

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Doktora Tezi

İPEK ÖZKAL SAYAN

Tez Danışmanı:
Prof. Dr. BİRGÜL AYMAN GÜLER

Ankara - 2005

759749

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİMDALI

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Prof. Dr. Kurtuluş Fırek

Prof. Dr. Tayfur Özsen

Prof. Dr. Birgül A. Güler

Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Yard. Doç. Dr. Metin Dağpurlu

İmzası

Prof. Dr. Kurtuluş Fırek

Prof. Dr. Tayfur Özsen

Prof. Dr. Birgül A. Güler

Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Yard. Doç. Dr. Metin Dağpurlu

Tez Sınav Tarihi...16.08.2005.....



İÇİNDEKİLER

TABLolar.....	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM:	6
KAMU PERSONELİ KAVRAMI VE DÜŞÜNSEL TEMELİ.....	6
I. KAMU PERSONELİ KAVRAMI.....	6
A. KAMU PERSONELİ KAVRAMINA GENEL BAKIŞ	7
B. İDARE HUKUKUNDA KAMU PERSONELİ.....	12
C. YÖNETİM BİLİMİNDE KAMU PERSONELİ.....	19
II. KAMU PERSONELİNİN DÜŞÜNSEL TEMELİ.....	23
A. BATI SİYASAL DÜŞÜNCELER TARİHİNDE.....	23
1. Platon ve “Yönetici Sınıf”	26
2. Aristoteles ve “Kamu Görevlisi”	33
3. Cicero ve “Kamu Görevlisi”	37
B. DOĞU SİYASAL DÜŞÜNCELER TARİHİNDE	41
1. Yusuf Has Hacıb ve “Devlet Hizmetlileri”	42
2. Nizamü’l Mülk ve “Gümeştegan Sınıfı”	51
3. İbni Haldun ve “Yardımcılar Sınıfı”	57
C. MODERN DEVLETTE	65
1. Thomas Hobbes ve “Kamu Personeli”	70
2. G.W.F. Hegel ve “Evrensel Sınıf”	75
3. Max Weber ve “Memur”	80
4. Hans Kelsen ve “Kamu Personeli”	84
D. GÜNÜMÜZDE KAMU PERSONELİNİN DÜŞÜNSEL ZEMİNİ.....	89
1. Birinci Dünya Savaşı Sonrası	89
2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası	90
3. 1980 Sonrası.....	93
III. DEĞERLENDİRME.....	103
İKİNCİ BÖLÜM.....	111
KURUCU UNSURLAR: İSTİHDAM, SINIFLANDIRMA, HAKLAR, ÖDEVLER VE YASAKLAR	111
I. İSTİHDAM.....	111
A. İDARİ PERSONEL	111
1. Memur.....	112
a) Memurluğun Tanımı	112
b) Memurluğun Tarihçesi.....	115
c) Anayasalarda Memurluk	120
2. Sözleşmeli Personel	122
3. Geçici Personel	129

4. İşçi	132
B. ADLİ PERSONEL	132
1. Hakim.....	134
a) Hakimliğin Tanımı	134
b) Hakimliğin Tarihçesi	135
c) Anayasalarda Hakimlik	137
2. Savcı.....	141
a) Savcılığın Tanımı	141
b) Savcılığın Tarihçesi	143
c) Anayasalarda Savcılık	145
3. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu.....	147
C. AKADEMİK PERSONEL	154
1. Öğretim Üyeleri.....	155
a) Yasalarda Öğretim Üyeleri Sınıfı	155
2. Öğretim Görevlileri ve Okutmanlar	157
a) Yasalarda Öğretim Görevlileri ve Okutmanlar Sınıfı.....	158
3. Öğretim Yardımcıları Sınıfı	160
a) Yasalarda Öğretim Yardımcıları Sınıfı	162
4. Yükseköğretim Kurumlarında Emekli Öğretim Elemanlarının Sözleşmeli Olarak Çalıştırılması.....	165
5. Tarihte Akademik Personel.....	165
D. ASKERİ PERSONEL	176
1. Subay.....	177
2. Astsubay.....	183
3. Uzman Erbaş.....	185
4. Uzman Jandarma	187
5. Askeri Öğrenci.....	188
6. Askeri Personelin Tarihçesi.....	189
E. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN İSTİHDAM AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....	191
II. SINIFLANDIRMA.....	193
A. KADRO SINIFLANDIRMASI	194
B. KARIYER SINIFLANDIRMASI	196
C. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN SINIFLANDIRMA BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	214
III, HAKLAR, ÖDEVLER VE YASAKLAR	215
D. HAKLAR.....	216
1. Genel Haklar	217
a) Uygulamayı İsteme Hakkı	217
b) Güvenlik Hakkı	217
c) Hizmet ve Çalışma Hakkı	219
d) Başvuru, Şikayet ve Dava Açma Hakkı	220
e) Kovuşturma ve Yargılama Hakkı	221
f) İsnat ve İftiralara Karşı Korunma	222
g) İzin Hakkı	223
h) Çekilme Hakkı	228

i) Emeklilik Hakkı	230
j) Aylık Hakkı	231
k) Yolluk Hakkı	232
2. <i>Özel Haklar</i>	233
a) İdari Personel	233
b) Adli Personel	233
c) Akademik Personel	236
3. <i>Diğer Sosyal Haklar ve Yardımlar</i>	237
4. <i>İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Haklar Bakımından Karşılaştırılması</i>	238
E. <i>ÖDEV VE SORUMLULUKLAR</i>	239
1. <i>Genel Ödev ve Sorumluluklar</i>	239
a) Anayasaya ve Kanunlara Sadakat	240
b) Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık	240
c) Davranış ve işbirliği	241
d) Yurt dışında davranış	241
e) İşbaşında bulunma	241
f) Mal Bildiriminde Bulunma	243
g) Kılık Kıyafet	244
h) Görev yerinde oturma	245
i) Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Geri Verilmesi ve Yetki Verilen Yerler Dışına Çıkarılmaması	246
j) Kişilerin uğradıkları zararlar	246
2. <i>Özel Ödev ve Sorumluluklar</i>	246
a) İdari Personel İçin	246
b) Adli Personel İçin	247
c) Akademik Personel İçin	247
d) Askeri Personel İçin	248
3. <i>İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Ödev ve Sorumluluklar Bakımından Karşılaştırılması</i>	252
F. <i>YASAKLAR</i>	253
1. <i>Kamu Hizmetiyle Bağdaşmayan Yasaklar</i>	254
a) İkinci Görev Yasağı	254
b) Toplu Eylemlerde Bulunma Yasağı	255
c) Ticaret ve Kazanç Getirici Etkinliklerde Bulunma Yasağı	255
d) Hediye Alma ve Çıkar Sağlama Yasağı	257
e) Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı	257
f) Basına Bilgi veya Demeç Verme Yasağı	258
g) Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Yasağı	259
h) Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı	259
2. <i>Siyasi Yasaklar</i>	260
3. <i>Örgütlenme ve Grev Yasağı</i>	262
4. <i>İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Yasaklar Bakımından Karşılaştırılması</i>	263
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	265
SİSTEMİNİN GÖVDESİ: KAMU HİZMETİNE GİRİŞ, ADAYLIK, ATANMA, İLERLEME VE YÜKSELME	265

I. KAMU HİZMETİNE GİRİŞ.....	265
A. HİZMETE GİRİŞTE EŞİTLİK İLKESİ	267
1. Genel Şartlar	267
2. Özel Şartlar	275
a) İdari Personel İçin	275
b) Adli Personel İçin	275
c) Akademik Personel İçin	276
d) Askeri Personel İçin	281
B. HİZMETE GİRİŞTE YETERLİK İLKESİ	281
1. Sınav Çeşitleri	282
2. Türkiye’de Kamu Personeli Sınavları	283
3. Kamu Personeli Kadroları	289
C. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN KAMU HİZMETİNE GİRİŞ KOŞULLARI BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	291
II. ADAYLIK.....	292
A. ADAYLIK SÜRECİ	293
B. ADAYLARIN EĞİTİMİ	296
C. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN ADAYLIK BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRMASI	297
III. ATANMA	298
A. KAMU HİZMETİNE BAŞLAMA	298
B. DİĞER ATAMALAR	306
1. İdari Personel	307
2. Adli Personel	312
3. Akademik Personel	317
4. Askeri Personel	321
C. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN ATANMA BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	322
IV. İLERLEME VE YÜKSELME.....	322
A. KADEME İLERLEMESİ	324
B. DERECE YÜKSELMESİ	327
C. AKADEMİK YÜKSELME VE RÜTBE TERFİ	333
1. Akademik Yükselme	333
2. Rütbe Terfi	337
D. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN İLERLEME VE YÜKSELME BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	342
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	343
SİSTEMİN MEMURA DÖNÜK YÜZÜ: DEĞERLENDİRME, DİSİPLİN, GÖREVNİN SONA ERMESİ	343
I. DEĞERLENDİRME.....	343
A. Sicil	343
1. Sicil Amirleri	346
2. Sicil Raporları	351

3. Değerlendirme İlkeleri.....	356
B. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ	361
1. Akademik Personel	362
2. Askeri Personel	364
C. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN DEĞERLENDİRME BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	365
II. DİSİPLİN.....	367
A. DİSİPLİN SUÇLARI	370
B. DİSİPLİN CEZALARI	377
C. DİSİPLİN CEZASI VERMEYE YETKİLİ KİŞİ VE KURUMLAR	379
D. DİSİPLİN CEZALARINDA YÖNTEM	382
1. Zamanaşımı	385
2. Karar Süresi	386
3. Uygulama	387
4. İtiraz	387
5. Disiplin Cezasının Sicilden Silinmesi	389
E. SAYISAL VERİLER	390
F. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN DİSİPLİN BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	392
III. GÖREVİN SONA ERMESİ.....	392
A. ÇIKARILMA (İHRAÇ) VE AYIRMA	393
B. KOŞULLARDAN BİRİNİ YİTİRME	396
C. BAĞDAŞMAZLIK	396
D. ÇEKİLME (İSTİFA)	396
E. EMEKLİLİK	397
F. ÖLÜM	397
G. İDARİ, ADLİ, AKADEMİK VE ASKERİ PERSONELİN GÖREVİN SONA ERMESİ BAKIMINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	397
SONUÇ.....	398
KAYNAKÇA.....	410

TABLOLAR

Tablo 1. 2004 Verilerine Göre Sağlık ve Eğitim Bakanlıkları'ndaki Personel Sayısı.....	125
Tablo 2. Toplam Kamu Personeli İçinde Sözleşmeliler (2004)	128
Tablo 3. Yıllar İtibariyle Adli Personel Sayısında Meydana Gelen Değişim	133
Tablo 4. 1961 ve 1982 Anayasa'larında Hakimlik ve Savcılıkla İlgili Düzenlemeler	140
Tablo 5. Anayasalarda ve İlgili Kanunlarda Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu	152
Tablo 6. 2003-2004 Verilerine Göre Akademik Personel Sayısı.....	154
Tablo 7. 2003-2004 Verilerine Göre Öğrenci ve Akademik Personel Sayısındaki Artış	154
Tablo 8. 13.6.1946 tarihli ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanununda İstihdam Biçimleri	164
Tablo 9. 20.6.1973 tarihli ve 1750 Sayılı Üniversiteler Kanununda İstihdam Biçimleri	164
Tablo 10. 25.6.1973 tarihli ve 1765 Sayılı Üniversite Personel Kanunda İstihdam Biçimleri.....	164
Tablo 11. 4.11.1981 Tarihli ve 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile 11.10.1983 Tarihli 2914 Sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununda İstihdam Biçimleri.....	165
Tablo 12. Ordu Dahili Hizmet Kanunu'ndaki Personel Sınıflandırması	191
Tablo 13. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personel Sınıflarında İstihdam	191
Tablo 14. Sınıfların Öğrenim Durumlarına Göre Mesleğe Giriş ve Memurların Yükselebilecekleri Derece ve Kademeler(mad. 36).....	200
Tablo 15. Adli Yargı Hakimliği ile Cumhuriyet Savcılığı Sınıf, Derece ve Görev Unvanları.....	203
Tablo 16. İdari Yargı Hakimliği ile Cumhuriyet Savcılığı Sınıf, Derece ve Görev Unvanları.....	205
Tablo 17. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Derece ve Kademeler Bakımından Karşılaştırılması.....	215

Tablo 18. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Haklar Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu	238
Tablo 19. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Ödevler Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu	252
Tablo 20. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Yasaklar Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu	263
Tablo 21. İdari ve Adli Personelin Adaylık ilkeleri Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu	297
Tablo 22. Subaylar için barış zamanına ait normal bekleme süreleri	338
Tablo 23. Astsubaylar İçin Normal Bekleme Süreleri.....	338
Tablo 24. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Disiplin Cezaları ..	378
Tablo 25. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin 2004 Yılı Sayıları....	406



GİRİŞ

Türkiye’de kamu personel sistemi birbirinden farklı dört alan üzerinde yükselmektedir. Bu dört farklı alanı *idari, adli, akademik ve askeri personel* başlıkları oluşturmaktadır. Yalnızca günümüzde değil, tarihsel gelişme çizgisi üzerinde izlendiğinde geçmişte de, kamu istihdamının hemen hemen aynı alanlara bölünerek kurulduğu görülmektedir. Kullanılan unvanlar, bu alanlarda istihdamın temel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, her birini düzenleyen ayrı tüzel metinler kabul edildiği görülmektedir. Siyasal düşünceler tarihine başvurulduğunda, düşünürlerin tartıştığı sorun doğrudan bu konu olmamakla birlikte, devlet yöneticiliğine ilişkin değerlendirmelerde anılan farklılaşmayı çağrıştıran açıklamalar yapıldığı görülmektedir.

Kamu yönetimi, personel sistemi bakımından farklı alanlar üzerinde yükselmekle birlikte, ilgili literatürde bu özellik dikkat çekmemiştir. Genel olarak personel konusu idari personel ya da memurluk ile sınırlı ele alınmış, öbür alanlardaki işleyiş büyük ölçüde göz ardı edilmiştir. Kamu personel sistemi, neden dört ayrı alan üzerinde yükselmektedir? Bu, Türkiye’ye ve Türkiye’nin bugünkü yönetimine özgü görünmediğine göre, kamu yönetiminin genel örgütlenmesi bakımından anlamı ve açıklaması ne olabilir? Dört alan, temel nitelikleri bakımından birbirlerinden farklı mıdır? Farklı yasalarla düzenlenmesi, yasama tekniğiyle ilgili bir sonuç mudur? Yoksa, bu özelliğin, örneğin devlette egemenliğin kurumlaşma tarzı gibi daha derin, siyasal ve toplumsal nedenlerden kaynaklandığı söylenebilir mi? Bu önemli bir sorudur. Çünkü, dört alanın ayrı yasalara konu edilmesi yalnızca yasama tekniğiyle ilgili bir sonuçsa, herhangi bir iktidarın bunları tek yasada toplaması bir ‘rasyonalizasyon’ olarak kabul edilecektir. Öyle değilse, örneğin ayrı alanlar egemenliğin kurumlaştırılmasıyla ilgili bir sonuçsa, o zaman yasaları birleştirme girişimini temel yönetsel dengeleri değiştirme girişimi olarak değerlendirmek gerekecektir. Nitekim, günümüzde böyle bir girişim vardır. Dolayısıyla bu soru, akademik olmanın yanı sıra pratik bir öneme de sahiptir.

İdari, adli, akademik ve askeri alan ayrımı eğer teknik nedenlerden kaynaklanıyorsa bu dört alanı tek bir personel kanunu altında ya da Türkiye’de

mevcut sistemde olduğu gibi farklı personel kanunlarıyla düzenlemek mümkündür. Ancak ayırım devlet egemenliğiyle ilgiliyse bu tarihsel ve siyasal bir durumdur. Dört alanının ayırımı ve farklılığının nedeni buradan kaynaklanmaktadır ve bu dört alanın tarihsel ve siyasal nedenlerle farklı personel kanunlarıyla düzenlenmesi uygundur. Tüm bu sorular, özellikle son dönemde yapılması planlanan kamu personel reformuyla ilgilidir. Devlet Bakanı ve başbakan yardımcısı Mehmet Ali Şahin'in yaptığı bir açıklamaya göre idari, adli, akademik ve askeri personele ilişkin düzenlemeler aynı kanun altında birleştirilecektir. Çalışmada da bunun mümkün olup olmadığı sorgulanmaktadır. Çünkü idari, adli, akademik ve askeri alan tarihsel ve siyasal nedenlerle birbirinden ayrılıyorsa bu dört farklı alanın tek bir personel kanunuyla düzenlenmesi yüzyıllardır sürüp gelen bir felsefeye karşı durmaktır.

Bu çalışma, Türk kamu personel sisteminin dört ana parçasını, personel yönetimi ilkeleri temelinde, tarihsel gelişme özellikleri mümkün olduğunca izlenmeye çalışılarak karşılaştırmaya dayalıdır. Karşılaştırma, büyük ölçüde güncel rejimin yapısal – hukuksal özelliklerini ortaya çıkarmaya odaklanmıştır. Ancak, güncel yapının ne denli genel ne denli özgün olduğu konusunda açık bir görüşe varmak zorunluluğu duyulmuştur. Bu nedenle, hukuksal-yapısal karşılaştırma, siyasal düşünceler tarihinin başlıca köşe taşı olarak kabul edilen düşünürlerin, konuya ilişkin değerlendirmeleri üzerine kurulmuştur.

Kamu personelinin kim olduğu ve toplum ile “devlet” için taşıdığı önemin ne olduğu birinci bölümde sorduğumuz sorular arasındadır. Bu sorulara Eski Yunan, Roma, Doğu-İslam toplumları, Batı-modern düşüncesi ve Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'yla 1980 sonrası aşamalarını temsil eden başlıca düşünürlerin yapıtları üzerinde yapılan okumalarla yanıt bulunmaya çalışılmıştır. Eski Yunan düşüncesi için Platon ve Aristo, Roma düşüncesi için Çiçero seçilmiştir. Doğu-İslam düşüncesine Yusuf Has Hacib, Nizamül Mülk, İbn Haldun, Batı-modern düşüncesi için Hobbes, Hegel, Weber ve Kelsen örnek alınmıştır. Bu belirleme kuşkusuz ‘keyfi’dir; başka bir araştırmacı aynı uygarlık dilimlerini başka düşünürlerle temsil edebilir ya da uygarlıkları başka türlü belirleyebilirdi. Yapılan seçmeye, kimi düşünürler dahil edilmediği için de eleştiri getirilmesi mümkündür. Örneğin bunlardan ilk akla geleni Konfüçyüs ve Çin bürokrasisidir. İlk defa kamu hizmetine giriş sınavı Çin’de

yapılmıştır.¹ Ancak, her durumda bir seçme yapma zorunluluğu vardır; çalışmanın başka türlü tamamlanması mümkün değildir. Burada yapılan seçme, devletli toplum tarihinde ilerleme sürecinin doruk noktalarını temsil eden uygarlıklar ve bunların en yaygın biçimde kabul edilen düşünürleri göz önünde bulundurularak yapılmıştır. Amaç, uygarlık tarihinde ya da siyasal düşünceler tarihinde kamu personeli kavrayışının analizini yapmak değil, günümüzde kamu personeli ve bunun yönetildiği sistemi anlamak için uyarıcı ve araştırmayı derinleştirici bir entelektüel zemin sağlamaktan ibarettir. Başka bir deyişle, kamu personelinin farklı tarihlerde ve farklı uygarlıklarda düşünürlerin dilinden devletler için ne anlam ifade ettiğini görmek, bizim kamu personel sisteminin düşünsel temelini oluşturmamızı sağlayacaktır.

Tezin ilk bölümünde iki temel sorununuz bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu personel sisteminin neden dört farklı alanda kurulduğudur. Amacımız bu farklılığın sadece teknik bir düzenleme mi, yoksa egemenlik kavramıyla ilgili olarak tarihsel-siyasal bir durum mu olduğunu keşfetmektir. Bununla birlikte tezin ilk bölümünde, bu dört alanın ne kadar birbirinden farklı olduğu sorusu sorulacaktır. İkinci amacımız ise, kamu personelinin kim olduğu ve tarih boyunca farklı zaman dilimlerinde ve farklı uygarlıklarda devletler ve toplumlar için ne ifade ettiğini bulmaktır.

Tezin diğer üç bölümünde ise, Türkiye’de idari, adli, akademik ve askeri personel, sistemin temel ilkeleri bakımından ele alınmış ve karşılaştırılmış, böylece Türkiye’de kamu personel sistemi ve sistemin gelişimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Yapılan çalışmanın iki ana eksenini şu şekilde göstermek mümkündür.

ALANLAR	İDARİ PER.	ADLİ PER.	AKADEMİK PER.	ASKERİ PER.
İLKELER				
İstihdam				
Sınıflandırma				
Haklar, Ödevler ve Yasaklar				
Kamu Hizmetine Giriş				
Adaylık				
Atanma				
İlerleme ve Yükselme				

¹ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1959, s.19.

Sicil				
Disiplin				
Görevin Sona Ermesi				

Tezin ikinci bölümünde kamu personel sisteminin temel ilkeleri olan istihdam, sınıflandırma, haklar, ödevler ve yasaklar, üçüncü bölümünde kamu hizmetine giriş, adaylık, atanma, ilerleme ve yükselme, dördüncü bölümde ise sicil, disiplin ve görevin sona ermesi ilkeleri ele alınmıştır. İdari, adli, akademik ve askeri personel bu ilkeler bakımından incelenmiş ve karşılaştırılmış, birbirlerinden hangi noktalarda ve hangi düzenlemelerde benzer/farklı oldukları ortaya konmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte bu bölümlerde Türkiye’de kamu personel sistemi ve aynı zamanda yaptığımız tarihsel inceleme sonucunda da gelişimi incelenmiştir.

Kamu personel yönetiminde dört alanı karşılaştırma, yapılan literatür taramasında herhangi bir atlama yapılmamışsa, ilk kez bir teze konu edilmiştir. Şimdiye kadar kamu personel yönetimi alanında yazılan personel yönetimi kitapları ve bu alanda hazırlanan tezler incelendiğinde görülmüştür ki, bu çalışmaların hepsinde kamu personelinin sadece idari boyutu incelenmiş, adli, akademik ve askeri boyutu inceleme kapsamına alınmamıştır. Bu özellik tezi önemli kılmakla birlikte, çalışmanın başlıca güçlüklerinin de nedenidir. Her şeyden önce, resmi istatistikler ile araştırmacılar tarafından derlenmiş sayısal veriler, dört alanı karşılaştırmaya elverecek bütünlük ve süreklilikte değildir. Gerçekte, kamu personel sisteminde Osmanlı döneminden kalan bir “tevhid ve teadül” işlemi vardır. Tevhid ve teadül, bugünkü Türkçe’yle “birlik ve denklik”, eskiden bu yana, hem herbir personel alanının kendi içinde, hem de dört personel alanında istihdam edilenler arasında paralel yapılar kurma arayışının adıdır. Uygulamada üzerinde çok durulmasına karşın, “birlik ve denklik” yasalarına temel oluşturacak karşılaştırmalı çalışmaların yokluğu şaşırtıcıdır. Hem akademik dünyada hem de uygulama dünyasında, kamu personel rejimini dört alanı kapsayan bir bütün olarak görmeme sorunu, tezde kullanılacak karşılaştırma malzemesini sağlamanın en büyük engeli olmuştur. Veri toplama çalışması boyunca karşılaştırmalı düşünceyi kolaylaştıracak türden veriler yerine, her alanın kendiyle ilgili verilerini toplamak gerekmiştir. Veri toplama belli bir aşamaya geldiğinde, bunların birbirine denk çokluk ve nitelikte olmadığı görülmüştür. İdari

personel için görece çokça veriye ulaşılrken, askeri personel için verilere ulaşmak bir hayli güç olmuş ve oldukça sınırlı sayıda veri ve kaynağa ulaşılabilmiştir. Araştırma sürecinde ulaşılması en güç olan bilgiler, askeri personele ait bilgiler olmuştur. Çünkü askeri personele ait yayınlar “hizmete özel”dir ve sivil personelin bu yayınları görmesi yasaklanmıştır. Örneğin Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesinde çalışan sözleşmeli personelle ilgili bir araştırma yapılmış, ancak ne sayısal verilere ne de yönergeye ulaşılammıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki tüm çalışmalar gizli bir şekilde yürütölmektedir. Bu durum, çalışmamızda askeri personele ilişkin sayısal verilere ulaşmamızı engellemiştir. Buna karşılık akademik personel için çalışmak, Milli Eğitim Bakanlığı kaynaklarının sağladığı olanaklar sayesinde görece daha kolay bir iş olmuştur.

Kaynak ve verilerin sınırlılığının doğrudan etkisiyle, kamu personel sisteminin dört alanlı kuruluşu, ağırlıklı olarak, hukuksal düzenlemelere dayanılarak incelenmiştir. Tezde çalışma aracı mevzuattır. 2005 yılı itibariyle yürürlükte olan mevzuat çalışılırken aynı zaman da tarihe de bakılmıştır. İlk düzenlenen personel kanunlarından günümüze kadar geçen evrim incelenmiştir. Bununla birlikte tezde mevzuatı eksiksiz tamamlayıp anlamak, mevzuatın günlük yaşamı nasıl yönlendirdiğini kavramak ve dört alanda çalışan personeli nasıl etkilediğini tespit etmek için alanın uzmanlarının yardımı alınmıştır. Ancak sistematik bir görüşme tekniğı kullanılmamıştır.

