporda, memur sayısının fazla olduğu ve kamu idarelerinde memur sayılarının dengesiz olduğu; memur maaşlarına ilişkin olarak yeniden düzenleme yapılması ve maaşların iyileştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>235</sup>.

1950 yılında hazırlanan Thornburg Raporunda, liyakat ilkesine vurgu yapılmış, ücret sisteminin bu açıdan önemli olduğu belirtilmiştir. 1951 yılında hazırlanan Barker Raporunda, hizmetlerin sınıflandırılmadığı; terfilerin liyakatten ziyade kıdeme göre yapıldığı; keyfi uygulamaların haddinden fazla olduğu; kamu kurum ve kuruluşlarınca gereğinden fazla personel istihdam edildiği belirtilmiştir. Diğer taraftan raporda, merkezi personel teşkilatının kurulması gerektiği, ilk defa ifade edilmiştir. Kurulacak personel teşkilatının personel politikasını belirleme noktasında yetkilere sahip olması ve yüksek bir mevki verilmesinin doğru olacağı vurgulanmıştır. Diğer taraftan anılan raporda, kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesi gereğince, kariyer ilkesine

---

<sup>234</sup> Demirci, s. 84.

dayanan bir personel rejiminin hayata geçirilerek, seçimler sonrasında, düz memur ve hizmetlilerinin görevlerine devam etmesi gerektiği; bunun için de bu görevleri icra eden kişilerin siyasi faaliyette bulunmalarının engellenmesi gerektiği belirtilmiştir<sup>236</sup>.

1951 yılında hazırlanan Martin ve Cush Raporunda, Maliye Bakanlığı bünyesinde çalışan memurlar ile diğer kamu idarelerinde görev yapan memurlar arasında eşitliğin sağlanması; memurların manevi yönden desteklenmeleri; memurlar arasında birliktelik duygusunun yerleştirilmesi; memurlar hakkında eşit ve adil muamelede bulunulması gerektiği ifade edilmiştir. Diğer taraftan raporda, Tasnif Kanunu'nun hazırlanarak, her görevin tarifinin yapılması; bu görevleri icra edecek kişilerde aranması gereken şartların belirlenmesi; memuriyete alımdan önce adayların yeteneklerini ölçmek amacıyla sınav ve benzeri uygulamaların geliştirilmesi; terfi usulünün yeniden belirlenmesi; eşit ve adil bir maaş düzeninin hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>237</sup>. Raporda, Tasnif Kanunu ile memur kadrolarının sınıflandırılması gerektiği de ifade edilmiştir. Belli kadrolara atama yapılırken, belli eğitim şartının aranması gerektiği belirtildikten sonra, aranan eğitim şartına sahip olmasa bile yetenekli ve deneyimli kişilerin yüksek makamlara atanabilmesine imkan sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, Tasnif Kanunu ile memurların ilerleme ve yükselme imkanlarının da düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Anılan Raporda, kamu görevlilerinin yarışma sınavı yoluyla işe alınmaları gerektiği belirtildikten sonra, yarışmadan tam olarak sonuç alabilmek adına yapılacak sınavda başarılı olan ilk üç kişinin atamaya yetkili amire bildirilmesi gerektiği; amir tarafından da bu üç kişiden hizmete en uygun olanın seçilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu açıdan Rapordan, liyakate göre seçimde, kamu görevlilerinin atanacağı kamu kurum ve kuruluşlarına takdir yetkisi tanınması gerektiği anlaşılmaktadır. İdarelerce hizmete en uygun kişinin seçiminde farklı usuller uygulanabileceği de ifade edilmiştir<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Kılınc, Aygöl, **Türkiye'de Kamu Yönetimini Geliştirme Açısından Neumark Raporu**, Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (ASSAM) Derneği, Sa. 11, 2018, s. 20.

<sup>236</sup> Kara, s. 155.

<sup>237</sup> Devlet Personel Başkanlığı, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)**, Ankara, 1963, Yayın No:7, s. 74, 75.

[https://www.academia.edu/36530754/DPB - H%C3%9CK%9CMETE\\_SUNULAN\\_YABANCI\\_UZMAN\\_RAPORLARI](https://www.academia.edu/36530754/DPB_-_H%C3%9CK%9CMETE_SUNULAN_YABANCI_UZMAN_RAPORLARI) (Erişim tarihi: 30/03/2019)

<sup>238</sup> Demirci, s. 91.

1950'li yıllarda Leimgruber ve Gıyas tarafından hazırlanan Akdeniz Raporlarında, kamu personelinin işlerinin yürütülmesi, gerekli inceleme ve araştırmaların yapılabilmesi için bir örgütün kurulması gerektiği; kamu görevlilerinin maaş rejimi, çalışma düzeni, sınıflandırılması, hukuki durumlarına ilişkin önemli tavsiyelerde bulunulmuştur<sup>239</sup>.

1959 yılında hazırlanan Chailloux - Dantel Raporunda, memuriyet unvanlarının fazla olduğu; bu unvanların tasnif edilmesi gerektiği; kamu görevlilerinin ihtisaslaşması gerektiği; eşit işe eşit ücret ödenmesi gerektiği; tayin ve terfilerde eşit ve adil davranılması gerektiği; Devlet Personel Dairesinin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Anılan Raporda, kamu görevlilerinin mesleki açıdan yetişmelerine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılmadığı ifade edilmiştir. Diğer taraftan, kamu kurum ve kuruluşlarının karşılaştıkları sorunların çözümünde kamu görevlilerinin yetersiz kaldığı; sorunların çözümünün, kamu görevlilerinin bilgilendirmesi ve sistematik bir yapı kurulması ile çözüme kavuşacağı vurgulanmıştır<sup>240</sup>.

Diğer taraftan, Türkiye ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanan protokol uyarınca Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 1952 yılında Ankara Üniversitesi bünyesinde faaliyete geçmiş; 7163 sayılı Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu yürürlüğe girmiştir<sup>241</sup>. 7163 sayılı Kanun'da, TODAİE'nin ilmi, mali ve idari yönden özerk olduğu belirtilmiştir. Enstitünün temel amacı, kamu görevlilerinin eğitimi, uzmanlaşması ve üst düzey makamlara atanacak idarecilerin yetiştirilmesi olarak belirlenmiştir.

7163 sayılı Teşkilat Kanunu'nun 15. maddesinde, kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, Enstitüye yarışma sınavı sonucunda kabul edileceği düzenlenmiştir. Enstitünün kurulması sonucunda, kamu görevlilerine yönelik eğitim faaliyetleri merkezi bir yapıya kavuşmuştur<sup>242</sup>.

1960'lı yıllara gelindiğinde, kamu yönetimi ile ilgili olarak önemli gelişmeler gerçekleşmiştir. 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile Başbakanlığa

---

<sup>239</sup> Mamur Işıklı, Yasemin, **Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi**, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2017, s. 173.

<sup>240</sup> Yayman, Hüseyin, **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 189.

<sup>241</sup> 05/07/1958 sayılı, 9947 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>242</sup> Ancak, 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı (3. mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı KHK'nın 125. maddesi ile 7163 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış; Geçici 5. maddesi ile kapatılan TODAİE'nin tasfiye işlemlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

bağlı Devlet Personel Dairesi kurulmuştur<sup>243</sup>. Devlet Personel Dairesinin görevleri 160 sayılı Kanun'un 5. maddesinde belirtilmiştir. Bu görevlere örnek olarak; önceden belirlenen esas ve kıstaslara göre, memuriyet ve hizmetlerin sınıflandırılması suretiyle eşit işe eşit ücret ilkesini hayata geçirmek; memur, hizmetli ve kadro unvanlarını standart haline getirmek; kamu görevlilerinin atanmasında ve personelin ilerleme ve yükselmesi için gerekli ehliyet şartının belirlenmesine ilişkin genel esaslarının tespit edilmesi ve memuriyete girişte uygulanacak giriş sınavları ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması gösterilebilir<sup>244</sup>.

Yukarıdaki kısımlarda da ifade edildiği üzere, 1924 Anayasası'nın kabul edilmesi ve sonraki dönemde kamu personel sistemine yönelik yapılan düzenlemeler de liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı işlemlerin tesis edilmesine engel olamamıştır. Bu dönemde, sınıflandırma konusunda sıkıntılar yaşanmış; kamu görevlilerinin belli konularda ihtisaslaşması sağlanamamıştır. Her ne kadar, bu konulara ilişkin sorunlar tespit edilmişse de, dönemin iktidarları tarafından bu sorunlar giderilememiştir.

### **1.2.3. 1961 Anayasası Dönemi**

1961 Anayasası'nın 45. maddesinde, Devlet tarafından çalışanların adaletli ücret elde etmeleri için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiş; 58. maddesinde ise, kamu hizmetine girme hakkı düzenlenmiştir. Anılan maddede, her Türk vatandaşının, kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğu belirtildikten sonra, hizmetin gerektirdiği niteliklerden başka herhangi bir ayrımcılık yapılmayacağı ifade edilmiştir.

---

<sup>243</sup> 17/12/1960 günlü, 10683 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>244</sup> 18/06/1984 günlü, 18435 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 160 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Başkanlığı kurulmuş; Devlet Personel Başkanlığının yapısı yeniden belirlenmiştir.

160 sayılı KHK'da sayılan görevler benzer şekilde 217 sayılı KHK'da da yer almıştır. Kurulduğu günden bu zamana kadar geçen sürede, Devlet Personel Başkanlığı kamu personel sistemine ilişkin önemli faaliyetlerde bulunmuş; kapatılan, kaldırılan veya özelleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, diğer kurumlara atanması sağlanmış; 1999 yılından itibaren uygulanan merkezi sınav sistemine ilişkin gerekli işlemler gerçekleştirilmiştir.

Ancak, 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı (3. mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı KHK'nın 123. maddesi ile 217 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış; Geçici 3. maddesi ile tasfiye işlemlerine ilişkin hükümlere yer verilmiş; Başkanlığın görevlerini, anılan KHK yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl daha yürüteceği; bu sürenin sonunda kapanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Kapanma sonrası, Başkanlıkça yürütülen görevlerin akıbetine ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

1961 Anayasası'nın 117. maddesinde, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yürütüleceği belirtilmiş, maddenin devamında memurlar hakkındaki düzenlemelerin kanun ile yapılması gerektiği hüküm altına alınmış; 118. maddesinde, memur teminatına ilişkin hükümlere yer verilmiş; 119. maddesinde, memurların siyasi partilere üye olmaları yasaklanmış, vatandaşlar arasında, siyasi nedenlerle herhangi bir ayrımcılık yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Bu dönemde de, kamu personel sistemine yönelik sorunların tespitine yönelik raporlar hazırlanmıştır. 1962 yılında Van Mook tarafından hazırlanan raporda, gerçekçi bir personel sınıflandırılması yapılarak, kamu personelinin yarışma sınavları ile alınmasını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Öte yandan raporda, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin öneminden bahsedilmiş; üst makamlara, tecrübeli kişilerin getirilmesi gerektiği belirtilmiş; terfilerde liyakat ilkesine uygun hareket edilmesi gerektiği vurgulanmış; idarecilerin yetişmesinde ihtisaslaşmanın önemli olduğu ifade edilmiş; ayrı bir idareci sınıfının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir<sup>245</sup>.

1963 yılında Richard Podol tarafından hazırlanan raporda, yönetici olarak görev yapan personele yönelik tespitlerde bulunulmuş; genel olarak idarecilerin, pasif oldukları, yeniliğe kapalı oldukları, merkezci oldukları ve iletişim açısından zayıf oldukları belirtilmiştir<sup>246</sup>.

1962 yılında Türk uzmanlar tarafından hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda, kamu personelinin göreve yarışma sınavı ile alınması gerektiği ifade edilmiştir<sup>247</sup>. Diğer taraftan anılan raporda, işin ve personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi gerektiği belirtilerek, her kurum için gerekli personel sayısının tespit edilmesi ve ücret nispetlerinin ve hizmet şartlarının tespit edilmesi gerektiği vurgulanmıştır<sup>248</sup>.

Kamu personel sisteminde yaşanan sıkıntıların giderilmesi amacıyla, 21/05/1963 günlü, 11408 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, "Yeni Personel Rejimi hakkında

---

<sup>245</sup> Aykaç, Burhan / Altunok, Hatice, **Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik**, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C.1, Sa. 1, 2014, s. 7, 8, 9.

<sup>246</sup> Aykaç, / Altunok, s. 9.

<sup>247</sup> Yayman, s. 246-247.

<sup>248</sup> Akıncı, Elif Gül, **Türkiye'de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s. 71.

Bakanlar Kurulu tarafından kararlaştırılan prensipler” ile kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Anılan prensipler, 8 başlık altında düzenlenmiştir.

1. bölümde, “sınıflandırma sistemine” ilişkin prensipler yer almıştır. Bu bölümde, yeni sistemin kariyer sistemine dayalı olacağı; mesleklerin gelişimi ilkesinin, personel politikasının temel hedefi olduğu; sınıflandırma sisteminin, “personel sınıflandırması” usulüne göre yapılacağı belirtilmiştir.

2. bölümde, “liyakat sistemine” ilişkin prensipler yer almıştır. Buna bölümde, memuriyete girişte açık yarışma sınavının uygulanacağı; sınavlara ilişkin gerekli işlemlerin Devlet Personel Dairesince yerine getirileceği; memuriyete giriş sonrasında adaylık dönemi sonucunda aday memurların sınava tabi tutulacağı, sınav sonucuna göre memur olarak atanacağı; kamu görevlilerinin, her türlü haklarının ve hizmet şartlarının tespit edilmesi ve uygulanmasında, liyakat ilkesine uygun hareket edileceği belirtilmiştir.

3. bölümde, “ücret sistemi”; 4. bölümde, “sosyal haklar”; 5. bölümde, “hizmet içi eğitim”; 6. bölümde, “teşkilat ve kadrolar”; 7. bölümde, “kamu iktisadi teşebbüsleri” ve son bölümde, “mahalli idarelere” ilişkin prensipler yer almıştır.

Yabancı ve Türk uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar dikkate alınarak, kamu personel sisteminde yaşanan problemlerin çözümüne yönelik olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 23/07/1965 günlü, 12056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 14/08/1970 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 1327 sayılı Kanun ve 30/12/1972 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 2 sayılı KHK ile, 657 sayılı Kanun’un birçok maddesinde değişiklik yapılmış, bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Benzer kapsamlı değişiklik sonraki tarihlerde de yapılmış; anılan Kanun’un ilk halinden oldukça uzaklaşmıştır.

657 sayılı Kanun’un 3. maddesinde, temel ilkelerine yer verilmiştir. Bu ilkelerin, sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkesi olduğu belirtilmiştir. Kanun’un yürürlüğe girmesine kadar geçen süreçte, liyakat ilkesine sadece kıdemde eşitlik olunması halinde başvurulmaktaydı. Yapılan düzenleme ile liyakat ve kıdem bir arada değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Getirilen düzenlemeler ile üst kadrolara atamaların kurum içinden yapılması gerektiği

belirtilerek, kurum dışından atama yapılması engellenmiş; böylelikle memurluk güvenceli ve iç bütünlüğü kuvvetli bir meslek haline getirilmiştir<sup>249</sup>.

Kanun'un ilk halinde, kurumsal işe alma yöntemine son verilerek, merkezi niteliği ağır basan karma bir sisteme geçilmiştir. Bu sistemde, kurumlarca ihtiyaç duyulan personel ve sayısının Devlet Personel Dairesine bildirilmesi; kurumlar arası sınıflara alınacak personele ilişkin işlemler Devlet Personel Dairesince yürütülmesi; kurumsal sınıflara alınacak personele ilişkin işlemler ise Devlet Personel Dairesinin gözetimi altında kurumlar tarafından oluşturulan komisyonlarca yürütülmesi öngörülmüştür. Ancak, 1327 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile bu uygulamaya son verilmiş; Devlet Personel Dairesince belirlenen esaslar dikkate alınarak personelin seçimi, ataması ve sınavların yapılması, her kurumun kendi bünyesinde oluşturulan kurullar aracılığıyla yerine getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Her ne kadar liyakat ilkesinin, kamu personel rejiminde uygulamaya sokulması amacıyla gerekli düzenlemeler yapılmışsa da kayırmacı uygulamalar bu dönemde de devam etmiş; rüşvetin önüne geçilememiştir. 1973-1980 yılları arasında iktidara gelen koalisyon hükümetlerince çok sayıda üst düzey yöneticisi görevden alınmış, bu kişilerin yerine atamalar yapılmıştır. Bunun nedeni ise, 657 sayılı Kanun'da, idarelerin takdire dayalı olarak atama yapabileceği kadroların belirlenmemesi ve genel ifadelerle konunun düzenlenmesi olarak gösterilebilir<sup>250</sup>. Çok partili hayata geçilmesi ile iktidara gelen hükümetlerce, kamu görevine alım aşamasında kendi parti taraftarlarına öncelik verilmek suretiyle partizan ve kayırmacı uygulamaların yapıldığı; bu şekilde kendi bürokrasisini oluşturmaya çalışıldığı görülmektedir<sup>251</sup>.

#### **1.2.4. 1982 Anayasası Dönemi**

1980 yılı sonrasında kamu görevlilerinin sınıflandırılmasına ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmış; 1982 yılında kamu görevlerinin düzenli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla 2680 sayılı Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda aynı yıl "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuştur. Öte yandan, kamu personel rejiminde yapılacak değişikliklerin usul ve esaslarının

<sup>249</sup> Güler, Birgül Ayman, **Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2) Türkiye'de Temel Personel Politikalarının Evrimi**, Amme İdaresi Dergisi, C.21, Sa.2, 1988, s. 69. Aktaran Yıldız, s. 164.

<sup>250</sup> Göküş, Mehmet, **1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi**, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, Sa. 12, 2010, s. 216.

belirlenmesi amacıyla “Personel Rejimi Komisyonu” kurularak, çalışmalarına başlamıştır. Komisyonca, memurluk statüsü, kadro sistemi ve ücretler konusunda çalışmalar yürütülmüş; hazırlanan raporda, 657 sayılı Kanun’un yürürlükten kaldırılarak yerine Komisyonca hazırlanan kanun tasarısının kabul edilmesi önerilmiş; ancak, dönemin şartları, bunun gerçekleşmesine engel olmuştur<sup>252</sup>.

1982 Anayasası’nın 70. maddesinde, her Türk vatandaşının kamu görevlisi olarak atanabileceği; hizmetin gerektirdiği niteliklerden başka herhangi bir şartın aranmayacağı belirtilerek, vatandaşlar arasında ayrımcılık yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylelikle, 1982 Anayasası ile kamu personelinin istihdamında serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği özellikler dışında herhangi bir şartın aranmaması ilkesi benimsenmiştir. Bu hükümlerle, bireylerin genel nitelikleri dikkate alınarak işe alınması ve sonrasında bireylerin eğitimi suretiyle göreve uygun hale getirilmesi yasaklanmıştır.

1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası’nda, kamu iktisadi teşekküllerince de genel idare esaslarına göre yürütülecek hizmetlerin bulunduğu belirtilmiştir<sup>253</sup>. Diğer taraftan, kamu görevlerinin gerektirdiği asli ve sürekli hizmetlerin Devlet memurları yanında diğer kamu görevlilerince de yerine getirileceği kabul edilmiştir. 1961 Anayasası’ndan memurun tanımına ulaşılabilmekteyse de, 1982 Anayasası’ndan bu sonuca ulaşamamaktadır. Bunun nedeni ise belirtildiği üzere, 1982 Anayasası’nda memurlar yanında diğer kamu görevlilerinin düzenlenmesidir<sup>254</sup>.

Diğer taraftan, bu dönemde de kamu personel rejiminde sıkıntılar yaşanmıştır. Yaşanan sorunları çözümüne yönelik olarak yasal düzenlemelerde değişiklik yapılması gerektiği uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda ifade edilmiştir. Bu kapsamda, Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), 1991 yılında tamamlanarak yayımlanmıştır. Rapor, Devlet Personel Başkanlığınca, TODAİE’ye hazırlanmıştır. Raporda, kamu personeli sistemine ilişkin tespitler yapılarak; sorunların çözümüne yönelik önerilerde bulunulmuştur. Kamu görevlilerinin

---

<sup>251</sup> Göküş, s. 216.

<sup>252</sup> Demirci, s. 126.

<sup>253</sup> 1961 Anayasasının 117. maddesinde, “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmüne yer verilmiştir.



performans değerlendirmesinin nesnel kriterler dikkate alınarak yapılması; sınıflandırma sisteminin yeniden düzenlenmesi; sözleşmeli personel uygulamasının işlevsel hale getirilmesi; eşit işe eşit ücret ilkesinin benimsenmesi; kamu kurum ve kuruluşlarınca istihdam edilecek kadro ve bu kadrolara atanacak personelde aranan niteliklerin önceden belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>255</sup>.

Kamu personel sistemine ilişkin getirilen bu öneriler neticesinde, ilgili mevzuatta gerekli değişiklik yapılmak suretiyle halen uygulanmakta olan sisteme ulaşılmıştır. Bu kapsamda, konumuzla alakalı olarak halihazırda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer mevzuat hükümlerinde liyakat ilkesine yönelik düzenlemeler ele alınacaktır.

#### 1.2.4.1. Kamu Hizmetine Girme Hakkı

Kamu hizmeti, idare hukukunun en temel kavramlarından biri olmasının yanında, bu hukuk dalının temel kurucu unsuru olarak değerlendirilmektedir<sup>256</sup>. Kamu hizmeti ve idari rejim kavramları, idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır<sup>257</sup>. Onar tarafından geniş anlamda kamu hizmetinin, “*Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kolektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler*” olduğu; dar anlamda kamu hizmetinin ise, “*kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler*” olduğu belirtildikten, kamu hizmetinin açık bir kavram olmadığı ifade edilmiştir<sup>258</sup>. Gerçekten de kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun temel konularının tespitinde belirleyici olma özelliğini taşımaktaysa da; gerek öğretide, gerekse de yargı kararlarında, genel olarak kabul edilebilir bir tanımı yapılamamıştır<sup>259</sup>. Danıştay Onuncu Dairesinin bir kararında da, kamu hizmeti kavramının

---

<sup>254</sup> Güran, Sait, **Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı**, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 6, 1989, s. 49.

<sup>255</sup> Tatar, Turgut, **Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında Reform Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 40.

<sup>256</sup> Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002, s. 184.

<sup>257</sup> Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitapevi, 1966, s. 13.

<sup>258</sup> Onar, s. 36.

<sup>259</sup> Sezer, Yasin, **Kamu Hizmetine Girme Hakkı**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, Sa. 3-4, 2003, s. 153.

belirsizliği konusunda görüş birliği olduğu belirtilmiştir<sup>260</sup>. Anayasa Mahkemesine göre kamu hizmeti, “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler”dir<sup>261</sup>. Bütün bu hususlar bir arada değerlendirildiğinde, kamu hizmetlerinin sunumunda süreklilik, eşitlik, değişkenlik, uyarlanabilirlik ve meccanilik başlıca tanımlayıcı ilkelerdir<sup>262</sup>. Ayrıca günümüzde, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkililik, hızlılık ve etkinlik gibi kavramlar da ön plana çıkmaktadır<sup>263</sup>.

Günümüzde kamu kurum ve kuruluşlarının temel varlık sebepleri arasında kamu hizmetlerinin sunulması yer almaktadır. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin hakkıyla yerine getirilmesi amacıyla nitelik ve nicelik bakımından yeterli personelin istihdam edilmesi gerekmektedir<sup>264</sup>.

Kamu hizmetine giriş ise, kamu sektöründe çalışmak için göreve alınarak, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilme olarak tanımlanabilir<sup>265</sup>. İstihdam ise, kamu personel sistemi içerisinde görev alacakların hukuki durumlarının tespitidir<sup>266</sup>. Günümüzde, kamu hizmetine girişte farklı yöntemler uygulanmaktadır. Bunlara örnek olarak, kamu görevlilerinin halk tarafından seçilmesi, kayırmacılık sistemi ve sınav yöntemi verilebilir. Ancak, bu yöntemler arasında uzlaşılan temel nokta, kamu görevlerini en iyi şekilde ifa edecek ehil kişilerin seçilmesi suretiyle bu görevlere getirilmesi gerekliliğidir. Bu kapsamda, Türk hukukunda kamu hizmetine girişin temel ilkeleri 1982 Anayasası’nda belirlenmiştir<sup>267</sup>. Anayasa’nın “Çalışma ve sözleşme hürriyeti” başlıklı 48. maddesinde herkesin dilediği alanda çalışma ve sözleşme özgürlüğüne sahip olduğu; 49. maddesinde ise, çalışma hayatına ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılacağı, çalışma barışını sağlamak amacıyla lüzumlu tedbirlerin Devlet tarafından alınacağı belirtilmiştir.

---

<sup>260</sup> Danıştay Onuncu Dairesinin 06/02/2002 günlü, E:1999/2407, K:2002/347 sayılı kararı.

<sup>261</sup> Anayasa Mahkemesinin 28/06/1995 günlü, E:1994/71, K:1995/23 sayılı kararı.

<sup>262</sup> Çal, Sedat, **Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşüncüler**, s. 20.  
<http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf> (Erişim tarihi: 30/05/2019)

<sup>263</sup> Sezer, s. 154.

<sup>264</sup> Uz, s. 62. Sezer, s. 154.

<sup>265</sup> Uz, s. 62.

<sup>266</sup> Sayan, İpek Özkal, **Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 64, Sa. 1, s. 208.

<sup>267</sup> Sayan, s. 223.

Anayasa'nın "Siyasal Haklar ve Ödevler" bölümünde ise kamu hizmetine girme hakkı düzenlenmiştir. Anayasa'nın 70. maddesinde her Türk vatandaşının, kamu hizmetine girme hakkına sahip olduğu; göreve alım aşamasında, hizmetin gerektirdiği özelliklerden başka hiçbir ayırımın gözetilmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın bu hükmü ile, kamu hizmetine girme hakkı, her Türk vatandaşına siyasi bir hak olarak tanınarak, kişiler arasında fırsat eşitliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Diğer taraftan, kamu hizmetine girme hakkı, sadece memur statüsünde çalışma hakkını değil, geniş anlamda kamu görevlisi olarak çalışabilme hakkını kapsamaktadır<sup>268</sup>.

Getirilen düzenleme ile, kamu hizmetine girme, sadece Türk vatandaşlarına tanınan bir haktır. Bu kapsamda, çifte vatandaşlık hakkına sahip kişilerin bu haktan yararlanıp yararlanamayacağı hususun da açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 3. maddesinde çifte/çok vatandaşlık, bir Türk vatandaşının aynı zamanda birden çok vatandaşlığa sahip olması durumu olarak tanımlanmıştır. Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun genel yapısı incelendiğinde, Türk vatandaşlarına diğer devletlerin vatandaşlığına da sahip olabilme imkanı tanınmaktadır<sup>269</sup>. 5901 sayılı Kanun'un 44. maddesinde de, "*Herhangi bir nedenle yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanan kişilerin, bu durumlarına ilişkin belgeleri ibraz etmeleri ve yapılacak inceleme sonucunda kayden aynı kişiler olduklarının tespiti halinde, nüfus aile kütüklerindeki kayıtlarına çok vatandaşlığa sahip olduklarına dair açıklama yapılacağı*" belirtilerek, çifte vatandaşlık konusunda herhangi bir yasak getirilmemiştir. Bu hakkı haiz kişiler, Türk vatandaşlığını koruduklarından kamu hizmetine girme hakkına sahiptirler<sup>270</sup>. Danıştay ilgili dairesince de, "*çifte tabiiyetin Devlet memurluğuna engel bir neden sayılamayacağı ve yabancı bir devlet vatandaşlığına geçmek için başvuruda bulunmanın Devlete sadakat veya bağlılıkla bağdaşmayan ya da Devlet itibarını kıran eylem olarak nitelendirilemeyeceği*" değerlendirmesinde bulunulmuştur<sup>271</sup>. Ancak, anılan Kanun'un 25. maddesinde, yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olan veya kazanacağına ilişkin inandırıcı belirtilen bulunan kişilere, diğer şartları taşımaları kaydıyla İçişleri Bakanlığınca Türk vatandaşlığından çıkış izni veya çıkma belgesi verileceği; çıkış izin belgesinin iki yıl geçerli

<sup>268</sup> Sezer, s. 155.

<sup>269</sup> Karademir, Ebru, **Türk Hukukunda Çifte/Çok Vatandaşlıktan Kaynaklanan Sorunlar**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, Sa. 1, 2018, s. 261.

<sup>270</sup> Sezer, s. 157.

<sup>271</sup> Danıştay Beşinci Dairesinin 09/10/1989 günlü, E:1987/1804, K:1989/1655 sayılı kararı. Sezer, s. 157.

olacağı belirtilmiştir<sup>272</sup>. Çıkış belgesinin ilgiliye imza karşılığı teslim edilmesi ile, Türk vatandaşlığı sona ermektedir. Bu şekilde, Türk vatandaşlığına kaybeden kişilere belli haklardan yararlanabilme hakkı tanınmıştır. Bu kişiler temel olarak Türk vatandaşlarına sağlanan haklardan yararlanabilmektedirler. Ancak, anılan Kanun'un 28. maddesinin 3. fıkrasında, bu kapsamda bulunan kişilerin, bir kadroya dayalı ve kamu hukuku rejimine tabi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde bulunamayacağı; buna karşın, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi veya sözleşmeli personel olarak çalıştırılabileceği ifade edilmektedir. Bu durumda, çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığından çıkan kişilerin memur kadrolarına atanabilmeleri mümkün değildir.

Yabancıların kamu hizmetine girebilmesi ise Anayasa'nın 16. maddesi kapsamında, Türkiye'nin tarafı olduğu sözleşmeler veya kanunlarda bu konuda bir düzenleme olması halinde mümkün olabilmektedir<sup>273</sup>. Diğer taraftan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde Devlet memuru olarak atanacakların, Türk vatandaşı olması gerektiği ifade edilmektedir. Fakat bazı özel düzenlemelerde yabancıların da kamu hizmetinde görev alabileceği düzenlenmiştir. Örneğin, kamu sektöründe görev alacak olan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşlarıyla ilgili olarak Türk vatandaşlarına uygulanan kurallar esas alınacaktır<sup>274</sup>. Ayrıca, 375 sayılı KHK'nın Geçici 5. maddesi kapsamında, zorunlu göçe tabi tutulan ve Türkiye'de

---

<sup>272</sup> 5901 sayılı Kanun'un **25. maddesinde**, “Türk vatandaşlığından çıkmak için izin isteyen kişilere aşağıdaki şartları taşımaları halinde Bakanlıkça çıkma izni veya çıkma belgesi verilebilir. a) Ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak. b) Yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmış olmak veya kazanacağına ilişkin inandırıcı belirtiler bulunmak. c) Herhangi bir suç veya askerlik hizmeti nedeniyle aranan kişilerden olmamak. ç) Hakkında herhangi bir mali ve cezai tahdit bulunmamak” hükmüne; **26. maddesinde** ise, “(1) Yabancı bir devlet vatandaşlığını kazanmak üzere Türk vatandaşlığından çıkmak için izin isteyenlerden talepleri uygun görülenlere Bakanlıkça, Türk vatandaşlığından çıkma izin belgesi; verilen izin sonucunda veya önceden yabancı bir devlet vatandaşlığını kazandığını belgeleyenlere ise Türk vatandaşlığından çıkma belgesi verilir. (2) Çıkma izin belgesi, karar tarihinden itibaren iki yıl geçerlidir. İzin belgesini alanlar bu süre içerisinde yurt içinde ikamet edilen yer valiliğine, yurt dışında ise dış temsilciliklere yabancı devlet vatandaşlığını kazandıklarına dair bilgi ve belgeleri vermek zorundadır. Süresi içinde yabancı devlet vatandaşlığının kazanılmaması durumunda çıkma izin belgesi geçersiz hale gelir.” hükmüne yer verilmiştir.

<sup>273</sup> Sezer, s. 159.

Anayasa'nın **16. maddesinde**, “Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.” hükmüne yer verilmektedir.

<sup>274</sup> 4465 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un **3. maddesinde**, “Türkiye'de ikâmet eden ve çalışan KKTC vatandaşlarının ikamet ve çalışma müsaadelerinin verilmesi ve uzatılması için, Türkiye Cumhuriyeti ilgili makamlarının takdir hakkı mahfuz kalmak kaydıyla KKTC makamlarından güvenlik ve soy durumu araştırılması istenilmesi uygulamasına son verilecektir. Kamu sektöründe görev alacak olan KKTC vatandaşlarıyla ilgili olarak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına uygulanan kurallar esas alınacaktır.” hükmü yer almaktadır.

ikamet eden, Türk soylu ancak Bulgaristan vatandaşlarının da Devlet memuru olabilecekleri düzenlenmiştir<sup>275</sup>.

Anayasa'nın 70. maddesi ile 657 sayılı Kanun'un 3. maddesi bir arada değerlendirildiğinde, kamu hizmetine girmede liyakat ilkesinin esas alınacağı; görevle ilgili nitelikler dışında herhangi bir kıstasın dikkate alınmayacağı; kamu hizmetine girmede eşitlik ve serbestlik ilkesinin geçerli olacağı sonucuna ulaşılmaktadır<sup>276</sup>. Anayasa Mahkemesine göre, benzer durumda olan herkese uygulanmak koşuluyla her bir meslek için genel ve objektif kıstaslar belirlenebilecektir<sup>277</sup>. Fırsat eşitliğinin sağlanması ile göreve en uygun kişi seçilmekte; böylelikle, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Danıştay ilgili dairesince verilen bir kararda, kamu hizmetine girme hakkı kapsamında Türk vatandaşları arasında herhangi bir ayrımın yapılmadığı; görevin gerektirdiği özelliklere sahip olanların bu haktan eşit bir şekilde yararlanabileceği; görevin gerektirdiği özelliklerin ise, öğrenim düzeyi, yaş ve askerlik durumu ile genel ve objektif veya özellik arz eden görev grupları için o hizmetin gerektirdiği özel nitelikler olabileceği belirtilmiştir<sup>278</sup>. Anayasa'nın 10. maddesinde, herhangi bir ayrım gözetilmeksizin herkesin kanun önünde eşit olduğu vurgulanmıştır. Devlet organlarınınca tesis edilen tüm işlemlerde kanun önünde eşitlik ilkesine riayet edileceği teminat altına alınmıştır. Bu kapsamda, Anayasa'nın 70. maddesi ile getirilen bu düzenleme, "Kanun Önünde Eşitlik" ilkesini ifade eden 10. maddeye de uygun bir düzenlemedir<sup>279</sup>. Sait Güran tarafından, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemeyeceği ilkesi ile, Anayasa'nın lafzına, ruhuna ve Türk personel yönetimi esaslarına göre aranması mümkün olan "genel" şartları, nitelikleri ve gireceği, bulunduğu veya yükseleceği belli görevin aradığı nitelikleri taşımasını yani liyakati ifade ettiği belirtilmiştir<sup>280</sup>. Bu kapsamda, her bir görev için aranacak özel şartların, objektif olarak değerlendirilebilir nitelikte olması

<sup>275</sup> 375 sayılı KHK, 30/06/1989 günlü, 20211 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>276</sup> Sayan, s. 223.

<sup>277</sup> Anayasa Mahkemesinin 21/05/1998 günlü, E:1997/29, K:1998/19; Anayasa Mahkemesinin 21/06/1989 günlü, E:1988/34, K:1989/26 sayılı kararları. Aktaran, Uz, s. 67.

<sup>278</sup> Danıştay Beşinci Dairesinin 14/04/1988 günlü, E:1987/2417, K:1988/1286 sayılı kararı.

<sup>279</sup> Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 07/12/1989 günlü, E:1988/6, K:1989/4 sayılı kararında ifade edilmiştir.

<sup>280</sup> Güran, s. 188, Sezer, s. 160.

gerekir. Anayasa Mahkemesince, aynı durumda olan herkese uygulanmak şartı ile her bir meslek için genel ve objektif koşullar öngörülebileceği sonucuna varılmıştır<sup>281</sup>.

Sonuç olarak, Türk personel hukukunda, kamu personelinin göreve alınmasında, göreve alındıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde ve hatta göreve son verilmesinde sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkesinin esas alınacağı belirtilerek tarafsız bir memuriyet sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır; kayırmacı uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir. Anayasa'nın 70. maddesi ile her Türk vatandaşına, görevin niteliklerini sağlamak şartıyla kamu hizmetine girme hakkı tanınmıştır; görevin gerektirdiği niteliklerden başkaca herhangi bir şartın aranmayacağı belirtilerek, kamu görevlilerinde aranması gereken temel özelliğin göreve uygunluk yani liyakat olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda, görevle ilgili olmayan şartlar dikkate alınarak kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlemler, anılan düzenlemelere aykırı olacaktır. Kamu kurum ve kuruluşları tarafından kamu personeline ilişkin getirilecek düzenlemelerin liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olması gerekmektedir. Tüm bu hususlar dikkate alındığı takdirde, Anayasada güvence altına alınan kamu hizmetine girme hakkı tam manasıyla uygulama kabiliyeti kazanacaktır.

#### **1.2.4.2. Devlet Memurluğuna Atanacaklarda Aranılan Şartlar**

657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde, Devlet memurluğuna atanacaklarda aranılan genel ve özel şartlar düzenlenmiştir. Genel şartlar, Türk vatandaşı olmak; yaş, askerlik, sağlık ve eğitim şartının sağlanması; kamu haklarından yasaklı bulunmamak; belli suçlardan dolayı mahkum olmamak ve güvenlik araştırması ve/veya arşiv araştırması yapılmış olmaktır. Özel şartlar ise, ilgili personelin hizmet göreceği sınıfa ilişkin olarak, 657 sayılı Kanun'un 36 ve 41. maddelerinde belirtilen eğitim ve öğretim kurumlardan mezun olmak ve kurumların özel kanun veya mevzuatlarında yer alan şartların sağlanması olarak belirtilmiştir.

Görevin özelliği ve hizmetin ifası sırasında ilgili kamu görevlisinde bulunması gereken fiziki yeterlilik dikkate alınarak, Devlet memuru olarak atanacakların belli bir yaşa gelmesi gerekmektedir<sup>282</sup>. 657 sayılı Kanun'un 40. maddesinde, memur olabilmek için ilgili kişinin 18 yaşını tamamlaması gerekir; ancak, istisnai olarak belli şartların sağlanması kaydıyla 15 yaşını

<sup>281</sup> Anayasa Mahkemesinin 21/05/1998, E:1997/29, K:1998/19 sayılı kararında ifade edilmiştir.

<sup>282</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 558.

dolduranların da memur olabileceği düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun'da, yaş koşulu ile ilgili asgari bir sınır belirlenmiş olmakla birlikte azami yaş haddi belirlenmemiştir. Ancak, özel personel kanunlarında azami yaş sınırı belirlenebilmektedir. Örneğin, 2802 sayılı Kanun'un 8. maddesinde hâkim ve savcı adaylığına atanabilmek için giriş sınavının yapıldığı yılın ocak ayı itibarıyla 35 yaşın doldurulmaması gerektiği belirtilmiştir. Benzer düzenleme vergi müfettiş yardımcısı olarak atanacak kişiler için de geçerlidir<sup>283</sup>.

Anılan Kanun'un 41. maddesinde ise eğitim durumu düzenlenmiştir. Genel olarak ortaokul mezunlarının memur olabileceği belirtildikten sonra ortaokul mezunlarından başvuruda bulunmadığı takdirde ilkokul mezunlarının da memur olabileceğine cevaz verilmiştir. Öte yandan, anılan maddede belirli bir sınıfta muayyen görevlere atanabilmek için kurumlarca daha üst öğrenim dereceleri, belli bölümlerden mezun olma veya yabancı dil bilme şartı aranabilecektir. Örneğin, Dışişleri Bakanlığı bünyesinde istihdam edilecek meslek memurluğu kadrolarına atanacak kişilerin, ilgili mevzuatta belirtilen eğitim kurumlarından mezun olmaları ve belli bir düzeyde yabancı dil bilgisine sahip olmaları gerekmektedir. Bu düzenleme ile öğrenim düzeyi konusunda idarelere takdir yetkisi verilmektedir. İdarelerce atama yapılacak kadrolara yönelik olarak aranan eğitim şartının, sadece yükseköğrenim kurumlarının en az dört yıllık bölümlerinden mezun olunmak olarak belirlenmesi halinde, atama yapılacak kadro ile alakasız bölümlerden mezun kişilerin de bu kadrolara başvurmasına imkan tanınabilecektir. Bunun sonucunda, yapılacak sınava haddinden fazla kişinin katılacak olması nedeniyle sınavın değerlendirilmesi güçleşecektir. Diğer taraftan, idarelerce eğitim ve bölüm şartının dar tutulması halinde de başvuru sayısı az olacağından, göreve en uygun kişinin seçimi zorlaşacak ve liyakatsiz kişiler bu görevlere getirilebilecektir.

657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde düzenlenen genel şartlardan birisi de, kamu haklarından mahrum bulunmamaktır. Kamu haklarından mahrum edilme, mahkeme kararı ile mümkün olabilmektedir. Bu durum, asli bir ceza olarak veya asli bir cezaya bağlı olarak verilebilmektedir<sup>284</sup>. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 53. maddesinde, kişilere, kasten işlemiş

---

<sup>283</sup> **178 sayılı KHK'nın Ek 29. maddesinin 4. fıkrasında**, "*Vergi Müfettişleri, en az dört yıllık yükseköğretim veren hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleri ile yönetmelikle belirlenen yükseköğretim kurumlarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilmiş yükseköğretim kurumlarından mezun olup, sınavın yapıldığı tarih itibarıyla otuzbeş yaşını doldurmamış olan ve yapılacak özel yarışma sınavını kazananlar arasında, Bakan onayı ile mesleğe Vergi Müfettiş Yardımcısı olarak atanır.*" hükmüne yer verilmiştir.

<sup>284</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 559.

oldukları suçtan dolayı hapis cezasının kanuni sonucu olarak sürekli, süreli veya geçici bir kamu görevinin üstlenilmesinden; bu kapsamda, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğinden veya Devlet, il, belediye, köy veya bunların denetim ve gözetimi altında bulunan kurum ve kuruluşlarca verilen, atamaya veya seçime tabi bütün memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten yoksun bırakılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, anılan maddenin 2. fıkrasında kişilerin bu hakları, mahkum olunan hapis cezasının infazı tamamlanıncaya kadar kullanamayacakları belirtilmiştir. 5237 sayılı Kanun'un 53. maddesinin 5. fıkrasında belirtilen durumların gerçekleşmesi durumunda, cezanın infazından sonra da hükmolunan cezanın yarısından bir katına kadar bu hak ve yetkilerin kullanılmasının yasaklanmasına karar verileceği hüküm altına alınmıştır<sup>285</sup>. Belirtildiği üzere, kamu haklarından kısıtlılık, hapis cezasının infazının tamamlanması ile sona ermektedir. Nitekim, Danıştay ilgili dairesince verilen bir kararda da bu husus tekrarlanarak, "657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinin A/4. fıkrasında; kamu haklarından mahrum bulunmamak koşulunun Devlet memurluğuna alınmada aranan genel şartlar arasında olduğu belirtilmiş ise de: dava konusu işlemin tesisine neden olan mahkumiyete ilişkin ceza mahkemesi kararında, davacının kamu haklarından mahrumiyetine dair ayrı bir hüküm bulunmayıp, temyize konu mahkeme kararında sözü edilen medeni hakları kullanma bakımından getirilen kısıtlama, cezanın süresi ile sınırlı" olduğu vurgulanmıştır<sup>286</sup>.

Diğer taraftan, Devlet memuru olabilmek için 5237 sayılı Kanun'un 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinin A/5. fıkrasında belirtilen suçlardan dolayı mahkum olunmaması gerekir<sup>287</sup>. Doktrinde, bu hükmün getiriliş amacının, kamu hizmetinin ifasında görev alan kişilerde, toplumun aradığı saygınlık, güvenilirlik ve hukuka saygılı davranış içinde olmak gibi özellikleri kaybeden kişilerin kamu görevine girişinin

---

<sup>285</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun **53. maddesinin 5. fıkrasında**, "Birinci fıkrada sayılan hak ve yetkilerden birinin kötüye kullanılması suretiyle işlenen suçlar dolayısıyla hapis cezasına mahkûmiyet halinde, ayrıca, cezanın infazından sonra işlemek üzere, hükmolunan cezanın yarısından bir katına kadar bu hak ve yetkinin kullanılmasının yasaklanmasına karar verilir. Bu hak ve yetkilerden birinin kötüye kullanılması suretiyle işlenen suçlar dolayısıyla sadece adli para cezasına mahkûmiyet halinde, hükmünde belirtilen gün sayısının yarısından bir katına kadar bu hak ve yetkinin kullanılmasının yasaklanmasına karar verilir. Hükmün kesinleşmesiyle icraya konan yasaklama ile ilgili süre, adli para cezasının tamamen infazından itibaren işlemeye başlar." hükmü yer almaktadır.

<sup>286</sup> Danıştay Onikinci Dairesinin 11/10/1999 günlü, E:1997/3319, K:1999/1785 sayılı kararı.

<sup>287</sup> 657 sayılı Kanun'un **48. maddesinin A/5. fıkrasında**, "Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, (...) (1) 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." hükmüne yer verilmiştir.



önlmesi ve kamu hizmetine girmişlerse bu görevden ayrılmalarını sağlamak olduğu belirtilmektedir<sup>288</sup>. Diğer taraftan, taksirle işlenen suçlar, Devlet memuru olabilmenin önünde engel değildir. Ayrıca, kasten işlenen suçun, kamu görevine giriş için engel oluşturabilmesi için kesinleşmesi gerekmektedir. Nitekim, Danıştay ilgili dairesince verilen bir kararda da, davacı hakkında mahkumiyet kararı henüz kesinleşmediğinden, kamu görevine son verilmesini gerektiren mahkum olma şartının gerçekleşmediği belirtilmiştir<sup>289</sup>.

657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde, Devlet memuru olarak atanacaklarda aranacak genel şartlardan biri de erkekler için askerlik koşulunun sağlanmasıdır. Anılan maddede belirtilen durumlardan birinin gerçekleşmesi halinde ilgili kişi Devlet memuru olarak atanabilecektir<sup>290</sup>. Devlet memuru olarak atanacakların ayrıca, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek nitelikte akıl hastalığına sahip olmaması gerekmektedir. Ancak, 657 sayılı Kanun'un 53. maddesi kapsamında istihdam edilecek engelli personele ilişkin düzenlemeler saklı tutulmuştur.

Bir başka husus da 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinin (B) fıkrasında düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin hizmet göreceği sınıf için, anılan Kanun'un 36 ve 41. maddelerinde belirtilen öğrenim ve eğitim kurumlarından birinden diploma almış olmak ve kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan diğer şartların sağlanmasıdır. Bu açıdan, liyakat ve kariyer ilkesi kapsamında, kamu görevine atanacaklarda aranacak özel şartların görevin niteliği ile uyumlu olması gerekir. Kamu hizmetlerinin ifasında görev alacak personelin, subjektif şartlar öne sürülerek işe alınmaması durumunda, bu görevlerde liyakatsiz kişiler istihdam edilebilecektir. Bilgili, becerili ve alanında yetkin bir kişinin, sadece yaşının küçük olması nedeniyle kamu görevine alınmamasında isabet bulunmamaktadır. Çünkü, liyakat ve kariyer ilkesine dayanan bir sistemde önemli olan, işin ehline verilmesidir. İlgilinin bilgi, beceri ve yetenekleri, verilecek işi hakkıyla yerine getirebilecek nitelikteyse, bu görevin ilgiliye verilmesi gerekmektedir. Subjektif ve bir kişiyi tarif eden koşullar öne sürülerek yetenekli kişilerin görmezden gelinmesi, liyakat ilkesine aykırı işlemlerin tesis edilmesine neden olacaktır. Nitekim Danıştay kararlarında da

---

<sup>288</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 559.

<sup>289</sup> Danıştay Beşinci Dairesinin 08/04/1987 günlü, E:1986/1150, K:1987/576 sayılı kararı. Aktaran, Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 559.

<sup>290</sup> Anılan maddede askerlik durumu ile ilgili olarak, "Askerlik durumu itibariyle; a) Askerlikle ilgisi bulunmamak, b) Askerlik çağına gelmemiş bulunmak, c) Askerlik çağına gelmiş ise muvazaf askerlik hizmetini yapmış yahut ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak" hükmüne yer verilmiştir.

görevin gerektirdiği şartların idarelerince belirlenebileceğine ifade edilmiştir<sup>291</sup>. Öte yandan, muhtelif yargı kararlarında görev ile ilgili şartların keyfi, subjektif veya bir kişiyi tarif eder nitelikte olup olmadığın tespitinin bilirkişi incelemesi neticesinde belirlenebileceğine hükmedilmiştir<sup>292</sup>. Diğer taraftan, askerlik durumu ile ilgili olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca verilen bir kararda genel ve özel şartlar birlikte değerlendirilerek, “657 sayılı Kanun’un 48. maddesinde, askerlik durumu itibarıyla A/6. fıkrasında yer alan üç halden birine durumu uyanların Devlet memurluğuna girebilmeleri olanaklı kılınmış olup; maddenin B/2. fıkrası gereğince aranabilecek özel şartlar, (A) fıkrasında sayılan genel şartlara aykırı olamayacağından, kurumların genel, objektif düzenleyici nitelikteki idari tasarruflarıyla bu yönde hükümler getirilemeyeceğinden, dava konusu duyuruda erkek adaylar için askerlik hizmetini yapmış olmak şartının aranmasında hukuka uyarlık bulunmadığı” belirtilerek, özel

---

<sup>291</sup> **Danıştay Sekizinci Dairesinin 12/04/2019 günlü, E:2014/6372, K:2019/3064** sayılı kararında, “...üniversiteler tarafından bilimsel ve teknik alandaki gelişmeleri karşılayabilmek ve eğitim ve öğretimde uzmanlaşmayı sağlamak amacıyla ilan edilen bir kadro için, ihtiyaç ve hizmet gerekleri göz önünde bulundurularak getirilen özel ve ilan edilen kadroya özgü, spesifik koşulların ise, Yükseköğretim Kurulunca onaylanmasına gerek bulunmamaktadır. Bununla birlikte, atama işlemlerine karşı açılacak davalarda, ilanda yer alan koşulun ihtiyaç ve hizmet gerekleri amacıyla getirilip getirilmediğinin ve hukuka uygunluğunun denetiminin idare mahkemesince yapılacağı da açık” olduğu belirtilmiştir.