Çalışmanın hazırlanması sürecinde yaşanan diğer bir zorluk ise, özellikle idari ve adli personele ilişkin kanunlarda değişim sürecinin yaşanmasıdır. Yaşanan tüm bu değişimler ve yeni kanunlar çalışmanın hazırlandığı süre içersinde ele alınmaya çalışılmıştır. Aynı değişim bugün Silahlı Kuvvetlerin bünyesinde de yaşanmaktadır. Ancak, askeri alanda yapılacak olan düzenlemeleri, yeni kanunlar çıktıktan sonra değerlendirme şansımız olacaktır. Şu aşamada taslaklara erişmemiz mümkün olmamıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM:

KAMU PERSONELİ KAVRAMI ve DÜŞÜNSEL

TEMELİ

Türkiye’de kamu personeli kavramı, idari, adli, akademik ve askeri personelden meydana gelen bir bütün teşkil etmektedir. Ancak bu dört alanda çalışan personele dair düzenlemeler, aynı personel kanunu altında toplanmamış, her alan farklı personel kanunlarıyla düzenlenmiştir. Birinci bölümde bu ayrımın nedeninin sadece teknik bir sorun mu, yoksa devlet egemenliğine ilişkin bir sorun mu olduğu araştırılacak ve bunun için farklı kültürlerde ve farklı tarihsel dönemlerde yaşamış düşün adamlarının eserleri incelenecektir. Ayrıca tezin ortak paydası kamu personeli olduğu için bu bölümde kamu personeli teriminin tanımı yapılacak, idare hukuku ve yönetim bilimi alanında çalışanlarca terime hangi anlamlar yüklendiği ve bu terimin nasıl tanımlandığı irdelenecektir. Farklı tarihsel dönemlerde ve farklı kültürlerde kamu personelinin kim olduğu, devletler ve toplumlar için ne anlam ifade ettiği de yine bu bölümde sorgulanacak ve tarih içinde kamu personeline verilen önem açığa çıkarılarak kamu personeli kavramının düşünsel temeli ortaya konmaya çalışılacaktır.

I. KAMU PERSONELİ KAVRAMI

Bir ülkede kamu personelinin içinde bulunduğu duruma bakarak; o ülkedeki gelir dağılım durumu, toplumsal huzur ve güven derecesi, devletin saygınlığı, hükümetin etkinlik derecesi ve toplumun moral değerleri hakkında kestirimde bulunabilir. Halkın içinde bulunduğu ekonomik koşullar kamu görevlisinin içinde bulunduğu şartlara bakılarak değerlendirilebilir. Bu sebeple kamu personeli terimi her zaman güncelliğini ve önemini koruyacaktır.

Kamu personelinin en asli görevi devlet adına vatandaşa kamu hizmeti vermektir. Bu hizmet, devlet şekline ve ekonomi politikalarına göre ağırlıklı olarak memur ya da sözleşmeli personel eliyle verilebilir. Memur, bir kadroya bağlı olarak çalıştığı için devletin asli personelidir. Sözleşmeli personel ise devlet tarafından hazırlanan bir sözleşmeye bağlı, geçici olarak çalışan personeldir.

Sözleşmeli personelin çalışma koşulları devlet tarafından belirlenir ancak devlet bu personeline memura tanıdığı koruma ve güvence hakkını tanımamaktadır.

1980 sonrası hızla yayılan küreselleşmeyle birlikte tüm dünyada dengeler değişmeye başlamış ve bu değişimden kamu personeli sistemi de etkilenmiştir. Sosyal refah devletinin güçlü olduğu zamanlarda güvence ve koruma sistemi açısından özel sektör çalışanlarına göre iyi ancak ücretler bakımından kötü bir durumda olan bu personelin (memur sınıfının) şimdilerde sahip olduğu tek şey, ilkeler (liyakat, kariyer, güvence, koruma)de elinden alınmaktadır ve sistem sözleşmeliliğe doğru ilerlemektedir. Yeni kamu personel sisteminde asıl statü sözleşmelilik haline gelecek ve memur sınıfı hızla tasfiye edilecektir.

Kamu personel yönetimi alanında çalışan akademisyenlerin çoğu da, düşünsel temelleri Eski Yunan'a kadar giden bu personeli çalışmalarından dışlamışlar ve gözlerini tamamen batıya ve batıda yapılan çalışmalara çevirmişlerdir.² Bu bölümde kamu personelinin düşünsel temellerini farklı dönemlerde ve farklı kültürlerde bulma çabası aslında kamu personelinin her dönemde devletler için ne kadar önemli olduğunu gösterme çabasıdır.

A. Kamu Personeli Kavramına Genel Bakış

Kamu personeli, kamu yönetiminin insan ögesini oluşturur. Personel bir hizmette, faaliyette çalışan insan gücünü ifade etmektedir. Bu anlamda kamu personeli ise, kamu faaliyetlerinin yürütülmesinde çalışanlardır.³ Uygulamada ise kamu personeli, bir kamu kurumunda "atama" işlemiyle istihdam edilenler anlamına gelmektedir.⁴ Bir görüşe göre bu personel, iş hukukuna tabi değildir ve "hizmet akdi" ile çalışmaz. Bu anlamda iş hukuku kurallarına bağlanmış olan işçi sınıfını dışarıda bırakır ve kamu personeli kapsamına almaz.⁵ Ancak farklı bir yaklaşıma göre, Türkiye'de kamu istihdam politikasını belirleyen belgelerde

² Son dönemde Türkiye'de yayınlanan personel yönetimi kitaplarının hemen hemen hepsi "İnsan Kaynakları Yönetimi" adı altında çıkmakta ve işletme yönetimi disipliniyle birleşmektedir. Bu kitaplarda kamu ve özel sektör için uygulanan personel yönetimi ilkelerinin aynı olması gerektiği savunulmaktadır.

³ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1998, s.198.

⁴ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli Ders Notları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2004, s.2 (Bölüm 2).

⁵ Ali Öztekin, *Yönetim Bilimi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002, s.331.

kamu işçiliği politika kapsamı dışında bırakılmamakta ve işçiler kamu personeli kapsamında sayılmaktadır. Bu anlamda hukuksal tartışmalar bir yana bırakılarak işçiler de kamu personeli sınıfına dahil edilebilir.⁶

Türkiye’de atanma ile göreve gelen kamu personelinin dört sınıfa ayırmak mümkündür. Her bir personelin çalışma alanı ve tabi olduğu personel kanunları birbirinden farklıdır.

1. 1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında idari personel
2. 1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu kapsamında çalışan adli personel
3. 1983 tarihli ve 2914 sayılı Üniversite Personel Kanunu kapsamında çalışan akademik personel
4. 1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında çalışan askeri personeldir.

Akademik personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1965’te yayınlanan ilk metninde mali haklar bakımından bu kanuna dahil olsa da, daha sonra kanunun düzenleme alanından çıkarılmıştır. 1966 yılında Ankara Üniversitesi, Devlet Memurları Kanunu’nun birinci maddesinin üçüncü fıkrasındaki, üniversite öğretim üye ve yardımcılarının mali hükümler bakımından anılan kanuna bağlı olmasının üniversite özerkliğini yaralayıcı olduğunu ileri sürmüş ve bu başvuru Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmiştir. 1973 yılında ise ilk Üniversite Personel Kanunu çıkmıştır. Akademik personelle ilgili bundan önceki düzenlemelerse 1946 tarihli Üniversiteler Kanunu ile yapılmıştır.

İdari, adli⁷, akademik ve askeri personel olarak adlandıracağımız bu dört personel, Türk kamu personel sisteminin dört ayağını oluşturmaktadır. Hepsi göreve, “atama” işlemiyle başlar. Bu anlamda hepsi birer kamu personeldirler. Ortak özellikleri, hizmet kadrolarıyla kaynaşmaları, kamu hizmeti görmeleri ve kariyer ilkesinin çalışma hayatlarında geçerli olmasıdır. Ancak tabi oldukları

⁶ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.2 (Bölüm 2).

⁷ Adli personel terimi çeşitli kaynaklarda zabıt katibi, müstahdem, mübaşir, ceza evi personeli gibi Adalet Bakanlığı’na bağlı olarak çalışan tüm personeli anlatmak için kullanılsa da, bu çalışmada terim sadece hakim ve savcılarının yerine kullanılmıştır.

kanunlar ve bu kanunlara bağılı olarak düzenlenen ilkeler bakımından birbirlerinden farklılık gösterirler. Peki bu farklılığın, farklı düzenlemelere gerek duyulmasının sebebi nedir? Bu ayrım devlet egemenliğine ilişkin tarihsel ve siyasal bir sorun mudur? Bu soruya cevap aramak için ilerleyen bölümde farklı tarihsel dönemlerde ve kültürlerde yaşamış olan düşün adamlarının eserleri incelenecektir. Ancak burada önemle vurgulanması gereken nokta, Türk kamu personel sistemi denildiği zaman bu dört personelin birlikte ele alınması ve incelenmesi gerektiğidir. Ancak idari personel her zaman, düzenlemeler bakımından liderliğini sürdürmektedir. Çünkü adli, akademik ve askeri personelin özel kanunlarında hüküm bulunmayan durumlarda genel düzenleme olarak Devlet Memurları Kanunu'na başvurulması esas olarak kabul edilmiştir.⁸

Zaman zaman kamu personeli terimi yerine kullanılan ama içeriği sorgulandığında farklı anlamlar içeren terimler de bulunmaktadır. Bunlar; kamu görevlisi, devlet personeli, kamu emekçisi, kamu çalışanı ve memurdur.⁹

Kamu görevlisi terimi çoğu zaman kamu personeli terimi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bunun nedeni iki terimin anlam bakımından birbirine yakınlığıdır. Ancak içerikleri incelendiğinde kamu görevlisi teriminin kamu personelinin daha kapsayıcı olduğu ortaya çıkmaktadır. Aslında her kamu personeli bir kamu görevlisidir. Ancak tersine söylemek mümkün değildir.

Kamu Yönetimi Sözlüğü'ne göre kamu görevlisi, "kamu örgütlerinde çalışan, kamu görevi yapan kişidir. Kamu görevlisi teriminin kapsamına öncelikle memur statüsünde çalışanlar girmektedir. Memur dışında kamu görevlileri denince, biri dar diğeri geniş anlamda iki tür personel anlaşılmaktadır. Dar anlamda kamu görevlisi kavramına yargıçlar, üniversite öğretim üyeleri gibi kendi özel personel yasaları bulunanlar girmektedir. Geniş anlamıyla kavrandığında ise,

⁸ 1982 Anayasası'nın 128. maddesine göre "Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğeri kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğeri kamu görevlileri eliyle görülür." 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda diğeri kamu görevlilerinin kim olduğu açıkça belirtilmese de bunların adli, akademik ve askeri personel olduğu konusunda görüş birliğine varılmıştır. Yeni Kamu Personeli Kanun Taslağı'nda da (Ağustos 2004) diğeri kamu görevlileri sınıfı; hakim ve savcılar, kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanları, subay, astsubay, uzman erbaş ve uzman jandarmalar olarak belirtilmiştir.

⁹ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.1 (Bölüm 2).

yukarıda sayılanlar yanında devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde idari sözleşme ile çalışanlar da kamu görevlisi sayılmaktadır. Ancak öğretilde, kamu görevlisi kavramını kamu kesiminde çalışanların tümü olarak algılayanlar da vardır.”¹⁰ Sonuç olarak, kamu görevlisi terimi, doğrudan bir kamu kurumunda çalışanlarla, kamu otoritesine dayalı olarak işgörenleri kapsamaktadır. Bu anlamda kamu personelinin bir farkı bulunmamaktadır. Kamu personelinin farklı olan yanı ise, kamu görevlisi teriminin kamu görevine seçimle ve atamayla gelenlerin tümünü içermesidir. Örneğin memur, işçi, sözleşmeli personel, birer kamu görevlisidirler. Ancak yukarıda da açıklandığı üzere, belediye başkanı gibi seçimle göreve gelenler kamu personeli olarak kabul edilmemektedirler.

1982 Anayasası’nda da kamu hizmetini yerine getiren iki sınıf öngörmüştür. 1. Memurlar 2. Diğer kamu görevlileri.

1982 Anayasası’nda “diğer kamu görevlileri” olarak bahsedilenler ise adli, akademik ve askeri personeldir. Türk kamu personel sistemi idari personelle birlikte bu dört parçadan meydana gelmektedir. Adli, akademik ve askeri personelin hangi kanunlara tabi olduğundan yukarıda bahsedilmiştir. Ancak burada üzerinde durmamız gereken nokta 1982 Anayasası’nda bu sınıflar için “kamu görevlileri” tabirinin kullanılmış olmasıdır. Burada adı geçen kamu görevlileri aslında bizim çalışmamızda “kamu personeli” olarak adlandırdığımız sınıftır.

Akademik alanda 1982 Anayasası’nda tanımlanan “diğer kamu görevlileri”nin kim olduğuna ilişkin tartışmalar olmuştur. Bu terimin sözleşmeli personeli kastettiği ileri sürülmüştür. Ancak Kamu Personeli Kanun Taslağı’nda (Ağustos 2004) da açıkça belirtildiği üzere diğer kamu görevlileri, adli personel (hakim ve savcılar), akademik personel (kadrolu veya sözleşmeli olarak istihdam edilen öğretim elemanları) ve askeri personeldir.

Bu bağlamda karşımıza çıkan diğer bir terim “devlet personeli”dir. Devlet personeli de kamu görevlisi ve kamu personeli ile aynı anlamda olup, kamu

¹⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s.128.

kesiminde istihdam edenleri anlatmaktadır. Günlük kullanımda ise daha çok memur anlamına gelmektedir.

“Kamu emekçisi” terimi ise, 1970’lerden bu yana daha çok uluslararası literatür destekli olarak kullanılır. Terimin kullanılış tarzı ideolojiktir. Bu kavram 1970’lerde bazı sendikalar tarafından talep edilen ve kamuda çalışan personelin “emekçi” statüsüne geçirilmesi amacını taşımaktadır. Bu hareketin genel amacı ise, memurlara tanınan fakat işçilere oldukça kısıtlı olarak verilen güvence hakkının işçilere de verilmesi, bunun yanında işçilerin yararlandığı ancak memurların yararlanamadığı sendikalaşma hakkından¹¹ memurların da yararlanması ve bu bağlamda bir “Ortak Çalışanlar Yasası” hazırlanmasıdır. Kamu çalışanı terimi ise, kamu kesimindeki istihdamın özel kesimdeki istihdamdan farklı olmadığı varsayımına dayanmaktadır. Her iki kullanımı daha çok işçi ve memur sendikaları benimsemişlerdir.¹²

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir terim de “memur” (civil servant) dur. Genellikle memur terimi kamu personeliyle aynı anlamda ve hatta onun yerine kullanılmaktadır. Ancak bu, hatalı bir kullanımdır. Çünkü memur terimi kamu personelinin oluşturan parçalardan sadece biridir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre kamu personelinin diğer parçaları sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir. Memur terimi, kamu otoritesi ve kamu hizmeti kavramlarıyla bütünleşmiş ve tarihsel süreç içerisinde kamu personelinin düşünsel temellerinin oluşumu bakımından önemli olmuştur.

Sonuçta bu çalışmada inceleme konusu kamu personeli olarak belirlenmiştir. Kısaca kamu personeli, kamu görevinde çalışan ve kamu hizmeti yerine getirendir. Ancak teriminin tam olarak açıklanabilmesi için idare hukuku ve yönetim biliminin terimi açıklama biçimlerini incelemek gerekmektedir. Bu ayrıma gitme nedenimiz ise, disiplinler açıdan farklı yaklaşımları ortaya koymaktır. Aşağıda görüleceği üzere kamu personelinin kamu hizmeti temelinde açıklayan idare hukukundaki egemen görüş, kamu personelinin devletle

¹¹ Türkiye’de 4688 sayılı “Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu” 25.06.2001 tarihinde kabul edilmiş ve bu kanunla tüm kamu personeline sendika kurma hakkı tanınmıştır. R.G.:12.7.2001, 24460.

¹² Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.1 (Bölüm 2).

özdeşleştirmekte öte tarafta yönetim bilimindeki egemen görüş ise kamu personelinin, örgütte çalışan insangücü olarak açıklamakta ve kamu personelinin kamu yönetimine özgü bir terim olarak görmemektedir. Bu açıdan yaklaştıklarında ise, yine 1980 sonrası gelişimlerin etkisiyle kamu yönetimi disiplininin işletme yönetimi disiplinine yaklaştıran ve kamu personel yönetimi alanı yerine insan kaynakları yönetimi çalışmaya başlayan çoğu bilim adamı kamu personeli terimine de farklı bir anlam yüklemişlerdir. Sonuç olarak yapılan araştırmalar sonucunda iki alanda çalışan akademisyenlerin birbirlerinden yararlandıkları ancak terimi açıklama biçimi bakımından birbirlerinden farklılaştıkları görülmüştür.

B. İdare Hukukunda Kamu Personeli

Kamu personeli terimi öncelikle “devlet” sorununu çağrıştırmaktadır. Özellikle memurla devleti özdeşleştirmek yaygın bir gelenektir. Kamu personeli, bir anlamda devletin hayat belirtisidir.¹³

Duguit’e göre devletin bir “hizmet devleti” haline gelmesiyle birlikte memurlar, “*artık ne teba üzerinde hakimiyet kudreti ve yetkilerini kullanan hakim insanlardır, ne de emir veren bir tüzel kişiliğin organlarıdır. Sadece ortak işlerin yöneticileridir.*” Bu durumda devlet, artık “*emreden bir kudret olmaktan çıkmış, hizmet eden bir grup haline gelmiştir. Otorite sahipleri ise bu kudreti ancak meşru olarak genel işbirliği sağlamak amacıyla kullanabilirler.*”¹⁴

Burada vurgulamak istediğimiz nokta, kamu gücü kavramının yerini zamanla kamu hizmeti kavramına bırakmasıyla, kamu personelinin tanımlanış biçiminin de değiştiğidir. Devletin, emreden bir kudret olmaktan çıkıp kamu hizmeti veren bir kurum olarak tanımlanmaya başlanmasıyla birlikte kamu personeli de halk üzerinde hakimiyet kuran ve yetki kullanan insanlar olarak değil, halkın ortak ihtiyaçlarını görmek için kamu hizmeti veren insanlar olarak

¹³ Cahit Tutum, “Kamu Personeli Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:23, Sayı:3, Eylül 1990, s.31.

¹⁴ Brain Chapman, *İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu*, (Çev: Cahit Tutum), TODAİE Yayınları, Ankara, 1971,s.28.

tanımlanmaya başlanmıştır. Bu oldukça önemli bir noktadır. Çünkü bu değişimle birlikte kamu personeli terimi, kamu hizmeti temelinde açıklanmaya başlanmıştır.

Türkiye’deki mevcut yönetim bilimi ve idare hukuku kitaplarının incelenmesinde de fark edilmiştir ki, idare hukuku disipliniyi yönetim bilimi disiplininin ayıran temel nokta, kamu personeli kavramını açıklamakta yola çıktığı ve temel aldığı noktanın “kamu hizmeti” olmasıdır. Ayrıca “kamu hizmeti” kavramı idare hukukçularının temel çalışma alanlarından biridir. Konu, özellikle küreselleşme hareketiyle birlikte daha da gündemdedir. Çünkü tüm dünyada hızla yayılan özelleştirmelerle ve uluslararası antlaşmalarla birlikte (GATS¹⁵ vb.) kamu hizmeti kavramının tanımı bile sorunlu hale gelmiş ve daralmaya uğramıştır. Kamu hizmeti, bu çalışmanın temel sorunsalını teşkil etmediği için kavramın incelemesi yapılmayacak, ancak kavram idare hukukçularını ve bizi ilgilendiren kısmı yani kamu personeli kavramıyla ilişkisi bağlamında ele alınacaktır.¹⁶

İdare hukukçularımızdan Sıdık Sami Onar’a göre kamu hizmetleri faaliyetlerinin önemli bir unsurunu da bu faaliyetleri gerçekleştirecek personel oluşturur. Onar bu personele kamu personeli yerine “kamu hizmetinin personeli”¹⁷ demektedir. Onar’a göre idari yapının, kamu hizmetlerinin hukuki yapısını insan vücudunun iskeletine benzetirsek, personel bu vücudun hareketini temin eden kan ve sinir sistemidir. Yani kamu personeli, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde temel unsurdur. Onar bu bağlamda, kamu hizmetlerini yerine getiren pek çok “hakiki şahıslar”¹⁸ görürüz demektedir. Bu hakiki şahıslardan bir kısmı, teşkilat içinde yer alarak kamu hizmetini yerine getirirler de hizmet ve teşkilatla birleşmeyerek hizmet dışında ayrı (müstakil) bir varlık olarak bulunurlar. Ancak şahısların bir kısmı da idare teşkilatının, kamu hizmetlerinin içinde kaybolmuş, o teşkilatla kaynaşarak tek varlık haline gelmiştir. Bu anlayış kamu hizmeti ve kamu

¹⁵ Bu anlaşma; mal, hizmet ticareti ve insan gücünde serbestleşme ve dışa açılma amaçlıdır.

¹⁶ Kamu hizmeti kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

¹⁷ Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960, s.803.

¹⁸ aynı yer.

personeli kavramlarını birbiriyle özdeşleştiren bir yaklaşımdır. Onar'a göre kamu hizmetiyle özdeşleşen bu sınıf, kamu personeli içinde yer alan memur sınıfıdır.¹⁹

Onar'ın kamu personelinin kim olduğuna ya da kim olmadığına dair açıklamaları oldukça önemlidir. O kamu hizmeti personelinin ampirik olarak sınıflandırmasını şu şekilde yapar. Onar'a göre bu ayrımda esas olan faaliyet tarzlarıdır.²⁰

1. Vatandaşlar: Burada vatandaştan kastedilen seçme ve seçilme yeterliği olanlardır. Vatandaşın görevi, "seçme"dir. Vatandaş, ulusal ve yerel meclisleri seçer. Bu devleti oluşturma işlevidir. Vatandaşlar, sürekli iş gören kamu personeli kapsamının dışındadırlar.
2. Vatandaşların seçmiş oldukları kişiler: Milletvekilleri, il genel meclisi, belediye meclisi, köy ihtiyar heyeti üyeleri gibi. Bu kişiler siyasal karar verme yetkisi kullanırlar, kamu görevini yerine getirirler, kamu hizmeti yaparlar. Devletin istihdam sistemine memur olarak bağlanmazlar, çünkü yaptıkları görevlerde kariyer ilkesine göre bir işleyiş yani süreklilik yoktur. Kamu görevlisidirler ancak kamu personel rejiminin dışındadırlar. Bu yüzden onlar da kamu personel sisteminin parçalarından sayılmazlar.
3. Devlet memurları: Kamu hizmeti personelinin önemli bir kısmıdır. Kendilerini tamamen bu hizmete bağlamış, hizmet kadro ve teşkilatıyla tamamen kaynaşmış ve bu teşkilat içinde kaybolmuş kimselerdir. Bunlar, devlet memurları, subaylar, hakimler, öğretmenler, akademik kariyere dahil üniversite öğretim üyeleridir. Pek çok konuda ortak bir statüye tabi olan memurların ortak özellikleri ise, hizmet kadrolarıyla kaynaşmaları, kamu hizmetini tek bir meslek saymaları ve kariyer ilkesinin çalışma hayatlarında geçerli olmasıdır. Örneğin Onar'a göre hakimler bütün hayatları boyunca adalet hizmetine bağlanmaya karar vermiş ve bu kadro ile kaynaşmış kimselerdir. Ya da örneğin subaylar daha öğrenci iken devlet idaresine, askeri hizmete girmiş, askeri kadro ile bütünleşmişlerdir. Memurlar, kamu hizmetlerinin adeta bel kemiği durumundadırlar. Bu

¹⁹ aynı yer.

²⁰ a.k., s.804-806.

yüzden özel bir statüleri vardır. Memurlar aynı zamanda idarenin sürekli, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna girmiş ve bu kadronun dereceleri arasında kaynaşmış olan kişilerdir. Bunun nedeni ise kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık ve istikrar ihtiyacıdır. Bu sebepten dolayı kadrolar ihdas edilir. Bu kadrolar hizmetin devamlı ve düzenli bir şekilde görülmesi için zorunlu olan daimi ve sabit kadrolardır. Onar’a göre bir zorunluluk yüzünden ve idarenin talebi üzerine hizmete katılanlar, serbest çalışan avukat, doktor, mühendis olup da geçici olarak bir kamu hizmeti görenler, işçiler gibi sürekli ancak hizmet kadrosu dışında yardımcı olarak kamu hizmeti görenler, imtiyaz sahipleri, müteahhitler gibi sözleşmeyle kamu hizmeti görenler, noterler gibi devletin sürekli teşkilat kadrosu dışında olan ve serbest meslek şeklinde sözleşmeyle hizmet görenler, il ve belediye meclislerine seçim yoluyla seçilip çalışanlar memur sınıfına dahil değildirler. 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurun Kanunu’na göre genel ve özel bütçeden maaş almak memurluğun unsurlarında birini oluştursa da Onar’a göre bu yanlış bir görüştür. Çünkü maaş almak bir unsur değil, bir sonuçtur. Maaşın olması için bir hizmetin olması, bu hizmetin bir kadrosunun bulunması ve kişinin de bu kadroya girmesi şarttır. Memurla idare arasındaki ilişki sözleşme ile kurulamaz. Çünkü sözleşmeler belirli bir süre için geçerli olduğundan, memurun hizmet kadro ve teşkilatı içinde sürekli bir şekilde kaynaşmasını sağlayamaz. Diğer taraftan sözleşmenin doğuracağı subjektif durum, ancak tarafların rızası ile değişebileceğine göre memurun kamu hizmetlerine değil, kamu hizmetlerinin memura göre düzenlenmesi durumu söz konusudur. Halbuki, kamu hizmetleri teşkilatları bir bütündür ve aynı hukuk kurallarına tabidir. Memurun idareden ayrı tutulması ve ona arzusuna göre subjektif bir durum yaratılması kamu hizmetinin objektifliğine gölge düşürecektir.²¹

²¹ Bu açıklama şu anda ülkemizin içinde bulunduğu ve özelleştirmelerle birlikte hızla yayılan “sözleşmelilik” sürecini açıklamak bakımından önemlidir. Onar’ın da önemle vurguladığı gibi kamu hizmetinde süreklilik esastır ve bu süreklilik ancak sürekli kadrolarda çalışan devlet memurları tarafından sağlanabilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/B maddesine göre sözleşmeli personel, geçici işlerde çalışacağı için kadrosu yoktur. Ancak bilindiği gibi KİT’lerde çalışan sözleşmeli personel uygulaması, 4/B maddesindeki uygulamadan tamamen farklıdır.