**Danıştay Onikinci Dairesinin 22/02/2018 günlü, E:2016/6333, K:2018/833** sayılı kararında, “2013 Yılı Öğretmenlik İçin Başvuru ve Atama Duyurusu'nun A.İlk Atama başlıklı bölümündeki "Kamu Personel Seçme Sınavı'nda atanacağı alana göre belirlenen taban puan ve üzerinde puan almış olmak" ibaresinin iptali istemi incelendiğinde; 657 sayılı Kanun'da, bu kanun hükmü uyarınca görev yapacak kamu personelinin atanmasına ilişkin genel şartlar belirlendikten sonra, yapılacak görevin niteliği ve özelliklerine göre, kurumların özel kanunlarında ve diğer mevzuatlarında aranılacak olan özel koşulların da taşıyor olması hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme uyarınca hazırlanan Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği'nde de ilk defa atama koşulu olarak, Kamu Personel Seçme Sınavı'nda atanacağı alana göre belirlenen taban puan ve üzerinde puan almış olmak düzenlemesi, öğretmen olarak atanma bakımından özel koşul olarak belirlenmiştir. Dava konusu sınav duyurusunda yer alan koşul, Kanun ve Kanun hükümlerinin uygulanması amacıyla hazırlanan Yönetmelik uyarınca yapılmış bir düzenleme olup dava konusu duyuruda da bu yönde belirlenen kurala yer verildiği görüldüğünden, iptali istenilen düzenlemede şekli anlamda hukuka aykırılık bulunmamakla birlikte diğer yandan, sınav şartı ile atanacak olan kamu görevlisi adaylarının, katılacakları sınavda asgari bir başarı elde etme koşuluna tabi tutulmasının da, eğitim öğretim faaliyetleri ve temel politikalarını belirleme yetkisi ile yetkilendirilmiş Milli Eğitim Bakanlığınca aranılacak bir koşul olarak belirlenmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı” sonucuna varılmıştır.

<sup>292</sup> **Danıştay Sekizinci Dairesinin 20/06/2018 günlü, E:2012/7458, K:2018/3389** sayılı kararında, “...Dolayısıyla ileri sürülen taraf iddiaları da göz önünde bulundurularak, kadro ilanında sözü edilen ek koşulun kişiyi tarif eder, keyfi, subjektif nitelikte mi, yoksa Histoloji Embriyoloji Anabilim Dalı içinde belirli bir hastalık türüne yönelik ihtisaslaşmaya katkı sağlayan akademik bir değer mi taşıdığı hususunun çözümü, özel ve teknik bilgiyi gerektirdiğinden mahkeme tarafından bilirkişi incelemesi yaptırılmak suretiyle karar verilmesi gerekmektedir. Bu durumda, dava konusu ilanın, profesörlük kadrosu için aranan "sinir bilimi histolojisi alanında çalışma yapmış olmak" koşulu hakkında bilirkişi incelemesi yaptırılarak karar verilmesi gerekirken eksik inceleme sonucu verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmadığı” belirtilerek İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

şartların, genel şartlara aykırı olamayacağı vurgulanmıştır<sup>293</sup>. Bu açıdan görevin gerektirdiği şartların, her bir hizmet için ayrı ayrı belirlenmesi ve bu özelliklerin objektif bir nitelik taşıması, liyakat ve kariyer ilkeleri bakımından önemlidir.

#### 1.2.4.3. Kamu Görevine Giriş Sınavları

657 sayılı Kanun'un 50. maddesinde Devlet memuru olarak atanabilmek için açılacak sınava girilmesi ve bu sınavda başarılı olunması gerektiği belirtildikten sonra, sınavlara ilişkin esasların Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanacak genel yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un vermiş olduğu yetkiye dayalı olarak, İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>294</sup>. Anılan Yönetmelik ile ilk defa memur olarak atanacakların, tek bir sınavla seçileceği; sınavların, eğitim durumuna göre merkezi olarak yapılacağı ve sınav sonuçlarının Devlet Personel Dairesinin sorumluluğunda değerlendirileceği belirtilmiştir. Merkezi sınavla, kamu görevine girişte, liyakat ilkesinin hayata geçirilerek, adaylara eşit imkanlar sağlanması ve 657 sayılı Kanun'da belirtilen diğer şartlar da dikkate alınarak göreve, en uygun kişinin seçilmesi amaçlanmıştır.

Anılan Yönetmelikte, yapılacak sınavın niteliğinin belirlenmesinde öğrenim şartları ve diğer şartlar da göz önünde bulundurulacağı; görevin belli konularda bilgi, yetiştirme ve öğrenim gerektirmesi durumunda yapılacak sınavın, “meslek sınavı”; belirtilen bu şartları gerektirmemesi halinde “genel sınav” niteliğinde olacağı belirtilmiştir. Genel sınavlarda, adayların öğrenim durumları dikkate alınarak, genel bilgi düzeyinin; meslek sınavlarında ise, mesleki ve görevle ilgili bilgi ve yeteneklerin ölçüleceği ifade edilmiştir. Mesleki sınavların ancak ilan edilen boş kadro sayısından fazla aday başvurusu halinde yapılacağı; aksi takdirde, sınavsız atama yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Öte yandan, Yönetmeliğin 9. maddesinde sınavsız atama yapılabilecek kadrolar da sayılmıştır<sup>295</sup>.

<sup>293</sup> Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 02/12/2004 günlü, E:2002/1154, K:2004/1947 sayılı kararı.

<sup>294</sup> 22/05/1983 günlü, 18054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>295</sup> **Sınava Tabi Tutulmadan Atanacaklar**

**Madde 9** - 21/8/1981 tarih ve 2514 sayılı Kanun gereğince Devlet Hizmeti yükümlülüğü alan Sağlık Personeli ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 224 üncü maddesinde belirtilen mecburi hizmetle yükümlü olanlar

Anılan Yönetmeliğe göre kurumlar tarafından boş kadroların sayısı, sınıfı, derecesi, unvanı, alınacak personelin genel şartları, görevin gerektirdiği öğrenim durumu ve diğer şartların Devlet Personel Dairesine bildirilmekte; Devlet Personel Dairesince de anılan Yönetmelik'te belirtilen şekilde duyuru yapılmaktadır. Sınava başvuran adayların, Yönetmeliğin 12. maddesinde belirtilen genel ve özel şartları taşıması gerekmektedir. Merkezi sınav, Devlet Personel Dairesince yapılmaktadır. Sınava ilişkin tüm işlemler de Devlet Personel Dairesince yürütülmektedir. Sınavlar, yazılı, çoktan seçmeli sorulardan oluşan test veya zorunluluk varsa uzun cevaplı sınav şeklinde yapılması gerekmektedir. Sınavlar, yılda en fazla 4 kere, ilanda belirtilen yer ve zamanda yapılmaktadır.

Anılan Yönetmelikte 1986 yılında yapılan değişiklikle Devlet memuru olarak atanacakların, kurumlarca düzenlenecek yeterlik ve yarışma sınavı ile seçilmelerinin esas olduğu belirtilmek suretiyle merkezi sınav sisteminden kurumsal sınav sistemine geçilmiştir. Devlet memurluğuna girmek için başvuruda bulunanların sayısı, boş kadro sayısı kadar veya boş kadro sayısından az ise, yeterlik sınavı; boş kadro sayısından fazla ise yeterlik ve yarışma sınavı yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Öte yandan, önceki Yönetmeliklerde yer alan sınavsız atamaya ilişkin düzenlemeler bu Yönetmelik'te de yer almıştır. Yazılı sınavların, klasik usulde veya test uygulaması şeklinde yapılması gerekmektedir<sup>296</sup>.

Yazılı sınavda başarılı olanlar, sözlü sınav, mülakat veya uygulama sınavına alınacağı belirtilmiştir. Sınav sonuçlarının değerlendirilmesi her kurum bünyesinde oluşturulan sınav kurullarınca yapılacağı; yazılı sınavda başarılı sayılabilmek için 100 puan üzerinden en az 60 puan alınması gerektiği ifade edilmiştir. Yazılı sınavdan başarılı sayılmayanlar diğer sınavlara girememektedir. Sınav kurulu üyelerinin her biri tarafından yazılı, sözlü, mülakat ve uygulama sınavında verilen puanların aritmetik ortalaması alınarak başarı puanı elde edilmektedir. Başarı notuna göre de ilgili personelin ataması yapılmaktadır. 1988 yılında yapılan değişiklikle yazılı sınavda başarılı sayılabilmek için gerekli puan 70 olarak belirlenmiş; ayrıca, yazılı sınav

---

ve Başbakanlık ve Bakanlıklar Özel Kalem Müdürleri, Valiler, Büyükelçiler, Elçiler, Daimi Temsilciler Devlet Sanatçıları (Sanatları ile ilgili olan kadrolara) sınavsız atanırlar.

<sup>296</sup> **Madde 5** - 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 48 inci maddesindeki şartları taşımaları kaydıyla, ilk defa Devlet memurluğuna girecek olanlardan; a) 657 sayılı Devlet memurları Kanununun değişik 59 uncu maddesinde belirtilen görevler ile mecburi hizmetle yükümlü olanlar ve Devlet hizmeti yükümlülüğü olan sağlık personeli yeterlik ve yarışma, b) Aynı Kanunun değişik 36 ncı maddesinde yer alan Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri Sınıflarına dahil görevlere atanacaklar yarışma, Sınavına tabi tutulmadan memurluğa atanabilirler.

sonrasında yapılacak, sözlü, mülakat ve uygulama sınavların da 70 puan alınması gerektiği belirtilmiştir. 1994 yılında yapılan değişiklikle ise, sınav kurullarında yer alan başkan ve üyelerin, eşlerinin ve 2. dereceye kadar kan ve sıhrî akrabalarının katıldığı sınavlarda değerlendirme yapmaları yasaklanmıştır.

Anılan Yönetmelikte 1999 yılında yapılan değişiklikle merkezi sınav sistemi tekrar getirilmiştir. Senede ikiden fazla olmamak şartıyla Devlet Personel Başkanlığı tarafından, memur kadrolarına ilişkin sınavların, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığına (ÖSYM) yaptırılacağı; merkezi sınavın hizmet sınıfları veya memuriyet unvanlarına yönelik aynı sınavda ayrı bölümler halinde yapılabileceği; yazılı sınavda başarılı sayılabilmek için 100 puan üzerinden en az 70 puan alınması gerektiği; başarılı olanların idarelerce sözlü sınava tabi tutulacağı; bazı hizmet sınıfları ve unvanlarına ilişkin olarak kurumlarca, merkezi sınav sonrasında Devlet Personel Başkanlığına haber verilmek koşuluyla, ayrıca yazılı sınav yapılabileceği ve bu sınava, atama yapılacak boş kadro sayısının dört katı kadar adayın merkezi sınavda almış oldukları puan sonucunda oluşan başarı sırasına göre katılacağı hususları düzenlenmiştir. Aynı yıl yapılan değişiklikle merkezi sınav sonuçlarına göre adayların kamu kurum ve kuruluşlarına nasıl yerleştirileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, adayların başarı sıralamasına göre ilan edilen boş kadrolara yönelik tercihlere göre Devlet Personel Başkanlığınca atamalarının yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik ile önceki Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır<sup>297</sup>. Yönetmeliğin amacının, ilk defa kamu hizmetine atanacak personelin seçimi ve idarelerce özel yarışma sınavına tabi tutularak kamu görevine alınacak personelin seçiminde ön eleme amacıyla yapılacak sınavlara ilişkin temel ilke ve usullerin belirlenmesi olduğu ifade edilmiştir. Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik ile kadrolar, (A) ve (B) grubu olmak üzere ikiye ayrılmıştır<sup>298</sup>. Yönetmeliğin 3. maddesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin, bu Yönetmeliğin kapsamına girmediği belirtilmiştir<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> 03/05/2002 günlü, 24744 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>298</sup> **Madde 2-** Bu Yönetmelik; **a) A Grubu Kadrolar;** Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklerle ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına, **b) B Grubu Kadrolar;** Kadroları 190 sayılı

Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS), (A) grubunda yer alan kadrolara yönelik kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılacak giriş sınavlarına kabul edilecek adayların belirlenmesinde ve (B) grubunda yer alan kadrolara yapılacak atamalarda kullanılacak atamaya esas puanların sağlandığı merkezi sınavı ifade etmektedir. Yönetmelikle karma uygulama devam ettirilmiş; merkezi sınav yanında kurum sınavlarına da cevaz verilmiştir. KPSS'ye ilişkin esasların ÖSYM ve Devlet Personel Başkanlığına birlikte belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

(A) grubu kadrolara yapılacak atamalarda adayların seçimi, idarelerce yapılacak giriş sınavlarına göre gerçekleştirilmektedir. Giriş sınavına ilişkin esaslar ise idarelerce belirlenmektedir. Giriş sınavına, açıktan atama izni alınmış kadro sayısının yirmi katından fazla olmamak üzere idarelerce belirlenen sayıda aday çağrılmaktadır.

(B) grubuna yönelik atamalarda, atama yapılacak kadrolara ilişkin bilgi ve aranan koşullar Devlet Personel Başkanlığına bildirilmektedir. Daha sonrasında yerleştirme programı hazırlanmakta ve KPSS kılavuzunda tüm hususlara yer verilmektedir. Bunun üzerine atama yapılacak boş kadroların unvan, derece ve sınıfları ile bu kadrolara atanacaklarda aranmakta olan özellikler, Devlet Personel Başkanlığı adına ÖSYM tarafından yayımlanmakta; buna istinaden tercihler toplanmakta; belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde adayların tercihleri dikkate alınarak yerleştirilmektedir.

Anılan Yönetmelikle sınavlara ilişkin usul ve esasların idarelerce belirlenmesi gerektiği ifade edilmiş. Bu kapsamda kurumlarca hazırlanacak usul ve esasların, göreve en uygun personelin belirlenmesine yönelik olmalıdır. Öte yandan, sınavlarda sorulacak soruların, bütünüyle görevin gerektirdiği niteliklere uygun kişilerin seçilmesine ilişkin olması gerekmektedir. Liyakat ilkesi, idarelerce belirlenecek standartların sadece kişilerin yeteneği ve göreve uygunluğu ile alakalı şartları taşıması ve bu şartların tarafsız bir şekilde uygulanmasını

---

Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda (a) bendinde belirtilmiş olan meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere, atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavları kapsar.

<sup>299</sup> **Madde 3-** Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları, kaymakam adayları, Dışişleri Bakanlığı aday meslek memurları, aday konsolosluk ve ihtisas memurları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar uzman yardımcıları, İletişim uzman yardımcıları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 1 inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar ile Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır.

öngörmektedir. Belirli bir mesleğe yönelik sınavlarda genel kültür bilgisinden çok meslek ile ilgili sorulması gerekmektedir<sup>300</sup>.

Öte yandan, Yönetmelikle, giriş sınavlarının idarelerinin takdirine dayalı olarak yazılı ve/veya sözlü olarak yapılabileceği düzenlenmiştir. Yapılacak sözlü sınavların da mesleki bilgi ve yeteneklerin ölçülmesine yönelik olması gerekmektedir. Ancak, uygulamada sözlü sınavların farklı amaçlarla yapıldığı görülmektedir. Bu durum ise liyakat ilkesine aykırı uygulamalara sebebiyet vermesi nedeniyle toplum tarafından tepkiyle karşılanmaktadır.

Bir başka husus ise, kamu hizmetlerine girişte merkezi sınavdan istisna tutulan kadroların her geçen gün arttırılması uygulamasıdır. İdarenin takdirine dayalı olarak dönemsel olarak, kamu kurum ve kuruluşlarında yer alan bazı kadrolar farklı amaçlarla merkez sınavdan muaf tutulmaktadır. İdarelerce, kendi mevzuatlarında istisna tutulan bu kadrolara yönelik atamalara ilişkin usul ve esaslar belirlenmektedir. Bu durum ise zaman zaman, idarelerce kamu hizmetine girişte liyakate uygun olmayan atamaların yapılmasının önünü açmaktadır.

Diğer taraftan, işçilerin kamu kurum ve kuruluşlarında istihdamına ilişkin usul ve esaslar, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te yer almıştır<sup>301</sup>. Anılan Yönetmelik ile işçilerin kamu kurum ve kuruluşlarında istihdamına ilişkin usul ve esaslar tek bir çatı altında toplanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarınca, ihtiyaç duyulan işçilerin pozisyonunda çalışan personelde aranacak niteliklerin ve sayının, Türkiye İş Kurumuna iletilmesi gerekmektedir. Türkiye İş Kurumunca, idarelerin işçi talepleri uygun iletişim araçları ile kamuoyuna ilan edilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının ön lisans ve lisans düzeyindeki işçi talepleri, KPSS puanıyla; ortaöğretim ve daha alt düzeydeki işçi talepleri ile temizlik hizmetlerinde, güvenlik ve koruma hizmetlerinde, bakım ve onarım hizmetlerinde, eğitim şartı aranmaksızın kömür ve maden işletmelerinin yeraltı işlerinde çalıştırılacaklara ilişkin taleplere gönderilecek adaylar ise noter huzurunda çekilecek kura ile belirlenmektedir. Kurum tarafından belirlenen listeler, sınav yapmak ve/veya kura çekmek için ilgili idarelere bildirilmektedir. Sınava katılmaya hak kazananlar Kurumun sitesinde duyurulmaktadır. İşe alınacaklar ise, kamu kurum ve kuruluşları

---

<sup>300</sup> Şen, 88.

<sup>301</sup> 09/08/2009 günlü, 27314 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav sonrasında belirlenmektedir. Sınavlarda mesleki bilgi ve yetenekler ölçülmektedir. Anılan Yönetmelikte, temizlik hizmetleri, güvenlik ve koruma hizmetleri, bakım ve onarım hizmetleri için yapılacak alımlarda kura sonrası sadece sözlü sınav yapılacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda, kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde istihdam edilecek işçilere ilişkin usul ve esaslar belirlenirken temel kriterin sınav olduğu vurgulanmıştır. Nitekim, Danıştay tarafından da aynı yönde karar verilmiştir. Anılan kararda, taşeron şirket işçisi olarak çalışan davacının, işçi kadrosuna atanabilmesi için öncelikli olarak sınav şartının sağlanması gerektiği belirtilmiş; sonrasında idare tarafından öngörülmüş ise hizmetin niteliği itibarıyla ilave uzmanlık kriterlerinin de yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir<sup>302</sup>. Her ne kadar, işçilerin de sınavla kamu hizmetlerinde istihdam edileceği belirtilmişse de anılan düzenlemede bazı hizmetlere yönelik işçi istihdamının sınavsız yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kura yöntemi ile belirlenen adaylar sözlü sınava tabi tutularak kamu hizmetlerinde istihdam edilmektedir. Bu noktada, kura yerine, en azından adayların genel kültür bilgisini ölçen bir sınav yapılmak suretiyle sözlü sınava katılacak adayların belirlenmesi liyakat ilkesine uygun olacaktır.

Öte yandan, 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca istihdam edilen sözleşmeli personelin kamu kurum ve kuruluşlarında istihdamına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlar Kurulunca kabul edilen Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ile belirlenmiştir. Anılan düzenlemenin Ek 2. maddesinde sınav şartı düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme; yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili idare tarafından yapılacak yerleştirme ile veya anılan düzenlemeye ekli 3 sayılı cetvelde unvanları belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan sözleşmeli personel pozisyonununun 10 katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısı sırasına göre yapılacak yerleştirme yöntemlerinden herhangi biri ile sözleşmeli personel istihdam edebileceği düzenlenmiştir.

Anılan düzenlemeye ekli 2 sayılı cetvelde yer alan pozisyonlarda istihdam edilecek personele yönelik olarak sadece mesleki uygulama sınavı yapılacaktır. Öte yandan, anılan

---

<sup>302</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 10/01/2019 günlü, E:2016/7492, K:2019/169 sayılı kararı.



Esaslarda bazı kamu kurum ve kuruluşları istisna tutulmuştur<sup>303</sup>. Yapılan değişiklikler ile istisna tutulan kamu kurum ve kuruluşu ile kadro sayısı gün gittikçe arttırılmaktadır. Sonradan yapılan değişikliklerle, kamu kurum ve kuruluşları açısından farklı düzenlemeler getirilmektedir. Anılan Esaslarda, bazı kurumlar tarafından, KPSS (B) grubundan yetmiş ve üzeri puan alanlardan, puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir pozisyon sayısının üç katına kadar aday çağrılarak, ilgili kurumca belirlenecek usul ve esaslara göre yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav sonucuna göre atama yapılacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan, bazı kurumlar için, belli unvanlara ilişkin olarak anılan Esaslarda yer alan genel hükümler dikkate alınmaksızın idarelerce belirlenecek usul ve esaslara göre yapılacak kura veya yazılı ve/veya sözlü sınav sonucuna göre atama yapılacağı belirtilmiştir. Bu durum, liyakate ve kariyer ilkelerine uygun olmayan atamaların yapılmasına neden olabilmektedir. Atamaya ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda idarelere tanınan takdir yetkisinin bu denli geniş olması uygulamada hukuka uygun olmayan işlemlerin tesis edilmesinin önünü açmaktadır.

#### **1.2.4.4. Devlet Memurlarının İlerleme ve Yükselmesi**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun temel ilkeleri arasında yer alan kariyer ilkesi, memurların mesleklerinde zaman içerisinde ilerlemesini gerekli kılmaktadır<sup>304</sup>. Güncel Türkçe Sözlükte, terfi, derece ve makam bakımından yükselme olarak tanımlanmaktadır<sup>305</sup>. Yükselme durumunda genel olarak, memurların maaşında bir artış meydana gelmektedir. Öte yandan, yükselmenin ayırıcı özelliği, memurların yetki ve sorumluluk bakımından daha üst bir göreve getirilmesidir<sup>306</sup>. Bu kapsamda, 657 Kanun'da, Devlet memurlarının ilerlemesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

657 sayılı Kanun'da iki tür ilerleme düzenlenmiştir. Bunlardan ilki, "kademe ilerlemesi"; diğeri ise, "derece ilerlemesi"dir. Kademe ilerlemesi, Devlet memurlarının derecesi içinde görev

---

<sup>303</sup> **Ek 2. maddenin 8. fıkrasında**, "Bu Esaslara ekli 3 sayılı Cetvelde unvanları belirtilen sözleşmeli personel pozisyonları hariç, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarında bulunan pozisyonlarda bu Esaslar kapsamında çalıştırılmak üzere alınacak sözleşmeli personel Adalet Bakanlığının ilk defa Devlet memurluğuna atanacaklara ilişkin ilgili mevzuatında belirtilen sınav ile atama usul ve esaslarına göre, Danıştay Başkanlığında çalıştırılmak üzere alınacak sözleşmeli personel ise 6/1/1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 12 nci maddesindeki usul ve esaslara göre sınava tabi tutularak istihdam edilir."

<sup>304</sup> Gözler / Kaplan, s. 640.

<sup>305</sup> <http://sozluk.gov.tr/terfi> (Erişim tarihi: 01/05/2019)

<sup>306</sup> Berk, Ahmet, **Devlet Memurlarının Görevde Yükselmesi: Son Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme**, Sayıştay Dergisi, Sa. 56, s. 79.

ve sorumluluklarında herhangi bir artış olmadan, sadece aylıklarındaki ilerlemedir. Anılan Kanun'un 64. maddesinin 2. fıkrasında, Devlet memurları hakkında kademe ilerlemesi yapılabilmesi için, ilgili personelin, bulunduğu kademede en az bir yıl çalışması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Öte yandan, bazı özel durumların gerçekleşmesi halinde de kademe ilerlemesi yapılabilmektedir. Örneğin, son sekiz yıl içerisinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, bir kademe ilerlemesi yapılmaktadır<sup>307</sup>. Bu açıdan, kademe ilerlemesi, normal şartlarda belli zamanlarda kendiliğinden gerçekleşen bir işlemdir<sup>308</sup>. Bu konuda idarelere herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır. Bu kapsamda, belirtilen şartlara sahip her memur, hak kazandığı tarihten itibaren herhangi bir işleme kalmaksızın kademe ilerlemesi hakkına sahiptir. Kademe ilerlemesi, atamaya yetkili amir tarafından yapılabilmektedir. Ayrıca, atamaya yetkili amir, bu yetkisini diğer ilgili kişilere devredebilmektedir.

Derece yükselmesi ise, Devlet memurlarının görev, yetki ve sorumluluklarının yanında maaşında da ilerlemesidir. Derece ilerlemesi neticesinde memurlar, kendi hizmet sınıflarının hiyerarşisinde yer alan alt görevlerden daha üst görevlere getirilmektedirler<sup>309</sup>. 657 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (A) bendinde derece yükselmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Derece yükselmesi yapılabilmesi için, üst derecelerde boş bir kadronun bulunması; derecesi içinde en az üç yıl ve bu derecenin üçüncü kademesinde ise en az bir yıl bulunmuş olmak ve kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen şartların taşınması gerekmektedir. Derece ilerlemesi, atamaya yetkili amir tarafından yapılmaktadır. Diğer taraftan, müşterek kararlar atanmış olan memurların derece ilerlemesi, ilgili bakan veya yetkili kıldığı makamın onayı ile yapılmaktadır.

657 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (B) bendinde ise olağandışı yükselmeye ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Düzenlemeye göre, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı ile sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri dışındaki sınıfların 1, 2, 3 ve 4. derecelerine, süre şartı

---

<sup>307</sup> **657 sayılı Kanun'un 64. maddesinin 3 ve 4. fıkralarında**, "72 nci madde gereğince belirli bir süre görev yapmak üzere, mecburî olarak sürekli görevle atanan memurlardan kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde bulunanlara, bu yörelerde fiilen çalışmak suretiyle geçirilen her iki yıl için bir kademe ilerlemesi daha verilir. Yıllık izinde geçirilen süreler fiilen çalışılmış sayılır. İki yıldan az süreler dikkate alınmaz. Son sekiz yıl içinde herhangi bir disiplin cezası almayan memurlara, aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır." hükmü yer almaktadır.

<sup>308</sup> Berk, s. 81.

<sup>309</sup> Gözübüyük / Tan, s. 881. Gözler / Kaplan, s. 640.

aranmaksızın atama yapılabilecektir. Ancak, bu kapsamda atama yapılabilmesi için belli şartların sağlanması gerekmektedir. 1. dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300 ve daha üstünde olanlar için en az 12 yıl; 1 ve 2. dereceli kadrolardan ek göstergesi 5300'den aşağıda olanlar için en az 10 yıl; 3 ve 4. dereceli kadrolar için en az 8 yıl hizmet ve yükseköğrenim görme şartının sağlanması gerekir. 4 yıldan daha az süreli yükseköğrenim görmüş olanlar için belirtilen sürelere 2 yıl ilave edilmesi gerekmektedir<sup>310</sup>. Öte yandan, 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının onayı ile yapılan atamalarda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen hizmet sürelerinin sağlanması gerekmektedir<sup>311</sup>.