4. Yardımcı personel: Bunlar hizmet kadrosunun dışında kalan ve yardımcı olarak hizmet görenlerdir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için, sürekli kadroya girmeksizin istisnai, geçici görevlerde çalışırlar. Bunların sürekli ve sabit kadrosu olmadığı için kamu hizmetinin bir unsurunu oluşturmazlar. İdareden başka yerde çalışmamakla birlikte kamu hizmetlerinin daimi kadrosunda değillerdir. Kadronun dışında, yardımcı personel durumundadırlar. Burada kastedilen geçici personel, sözleşmeli personel ve işçidir. Onar'a göre bu sınıf olağanüstü durumlarda mevcut kadronun yetersiz kalması halinde, kadroyu kuvvetlendirmek ve bu suretle hizmeti yerine getirmek için kurulmuştur. Örneğin salgın hastalık durumunda, kalkınma planlarının yerine getirilmesinde, acil olarak büyük bir inşaat planının yapılmasında vb. Ancak yardımcıların sınıfının bu pozisyonu istismar edilmiş ve ehliyetsiz kimseler bu pozisyonda yüksek ücretli görevlere getirilmişlerdir. Memurlar gibi bu sınıfa da emeklilik hakkının tanınmasıyla birlikte yardımcıların kadrosu hızla genişlemiştir. Onar'a göre böylece yardımcılık kurumu tamamen anlamını, varlık sebebini yitirmiştir. Bu da personel kategorilerinden birinin dejenere olup, anlamını tamamen değiştirmesidir.²²
5. Serbest meslek sahibi olup, özel bir işte idare için çalışanlar: Onar, devletin önemli bir davasını üzerine alan veya özel işlerinin yanında devletin önemli davalarına bakan bir avukatı, salgın bir hastalık sırasında

Çünkü burada çalışan sözleşmeli personelin yerine getirdiği görevler, asli ve sürekli görevler olup kadroya bağlanmıştır. Bu personelin sözleşmesi feshedildiğinde, o personelin yürüttüğü görev sona ermemekte, sözü edilen personel, kadrosu karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak istihdam edildiğinden, sözleşmesinin feshedilmesi halinde, kendisine kadrosu karşılığı parasal ve özlük hakları ödenmektedir. Bununla beraber, aynı 657 sayılı Kanunun kapsamında bulunan kuruluşlarda istihdam edilen ve aynı nitelikteki görevleri yerine getiren personel arasında bir ayırım yapılmasına; bazıların kadroları ile bazıların ise kendilerine daha fazla ücret ödenmesi amacıyla kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak istihdamına yol açan bu uygulama yerinde bir uygulama değildir. Sistemi esnetmiş ve kamu personeli maaşlarında dengesizlik yaratmıştır.

²² Onar'ın değindiği bu husus oldukça önemlidir. Çünkü yardımcıların sınıfı günümüzde "sözleşmeli personel" statüsüne denk gelmektedir. Onar'a göre yardımcı personel (şimdiki sözleşmeli personel) mevcut kadronun yetersiz kaldığı zamanda devreye girer. Bu personele devamlı bir statünün verilmesi ise sistemin yozlaşması anlamına gelmektedir. Ancak yeni kamu personeli kanun taslağı, sözleşmeli personel sınıfı üzerine kurulmuştur. Yapılacak olan yeni düzenlemelerle birlikte ülkemizde memur sınıfının sayısı hızla azaltılacak ve sözleşmeli personel sayısı arttırılacaktır. Yeni kamu personel sisteminin temeli sözleşmeli personel üzerine kurulacaktır.

veya genel bir aşılama dolayısıyla görevlendirilen doktoru örnek olarak vermektedir.

6. Kamu hizmetini mükellefiyet olarak yapmak durumunda kalanlar: Örneğin seferberlik ve savaş hallerinde askerlik mükellefiyeti, köylünün köyün mecburi işlerini yapma mükellefiyeti gibi durumlarda kamu hizmetinde çalışanlardır. Devlet esas itibarıyla mükelleflere bir ücret veya maaş vermez. Ancak bazı hallerde ufak bir para yardımı veya ayni yardım yapabilir.
7. Serbest meslek sahibi olup, bunu devletten aldıkları özel izinle yapanlar. Noterler bu gruba örnek olarak verilebilir.
8. İhale ya da imtiyaz sözleşmesiyle devletle bağlantı kuranlar. Tüccar veya müteahhit gibi tamamen serbest çalışan ancak idari bir sözleşmeyle kamu hizmeti görenlerdir.

Bu gruplardan sadece üçüncü ve dördüncü grup kamu personeli kapsamında olup, diğerleri kamu personeli sisteminin dışındadırlar.

Yukarıda da açıklandığı üzere Onar, kamu personelinin tanımında “kamu hizmeti” kavramını odak olarak almıştır. Onar’a göre kamu hizmeti esastır, sürekli ve bu hizmeti ancak idarenin içinde sürekli ve sabit kadrolarla kaynaşmış olan kamu personeli yerine getirecektir. Kamu personeli, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde temel unsurdur. Bu sınıfın içinde memur sınıfı diğerlerinden farklıdır. Çünkü bu sınıf kamu hizmetlerinin içinde kaybolmuş, teşkilatla kaynaşarak tek bir varlık haline gelmiştir. Diğerleri ise bir kadroyla bağlanmadıkları, görevlerinde süreklilik olmadığı ve devlet istihdam rejimine bir meslek olarak bağlanmamaları nedeniyle farklı statüye sahiptirler. Sonuç olarak kamu personelinin söyleyebileceğimiz ilk özelliği sürekli ve sabit bir kadroya bağlanması ve asli ve sürekli görevleri yerine getirmesidir.²³

Kamu personelinin oluşturan ikinci öge ise, kamu personeli ile onu istihdam eden idare arasındaki ilişkinin bir statü ilişkisi olmasıdır. Yani, bu ilişkinin içeriği

²³ Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2002, s.53.

ve kapsamı bir sözleşme ile değil, genel ve nesnel olarak kanunla belirlenir. Kamu personeli, idarece yapılacak bir atama işlemiyle bu statü ilişkisinin içine sokulur.

Kamu personeli kavramı, idare hukukunda geniş ve dar anlamda kullanılmaktadır. Ancak, her iki durumda da bunlar mutlaka kamu kesimindeki bir örgüte bağlı olarak çalışırlar. Bu nedenle kamuya yararlı bir hizmet görenler (taksi, dolmuş şöförü, fırıncı) ya da yaptıkları hizmetin kamu hizmeti olduğu yasalarca kabul olunan (ör: serbest avukat) kamu kesimindeki bir kuruluştaki çalışmadıkları sürece kamu personeli sayılmaz.²⁴

Kamu personelinin kim olduğu sorusuna açıklık kazandırılmaya çalışılırken bakılması gereken bir kaynak da yargı kararlarıdır.²⁵ Bu noktada Yargıtay'ın yaptığı kamu personeli tanımı önemlidir. Yargıtay'a göre, *"Türk idare hukukunda baskın ve yaygın görüş, bu deyimden iki ana unsur içerdiğiştir. Bunlardan birincisi görevlinin bir kamu hizmetini yüklenmesi, ikincisi ise bu görev karşılığı Devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek vs. gibi her ne nam altında olursa olsun görevliye bir maddi meblağın tahsis edilmesidir."*²⁶ Yargıtay'ın yaptığı bu tanımda önemli olan nokta, kamu personeline devlet tarafından ödenen paradır. Kamu personeli tanımını ararken bu özellik üzerinde durulması gereken önemli bir noktadır.²⁷

Sonuç olarak, idare hukukçuları kamu personeli konusunu önemli bir çalışma alanı olarak tanımlamaktadırlar. Bu terimi açıklarken yararlandıkları temel kavram, kamu hizmetidir. Kamu personeli, kamu hizmeti görendir. Ancak kamu personeli tanımı bununla sınırlı değildir. Yapılan tüm tanımları birleştirdiğimiz zaman kamu personelinin oluşturan temel faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Kamu personelinin herhangi bir kamu kuruluşunda çalışması

²⁴ Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s.504.

²⁵ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt:1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001, s.740-747.

²⁶ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 14.9.1983, E.980/1714, K. 983/803, *Yargıtay Kararlar Dergisi*, C. IX, Sayı:11, Kasım 1983, s.1587.

²⁷ Ancak bilindiği gibi Sıdık Sami Onar'a göre kamu personeli olmanın şartı öncelikle bir kamu hizmetinde çalışmadır. Devlet bütçesinden maaş almak ise bu durumun bir sonucudur.

2. Kamu hizmeti görmesi
3. Yapılan kamu hizmetinin asli ve sürekli olması
4. Bir kadroyla kaynaşması
5. Belli bir hiyerarşiye tabi olması
6. İdareyle arasında statü ilişkisi olması
7. Kamu gücü kullanarak idari karar alması
8. Devlet bütçesinden maaş, ücret, ödenek gibi bir meblağ almasıdır.²⁸

Hemen hemen incelenen tüm idare hukuku kitaplarında kamu personelinin tanımının yapıldığını ve bu konuya geniş bir şekilde yer verildiğinin görmekteyiz. Ancak aynı şeyi yönetim bilimi disiplini için söylemek pek mümkün değildir. Zira incelenen ve özellikle son dönemde yazılan personel yönetimi kitaplarında herhangi bir kamu personeli tanımı yapılmadığını ve bu terimin açıklanmaya lüzum görülmeeyen bir veri olarak ele alındığını tespit etmekteyiz.²⁹

C. Yönetim Biliminde Kamu Personeli

Kamu personeli kavramı, Türkiye’deki yönetim bilimi literatüründe “personel yönetimi” başlığı adı altında ele alınmaktadır. Kamu personeli kavramının tanımını yapan yönetim bilimcilerin yaklaşımı, konuya kamu hizmeti açısından yaklaşan idare hukukçularından farklıdır. Yönetim bilimcilerin geneli, kamu personeli kavramını, kamu yönetiminin insan ögesi olarak tanımlama eğilimindedir ve idare hukukçularından farklı olarak, kamu hizmeti kavramına değinmemektedirler. Bununla birlikte kamu personeli yönetim bilimi literatüründe bürokrasi ve bürokrat kavramlarıyla açıklanmaktadır.

Öztekin’e göre, “Türk kamu yönetiminin insan ögesi olan ve Türkiye’nin yönetim yapısı içinde bulunan kamu kuruluşlarında görev yapan (çalışan) herkese en geniş tanımı ile kamu personeli denmektedir.”³⁰ Bu tanımdaki temel özellik “kamu kuruluşu” dur. Kamu personelinin kamu personeli yapan belki de tek faktör,

²⁸ Ancak son hususta tüm idare hukukçuları fikir birliğine varmış değillerdir.

²⁹ Yüksel Öznur, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Üniversitesi, Ankara, 1997; Doğan Canman, *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000 vb.

³⁰ Ali Öztekin, *a.g.e.*, s.328.

kişinin çalıştığı örgüttür. Kişinin çalıştığı örgüt, özel sektör değilse, sivil toplum örgütü de değilse, yani kamu örgütü ise, bu kuruluşta çalışan personel, kamu personeli sayılır.

“Kamu kuruluşu ise, özel sektör ya da sivil toplum örgütü (dernek, vakıf, meslek kuruluşu) olmayan, devlet kamu tüzel kişiliğine (bakanlık, il, ilçe, belediye vb.) doğrudan ya da dolaylı olarak bağlı olan, sermayesinin en az yarısından çoğu herhangi bir kamu kuruluşuna ait olan örgütlerdir.”³¹

Güler’e göre bu bağlamda kamuda çalışan personel, özel sektörde çalışan personelden farklıdır. Çünkü, öncelikle her kamu örgütü kendi personel sistemini düzenlemekte bağımsız değildir, genel kamu personel sistemine bağlıdır. Kamuda anayasal ilke “idarenin bütünlüğü”dür. Bu sebepten ötürü kamuda tek bir personel sistemi olmalıdır. Kamu personelinin bağlı olduğu sistemin hukuksal boyutu vardır. Yani kamu personeli belli yasal ilkelerle bağlıdır. Kamu personel sistemini yaratan ve uygulanmasını sağlayan bir örgütlenme vardır. Bu görevi ülkemizde Maliye Bakanlığı’nın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile başbakanlığın bağlı kurulu olan Devlet Personel Başkanlığı üstlenmiştir.³²

İncelenen diğer kamu personel yönetimi kitaplarında ise “kamu personeli” değil, bürokrasi ve bürokrat kavramlarının tanımı yapılmış ya da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yer alan hükümlerin açıklanmasına yer verilmiştir.³³

Bürokrasi kavramı ilk defa 1745’te fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından büroların egemenliğinin gittikçe arttığını betimlemek için kullanılmış,

³¹ aynı yer.

³² Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.6 (Bölüm 6).

³³ Bkz Marshall Dimock, *Amme İdaresinin Prensipleri*, (Çev: Nermin Abadan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1954; Leonard White, *Amme İdaresine Giriş*, (Çev: Reyhan Toluner, Arif Payaşoğlu), Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1957; Nermin Abadan, *Bürokrasi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1959; Bernard Gournay, *Yönetim Bilmene Giriş*, (Çev: İhsan Kuntbay), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1971; Vakur Versan, *Kamu Yönetimi*, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı, İstanbul, 1974; Kurthan Fişek, *Yönetim*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1979. Herbert Simon, Donald Smithburg, Victor Thompson, *Kamu Yönetimi*, (Çev: Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1980; Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1992; İlhan Özay, *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1986; Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.

zamanla anlam ve içeriğini değiştirerek, kapitalist topluma özgü bir devlet yönetim biçimini anlatmak için kullanılmıştır. Bürokrasi kavramını bir “kuram” haline getiren ise Weber’dir. Weber’e göre memurum kim olduğu ilgili bölümde incelenecektir. Ancak bu bölümde genel bir bürokrasi ve bürokrat tanımı vermemiz mümkündür. Bürokrasi, *“burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının seçimlik, sorumlu ve azledilebilir olmayan, ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimidir.”*³⁴ Daha sonra kavram kırtasiyecilik, yaz-çizcilik anlamında kullanılmaya başlanmış ve kavrama olumsuz bir anlam yüklenmiştir.

Bürokrat ise, bu devletin yönetim bürolarında çalışan memurlardır. Bürokrat kavramı aslında literatürde memur kavramını çağrıştırmaktaysa da bugün günlük kullanımda daha çok “üst düzey yönetici” anlamında kullanılmaktadır. Türkiye’de bürokrasi ve bürokrat üzerine pek çok eser yazılmış ya da çeviri yapılmıştır.³⁵ Ancak yukarıda da değinildiği üzere bürokrat kavramı kamu personeli içinde memurlara denk düşmekte, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi sınıflarına atıf yapmamaktadır. Ancak kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi kitaplarında bürokrasi ve bürokrat kavramları ele alınmıştır.

“Kamu Personel Yönetimi” yaklaşımı ise 1970’li yıllardan itibaren değişmeye ve “İnsan Kaynakları Yönetimi” olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte çalışanlar da, bir örgütte yer alan ve insanı işaret eden “personel” terimi ile değil “insan kaynağı” terimi ile anılmaktadır.³⁶

Personel yönetiminin yerini almaya başlayan insan kaynakları yaklaşımının ayırt edici özelliği, insanı sermaye olarak kabul etmesidir. Bu

³⁴ Kurthan Fişek, a.g.e., s.67.

³⁵ Bkz. Nermin Abadan, *Anılan Bürokrasi...*; Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973; Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ, Ankara, 1974; Ömer Bozkurt, *Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü*, TODAİE Yayını, Ankara, 1980; Cahit Emre, “Siyaset Bürokrasi İlişkisi”, *Denetim*, Y:11, S:90, 1996, s.9-13, Gencay Şaylan, *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİE Yayını, Ankara, 1974; Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi*, Anadolu Matbaası, İzmir, 1993; Alfred Sauvy, *Bürolar ve Bürokrasi*, (Çev: Yıldızhan Yayla), Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975; James Wilson, *Bürokrasi*, (Çev: S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), TODAİE Yayınları, Ankara, 1996 vd.

³⁶ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi,

yaklaşımına göre, tüm insan davranışları serbest rekabetçi piyasa ortamında bireysel maddi çıkar sağlama amacına dönüktür. İnsanlara en yüksek doyumu sağlamanın yolu ise, genel olarak esnek bir işgücü piyasası yaratmak ve istihdam yapısını esnek, değişken bir biçimde kurmaktır. Bu yaklaşım 1960'lı yıllarda ortaya atılmış, 1970'li yıllarda yaygınlaşmış ve 1980'li yıllarda küreselleşme ve liberalizasyon süreci ile birlikte kurumsal hale gelmiştir. Batı üniversitelerindeki personel yönetimi derslerinin adı "insan kaynakları yönetimi" olarak değiştirilmiş, personel yönetimi birimleri yerine insan kaynakları yönetim birimleri kurulmaya başlanmıştır.³⁷ Bu yaklaşım Türkiye'de de etkisini göstermiştir. Personel konusunda yazılan son kitaplar artık "İnsan Kaynakları Yönetimi" adını alırken, üniversitelerde Batı'dakine benzer bir program değişikliği yaşanmış, özellikle özel sektörde bu adı taşıyan birimler kurulmaya başlanmış, diğer taraftan örneğin İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun adı İş Kurumu olarak değiştirilmiş böylece işgücü piyasasının devlet tarafından düzenlenme tarzı yeniden düzenlenmek istenmiştir.

Personel yönetimi, kamu hizmeti teşkilatında görev alan kişiler, bu kişilerin hizmete girmeleri, atanmaları, sınıflandırılmaları, maaş dereceleri, gözetim ve denetimleri, terfileri, sicillerinin tutulması, disiplin meseleleri, hizmetten ayrılmaları, sosyal ihtiyaçları, sigortaları, emeklilikleri, sendikaları, moral eğitimleri gibi konularla uğraşırken³⁸ insan kaynakları yönetimi yukarda anlatılanlara ek ve işletme bilimiyle bağlantılı olarak, insangücü planlaması, toplam kalite yönetimi performans yönetimi gibi konular üzerinde durmaktadır.³⁹ İnsan kaynakları yönetimi temelde özel sektör- kamu sektörü çalışanları arasındaki ayrımı kaldırmaya odaklanmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi yaklaşımının, kuramsal bakımdan tamamlanmış ve genel kabul görmüş olduğunu söylemek güçtür. Bu yaklaşım, fiili olarak ise varolan sorunları çözmek potansiyeline sahip görünmemektedir.⁴⁰

Belediye Personel Yönetimi, İmaj Yayınları, Ankara, 2001,s.1.

³⁷ aynı yer.

³⁸ Vakur Versan, a.g.e.,s.291.

³⁹ Bkz. Doğan Canman, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000

⁴⁰ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, a.g.e., s.1.

Sonuç olarak diyebiliriz ki; özellikle 1970’li ve 1980’li yıllarda bürokrasi ve bürokrat kavramıyla açıklanan kamu personeli kavramı son dönemde insan kaynakları yönetimine doğru yönelişin ve ülkemizde hızla yayılan kamu personeli yerine “sözleşmeli personel” çalıştırma anlayışının etkisiyle artık kamu yönetimi ve personel yönetimi kitaplarında yer almamaktadır.

II. KAMU PERSONELİNİN DÜŞÜNSEL TEMELİ

Kamu personeli bir yerde devletin hayat belirtisidir. Bu yüzden devletli toplumlar var olduğundan beri kamu personeline de ihtiyaç olmuştur. Toplumdan topluma aldığı isimler değişmiş olsa da ona olan ihtiyaç hiçbir zaman değişmemiştir. Kamu personelinin ortaya çıkışını Eski Yunan devletlerine kadar götürmek mümkündür. O zamandan başlayarak günümüze kadar gelen ve kamu personelinin kim olduğunu sorgulayan bir inceleme bize kamu personelinin farklı tarihsel dönemlerde ve farklı kültürlerde kim olduğunu ve ona verilen değeri gösterecektir. Böylece kamu personelinin düşünsel temeli ve devlet için ne anlam ifade ettiği ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu bölümde diğer bir amaç ise, bugün için var olan kamu personel yönetimi alanındaki idari, adli, akademik ve askeri personel ayrımının temellerini bulmaktır. Bu ayrımın, devlet egemenliğine ilişkin tarihsel ve siyasal bir ayrım olmasının kanıtlanmasıyla birlikte idari, adli, akademik ve askeri personele ilişkin farklı personel kanunlarının sadece teknik gerekliliklerle düzenlenmediği, bunun devlet egemenliğiyle ilgili bir durum olduğu ortaya konacaktır.

Tüm bunların cevabı ise, farklı tarihsel dönemlerde ve uygarlıklarda yaşamış olan düşün adamlarının eserlerinde aranacaktır. Bu eserler kamu personeli ve kamu personelinin düşünsel temeli açısından incelenmiştir.

A. Batı Siyasal Düşünceler Tarihinde

Felsefenin İ.Ö. VI. yüzyılda Eski Yunan’da doğduğu, bugün bilim insanların büyük çoğunluğu tarafından kabul edilmektedir. Bundan önceki yüzyıllarda ve diğer toplumlarda, çeşitli düşün yapıtları dinin, mitosların, pratik bilgilerin etkisi altında bulunduğundan, bunları felsefi olarak nitelemek

olanaksızdır. Oysa İ.Ö. VI. yüzyılın Yunan kültüründeki gelişmeler sonucunda insan, dinsel- mitolojik açıklamalarla, dogmalarla yetinmeyip, kendi aklı ile temel- evrensel sorunları yanıtlamaya başlamış ve bilgiye yönelmiştir. Bu düşünüş kuramsal bilimin, yani felsefenin ta kendisidir.⁴¹

Modern devlete ilişkin olsa da, kamu personeli teriminin kökenini Eski Yunan'a kadar götürmemiz mümkündür. Bununla birlikte devlet (polis) için çalışan personel arasında ilk farkların ortaya çıkışı da Eski Yunan'dadır. Ancak burada unutulmaması gereken önemli bir nokta vardır. Siyasal düşünceler ile sosyo-ekonomik ve siyasal koşullar arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Bu yüzden bir siyasal düşünceyi bütünlüğü içinde kavrayabilmek ve anlamlı bir şekilde açıklayabilmek için, onun doğup geliştiği toplumun sosyo-ekonomik yapısını, siyasal sürecini, ahlak ve sanat değerlerini, dünya görüşünü vb. bilmek gerekir. Bu yüzden aşağıda açıklanacak Eski Yunan düşünürlerin görüşlerini kavrayabilmek için o döneme ait bir açıklama yapmak kaçınılmaz olmaktadır.⁴²

Eski Yunan denilince akla gelen kavramlardan biri “polis” kavramıdır. Bir çok araştırmacı ve bilim adamı tarafından “kent devleti” olarak adlandırılan polis, Yunan yarımadasını, Anadolu'nun batı kıyılarını, Ege adalarını, Güney İtalya'yı ve Sicilya'yı kapsayan Eski Yunan dünyasının toplumsal ve siyasal örgütleniş biçimidir.

İ.Ö. V. Yüzyıl polis toplumu hukuksal açıdan üç kesimden oluşuyordu. Bunlar yurttaşlar, yabancılar ve kölelerdi. Yurttaşlık, polisin ilk dönemlerinde toprak sahipliği ile özdeşken daha sonra silah kullanma hakkı olan her erkek yurttaşlığa kabul edilmiştir. Yurttaşlar poliste belli haklara sahip özgür kişilerdir. Poliste yerleşmiş olan yabancılar, özgür olmalarına karşın hiçbir yurttaşlık hakkına sahip değillerdir. Toplam nüfusun onda birini oluşturan bu kişiler, genellikle zanaat ve ticaret işleriyle uğraşan varlıklı kimselerdir. Polisin üçüncü kesimini oluşturan kölelerin hiçbir hakkı ve özgürlüğü bulunmamaktadır. Köleler

⁴¹ Mehmet Ali Ağaoğulları, *Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi*, V Yayınları, Ankara, 1989, s.V.

⁴² Ancak burada yapılacak olan açıklama dönemin genel özelliklerini vermekle kısıtlı olacaktır. Ayrıntılı bilgi için bkz. M.A. Ağaoğulları, *Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi*.

Yunanlıların gözünde birer üretim aracıdır ve insan sayılmamaktadır. Satılıp, değiş tokuş edilen bir mal olarak görülmektedir.

Ancak zamanla üretim alanında yaşanan gelişmelerle bu sınıflar değişmiştir. Şarap ve zeytinyağı üretiminden büyük kazançlar sağlayıp, geniş toprakları elinde toplayan ve polise hükmeden bir “soylu sınıfı” ortaya çıkmıştır. Soylu sınıfı da kendi içinde üçe ayrılmıştır: İyi doğmuşlar, toprak beyleri ve athılar. “İyi doğmuşlar” sınıfı, küçük köylüleri ezerek güçlerini pekiştirmiştir. Küçük çiftçiler bu soylu sınıfa borçlanmışlar ve “borç köleliği” olgusu belirmiştir. Böylece poliste dört sınıf ortaya çıkmıştır. Bunlar: 1. Büyük toprak sahibi soylular 2. Ticaret ve zanaatlarla zenginleşen kentli orta sınıf 3. Küçük toprakları olan yoksul köylüler 4. Toprakları ve belli işleri olmayan kentli emekçilerdir.

Bu bağlamda polisin yönetim biçimi hakkında da bilgi vermek gerekmektedir. Kahramanlık Çağı’nın sona ermesiyle birlikte, krallar güçlerini yitirmeye başlamışlardır. Toprakların az sayıdaki soyluların (özellikle iyi doğmuşların) elinde toplanmasıyla birlikte bu sınıf iktidara ağırlığını koymuştur. Yunan polislerinde krallık, ya önemsiz bir dinsel memurluk görevine indirgenmiş ya da tümüyle ortadan kaldırılmıştır. Atina’da olduğu gibi diğer pek çok poliste de küçük bir azınlık yönetimi ele geçirip iktidarını sürdürmüştür. Bu dönemlerde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden önemli bir tanesi de “Solon’un Reformları”dır. Mevcut düzen soylulara zenginliklerinden dolayı, toplumda önemli bir yer sağlamaktaydı. Ancak Solon yasalarına göre, yurttaşların siyasal yaşamda belli bir yere gelebilmeleri, servetlerinden ya da soy bağlarından değil, bunların süvari olarak orduya katılmalarından, bir askeri donatmalarından, devlet harcamalarını üstlenmelerinden ya da memurluk yapabilmek için boş zamanları olmalarından kaynaklanmaktaydı. Ancak, süvari olabilmek ve yüksek memurluk görevlerini yürütebilmek için gerekli paraya ve boş zamana sahip olanlar zaten zenginlerdi.