Getirilen bu düzenleme ile 1-4. dereceli kadrolara atamada sadece kıdem şartı dikkate alınmaktadır. Ayrıca, belirtilen şartları haiz kişilerin anılan kadrolara atanması konusunda, idarelere takdir yetkisi tanınmaktadır. İdarelere tanınan bu yetkinin kötüye kullanılması, yetenekli ve başarılı kişilerin, belirtilen kadrolara atanmasına engel olmakta ve liyakat ilkesine aykırı yönleri bünyesinde barındırmaktadır. Liyakat sistemine dayanan rejimlerde yetenekli ve başarılı olmakla beraber, kıdem şartını taşımayan personelin üst mevkilerde yer alan kadrolara atanmalarına imkan tanıyan düzenlemelere yer verilmek suretiyle bu kişilerin bilgi ve yeteneklerinden yararlanılmaktadır. Diğer taraftan, sadece kıdem şartı getirilmesi nedeniyle, kayırmacı uygulamaların önü açılmakta, suni makam ve kadroların ihdas edilmesine sebebiyet verilmektedir<sup>312</sup>.

657 sayılı Kanun'un 69. maddesinde idarelerin, eğitim ve öğretim, sağlık ve yardımcı sağlık ile teknik hizmetler sınıflarına dahil memurlardan, yetenek ve bilgisinden yararlanılmak istenilenleri 2, 3 ve 4. derecelerdeki idari görevlere ait olmakla beraber kazanılmış hak derecelerinin iki altında yer alan derecelerden tespit ve ihdas edilen kadrolara atanabilecekleri belirtilmiştir.

---

<sup>310</sup> Öte yandan, maddede belirtilen sürelerin hesabına ilişkin olarak, **657 sayılı Kanun'un 68. maddesinin (B) bendinde**, "Bu sürelerin hesabında; 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dâhil kurumlarda fiilen çalışılan süreler ile Yasama Organı Üyeliğinde, belediye başkanlığında, belediye ve il genel meclisi üyeliğinde, kanunlarla kurulan fonlarda, muvazzaf askerlikte, okul devresi dâhil yedek astsubaylık ve yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yükseköğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin; Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır" hükmüne yer verilmiştir.

<sup>311</sup> 703 sayılı KHK, 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>312</sup> Şen, s. 89.

Diğer taraftan, özel personel kanunlarında kademe ve derece ilerlemesine ilişkin farklı usul ve esaslar belirlenmiştir. Örneğin, 2802 sayılı Hâkim ve Savcılar Kanunu'nun 18. maddesinde, hâkim ve savcılık mesleğinde bulunanlar hakkında, her yıl kademe ilerlemesi; her iki yılda bir de derece ilerlemesi yapılacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, anılan Kanun'un ilerlemeyen maddelerinde, kademe ve derece ilerlemesine ilişkin olarak sağlanması gereken diğer şartlar düzenlenmiştir.

Kariyer ve ilkeler ilkelerine dayanan personel rejimlerinde, liyakatli kişilerin memurluk mesleğini seçmeleri ve bu kişiler işe başladıktan sonra görevlerinde devamını sağlayabilmek için, Devlet memurlarına ilerleme ve yükselme imkanı tanınması önemlidir. 657 sayılı Kanun'un bu konuya ilişkin düzenlemeleri genel olarak liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olduğu söylenebilir. Ancak, daha önceki kısımlarda belirtildiği üzere, üst düzey görevlere ilişkin atamalarda sadece kıdem şartının dikkate alınması, liyakatli kişilerin kamu hizmetlerinde istihdam edilmesine engel olabilmektedir. Bu tür görevlere ilişkin atamalarda kıdemin yanında liyakatin de esas alındığı ve bu konuda idarelere tanınan takdir yetkisinin, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak, objektif kıstaslar dikkate alınarak kullanılmasını sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

#### **1.2.4.5. Üst Düzey Görevlere Atanma**

Üst kademe yöneticileri, kamu hizmetlerini icra eden kurum ve kuruluşların üst düzey kademelerinde çalışan, temel politikaların belirlenmesinde etkili olan, en üst düzeydeki politikalara danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin karar verme sorumluluğuna sahip, bakanlar ya da yönetim kurullarınca oluşturulan politikaları uygulanabilir hale getiren kamu görevlileridir<sup>313</sup>. Bu tanıma uygun üst düzey kamu görevlileri, bakan yardımcıları, genel müdürler, genel müdür yardımcıları, kurul başkanları, müstakil daire başkanları, bölge müdürleri, valiler, kaymakamlar, büyükelçiler ve bu unvanlara benzer görevlerde çalışan kişiler olduğu söylenebilir<sup>314</sup>. Genel olarak, üst düzey kamu görevlileri, toplam kamu personeli sayısının küçük bir bölümünü oluşturmaktadır.

---

<sup>313</sup> Ergun, Turgay, **Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 16, Sa. 2, 1983, s. 24. Sobacı / Köseoğlu, s. 11.

<sup>314</sup> Ergun, s. 24.

Üst düzey kamu görevlileri, genel olarak seçilmiş yöneticilerle bir arada görev yaptığından, ayrıca hükümet politikalarının yerine getirilmesinde önemli yetki ve sorumluluklara sahip olmaları nedeniyle, yönetsel rollerin yanında siyasal rollere de sahiptirler<sup>315</sup>.

Üst düzey kamu görevlilerinin atanma yöntemi, ülkelerin benimsemiş oldukları personel sistemlerine göre farklılık gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde, bu tür görevlere dışarıdan kişiler atanabilmekteyken, bazı ülkelerde ise, bu görevlere kamu sektöründe belli bir süre çalışmış kişiler getirilmektedir. Ayrıca, iki yöntem bir arada da uygulanabilmektedir<sup>316</sup>. Bu kapsamda, günümüz personel sistemlerine ışık tutması açısından Amerika Birleşik Devletleri'nde bu konuda geliştirilen mekanizmalar önemlidir. 1978 yılında kabul edilen “Kamu Personeli Reform Kanunu” ile “üst düzey yönetici kadrosu” oluşturulmuştur. Anılan Kanun ile, alanında uzman, kamu hizmetin değerlerine ve idareye ilişkin geniş bir bakış açısına sahip, üst düzey yönetici sınıfı oluşturulması hedeflenmektedir. Üst düzey yönetici kadroları, başkan tarafından atanan en üst yöneticilerin altındaki önemli kadroları oluşturmaktadır. Bu görevlerde bulunanlar, üst düzey yöneticiler ile diğer kamu personeli arasında köprü işlevine sahiptir<sup>317</sup>.

Amerika Birleşik Devletleri'nde üst düzey yöneticilerin atanmasına ilişkin yetki, başkan ve Kongre arasında paylaşılmıştır. Atama süreci üç aşamadan oluşmaktadır. Öncelikli olarak, başkan tarafından üst düzey yönetici olarak atanmak istenen kişi belirlenmekte; belirlenen aday Kongre tarafından değerlendirilmekte; Kongre tarafından ilgili adayın atanmasına onay verilmesi durumunda başkan tarafından atama işlemi tesis edilmektedir. 2012 yılında kabul edilen “Başkanlık Atamasının Etkinliği ve Hızlandırılması Kanunu” ile bazı pozisyonlara yönelik atamalarda Kongrenin onayı ihtiyacı ortadan kaldırılmıştır. Böylelikle, yönetici kadrolarına yönelik atama süreci hızlandırılması ve Kongrenin bu konuda sahip olduğu idari sorumluluğun azaltılması amaçlanmıştır<sup>318</sup>. Kongrenin onayını gerektiren kadrolara atama yapılmadan önce ilgililer hakkında güvenlik araştırması yapılmaktadır. Bakanlar, bakan yardımcılarını, müsteşarlar, müsteşar yardımcılarını, bakanlıkların birinci hukuk müşavirleri, yüksek mahkeme hâkimleri, düzenleyici kurumlarda idareci pozisyonunda çalışanlar, Birleşik Devlet savcılarını ve adli kolluk görevlileri ile büyükelçiler, Kongrenin onayı üzerine, doğrudan başkan tarafından atanmaktadır.

---

<sup>315</sup> Sobacı / Köseoğlu, s. 12.

<sup>316</sup> Ergun, s. 24.

<sup>317</sup> Sobacı / Köseoğlu, s. 24.

<sup>318</sup> Sobacı / Köseoğlu, s. 28.

Kongrenin onayını gerektirmeyen pozisyonlarda görev yapan yöneticiler, Başkanlık Yürütme Ofisinde veya danışma komiteleri, komisyon, vakıf ve kurullarında görev yapmaktadırlar. Bu tür atama yapılabilecek toplam 321 pozisyon vardır. Bu pozisyonlarda çalışan kişiler genel olarak, Kongre onayı ile atanmış yöneticilerin altında görev yapmakta ve federal yönetimin amaçlarını gerçekleştirmek adına önemli sorumluluklara sahiptirler<sup>319</sup>. Bir başka atama türü ise, kariyer dışı üst düzey yönetici atamalarıdır. Bu yolla iş başına gelen üst düzey yöneticiler, toplam üst düzey yöneticisi sayısının yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır. Genel olarak, siyasi yönü ağır basan kadrolara bu yolla atama yapılmaktadır. Siyasi liderler ile diğer kamu görevlileri arasında iletişimi sağlama görevine sahiptirler<sup>320</sup>.

Görüldüğü üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde üst düzey kamu görevlilerinin atamasında, siyasi yatkınlık dikkate alınmaktadır. Kamu hizmetlerinin çeşitlenerek artmasına bağlı olarak, yönetici kadrolarında da artış meydana gelmiştir. Bu kapsamda, bu pozisyonlara yönelik atamalarda, adayların tespiti oldukça güçleşmektedir. Bu noktada, başkana yardımcı olacak ve onunla uyumlu bir şekilde çalışacak kişilerin, önemli görevlere getirilmesine gerek duyulmaktadır. Üst düzey yöneticiler, başkan tarafından belirlenen politikaların hayata geçirilmesi noktasında önemli görevleri haizdir. Bu pozisyonlarda görev yapanların başarılı, yetenekli ve bilgili olmaları aynı zamanda başkanın da görevini hakkıyla yerine getirdiğinin bir göstergesi olmaktadır.

Ülkemizdeki duruma bakacak olursak, 16/04/2017 tarihinde yapılan Anayasa referandumu neticesinde, hükümet sisteminde önemli değişiklikler yapılmış; parlamenter hükümet sisteminden, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu kapsamda, kamu personel mevzuatı, yeni hükümet sistemine uyumlu hale getirilmesi yönünden gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Anılan değişiklik öncesine kadar, üst düzey yönetici kavramı ile kamu personel mevzuatında açık bir düzenleme yer almamaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda üst düzey kamu görevlisi kavramına yer verilmekle birlikte, bu kavram ile ilgili

---

<sup>319</sup> **Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation**, U.S. Government Accountability Office Report (GAO-13-299R), Washington DC, 2013, s. 7, 37.

<https://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf> (Erişim tarihi: 01/05/2019)

<sup>320</sup> Sobacı / Köseoğlu, s. 31.

herhangi bir tanımlama yapılmamıştır<sup>321</sup>. Anılan Kanun'un 36. maddesini kapsamında üst düzey kademe yöneticileri ayrı bir sınıfta düzenlenmemiştir. Doktrinde, Kanun'un 68. maddesinde belirtilen 1, 2, 3 ve 4. derecede yer alan ve üstlendikleri görevin sorumluluğu nedeniyle taraflarına ek gösterge hakkı tanınan kadrolara atanan idarecilerin, 657 sayılı Kanun kapsamında üst kademe yöneticisi olduğu ifade edilmektedir<sup>322</sup>. Ancak, ilk dört dereceden aylık almakla birlikte henüz çalıştığı kurumun üst kademelerinde görev alamayan kişiler bulunduğundan, sadece aylık derecesi dikkate alınarak bir tanımlama yapılması eleştirilmektedir<sup>323</sup>. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11. maddesinde, bakanlıklarda müsteşarın; diğer kamu idarelerinde en üst yöneticinin; il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanının üst yöneticisi olduğu ifade edilmektedir. 1982 Anayasası'nın 128. maddesinin 3. fıkrasında, üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 104. maddesinde, üst kademe yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasının, Cumhurbaşkanınca yapılacağı; bu kişilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Buna dayalı olarak hazırlanan, 3 sayılı Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 10/07/2018 günlü, 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğü girmiştir. Ancak, anılan düzenlemelerde üst kademe yöneticisinin tanımına yer verilmemiştir. Görüldüğü üzere, Türk hukukunda üst kademe yöneticisi, kapsamlı bir şekilde tanımlanmamış; görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmemiştir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile sadece üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Anılan Kararname'nin amacının, üst kademe yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usul ve esaslarını belirlemek olduğu; anılan Kararnamenin ekli cetvellerinde yer alan kadro, pozisyon ve görevler, bakanlık, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı belirtilmiştir.

Üst kademe yöneticilerinin atama yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu; (I) sayılı cetvelde yer alan kadrolara Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadrolara

---

<sup>321</sup> **657 sayılı Kanun'un 29. maddesinde**, "*Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.*" hükmüne yer verilmiştir.

<sup>322</sup> Ergun, Turgay, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1988, s. 5.

<sup>323</sup> Ergun, s. 24.

Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılacağı; bu cetvellerde yer almayan kadrolara ise ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amir tarafından atama yapılacağı ifade edilmiştir. Genel olarak, (I) sayılı cetvelde, bakan yardımcıları, kamu kurum ve kuruluşlarında başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Ofis başkanları, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, Sayıştay başsavcısı, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri; (II) sayılı cetvelde ise, bakanlık daire başkanları, bakanlık müfettişleri, genel müdür yardımcıları, 1. hukuk müşavirleri ve kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu üyeleri yer almaktadır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesinde (I) ve (II) sayılı cetvellerde belirtilen kadrolara atanacak personelde aranan şartlar belirtilmiştir. Buna göre, (I) sayılı cetvelde sayılan kadrolara atanacak personelin, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde yer verilen genel şartları taşınması; en az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olması ve kamu veya özel sektörde en az beş yıl çalışması gerekir. (II) sayılı cetvelde sayılan kadrolara atanacak personelin, 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde yer verilen genel şartları taşınması; en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olması; kamu sektöründe en az beş yıl çalışması; il ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamu veya özel sektörde alanında en az beş yıl görev yapmış olması ve temayüz etmesi gerekmektedir. Öte yandan, yurtdışı daimi görevlere atanacaklarda bu şartların yanında yabancı dil bilgisine sahip olduğunun belgelendirilmesi gerekmektedir. Anılan maddenin 4. fıkrasında ise, istisnai memuriyet kadrolarına yapılacak atamalarda 657 sayılı Kanun'un 48. maddesinde yer verilen genel şartları taşınması dışında başkaca bir şartın aranmayacağı hüküm altına alınmıştır. Rektörlerin, profesörler arasından atanacağı; mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kadrolara atanacaklarda kamuda en az beş yıl çalışma şartının aranmayacağı da belirtilmiştir.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesinde üst yönetici olarak atanacak personelin görev süresi düzenlenmiştir. Buna göre, (I) sayılı cetvelde sayılan kadrolara atanacak personelin hizmet süresi, atandıkları tarih itibarıyla görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresinden fazla olamayacağı; Cumhurbaşkanının görevi sona erdiği takdirde bu kişilerin de görevinin sona ereceği; Cumhurbaşkanınca, belirtilen kadrolarda görev yapan personelin, görev süreleri dolmadan görevden alınabilecekleri ve görev süresi dolan personelin tekrar atanabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca, (III) sayılı cetvelde sayılan kadrolarda görev yapan personelin görev



süresi, anılan cetvelde gösterilmiş olup, bu kadrolarda görev yapan personel hakkında 4. madde hükümleri uygulanmayacaktır. Öte yandan, (II) sayılı cetvelde sayılan kadrolarda görev yapan personelin görev süresi ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durumda, (II) sayılı cetvelde sayılan kadrolarda görev yapan personelin görev süreleri Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlandırılmamıştır olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı değişikliği halinde dahi görevlerine devam edebileceklerdir.

Genel olarak getirilen düzenleme ile üst düzey yöneticilerin, Cumhurbaşkanının seçilmesi ile göreve gelmeleri ve Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi ile görevden ayrılmaları amaçlanmıştır. Liyakat ilkesine dayalı personel rejimlerinde iktidarın değişmesi ile personelin görevinden alınması uygun karşılanmamaktadır. Ancak, iktidardaki partinin politikalarını yerine getirmek amacıyla sınırlı sayıda kadroya yönelik olarak atama ve görevden alma yetkisi tanınabileceği kabul edilmektedir. Bakıldığı zaman, 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin (I) sayılı cetvelinde sayılan kadrolardan bakan yardımcılarının, genel müdürlerin, valilerin ve büyükelçilerin görev sürelerinin, Cumhurbaşkanın görev süresi ile sınırlı olduğu; (II) sayılı cetvelde sayılan genel müdür yardımcılarının, bakanlık daire başkanlarının, vali yardımcılarının ve kaymakamların görev süresinin ise, Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı olmadığı anlaşılmaktadır. (I) sayılı cetvel incelendiğinde, sınırlı sayıda kadro unvanına yer verilmiş olmakla beraber, bu kadro unvanlarında ne kadar personelin istihdam edileceği ise belirsizdir. Bu durumun uygulamada liyakat ilkesine aykırı atamalara neden olabileceği göz ardı edilmemelidir.

Anılan Kararname'nin 3. maddesinde, (I) sayılı cetvelde yer alan kadrolara atananların, 657 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlerden ayrı olarak, sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Sözleşmelerin taban ve tavan ücreti, Kararnamede belirtilen kıstaslar dikkate alınarak Cumhurbaşkanınca belirlenecektir. İlgili personel ile imzalanan sözleşmenin süresi, üst düzey yöneticinin hizmet süresi ile sınırlı olacaktır. Hizmet süresi sona eren veya görevden alınan üst düzey yöneticisinin, sözleşmesi feshedilmiş sayılacaktır.

Anılan Kararname'nin 6. maddesinde görev süresi sona eren ve görevden alınanların durumuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, görevden alınan veya görev süresi sona eren üst düzey yöneticisi kamu görevlisi değilse, tazminat ödenip ödenmeyeceği, ödenecekse miktarı ve diğer hususların Cumhurbaşkanınca belirleneceği belirtilmiştir. Kamu

görevlisi olmayan kişilerin üst yöneticisi olarak atandıktan sonra görev süresinin dolması veya görevden alınması durumunda tazminat ödenmemesi durumunda, özel sektörde çalışan, başarılı ve yetenekli kişilerin kamu sektöründe istihdamı zorlaşabilecektir. Bu açıdan, ödenecek tazminat miktarının, makul seviyede olması gerekir. Kararname'nin 6. maddesinin 2. fıkrasında, kamu görevlileri arasından atanan üst düzey kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından görev alınması veya görev süresinin sona ermesi halinde durumlarının ne olacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Düzenlemeye göre, ilgili personel, daha önce buldukları veya eğitim durumları itibarıyla ihraz edilen kadro veya pozisyonlara; 675 sayılı Kanun'un 36. maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının 11. bendinde belirtilen kadrolara veya bunlara denk pozisyonlara; araştırmacı ya da uygun görülen diğer kadrolara atanabileceklerdir.

Anılan Kararname'nin 6. maddesinin 4. fıkrasında ise kamu görevlileri arasından (II) sayılı cetvelde yer alan daire başkanı kadrolarında, genel müdür seviyesinin altında bulunan kadroları ile taşra teşkilatında il müdürü veya bölge müdürü kadrolarında görev yapan personelin, görevden alınması durumunda, daha önce görev yaptıkları 675 sayılı Kanun'un 36. maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının 11. bendinde belirtilen kadrolara veya bunlara denk pozisyonlara; bu kapsamda olmamakla birlikte 6. maddenin 4. fıkrasının 1. paragrafında belirtilen kadrolarda toplam en az 3 yıl görev yapanların, 675 sayılı Kanun'un 36. maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının 11. bendinde belirtilen kadrolara veya bunlara denk pozisyonlara; üç yıldan az sürede görev yapanların ise, merkez veya taşra teşkilatında yer alan araştırmacı kadrolarına atanacağı düzenlenmiştir. Nitelik bir uyuşmazlıkta, Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii A.Ş.'de genel müdür yardımcısı olarak görev yapan davacının, 375 sayılı KHK'nın Ek 18. maddesi uyarınca, "hizmet gereği" gerekçe gösterilerek araştırmacı kadrosuna atanması üzerine açılan davada; İdare Mahkemesince, mevzuat hükümleri çerçevesinde davacının 3 yıldan az süreli olarak görev yapması nedeniyle araştırmacı kadrosuna atama yapılabileceği; ancak, bu noktada işlemin gerekçelerinin somut olarak ortaya konulması gerektiği belirtilerek, davacının görevinden alınmasını gerektirecek nitelikte bilgi ve belgenin davalı idarece sunulmadığı; ayrıca davacının başarısız ya da yetersiz olduğuna ilişkin bir durumun söz konusu olmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir<sup>324</sup>.

---

<sup>324</sup> Sivas İdare Mahkemesinin 09/05/2018 günlü, E:2018/9, K: 2018/355 sayılı kararı.

657 sayılı Kanun kapsamında idari görevlere atanmada kıdem esas alınmaktadır ve yönetici kadrolarına atanacak personelin kamu görevlisi olması gerekmektedir. 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında ise, yukarıda belirtildiği üzerine aranan şartları taşımak kaydıyla özel sektörde görev yapan ve alanında başarılı kişilerin de üst düzey yönetici olarak atanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak, bu kapsamda atama yapılırken ilgili kişilerin yöneticilik konusunda bilgili ve deneyimli olmasına dikkat edilmelidir. Her ne kadar bilgili ve yetenekli olmakla birlikte yöneticilik konusunda yeterli deneyimi bulunmayan kişilerin idari görevlere atanması durumunda kamu hizmetlerinden beklenen verimlilik ve etkinliğin sekteye uğrama ihtimali yüksektir.

Her ne kadar 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile üst düzey kamu yönetici olarak atanacak personele ilişkin hükümler genel olarak düzenlenmişse de, yönetici olarak atanacak personele yönelik herhangi bir eğitim verileceğine ilişkin hükümlere yer verilmemiştir. Diğer taraftan, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle 703 sayılı KHK'nın Geçici 5. maddesi ile kamu görevlilerine yöneticilik konusunda eğitim veren Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kapatılmıştır<sup>325</sup>. Yöneticilik formasyonu, belli bir uzmanlık ve eğitim süreci sonunda kazanılabilmektedir. Bu konuda ülkemizde uzun süreden beri faaliyette bulunan ve alanında yetkin bir kurumun kaldırılmasının, liyakat ilkesine uygun düşmediği düşünülmektedir.

#### **1.2.4.6. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında Personel İstihdamı**

233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklık personelinin göreve alınması, nitelikleri, ilerleme ve yükselmelerine ilişkin hususlar 399 sayılı KHK'da düzenlenmiştir. Anılan KHK'nın temel ilkelerine bakıldığında, hizmete alımlarda işin gerektirdiği niteliklere sahip personelin tercih edilmesi ve sonrasında ilgili personelin görevin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi gerektiği; ilgili personelin çalıştığı kurumda, görevine devam etmesi teşvik edilerek, özlük hakları sisteminin hayata geçirilmesi gerektiği ve personelin başarısının ödüllendirildiği bir sistemin hayata geçirilmesinin amaçlandığı görülmektedir. Bu açıdan, 399 sayılı KHK'nın liyakat sistemini benimsediği, bunun yanında özel sektöre yönelik verimlilik ve kârlılığın da personel istihdamında dikkate alındığı anlaşılmaktadır.

---

<sup>325</sup> 703 sayılı KHK, 09/07/2018 günlü, 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bağlı ortaklıklar ve teşebbüslerde yürütülen hizmetlerin 657 sayılı Kanun'a paralel olarak, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından yerine getirileceği; asli ve sürekli görevlerin genel idare esaslarına göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

399 sayılı KHK'nın 7. maddesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek personelde aranan temel şartlara yer verilmiş; en az ortaokul mezunu olunması gerektiği, zira, ortaokul mezunları arasında istihdam edilecek personel bulunmaması halinde ilkokul mezunları arasından da atama yapılabileceği belirtilmiştir. Öte yandan, sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilecek personelde aranacak özel şartların bağlı ortaklık veya teşebbüs yönetim kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenebilecektir.

Anılan KHK'nın 8. maddesinde, sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek personelin, görevin icaplarına uygun olarak yapılacak yarışma ve yeterlilik sınavı veya sadece yeterlilik sınavı sonucuna göre belirleneceği; diğer taraftan, sınavlara ilişkin hususların da bağlı ortaklık veya teşebbüs tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda yapılacak sınavların, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Getirilen bu düzenleme ile sözleşmeli personelin sadece yeterlilik sınavı ile istihdam edilebilmesi ve bu kapsamda ilgili personelde aranacak özel şartların ve sınavlarla ilgili hususların bağlı ortaklık ve teşebbüs yönetim kurulunun takdirine bağlı olarak belirlenebilmesi, uygulamada kayırmacı uygulamalara neden olabileceği değerlendirilmektedir.

399 sayılı KHK'nın 10. maddesinde, sözleşmeli personelin siyasi partilere üye olamayacağı; siyasi veya ideolojik açıklamada bulunamayacağı ve hiçbir şekilde ayrımcılık yapamayacağı belirtilmek suretiyle kayırmacı uygulamaların önüne geçilmek istenilmektedir. Diğer taraftan, 399 sayılı KHK ile başarı ve kıdem durumuna bağlı olarak personele başarı ve kıdem ücreti ödenecektir. Ayrıca yabancı dil bilgisine sahip personele belirlenen oranlarda ödeme yapılacağı belirtilerek personelin özlük hakları gözetilmekte, personelin başarı ve yetenekleri ödüllendirilmektedir.

Genel olarak, çalışmanın bu bölümünde geçmişten günümüze kadar geçen süreçte hukukumuzda liyakat ilkesine ilişkin getirilen düzenlemelere yer verilmiştir. Çalışmanın bundan

sonraki bölümde, liyakat ilkesi bakımından uygulamada önem arz eden bazı durumlar açıklanmaya çalışılacaktır.

## **2. LİYAKAT İLKESİ BAKIMINDAN UYGULAMADA ÖNEM ARZ EDEN BAZI DURUMLAR**

### **2.1. Liyakat İlkesi Kapsamında Siyasal Atamalar Sorunu**

Kamu personel yönetiminde karşılaşılan sorunların başında liyakat ilkesinin tam manada uygulanamaması gelmektedir. Kamu hizmetlerini icra edecek görevlilerin, işe alımlarının ve işe alındıktan sonra hizmet içinde ilerleme ve yükselmelerinin, açık yarışma sınavları sonucunda elde edilen başarıya göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, görev için en uygun kişinin seçilmesi için gerekli özen gösterilmelidir. Ancak, bazı uygulamalar nedeniyle liyakat ilkesine aykırı işlemler gerçekleştirilmektedir. Bunun nedenlerinden ilki, çeşitli nedenlerle nitelikli kişilerin kamu sektöründe çalışma konusunda istekli olmamaları ve bunun sonucunda göreve uygun kişilerin seçiminde zorlukların yaşanmasıdır. Diğeri ise, kişilerin göreve alınmasında ve göreve alındıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde objektif bir değerlendirme yapılamamasıdır. Bu duruma neden olan etkenler biri, kamu görevlilerinin siyasi amaçlarla istihdam edilmesi; bir diğeri ise, politik etkenlerin yanında diğer etkenlerin de kamu görevlilerinin değerlendirilmesi belirleyici olmasıdır<sup>326</sup>.

Günümüz devletleri, her biri bir diğeriyle ilişkili çok sayıda parçadan oluşan, karmaşık bir örgüttür. Bu karmaşık örgütte, devlet politikalarının tespiti ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bürokrasi ve siyaset arasında sıkı bir ilişki mevcuttur. Bu kapsamda, kamu personel sistemi de, mevcut siyasal yapı tarafından belirlenmektedir. Yürütme organının politikaları siyasal, toplumsal ve iktisadi etmenlere bağlı olarak belirlenmektedir. Ancak, en çok etkili olan siyasal etmenlerdir. İktidarda yer alan parti veya koalisyon partileri, görevde kaldıkları süreçte, göreve gelmeden önce halka açıkladıkları vaatleri gerçekleştirmek için politikalar üretmektedirler. Bu politikalar ise, yürütme organının ajanları tarafından yerine getirilmektedir. İktidardaki partiler tarafından, memurluk kadrolarına, parti politikalarını benimseyen kişilerin getirilmesi konusunda gerekli adımlar atılabilmektedir. Bu durum, yönetimin siyasallaşmasına

---

<sup>326</sup> Öztekin, Ali, **Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Türk İdare Dergisi, 2008, s. 31.

neden olmaktadır. Öte yandan, siyasal atamalarla, devleti idare eden yöneticiler, yetkilerini menfaat gruplarıyla, partisiyle, danışmanlarıyla ve bakanlarıyla paylaşmakta; bu yolla, belli grupların ve kamuoyunun desteğini kazanmaya çalışmaktadırlar. Önceki kısımlarda açıklandığı üzere, Amerika Birleşik Devletleri'nde 19. yüzyılda, kamu görevleri bir ganimet olarak görülmüş; kamu görevleri bir ödül olarak parti taraftarlarına dağıtılmış; önceki dönemlerde işe alınmış çalışanların görevine son verilmiştir<sup>327</sup>.

İktidar partileri tarafından, seçimler öncesinde verilen vaatlerin yerine getirilmesi ve bir sonraki seçimde de tekrar iktidara gelebilmek amacıyla politikalar belirlenmekte ve buna göre gerekli adımlar atılmaktadır. Bu kapsamda, seçimle iş başına gelen kişilere, kamu hizmetlerinin ifasına yönelik olarak mevzuat hükümlerince üstün ve ayrıcalıklı yetkiler tanınmaktadır. Ayrıca, iktidarda yer alan partiler, siyasal ve ekonomik politikaların yanında kamu personel politikalarının işleyişi üzerinde de etkili olmaktadır. Bunun sonucunda, seçimler sonrası iktidara gelen partiler, politikaları gerçekleştirilmesi amacıyla kendilerine yakın gördükleri ve parti disiplinine sadık kişileri göreve getirmek istemektedirler<sup>328</sup>. Bu durumda kamu personelinin işe alınmasında ve işe alındıktan sonra ilerleme ve yükselmesinde siyasal etmenler etkili olmaktadır. Bu açıdan ülkelerin sosyo-kültürel özellikleri kamu personel rejiminde kamu görevlilerine bakış açısını etkilemektedir<sup>329</sup>.

Ülkelerin uygulamada seçtikleri personel istihdam yöntemlerinin toplum tarafından kabul edilmesi durumunda, toplumsal uzlaşa sağlanmış olacaktır. Kayırmacı bir sistemin hâkim olduğu sistemlerde, devamlı bir mücadele söz konusudur. İktidarda yer partiler, taraftarlarının desteğinin devam etmesi ve yeni taraftarlar kazanmak için kamu sektöründe farklı yöntemlerle personel istihdam etmektedirler. Bu durum, özellikle seçimler sonrasında kendini göstermektedir<sup>330</sup>. İktidardaki partinin veya atamaya yetkili olan üst makamın değişmesi durumunda, yeni kadrolar

---

<sup>327</sup> Altunok, Hatice, **Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 8, Sa. 14, 2016, s. 167.

<sup>328</sup> Gökçe, Orhan / Şahin, Ali, **21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, C. 2, Sa. 3, 2002, s. 17.

<sup>329</sup> Tutum, s. 12.

<sup>330</sup> Örneğin, 31 Mart 2019 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Seçimi sonrasında, mevcut belediye başkanının değişmesi ile, Bolu Belediyesinde yaklaşık 100 işçi herhangi bir gerekçe gösterilmeksizin işten çıkarılmıştır.

[https://www.ntv.com.tr/turkiye/bolu-belediyesinde-isten-cikarilan-iscilerden-oturma-eylemi,vjWORGHozUe7K8k7b\\_NyaQ](https://www.ntv.com.tr/turkiye/bolu-belediyesinde-isten-cikarilan-iscilerden-oturma-eylemi,vjWORGHozUe7K8k7b_NyaQ) (Erişim tarihi: 08/06/2019)

ve yeni makamlar oluşturabilmektedir. Bazı durumlarda, en alt kademededen en üst kademe de yer alan kamu görevlileri bu değişimden etkilenebilmektedirler<sup>331</sup>.

Liyakat ilkesine dayalı bir sistemde siyasal atamalar, ancak belli durumlarda ve istisnai olarak uygulanmaktadır. Ayrıca, bu tür atamaların yapılabilmesinin şartlarının önceden belirlenmesi ve kontrolünün de bir şekilde yapılması gerekmektedir. Siyasal atamaların sayıca fazla olması, kamu personel sisteminin bozulmasına ve kayırmacı uygulamalara yenik düşmesine neden olmaktadır. Liyakat ilkesine dayanan bir sistemde siyasal atamaların sadece danışman kadroları açısından yapılabileceği; bunun nedeninin ise danışmanların (müşavirlerin) yetkilerinin sınırlı düzeyde olması olarak belirtilmektedir<sup>332</sup>.

Liyakat sisteminde, bazı görevlilerin siyasal tercihlere göre göreve getirilmesi gerekmektedir. İdarede, siyasal atamalara açık bazı görevlerin bulunması da lazımdır. İktidara gelen hükümet, programını ve vaatlerini yerine getirebilmek için mücadele edecektir. Diğer taraftan, seçmenler de seçimler öncesinde verilen sözlerin tutulmasını isteyecektir. Bu ise, idare ile kamu görevlilerinin uyumu ile gerçekleşebilecektir. Bunun sonucu olarak, hükümetler idaredaki kritik görevlere kendilerine yakın gördükleri ve parti politikalarına sadık kişileri göreve getirebilmektedir. Nitekim bu noktada, belediye başkan yardımcısı olarak görev yapan davacının, 30/03/2014 tarihinde yapılan yerel seçimler sonrasında, 16/04/2014 günlü işlem ile ayniyat saymanı kadrosuna atanması üzerine açtığı davada, İdare Mahkemesince dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir<sup>333</sup>. Ancak, Danıştay ilgili dairesince yapılan temyiz incelemesi neticesinde İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir. Bozma kararının gerekçesinde, “657 sayılı Kanun'un 76. maddesi ile idarelere, personelini naklen atama konusunda takdir yetkisi tanındığı; 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinden, belediye başkan yardımcılarının, belediye başkanına yakın çalışan, onun yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden kişiler olduğu; belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın, gerektiğinde onun

---

<sup>331</sup> Altunok, s. 169.

<sup>332</sup> Öztürk, Namık Kemal, **Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakati Koruma Kurulu**, Türk İdare Dergisi, Sa. 435, Haziran 2002, s. 130.

<sup>333</sup> **Kahramanmaraş İdare Mahkemesinin 11/11/2014 günlü, E:2014/490, K:2014/1602 sayılı kararının gerekçesinde, davalı idarece davacının belediye başkan yardımcılığı görevini gereği gibi yerine getiremediği, mesleğinde başarısız olduğuna dair herhangi bir bilgi ve belge dosyaya sunulmadığı; görevinde başarısızlığı ya da yetersizliği ortaya konulmaksızın, sadece takdir yetkisi kapsamında tesis edildiğinden, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı belirtilerek, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.**

yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını atama konusunda kanunla tanınan takdir hakkının geniş yorumlanması gerektiği ve davacının önceki görevi olan ayniyat saymanlığı kadrosuna kazanılmış hak aylık derecesiyle atanmış olduğu da dikkate alındığında, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı” belirtilmiştir<sup>334</sup>. Anılan karardan da anlaşılacağı üzere Danıştay tarafından da bazı görevlerin siyasi nitelik taşınması nedeniyle, kamu kurum ve kuruluşlarında yönetici olarak görev yapan kişilerin, kendi kadrolarını oluşturma hakkına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan, 657 sayılı Kanun’un 4. maddesinin (B) fıkrası uyarınca sözleşmeli personel olarak görev davacının, sözleşme süresinin dolduğundan bahisle, sözleşmesinin yenilenmemesine ilişkin tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada; İdare Mahkemesince davanın reddine karar verilmiştir<sup>335</sup>. Davacı, söz konusu işlemin siyasi amaçla tesis edildiğini

<sup>334</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 06/02/2019 günlü, E:2016/13850, K:2019/384 sayılı kararı.

**Benzer nitelikte bir uyumsuzlukta, İzmir 4. İdare Mahkemesinin 11/05/2015 günlü, E:2014/1029, K:2015/857 sayılı kararıyla, davacının yürüttüğü görevin belediye başkan yardımcılığı olduğu dikkate alındığında, seçimle iş başına gelen ve taahhüt ettiği hizmetleri yerine getirmek, görevinde başarılı olabilmek için yakın çalışma ekibini oluşturma konusunda takdir yetkisine sahip olan belediye başkanının, gelişen durumlara ve yürüttüğü hizmetteki ihtiyaca göre atama yapabileceği; bu nedenle, tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Danıştay İkinci Dairesinin 26/02/2018 günlü, E:2016/4271, K:2018/1124 sayılı kararında, dava konusu işlemle davacının 3. derece mühendis kadrosuna atanmasına ilişkin olarak yapılan inceleme sonucunda, davacının 16/08/1993 tarihinde açıktan atama suretiyle ... Belediye Başkanlığında inşaat mühendisi olarak göreve başladığı; 29/03/2010 tarihinde görevde yükselme sınavı neticesinde 2. derece fen işleri müdürlüğü görevine atandığı; 24/01/2013 tarihinde 1. derece belediye başkan yardımcılığı görevine getirildiği; ... Belediye Başkanlığının 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesi kapsamında kapatılması neticesinde 31/03/2014 tarihinde ... Belediye Başkanlığında 1. derece belediye başkan yardımcısı olarak göreve başladığı; 30/04/2014 günlü, 136 sayılı dava konusu işlem ile 3. derece inşaat mühendisi kadrosuna atandığı; 16/06/2014 tarihinde 5. derece uzman kadrosuna atandığı; bu işleme karşı açılan davada İzmir 5. İdare Mahkemesinin 20/05/2015 günlü, E:2014/1161, K:2015/909 sayılı kararıyla dava konusu işlemin iptaline hükmedildiği; 06/08/2014 tarihinde de davacının 1. derece uzman kadrosuna atandığının anlaşıldığı belirtilerek belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın, gerektiğinde onun yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını atama konusunda kanunla tanınan takdir hakkının geniş yorumlanması gerektiği dikkate alındığında 30/04/2014 günlü, 136 sayılı dava konusu işlemle davacının belediye başkan yardımcılığı görevinden alınmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmamakta ise de; 1. derece kadroda bulunan davacının, isteği olmaksızın, kazanılmış hak aylık derecesinin altında bir görev olan 3. derece bir kadroya atamasının yapılması suretiyle kadro derecesinin gözetilmediği anlaşıldığından; dava konusu işlemde bu yönüyle 657 sayılı Kanun'un 76. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükme uyarlık bulunmadığından, İdare Mahkemesince dava konusu işlemin bu kısmı göz ardı edilerek davanın reddine hükmedilmesinde hukuki isabet bulunmadığı belirtilerek dava konusu işlemin bu kısmına yönelik verilen kararın bozulmasına hükmedilmiştir. Davacı tarafından, davanın reddine ilişkin kısmın onanması ilişkin Danıştay İkinci Dairesinin anılan kararının düzeltilmesi istenilmişse de, anılan Dairenin 13/02/2019 günlü, E:2018/2528, K:2019/515 sayılı kararı ile bu istem reddedilmiştir.**

<sup>335</sup> **Gaziantep 2. İdare Mahkemesinin 25/06/2010 günlü, E:2010/72; K:2010/631 sayılı kararıyla sözleşmeli personel çalıştırılmasının istisnai bir istihdam türü olması, bazı hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç duyulan hallerde çalıştırılacağı hususu ile davalı idarenin hizmet sözleşme süresi sona eren personelle sözleşmesinin yenilenmesi konusunda takdir yetkisinin bulunduğu ve yargı kararı ile yeni sözleşme**



belirterek anılan kararın bozulmasını istemesi üzerine, Danıştay ilgili dairesince yapılan temyiz incelemesi neticesinde, İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir<sup>336</sup>. Danıştay ilgili dairesince, görevin niteliği değerlendirilerek, dava konusu işlemin somut gerekçeye dayalı olarak tesis edilmediği; bu yönüyle işlemin hukuka aykırı olduğu belirtilmiştir. Burada da Danıştay ilgili dairesince, davacının görevinin niteliği değerlendirilerek, mevcut kadronun siyasi niteliğinin bulunmaması nedeniyle, tesis edilen işlemin somut gerekçesinin ortaya konulması gerektiği; ayrıca, davalı idarenin bu konuda geniş takdir yetkisinin bulunmadığı vurgulanmıştır. Bu açıdan, Danıştay ilgili dairesince verilen kararın hukuki yönden isabetli olduğu düşünülmektedir.

Diğer taraftan, hükümet tarafından çeşitli konularda politikalar belirlenmekte; belirlenen bu politikalar, kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. Bu politikaların belirlenmesi aşamasında, idarede görevli olan üst düzey kamu görevlilerinden destek alınmaktadır. Bakanlar tarafından, göreve geldikleri bakanlığın faaliyet alanı ile ilgili kamu hizmetlerinin en iyi şekilde getirilmesi ve toplumsal ihtiyaçların karşılanabilmesi konusunda gerekli çalışmalar yapılması ilgili personelden istenebilmektedir. Bakanların görev sürelerinin kısa olması, göreve geldikleri bakanlıkların hizmet alanının fazla ve karmaşık olması, ilgili bakanların görevlerinde uzmanlaşmasına engel olmaktadır. Bu durumda, kamu kurum ve kuruluşlarının idare edilmesinde ve politikaların belirlenmesinde uzun yıllar görev yapmış ve ihtisaslaşmış kamu görevlilerinden istifade edilmelidir.

Liyakat ilkesine uygun siyasal atamalar konusunda, İngiliz kamu personel sisteminde yaşanan sıkıntıların giderilmesi amacıyla hazırlanan ve konuda çözüm önerileri sunan Fulton Raporunda, bakanların yardımına ihtiyaç duyduğu az sayıdaki uzmanı, doğrudan, şahsi tercihleriyle ve geçici bir şekilde istihdam edilebileceği; ancak, bu şekilde kayırmacı

---

yapmaya zorlanamayacağı hususları dikkate alındığında, bir yıllık sözleşme süresi sona eren davacı hakkında tesis olunan dava konusu işleminde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

<sup>336</sup> **Danıştay Onikinci Dairesinin 11/03/2014 günlü, E:2010/8709, K:2014/1437 sayılı kararıyla, ... olayda;** davalı idarece sunulan savunmada, davacının, yeni yönetimle çalışmak istemediğini her türlü hal ve hareketleriyle gösterdiği, bu konuda uyum sağlayan ve çalışmak isteyen diğer personelin sözleşmelerinin karşılıklı irade beyanlarıyla yenilediğinden bahisle idareye tanınan takdir hakkı kullanılarak dava konusu işlemin tesis edildiği anlaşılmakta ise de, davalı idarece hiç bir somut bilgi ve belge ortaya konulmaksızın kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olarak tesis edildiği açık olan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.

uygulamalara mahal verilmemesi gerektiği belirtilmiştir<sup>337</sup>. Bakanların, yeteneği ve tecrübesine binaen, göreve geldiği bakanlığa katkı sağlayacağına inandığı kişileri, sayıları sınırlı ve geçici olarak göreve getirebilmesi liyakat ilkesine uygun bir atama şekli olarak görülmüş; öte yandan, önceki bakan tarafından geçici olarak göreve getirilen kamu personelinin görevden alınmasında da herhangi bir kısıtlamanın olmaması gerektiği; diğer taraftan, bakanlığın günlük işleri ile personelin yönetilmesinden sorumlu olan ve bakanlık politikasından sorumlu olan yöneticilerin (müsteşar) görevden alınmasının istisnai bir uygulama olması gerektiği belirtilmiştir<sup>338</sup>. Raporda, kamu personel sistemindeki aksaklıklara yönelik getirilen çözüm önerilerinden biri de müsteşarın yanında bakanlıklarda yüksek politika danışmanının istihdam edilmesidir. Bakanlığın kısa ve uzun vadeli politikaların belirlenmesi görevinin, bu kişilere verilmesi gerektiği; bu kişilerin bakan değiştiğinde istisnai olarak görevden alınması gerektiği ifade edilmiştir<sup>339</sup>.

Öte yandan, siyasal atamalarla, kamu sektöründe çalışmayan; ancak, alanında başarılı, uzman ve birikimli kişilerin, teknik bilgi ve beceri isteyen kamu hizmetlerinde istihdam edilmesi sağlanabilmektedir. Ayrıca, belirtilen bu tür görevlere, halihazırda kamu görevlisi olarak çalışan kişiler, yetenekleri, başarıları ve bilgi birikimleri dikkate alınarak getirilebilmektedir. Böylelikle, kamu hizmetlerinden beklenen etkinlik ve verimlilik sağlanmaktadır. Toplumsal açıdan bakıldığında, bu tür atamalarla kamu yararına uygun hareket edildiği söylenebilir. Ancak, bu konuda idarelerin sahip olduğu takdir yetkisinin sınırlandırılması gerekmektedir. Bu yolla atama yapılabilecek kadro ve kadro sayısı sınırlı olmalıdır; aksi takdirde, bu yöntemle liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olmayan atamaların önü açılabilecektir. Bu ise, siyasal atamalardan beklenen yararın gerçekleşmesine engel olacaktır.

Hükümet politikasının uygulanması bakımından en önemli görev bakanlara düşmektedir. Diğer taraftan, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun atamaların yapılıp yapılmaması da bakanların takdirine bağlıdır. Ancak, çoğu zaman seçimler sonrası göreve gelen bakanlar, üst düzey kademelerde yer alan kadrolara, kendileriyle birlikte hareket edecek ve parti politikalarına sadık

<sup>337</sup> Fry, Geoffrey Kingdon, **Statesmen in Disguise The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853-1966**, Palgrave Macmillan, 1969, s. 372.

[https://books.google.com.tr/books?id=W5CuCwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=fulton+report&source=bl&ots=K7xxF-wp\\_0&sig=ACfU3U1PO8d2twWhpsIPf3Pp-LOtKwQNZg&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwj4pPCJ6NniAhXmwsQBHb1\\_CwY4FBD0ATAcEqIBxAB#v=onepage&q=fulton%20report&f=false](https://books.google.com.tr/books?id=W5CuCwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=fulton+report&source=bl&ots=K7xxF-wp_0&sig=ACfU3U1PO8d2twWhpsIPf3Pp-LOtKwQNZg&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwj4pPCJ6NniAhXmwsQBHb1_CwY4FBD0ATAcEqIBxAB#v=onepage&q=fulton%20report&f=false) (Erişim tarihi: 08/06/2019)

<sup>338</sup> Fry, s. 372.

<sup>339</sup> Güran, s. 143.

kişileri atamaktadırlar. Diğer taraftan, bakanlık bürokrasisine hâkim olmak amacıyla da bu tür atamalar yapılmaktadır. Bu aşamada, liyakat ilkesi bir kenarı bırakılmakta ve parti taraftarları, siyasi kişilere yakınlık derecesine göre bürokraside görev almaktadır<sup>340</sup>. Bu tür görevlere atamalarda, kişilerin bilgi ve becerilerinin herhangi bir önemi yoktur. Bu durum, kamu personel sisteminin bozulmasına, kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmemesine ve toplumda huzursuzlukların artmasına neden olabilmektedir.

Diğer taraftan, siyasal atamalara imkan tanınan toplumlarda, seçimler sonrası iktidardaki partinin değişme ihtimali, üst düzey kadrolarda görev yapan kamu görevlilerini tedirgin etmektedir. Siyasi kademede yaşanacak bir değişiklik haliyle üst, orta ve alt kademede görev yapan kamu görevlilerinin çalışma düzeninde ve çalışma yerlerinde değişikliğe neden olabileceğinden, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personel arasında bir tedirginlik yaşanabilmektedir. Bu durum, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde aksaklıklara neden olabilmektedir ve uzun vadeli politikaların belirlenmesine engel olabilmektedir.

Yukarıdaki açıklamaların ışığında siyasal atamaların, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olabilmesi için, bu tür atamalara başvurulması durumunda göz önünde bulundurulması gereken hususlara ilişkin şunlar söylenebilir:

-Siyasal atama yapılabilecek kadroların önceden belirlenmesi gerekir. Belirleme yapılırken, kamu kurum ve kuruluşlarının özellikleri dikkate alınmalıdır. Örneğin, bakan yardımcıları, genel müdürler, genel müdür yardımcıları, valiler, büyükelçiler, mahalli idare genel sekreterleri ile başkan yardımcıları, siyasi yönü ağır basan hizmetlerde görev yaptığından, siyasi iradenin takdirine dayalı olarak göreve getirilip, benzer şekilde görevden alınabilmelidir.

-Siyasal niteliği ağır basan kadrolara atama yapılmadan önce, bu kadrolara atanacak kişilerde aranacak niteliklerin belirlenmiş olması gerekir.

-Siyasal niteliği ağır basan kadrolarda görev yapmakta iken görevden alınan ve öncesinde kamu görevlisi olarak çalışan kişilerin kazanılmış hakları korunmalı; durumlarına uygun kadrolara atanma imkanı sağlanmalıdır. Ayrıca, özel sektörde görev yapmakta iken bu nitelikteki bir göreve atanan kişinin daha sonra görevden alındığında, kendilerine uygun miktarda bir tazminat ödenmelidir.

---

<sup>340</sup> Altunok, s. 168.

-Siyasal niteliği ağır basan kadrolara yönelik atama ve görevden alma işlemlerinin denetiminin ve anılan kadroların bu nitelikte olup olmadığının değerlendirmesinin, bağımsız ve tarafsız yargı organları tarafından yapılmasına imkan tanıyan düzenlemeler yapılmalıdır<sup>341</sup>.

## 2.2. Liyakat İlkesi ve İstisnai Memurluk

Kamu görevine, diğer kamu görevlilerinden farklı usul ve esaslar belirlenerek ve bazı şartlardan bağışık tutularak atanan kişilere istisnai memur denilmektedir. Genel olarak istisnai memurluk, ağıktan sınavsız ve şartsız olarak kamu görevine atama yöntemidir<sup>342</sup>.

Günümüzde Devlet memurluğu, gözde bir meslek olarak görölmektedir. Devlet memurluğunun sağladığı ekonomik ve sosyal haklar, özel sektörle karşılaştırıldığında daha iyi olduğundan, toplumsal olarak kamu sektöründe görev yapmak öncelikli olarak tercih edilmektedir.