Solon zamanında konumuz açısından önemli olan “Yüksek Yönetici Memurlar” sınıfının bulunmasıdır. Bu sınıf yürütme, komuta ve maliye gibi işlerle ilgilenen memurları içeriyordu. Her yıl seçimle başa gelen bu memurlar, görevlerinin karşılığı olarak para almıyorlardı. Bu yüzden bu görevlere büyük

toprak sahibi soylular ve kentsoylu büyük zenginler seçilmekteydi. Zaten anayasada, bu memurlukların büyük bölümünün yalnızca birinci sınıf yurttaşlara açık olduğu kesin bir dille belirtilmişti.⁴³ Bu ayrım bize idare, askerlik ve maliye işleriyle ilgilenen personel sınıfının devlet için daha önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Devlet için idare, askerlik ve mali konularla uğraşan personel ilk defa yüksek yönetici olarak tanımlanmıştır.

Eski Yunan polis devleti hakkında bu kısa bilgiden sonra önemli Eski Yunan düşünürlerinden, Platon, Aristoteles ve Roma düşünürü Cıcero'nun görüşlerine değinilecektir. Ancak burada önemle üstünde durulması gereken nokta yukarda da belirtildiği üzere “kamu personeli- kamu görevlisi” kavramlarının modern devlete ilişkin kavramlar olduklarıdır. Eski Yunan düşünürleri ise bu kavramları, kuramlarının bütünlüğü içerisinde, kendilerine özgü terimlerle kullanmışlardır.⁴⁴

1. Platon ve “Yönetici Sınıf”

Platon, İ.Ö. 427-347 yılları arasında Atina'da yaşamıştır. Yunan polislerinin çözülüşünü gözlemlemiştir. Platon, polisi ve Atina'yı kurtaracak, çatışmanın olmadığı, bozulmaya karşı dayanıklı bir düzen kurmaya çalışmıştır.

Platon'un yazdığı yapıtların hepsi günümüze ulaşabilmiştir. Eserlerini genellikle diyalog şeklinde yazmıştır ve bunların büyük bir çoğunluğunda baş konuşmacı Socrates'dir. Siyasal sorunların konu olarak ele alındığı başlıca üç diyalogu vardır. Bunlar sırasıyla; Politeia (Devlet), Politikos (Devlet Adamı), Nomoi (Yasalar)dır.

Bu eserlerden en çok bilineni “Devlet” tir ⁴⁵ ve bu kitaptaki düşüncesine göre devlet zorunludur. İnsanların mutluluğu sağlanacaksa, yeryüzünde doğru bir yaşam gerçekleştirilecekse, insanların onsuz yapamayacağı polis, değişmeyi ve

⁴³ a.k., s.19.

⁴⁴ Eski Yunan düşünürlerin kamu personeli anlamında kullandıkları sözcüklerin tam Türkçe karşılığını bulmak elbetteki mümkün değildir. Bu konu, ancak yapılan çevirilere bağlı kalınarak açıklanmaya çalışılmıştır.

⁴⁵ Platon (Eflatun), Devlet, (Çev: Sabahattin Eyüboğlu, M. Ali Cimcoz), Remzi Kitabevi, İstanbul, 1985.

göreceliği dışlayan evrensel değerler üzerine kurulmalıdır ve otoritesini herkese kabul ettirecek bir meşruluğu içermelidir.

Platon'a göre devlet, birbirine gereksinme duyan insanların işbölümü yapmaları sonucunda ortaya çıkar ve ideal devlet işbölümünü korumaya, bunun bozulmasını önlemeye yönelik bir şekilde düzenlenir. Böylece Platon'a göre polisin üzerinde yükseldiği en önemli ilkenin uzmanlaşma ve işbölümü olduğu söylenebilir. Poliste işbölümü ile herkes bir iş alanında uzmanlaşmalıdır. Bu polise büyük fayda sağlayacaktır. Poliste herkes üzerine düşen görevi en iyi şekilde yerine getirmelidir. Böylece Platon, polisin kurulma aşamasında meslekler arası farklılaşmaya gitmekte ve polisin üzerinde yükseleceği bu meslek sınıflarını ayırmaktadır.

Platon'a göre devlette herkes, doğuştan eğilimli, yetenekli olduğu tek bir işi yapmalıdır. *“Bizim kuracağımız devlette, kunduracı kunduracıdır. Kunduracılıktan başka bir de kaptanlık yapmaz. Çiftçi, çiftçidir, çiftçilikten başka bir de yargıçlık etmez. Asker askerdir, askerlik ederken alım satımla uğraşmaz.”*⁴⁶ Böylece Platon işbölümü ilkesinden hareket edip üç temel meslek olduğunu belirtir ve sınıflı bir toplum yapısına ulaşır. O'na göre toplumda üretim, koruma ve yönetim işlerinin belirlediği üç ayrı sınıf bulunmaktadır. Bu üç sınıfa dair Platon, halkın düzen içinde yaşaması uğruna bir yalan söylenmesi ve buna halkın inandırılması gerektiğini söyler. Buna göre tüm yurttaşlar aynı topraktan doğdukları için kardeşirler. Fakat onları yaratan Tanrı, hepsini bir tutmamış, her birinin mayasına üç ayrı maden katmıştır. Bunun sonucunda yukarıda belirttiğimiz üç sınıf ortaya çıkmıştır: 1. Altın madenliler: Toplumun önderleri (yöneticiler) 2. Gümüş madenliler: Yardımcılar (koruyucular) 3. Demir ya da tunç madenliler : Çiftçiler ve işçiler (üreticiler).

Böylece Platon toplumu üçe bölmüş ve devleti bu üç sınıfa dayandırmıştır. Bu üç sınıfta en önemli olanlar yöneticilerdir. Çünkü polisin geleceği yönetici sınıfa bağlıdır. Yönetici sınıf filozoflardan oluşur. Platon'un burada kullandığı “filozof” terimi yönetici sınıfa ait olması gereken bir sıfattır. Ona göre bu sınıf filozofların bilgisine, tecrübesine ve yeterliliğine sahip olmalı ve bu şekilde

⁴⁶ Mehmet Ali Ağaoğulları, a.g.e., s.172.

yetiştirilmelidir. Bu sınıf sahip oldukları özellikler bakımından diğer sınıflardan farklılaşır ve bu nedenle filozof adını alırlar. Platon'un "Devlet" kitabında filozof (yönetici) sınıfının özellikleri şunlardır:

Öncelikle filozoflar koruyucu sınıf (askerler) içinden yetişirler. Bütün sınavları geçen her koruyucu elli yaşında filozof olur. Böylece Platon sınıflar arasında geçiş öngörmüştür. Bu geçiş bir anlamda "yükselme" demektir. Yetenekli askerler belli bir süre sonra yönetici olma hakkını kazanmaktadırlar. Böylece ikinci sınıftan birinci sınıfa yükselme mümkün kılınmıştır.

İkinci olarak Platon'a göre yönetici sınıfa bir ücret verilmelidir. Bu ya para ya da şereftir. Yönetmeden kaçanlara verilecek olan ücret cezadır. Ancak ideal devlette şerefe ve paraya düşkün olmak ayıptır. Bu yüzden iyiler Platon'a göre ne para ne de şöhret için yönetme görevini üzerlerine alırlar. Bu yüzden yönetme işlerini üstlenmeleri için, bir zor, ceza bulunması gerekmektedir. Burada Platon'a göre cezanın en büyüğü iyi yöneticiler yerine kötü yöneticilerin devlet görevlerine gelmiş olmasıdır. En değerli insanlar bu durumdan korktukları için yönetme işini üstleneceklerdir. Yönetme işlevini yerine getirecek kendilerinden daha değerli ya da kendilerine eş değerde kimseyi bulamayacakları için ister istemez yürütme görevini yerine getireceklerdir.

Yönetici sınıfın üçüncü özelliği oldukça ilginçtir. Bu "yalan söyleyebilme yetkisi"dir. Bu yetki sadece yönetici sınıfa aittir. Buna göre yönetici sınıf devletin yararına, düşmanlarına ya da yurttaşlarına yalan söyleyebilir. Bunun dışında hiç kimse böyle bir yola baş vuramaz. Platon'un sözleriyle "*Yönetilenin yönetene yalan söylemesi, hastanın hekime, öğrencinin öğretmene yalan söylemesi kadar, ya da gemicinin kaptandan gemi ve gemicilerin durumunu gizlemesi kadar büyük, daha da büyük bir suçtur. Yöneten şehirde birinin yalanını yakalarsa onu cezalandıracaktır.*"⁴⁷ Platon'un yönetici sınıfın yalan söylemesini meşru görmesi aynı şeyi kendisinin de yapmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü o da insanların kardeş olduğu ve her birinde doğuştan bir maden olduğu yalanını söylemiş, ancak bunu ideal devletin kurulması ve devamının sağlanması için yapmıştır. Ona göre bu gerekli bir yalandır.

⁴⁷ Platon, a.g.e., s. 80.

Yönetici sınıfın diğer bir özelliği paraya ya da rüşvete düşkün olmamalarıdır. Bunun için Platon'a göre gençler "*Hediyeler, Tanrıları da yola getirir, yüce kralları da...*"⁴⁸ gibi sözleri duymamalıdır. Gençleri kötü yola teşvik edilen hikayeler anlatılmamalıdır.

Platon yöneticilerin "yaş" sorununa değinir. Ona göre ideal devletin yönetenleri yaşlılar, yönetilenleri de genç olmalıdır. Yaşlıların da en iyi olanlarının seçilmesi gerekmektedir. Bunlar, akıllı, değerli ve toplumla ilgili insanlar olmalıdır. Seçilen insanlar ömürleri boyunca yalnız toplum yararına işler görmüş, toplumun zararına olan işlerden kaçınmış insanlar olmalıdır. Bunun için koruyucular sınıfını çocukluklarından itibaren gözlemlemek gerekmektedir. Çünkü yönetici sınıf koruyucu sınıfın başarılı olup, sınavları geçenlerinden oluşturulacaktır.

Yönetici sınıfın diğer bir özelliği ise iyi bir eğitim görme zorunluluğudur. Bu insanlar küçük yaştan itibaren özel bir eğitimle yetiştirileceklerdir ve bu eğitimde müzikle beden eğitiminin ağırlığı olacaktır. Ayrıca gelenek ve görenekler de bu sınıfa öğretilecektir. Çünkü bunlar ideal devletin devamı için zorunludur.

Platon'a göre yönetici sınıf sahip olduğu özellikler ve ayrıcalıklar bakımından diğer sınıflardan ayrılır ve devletin en önemli sınıfını oluşturur. Platon'a göre bu sınıf toplumun en yetenekli, değerli ve bilgili insanları olmalıdır. Bu o dönemde idari personele verilen değeri göstermesi bakımından önemlidir. Yönetici sınıftan sonra gelen sınıf ise koruyucular yani askerlerdir.

Platon'a göre polis, yalın bir yaşam düzeyinde bulunan ilkel toplum biçimidir. Ancak "sanatın" ortaya çıkmasıyla birlikte bu yalın toplum yozlaşmaya başlayacaktır. Sanat, lüks yaşamı beraberinde getirecek ve lüks yaşam daha çok kazanma tutkusunu körükleyecektir. Nüfusun da artmasıyla birlikte toplumda bir orduya gereksinim duyulacaktır. Çünkü diğer polislerde de ortaya çıkan yeni toprak gereksinimi ile kazanç hırsı, savaşların patlak vermesine neden olacaktır. Bu gelişme (ya da yozlaşma) düzeyine ulaşan ve savaşma zorunluluğu duyulan poliste askeri personel sınıfının ortaya çıkması sonucunu doğuracaktır. Bu

⁴⁸ a.k., 81.

personel, Platon'un işbölümü ilkesine uygun olarak profesyonel olacaktır. Diğer sanatlar gibi askerlik de uzmanlaşmayı gerektirecektir. Platon'a göre poliste doğal olarak bazı kişiler askerliğe yatkındırlar. Bunların askerlik mesleğini seçmesi kaçınılmazdır. Böylece Platon'un aktardığına göre polisler arası çıkacak savaşlar nedeniyle ilk defa asker sınıfına gereksinim duyulmuş ve askeri personel sınıfı diğer sınıflardan farklılaşmıştır.

Platon, Devlet kitabında bu sınıfı "koruyucular" olarak isimlendirir ve bu sınıfa büyük önem verir. Bunun nedeni, onun yöneticilerin bozulmasının zorunlu olarak devleti de bozacağı inancından kaynaklanır. Koruyucular, doğrudan doğruya devlet yönetiminde bulunmazlar, fakat yönetici sınıf bunların içinden çıkar. Bu sebeple koruyucu sınıfın güçlü ve iyi niteliklere sahip olması gerekmektedir. Devlet işlerinin yürütülmesinde yöneticilerin yardımcıları olan koruyucular, bir çeşit "mesleki ordu" oluştururlar. Platon buna gerekçe olarak uzmanlaşma ilkesini gösterir ve yalnızca savaşla uğraşanların bunu daha iyi yapabileceklerini ileri sürer.

Böylece Platon Eski Yunan için ilk defa egemenin dayandığı sınıflar açısından bir farklılaşmaya gitmiş ve bugünkü anlamda idari-askeri personel ayırımına değinmiştir. Platon'un yönetici sınıf, bizimse idari personel olarak adlandırdığımız bu sınıf toplumda en önemli sınıftır ve devleti yönetme görevini üstlenmiştir. Platon'un koruyucu sınıfı ise bizim askeri personel olarak adlandırdığımız sınıftır ve polisin kendini koruma ihtiyacıyla ortaya çıkmıştır. Toplumda askerlik görevini yapmaya uygun kişiler vardır ve askeri personel bunlar arasından seçilir.

Platon kitabında üretici sınıfına ise hemen hemen hiç yer vermemiş, yalnızca birkaç yerde kısaca değinmekle yetinmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere Platon'un siyasal sorunları ele aldığı ikinci diyalogu Devlet Adamı⁴⁹ (Politikos) dır. Platon "Devlet Adamı" adlı kitapta "kamu görevlisi"nin olması gereken özelliklerini anlatmaktadır. Bu özellikler bize diğer kitabında da olduğu gibi kamu görevlisinin devlet için ne kadar önemli bir

⁴⁹ Platon (Eflatun), Devlet Adamı, (Çev: Behice Boran- Mehmet Karasan), Maarif Vekaleti Yayınları, İstanbul, 1944.

yere sahip olduğunu göstermektedir. Çünkü bu kişi diğer insanlardan kendini ayıran ve farklılaştıran pek çok özelliğe sahiptir.

Öncelikle kamu görevlisinin en önde gelen özelliği bilgili olmasıdır. Platon'a göre bilgiler kılın (uygulanabilen) ve kurgul (uygulanamayan) olmak üzere ikiye ayrılır. Kurgul bilgi de kendi içinde "hüküm veren bilgiler" ve "idare eden bilgiler" olarak ikiye ayrılır. Kılın bilgiye daha çok el sanatlarıyla uğraşan sınıf sahipken, kamu görevlisinin kurgul bilgiye sahip olmalıdır. Platon'a göre idare bir sanattır ve bu sanata kamu görevlisi sahip olmalıdır.

Kamu görevlisinin başka bir özelliği verilen hükümleri aynen uygulamasıdır. Kamu görevlisi kendi için konulan kurallara sıkı sıkıya bağlı olmalı ve bunların dışına çıkmamalıdır. Platon'a göre kamu görevlilerinin, yıl sonunda, ya önceden hazırlanmış bir listeye göre zenginler arasından ya da halk arasından kura ile seçilen hakimlerden kurulmuş bir mahkemede yaptıklarının hesabını vermeleri gerekmektedir. Bu idari personel üzerinde denetim sisteminin kurulması anlamına gelmekte ve idari personel-adli personel farklılaşmasını göstermektedir. Adli personel zenginler ya da halk arasından kurayla seçilmekte ve görevinde başarısız olan idari personeli yarılayıp cezalandırmaktadır. Böylece idari-adli ve askeri personel arasındaki ayrımın temelleri atılmış olmaktadır.

Platon son yapıtı olan "Yasalar"⁵⁰ (Nomoi)'da ideal devletten sonra gelen ve bir çok yönüyle ona benzeyen bu ikinci devlet modelinin ayrıntılı tasvirini yapar. Yasalar kitabında artık filozofların yerini yasalar almıştır. Bu yasaları halk değil, bilge bir yasa koyucu yapacaktır.

Platon'a göre güçlünün zayıfı yönetmesi ilkesi kesinlikle reddedilmelidir. Çünkü gücüyle iktidara gelen kişiler, yasaları kendi çıkarları doğrultusunda yaptıklarından dolayı, diğer insanlara yönetimde hiçbir pay vermeyeceklerdir ve bu durum, toplumu düzensizliğe sürükleyecektir. Halkı hoşnut tutmak için "kurada kazananların yönetmesi" savı Platon tarafından kabul görmektedir. Bunun nedeni tüm yurttaşların belli ölçülerde siyasal yaşama katılımını sağlamaktır. Bu sayede bazı yoksul ve yeteneksiz kişiler devlet görevlerinden

⁵⁰ Kitabın aslına ulaşamadığı için Mehmet Ali Ağaoğulları'nın, Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi kitabındaki açıklamalarından yararlanılmıştır.

uzakta tutulmadıkları için şikayet etmezler, düzene karşı çıkmazlar. Tüm yurttaşların bu şekilde belli ölçülerde siyasal yaşama katıldıkları bu tür bir yönetim biçimi monarşi ile demokrasi karışımıdır. Ancak Platon hala yoksul halk kitlelerinden çekinmekte, onların polisin düzenini bozacaklarına inanmakta ve kendince önemsiz devlet görevleri vererek onları oyalamaya, avutmaya çalışmaktadır.

Platon, Yunan polislerinde artık gelenekselleşmiş bir kurum olan “Halk Meclisleri”ne yaptığı anayasada yer vermiş ve bunun bütün yurttaşlara açık olduğunu vurgulamıştır. Yine de ağırlık zengin yurttaşlarda olacaktır. Ancak bu kitapta belirttiği gibi memurluklar tüm sınıflara eşit olarak açık değildir. Tapınakların ekonomi uzmanları, kent bekçileri ya da pazar denetleyicileri gibi önemli kamu görevlileri toprak gelirleri fazla olan zengin sınıf arasından, Halk Meclisi tarafından seçilirler. Fazla önemi olmayan diğer kamu görevlerine ise alt sınıftakiler seçilebilir ve bu tür görevlere getirilecek kişiler bütün yurttaşlar arasından kura ile saptanabilir. Bütün kamu görevlilerinin üzerinde bulunan ve elli ile yetmiş beş yaşları arasında “tanrısal nitelikli” on iki yurttaştan oluşan bir “Denetçiler Kurulu” vardır. Uzun bir seçim sonucu iş başına gelen bu yüksek denetçilerden her biri, bir bakan gibi devlet işlerinin belli bir alanıyla ilgilenir ve bu alanlarda işlerin iyi yürütülüp yürütülmediğini sürekli olarak izler. Gerekli gördüğü zaman ise denetimi altında bulunan kamu görevlilerini yargılama hakkına sahiptir.

Eğitim bu devlette de çok önemlidir. Tek merkezden, devlet eliyle yürütülür. Tüm çocukların yetenekleri doğrultusunda devletin kendileri için öngördüğü eğitimi almaları zorunludur. Artık devletin tümü ideal devletteki gibi bir eğitim kurumu olmadığından ötürü, bir eğitim örgütü ile eğitimciler kadrosu oluşturulmuştur. Bunlar maaşlı memurlardır ve bunların üzerinde devlet yönetiminde önemli bir yeri olan eğitim yöneticisi (ya da bakanı) bulunmaktadır. Böylece Platon eserinde, idari personel içindeki eğitim hizmetleri sınıfının temelini atmış olmaktadır.

Platon’un devlet modelleri hakkında daha pek çok şey söylemek mümkündür. Ancak konumuz kamu personeli (görevlisi) olduğu için Platon’un bu

konudaki görüşlerini açıklamakla yetinilecektir. Görüldüğü üzere Platon özellikle ideal devlet modelinde “yönetici sınıf” olarak ele aldığı kamu görevlileri sınıfına özel bir önem atfetmektedir. Onları yönetici filozoflar olarak görmektedir. Ancak bu onun kafasındaki ideal devlet modelidir. Daha gerçekçi ve insanlara dayanarak çizdiği devlet portresinde ise, kamu görevleri eğitilmiş, soylu ve zengin sınıf tarafından yerine getirilmelidir. Onun gözünde “önemsiz” olarak nitelediği kamu görevleri ise daha yoksul kesime, siyasal yaşamda bu sınıfa da bir yer vermek amacıyla kura yöntemiyle verilmelidir. Bununla birlikte Platon işbölümü ve uzmanlaşmaya dayanan sınıflı toplum yapısını benimsemesi ve ilk olarak idari-adli-askeri personel ayrımı yapması bakımından önemlidir.

2. Aristoteles ve “Kamu Görevlisi”

İ.Ö. 384-322 yılları arasında yaşamış olan, Yunan dünyasının Platon’dan sonraki en önemli düşünürüdür. Aristoteles, yaşamı boyunca çok çeşitli konularda, çok sayıda yapıt vermiştir. Buların büyük bir bölümü, edebi dilde yazılmış ve yayınlanmış kitaplardır; diğer bölümü ise, öğrenciler için kaleme alınmış, biçimsel bir kaygı taşımayan eğitsel çalışmalardır. Birinci bölümde yer alan yapıtlarının hemen hemen tümü yok olup gitmiştir.⁵¹ Buna karşılık öğrencileri için yazdıklarının önemli bir kısmı elimizde bulunmaktadır. Siyasete ilişkin yapıtlarından günümüze kadar gelebilmiş olanları ise, Politika⁵² ile 158 devletin anayasasının incelemesinden yalnızca biri olan ve ancak 1891’de bulunan Atinalıların Devleti (Athenaion)⁵³’dir.

Aristoteles mantık, metafizik, doğa sorunu ve evrensel düzen, ruhsal yapı ve ahlak öğretisi üzerine çalışmalar yapmıştır. Ancak konumuz açısından bizi ilgilendiren siyasal düşünceleridir.

Bütün devletlerde, çok zenginler, çok yoksullar ve orta halliler (aradakiler) şeklinde üç sınıfın bulunduğunu belirten Aristoteles’e göre, mülkiyet bakımından

⁵¹ Bu kitaplar şunlardır: Mantık konusunda yazdığı altı kitaptan oluşan Alet (Organon), Metafizik (Metaphysika), Doğa (Physika), Canlıların Tarihi Üzerine (Peri Ta Zoa Historia), Ruh Üzerine (Peri Psyche), ahlak konusunu işlediği Nikomakhos Etiği (Ethika Nikomakhei), Retorik (Rhetorika) ve Yazın (Poetika).

⁵² Aristoteles, Politika, (Çev: Mete Tuncay), Remzi Kitabevi, İstanbul, 1975.

⁵³ Aristoteles, Atinalıların Devleti (Çev: Suat Yakup Baydur), Çağdaş Yayıncılık, İstanbul, 1998.

orta halli olmanın yeğlenmesi ve devletin orta halli insanlardan oluşan orta sınıfa ağırlık vermesi gerekmektedir. Çünkü aşırı zenginlik ve aşırı yoksulluk erdemli bir yaşam sürmeye olanak vermez. Çok zengin olanlar, boyun eğmeyi bilmezler ve öğrenmek de istemezler. En iyi bildikleri şey despotça yönetimdir. Yoksulluğun altında ezilen insanlar ise boynu büküktürler, yönetmeyi, buyruk vermeyi bilmezler. Dolayısıyla bir devlet, en iyi şekilde, orta sınıfta bulunan insanlar tarafından yönetilir. Kolayca baştan çıkmadığı ve tarafsız kaldığı için, orta sınıf, siyasal iktidarı denetleme işini daha iyi yerine getirir. Hem yetenekli, tecrübeli kişilerin yönetimde bulunmalarını sağlar, hem de yöneticilerin yasaların dışına çıkmasını engeller. Böyle bir düzende yoksullara paralı memurluklar, soylulara ve zenginlere onur getiren görevler verilir. Bunun sonucunda herkes beklentisinin karşılığını almış olur. Böylece bir yandan devrimlerin patlak verme olasılığı ortadan kalkar. Öte yandan hükümetin bir sınıfın elinde olmayıp, herkesin hükümeti olması sağlanır. Bu durumda, sağlam bir consensus gerçekleşmiş demektir. Böylece Aristo'ya göre, idari personel sınıfı orta sınıftan seçilmeli ve yaşamını devam ettirebilmek için maaş almalıdır.

Aristoteles'e göre, bütün yurttaşların hep birlikte yönetmesi olanaksızdır ve yönetenlerin yönetilenlerden üstün olması gerekmektedir. Böylece Aristoteles yöneten-yönetilen farklılaşmasına değinir ve buna uygun olarak yurttaşlar sınıfını "yaş grupları"na ayırır. Ona göre doğa, gençleri askerlik görevini üstlenecek biçimde güçlü, yaşlıları yönetecek şekilde akılcı üstün kılmıştır. Buna uygun olarak, aynı kişiler, gençliklerinden yaşlılıklarına doğru sırayla asker, yargıç, devlet adamı ve rahip olacaklardır. Demek ki Aristoteles'e göre kamu görevinde çalışabilmek için belli bir yaş sınırında olmak gerekmektedir. Çünkü ona göre kamu görevi yapmak belli bir birikim işidir. Bununla birlikte askerlik ve yargıçlık arasında yaş bakımından bir ayrıma gitmiştir. Yaşça genç olanlar askerlik göreviyle uğraşacak ve belli bir yaştan sonra yargıçlık ve daha sonra idarecilik görevini yapacaklardır. Bu da idari-adli-askeri personel ayrımının yaşa dayandırılması bakımından konumuzca önemlidir.