Liyakat sistemine dayalı kamu personel rejimlerinde, kamu görevlisi olabilmek için açık yarışma sınavlarında başarılı olmak gerekir. İlgi ve talebin fazla olması ve atanabilecek kadro sayısının sınırlı olması, sınav baraj puanlarının yüksek olmasına neden olmaktadır. Ancak, istisnai memuriyet kadrolarına atanacakların, sadece atama yapılacak kadro ile ilgili aranan genel şartlara haiz olması yeterlidir. Açık yarışma sınavlarında başarılı olmak, bu kadrolara atanabilmek için gerekli şartlar arasında sayılmadığından, bu tür kadrolara sınavsız atama yapılmaktadır.

Bu tür atamalarla, idareye bir esneklik tanınarak, görev için en uygun kişinin seçilmesi bakımından geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Diğer taraftan, istisnai kadrolarda görev yapan kişilerin, bu görevlerden alınması konusunda da idarelere geniş takdir yetkisi tanınmalıdır. Nitekim, bakanlık müşaviri olarak görev yapan davacının bu görevden alınarak uzman kadrosuna atanması üzerine açtığı bir davada, İdare Mahkemesince bakanın, istediği kişiyle uyumlu bir şekilde çalışabilmesi amacıyla, 657 sayılı Kanun'un 76. maddesi kapsamında idareye tanınan takdir yetkisi uyarınca davacının, bakanlık müşaviri kadrosundan alınabileceği belirtilerek,

---

<sup>341</sup> Ardaniç / Ergun, s. 16.

<sup>342</sup> Kocaman, Habip, **Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği**, Yasama Dergisi, Sa. 4, 2007, s. 57.

davanın reddine karar verilmiştir<sup>343</sup>. Ancak, Danıştay ilgili dairesince yapılan temyiz incelemesi neticesinde, 657 sayılı Kanun'un 59. maddesi kapsamında bakanlık müşavirlerinin, istisnai memurluklar arasında sayıldığı; davacının, bakanlığın görev alanına giren ve özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakana yardımcı olmak üzere, 2010 yılında bakanlık müşavirliğine atanmış bulunması, görev süresi içerisinde başarısız ya da yetersiz olduğunu veya bakanlık müşavirliği görevini mevzuat çerçevesinde yapamadığını gösterecek nitelikte herhangi bir bilgi ve belgenin dosyaya sunulmamış olması karşısında, somut bir sebep gösterilmeden, salt takdir yetkisine dayanılarak, bakanlık müşavirliği görevinden alınmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir<sup>344</sup>. Her ne kadar bozma kararında, davacının somut gerekçe gösterilmeksizin bakanlık müşavirliğinden alınamayacağı belirtilmişse de, davacının istisnai bir kadroda görev yaptığı; idarenin geniş takdir yetkisi kapsamında bu kadroya atandığı Danıştay ilgili dairesince dikkate alınmamıştır. İlgili personelin bu göreve getirilmesinde liyakatli olup olmadığının bir önemi yoktur. Dönemin yöneticilerinin takdirine dayalı olarak bu göreve getirilmiştir. Bu açıdan dava konusu işlem, belirtilen gerekçelerle liyakat ilkesine uygun olarak tesis edildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda Danıştay ilgili dairesince verilen kararın hukuki yönden isabetli olmadığı değerlendirilmektedir. Başka bir uyuşmazlıkta ise, Danıştay ilgili dairesince farklı bir yönde karar verilmiştir<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> **Ankara 4. İdare Mahkemesinin 16/10/2015 günlü, E:2014/816, K:2015/1321** sayılı kararıyla; davanın, siyasi iradenin temsilcisi konumunda bulunan Bakanın, istediği kişiyle uyumlu bir şekilde çalışabilmesi amacıyla, 657 sayılı Yasa'nın 76. maddesi kapsamında idareye tanınan takdir yetkisi uyarınca, davacının bakanlık müşaviri kadrosundan alınmasına ilişkin kısmında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle bu kısmının reddine; davanın Ankara İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü emrinde uzman kadrosuna atanmasına dair işleme ilişkin kısmının ise, davacının hizmet süresi, dava konusu işlemin tesis edildiği tarihe kadar bulunduğu görevler, alındığı ve atandığı görevlerin unvan ve nitelikleri, bu iki görev arasındaki hiyerarşik kademeler ve değişik hizmet kadroları dikkate alınarak durumuna uygun bir göreve atanması gerekirken, aynı Bakanlıkta uzman kadrosuna atanmasında, idarenin açık takdir hatası bulunduğu gerekçesiyle iptaline; davacının durumuna uygun bir göreve atanması halinde, davacıya ödenecek parasal hakların belirlenmesi mümkün olduğundan, bu aşamada davacıya ödenecek parasal hakların tespitinin mümkün bulunmadığı; bu sebeple işlem nedeniyle davacının mahrum kaldığı parasal hakların, yasal faiziyle birlikte ödenmesi istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmiştir.

<sup>344</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 26/02/2019 günlü, E:2016/12594, K:2019/820 sayılı kararı.

Konuyla ilgili muhtelif Danıştay İkinci Dairesinin 03/04/2018 günlü, E:2017/371, K:2018/2252; 05/12/2018 günlü, E:2018/3107, K:2018/6842; 22/11/2018 günlü, E:2018/112, K: 2018/6537; 29/05/2018, E:2016/9431, K:2018/3558 sayılı kararları.

<sup>345</sup> **Antalya 3. İdare Mahkemesinin 15/09/2015 günlü, E:2014/1100, K:2015/1203** sayılı kararıyla; davacının görevini gereği gibi yerine getiremediği ve mesleğinde başarısız olduğuna dair herhangi bir bilgi ve belgenin dosyaya sunulmadığı, görevinde başarısızlığı ya da yetersizliğinin ortaya konulmamış olması karşısında objektif ve hukukten geçerli bir sebebe dayanılmaksızın sadece takdir yetkisi kapsamında tesis edildiği görülen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu atama işleminin iptaline ve davacının bu işlem nedeniyle oluşan parasal kayıplarının yasal faiziyle birlikte davacıya ödenmesine hükmedilmiştir. Temyiz incelemesi neticesinde **Danıştay İkinci Dairesinin 25/04/2018 günlü, E:2016/7346, K:2018/2803** sayılı kararı ile davacının,

Bilindiği üzere liyakat ilkesine uygun olarak atamalar, önceden belirlenen usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Bazı durumlarda atama süreci uzun sürmekte ve kamu hizmetlerinde aksamalara neden olmaktadır. Diğer taraftan, seçimler öncesinde siyasi partiler tarafından verilen vaatlerin gerçekleştirilmesi bakımından iktidara yakın kişilerin üst düzey görevlere getirilmesi önemlidir. İstisnai memurluklar da bu noktada önem kazanmaktadır. Bu açıdan, liyakat ilkesine uygun olarak, sınırlı sayıda kadroya bu yolla atama yapılabilirdir.

Türk hukukuna baktığımızda istisnai memuriyet kavramı açıkça ifade edilmemesine rağmen, ilk kez 30/06/1929 günlü, 1229 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun’da düzenlenmiştir. Anılan Kanun’un 7. maddesinde sayma yolu ile belli kadrolara, kamu görevi için aranan koşul ve sınırlamalardan bağışık olarak atanabilecek kadrolar belirtilmiştir<sup>346</sup>. Diğer taraftan, 08/07/1939 günlü, 4253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun’un 6. maddesinde sayma yolu ile belirtilen kadrolara, anılan Kanun’un 3. maddesinde ifade edilen şartlar dikkate alınmaksızın atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır<sup>347</sup>.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesinde, bu Kanun’un atama, sınav, ilerleme ve yükselmeye yönelik hükümlerine bağlı olmaksızın atanabilecek kadrolar

---

2011 yılında Antalya Büyükşehir Belediyesine istisnai kadro olan 1. dereceli özel kalem müdürü olarak atandığı, 1 yıl 14 gün özel kalem müdürü olarak görev yaptıktan sonra dairesi başkanı olarak atandığı, dava konusu işlem ile memur kadrosuna atandığı; 657 sayılı Kanun’un 59. maddesinde özel kalem müdürlüklerine, 657 sayılı Kanun’un atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabileceği; öte yandan, anılan Kanun’un 76. maddesi ile memurların naklen atanmaları konusunda idarelere takdir yetkisi tanındığı; bu yetkinin hukuka ve sınırlamalara aykırı olarak kullanıldığına dair hukukun geçerli bilgi ve belgenin de ortaya konulamaması karşısında, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edildiği sonucuna varılan dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

<sup>346</sup> Yıldız, Günay, **Devlet Memurları Kanunu’nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar**, Ekim, 2015, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, s. 8.

<sup>347</sup> “Madde 6 — Devlet memurluğuna ilk defa alınacak olanlardan **Umumî Müfettişlik, Riyaseti Cumhuri Dairesi Memurlukları, hususî kalem müdürlükleri, mütercimlikler, elçilikler, valilikler ve hukuk müşavirliklerine** bu kanunun 3 üncü maddesinde yazılı kayıtlara tâbi tutulmaksızın kadrodaki derece maaşı ile memur tayini caizdir. Bu memuriyetlerde bulunanların muayyen terfi müddetlerini doldurdukça aynı vazifelerin yüksek derecelerine terfileri de yapılabilir. Şu kadar ki bunların buldukları bu dereceler tekaüdlük hesabında ve diğer memuriyetlere nakil ve tahvillerinde mükteseb haik sayılmaz. Bu gibilerin tahvil ve tekaüdlüklerinde tahsil vazifelerine ve hizmet müddetlerine göre iktisab edebilecekleri derece maaşları esastır. Evvelce Devlet memuriyetinde bulunduğu halde bilâhar a ayrılmış ve en az beş seneyi müstemirren memurluk haricinde geçirmiş olanlar da bu vazifelere aynı suretle tayin olunabilirler. Şu kadar ki dairesinin bağlı bulunduğu vekâlete tâbi alelûmum teşkilât haricinde diğer bir vekâlet teşkilâtına dahil yukarıda sayılı memuriyetlerden birine ilk defa olarak tayin edilecek her hangi bir derecedeki Devlet memurları hakkında da birinci fıkra hükmü tatbik olunabilir. Bu madde hükmüne göre yapılacak tayin ve terfiler adı geçen vazifelerin filen ifasile mukayyedir.”

belirtmiştir. 657 sayılı Kanun ile istisnai memuriyet kavramı da hukuk sistemimize girmiştir. Diğer kanunlarla karşılaştırıldığında, 657 sayılı Kanun'da oldukça fazla sayıda istisnai memuriyet kadrosu yer almaktadır. Öte yandan, 657 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra muhtelif değişikliklerle istisnai memuriyet kadroları arttırılmıştır<sup>348</sup>.

657 sayılı Kanun'un 59 ve devamı maddelerinde istisnai memuriyetlere atanacaklarda aranacak temel şartlar düzenlenerek, anılan Kanun'un 48. maddesinde belirtilen şartları sağlayan kişilerin, istisnai memuriyet kadrolarına atanabilecekleri ifade edilmiştir.

Genel olarak, istisnai memuriyet ile ilgili olarak şunlar söylenebilir:

-Bu kadrolara atanan kamu görevlileri hakkında 657 sayılı Kanun'un atamaya ilişkin hükümleri uygulanmamakta; bu kapsamdaki kadrolara, kamu görevlileri, hizmet sürelerine bakılmaksızın atanabilmektedir. Diğer taraftan, özel kanun ve yönetmeliklerde yer alan istisnai bir durum düzenlenmemişse herhangi bir öğrenim şartı aranmamakta; ayrıca, kamu görevine girişte aranan temel koşullar dışında başkaca herhangi bir şart aranmamaktadır<sup>349</sup>.

-657 sayılı Kanun'un aday memurluğa ilişkin hükümleri, bu kadrolara atanan kişiler hakkında uygulanmamaktadır.

---

<sup>348</sup> "Cumhurbaşkanlığı ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Bakan Yardımcılıklarına, Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı ve Müşavir Avukat kadrolarına, Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman), Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Avrupa Birliği Bakanlığı Başkanlıklarına (İdari Hizmetler Başkanlığı hariç), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Basın Müşaviri ve Hukuk Müşaviri, Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanlığına, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeliklerine, Diyanet İşleri Başkanlığı Başkanlık Müşaviri (4 adet), Diyanet İşleri Başkanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreter Sekreterliğine, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Başkanlık Müşavirliğine, Anayasa Mahkemesi Basın Müşavirliğine, Nükleer Düzenleme Kurumunun Başkan Yardımcılıkları ve Daire Başkanlıklarına, bu Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçılarınun, olimpiyat şampiyonluğu veya olimpik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin atama ve ilerlemelerinde de bu hükümler uygulanır."

-Bu kadrolara atamalarda, sınav şartı aranmamaktadır.

İstisnai memurluklara ilişkin olarak belirtilen bu durumlar, liyakat ilkesinin temel kriterlerine aykırı olduğu açıktır. İstisnai memuriyet kadrolarına ilişkin farklı atama yöntemlerinin öngörülmesinin temel amacı, üst kademede yer alan kadrolarda yetenekli ve bilgili kişilerin istihdam edilmesinin sağlanarak, bu kişilerin bilgi, beceri ve girişimcilik özelliklerinden faydalanabilmektir<sup>350</sup>. Aslında bu amaç, liyakat ilkesinin bir gereğidir. Görev ile ilgili olarak gerekli özellikleri taşıyan en uygun kişinin seçilebilmesi için bazı özel düzenlemelerin yapılması da gerekmektedir. Ancak uygulamaya bakıldığından, istisnai memuriyet kadroları gün geçtikçe arttırılmaktadır. Kayırmacılığın farklı bir yöntemi olarak kullanılmaktadır. Doktrinde de bu duruma ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Liyakat ve kariyer ilkelerine ilişkin hükümlerin yanında sınavsız atamanın önünü açan ve liyakat ilkesine aykırı bir atama yöntemi olarak istisnai memuriyet kadrolarına ilişkin hükümlere yer verilmesinde isabet bulunmadığı belirtilmiştir<sup>351</sup>.

657 sayılı Kanun'un 59. maddesinin ilk halinde istisnai memurluk kadroları sınırlı olarak düzenlenmiştir. Bu kadrolar; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde görev yapacak memurlar; TBMM, başbakanlık ve bakanlıklarda görev yapacak özel kalem müdürleri; valiler; büyükelçiliklerde daimi temsilci olarak görev yapacak personel; Diyanet İşleri Müşavir Heyeti üyeleri ve Milli İstihbarat Teşkilatında görev yapacak memurlardır. 657 sayılı Kanun'un yürürlüğü girmesinden önce Devlet Personel Başkanlığı bünyesinde oluşturulan bir heyet taraftan hazırlanan raporda, istisnai memuriyetlerin, personel sisteminin ihtiyacına cevap verdiği ve faydalı olduğu belirtilmiş; raporun devamında, istisnai memuriyet kadrolarının genişletilmesi nedeniyle, bu müessese ile hayata geçirilmek istenen amaçtan uzaklaşıldığı ifade edilmiştir<sup>352</sup>. Ancak, zaman içerisinde maddede yapılan değişiklikler ile istisnai memurluk kadroları arttırılmış; diğer kadrolardan imtiyazlı ayrıcalıklar verilmiştir. Bu haliyle, istisnai memuriyet kurumu, kayırmacılığa neden olmaktadır. Hükümetler, seçimler sonrasında taraftarlarının kamu görevlisi olarak atanmasını sağlamak için bu yolu kullanmakta ve siyasi amaçlarla bazı kadrolar, genel istihdam kapsamında çıkarılarak, istisnai memuriyet kadroları arasında düzenlenmekte ve bu

---

<sup>349</sup> Özer, Ahmet, **Bürokrat-Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler**, Türk İdare Dergisi, Sa. 423, Haziran 1999, s. 12.

<sup>350</sup> Yıldız, s. 13.

<sup>351</sup> Aykaç, s. 93. Yıldız, s. 13.

<sup>352</sup> Günay, Ömer Faruk, **Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi**, Turhan Kitapevi, 2005, s. 125,126. Aktaran, Yıldız, s.14.



kadrolara sınavsız atama yapılmaktadır. Bu ise, liyakat ve kariyer ilkelere aykırı uygulamalara sebebiyet vermekte; kayırmacılığın farklı bir uygulama şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 2.3. Takdire Dayalı Atamalar Sorunu

İdari işlemler, idare veya onun adına hareket eden özel hukuk tüzel kişilerin, kamu gücü kullanılarak tesis edilen, kişilerin hukuki durumlarında değişiklik getiren, tek yanlı irade açıklamaları olarak tanımlanmaktadır<sup>353</sup>. Hukuk düzenleri çeşitli konularda, belirli koşul ve durumların gerçekleşmesi halinde, gerekli tedbirlerin alınması konusunda idarelere farklı ödevler yüklemektedir. Bu durumda idarelerin, bağlı yetki kapsamında hareket etmesi gerekmektedir<sup>354</sup>. Bazı mevzuat hükümlerinde ise, idarelerce işlem tesis edilirken tercihte bulunma imkanı tanınmaktadır. İdarelerce tercihte bulunurken takdir yetkisi kullanılmaktadır.

Takdir yetkisi, idarelere işlem tesis ederken veya eylemde bulunurken belli bir ölçüde hareket serbestliği tanınması; farklı ihtiyaçlara yanıt verme zorunluluğu bulunan idarelere, işlemin sebebi, konusu, zamanı ve yerini tespit etme noktasında türlü olasılıklardan birini tercih etme salahiyeti verilmesi olarak tanımlanabilir<sup>355</sup>.

Bu noktada, kamu görevlilerinin atanması konusunda 657 sayılı Kanun'un 76. maddesinde idarelere takdir yetkisi verildiği görülmektedir<sup>356</sup>. Her ne kadar, kamu personelinin, görevlerinin ve görev yerlerinin değiştirilmesi konusunda idarelere takdir yetkisi tanınmışsa da, hukuk devleti ilkesi gereğince idarelerce bu yetki keyfi bir biçimde kullanılamayacaktır. Çünkü, takdir yetkisi, mutlak, sınırsız ve keyfi olarak kullanılabilir bir yetki değildir. Takdir yetkisi kullanılırken, ilgili mevzuatta belirtilen sınırlara riayet edilmeli, eşitlik ilkesine aykırı

<sup>353</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 365.

<sup>354</sup> Seçkin, Sinan / Üstün, Gül, **İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereke İlkesi**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 21, Sa. 2, 2015, s. 510.

<sup>355</sup> Tetik, Ahmet Talha, **Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlkesi**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, Sa. 2, 2017, s. 257.

<sup>356</sup> **Memurların kurumlarınca görevlerinin ve yerlerinin değiştirilmesi:**

**Madde 76** – (Değişik: 30/5/1974 – KHK-12; Aynen kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.) *Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler. Memurlar istekleri ile, kurumlarında kazanılmış hak derecelerinin en çok üç derece altında aynı veya başka yerlerdeki kadrolara atanabilirler. Aşağı dereceye atanmaların 68 inci maddede yazılı süre kaydı aranmaksızın eski derecelerine tekrar atanmaları mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinden aşağı derecelere atanmaların aylık derece ve kademeleri genel hükümlere göre tespit edilmekle beraber, atandıkları bu derecelerde geçirdikleri süreler (kesenek ve karşılık farklarının kendileri tarafından her ay T.C. Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri şartıyla) emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir.*

uygulamalardan kaçınılmalıdır. Diğer taraftan kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilmelidir. Nitekim yargı kararları da bu yöndedir. Yurt müdürü olarak görev yapan davacının başka bir ile aynı unvanla atanması üzerine açtığı bir davada İdare Mahkemesince, dava konusu işlemin idarenin geniş takdir yetkisi kapsamında tesis edildiği belirtilerek davanın reddine karar verilmiştir<sup>357</sup>. Ancak, Danıştay ilgili dairesince yapılan temyiz incelemesi neticesinde, dava konusu işlemin, her ne kadar 657 sayılı Kanun'un 76. maddesi kapsamında idarelere tanınan takdir yetkisine istinaden tesis edilmişse de, davalı idarece, görevin yerine getirilmesi sırasında davacının başarısız veya yetersiz olduğuna dair somut bilgi ve belgelerin ortaya konulmadığı; dava konusu işlemin kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edilmediği; öte yandan, dava konusu işlemin, davacı hakkında daha önce tesis edilen işleme karşı açılan davada, anılan işlemin iptali yolunda verilen yargı kararının yerine getirilmesinden kaçınmak amacıyla tesis edildiği belirtilerek, İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir<sup>358</sup>. Bu yönüyle, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, kamu görevlileri hakkında tesis edilecek işlemlerde öncelikli gözetilmesi gereken husus, liyakat olmalıdır. Kamu görevlilerinin hizmete alımı yanında hizmet içinde atama ve yer değişikliği işlemlerinde de liyakatin her zaman göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Kamu hizmetlerini hakkıyla yerine getiren kamu personelinin somut gerekçelere dayanmadan görev yerinin değiştirilmesi de, liyakat ilkesine aykırıdır. Bu kapsamda, Danıştay ilgili dairesince verilen kararın isabetli olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, Danıştay ilgili dairesince, 1. dereceli insan kaynakları ve eğitim müdürü olarak görev yapan davacının, 3. dereceli veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna atanması üzerine açtığı davada, davacının 2009 yılında idareye tanınan takdir yetkisi çerçevesinde belediye başkan yardımcısı olarak; yaklaşık 7 ay geçtikten sonra da yine takdir yetkisi kapsamında müdür kadrosuna atandığı; Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği kapsamında müdür kadrolarına görevde yükselme sınavı sonucunda atama yapıldığı; davacının ise, sınav şartını sağlamadan, mevzuatta idarelere tanınan takdir yetkisi kapsamında müdür kadrosuna atamasının yapıldığı; dava konusu işlemlerle müdürlük görevinden alınarak veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna atanmasına ilişkin işlemin, davalı idareye tanınan takdir yetkisi kapsamında tesis edildiği; dava konusu işlemin bu yönüyle hukuka aykırı olmadığı; ancak, dava konusu işlemlerle davacının kazanılmış hak aylık derecesi gözetilmediği, bu yönüyle dava konusu işlemin hukuka

---

<sup>357</sup> Yozgat İdare Mahkemesinin 20/02/2014 günlü, E:2013/862, K:2014/104 sayılı kararı.

<sup>358</sup> Danıştay Beşinci Dairesinin 10/12/2014 günlü, E:2014/3442, K:2014/9151 sayılı kararı.

aykırı olarak tesis edildiği belirtilmiştir<sup>359</sup>. Danıştay ilgili dairesince yapılan değerlendirmede, sınav şartının bertaraf edilerek davacının, idareye tanınan takdir yetkisi kapsamında müdür kadrosuna atandığı; anılan görevden alınma konusunda da idarenin geniş takdir yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır. Önceki kısımlarda, liyakat ilkesinin temel kriterlerine ilişkin yarışma ilkesinden bahsedilirken, kamu görevlilerinin hizmet içinde ilerleme ve yükselmelerinde de sınav şartının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Mevzuat hükümlerini dolanmak suretiyle, sınav şartının bertaraf edilmesi suretiyle idareye tanınan takdir yetkisi kapsamında atanılan görevden, daha sonra yine takdir yetkisi kapsamında geri alınmada, liyakat ilkesine aykırı bir durumun olmadığı düşünülmektedir<sup>360</sup>.

Takdir yetkisinin bu noktada, hukuka uygunluk denetiminin yapılması büyük önem arz etmektedir. Kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, yargı

---

<sup>359</sup> **Balıkesir İdare Mahkemesinin 05/11/2014 günlü, E:2014/709, K:2014/1550** sayılı kararı ile, meri mevzuat düzenlemeleri uyarınca bir kadro işgal eden kamu görevlisinin, farklı unvandaki bir kadroya atanmasının kamu görevlisinin isteğinin olması ve mevzuat ile atanmak istenilen kadronun asgari koşullarının sağlanması karşısında mümkün olabileceği; bu koşullar oluşmadan kamu görevlisinin başka bir kadroya atanmasının mümkün olmadığı; olayda ise 1. derecenin 4. kademesinde yer alan davacının 3. dereceli veri hazırlama ve kontrol işletmeni kadrosuna atanmak için herhangi bir istemi ya da başvurusunun bulunmaması nedeniyle, kadro derecesi gözetilmemek suretiyle, 657 sayılı Kanun'un 76. maddesinin 2. fıkrasında yer alan hükme uyulmadığı; aynı zamanda 16/02/2010 tarihinden bu yana İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü görevini yürüten davacının başarısız ve yetersiz olduğu veya bu görev için aranılan şartları kaybettiği yolunda, hukuken kabul edilebilir somut bir bilgi ve belge ortaya konulmaksızın tesis edilen işlemde, hukuka uyarlık görülmediği; davacının, öteden beridir Susurluk Belediye Başkanlığı emrinde çalışmasına rağmen Göbel ve Karapürçek Belediyelerinin kapatılarak personelinin Susurluk Belediye Başkanlığına devredildiğinden bahisle atamasının yapıldığı görülmekte olup, adı geçen belediyelerin kapatılarak davalı idare bünyesine katılmasına dayanak olan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda, tüzel kişilikleri kaldırılarak, bağlı buldukları ilçe belediyelerine katılan belde belediyelerinin devredilen personeli sebebiyle, ilçe belediyelerince personel planlamasının güncellenmesi anlamında yapılacak atamalarda, 657 sayılı Kanun'un 76. maddesinin 2. fıkrasına aykırı olarak, memurların kazanılmış hak aylık derecelerinin altında bir kadroya isteklerine bakılmaksızın atanmalarına olanak tanıyan ayrıksı bir düzenlemeye yer verilmediği gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. **Danıştay İkinci Dairesinin 19/03/2019 günlü, E:2016/6625, K: 2019/1342** sayılı kararı ile anılan kararın gerekçesi değiştirilerek onanmasına hükmedilmiştir.

<sup>360</sup> Benzer konuya ilişkin muhtelif yargı kararları: **Ankara 17. İdare Mahkemesinin 26/06/2015 günlü, E:2014/829, K:2015/1045** sayılı kararıyla, davacının atandığı Başkanlık Müşavirliği görevinin, "en az daire başkanı veya dengi yönetim kadrolarında veya Kurul üyeliğinde görev yapmış" olanların atanabileceği üst düzey bir görev olduğu ve kurumun iş gücü ihtiyacında ortaya çıkan değişiklikler gözetilerek takdir yetkisi dahilinde Kurum Başkan Yardımcılığı görevinden alınarak ihtiyaç bulunan ve eşdeğer bir görev olan Başkanlık Müşavirliğine atandığı; atama işleminde takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gerekleri gözardı edilerek kullanıldığına dair bir somut verinin bulunmadığı; diğer yandan, davacının dört yıl boyunca yürüttüğü Kurum Başkan Yardımcılığı görevinin kendisi için kazanılmış hak teşkil etmediği, sadece kadro ve derecenin kazanılmış hak kapsamında değerlendirilebileceği, yeni görevinde de kadro ve derece olarak yine birinci derecede bulunduğu, dava konusu işlemde hukuka aykırılık da bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. **Danıştay İkinci Dairesinin 14/02/2019 günlü, E:2016/8935, K:2019/595** sayılı kararı ile anılan kararın onanmasına hükmedilmiştir.

Diğer karar örnekleri; Danıştay İkinci Dairesinin 16/01/2019 günlü, E:2016/7961, K:2019/207; 09/02/2017 günlü, E:2016/15445, K:2017/852; 24/04/2018 günlü, E:2017/4450, K:2018/2769 sayılı kararları.

organlarınca, idarelerce takdir yetkisinin hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı noktasında değerlendirme yapılmalı; yerindelik incelemesi yapılmasından kaçınılmalıdır. Öte yandan, bu denetim sonucunda yargı organlarınca, idarelerin takdir yetkisini tamamen ortadan kaldıracak nitelikte kararlar verilmemelidir.

Bu kapsamda, idarelerce geniş takdir yetkisine dayalı tesis edilecek işlemler, liyakat ve kariyer ilkesine uygun olmalıdır. İdari işlemlerin, salt takdir yetkisi kapsamında tesis edilmesi, bu işlemlerin hukuka uygun olarak tesis edildiği anlamına gelmemektedir. Kamu görevlileri hakkında tesis edilen işlemlerin somut gerekçelerinin ortaya konulması gerekmektedir. Liyakatli kişilerin farklı amaçlarla görevlerinden alınması, görev yerlerinin değiştirilmesi veya statülerinin değiştirilmesi, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olacaktır.

#### **2.4. Liyakat İlkesi Kapsamında Sözlü Sınavlar**

Kamu personeline ilişkin mevzuat hükümleri incelendiğinde çeşitli aşamalarda sözlü sınavın yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Örneğin, vergi müfettiş yardımcılığına giriş aşamasında yazılı sınavda başarılı olan adaylardan en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere, atama yapılacak kadro sayısının iki katı kadarının sözlü sınava çağrılacağı belirtilmiştir<sup>361</sup>. Öte yandan, adalet uzman yardımcılığından adalet uzmanlığına atanabilmek için yeterlilik sınavında başarılı olmak gerekmektedir. Yeterlilik sınavı, idarenin takdire dayalı olarak yazılı veya sözlü yapılabilmektedir<sup>362</sup>. Diğer taraftan, görevde yükselme kapsamında yer alan görevlere atanabilmek için önce yazılı sınavda; sonrasında da sözlü sınavda başarılı olunması gerekmektedir<sup>363</sup>. Her ne kadar, farklı mevzuat hükümlerinde sözlü sınavdan bahsedilmekle birlikte, sözlü sınavın yapılış usulüne ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Sözlü sınav veya mülakat sınavlarına, kamu görevine alım; hizmet içinde ilerleme ve yükselme aşamalarında başvurulabilmektedir. Farklı amaçlarla ölçme ve değerlendirme yöntemi

---

<sup>361</sup> 31/10/2011 günlü, 28101 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliğinin 15. maddesinin 2. fıkrasında belirtilmiştir.

<sup>362</sup> 04/07/2012 günlü, 28343 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Adalet Uzmanlığı Yönetmeliği’nin 22. maddesinde belirtilmiştir.

<sup>363</sup> 18/04/1999 günlü, 23670 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 8. maddesinde belirtilmiştir.

olarak sözlü sınavlar kullanılmaktadır. Bu sınavların da yazılı sınavlar gibi objektif olarak değerlendirilmesi gerekmektedir<sup>364</sup>. Aksi halde kayırmacı uygulamaların önü açılmış olacaktır.

Günümüzde sözlü sınavlar, liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinin önündeki en büyük engellerdir biridir. Sözlü sınavların, yazılı sınavların objektif değerlendirme sonuçlarını ortadan kaldıracak nitelikte olmaması gerekir. Nitekim Danıştay tarafından verilen bir kararda da, sözlü sınavın temel amacının, yazılı sınav yapılmak suretiyle nesnel bir biçimde belirlenen en başarılı aday adayından başlayarak mesleğe en uygun adayların belirlenmesi olduğu; aday adaylarının yarıştırdığı bir sınavda sözlü sınava çağrılacak aday sayısı saptanırken yazılı sınavın nesnel sonuçlarının ortadan kaldırılmaması, mesleğe olabildiğince yazılı sınavda en başarılı olanların alınmasının sağlanması gerektiği ifade edilerek, ilanda belirtilen kadronun dört katı adayın sözlü sınava çağrılması yolundaki düzenlemenin, yazılı sınavın nesnel sonuçlarının ortadan kaldırılmasına, idarenin takdir yetkisinin kullanılmasında öznel nedenlerin etkili olmasına yol açacak nitelikte olduğu; bu durumun, kamu yararı ve hizmet gerekleriyle bağdaşmayacağı vurgulanmıştır<sup>365</sup>.

Sözlü sınavların değerlendirilmesi aşamasında, hangi ölçütlerin dikkate alındığı konusunda belirsizliklerin giderilmesi açısından ilgili mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bunun için, sözlü sınavlarda adayları değerlendirecek kurulun, usule uygun olarak oluşturulması gerekmektedir. Danıştay tarafından da, esasa ilişkin inceleme yapılmadan önce sınav komisyonlarının usule uygun olarak oluşturulup oluşturulmadığı yönünde değerlendirme yapılmaktadır. Vergi müfettiş yardımcılığı yazılı sınavında başarılı olan davacının, vergi müfettiş yardımcılığı sözlü sınavında yeterli puanı alamadığından bahisle başarısız sayılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, İdare Mahkemesince davanın reddine karar verilmiştir<sup>366</sup>. Danıştay ilgili dairesince yapılan temyiz incelemesi neticesinde, sınav

---

<sup>364</sup> Sezer, Yasin / Bilgin, Hüseyin, **Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 86, 2009, s. 168.

<sup>365</sup> **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 13/11/2008 günlü, E:2008/774** sayılı kararı.

<sup>366</sup> **Ankara 3. İdare Mahkemesinin 31/03/2015 günlü, E:2014/383, K:2015/511** sayılı kararıyla, 28/09/2013 tarihinde yapılan vergi müfettiş yardımcılığı giriş sınavının yazılı bölümünden başarılı olarak sözlü sınava girmeye hak kazanan davacının, 25/12/2013 tarihinde yapılan vergi müfettiş yardımcılığı sözlü sınavından otuz (30) puan alarak başarısız sayıldığı; mevzuatta sözlü sınavlarında adaylara sorulan sorulara ve alınan cevaplara ilişkin herhangi bir tutanak tutulmasını, komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulmasını zorunlu kılan herhangi bir hükmün mevcut olmaması karşısında, söz konusu hususların idarece yerine getirilmemiş olmasının işlemi sakatlar nitelikte olmadığı; sözlü sınavında davacıya Yönetmelik hükümlerine uygun olarak verilen puanların sınav komisyonu üyeleri tarafından ayrı ayrı belirtilerek tutanağa bağlandığı ve üyelerin verdikleri notların aritmetik

kurulunun Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliğine uygun olarak oluşturulması gerektiği halde, dava konusu olayda sınav kurulunda asıl üye olarak yer alan bir üyenin, 8 yıllık kıdem şartını haiz olmadığı; sınav kurulunun hukuka aykırı bir şekilde teşekkül ettiği; bu yönüyle, anılan kurul tarafından yapılan değerlendirme sonucu davacının başarısız sayılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir<sup>367</sup>.

Diğer taraftan, sözlü sınav esnasında adayların sorulan soruları cevaplayabilmeleri için gerekli ortamın sağlanması gerekmektedir. Adayların kendilerini ifade edilmesine fırsat tanınmalıdır. Sözlü sınava ilişkin bir diğer durum, sözlü sınavda sorulacak soruların önceden hazırlanarak bir tutanağa bağlanması, sınav esnasında aday tarafından önceden hazırlanan bu sorulardan bir veya birkaçının rastgele seçilerek, verilen cevap ve komisyon üyelerince yapılan değerlendirmenin tutanağa bağlanmasıdır. Nitekim, yargı organlarınca da bu yönde kararlar verilmektedir. Vergi müfettiş yardımcılığı yazılı sınavında başarılı olan ve sözlü sınava katılmaya hak kazanan davacının sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işleme karşı açtığı davada, Danıştay ilgili dairesince, sözlü sınavların, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun olarak, tarafsız ve aynı zamanda idari işlemlerin unsurları yönünden yargısal denetimine olanak tanıyacak şekilde gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilerek; sınav kurullarınca sözlü sınavda sorulacak soruların önceden hazırlanarak tutanağa bağlanması, her adaya sorulan soruların kayda geçirilmesi ve adayların verdiği cevaplara her bir komisyon üyesince takdir edilen notun ayrı ayrı gösterilmesi gerektiği belirtilerek, davacının sözlü sınav puan ortalamasının 65 puanın altında olması nedeniyle başarısız sayıldığı; beş komisyon üyesince her bir kriter yönünden 50 puan verildiği; somut olayda, sözlü sınav öncesinde, sınav kurulunca sözlü sınavda sorulacak soruların önceden hazırlanıp tutanağa bağlanmadığı; davacıya sorulan soruların kayda geçirilmediği; sözlü sınavın ölçme ve değerlendirme esaslarına uygun ve tarafsız bir şekilde yapılmadığı gerekçesiyle, dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir<sup>368</sup>. Ancak, aksi yönde verilen kararlar da mevcuttur<sup>369</sup>.

---

ortalamasının hesaplanması sonucunda davacının Yönetmelikte öngörülen başarı notunun altında puan aldığı anlaşıldığından, davacının sözlü sınavda başarısız sayılmasına ilişkin işlemde hukuka aykırı bir durumun bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir.

<sup>367</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 15/04/2019 günlü, E:2016/7489, K:2019/2029 sayılı kararı.

<sup>368</sup> Danıştay İkinci Dairesinin 24/01/2018 günlü, E:2016/7249, K:2018/128 sayılı kararı. (İlk derece dosyasıdır.) Davalı idarenin temyiz istemi, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 20/12/2018 günlü, E:2018/1420, K:2018/5694 sayılı kararı ile reddedilmiştir.

<sup>369</sup> Samsun ili, Vezirköprü Adliyesinde zabıt katibi olarak görev yapan davacı, Adalet Bakanlığı Taşra Teşkilatı Personelinin Adli Yargı Yazı İşleri Müdürlüğü ve İdari İşler Müdürlüğü sözlü sınavında başarısız sayılmıştır. Bu işlemin iptali istemiyle açtığı davada; **Samsun 2. İdare Mahkemesinin 16/06/2016 günlü, E:2016/275, K:2016/876**

Danıştay ilgili dairesince sözlü sınavlara ilişkin değerlendirme yapılırken, genel olarak sözlü sınava ilişkin usul ve esasların yer aldığı mevzuat hükümleri değerlendirilmek suretiyle, sözlü sınav öncesinde sorulacak soruların hazırlanıp hazırlanmaması; sorulan soruların ve adaylarca verilen cevapların tutanağa bağlanıp bağlanmaması gerektiği yönünde karar verilmektedir. Nitekim, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 29/03/2017 günlü kararında özetle, konuya ilişkin bazı kanunlarda, sözlü veya mülakat sınavlarıyla ilgili olarak, adaylara komisyon başkan ve üyelerince verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirileceği, bunun dışında sınavla ilgili herhangi bir kayıt sisteminin kullanılmayacağı hükümlerine yer verildiği belirtilerek, sözlü sınavlara ilişkin değerlendirme yapılabilmesi için, adaylara sorulan soruların ne olduğunun ve bu sorulara adaylar tarafından verilen cevapların komisyon başkan ve üyelerince verilen notların ayrı ayrı tutanağa geçirilmesinin yeterli olduğuna hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümlerinin açık olmaması ve sözlü sınavların değerlendirilmesine ilişkin kısıtlayıcı düzenlemelere yer verilmesi, sözlü sınavların yargısal denetimini oldukça güçleştirmektedir. Sözlü sınava ilişkin usul ve esasların, her kurumun takdirine dayalı olarak

---

sayılı kararıyla, uyumsuzluk konusu olayda, davalı idarece işlemin hukuka uygunluk denetiminin Anayasanın 125. maddesinde ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde belirlenen hukuki sınırlar içinde yapılabilmesi için soruların yanıtlarına komisyon üyelerince takdir edilen ve yönetmelikte belirlenen başarı düzeyinin altında olan puanların gerekçelerinin ortaya konulmadığı, davacının alan bilgisi ve genel kültür bilgisini ölçmek amacıyla sorulan iki soruya verdiği cevabın belirli olmadığı gibi başkaca herhangi bir sebep ve gerekçe gösterilmeksizin 63,00 puanla başarısız sayıldığı; davacının girmiş olduğu görevde yükselme sözlü sınavında hukukten itibar edilebilir herhangi bir sebep ortaya konulmaksızın davacının başarısız sayıldığına anlaşılması karşısında, söz konusu sınavın başarı düzeyini oluşturan puanların belirlenmesinde davacının bilgi ve yeterliliğinin objektif ve nesnel biçimde değerlendirildiğinden söz etmeye olanak bulunmadığı; bu durumda, kariyer ve liyakat ilkeleri uyarınca kamu hizmetinin ehil kamu görevlileri eliyle yürütülmesi için yapılan sözlü sınavda, ölçme ve değerlendirme esaslarına uygun ve objektif bir değerlendirme yapılmadığı anlaşıldığından, davacının görevde yükselme sözlü sınavında başarısız sayılmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. **Danıştay İkinci Dairesinin 18/03/2019 günlü, E:2016/15224, K:2019/1271** sayılı kararı ile davacının, görevde yükselme yazılı sınavından 88 puan alarak başarılı olduğu ve sözlü sınava katıldığı; sınav sırasında düzenlenen Sözlü Sınav Değerlendirme Tutanağında komisyon üyelerince; "Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi" kısmına 19-18-20-15-20, "Genel kültürü ve genel yeteneği" kısmına 7-11-9-11-13; gözlem ve kanaate dayalı kriterlerden olan "Bir konuyu kavrayıp özetleme, ifade yeteneği ve muhakeme gücü" kısmına 7-9-8-12-7; "Liyakati, temsil kabiliyeti, tutum ve davranışlarının göreve uygunluğu" kısmına 8-9-7-10-7; "Özgüveni, ikna kabiliyeti ve inandırıcılığı" kısmına 12-7-7-7-7 ve "Bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığı" kısmına ise 9-8-9-12-10 puanlarının verildiği; verilen puanların aritmetik ortalamasının 63,00 puan olduğu ve davacının başarısız sayıldığı; Adalet Bakanlığı Personeli Görevde Yükselme Unvan Değişiklikliği Yönetmeliği'nin 15. maddesinde, adayların kurul tarafından ikinci fıkranın (a) bendi için yirmibeş puan, (b) ilâ (e) bentlerinde yazılı özelliklerin her biri için onbeşer puan üzerinden değerlendirilmesi ve verilen puanların ayrı ayrı tutanağa geçirilmesi öngörülmüş olup; bu yanıtlara komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulması zorunluluğu getirilmediği; öte yandan, sözlü sınava ilişkin değerlendirme kriterlerinden, adayın "Sınav konularına ilişkin bilgi düzeyi" ile "Genel kültürü ve genel yeteneği"ne ilişkin değerlendirmeler dışındaki kriterlerin sınav kurulu üyelerinin gözlemlerine dayalı kanaatlerine ilişkin olduğu; bu durumda, dava konusu işlemin hukuka uygun olarak tesis edildiği belirtilerek İdare Mahkemesi kararının bozulmasına hükmedilmiştir.

belirlenmesi, farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu ise, yazılı sınavların objektifliğini ortadan kaldırmaktadır. Liyakat ilkesine dayanan personel sistemlerinde, her aşamada sınavların objektif, tarafsız ve şüpheden uzak bir şekilde gerçekleştirilmesi esastır. Bu kapsamda, sözlü sınavlara ilişkin esasların da tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli olacak bir şekilde belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Öte yandan, önceki tarihli yargı kararlarında sözlü sınavların ses ve görüntü kaydının alınması gerektiği ifade edilmiştir<sup>370</sup>. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 13/11/2008 günlü bir kararında, sözlü sınav öncesinde soruların ve cevapların önceden hazırlanması; sözlü sınavın, sesli ve görüntülü kayıt yapılmak suretiyle gerçekleştirilmesi ve komisyon üyelerince takdir edilen notun gerekçeleriyle ortaya konulması gerektiği belirtilmiştir<sup>371</sup>. Yargı organlarınca bu yönde verilen kararlar üzerine, idarelerce sözlü sınavlara ilişkin mevzuat hükümlerinde değişiklik yapılarak, giriş sınavlarında herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı açıkça belirtilmiştir. Yapılan değişiklikler sonrasında yargı organlarınca sözlü sınavlara ilişkin değerlendirme yapılırken, sesli ve görüntülü kayıt yapılması gerek olmadığı vurgulanmıştır<sup>372</sup>. Danıştay Beşinci Dairesince verilen bir kararda, “sözlü sınavda verilen yanıtların teknolojik imkanlardan yararlanılarak kayıt altına alınmasını öngören ‘üst norm’ niteliğinde bir yasal düzenleme bulunmadığı; aksine, sözlü sınavla ilgili benzer nitelikte düzenlemeler getiren Kanun hükümlerinde tutanak düzenlenmesi dışında bir kayıt öngörülmediği dikkate alındığında, sözlü sınavın uygulanma usulüyle ilgili 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 55. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışma Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin 28. maddesinde,

<sup>370</sup> **Danıştay Sekizinci Dairesinin 20/09/2004 günlü, E:2004/341, K:2004/3332** sayılı kararında, olayda, davacının ikinci sınav hakkında yazılı sınavı başardığı ve sözlü sınavında başarısız bulunarak dava konusu ilişik kesme işleminin tesis edildiği görülmektedir. Mahkemece, yazılı sınavda jüri üyelerinin tümünün sınav kağıdını 80 puan üzerinden değerlendirdiği halde, aynı jüri üyelerince, sözlü sınavda değişik notlar verilmek suretiyle ( 40, 40, 75, 55, 75, ) objektif değerlendirme kriterlerinden uzaklaşıldığı, başka bir anlatımla yazılı sınavda 80 puan verilen doktora öğrencisinin sözlü sınavda, aynı öğretim üyelerince, 40 puan verilmek suretiyle sonuca ulaşılmasında maddi ve hukuki yerindelik bulunmadığı, sözlü sınav sonucu düzenlenen 21.06. 2002 günlü doktora yeterlik sözlü sonuç belgesinde takdir edilen ve birbirleriyle çelişen notların hangi objektif kritere, başka bir anlatımla hangi maddi olguya dayandırıldığına davalı idarece ortaya konulmadığı gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiştir. Oysa, sözlü sınavın doğası gereği, ilgilinin sınav sırasındaki performansının değerlendirilmesi söz konusudur. Ses, görüntü kaydı ya da detaylı tutanak tutulmadıktan sonra, ilgilinin sözlü sınav performansının sonradan değerlendirilmesinin yapılamayacağı, bilirkişi incelemesine de konu edilemeyeceği de açıktır. Dolayısıyla, yazılı ve sözlü sınav arasındaki değerlendirme farklılığı, tek başına hukuka aykırılık sonucunu doğurmaz.

Benzer yönde **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 24/01/2008 günlü, E:2005/1719, K:2008/64** sayılı kararı.

<sup>371</sup> **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 13/11/2008 günlü, E:2008/774** sayılı kararı.

<sup>372</sup> **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 11/11/2015 günlü, E:2015/1173, K:2015/4057** sayılı kararı.



‘sınavın teknolojik imkanlar kullanılarak kayıt altına alınmasına’ dair ibareye yer verilmemesinde hukuka aykırılık görülmediği” hükmüne yer verilmiştir<sup>373</sup>.

Her idari işlem gibi sözlü sınavların da yargısal denetimi yapılmalıdır. Her ne kadar bazı kamu kurum ve kuruluşlarının mevzuatlarında sözlü sınavlara ilişkin düzenlemelere yer verilmekteyse de, birçok kurumun mevzuatında bu konuda düzenleme bulunmamakta veya eksik düzenlemelere yer verilmektedir. Bu konuda idarelerin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu durumda idarelerin geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Bu durum ise, sözlü sınavların yargısal denetimini güçleştirmektedir ve liyakat ilkesine uygun olmayan işlemlerin tesis edilmesine neden olmaktadır<sup>374</sup>.



---

<sup>373</sup> **Danıştay Beşinci Dairesinin 06/03/2019 günlü, E:2016/21304, K:2019/1728** sayılı kararı. Benzer yöndeki, **Danıştay İkinci Dairesinin 03/01/2019 günlü, E:2016/15844, K:2019/55** sayılı kararında da, davacının katıldığı sözlü sınavın teknolojik imkanlardan yararlanılarak sesli ve görüntülü kayıt alınmasına gerektirecek nitelikteki bir düzenlemenin mevzuat hükümlerinde yer verilmediği belirtilmiştir. **Danıştay Sekizinci Dairesince verilen 11/10/2018 günlü, E:2012/1533, K:2018/5663** sayılı kararda, “Her ne kadar İdare Mahkemesince, sözlü sınavın, teknolojik imkanlardan yararlanılarak sesli ve görüntülü kayıt altına alınmaması da iptal gerekçesi olarak kabul edilmişse de tezsiz yüksek lisans sözlü sınavının sesli ve görüntülü kayda alınmasını gerektiren açık bir düzenleme bulunmadığından bu eksiklik iptali sebebi değildir.” hükmüne yer verilmiştir.

<sup>374</sup> Sezer / Bilgin, s. 169.

## SONUÇ

Gelişmemiş toplumlarda devlet, belli bir grubun hakimiyetinde yönetilen, halkın yönetiminde çok fazla söz hakkına sahip olmadığı bir yapıyı ihtiva etmektedir. Bu durumda, devlet tarafından halka sunulan hizmetleri ifa edecek kişiler de devleti yöneten bu azınlık tarafından belirlenmektedir. Tam anlamıyla, kayırmacı uygulamalarla kamu görevlileri işe alınmaktadır. İktidara ne kadar yakın olunursa, memur olarak atanmak da o kadar kolay olabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerdeki duruma bakıldığında, farklı uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Eski sistem ile yeni sistem arasında bocalamalar yaşanmaktadır. Eski sisteme dayalı olarak kayırmacı uygulamalara sıklıkla yer verilmektedir. Öte yandan, toplum tarafından, atamaların liyakat sistemine uygun olarak yapılması yönünde bir beklenti vardır. Her ne kadar, bu sınıfta yer alan devletlerin kamu personeline ilişkin mevzuat hükümlerinde liyakat ve kariyer ilkesine yer verilmekteyse de, uygulamada sıklıkla, liyakate dayalı ancak kayırmacı atamalar yapılmaktadır.

Gelişmiş ülkelerdeki duruma bakıldığında, bu ülkelerde temel olarak kamu hizmeti ve kamu hizmetinin yerine getirilmesi konusunda önemli adımlar atılmış; bu konuda gerekli düzenlemeler, ilgili mevzuat hükümlerinde yerini almıştır. Kamu hizmetini yerine getirecek kişilerin göreve getirilmesinde temel kıstas, bu işe olan yatkınlık ve uygunluktur. Kamu hizmetlerinin ifasında görev alacak en uygun kişinin tespit edilmesine yönelik gerekli mekanizmalar geliştirilmiştir. Her ne kadar liyakat sistemine uygun atamalar yapılmaktaysa da bazı ülkelerde istisnai olarak kayırmacı uygulamalara yer verilebilmektedir. İktidara gelen partinin politikalarını yerine getirecek ve yeni politikalar belirleyecek üst düzey mevkilerde yer alan bazı kadrolara, siyasi atamalar yapılabilmektedir.

Kayırmacılık sistemine dayalı olarak siyasal atamaların oluşturacağı huzursuzluklar nedeniyle yetenekli kişilerin, kamu görevine girme konusunda isteksiz olmaları nedeniyle bu kişilerin bilgilerinden, yeteneklerinden ve tecrübelerinden istifade edilememektedir. Kayırmacılık sistemine dayalı personel rejimlerinde önemli olan, atanacak kişilerin iktidardaki partiye olan yakınlık derecesidir. Kişinin yetenekli, bilgili veya tecrübeli olmasının herhangi bir önemi

yoktur. Memuriyet, bir ödüllendirme aracı olarak kullanılmaktadır. Partiye yönelik katkısı fazla olan kişi, yetenekli kişiye tercih edilmektedir. Ancak, bazı ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, kayırmacılık sistemine dayalı olarak yapılan atamalara yönelik eleştirileri en aza indirmek için, parti taraftarları arasında bir değerlendirme yapılmakta, görev için en uygun hangi partili ise, göreve o kişi getirilmektedir. Diğer taraftan, bu tür atamalar fırsat eşitliğine aykırı uygulamalara neden olmaktadır.