İkinci olarak üzerinde durduğu konu eğitimidir. Platon'un ideal devletinde olduğu gibi Aristoteles için de kamu görevini yerine getirebilmek için yurttaşların eğitilmiş olması gerekmektedir. Bu da bir yerde kamu görevine verilen önemi

göstermektedir. Toplumda ancak gerekli eğitimi alan kişilerin kamu görevini yerine getirecekleri belirtilmektedir. Kamu personeli ise kamu görevini yerine getirmek için gerekli eğitimi alarak konusunda uzmanlaşacaktır.

Aristoteles, “Atinalıların Devleti” adlı kitabında Aristoteles toplumu Platon gibi üç sınıfa ayırmaktadır. Ancak bu sınıflar Platon’un yöneticiler, koruyucular ve çiftçiler sınıfından farklı olarak hakimler, din adamları ve memurlardır.

Hakimler yüksek soylu ailelerden seçilmektedir. Bununla birlikte Solon zamanında bir de “halk yargıçlığı” bulunmaktadır. Mahkemede oyu elinde tutan halk, devleti de elinde tutmaktadır. Toplumda halk arasından seçilen adli personelin olması Aristoteles’e göre, toplumun gücünü arttırmaktadır. Çünkü bu sayede toplumda haksızlığa uğrayanlar korunabilmektedir. Bu bize yargıçlık kurumunun yine bir “korunma” ihtiyacıyla ortaya çıktığını göstermektedir. Ancak buradaki korunma güdüsü askeri personelin ortaya çıkışındaki farklı polisler karşı korunma değil, polisin içinde kişinin kendi gibi diğer yurttaşların verdiği zararlara ve kamu personelinin kararlarına karşı korunma ihtiyacıdır. Adli personel yurttaşları düşmanlara karşı değil ama polis içinde kişi özgürlüğüne zarar veren davranışlara ve kararlara karşı korumaktadır. Perikles zamanında kamu görevlileri gibi yargıçlar da ücret almaya başlamışlardır. Ama Aristoteles’in belirttiğine göre bazı kimseler onun bu uygulamayı başlatmakla yargıçların kötüleşmesine yol açtığını belirtmişlerdir.

Aristoteles’in kamu görevlilerinin denetimi üzerinde önemle durmaktadır. Poliste Halk meclisinin ana toplantısında memurların görevlerini iyi yapıp yapmadıkları konusunda oy verilmektedir. Ayrıca meclis memurların çoğunu, özellikle para işlerine bakanları yargılamaktadır. Fakat verdiği hüküm kesin hüküm sayılmaz. Yeniden yargılama için mahkemeye başvurulabilir. Özel kimseler de memurları yasalara uymadıklarından dolayı Meclis önünde suçlayabilirler. Meclis bu gibi memurları mahkum ederse bunlar temyiz edilerek mahkeme kararı isteyebilir. Bir memurun haksızlık ettiği kimse, hangi yasaya aykırı olarak kendisine zarar verilmişse, o yasayı bildirerek Meclis önünde o memura karşı dava açabilmektedir. Bu şikayetin adı “eisangelia” dır. Devletin ya

da kişilerin tüm işleri mahkeme kararına bırakabilmektedir. Ayrıca bir mahkeme önünde hesap vermiş bir memura karşı kişisel ya da devleti ilgilendiren bir hesap verme davası açmak isteyen her yurttaş, hesap verme gününden sonraki üç gün içinde, kendi adıyla mahkemenin suçsuz olarak gösterdiği memurun adını, ortaya attığı suç, ona verilmesini doğru bulduğu cezayı bir ak tahta üstüne yazarak “euthyne” isimli kuruma verebilirdi. Kurum bu yazıyı alır, işi araştırdı. Memurun suçlu olduğunu görürse mahkemede hesap verme davası açılır ve yargıçların verdikleri kararlara kesin olarak uyulurdu

Böylece adli personel, idari personelin toplum üzerindeki gücünü denetleme görevi görüyordu. İdari personelin denetimini adli personel sağlıyordu.

Kamu görevlileri önceleri, Aristoteles’in deyişiyle “*Drakon’dan önceki devlette*”, yüksek soyluluk ve zenginlik göz önünde tutularak seçilmekteydi. Memurluklar önceleri ölünceye kadar, daha sonra ise on yıl için verilmekteydi. Daha sonra Drakon zamanında yapılan yasalarla birlikte fazla önemli olmayan kamu görevleri kendilerini silahlandırabilen yurttaşlara açık tutulmaya başlandı. Meclis üyelikleriyle öteki memurlar için 30 yaşını doldurmuş yurttaşlar arasından kura çekilmekteydi. Bütün öteki yurttaşlar kurayı kazanıp görevini yapmadan bir kimsenin iki defa memurlukta bulunması yasaktı.

Solon zamanında ise pek çok reform yapıldı ve kamu görevlileri de bu reformlar kapsamına alındı. Memurluklara girme hakkını yalnızca büyük çiftlik sahiplerine, atlılara ve çiftçilere verildi. Memurluklar vergi sınıflarına göre derecelere ayrıldı ve herkese vergisine uygun derecedeki memurluklar açık tutuldu. Böylece toplumda kamu görevlerini sadece belirli sınıfların yerine getirmesi sağlandı. Bunun nedeni yine kamu görevlerine verilen önemden kaynaklanmaktaydı. Paraya ihtiyacı olmayan sınıfların bu görevi daha iyi yerine getireceği ve rüşvet almadan sadece polisin yararını düşünerek bu kamu görevlerini yerine getirecekleri düşünülüyordu.

Son olarak Aristoteles “memur yoklaması” üzerinde durmaktadır. Buna göre hiçbir memur, ister seçilsin, ister atansın yoklamaya tabi tutulmadan işe başlayamaz. Yoklama mecliste yapılır ve yoklamada şunlar sorulur: “*Baban kimdir, hangi bucaktadır? Babanın babası kimdir, annen kimdir, annenin babası*

kimdir, hangi bucaktandır? Apollon Patroos ile Zeus Herkios'a tapıyor musun, gittiğin tapınak nerededir? Anana ve babana karşı üzerine düşen görevleri yerine getiriyor musun? Vergilerini düzgün olarak veriyor musun? Askerlik hizmetini yaptın mı?" Bunlar sırasıyla sorulduktan sonra ona tanıklarını getirmesi söylenir. Tanıklarını getirince başkan şunu sorar: *"Bunlar içinde bir şeyin doğru olmadığını söyleyecek var mı?"* Doğru olmadığını söyleyen biri varsa başkan onun suçlamalarını, memurun ise kendini korumak için söylediklerini dinler. Ardından oylama yapılır. Bu oylamadan geçenler kutsal bir taşın önüne gelirler. Bu taşın üzerine çıkar, işlerinde doğruyu ve yasaları gözeteceklerine, rüşvet almayacaklarına, rüşvet aldıklarında altından bir heykel yaptırıp tanrıya sunacaklarına yemin ederler. Yeminden sonra Akropolis'e çıkar, aynı yemini ikinci kez orada ederler. Bunlar bittikten sonra ise görevlerinin başına giderler.

Tüm bu anlatılanlar bize kamu görevlilerinin o dönemde iyi ahlaklı ve doğru insanlar olmalarına verilen önemi göstermektedir. Bununla birlikte kamu görevlisinin soyu (ailesi) ve dini inancı da oldukça önemlidir. Kamu görevlerini ancak bu işe uygun ve o iş için yeterli insanlar yerine getirmelidir.

Aristoteles'in Atinalıların Devleti kitabında parça parça üzerinde durduğu kamu görevlilerinin tasvirini bu şekilde özetlemek mümkündür.

Aristoteles'in diğer eseri yukarıda da belirtildiği üzere Politika'dır. Politika, yayımlanmak amacıyla kaleme alınmış, bütünlüğü olan bir yapıt değildir. Büyük bir olasılıkla Aristoteles'in çok farklı dönemlerde yazdığı birkaç ders notunun, el yazması metnin, ölümünden sonra yapılmış olan derlemesidir.

3. Cicero ve "Kamu Görevlisi"

İ.Ö. 106-43 yılları arasında yaşamış olan Marcus Tullius Cicero, Latin dilinin düzyazıdaki en büyük ustasıdır. Cicero'nun yaşadığı dönem Roma Cumhuriyetinin son zamanlarına denk düşmektedir.

Tunçay'a göre Roma yazınının, siyasal düşünüşe önemli bir katkısı yoktur. Romalı yazarlar yeteneklerini hukuk alanında göstermişler, fakat devletin yapısı ve siyasetin oluşumu üstüne felsefe denemelerinde Yunanlılar'ı kopya etmekten ileri gidememişlerdir. Cicero, salt siyasal kuramlar ortaya koymuş hemen hemen

tek Romalı düşünürdür. Fakat onun da amacı, bu alanda yeni bir çözümleme yapmaktan çok, Eski Yunan'ın klasik dönemindeki düşüncesini, kendi yurttaşlarının daha iyi tanımalarını ve anlamalarını sağlamak ve bu fikirlerin Roma'ya nasıl uygulanabileceğini göstermektir.⁵⁴

Cicero'nun İ.Ö. 51'de yazdığı "Devlet" ile ölümünden sonra yayımlanan "Yasalar" adlı diyaloglarından günümüze parçalar kalmıştır.⁵⁵ Cicero'nun bu yapıtlarında belirtmeye çalıştığı başlıca şey, kamu hizmetine kendini adanmak yolundaki büyük Roma geleneğinin Yunanlılar'ın açıkladığı evrensel toplum ve siyaset gerçekleriyle nasıl temellendirileceğidir. Cicero, önce mükemmel bir devlet yapısı çizen, sonra da Roma Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca bu örneğe yaklaştığını kanıtlamaya çalışan bir yöntem izlemiştir.

Cicero'nun devlet tasarımı ise "kamu devleti"dir. Ona göre kamu devleti "halkın işi"⁵⁶ dir. Halk da herhangi bir biçimde bir araya gelmiş her insan topluluğu değil, karşılıklı faydalardan yararlanmak isteği ve yasalarla haklar üstüne ortak bir anlaşmayla birleşmiş, büyük bir sayıdaki insanların bir araya gelmesidir. Bu bir araya gelişin nedeni ise zayıflık değil, insan için doğal olan toplumsallık içgüdüsüdür. Çünkü insan türü tek başına yaşayamaz, doğası gereği toplumsal gruplar halinde yaşamaya yönelir.

Halkın örgütlenmesinden meydana gelen her kamu devleti, sürekli olabilmek için bir çeşit karar verme yetkesi tarafından yönetilmelidir. Bu yetke ya tek bir kişiye ya da belli seçilmiş kimselere devredilmeli, ya da topluluğun bütün üyelerince elde tutulmalıdır. Bu üstün erk tek bir kişinin elinde olursa o yönetim biçimine krallık, belli seçilmiş kimselere devredilirse aristokrasi, yetke halkın kendisinin elinde bulunursa demokrasi olarak adlandırılır. Ancak Cicero'ya göre bu üç yönetim biçiminden hiçi biri mükemmel değildir. Krallıkta, kraldan başka herkes, karar verme görevine katılmakta uzak kalır. Aristokratların egemen olduğu bir yönetimde, halk ortak karar veremez, yürütme erkine katılamadığı için

⁵⁴ Mete Tunçay (Derleyen), *Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi, Seçilmiş Yazılar*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1969, s.158.

⁵⁵ Mete Tunçay, Cicero'nun "Devlet" ve "Yasalar" adlı yapıtlarından derlemeler yapmıştır. Aşağıda Cicero'nun görüşlerinin anlatıldığı kısımlarda Mete Tunçay'ın bu çevirisi esas alınmıştır.

⁵⁶ a.k., s.163.

özgürlükten pay alamaz. Devleti halk yönetince de, halk adaletli ve disiplinli olsa bile, doğrudan doğruya eşitlikleri ve yeterlik derecelerini tanımayacakları için bu yönetim biçimi eşitlik ilkesine aykırıdır.

Cicero'ya göre dördüncü bir devlet biçimi vardır ki, bu devlet üç devlet biçiminin uygun ölçülerde birleşmesinden meydana gelir ve en üstün olanıdır. Bu, “kamu devleti”dir.

Öncelikle bu kamu devletinde, egemen ve kral niteliğinde bir öge olmalıdır. İkinci olarak bazı yetkiler aristokrasiye ayrılmalı, aristokrasinin elinde kalmalıdır. Üçüncü olarak belli bir takım konularda karar verme ve yargılama hakkı halka bırakılmalıdır. Cicero'ya göre böyle bir yönetimde hem eşitlik hem de güçlülük ögesi olacaktır. Bu düzen, kolay yıkılacak bir düzen değildir. Her birey kendine ayrılan yerde sağlam bir şekilde durursa bu devlette istikrarsızlık hiçbir zaman olmayacaktır.

Cicero için önemli olan bir başka nokta yasalar. Ona göre doğaya uygun olarak bütün insanlar için geçerli olan, değişmeden sonsuza kadar süren asıl bir yasa (doğru akıl) vardır. Bu yasa, buyruklarıyla, insanları ödevlerini yerine getirmeye iter, yasaklarıyla da onları hata işlemekten alı koyar. Bu yasayı, insan yasamasıyla yasaklamak, işlemesini engellemek ya da bütünüyle ortadan kaldırmak imkansızdır. Kamu devletinde halkın üstünde, halkın uyamayacağı yasalar da getirilmez. Yasalar, yurttaşların kendi yaşayışlarını ona göre düzenleyecekleri doğal kurallar olacaktır.

Yukarıda da açıklandığı üzere Cicero Romalı bir düşünür olarak Eski Yunan'ın klasik düşüncesini anlatmaya ve açıklamaya çalışmıştır. O dönemde Eski Yunan'da yaşamış olan düşünürlerin etkisi altında kalmış, yazdığı eserlerde özellikle Platon'a sık sık atıfta bulunmuştur. Cicero özellikle üç devlet biçimi ve yasalar üzerinde durduğu eserlerinde ahlak, erdem, mutluluk gibi çeşitli konulara da değinmiştir. Ancak konumuzun sınırları bakımından Cicero'nun bu görüşlerine yer verilmeyecek, sadece Cicero'ya göre bir kamu görevlisinin nasıl olması gerektiği konusu üzerinde durulacaktır. Bunun nedeni Roma'da kamu personel anlayışı hakkında bilgi vermektir.

Cicero'ya göre kamu görevlileri sınıfının özellikleri şunlar olmalıdır:

Öncelikle bu kişiler, Platon'un şu iki kuralını göz önünde tutmalıdırlar: 1- Yurttaşların yararını gözetmek, yaptıkları her şeyi kendi çıkarları için değil yurttaşların yararı için yapmak. 2- Eşitlik ilkesine uymak, devletin tüm kesimlerine aynı şekilde davranmak. Böylece Cicero halk ve kamu personeli arasındaki ilişki dengesinin ne kadar önemli olduğunu anlatmaktadır. Kamu personeli bir yerde devletin temsilcisidir ve personel bunu hiçbir zaman unutmamalı ve davranışlarına yansıtmalıdır.

Kamu görevlisi için mevki tutkusu da çok “zavalıca” bir şeydir. Kamu görevlisi sadece devletin çıkarı için çalışmalı, kendini görevine adamalı, mevki, şan, şöhret onun için önemli olmamalıdır.

Kamu görevlisinin çalıştığı süre içerisinde çok değişik karakterdeki insanlarla karşılaşması olasıdır. Bu insanların bir kısmı “utanmazca” isteklerde de bulunabilir. Ancak kamu görevlisi hoşgörülü ve “ruh yüksekliği”ne sahip olmalıdır. Kamu görevlisi hem yumuşak ve acıma duygusuna sahip olmalı ama aynı zamanda yeri geldiğinde sert de olabilmelidir. Çünkü devlet yönetiminde sertlik şarttır.

Kamu görevlisine işledikleri suçtan dolayı verilecek cezalar da yaptıklarıyla orantılı olmalıdır. Küçük bir suçtan dolayı büyük cezalar verilmemelidir. Eşit nedenlerle bazı kamu görevlileri cezaya çarptırılırken, bazılarına suç bile yüklenmemesinden sakınmak gerekmektedir. Cezalandırmada öfke özellikle bastırılmalıdır. Çünkü öfkeli bir insan verdiği kararda asla adil olamayacaktır.

Cicero'ya göre, yönetim için doğuştan yatkınlıkları olanlar her duraksamayı üzerlerinden atmalı, yüksek görev almalı, devlet işlerine girmelidirler. Devlet iyi bir şekilde ancak bu kişiler sayesinde yönetilecektir.

Sonuç olarak Cicero, kamu görevinde çalışanların herkese eşit mesafede durması ve eşit davranması gerektiği üzerinde durarak günümüz açısından da önemli olan kamu personelinin “eşitlik” yükümlülüğüne atıf yapmıştır. Bununla birlikte kamu personelinin mevkie önem vermemesi, hoşgörülü olması ama aynı zamanda sert de olabilmesi gibi ruhsal özelliklerine yer vererek döneminde kendince olması gereken kamu personelinin tasvir etmiştir. Tüm bu özellikler Eski

Roma’da kamu personeline verilen önemi göstermektedir. Kamu hizmetini yerine getirme görevini üstlenen kamu görevlisi devleti temsil etmektedir. Bu sebeple diğer insanlardan farklı ve özel olmalıdır.

Cicero kamu personelinin sınıfsal ayrımına (idari-adli-askeri) değinmemiştir. Ancak filozoflar sınıfını diğer sınıflardan ayırmakta ve bunlara eğitim-öğretim görevini vermektedir. Böylece filozoflardan bugünkü anlamda akademik personel sınıfı olarak söz etmektedir. Bu sınıfsal olarak akademisyenlerin Eski Roma’da ilk olarak ortaya çıkışıdır.

B. Doğu Siyasal Düşünceler Tarihinde

Kamu personeli terimi, doğu toplumlarına özgü değil, modern devlete ait bir terimdir. Bu sebeple doğu toplumlarında kamu personel terimini değerlendirirken göz önünde bulundurmamız gereken o dönemin devlet yapısı ve kültürel özellikleridir. Ancak bu konuya geçmeden önce “Doğu” kavramıyla hangi coğrafyayı kastettiğimizi açıklamamız gerekmektedir.

“Doğu” uygarlığı kavramı aslında tartışmalıdır. Kavram literatürde doğu-batı ikilemiyle açıklanır. “Doğu” kavramının Batı kolonyalist/emperyalist güçlerce kurgulandığı ve Batı’nın askeri, politik, ekonomik üstünlüğünü pekiştirmek amacıyla dünyanın geri kalanına empoze edildiği ileri sürülen görüşlerden biridir.⁵⁷ Batı uygarlığı ise 18. ve 19. yüzyılda yükselmeye başlamış, II. Dünya Savaşı sonrası kavramın Avrupa merkeziliğinin farkına varılmış ve kavram bir ölçüde eleştirilmeye başlanmıştır. Batı’nın tanımıyla doğu kimi zaman Asya kimi zaman Rusya kimi zaman da İran, Çin, Japonya olmuştur. Hatta 1989 öncesi dönemde Prag, Viyana’dan daha çok batıda olmasına rağmen “doğu” olarak tanımlanmaktadır. Bugün ise Çek Cumhuriyeti Avrupa Birliği’nin bir üyesidir.

Sonuç olarak coğrafi tanımlar algılamaya ve yoruma dayalıdır. Örneğin “Yakındoğu” çoğunlukla İngilizlerin kullandığı bir ifadedir. Çünkü Arap yarımadası, Kuzey Afrika, Türkiye, İran gibi unsurların oluşturduğu bütün onlar için hem “yakın”, hem de “doğu”dur. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise,

⁵⁷ Edward Said, “Oryantalizm”, *Doğu-Batı İkilemine Dört Bakış*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s.89-104.

genellikle “Ortadoğu” ibaresi tercih edilir. Zira Amerika’dan bakıldığında “Yakındoğu” Avrupa’dır. Fakat batı literatüründe “doğu” olumsuz anlamda kullanıldığı için Avrupa kıtası için “doğu” nitelemesi kullanılmaz. Ancak unutulmamalıdır ki, her zaman gelişmiş bir batı ve onun karşısında geri kalmış bir doğu yoktur. Yakın yüzyıllara kadar bir Batı ile Doğu’nun olduğu bile tartışmaya açıktır.⁵⁸

Bizim burada eserlerini incelediğimiz düşünürler, doğuda islam uygarlığının temsilcileri olarak kabul edilen Yusuf Has Hacib, Nizam’ül Mülk ve İbni Haldun’dur. Bu bölümde incelenen islam toplumları hakkında biraz bilgi vermek gerekirse, bu toplumlarda geçerli olan kurallar şeriat kurallardır ve belli bir döneme kadar hükümdarın yanında halifelik kurumu da var olmuştur. Hükümdarın şeriat kurallarına uygun olduğu kurallarla yönetilen bu toplumda halkın özgürlüğünden söz edilmez. “Kulluk” sistemi hakimdir. Bunun yanında halkın yüzyıllar boyunca oluşturduğu değerler, gelenek-görenek ve yasalar da toplumun yönetiminde önemlidir ve hükümdarın gücü törelerle sınırlıdır. Kamu görevlileri ise “kul” statüsündedir. Herhangi bir özgürlükleri yoktur. Halka değil hükümdara hizmet ederler. Hükümdara kişisel bağlılık, rejimin temel ilkesidir. Hükümdar, personelin hizmete alınmasından başlamak üzere, eğitimi, yükselmesi ve hizmetle ilişkisinin kesilmesine kadar her aşamada etkili ve söz sahibidir. Doğu toplumlarında belli bir kamu personel sisteminin ilkeleri, hükümdar fermanlarıyla belirlenmektedir. Zamanın önemli devlet adamları ise, yazdıkları eserlerle bu konuda hükümdara yol göstermektedirler.

Aşağıda içinde yaşadıkları toplumların yönetimlerini ve personelini eserlerinde değerlendiren Yusuf Has Hacib, Nizam’ül Mülk ve İbni Haldun ele alınacaktır. Bunların yazdıkları eserlerden yararlanılarak doğu toplumlarındaki kamu personeli tasvir edilmeye çalışılacaktır.

1. Yusuf Has Hacib ve “Devlet Hizmetlileri”

Yusuf Has Hacib, Karahanlılar döneminde yaşamış ünlü bir düşünür ve devlet adamıdır. Balasagun’ludur. Kitabın yazıldığı çağlarda Balasagun şehri

⁵⁸ Kaan Durukan, “Doğu Ne Yana Düşer, Batı Ne Yana?”, *Doğu- Batı İkilemine Dört Bakış*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s. 36.

“Kuz-Ordu” adını taşıyor ve Kaşgar ile birlikte, XI. Yüzyıl Orta Asya Türk kültürünün ve dilinin merkezi sayılıyordu.

Yusuf Has Hacib tüm dünyada “Kutadgu Bilig”⁵⁹ adlı eseri ile tanınmaktadır.

Yusuf Has Hacib’in yaşadığı Karahanlılar Devleti, Orta Asya’nın kurulan ilk İslam-Türk Devleti olmuştur. Yani Kutadgu Bilig, müslümanlığın Türkler arasında yayılışının ilk yüzyılında yazılmıştır. Bu bakımdan Yusuf Has Hacib’in amacı, İslamiyet’in etkisiyle değişmekte olan Türk- Uygur toplumuna, yeni ahlaki ve siyasi hedefler göstermek, alt üst olan değerleri yeni bir düzen ve sisteme bağlamaktır. Arslan’a göre bu bakımdan Kutadgu Bilig, *“yeni bir dini kitleler halinde kabul eden, tarihi kaderine yeni bir yön veren, yepyeni bir kültür ve uygarlık çevresine giren bir ulusun, şiddetle sarsılan eski ve geleneksel değer yargılarını yeni sentezlere kavuşturmak endişesini yansıtmaya açısından çok önemli bir eserdir.”*⁶⁰

Kutadgu Bilig’in kelime olarak ne anlama geldiği konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Kutadgu Bilig, çoğunlukla Türkçe’ye ve Batı dillerine “mutluluk veren bilgi” şeklinde çevrilmiştir. Bununla birlikte yapılan son çalışmalarla “iktidara ulaştıran bilgi” ya da “devlet yönetme bilgisi-sanatı” olarak çevirisi de kabul görmektedir.⁶¹ Doğan’a göre aslında eserde, “Kutadgu Bilig”in her iki anlama da geldiği görüşüne karşı çıkacak herhangi bir bilgi yoktur. Yusuf Has Hacib, ele aldığı her konuda devlet yönetimi hakkında bilgi verirken, aynı

⁵⁹ Yusuf Has Hacip, *Kutadgu Bilig* (Çev: Reşid Rahmedi Arat), Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1998. Bu kitap 1070 yılında yani Malazgirt Savaşı ile Anadolu kapılarının Türklere açılışından tam bir yıl önce Balasagun’da kaleme alınmış, ancak son şekli Kaşgar’da verilmiştir. Yusuf Has Hacib, bu eser üzerinde 18 ay uğraşmıştır. Eserini 1069-1070’de tamamladığına ve yazmaya başladığında 50 yaşlarda bulunduğu bakılırsa, 1018-1019 yıllarında doğmuş olduğu tahmin edilmektedir. Yine ölüm tarihi hakkında da bilgimiz bulunmamaktadır. Ancak yazdığı eserden uzun yıllar yaşadığı anlaşılmaktadır. “Gençliğimi elden çıkardım, ihtiyarlığa geldim...”, s.470. Kutadgu Bilig’in bu güne kadar üç nüshası bulunmuştur. Bunların hepsi de eserin yazıldığı dönemden çok sonra, eserin aslından değil de, kopyalarından alınmış ikinci kat kopyalardır. Bu nüshalar, bulundukları yerlerin adları ile Viyana, Mısır ve Fergana nüshaları olarak anılırlar. Bu üç nüshanın tıpkı basımları Türk Dil Kurumu’nca yayımlanmıştır. Bu üç nüshanın karşılaştırılması ile meydana getirilen metin ve eserin günümüz Türkçesine çevirisi, Reşit Rahmeti Arat tarafından hazırlanmıştır.

⁶⁰ Mahmut Arslan, *Kutadgu Bilig’deki Toplum ve Devlet Anlayışı*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1987, s.23.

⁶¹ a.k., s.3.

zamanda bireysel yaşamın nasıl düzenlenmesi gerektiğine de değinmektedir. Her iki dünyada da mutlu olma Kutadgu Bilig'in anlamı ve mesajıdır.⁶²

Kutadgu Bilig'in yazılışındaki başlıca amaç ise, bir taraftan XI. Yüzyıl Türk aydınlarının ahlak, siyaset ve devlet yönetimi alanındaki geleneksel görüş ve anlayışlarını bir kitapta toplayarak, bu geleneksel ahlak ve devlet anlayışını gelecek kuşaklara bırakmak; diğer taraftan ise hükümdarlara ve devlet adamlarına bu gelenekleri anlatmak ve bu ahlak, siyaset ve devlet düşüncesini aşılaktır. Bu bakımdan Kutadgu Bilig, uzun yıllar doğu hükümdarlarının ve devlet adamlarının ellerinden düşürmedikleri "başucu" kitapları arasında bulunmuştur. Yusuf Has Hacib de kitabını huzurunda okuyarak, Tavgaç Buğra Han'a sunmuş, O da çok beğenerek Yusuf'a "Has Hacib" ünvanını vermiş ve onu kendi yakınları arasına almıştır.⁶³

Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig'de ideal bir devlet portresi çizmiştir. Bunun nedeni tarihte gördüğümüz Türk Devletleri'nin benzer sosyal ve siyasal organizasyon ilkeleri üzerine kurulmuş olmakla birlikte, çoğunda tam merkezi idarenin kurulamamasıdır. Devletin ayrı bölgelerinin iç ve dış yönetim işlerinde hanedan üyelerine çok geniş idari yetkiler verilmesi ve bölgelerin karşılaştığı duruma göre birbirinden çok farklı hızlarla gelişmeleri, asıl merkezin önemini çok defa zayıflatmış ya da zaman zaman ortadan kaldırmış; siyasal iktidarın veraset yoluyla geçişindeki geleneğin bulanıklığı, onu bir çekişme konusu haline getirmiş ve yüzyıllar boyu sayıları artan hanedan üyelerini sürekli bir güvensizlik ortamına itmiştir. Bu çeşit durumlarda, hanedan üyeleri arasından karizmatik kişiliği olan biri çıkarak, kendi egemenliğini diğerlerine kabul ettirmediği dönemlerde, devletin genel çıkarlarının ve hatta varlığının bile savunulmasının güçleştiği ve çok defa devletin bu yüzden parçalandığı ya da yıkıldığı görülmüştür. Siyasal iktidarsızlığın devlet hayatında yarattığı zayıflık ve kargaşa durumu, Yusuf Has Hacib'in ideal bir toplum ve devlet anlayışını yansıtan bu eseri kaleme almasında etkili olmuştur.

⁶² Nejat Doğan, "Kutadgu Bilig'in Devlet Felsefesi", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:12, Yıl: 2002, s.147.

⁶³ Gökhan Yılmaz, "Kutadgu Bilig", *Felsefe- Bilim Araştırmaları Dergisi*, Sayı:1, Ocak 2003, s.1.

Kutadgu Bilig'deki devlet teokratiktir. Ancak hükümdar, bir zorba ya da tiran değildir. Başta bilginler olmak üzere pek çok danışmanı vardır. Bu hükümdar, bilgili, akıllı, yumuşak huylu olmalı, asla zulmetmemeli, ihmalkar davranmamalı, halkına ve çalışanlarına karşı daima cömert olmalıdır. Hükümdar Kutadgu Bilig'de halka doğru yolu gösteren, erdemleri öğreten, bilgiyi her şeyin üstünde tutan bir ahlak sembolüdür.

Kutadgu Bilig, dört ana karakter arasında geçen diyaloglardan oluşmaktadır. Eserdeki bu dört ana karakterin her birinin belirli bir sosyal rolü vardır ve her biri belli bir değeri temsil eder. Küntogdi hükümdardır ve hukuku temsil eder. Aytoldi vezirdir ve saadeti temsil eder. Ögdülmiş de vezirdir ve akli temsil eder. Odgurmiş ise dinsel huzuru temsil eder. Kitap bu dört kişi arasında geçen diyaloglardan oluşmaktadır ve bize ideal bir devlet portresi çizerken aynı zamanda, devlet için çalışan kamu görevlilerinin de nasıl olması gerektiğine dair bilgiler vermektedir.

Bu dönemde Türk toplumu, ekonomik ve sosyal bakımdan ilkel ve göçebe bir topluluk niteliğinde olmayıp, toplumsal tabakaların ortaya çıktığı, yerleşik, oldukça yüksek bir işbölümü düzeyine ulaşmış, yani sosyo-ekonomik gelişmenin, her yönden oldukça ilerlemiş bir aşamasında bulunmaktadır. Ekonomik yapı içerisinde şu ekonomik meslek ve üretim dalları bulunmaktadır: Tarımla uğraşan köylüler, çiftçiler, tüccarlar ve satıcılar, çobanlar ve hayvan besleyerek geçinenler, zanaatkarlar ve el işçileri, hekimler, demirciler, kunduracılar, eczacılar, bilginler, şairler ve ozanlar vb. Bu sınıflardan bir tanesi de, o zaman hükümdar (diğer adıyla bey) ve saray hizmetinde olan kamu görevlileridir. Yapılan tercümede bu kişilerden “hizmetliler” (idari personel) olarak söz edilmektedir.

Bunların kim olduğunu ve devlet yapısı içinde nasıl bir fonksiyon üstlendiklerine geçmeden önce genel özellikleri üzerinde durulacaktır.

Öncelikle Kutadgu Bilig'de hükümdar bizzat kanunu, yani bir anlamda töreyi temsil etmektedir. Töre toplumun başıdır ve hükümdar yüzyıllar boyunca halkının oluşturduğu değerlere, gelenek-göreneklere ve yasalara uymak zorundadır. Diğer bir deyişle, yöneticiler toplumsal değerlerin yansıması olan töreye karşı gelemezler, yetkileri töre ile sınırlıdır. Hükümdar, töreyi uygulamalı

ve iyi kanunlar koymalıdır. Yani hükümdar devlet yönetiminde özgür değildir; gücü törelerle sınırlanmıştır.

Kutadgu Bilig’de hükümdarın gücünü sınırlamaya yol açan bir diğer düşünce ise “İşin ehline verilmesi”dir. Geniş bir açıdan bakıldığında Kutadgu Bilig, iyi yöneticiler bulma ve devlet yönetimini bu işi yapabilecek nitelikteki insanların eline bırakma mesajı üzerine kuruludur. Bu devlette yöneticilerin yetkilerinin sınırlandırılmasını sağlayan bir çok kurum ve uygulama bulunmaktadır. Kutadgu Bilig’deki bu tür kurum ve uygulamalardan en önemlileri seçim, danışma, gücün paylaşılması-devredilmesi ve görev değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şimdi bunları sırasıyla ele alalım:

Günümüzde de kamu görevlilerinin seçim olgusu hala güncelliğini ve önemini korumaktadır. Kutadgu Bilig’de de bu konu oldukça önemlidir. Yusuf Has Hacib, eserinin önemli bir kısmını devlet yönetimine gireceklerin nitelikleri ve seçimi üzerindeki diyaloglara ayırmıştır. İşin ehline verilmesi, “seçim”in temelini oluşturmaktadır. Yöneticilerin yeni göreve alınacaklarını sınama ve onlar arasından işe en uygun olanını seçme sorumluluğu bulunmaktadır. İşe alınacak kişiler, toplumun ileri gelenlerinin veya yöneticilerin karşısına çıkar ve her açıdan sınamadan geçirilir. Eserdeki seçim süreci, ancak o iş için yeterli olan insanların kademeli olarak en üst devlet görevlerini üstlenebilmelerine olanak tanımaktadır. Seçim sürecine bu kadar önem verilmesi kamu personelinin devlet için ne kadar önemli olduğunun bir göstergesidir. Kamu hizmeti o işi en iyi şekilde yapabilecek kişiler tarafından yerine getirilmelidir.

Daha sonra, Kutadgu Bilig’de bu seçilen insanlara, “danışma” kurumu aracılığıyla devlet yönetiminde etkili olma imkanı tanınmıştır. Yusuf Has Hacip diyaloglarında karakterlerini karşılıklı konuşarak, görüş alışverişinde bulundurmakta, onların birbirlerinin görüşlerinden etkilendiklerini açıkça ortaya koymaktadır. Ona göre danışılacak kişi konusunun ehli ve oldukça bilgili olmalıdır.

İşin ehline verilmesi düşüncesi ve böylece devlet görevine alınacaklarda seçici olunması ile bu göreve seçilenlerle hükümdarın danışma halinde olması,

bizi yöneticilerin yardımcılarının olması yani gücün mutlak olmaması sonucuna ulaştırmaktadır. Totaliter-otoriter devlet tipinde asıl olan, yöneticilerin güçlerini kimseyle paylaşmamaları ve kararlarını kimseye danışmadan almalarıdır. Kutadgu Bilig’de ise hükümdar işinde bilgili olan kamu görevlilerine sürekli olarak danışır. Görüşlerini alır, kararlarını bu doğrultuda verir. Bu yüzden kamu görevlileri hükümdarın danışması suretiyle devlet yönetiminde söz sahibi olan önemli bir sınıf olur. Hükümdarın idare işlevini kamu görevlileriyle danışarak yürütmesi bir yerde “iktidarın paylaşımı” anlamına gelmektedir. Hükümdar yine devletin başındadır. Danışma meclisi gibi bir kurum yoktur. Ancak konusunda uzman kamu görevlilerine danışarak bazı kararlar almasının ülke yararına olacağı konusunda görüş birliğine varılmıştır. Bu durum dolaylı da olsa, idare görevine kamu görevlilerine de dahil etme anlamına gelmektedir.

Kutadgu Bilig’de üzerinde durulan diğer bir konuda bu makamlarda bulunanların yerine yenilerinin yetiştirilmesi, böylece bugünkü anlamda devlet yönetiminde görülen bürokratik yapı ve kadroların oluşturulmaya çalışılmasıdır. “Görev değişimi” ilkesi ile sürekli olarak yeni kamu görevlilerinin eğitilmesi önem kazanmaktadır. Burada önemli olan nokta kamu hizmetlerinin halka kesintisiz olarak verilmesidir. Halk herhangi bir kamu görevlisi yüzünden mağdur duruma düşmemeli ve hizmeti tam olarak almalıdır.

Kutadgu Bilig’de devlet adamının bir “etik”i vardır. Bu etik, kamu görevlisinin insan içine karışmasını, toplumsal huzursuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla kişinin zamanını ve varlığını insanlara adanmasını gerektirir. Devlet hizmetine giren bir kişi, halka hizmet ederek hem kendisi hem de insanlık için “iyi” bir iş yapmış olacaktır. Ayrıca devlet hizmetine kendi isteğiyle girdiği için, görevin gereklerinden de kaçınmayacak ve bunları tam olarak yerine getirecektir. Bu kamu görevlisini diğer insanlardan ayıracaktır. Çünkü kamu görevlisinin en büyük amacı devlete hizmet etmek olacak ve tüm varlığını bu amaca adayacaktır.

Kutadgu Bilig’de sayılan devlet görevlileri (hizmetliler) şunlardır: Kapıcıbaşı (saray kapısından sorumlu olan kimse), elçi, katip, hazinedar, aşçıbaşı

ve içkicibaşı. Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig’de bunların kim olduğunu görevlerini nasıl yerine getirmeleri gerektiğini uzun uzun anlatmaktadır.⁶⁴

Bunlar içerisinde bir örnek teşkil etmesi ve bizdeki “memur” sınıfının kapsamına girmesi açısından “katip” sınıfı ele alınıp incelenebilir.

Katibin en önemli görevi, hükümdarın sözlerini yazmaktır. Bu açıdan katip öncelikle sır saklayabilen bir kişi olmalıdır. Çünkü katipler en gizli bilgileri bile öğreneceklerdir. Bu yüzden katip dürüst bir insan olmalıdır.⁶⁵ “*Ey beylerin itimadını kazanan insan, sırrı iyi sakla; sırrı saklayamazsan derhal başın gider.*”, “*Lüzumsuz söz yanan ateş gibidir; onu ağzından çıkarmamalısın, sonra kendin yanarsın.*” “*Gömül sırrını iyi muhafaza et, sen onu söyleme; eğer söylersen pişmanlığı yıllarca sürer.*”⁶⁶

Bununla birlikte katip bilgili ve akıllı olmalıdır. Ayrıca katibin gözü tok olmalı, içki içmemeli, uygunsuz davranışlarda bulunmamalıdır.

Yusuf Has Hacib’in tüm bu saydıkları diğer görevliler için de geçerlidir. Böylece kamu personeli sınıfı özellikleriyle ve sahip olduğu değerlerle toplumda diğer vatandaşlardan ayrı ve özel bir konuma konulmuştur.

Bundan sonra Yusuf Has Hacib, hükümdarın “hizmetliler”e karşı görevleri üzerinde durur.

Öncelikle “hizmetkarlar”ın hizmete başlamadan önce, hükümdar üzerinde “alacak”ları vardır. Hükümdar, onlara yiyecek ve içecek vermeli ve onları hizmet için hazırlamalıdır. Bu kişiler, her ne durumda olursa olsunlar hükümdara hizmetten asla vazgeçmemelidirler. Bu sebepten ötürü, hükümdar da onların hakkını ödemeli ve onlara “şefkatli” davranmalıdır. “*Ey halkın büyüğü ve bey olan kimse, hizmetkar kullarına iyi muamele et ve onları yükselt.*”⁶⁷ Çünkü Yusuf Has Hacib’e göre, hükümdarlar hakimiyetlerini hizmetkarları sayesinde elde ederler ve bu sayede memleketlerini düzene koyarlar. Bir hükümdarın kendisi ne

⁶⁴ Yusuf Has Hacib, a.g.e., s.188-218.

⁶⁵ Türk kamu yönetiminde de kamu görevlilerinin gizli bilgileri açıklama yasağı bulunmaktadır. Gizli bilgi ve belgeleri açıklayanlara verilecek ceza ise devlet memurluğundan çıkarılmadır.

⁶⁶ Yusuf Has Hacib, a.g.e., s.199.

⁶⁷ a.k., s.219.

kadar büyük ve ulu olursa olsun, onun adı hizmetkarları ile yükselir. Bu anlayış hükümdarla görev yapan kamu personelinin bir bütün olduğu anlamını taşımaktadır. Eğer hükümdar iyi bir kadroya sahipse devlet yönetiminde de başarılı olacaktır.

Hükümdar hizmetkarların nasıl olduğuna, çalışıp çalışmadığına her zaman dikkat etmelidir. Eğer işini tam anlamıyla yapıyorsa, hizmeti nispetinde onun hakkını ödemeli ve onu ödüllendirmelidir. Hükümdar bu şekilde onları takdir ederse, hizmetkar kendini hükümdarı için feda eder, onu sever, ona candan bağlanır. *“İnsan emeğini takdir etmeyen kimseye insan dememelidir; o hayvana benzer.”*⁶⁸

Yusuf Has Hacib’e göre hizmette bulunan kimseler iki türlü olur: Biri “hür” diğeri ise “kul”dur. Kul kendi isteği dışında hizmet eder. Eğer iş görmezse sonunda dayakla cezalandırılır. Hür insan ise, kendisini kul edip, hizmet eder. Bu yüzden onun emeğinin takdir edilmesi gerekmektedir. Çünkü hür insan bu yolu kendi iradesiyle seçmiştir.

Ayrıca Kutadgu Bilig’de devlet hizmeti görmek için faydaları üzerinde de durulur. *“Beylerin kapısı huzur kapısıdır; huzur kapısına kapılanmak, kendi menfaat icabıdır.”*⁶⁹ Kamu hizmeti gören kimse toplumun gözünde de itibarlıdır. Çünkü kamu görevlisi toplum için çalışmakta ve yaptığı her işte hükümdarı temsil etmektedir. Bu sebeple kamu personeli olabilmek önemli bir iştir. Yusuf Has Hacib’e göre hizmetliler ülke için faydalı ve aynı zamanda zeki insanlar olmalıdırlar. *“Memlekette faydalı ve zeki insanlar ne kadar çok olursa, işleri bunlar görürler, bey de o kadar rahat eder.”*⁷⁰ Çünkü bu personel hükümdarın kararlarını, emirlerini uygulamaya koyan sınıftır. Uygulama aşaması da en az karar verilmesi kadar önemlidir.

Sonuç olarak, Kutadgu Bilig’de idari personel oldukça önemli bir sınıftır. Hükümdara aldığı kararlarda danışman olarak hizmet eder. Bu durum “İktidara ortaklık” anlamına gelmektedir. İdari personel halka karşı her davranışından

⁶⁸ a.k., s.220.

⁶⁹ aynı yer.

⁷⁰ a.k., s.231.

sorumludur, çünkü hükümdarı temsil etmektedir. Hükümdar kararları alır, idari personel bu kararları uygular. Böylesine önemli bir göreve sahip bir sınıfın da özenle seçilmesi gerekmektedir.

Kutadgu Bilig’de askeri personel sınıfı üzerinde de durulur. Askeri personel olan gereksinme savunma ihtiyacıyla ortaya çıkar. Hükümdarın ülke güvenliğini rahatça sağlaması için ayrıca bir ordu kumandanına da ihtiyaç vardır. Bu kişi askeri personeli idare edecek ve savaşları yönetecektir.

Kutadgu Bilig de devlet için oldukça önemli olan bir diğer sınıf “alimler” (akademik personel)dir. Bu sınıf diğerlerinden önemle ayrılır; çünkü bunlar “faydalı ve zararlı şeyleri birbirinden ayırt ederek doğru ve temiz yol tutan” yani kendini bilime adanmış insanlardır. Alimlerin görevi, “halkın yolunu aydınlatmak”tır. Bu sebeple hükümdar bu sınıfa ayrı bir ilgi göstermeli, önem vermelidir, onların bilgilerine göre hareket etmelidir. Aynı zamanda alimler, “Müslümanlığın direğidir.” Bu sebeple de devlet için ayrı bir önem taşırlar. Çünkü devlet şariat kurallarına göre yönetilmektedir ve alimler bu kuralları en iyi bilen insanlardır. Bu bilgileriyle hükümdara devlet yönetiminde destek olurlar. Bu sebeple hükümdar alimlere iyi davranmalı, güler yüz göstermeli, tatlı sözlerle hitap etmelidir.

Böylece idari-adli ve akademik sınıfın devlet yönetiminde hükümdarın en büyük yardımcıları olduğunu söylemek mümkündür. Buna adli sınıf (hakimler) de eklenebilir. Ancak Yusuf Has Hacıb bu sınıfa kitabında fazla değinmemektedir. Adalet dağıtma görevini genel olarak hükümdara vermiş ancak hakimlerin önemini “*Dünyada hakimler olmasa idi, ekilmiş olsa bile, yerden yitecek çıkmazdı.*”⁷¹ sözleriyle belirtmiştir. Adli personeli de dahil edecek olursak hükümdar toplum üzerinde kurduğu egemenliği bu dört ayak üzerinde yükseltmektedir. İdari-adli-akademik ve askeri personel hükümdarın devleti yönetmesini sağlayan elleridir.

⁷¹ a.k., s.314.

2. Nizamü'l Mülk ve “Gumeştegan Sınıfı”

Nizamü'l Mülk devlet yönetimine dair Farsça “Siyasetname”⁷² (Siyaset Kitabı) nin öteki adı ile, “Siyerü'l-muluk” (Hükümdarların Hayatları)’ün yazarı, aynı zamanda Selçuklu veziridir. 10 Nisan 1018’de Tus şehrine bağlı Nukan kasabasında doğmuştur. Soyca İranlıdır. Babası ile birlikte Gazneliler Devleti’nin hizmetinde bulunmuş, 1040’da Büyük Selçuklu Devleti’nin kurulmasından sonra Selçuklular’ın hizmetine girmiştir. Büyük Selçuklu İmparatorluğu’nda Alp Arslan (1063-1072) ve Melikşah (1072-1092) zamanlarında 30 yıla yakın vezirlik yapmıştır.

Siyasetname, Selçuklu Devleti’nin bir nevi anayasası olmuştur. Eserde hem devlet adamlarına bilgiler verilmiş hem de öğüt verici hikayeler anlatılmıştır.

Siyasetname’den öğrendiğimize göre egemen (hükümdar) toplumdaki düzeni dört ayak üzerinden sağlamaktadır. Hükümdara devlet yönetiminde yardımcı olan sınıflar idari, adli (kadılar), akademik (alimler) ve askeri personeldir. Bu dört sınıf üzerine düşen görevleri hükümdar adına yerine getirmekte ve bu sebeple toplumda itibar görmektedir. Öncelikle üzerinde duracağımız sınıf idari personeldir.

Her şeyden önce kamu personeli (ki bu sınıf tercümede “memur” olarak belirtilmiştir) sultanın hizmetkarıdır ve ismi “gumaştegan”dır. Ancak devlet içinde önemli olan memurlardan Siyasetname’de “hizmetkar” adıyla bahsedilmez. Bunlar genellikle “devlet” kelimesi ile çağırılırlar. Hüsamü’d-devle (devletin kılıcı), Zahirü’d- devle (devletin koruyucusu), Cemalü’d-devle (devletin cemali), Şemsü’d-devle (devletin güneşi) vb. İdare içinde önemli bir yere sahip olan kamu personelinin “devlet” kelimesiyle çağırılması konumuz açısından çok önemlidir. Çünkü bu tabir bize yönetim içinde önemli yere sahip olan kamu personelinin aslında devletle özdeşleştirildiğini göstermektedir. “Devlet” sıfatı bu personele büyük bir güç vermektedir ve kaynağında kamu personeline devletten bir kudret bulunduğu inancı yatmaktadır. Bu personelin herhangi bir emrine karşı gelme ise, devlete karşı gelme ile eş anlamlıdır.

⁷² Nizamü'l Mülk, *Siyaset-name*, Hazırlayan: Mehmet Altay Köymen, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1999, s.XIII.

Siyasetname’de herhangi bir kamu personeli tanımı yapılmamaktadır. Bununla birlikte kimlerin kamu personeli olarak kabul edildiğini kitaptan öğrenebilmekteyiz. Bunlardan biri “amiller” yani vergi toplayıcılarıdır. *“Bir memuriyet verilen amillere, Yüce Allah’ın kullarına iyi davranmaları, aldıkları haraç ve öşrü lütuf ve nezaketle talep etmeleri, onlardan mahsul elde edinceye kadar para istememeleri tavsiye edilmelidir. Zira, amiller vaktinden önce isterlerse reaya sıkıntıya düşer; ele geçecek olan mahsülü yarı fiyatına satarlar; bu işten dolayı topraklarından olurlar; işsiz güçsüz kalırlar.”*⁷³ Buradan anladığımıza göre halktan vergi toplayanlar memur olarak kabul edilmektedir.

Diğer bir kamu personeli sınıfı da “serhad memurları”dır. Serhad memurlarının görevi ise sınırı korumak, giriş çıkışları kontrol etmektir. Siyasetnameye göre bu memurlar sınırdan kim girerse derhal atlı göndermeli, gelenin kim olduğunu, yanında kaç atlı, kaç yaya bulunduğunu, alet ve teçhizatın ne ölçüde olduğunu öğrenmeli, o kişinin neden şehre geldiğini bildirmeli ve o kişinin yanına bir atlı vererek ona gideceği şehre kadar refakat etmelidir. Serhad memurları şehre gelen elçilere ayrıca özel bir önem göstermelidir. Onlara her konakta misafirperverlik göstermeli, iyi tutmalı ve hoşnutsuzluklarını gidermelidirler. Çünkü onlara yapılan her şey, aslında onları gönderen padişahlarına yapıyormuş gibi düşünülmelidir.

Saray memurları ise farklı bir sınıftır. Bunların derecelerinin yükselmesi, hizmetlerinin ve maharetlerinin iyi olmasına bağlıdır. Bu kişiler küçük yaşta satın alınmakta ve bir yıl yaya olarak alayda çalıştırılmaktadır. Bu bir yıl içerisinde gizli ya da açık ata binmeleri yasaktır. Bindikleri öğrenilirse ağır bir şekilde cezalandırılmaktadırlar. Bu bir yıla “çizme ile hizmet etme” adı verilmektedir. Bir yıldan sonra bu görevlilere küçük bir Türk atı verilmektedir. Bir yıl da at ve kamçı ile hizmet ettikten sonra ikinci yıl bir kılıç ve üçüncü yıl da yay ve ok, dördüncü yıl daha iyi bir eyer, yıldızlı bir gem, bir kaftan, üstüne halka asmış olduğu bir çomak almaktadırlar. Beşinci yıl bir saki ve beline bir kadeh asmış olan bir ab-dar olurlar; altıncı yıl came-darlık yaparlardı. Yedinci yıl onlara tepeli ve 16 kazıklı bir çadırcık verilirdi ve visak-başı lakabını alırlardı. Gümüş iplikli siyah

⁷³ a.k., s.16.

külahcık ile gence kaftanı giyerlerdi. Mevkileri, atlı maiyeti ve rütbeleri artardı. Sonunda hayl-başı olurlardı. Bu mevkiye geldiklerinde herkes tarafından o iş için yeterli olduklarına inanılırdı. 30, 35 ve 40 yaşına gelmedikçe kendilerine emirlik ve ya valilik rütbesi verilmez ve hiçbir işe tayin edilmezlerdi. Bu uygulama, o dönem için meslekte yaş ve yaşa bağlı olarak gelen bilgi ve tecrübenin önemini göstermektedir.

Diğer bir memur sınıfı da denetim işlerinden sorumludur. Bu memur sınıfının görev yeri ise pazar yerleri ve alış veriş mekanlarıdır. Bu kimseler terazilerin ve fiyatların doğru tutulması, pazarlarda satılan her şeyin doğru olup olmadığını kontrol edilmesi, hile ve hıyanet yapılmasının önlenmesi, tartıların doğru tutulmasını sağlamakla görevlidir. Bu Nizamü'l Mülk'e göre oldukça önemli bir görevdir. Aksi takdirde fakirler sıkıntıya düşer, pazarcılar istedikleri gibi alım satım yaparlar ve halka hakim olurlardı.