Kayırmacılık sistemine dayalı olarak atamaların yapıldığı ülkelerde kamu görevlisi sayısı devamlı artmaktadır. Bu da ülke ekonomilerine önemli bir yük getirmektedir. Diğer taraftan, liyakatsiz kişilerin bu görevlere getirilmesi nedeniyle nitelikli işlerin yerine getirilmesi mümkün olamamaktadır. Kayırmacılık sistemi, iktidarlar için her ne kadar ilk zamanlarda iktidarını devam ettirebilmesi için faydalı bir sistem olarak görülmekteyse de sonraki dönemlerde sıkıntılı bir hâl almıştır. İktidar değişikliği ile önemli devlet meselelerinin tartışılması bir kenara bırakılmakta, hangi göreve hangi partilinin getirileceği tartışılmaya başlanmaktadır. Her iktidar değişikliği ile tüm kadrolar boşaltılıp, yerlerine yeni kişilerin atanmakta, bunun neticesinde kamu görevlilerinin ihtisaslaşması sağlanamamakta; yetenekli, bilgili ve tecrübeli kişilerin kamu sektöründe istihdamı güçleşmektedir. Diğer taraftan, memurluğun sürekli bir meslek haline getirilememesi nedeniyle kamu görevlileri, görev yaptıkları süre boyunca öncelikli olarak kendi çıkarlarını düşünerek, gelecekleri garanti altına almak amacıyla farklı yollara sapabilmektedirler. Bu ise, kamu hizmetlerinin hakkıyla yerine getirilmesine engel olmaktadır.

Kayırmacılık sistemine dayalı atamalar neticesinde liyakatsiz kişiler, kamu görevlerine getirilmiş; bunun sonucunda, toplumlar büyük zarar görmüştür. Kayırmacı atamaların neden olduğu bu sıkıntıların, liyakat ilkesine dayalı atamalar ile giderileceği düşüncesiyle, kamu personel sistemlerine ilişkin usul ve esaslar, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenmiştir.

Liyakat ilkesi kapsamında, kamu hizmetlerine girişte ve hizmet içinde ilerleme ve yükselmede, göreve uygunluk ve performans kriterleri birlikte değerlendirilmektedir. Liyakat ilkesinin temel amacı kamu görevlilerinin siyasal atamalara karşı korunması ve idari yapının güçlendirilmesidir. Liyakat ilkesi, Türk toplumunda ve diğer toplumlarda bir anda ortaya çıkmamıştır. Belirtildiği üzere, tarihsel süreç içerisinde gelişen toplumsal ve siyasal olaylar,

liyakat ve kariyer ilkelerinin bir arada gelişmesine vesile olmuş ve bu ilkeler kamu personel sisteminin temel ilkeleri olarak mevzuat hükümlerinde yerini almıştır.

Bir toplumda personel sistemi liyakat ve kariyer ilkelerine dayanmıyorsa o devlette huzur, istikrar ve barış ortamı büyük bir tehlike altında olduğu tarihsel süreç incelendiğinde açıkça görülmektedir. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde rüşvet, iltimas ve kayırmacı uygulamalar artmış; bu durum, Devletin yıkılma aşamasını hızlandırmıştır.

Tüm bunlar liyakat ilkesinin önemini ortaya çıkarmış ve liyakat ilkesine ilişkin düzenlemelerin yasal metinlerde yer verilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Uzun süre kayırmacı uygulamalara imkan veren yasal düzenlemelerin bir anda değiştirilmesi kolay olmamıştır. Bunun nedeni, iktidarda yer alan partilerin, taraftarlarına iş imkanları sağlamak suretiyle, seçim sürecinde verilen desteğin ödüllendirilmesi ve bu yolla yeni taraftarlar edinmek ve bir sonraki dönemde de iktidarda kalabilme isteğidir. Doğal olarak bu düşünce yapısının bir anda ortadan kaldırılması oldukça güçtür. Bundan dolayı, birçok toplumda her ne kadar yasal düzenlemelerde liyakat ve kariyer ilkesine ilişkin hükümlere verilmekteyse de bu ilkelerle çelişen uygulamalara halen devam edildiği görülmektedir.

Liyakat ilkesinin temelinde, işin ehline verilmesi düşüncesi yatmaktadır. Kamu hizmetini ifa edecek personelin, yerine getireceği hizmet için gerekli özellikleri taşımasının dışında herhangi bir şartın dikkate alınmaması gerekir. Bu noktada, hizmetin gereği olan özelliklerin tespit edilmesi hususu büyük önem taşımaktadır. Hizmetin gereklerinin belirlenmesinin nasıl ve ne zaman yapılacağı ise, devletlerin konuya bakış açısına göre değişiklik göstermektedir. Kamu hizmetlerinin hakkıyla yerine getirilebilmesi için kamu hizmetine girişte, görevin özelliklerini taşıyan en uygun kişinin seçilmesine imkan tanıyan bir sistemin hayata geçirilmesi de önemlidir. Bu aşamada kayırmacı, uygulamaların önünün kesilmesi de bir o kadar önemlidir.

Liyakat ilkesi, sadece kamu hizmetine giriş aşamasında uygulanması gereken bir ilke değildir. Kamu görevlilerinin ilerleme ve yükselmelerinde de liyakat ilkesinden vazgeçilmemesi gerekir.

Liyakat sisteminin tam anlamda uygulanabilmesi için;

-Öncelikli olarak, toplumu oluşturan bireylerde, kamu yararı bilincinin hâkim kılınması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

-Kamu personeline ilişkin mevzuat hükümleri açık olmalı; yorum ile kayırmacı uygulamalara imkan tanıyacak nitelikte düzenlemelere yer verilmemelidir.

-Siyasal atamalar konusunda gerekli önlemler alınmalı; iktidar veya üst kademedede yer alan yönetici değişikliklerinden orta ve alt kademedede yer alan kamu görevlilerinin etkilenmemesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

-Siyasal atama yapılabilecek kadroların önceden belirlenmesi gerekir. Belirleme yapılırken, kamu kurum ve kuruluşlarının özellikleri dikkate alınmalıdır.

-Siyasal nitelikli kadrolara atama yapılmadan önce, bu kadrolara atanacak kişilerde aranacak niteliklerin belirlenmiş olması gerekir.

-Siyasal nitelikli kadrolara atanan kişilerin görevden alınması sonrası ilgili kişilerin kazanılmış hakları korunmalı; durumlarına uygun kadrolara atanma imkanı sağlanmalıdır.

-Siyasal nitelikteki kadrolara atama ve görevden alma işlemlerinin denetiminin bağımsız ve tarafsız yargı organlarınca gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

-İdarelerce, ihtiyaç duyulan kadro ve pozisyonların belirlenerek; bu kadro ve pozisyonlarda görev alacak personelde aranacak özelliklerin önceden ortaya koyulması gerekmektedir.

-Tüm kamu görevlilerinin, merkezi sınavlarla göreve alınması gerekmektedir. Yapılacak merkezi sınavın, objektif olarak göreve ilişkin şartların değerlendirildiği bir sınav niteliği taşınmalıdır. Sınavlarda, atama yapılacak kadronun niteliği dikkate alınarak, sadece görev ile ilgili sorular sorulmalıdır.

-Merkezi sınav, Devlet Personel Başkanlığının gözetim ve denetimi altında yapılmalıdır.

-Devlet Personel Başkanlığınca sınavların, güvenilirliği kabul edilen kamu kurum ve kuruluşlarına yaptırılması gerekir.

-Sınav duyuruları, geniş kitlelere ulaşabilmesi için uygun basın ve yayın araçları ile ilan edilmelidir.

-Sınav şartını bertaraf eden düzenlemelere yer verilmemelidir.

-Diğer taraftan, yazılı sınav sonrasında yapılacak sözlü sınavlarda, adaylara kendilerini sağlıklı bir şekilde ifade edebilecekleri ortamın sağlanması gerekmektedir

-Sözlü sınav öncesinde, sınav kurullarınca sorular önceden hazırlanmalı; sınav esnasında adaylardan, önceden hazırlanan sorulardan biri veya birkaçının rastgele seçilmesi istenmeli; adaylarca seçilen soru ve verilen cevaplar tutanağa geçirilmeli; kurul üyelerinin her biri tarafından, aday hakkında takdir edilen puan ve gerekçesi ayrı ayrı bu tutanakta gösterilmelidir.

-Göreve başladıktan sonra da kariyer ilkesine uygun olarak kamu görevlilerine ilerleme ve yükselme imkanı tanınmalıdır. Burada da, adaylar objektif sınavlara tabi tutulmalı; ilerleme ve yükselmeler, tarafsız bir değerlendirme sonucunda tesis edilmelidir.

-Kamu görevlilerinin ilerleme ve yükselmelerine ilişkin usul ve esaslar, nesnel ölçütlere göre belirlenmelidir.

-Hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimler konusunda gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

-Yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılan atamalar, merkezi yönetim tarafından idari vesayet çerçevesinde denetlenmelidir.

-Uygulanmakta olan sınıflandırma sistemi, yeniden gözden geçirilerek, günümüz şartlarına uygun olarak yeniden yapılandırılmalıdır. Yönetici sınıfı konusunda gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

-Performans değerlendirme sistemi ile kamu görevlilerinin çalışma düzeyleri belirlenmeli ve buna göre kamu görevlilerin çalışmaları değerlendirilmelidir.

-İdarelerin takdir yetkisinin sınırları ortaya konulmalıdır.

-Kamu görevlilerine ilişkin işlemleri yürütmekle görevli Devlet Personel Başkanlığının kapatılmasından vazgeçilmeli; mevzuatta yapılacak değişiklikle bağımsız bir kimliğe kavuşturulmalıdır.

-Kamu sektöründe çalışmayı özendirici ücret sistemi geliştirilmelidir.

-Eşit işe eşit ücret ilkesi hayata geçirilmelidir.

-Özel sektörde görev yapmakta olan ve alanında başarılı kişilerin, kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzey yönetici olarak atanabilmeleri için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.



## KAYNAKLAR

Acar, Osman Kürşat, **Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine: Cumhuriyet Dönemi Kamu Personel Yönetim Tarihçesi**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 24, Sa. 1, 2019, s. 119-146.

Akbulut, Emre, **İdari İşlemlerde Kanun Yolu ve Süresini Gösterme Yükümlülüğünün Yargısal Denetime Etkisi**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 81, 2009, s. 1-21.

Akıncı, Elif Gül, **Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

Akkutay, Ülker, **Osmanlı Eğitim Sisteminde Enderun Mektebi**, Osmanlı Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yayınları, C. 5, Ankara, 1999, s. 187-193.

Aktan, Coşkun Can, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma**, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Yayınları, Ankara, 2001, s. 51-69.

Akyazan, Ahmet Emrah, **Maddi Açıdan İdari İşlemler**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 85, 2009, s. 220-240.

Akyılmaz, Bahtiyar / Sezginer, Murat / Kaya, Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2009.

Albayrak, Süha Oğuz, **ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi**, Mülkiye Dergisi, C. 40, Sa. 2, 2016, s. 43-66.

Allen, Ansgar, **Michael Young’s The Rise of the Meritocracy: A Philosophical Critique**, British Journal of Educational Studies, C. 59, Sa. 4, 2011.



Altunok, Hatice, **Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 8, Sa. 14, 2016, s. 166-180.

Ardanç, Bülent / Ergun, Turgay, **Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları**, Amme İdaresi Dergisi, C. 13, Sa. 12, 1980, s. 1-18.

Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Avcı, Mustafa, **Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Personel Atama Usulü**, Amme İdaresi Dergisi, C. 49, Sa. 1, Mart 2016, s. 57-117.

Aykaç, Burhan / Altunok, Hatice, **Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik**, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 1, Sa. 1, 2014, s. 1-18.

Aykaç, Burhan / Altunok, Hatice / Gedikkaya, Fatma Gül, **Yönetimsel Yapı İncelemeleri**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. Basım, Kasım 2018.

Aykaç, Burhan, **Personel Yönetiminde Yeterlilik İlkesi**, Amme İdaresi Dergisi, C. 23, Sa. 4, Aralık 1990, s. 91-109.

Bayazıt, Bahar, **Kamu-Özel İşbirliklerinde Kamu Yararı**, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ocak 2018.

Belet, Muhammed Sami, **Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurulların Bürokrasisi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008.

Berk, Ahmet, **Devlet Memurlarının Görevde Yükselmesi: Son Düzenlemeler Çerçevesinde Bir Değerlendirme**, Sayıştay Dergisi, Sa. 56, s. 79-89.

Berkman, Ümit, **Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 43, Sa. 4, 1988, s. 59-77.

Bucaktepe, Adil, **Devlet Memurluğu ve Memurların Değerlendirilmesi Üzerine Düşünceler**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 18, Sa. 3-4, 2014, s. 459-489.

**Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation**, U.S. Government Accountability Office Report (GAO-13-299R), Washington DC, 2013. (İnternet kaynağı: <https://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf>)

Çakan, İsmail Lütfi, **İş Ehline Verilmezse**, Altunoluk Dergisi, Sa. 89, 1993, s. 5-7.

Çakmak, Naci Münci, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Ankara, 2013.

Çal, Sedat, **Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşüncüler**. (İnternet kaynağı: <http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>)

Çapar, Selim, **Almanya’da Kamu Personel Sistemi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 466, Mart 2010, s. 47-63.

De Busbecq, Ogier Ghislain, **Türk Mektupları Kanuni Döneminde Avrupalı Bir Elçinin Gözlemleri (1555-1560)**, Londra, 1694, Çeviren: Türkömer, Derin, Gözden Geçirilmiş 1. Baskı, 2011, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Demirci, Aytül Güneşer, **Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi**, Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Devlet Personel Başkanlığı, **Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)**, Ankara, 1963, Yayın No:7.

Duran, Lütfi, **Anayasa Mahkemesi’ne Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni-II**, Amme İdaresi Dergisi, Sa. 19/2, 1986, s. 3-28.

Durgun, Şenol, **İngiliz Personel Rejimi**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 6, Sa. 1-2, 1998, s. 421-463.

Erdem, Jülide Gül, **Yargı Kararlarında Kanun Önünde Eşitlik İlkesi ve Kadın Erkek Eşitliği**, Akademik Hassasiyetler Dergisi, C. 4, Sa. 8, 2017, s. 19-44.

Ergun, Turgay, **Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1988.

Ergun, Turgay, **Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 16, Sa. 2, 1983, s. 23-36.

Ergun, Turgay / Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 3. Baskı, Ankara, 1988.

Eroksal Ülger, Gülçin, **İşe Alma Sürecinde Yeni Eğilimler: İngiliz Kamu Personel Sistem Örneği**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 22, Kayfor15 Özel Sayı, 2017, s. 1645-1660.

Fettahlıoğlu, Ömer Okan / Demir, Sevda, **İşletme Yönetiminde Yönetimsel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi**, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 4, Sa. 1, 2014, s. 175-186.

Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev / Akgüner, Tayfun / Berk, Kahraman, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, Güncellenmiş Beşinci Bası, İstanbul, 2012.

Gökçe, Ali Fuat, **Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi**, Yasama Dergisi, Sa. 14, 2010, s. 59-78.

Gökçe, Orhan / Şahin, Ali, **21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, C. 2, Sa. 3, 2002, s. 1-27.

Göküş, Mehmet, **1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi**, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 6, Sa. 12, 2010, s. 203-223.

Gönülaçar, Şener, **İnsan Kaynakları Yönetiminde Kayırmacılık Kuşatması ve Liyakatsizlik Çıkması**, (İnternet kaynağı: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/231888>)

Görmüş, Alparslan Şahin / Kahya, Vasfi, **Hizmet İçi Eğitim Programlarının Kamu Çalışanlarının Motivasyonuna Etkisi: Eti Maden İşletmelerinde Bir Uygulama**, Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, C. 1, Sa. 1, s. 37-49.

Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2000.

Gözler, Kemal / Kaplan, Gürsel, **İdare Hukuku Dersleri**, 17. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2015.

Gözübüyük, A. Şeref / Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Güler, Birgül Ayman, **Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme (2) Türkiye’de Temel Personel Politikalarının Evrimi**, Amme İdaresi Dergisi, C. 21, Sa. 2, 1988, s. 63-83.

Güler, Birgül A. / Karahanoğulları, Onur / Karasu, Koray / Dikmen, Ahmet A. / Akın, Özden / Tellal, Erel / Keskin, Nuray E. / Çınar, Tayfun / Esen, Selin / Kutlu, M. Necati, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, Aralık 2004.

Güler, Tahsin, **Osmanlı’da Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 19, Sa. 4, 2014, s. 311-336.

Gültekin, Sebahattin / Altuntop, Serkan, **İnsan Kaynakları Yönetimi Temel İlkeler**, Güvenlik Sektöründe İnsan Kaynakları Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, 1. Baskı, Şubat 2014.

Günay, Ömer Faruk, **Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi**, Turhan Kitapevi, 2005.

Günay, Ömer Faruk, **Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ile İlgili Anayasa Maddesinin İlginç Serüveni**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 62, 2006, s. 153-172.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj yayınları, Ankara, 2011.

Güran, Sait, **Anayasa Mahkemesi’nin 1982 Anayasası Döneminde Personel Hukukuna Bakışı**, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 6, 1989, s. 39-66.

Güran, Sait, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1980.

Güran, Sait, **Türk Kamu Personel Rejimi ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın Bu Konudaki Hükümleri**, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sa. 48, 2004, s. 287-299.

Fry, Geoffrey Kingdon, **Statesmen in Disguise The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853-1966**, Palgrave Macmillan, 1969. (İnternet kaynağı:[https://books.google.com.tr/books?id=W5CuCwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=fulton+report&source=bl&ots=K7xxF-wp\\_0&sig=ACfU3U1PO8d2twWhpsIPf3Pp-LOtKwQN](https://books.google.com.tr/books?id=W5CuCwAAQBAJ&pg=PA364&lpg=PA364&dq=fulton+report&source=bl&ots=K7xxF-wp_0&sig=ACfU3U1PO8d2twWhpsIPf3Pp-LOtKwQN))

[Zg&hl=tr&sa=X&ved=2ahUKEwj4pPCJ6NniAhXmwsQBHb1\\_CwY4FBD0ATACegQIBxAB#v=onepage&q=fulton%20report&f=false\)](http://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/80/tubitak_7_cerceve_programi_finansal_kurallar.pdf)

İlal, Ersan, **Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 32, Sa. 2-4, 1967, s. 749-781.

Kanlıgöz, Cihan, **1982 Anayasasına Göre Kamu Görevlisi Kavramının Anlamı ve Kapsamı**, AÜHFD, C. 43, Sa. 1, 1993, s. 169-197.

Kara, Bülent, **Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı:1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 30, Sa. 2, 2006, s. 149-162.

Karaaslan, Sema, **7. ÇP Finansal Kurallar**, (İnternet kaynağı: [http://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/80/tubitak\\_7\\_cerceve\\_programi\\_finansal\\_kurallar.pdf](http://www.yalova.edu.tr/Files/UserFiles/80/tubitak_7_cerceve_programi_finansal_kurallar.pdf))

Karademir, Ebru, **Türk Hukukunda Çifte/Çok Vatandaşlıktan Kaynaklanan Sorunlar**, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 20, Sa. 1, 2018, s. 239-264.

Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavramsal ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2002.

Kılınç, Aygül, **Türkiye’de Kamu Yönetimini Geliştirme Açısından Neumark Raporu**, Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi (ASSAM) Derneği, Sa. 11, 2018, s. 15-23.

Kocaman, Habip, **Hukuki Tarihçesiyle İstisnai Memuriyet ve TBMM Örneği**, Yasama Dergisi, Sa. 4, 2007, s. 57-83.

Mamur Işıkcı, Yasemin, **Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi**, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2017, s. 167-191.

Mıhçıoğlu, Cemal, **Devlet Personelinin Hak ve Hürriyetleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, C. 14, Sa. 2, 1959, s. 182-203.

Mıhçıoğlu, Cemal, **Türkiye’de Memuriyete Girişte Liyakat Prensibi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 13, Sa. 1, 1958, s. 109-116.

Okur, Mehmet Naim, **Türk Devletlerinde Yöneten Yönetilen İlişkisi ve İktidarın Meşruiyetinin Temelleri-Büyük Hun İmparatorluğundan Tanzimat Fermanına Kadar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2007.

Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitapevi, 1966.

Öktem, M. Kemal / Karaer, Tacettin, **Günümüz Fransa'sında Tüm Yönleriyle Kamu Yönetimi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 391, Haziran 1991, s. 245-267.

Önen, S. Mustafa / Kurnaz, Salim, **Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar**, Adaleti Savunanlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Derneği Uluslararası Hakemli Dergisi, C. 4, Sa. 8. 2017, s. 51-69.

Örnek, Acar, **Siyasal Sistemlerde Memurların Durumu, Sosyal Siyasal Konferansları Dergisi**, C. 33, Ocak 1984, s. 291-305.

Özdemir, Murat, **Kamu Yönetiminde Etik**, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 4, Sa. 7, 2008, s. 179-195.

Özekin, Tülay, **Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri, Fransa'da Kamu Personel Sistemi**, Ankara, 2003.

(İnternet kaynağı: <http://tulayozekin.blogspot.com/2010/12/fransada-kamu-personel-sistemi.html>)

Özer, Ahmet, **Bürokrat-Politikacı İlişkileri ile Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler**, Türk İdare Dergisi, Sa. 423, Haziran 1999, s. 1-26.

Özer, Mehmet Akif, **Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi**, Türk İdare Dergisi, Sa. 452, Eylül 2006, s. 1-27.

Özkal Sayar, İpek, **Türkiye'de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 64, Sa. 1, 2009, s. 201-245.

Özkanan, Arzu / Erdem, Ramazan, **Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma**, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 2, Sa. 4, 2015, s. 7-28.

Öztekin, Ali, **Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat ve Kariyerden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Türk İdare Dergisi, Haziran 2008, s. 13-36.

Öztürk, Namık Kemal, **Liyakat Sistemini Korumamın Farklı Bir Yolu: Liyakati Koruma Kurulu**, Türk İdare Dergisi, Sa. 435, Haziran 2002, s. 129-143.

Sayan, İpek Özkal, **Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 64, Sa. 1, s. 201-245.

Seçkin, Sinan / Üstün, Gül, **İdari İşlemlerde Takdir Yetkisi ve Gereke İlkesi**, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 21, Sa. 2, 2015, s. 509-533.

Sevgili Gençay, Fatma Didem, **Fransa’da Kamu Personeli Rejimi**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2014, s. 225-240.

Sezer, Yasin, **Kamu Hizmetine Girme Hakkı**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, Sa. 3-4, 2003, s. 153-171.

Sezer, Yasin, **Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi Açısından İstisnai Memurluklar**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11, Sa. 3-4, 2003, s. 174-193.

Sezer, Yasin / Bilgin, Hüseyin, **Sözlü Sınavların Yargısal Denetimi**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sa. 86, 2009, s. 168-187.

Sobacı, Mehmet Zahid / Köseoğlu, Özer, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler**, Seta Yayınları, 1. Baskı, 2018.

Şen, Mustafa Lütfi, **Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması**, Amme İdaresi Dergisi, C. 28, Sa. 1. Mart 1995, s.78-92.

Tatar, Turgut, **Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında Reform Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.

Tetik, Ahmet Talha, **Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlkesi**, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 25, Sa. 2, 2017, s. 249-276.

Tombaloğlu, Nermin, **Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 5, Sa. 1, 2014, s. 353-388.

Tutum, Cahit, **Fulton Raporu**, Amme İdaresi Dergisi, C. 2, Sa. 1, Ankara, 1969, s. 58-79.

Tutum, Cahit, **Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık**, Amme İdaresi Dergisi, C.9, Sa. 4, Aralık 1976, s. 9-32.

Uçar, Fuat, **Türk Düşüncesinde Osmanlılık Fikrinin Ortaya Çıkışı ve Türk Siyasal Hayatına Etkileri**, Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi, C. 10, Sa. 18, 2018, s. 81-108.

Ulusoy, Ali / Ozansoy, Cüneyt / Tekinsoy, Ayhan / Öztürk, Burak / Ardiçoğlu, Artuk, **Üniversite Öğretim Elemanlarının Disiplin İşlerinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Uygulanabilir mi?** (İnternet kaynağı: <https://barisicinakademisyenler.net/node/111>)

Uz, Abdullah, **Anayasal Bir Hak Olarak Kamu Hizmetine Girme Hakkı ve Liyakat İlkesi**, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, Sa.1, 2011, s. 59-94.

Yayman, Hüseyin, **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara, 2005.

YAZICI, Gülgün, **Mevlana'nın Mesnevi'sinde Ehliyet ve Liyakat Kavramları**, s. 2. (İnternet kaynağı:<http://tasavvufkitapligi.com/i/uploads/613339mevl%C3%A2n%C3%A2nin-mesnevisinde-ehliyet-ve-liyakat-kavramlari.pdf>)

Yıldırım, Turan / Yasin, Melikşah / Kaman, Nur / Özdemir, H. Eyüp / Üstün, Gül / Tekinsoy, Okay, **İdare Hukuku**, 5. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2013.

Yıldırım, Mutlu, **Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C. 11, Sa. 2, 2013, s. 353-380.

Yıldız, Günay, **Devlet Memurları Kanunu'nda Liyakat İlkesi Çerçevesinde İstisnai Memurluklar**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Ekim 2015.

Yıldız, Günay, **Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayı, Aralık, 2016, s. 140-180.



Yıldız, Hasan, **Çağdaş Totalitarizm Platon'a Dayandırılabilir mi?** (İnternet kaynağı:  
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/55351>)

İnternet Kaynakları:

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr>

<https://www.academia.edu>

<http://dergipark.gov.tr>

<http://www.dpb.gov.tr>

<https://www.britannica.com>

<https://www.thoughtco.com>

<http://www.tdk.gov.tr>