Böylece idari personel hükümdara toplum içindeki düzeni sağlamakta yardım etmektedir. Kadıların (adli personel) görevi ise kendilere intikal eden davaları yine hükümdar adına çözüme bağlamaktır. Hükümdar adına anlaşmazlıkları çözdükleri ve karar aldıkları için kadıların da önemli yeteneklere sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte kadılar birbirinden haberdar olmalı ve biri yanlış karar aldığında diğeri bunu hükümdara bildirmelidir. Böylece Nizam'ül Mülk adli personel sınıfı içinde kendi kendine işleyen bir denetim mekanizması kurmak istemiştir. Her bir kadı bir diğerinin sicilini belirleyecek ve bundan hükümdarı haberdar edecektir. Bununla birlikte memur sınıfı da kadılara yardımcı olmalı, mahkemenin kurallara uygun bir şekilde işlemesini sağlamalıdır. Örneğin suçluların mahkeme önüne sorunsuz bir şekilde çıkarılmasını sağlamalıdır. Böylece Nizamü'l Mülk ilk defa iki sınıf arasındaki dayanışmaya değinmiştir. Bir sınıf diğerine görevini yerine getirmede yardımcı olacaktır.

Alimler sınıfı ise Nizamü'l Mülk'e göre, hükümdarın karar almadan evvel, mutlaka danışması gereken bir sınıftır. Bu kişilerengin bilgi ve tecrübeleriyle hükümdara devlet adına karar alma aşamasında yardımcı olacaklardır. Bu sebeple hükümdar için büyük öneme sahiptirler. Ayrıca alimler din konusunda da oldukça bilgilidirler ve hükümdara bu konuda da danışmanlık yaparlar.

Askeri personel ise toplumda güveni sağlayan sınıftır. Ancak Nizamü'l Mülk'ün askerlerle ilgili olarak üzerinde durduğu konu, bu sınıfın hükümdarla birebir ilişki kurmaması ve isteklerini kumandanlar aracılığıyla hükümdara duyurmasıyla ilgilidir. Bu, hükümdarla askeri personel arasındaki hiyerarşiye ilişkin bir konudur. Komutan hükümdarın önünde tüm askeri personeli temsil yetkisine sahiptir ve hükümdarla birebir ilişki kurma ayrıcalığına da yine o sahiptir.

Bu sınıflarla ilgili olarak verilen bilgiler haricinde kitaptan kamu personelinin uyması gereken genel kurallar hakkında bilgi edinmekteyiz. Buna göre personel kendi görevlerine yakışmayan bir davranışta bulunurlarsa öncelikle sözle ikaz edilmelidir. Sözle uyarıdan sonra da davranışlarında bir değişiklik olmazsa o zaman o göreve layık olan başka bir kişiyle değiştirilmelidir. Aristoteles Melik İskender'e şöyle der. *"Kalemleri senin memleketinde geçerli olan kimseleri incittiğin zaman ona (onlara) tekrar vazife verme. Zira, o gizlice düşmanla bir olur ve seni helak (etmeye) kalkar."*⁷⁴

Hükümdar, emrinde çalışanların, devlet işlerini usulünce idare edip etmediğini gizlice ve daima sorgulamalıdır. Çünkü Nizamü'l- Mülk'e göre padişahın ve memleketin iyiliği ya da ülkenin karışıklığa düşmesi tamamen onlara bağlıdır. Bununla birlikte padişah emrindekilerin geliş ve gidiş saatlerinden daima haberdar olmalıdır. Onların görevleriyle ilgili bir şikayette bulunulursa asla görevlerine devam etmemelidirler ve mutlaka ceza almalıdırlar ki bu ceza diğerlerine de bir uyarı olsun. Hükümdar herhangi birine büyük bir makam verirse, gizlice ve onun bilmeyeceği bir şekilde, onun işlerini takip eden bir müfettiş atamalıdır. Bununla birlikte hizmetkarlar asla düşünceleriyle hükümdara ters düşmemelidirler.

Kamu personeline yaptıkları işe karşılık bir ücret de verilmektedir. Ancak Nizamü'l Mülk'e göre bu ücret, devlet bütçesine bir sıkıntı getirmemelidir. Öte yandan kişinin rüşvet almasının önlenmesi de gerekmektedir. Bu yüzden personele yaptığı işin karşılığı tam olarak ödenmelidir. O dönemde kamu personelinin maaşlarının ödenmesinde bir gecikme olmadığı da belirtilmektedir.

⁷⁴ a.k., s.22.

Çünkü o dönemde padişahların iki hazinesi olmuştur. Bunlardan biri asıl hazine, diğeri ise harcama (sarfiyat) hazinesidir. Toplanan para ve malın çoğu asıl hazineye, daha azı ise sarfiyat hazinesine gönderilmektedir. Zorunlu bir durum olmadıkça asıl hazineden harcama yapılmamaktadır. Memur maaşları da sarfiyat hazinesinden ödenmektedir ve bu ödemede asla gecikme olmamaktadır.

Kitabın kırk ikinci bölümü konumuz açısından oldukça önemlidir. Başlığı şudur: “İki Memuriyetin Bir Kişiyeye Buyrulmamasına, İşsizlere Meşguliyet ve Memuriyet Buyrulmasına ve Mahrum Bırakılamamasına, Memuriyetin Temiz Dinli ve Asil İnsanlara Verilmesine, Kötü Mezheplilerin Kendisinden ve Memleketlerden Uzak Tutulmalarına ve Sürülmelerine Dair”⁷⁵ Bu bölümde Nizamü’l Mülk’e göre önemli olan öncelikle bir kişiye birden fazla görev verilmemesidir. “İki hanımlı ev süpürülmemiş (kalır), iki aile reisli ev viran olur.” Eğer kişiye birden fazla memuriyet verilirse bu memuriyetlerden biri ihmal edilecektir. Burada suç, bir kişiye iki memuriyeti veren kişidedir. O dönemde bu durumla oldukça sık karşılaşılmaktadır. Üzerinde 10 memuriyet olan kişiler bulunmaktadır. Bunun nedeni ise memuriyetlerin parayla satılmasıdır. “Bugün öyle adam vardır ki, bütün kifayetsizliğine rağmen 10 memuriyeti vardır. Eğer başka bir memuriyet meydana çıkarsa, onu da kendisine bağlar. Eğer otuzuncusu için para sarf etmek gerekirse, sarf eder, ona verirler. Bu adamın işinin ehli olup olmadığı, katiplikte ve memuriyette kabiliyetinin bulunup bulunmadığı, işleri yürütüp yürütemeyeceği, sorunlarla başa çıkıp çıkamayacağını düşünmezler.”⁷⁶ Bununla birlikte kabiliyetli, işinde titiz davranan, çok önemli işler başarmış olan insanlar memuriyetten mahrum bırakılmışlardır. Nizamü’l Mülk’e göre bunların tekrar memuriyete çağrılmaları, her kişiye tek bir görev yani memuriyet verilmesi, işin onu en iyi yapabilecek olana verilmesi gerekmektedir. “On memuriyetin bir kişiye buyrulduğu, on kişiye bir memuriyetin buyrulmadığı zaman, o memlekette işsiz güçsüz ve mahrum bırakılan insanlar, memuriyet sahibi ve memnun olanlardan daha çok oldukları için en kötü düşmandırlar.”⁷⁷ Bu aşamada izlenmesi gereken ilke “bir adam bir iş” olmalıdır. Bu hem kamu

⁷⁵ a.k., s.113-131.

⁷⁶ aynı yer.

⁷⁷ a.k., s.120.

hizmetlerinin kesintisiz yerine getirilmesi hem de toplumdaki gelir dağılımının düzelmesi açısından önemlidir.

Kamu personeli olabilmek için gereken şartlar ise Nizamü'l Mülk'e göre, dindar ve asil olmaktır. Ona göre farklı dinden olanlar memuriyete kabul edilmemelidir. *“Bir kişi memuriyet istemek için bir Türk'ün karşısına geldiği zaman, sen hangi şehirdensin, hangi vilayettensin, hangi mezheptensin, hangi milletsin diye sorulurdu. Eğer Hanefi veya Şafii veya Horasanlı, Maveraiünnehir'li ise onu kabul ederlerdi. Aksi takdirde ne kadar çok para, mal ya da hediye verse de fayda etmezdi.”*⁷⁸ Bu durum toplumun hükümdar tarafından şeriat kurallarına göre yönetilmesi ile ilgilidir. Şeriat kurallarına uyum, işe alınma aşınmasında bile büyük önem taşımaktadır.

Siyasetname'de üzerinde durulan bir konu da kimsenin bir iş için vazgeçilmez olmamasıdır. Her işte çalışacak alternatif insanlar yetiştirilmelidir ki, kişi görevini kötüye kullanmasın ve bu durumdan faydalanmasın. Bununla birlikte görevler mutlaka işin ehline verilmelidir. Göreve alınırken kişinin zenginliği değil, o işin için gerekli yeterliğe sahip olması göz önüne alınmalıdır.

Kamu personeline olması gereken diğer bir özellik “insaflı” olmasıdır. Bu memuriyetin görevini yerine getirirken iyi niyetli olması, görevini kötüye kullanmaması demektir. Çünkü bu personel hükümdar adına halka hizmet vermektedir.

Son olarak Nizamü'l Mülk kadınlara memuriyet verilmesine şiddetle karşı çıkmıştır. Halife Memnun dedi ki *“Hiçbir padişah olmaya ki, peçelilere (kadınlara) memleket, ordu, hazine ve siyaset hususunda padişaha söz söylemelerine, bu işlere müdahale etmelerine veya bir kimseyi himaye etmelerine izin versin, zira, onların sözleriyle, padişahı birini yükseltme veya birine siyaset buyurma müsaadesini aldıkları zaman, halk birdenbire onların dergahına yüz sürerler, dileklerini onlara iletirler, onlardan daha çabuk elde edebildiklerinden imkanı olmayan isteklerde bulunurlar. Çok geçmeden hükümdara saygı kalmaz.*

⁷⁸ a.k., s.115.

Hükümdarın bundan dolayı canı, mülkü tehlikeye düşer, etraftan ayıplamalar gelir, memleket karışıklık içine düşer. Vezirin gücü kalmaz, ordu incinmiş olur.”⁷⁹

3. İbni Haldun ve “Yardımcılar Sınıfı”

İbni Haldun, 1332-1406 yılları arasında yaşamış olan ünlü bir İslam bilginidir. Tunus’ta doğmuştur. Tarihçi ve sosyolojinin önderlerindendir.

İbni Haldun’un en önemli eseri Mukaddime’⁸⁰dir. Mukaddime’de, o zamana kadar kimsenin üzerinde araştırma yapmayı düşünmediği yeni bir alan ve bu alana ait özel sorunları kendisine konu alacak yeni bir ilim kurmak istediğini belirtmektedir. Bu ilme “ümran ilmi” adını verir. Ümran ilminin konusu, toplumsal hayat ve örgütlenmedir. Bu ilmin kendisine has sorunları da, insanın toplumsal hayatından ve örgütlenmesinden doğan her türlü toplumsal olay ve kurumlardır. Bu yeni alana ait konular derinlemesine incelendiği zaman bunların içinde, her türlü toplumsal örgütlenme birimleri, insanın toplumsal evrimi, her türlü toplumsal aşama, bu aşamalarda insanların içinde bulunduğu faaliyetler ve kurdukları kurumlar bulunmaktadır.⁸¹

Özetle İbni Haldun, Mukaddime’de tarih biliminin önemi ve üstünlüğünden, bu bilimin yöntemlerinin incelenmesinden; toplumsal yaşam ve uygarlığa ilişkin konulardan söz eder. Bununla birlikte devlet, egemenlik, kazanç, geçim yolları, sanatlar, zanaatlar ve Arap tarihi kitabın belli başlı konuları arasındadır. Ancak bizim inceleyeceğimiz İbni Haldun’un kamu personeline ilişkin görüşleri olacaktır.

Öncelikle İbni Haldun’un Mukaddime’de anlattığı devlette şariat kanunları geçerlidir ve tüm görevler (namaz imamlığı, müftülük, kadılık, askerlik, tutanakçılık ve maliyecilik) halifeye bağlıdır. Ancak zamanla hükümdarlıkla halifelğin anlamı birbirinin içine girip kaynaşmış ve sadece hükümdarlık kurumu kalmış, böylece tüm görevliler hükümdara bağlı hale gelmişlerdir.

⁷⁹ a.k. , s.137.

⁸⁰ İbni Haldun, **Mukaddime 1**, (Çev: Turan Dursun), Onur Yayınları, Ankara, 1977.

⁸¹ <http://www.dergi.org/202002/1775.htm> (8.6.2005).

İbni Haldun'a göre kamu personeli hükümdarın "yardımcıları"dır. Karşılıklı görüş alış veriş, kendini gönüllü olarak bir göreve bağlama ve karşılıklı güven İbni Haldun'a göre bu yardımlaşmanın temelinde yatan değerlerdir. Bu nedenle kamu personelinin "yardımcılar" olarak söz edilmektedir.⁸² Kamu personelinin görevi de hükümdara devlet yönetiminde yardım etmektir.

Hükümdarın en önemli ve devletin temel dayanağı olan yardımcıları "kılıç" (askeri personel) ve "kalem" (idari personel)dir. Bunların her ikisi de, devletin başındakinin, devlet yönetimi için yardımına başvurduğu birer araçtır.

Devletin ilk döneminde, hükümdar kalemde daha çok kılıca (askeri çabalara) gereksinme duyar. Çünkü İbni Haldun'a göre bu dönemde "kalem" yalnızca hizmetçidir, egemenliğin hükmünü yürütme hizmetindedir. "Kılıç" ise, hükümdar ile egemenliğe ortaktır. Çünkü bu dönemde hükümdarın başarısı askeri personelin gücüne bağlıdır. Aynı şey, devletin son dönemi için de geçerlidir. Çünkü bu iki dönemde de, devlet dayanakları daha güçsüzdür ve devlet ister istemez "sırtını kılıç erbabına yaslama gereği"ni duyar. Böylece iki dönemde de kılıç kaleme üstün olur. Askeri personel hükümdarla birlikte egemenliği paylaşır.

Devletin "orta yaş" dönemine gelindiğinde ise, hükümdar, bir ölçüde de olsa, "kılıç"ı ihtiyaç dışı olarak görmektedir. Çünkü artık devlet yönetimi "yörünge"sine oturmuştur ve hükümdarın güvenliğe ilişkin herhangi bir kaygısı kalmamıştır. Bu durumda, kalem işlevinden yararlanma çabası da artacaktır. İşte bu dönemde, "kalem erbabı" (idari personel), kendilerine duyulan ihtiyaçtan ötürü, en geniş etkinliğe ve en üstün yere sahip olacaklardır. İbni Haldun'a göre bu dönemde *"kalem, egemenliğin meyvelerinin toplanmasında, meyvelerin dağıtımını denetlemede, çevreyle ilişkilerin sürekli kılınmasında devlet başkanının yardımına başvurduğu güçlü bir araçtır."*⁸³ Bu dönemde vezirler ve komutanlar da kendilerine pek gerek duyulmayan bir kesimi oluşturmaktadırlar. İbni

⁸² İbni Haldun, "yardımlaşma" felsefesinin aslında Hz. Muhammed zamanından gelen bir anlayış olduğunu ifade etmektedir. Bunun nedeni, Hz. Muhammed'in bir karar alırken arkadaşlarına danışması, görüşmesi ve görevleri bu şekilde dağıtmasıydı. Önemli kamu işleri ve özel işler bu şekilde yerine getiriliyordu.

⁸³ a.k. , s.160.

Haldun'un aktardığına göre bir İran atasözü şöyle der: *“Komutanların en çok korktukları dönem, devleti uğraştıran sıkıntıların yok olup gittiği dönemdir.”*⁸⁴

Hükümdar “yardımlarına başvuracağı” kimselerden kılıçla da yardım etmelerini isteyebilir, kalemle de. İhtiyaç duyulan görevler, kimi zaman tek bir kişiye verilir, kimi zaman da farklı kişilere farklı görevler şeklinde yüklenmektedir. Bu görevlerden her biri de ayrıca çok çeşitli dallara ayrılmaktadır. Örneğin “kalem” işleri; resmi yazılar ve yazışmalar kalemi, ferman, arşiv ve (ulufe) dağıtım kalemi, hesap işleri kalemi gibi görev alanlarına ayrılmaktadır. Bunlardan hesap işleri kaleminin yetkilisi, maliye ve vergi toplama işlerine, askeri dairenin defterlerine bakmaktadır. “Kılıç” işleri ise; askeri personelin, savaş komutanının, güvenlik sorumlusunun, posta yönetimi sorumlusunun ve sınırlar yönetimi sorumlusunun görevleri arasına girmektedir.

Özetle egemenlik iki sınıfa dayandırılmaktadır. Bunlar idari ve askeri personeldir. Her iki personel hükümdarın devlet yönetiminde en büyük yardımcıları ve bir yerde “iktidarın ortağı”dırlar.

İdari ve askeri personelin hükümdardan sonra gelen başı vezirdir. Çünkü vezir, İslam devletlerinde hükümdardan sonra gelen ve sözü en çok dinlenen kişidir. Bu görev, hükümdarlık yönetimindeki görevlerin, devlet basamaklarındaki makamların temelidir. Mukaddime’de belirtildiğine göre, vezirlik sözcüğü ya yardımlaşma anlamına gelen “muazere”den, ya da ağırlık anlamına gelen “vızr”den türemedir. Ağırlık anlamına geldiği zaman vezirin, hükümdarın işlerini tüm ağırlığıyla ve sorumluluğuyla yüklendiği anlatılmak istenmektedir. Diğer anlamda ise vezir, kamu işlerinde hükümdarın en büyük yardımcısıdır.

Vezirlik makamının konumuz açısından önemi, hükümdarla sürekli olarak doğrudan ilişki kurmayı gerektiren işler dışındaki tüm görevlerin vezirin sorumluluğu altında olmasıdır. Bu durumda devlet için çalışan idari ve askeri personel de vezirin denetim ve sorumluluğundadır. Örneğin, mal ve vergi toplama görevi, besin maddelerini ya da paraları denetimden geçirme gibi bir takım özel görevler, “tüm işlere bakan genel yönetici”ye yani vezire bağlıdır. Tüm kamu personelinin rütbeleri de, bu genel yöneticinin yetkisi altındadır. İslam

⁸⁴ aynı yer.

devletlerinde vezirlik, “kılıç” ve “kalem” diye anlatılan iki temel görevi içine alan büyük bir makamdır.

Endülüs Emevi Devleti’nde ise Mukaddime’den öğrendiğimize göre farklı bir uygulama bulunmaktaydı. Bu devlette vezirlik çeşitli dallara ayrılmıştı. Maliye işlerine bir vezir, yazışma ve haberleşme işlerine bir vezir, yakınmaları ve haksızlıkları inceleyip gereğini yapma işlerine bir vezir, sınırlarda yaşayanların durumlarıyla ilgilenip gereğini yapma işlerine bir vezir atamışlardı. Buradan anlaşılacağı üzere, Endülüs Emevi Devleti’nde ilgili alanın işlerinden sorumlu olan en yüksek rütbedeki kamu personeli “vezir” adını almaktaydı. Bu da kanımızca bu makamda bulunan personele verilen değerin bir göstergesidir. Çünkü “vezir” lakabı ancak devlette çok önemli yeri ve saygınlığı olan kimselere verilmektedir.

İslam devletinde diğer önemli bir makam, “haciblik”tir. Emevi ve Abbasi devletlerinde, haciblik, halkın yanı sıra, önemli kişilerin bile, hükümdarın huzuruna çıkmalarını engelleyebilen ve hükümdarla vezirler ve daha alt görevliler arasında bağlantıyı sağlayan kimseye verilmiş bir görevdi. Daha sonraları bazı İslam devletlerinde, vezirlere verildiği gibi, kılıç ve kalem görevleri birleştirilerek bu görevliye verildi. Örneğin, Mısır’daki Türk Devletleri’nde “hacib” sanı, devletin ileri gelen güçlü kişilerinden yani Türkler’den “egemen” kişi ya da kişilere verilen sandır. Bu kimse, kentte, hükümlerin halk tarafından uygulanmasını sağlardı. Ayrıca yüksek devlet görevlilerini, zamanına göre atama ve işten çıkarma yetkisi vardı. Ayrıca kamu personelinin ücretlerini kesebilir ya da tümünden sona erdirebilirdi. Hükümdarın emirleri nasıl yerine getiriliyorsa, hacibin de emirleri aynen yerine getirilirdi. Yani Mısır’daki Türk Devletleri’nde kamu personeli hacibe karşı sorumluydu.

İslam devletlerinde “kalem”⁸⁵ sınıfı içinde gözde olan birtakım kamu görevlileri de bulunmaktadır. Bunlardan bir de “katip”dir. Katip, hükümdarın emirlerini hazırlamakta, yazdığı fermanın sonuna adını yazmakta ve hükümdarın mührüyle mühürlemektedir. Abbasilerden sonraysa, hükümdarın adı, fermanların

⁸⁵ Osmanlı Devleti’nde de bu sınıf “kalemiye” olarak devam etmiştir. Daha sonra kurulan “mülkiye” sınıfı da, bu sınıfın içinden doğmuştur. bkz. Carter Findley, *Kalemiyeden Mülkiyeye*, (Çev: Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.

başına konmaya başlanmış ve katip bu fermanlarda, yerini ve biçimini seçerek öne ya da sona, (ayrıca) kendi simgesini koymuştur. Hükümdarın, vezirin egemenliği altına girdiği devletlerde ise katiblik görevi önemini kaybetmiştir. Zaten fazla bir hükmü olmayan hükümdarın imzasının yanında katibinki geçersiz bir duruma gelmiştir.

Katiplerin ayrıca “belegat” sanatına sahip olanları oldukça değerliydi. Katip, hükümdarın yanında, onun bir konuyu hükme ve çözüme bağlama durumunda olduğu bir sırada oturur, kendisine iletilen olay üstüne hüküm ve çözüm için kendisine anlatılanları, hükümdardan aldığı bilgi çerçevesinde, en özlü ve ustalıkla bir dille yazardı. Kimi zaman sözlerini kendi yazar, kimi zaman da olay konusuyla ilgili kişinin elinde bulunan ferman örneklerine bakarak yazardı. Bu tür belge yazan kimsenin dil ustalığı “belegat” özelliğine sahip olması gerekirdi.

İbni Haldun’a göre bu meslekle uğraşan kişiler oldukça değerlidir. *“Bilesin ki, bu yazı sanatı, bu meslek, sahibinin insan tabakaları içinde en yüksek saygınlığı elde etmesini, karakter sahibi olmasını, görkemli biçimde sivrilmesini, üstün bilim ve dil ustalığıyla kendini göstermesini gerektirir. Çünkü, bu meslek, temel bilim kuralları yönünden bakışların kendisine çevrildiği bir meslektir. Neden ki, bu tür yazılar, hükümdarların huzurunda ve onların amaçladıkları hükümler ve benzeri şeylerin söz konusu olduğu ortamda yazıldığı için, edepli olma ve erdemli tutum gösterme gibi, hükümdarlarla birlikte bulunmanın gerektirdiği şeyleri zorunlu kılar. Ayrıca yazı yazma, dil ustalığı ve dilin inceliklerine uygunluk gibi anlatım ilkelerini göz önünde tutup uygulamayı da zorunlu kılar.”* ⁸⁶

İslam Devletleri’nde var olan, diğer önemli makam da “kamu güvenlik sorumlusu” idi. Bu, ilk olarak Abbasi Devleti’nde başlatılan bir uygulamadır. Kamu güvenlik sorumlusu bu devlette, suçlarla ilgili gerekli işlere bakan kişidir. Bu sorumlu, suç konusu olan şeyleri, önce, kendi koşulları içinde bağımsız olarak ele alıp değerlendirir; ceza uygulaması için gerekli koşullar oluşuktan sonra, ceza uygulardı. Çünkü, İbni Haldun’un belirttiğine göre, herhangi bir konudaki

⁸⁶ a.k. , s.142.

suçlama, ancak suç uygulaması için gerekli koşul tam oluştuktan sonra, şeriatça işlem görebilirdi. Eğer suç belirtileri varsa, kamu güvenliğinden sorumlu yetkili, suçlu gördüğünü itirafa zorlayabilirdi. Özetle, suçları, önce kendi koşulları içinde bağımsız olarak değerlendiren, sonra da, eğer yargıç (kadı) yeterli kanıt yok diye karar vermekten kaçınıyorsa, kendi değerlendirmesine dayanarak ceza veren kimseye “kamu güvenlik sorumlusu” denirdi.

Ancak kamu güvenlik sorumlusunun görev alanı, tüm halkı içine alacak şekilde, genel değildi. Daha çok işi olmayan ve halk arasında “yoldan çıkmış” olarak bilinen kişiler içindi. Ancak, Endülüslü Emevi Devleti’nde, söz konusu görev alanı genişleyip, önem kazandı ve makam büyük, küçük olmak üzere ikiye ayrıldı.

“Büyük kamu güvenlik sorumlusu”nun yetki alanı, yüksek tabakayı da, halk kesimini de içine almaktaydı. Ayrıca kamu görevlileri üzerinde bile yetkisi bulunmaktaydı. Bununla birlikte, devletin ileri gelen kişilerini bile yönetirdi. Kendisi için, saray kapısının önüne bir taht konurdu ve bu tahtın önünde her an göreve hazır adamlar yer alırdı. Bu adamlar, “büyük” yetkilinin emirleri dışında hiçbir yere ayrılmazlardı. “Küçük kamu güvenlik sorumlusu” ise, yetkilerini ancak halk için kullanabilirdi.

Mukaddime’de anlatılan bir diğer kamu personeli ise “muhtesip”tir. Muhtesiplik, iyi olanı emretmek, kötü olanı yasaklamak türünden “dinsel” bir görevdir. Bu görev, Müslümanların işine bakmakla yükümlü olan kamu görevlisine “farz”dır. Müslümanların işlerine bakma sorumluluğunu üstlenen kimse, muhtesiplik görevine, yeterliği olan bir kimseyi atamaktadır. Bu durumda, bu dinsel görevi yapma sorumluluğu yeni atanan kişiye geçmektedir. Kamu görevlisi, görevini yerine getirebilmek için yardımcıları edinmektedir.

Muhtesip, toplumda yasak olan şeyleri belirleyip, bunlara uymayanlara ceza verme yetkisine sahiptir. Ayrıca, halkı kentte kamu yararına olan tutumlara yöneltmeye çalışır. Örneğin; yolların daraltılmasını ve geçişlerin güçleştirilmesini yasaklar, gemilere fazla yük yükletilmesine izin vermez, yıkılmaya yüz tutan konutların sahiplerine, bu konutları yıkmalarını bildirir, öğrencilerini dövmekte çok ileri giden öğretmenlerin okullarda ya da başka yerlerde

cezalandırılmalarına⁸⁷ karar verir, çarşı ve pazarlarda besin maddelerini, tartıları denetler, borcunu ödemeyenlere uyarılarda bulunurdu.

Muhtesip, alanına giren konularda bilgi edinir edinmez, konuyla ilgilenip karar bağlama yetkisine sahiptir. Muhtesiplik kurumunun kurulmasındaki temel amaç ise, kadılık kurumuna yardımcı olmaktır.

Mukaddime’de yer alan ve son olarak bahsedeceğimiz diğer bir kamu personeli ise, “sikke”dir. Sikkenin görevi, “tedavül”deki paralara bakmak, bu paraları hile karıştırılmasından korumak, ölçülerinde eksiklik bulunmamasını sağlamak ve parayla ilgili her türlü konuyla ilgilenmektir. Para işleri, her yönüyle, bu kamu personeline havale edilmektedir. Paraları kontrol etmek “dinsel” bir görev sayıldığı için, bu kamu personelinin de toplumda önemli bir yeri bulunmaktadır.

İbni Haldun’a göre kılıç ve kalemden sonra toplum için önemli olan diğer bir sınıf kadılar (adli personel)dır. Kadılık da halifeliğin genel çatısı olan görevlerden bir tanesidir. Daha sonra halifelik ve hükümdarlık makamının birleşmesiyle kadılar sadece hükümdara bağlı olmuşlardır. İbni Haldun’a göre kadılık, insanlar arasındaki davaları çözüme ulaştırma makamıdır ve davaları kesin sonuca bağlamak, toplum içindeki çekişmeleri önlemek için gereklidir. Kadıların bu sorunların çözümü için esas aldıkları kaynak ise Kuran’ı Kerim ve şeriat hükümleridir.

İslamiyet’in ilk dönemlerinde halifeler, genellikle, yargılama görevlerini kendileri yaparlar, başkalarına bırakmazlardı. Ancak kamu yönetiminin tüm işleriyle ilgilenmeleri, savaşlarda yer almaları ve ülkeyi koruma gibi işlerinden dolayı bu görevi başkalarına (kadılara) bırakmışlar, böylece kendi işlerini kolaylaştırmışlardır. Bununla birlikte bu göreve hısım ve akrabaların atanması tercih edilmekteydi. Görevi kendilerine uzak olan kimselere bırakmazlardı ve bunlar yalnızca hısımlar arasındaki davalara bakardı. Sonraları kadılara halifelerin devlet işlerindeki yoğunluk durumuna göre yavaş yavaş bunun dışındaki işler (mal davaları, vasiyet, vakıf işleri, kimsesi olmayan dulların evlendirilmesi, yol ve konut işleri, tanıkların ve veya vekillerin güvenilir olup olmadıklarını araştırmak,

⁸⁷ Şeriatteki ceza biçimi “elin ya da ellerin vurdurulması”dır.

birliklerinin bilgilerine başvurmak vb.) de verilmeye başlanmıştır. Böylece kadılar egemenlik erkiyle yargı adaletini birlikte içine alan büyük bir yetkiye sahip olmuşlardır. Zamanla kadıların yetki alanına giren görevler hükümdarın görevler alanından çıkmıştır.

Ancak İbni Haldun zamanla kadılık görevini yerine getirenlerin toplumun gözünde itibarlarının düştüğünden bahsetmektedir. Halifelik döneminde bu görevi halifenin verdiği “ehil” kimseler yerine getirdiği için kadılar toplum içinde saygı görmekteydiler. Daha sonra yönetim Arapların elinden çıkıp Türklere geçince halifelik ve hükümdarlık kurumu birleşti ve kadılar hükümdar tarafından görevlendirilmeye başlandı. İbni Haldun bunu peygamberin soyundan bir kopuş olarak görmekte, böylece kadılık görevi yapanların da artık bunu halife adına yapmadıkları ve Arap olmayıp Hz. Muhammed’in soyundan gelmedikleri için eleştirmektedir. Ona göre kadılar lüks alışkanlıklara kendilerini kaptırdılar. Böylece hem güçlerini hem de özelliklerini yitirdiler. Toplumdaki ayrıcalıkları ve saygınlıkları ise, kendi kişiliklerinden ileri gelmemekte sadece şariat hükümlerini uygulamalarından ileri gelmekteydi. Bu dönemde kadılar hükümdara devlet yönetimine ilişkin konularda yardımcı olmak üzere divanda da yer alıyorlardı. Ancak bu sadece “resmi” bir nitelik taşıyor ve bunun ötesine geçemiyordu. Çünkü yukarıda da açıklandığı üzere bu sınıfın gücü yoktu. Bu düşünce İbni Haldun’un kadıların şariat konularında yeterince bilgiye sahip olmadıkları inancından kaynaklanmaktadır ve ona göre hükümdara ancak şariat hükümlerini bilen ve bunları uygulamaya geçiren insanlar yardımcı olabilir ki bunlar da fakihler (din bilginleri)dir.

Din bilginleri yaşamlarını bilime adanmış kimselerdir. Bu bilginlere toplumda düşen görev ise, kendilerini bilim öğretmeye adanmak, bilimi yaymak ve bu amaçla camide bulunmaktır. Din bilginleri şariat kurallarını bilmeli ve bunu topluma aktarmalıdır. Böylece toplumda eğiticilik görevini üstlenirler ve İslam dininin bilimini yaparlar.

Böylece kalem (idari) ve kılıç (asker) personeli ile birlikte adli ve akademik personel de egemenliğin konumlanışında yerini almış bulunmaktadır. Ancak bu dördü içinde İbni Haldun ağırlığı kalem ve kılıca vermektedir. Bu iki

sınıf devletin kurulmasını ve devamını sağlayan sınıftır. Diğer iki sınıf ise şeriat kurallarının uygulanmasında ve öğretilmesinde ve toplumdaki huzursuzlukların ve karışıklıkların çözülmesinde görev aldıkları için toplumda düzen kurucu ve bunu destekleyici olarak görev yaparlar. Bununla birlikte tüm sınıflar egemenlik içinde ayrı ayrı konumlanır. İktidarın asıl ortakları ise İbni Haldun'a göre idari ve askeri personeldir.

C. MODERN DEVLETTE

Avrupa'da burjuvazinin doğuşu ve para ekonomisinin gelişmesi, feodalitenin yıkılarak mutlak monarşilerin ortaya çıkmasında büyük bir rol oynamıştır. Bunun sonuçları ise, aristokrasinin gücünün kırılması, merkezi idarenin güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin kapsam bakımından büyük ölçüde genişlemesi olmuştur. Daha önceleri yerel prenslikler tarafından yürütülen hizmetler, hükümdarlığın sorumluluk alanı içine girmiştir. Adalet, maliye, iç işleri, dış işleri ve milli savunma hizmetleri bağımsız idari hizmetler olarak birbirinden açıkça ayrılmış ve tüm ülke düzeyinde tek elden yürütülme esası benimsenmiştir.⁸⁸

Böylece, 17. ve 18. yüzyıl boyunca, mutlakiyetçi devlet yapısındaki merkezileşmeye paralel olarak, yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin de merkezileşme ve gelişme sürecine girmesi ile birlikte, bu hizmetleri yerine getirecek yetişmiş kamu görevlileri sınıfına duyulan ihtiyaç hızlı bir şekilde artmıştır.⁸⁹ Ayrıca bu dönemde, hızla genişlemeye başlayan kamu hizmetlerini yürütme ve denetleme zorunluluğu nedeniyle, hükümdarlık bünyesinde, danışma, denetim ve yönetim kurulları biçiminde belirli görev makamları oluşmaya başlamıştır.⁹⁰

Sonuç olarak, Avrupa'da ortaçağ feodal düzeninin yıkılarak yerine güçlü bir merkeziyetçi devlet düzeni kurulması çabaları, kamu hizmetinin ve kamu personel rejiminin yeni bir nitelik ve yön kazanmasında en büyük etken olmuştur.

⁸⁸ Brain Chapman, a.g.e., s.8,9.

⁸⁹ Cihan Kanlıgöz, *Türk Hukunda Kamu Görevlisi Kavramı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2002, s.16.

⁹⁰ Hasan Şükrü Adal, *Kamu Personeli İdaresi*, Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s.19.

Bu dönemde bütün Batı Avrupa'da görülen idari yapıya bir çeki düzen verme faaliyetinin belki de en önemli kısmı, merkezi yönetimin güçlendirilmesi çalışmaları ve buna paralel olarak kamu personelinin düzenli bir şekilde hizmete alınmaya başlanmasıdır. Bu gelişme, modern kamu yönetimi ve personel rejimine geçişin önemli bir aşamasını teşkil etmektedir.⁹¹

Mutlak monarşiler döneminde özellikle Prusya Devleti ve Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nda kamu görevlilerine ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, modern bir kamu personeli rejiminin gelişiminde en önemli yapı taşları olmuşlardır.⁹²

Karmaşık bir idari yapıya dayanan ve oldukça geniş bir alanda etkinliğini sürdürmek zorunda bulunan merkezi devlet sisteminin, özel olarak yetiştirilmiş bir memur kadrosuna ihtiyaç göstereceği açıktır. Prusya Devleti de, böyle bir kadronun yetiştirilmesi ve modern bir kamu ve personel idaresinin geliştirilmesi bakımından 18. yüzyıl boyunca tüm Avrupa için bir örnek oluşturmuştur.⁹³

Prusya hükümdarları, halk içinden gelerek doğrudan doğruya krallığın emrinde bulunan, sadık ve iyi yetiştirilmiş bir hizmetli kadrosu oluşturulmasını Alman birliğinin ve kalkınmasının temel hedefi olarak görmüşlerdir. Başlangıçta, sadece eyaletlerden asker toplanması ve askerlerin beslenme ve barınma ihtiyaçlarının temini gibi askeri işlerin yürütülmesi amacıyla profesyonel memurlara ihtiyaç duyulmakta iken, bunlar zamanla belediye ve taşra idarelerinde de faaliyet göstermeye başlamışlardır. Daha sonraları askeri gelirlerin arttırılması amacıyla, maliye ve vergi işleri gibi sivil hizmetlerde de, bu profesyonel görevliler çalıştırılmaya başlanmıştır. Bu şekilde Prusya'da 18. yüzyılın ilk çeyreğinde profesyonel memurlardan oluşan bir askeri polis ve askeri-mali yönetim örgütünün belirginleşmeye başladığı görülmektedir. Bu aşamada idari-askeri personel iç içe geçmiş ve idari personel askeri personeli desteklemekte görev yapmıştır.

⁹¹ Brain Chapman ,a.g.e., s.70.

⁹² Nuri Tortop, "Personel Yönetimi İle İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması", *Amme İdaresi Dergisi*, C:19, S:3, s.35.

⁹³ Yavuz Abadan, a.g.e., Ankara, 1959, s.377.

Böylece 18. yüzyılın başlarında, henüz İngiltere ve Fransa bu kavrama yabancı iken, Prusya'da kamu yönetiminde yeni yöntem ve ilkeler uygulanmaya başlanmış ve bu ülkede kamu personel rejiminde liyakat sisteminin temelleri atılmıştır. Gerçekten, Prusya'da 1650 yılından başlayarak kamu personelinin hizmete alınması ile ilgili usuller resmi bir yöntemle yapılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, kamu personel yönetiminde, ileri derecede yetişmiş bir kamu görevlisi kadrosu yaratılmasına yönelik asıl köklü reformlar, 18. yüzyılda I. Frederick William tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu hükümdar, 1722 ve 1748 Emirnameleri ile devlet yönetimine personel alımında yeni usuller benimsemiş; bu konuda sınıf kayırmalarını ve kişisel kayırmaları önlemek, verimli bir kamu yönetimi ve personel rejimi oluşturabilmek amacıyla köklü düzenlemeler yapmıştır.

1722 ve 1748 Emirnameleri ile profesyonel memur atamalarında, uygun isimlerin merkezi yönetim ve yüksek memurlar tarafından krala teklif edilmeleri yöntemi benimsenmiştir. Ayrıca bu karnameler, yönetici kadrolarda çalışanların nitelikleri, atanmaları ve yükselmeleri hakkında yeni düzenlemeler içermektedir. Yönetici sınıfa girebilmek için ekonomi, maliye, kamu yönetimi, yönetim hukuku ya da tarım alanlarının birisinde üniversite öğrenimi görmüş olma koşulu ve sınav yöntemi getirilmiştir.⁹⁴ Asli devlet memurluğuna atamada bu da yeterli görülmeyerek, taşrada belli bir süre staj görerek yönetim tecrübesi kazanma ve bu sürenin sonunda sözlü ve yazılı sınavlardan geçme zorunluluğu öngörülmekteydi. Bütün bu koşulları yerine getirenler bakımından dahi devlet memuriyetine alınma garantisi yoktu; bu kimselerin, normal olarak, bir memuriyete atanmayı bekleyebilecekleri kabul olunmaktaydı.

I. Frederick tarafından, profesyonel memurların yetiştirilmesinde, gerekli eğitimi vermek amacıyla Halle ve Frankfurt şehirlerinde, eğitim ve öğretimin yüksek kademe memurları tarafından verildiği eğitim merkezleri açılmış ve buralarda, memurların mesleklerinin gerektirdiği teorik bilgiler yanında, yöneticiliğin gerektirdiği pratik bilgileri edinmelerine de özen gösterilmiştir.

⁹⁴ Hasan Şükrü Adal, a.g.e., s.21.

Prusya'da I. Frederick William tarafından yöneticiler ve mesleki sınıflar bakımından başlatılan bu reform hareketlerinin, 18. yüzyılın sonlarında genel bir nitelik kazandığı görülmektedir. 1794 tarihli Prusya Genel Yasası ile hizmete girişte liyakat sistemi, bütün devlet görevlerini kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu yasanın 70. maddesi ile, "*Herhangi bir göreve, niteliğini ve yeteneğini ispat etmedikçe kimse atanamaz.*" kuralı getirilmiştir.⁹⁵ Ayrıca yine söz konusu genel yasa, bütün devlet görevlerinin gerektirdiği niteliklerin, bu göreve atanacakların öğrenim dereceleri ve giriş koşullarının, atamayı yapacak makamların ve farklı görev ve alanlar için gerekli giriş sınavlarının, özel yasa ve yönetmeliklerle düzenlenmesi esasını kabul etmiştir. Böylece 18. yüzyılın sonlarında Prusya'da güçlü bir devlet yaratmak için temel unsur olarak görülen ileri derecede eğitilmiş ve liyakatli bir memur sınıfı geliştirilmiş bulunmaktadır.

Avrupa'da mutlakiyetçi devlet yapısına geçişle birlikte memurluk kurumunda görülen tüm bu gelişmelere karşın, bu dönemde memurların hukuki statüleri bakımından, esas itibariyle, monarkın kişisel hizmetkârı olmaktan öteye bir hukuki konuma geçemedikleri görülmektedir. Aslında bu durumu da yadırgamamak gerekmektedir. Çünkü mutlakiyetçi monarşilerde, devlet egemenliğinden kaynaklanan bütün yetkiler gerçekte monarka ait bulunmaktadır. Bu durum en iyi şekilde, dönemin Fransa Kralı 14. Louis tarafından söylenmiş olan "*Devlet benim.*" deyişinde ifadesini bulmaktadır.⁹⁶ Devletle hükümdarın kişiliğinin özdeşleştiği bir hukuki düzende, memurun gerçekte devletin değil, hükümdarın hizmetkârı olacağı açıktır.⁹⁷

1789 yılındaki Fransız Devrimi ise, pek çok açıdan olduğu gibi, memurluk mesleği açısından da Avrupa'da yeni bir devrin başlangıcını teşkil etmiştir. Devrimin geliştirdiği siyasal ilkeler ve Napolyon'un kurmuş olduğu idari sistem, modern devlet yapılanmasının bir öncüsü olarak pek çok ülkeye örnek teşkil etmiştir.

⁹⁵ a.k., s.23.

⁹⁶ Hasan Şükrü Adal, a.g.e., s.21.

⁹⁷ Cihan Kanlıgöz, a.g.e., s.21.

1789 Devrimi sonrasında, kamu görevlileri statülerinde hızlı bir gelişme yaşanmıştır. İlk reform hareketleri ise askeri personel için yapılmıştır. 1834 statüsü ile subaylara meslekte kalma güvencesi verilmiş böylece hizmetlerinde istikrar sağlanmıştır.⁹⁸ Birkaç yıl sonra memurlar için de değişiklikler öngörülmüştür. Bu değişikliklerle memurlar artık hükümdarın ve sarayın hizmetkârı olmaktan çıkarak; hükümdarın kişiliğinden soyutlanmış, ayrı bir hukuki varlık kazanmış olan devletin ve dolayısıyla ulusun hizmetkârı haline gelmişlerdir. Kamu personeli kişilere değil, ulusal iradenin temsilcisi olan devlete sadakat göstermek ve yine tek bir kişinin istek ve arzularına göre değil, ulusal iradenin bir ürünü olan yasalara bağlı kalarak (Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi md.6) görevlerini yerine getirmek durumundadır. Artık kamu personelinin doğuştan sahip olduğu hakları da söz konusu değildir. Bunun yerine ancak, devletin sürekliliğini sağlamak ve ülkeyi daha iyi yönetmek amacıyla kendilerine halk tarafından verilmiş olan yetkiler söz konusu olabilir. Verilen bu kamusal görevler, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yöneliktir, bu görevlerin yerine getirilmesi de devlete dolayısıyla kamu personeline düşmektedir.

Artık, ülke içindeki *“Bütün vatandaşlar, kamun nazarında eşit olduklarından, yeterliliklerine göre; fazilet ve kabiliyetleri dışında bir ayrım yapılmaksızın, bütün kamu rütbe, mevkii ve memurluklarına eşit bir şekilde kabul edilme hakkına sahiptirler”* (Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi md.6).⁹⁹ Böylece tüm imtiyazlar kaldırılarak, bütün vatandaşlara kamu hizmetine girebilme imkanı sağlanmış olmaktadır.

Sonuç olarak, Fransız İhtilali ve sonrasında yaşanan gelişmeler, kamu personelinin hukuksal statüsünde de önemli bir değişim yaratmıştır. Artık kamu personeli, Tanrısal irade destekli mutlak hükümdarın kişisel hizmetkârı olmaktan çıkarak, 1789 ihtilalinin ortaya çıkardığı yeni bir kavram olan ulusun yani halkın emrine girmiştir. Bundan sonra artık memurlar hükümdarın değil, devletin

⁹⁸ Hasan Şükrü Adal, a.g.e., s.22.

⁹⁹ Metin için bkz. Aydoğan Özman, *İnsan Hakları İle İlgili Temel Metinler, Fermanlar-Beyannameler-Sözleşmeler- Statüler-İçtüzükler*, Başnur Matbaası, Ankara, 1967, s.9-11.

hizmetkarı olarak kabul edilmiş ve devlet başkanının yardımcıları ve müşavirleri sayılmışlardır.

Modern devletten önceki dönemde ve bu devletin oluşum ve gelişim süreci içersinde kamu personelinin düşünsel temelini kuran düşün adamları Hobbes, Hegel, Weber ve Kelsen'dir. Bunların eserlerinde kendilerine ait dönemler için kamu personelinin temel özelliklerini bulmak mümkündür.

1. Thomas Hobbes ve “Kamu Personeli”

Thomas Hobbes'un yaşadığı ve eserlerini verdiği dönem (1588- 1679), Avrupa'da Rönesans ile Aydınlanma arasındaki geçiş dönemidir. Rönesans'ın en büyük buluşu, bireyi keşfetmesidir. Ancak bu dönemde modern ulus ya da modern ulus-devlet oluşumuna ulaşamamıştır. Avrupa'da Rönesans'ı, Reform hareketleri takip etmiş, daha sonra “Aydınlanma” olarak adlandırılan dönem gelmiştir.

XI. yüzyıldan itibaren başlayan, XVI. yüzyılda hızlanan süreç içinde, kapitalizm önce belirmiş, sonra hızla yayılma sürecine geçmiştir. Hobbes'un yaşadığı dönemde ise, ulusal pazar inşa edilmektedir ve İngiltere, küçüklüğünün ve bir ada olmasının yardımıyla bu oluşumun başını çekmiştir. Oluşan yeni ekonomi ve yeni siyaset ise, eski siyasal seçkinlerin tasfiyesini gerektirmektedir. Kapitalizm ekonomik alanda feodaliteyi tasfiye etmiştir, ama kapitalistler feodalleri siyaset sahnesinden silmemişler ve İngiliz iç savaşları bu durumun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. İngiltere'de bu dönemde ihtiyaç olan ise feodallerin karşısında güçlü bir devlettir ve bu devlet sayesinde kapitalizmin hızla gelişmesi sağlanacak, ulusal pazarlar kurulacaktır. Tüm bu gelişmeler ise Hobbes'un 1651'de yayımlanan “Leviathan”¹⁰⁰ adlı eserini hem oluşturmakta hem de açıklamaktadır.

Hobbes'un Leviathan adlı eserinin kapak resminde çok büyük boyutlarda bir kral figürü bulunmaktadır. Bu kral bir çok insanın bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Vatandaşlar topluluğunun simgesi olan bu kralın bir elinde kılıç, diğer elinde ise meşale bulunmaktadır. Bu simgeleştirmenin atıf noktası, Leviathan'daki

¹⁰⁰ Thomas Hobbes, *Leviathan*, (Çev. Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993.

devlet tasarımının çağın dinsel temelli devletlerinden farklı olmasıdır. Öncelikle, Hobbes devleti toplumsal sözleşmenin ürünü olarak sunarken, siyaseti tanrı katından insan katına indirmekte ve Rönesans bireyselliğini ulusal bireysellik haline getirme konusunda bir adım daha atarak, klasik ulus devlet anlayışına yaklaşmaktadır. İkincisi, Hobbes'un Leviathan'ının elinde tuttuğu kılıç, bireyi toplumsal sözleşme yapmaya yönelten en temel ihtiyacının, yani güvenlik ihtiyacının garantisidir.

Hobbes'a göre devletin amacı, bireysel güvenliktir. Bu güvenlik ise doğal hukukla sağlanmaz. Bu sebeple bir insan topluluğu, kendi arasında sözleşme yaparak, hepsinin birden kişiliğini temsil hakkını herhangi bir kişiye yada heyete vermelidir. Böylece devlet kurulmuş olur. Bunun lehinde oy verenler gibi, aleyhinde oy verenler de, barış içinde birlikte yaşamak ve başkalarına karşı korunmak amacıyla, o kişi ya da heyetin bütün eylemlerini ve kararlarını kendi eylem ve kararlarıymışçasına benimseyecekler ve o kişiyi ya da heyeti her konuda yetkili kılacaklardır.

Hobbes Leviathan'da ayrıntılarıyla bir devletin nasıl olması gerektiği üzerinde durur ve şahsi tercihini bir heyetin değil tek bir kişinin egemenliği üzerinde kullanır. Bu konunun ayrıntılarına kitabında yer vermiştir. Ancak, bizim için burada asıl önemli olan Hobbes'un kamu personeli tanımıdır.

Hobbes'a göre *“bir kamu görevlisi, belli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisi ile, ister bir monark ister bir meclis olsun, egemen tarafından istihdam edilen kişidir.”*¹⁰¹ Bu tanım önemlidir. Çünkü bize kamu personeli (ya da Hobbes'un kullandığı tabirle kamu görevlisi) oluşturan öğeleri verir. Bunlar: 1. Belli bir alanda 2. Devleti temsil etme yetkisi 3. Egemenin istihdam ettiği kişi 4. Egemenliğin belli bir parçasını kullanma hakkıdır. (Çünkü devleti temsil eder.) Kamu görevlisi devleti temsil ettiği için de “siyasal” bir varlık kazanır. Hobbes'un yaptığı bu tanım günümüzde hala geçerlidir. Bu tanıma göre kamu personeli doğrudan egemenliğin belli bir parçasını kullanma hakkına sahiptir, yani iktidar ortağıdır.

¹⁰¹ a.k. , 174.

Hobbes'a göre "egemenliğe sahip olan her kişi veya meclis, birisi doğal diğeri kamusal olan, iki kişiliği temsil eder veya daha yaygın söylendiği gibi iki sifata sahiptir: bir monark, sadece devletin değil, aynı zamanda bir insanın kişiliğine sahiptir; bir egemen meclis de, sadece devletin değil, aynı zamanda meclisin de kişiliğine sahiptir."¹⁰² Bu bağlamda kamu görevlisi olan kişinin de iki temel özelliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kişinin doğal, kendine ait birey olarak haklarıdır. Bu bağlamda kamu görevlisi, sıradan bir kişinin sahip olduğu özelliklere sahiptir. İkinci olarak da kendine verildiği kadarıyla devletin yetkisini kullandığı devlet kişisi olma özelliğidir. Bu açıdan diğer insanlardan farklıdır. Önemli olan ise bu iki özelliğin birbirinden ayrılmasıdır.

Hobbes'a göre egemenliğe sahip olan kişi ya da meclise doğal yoldan hizmet edenler kamu görevlisi sayılmaz. Kamu görevlileri, onlara, kamu işlerinin yönetiminde hizmet edenlerdir. Örneğin Hobbes'a göre bir aristokraside veya demokraside, sadece meclisin rahatlığı amacıyla meclise hizmet eden kapıcılar, bekçiler ve diğer memurlar, ayrıca bir monarkın ikametgahının kahyaları, hazinedarları veya diğer görevlileri de bir monarşide kamu görevlisi sayılmaz.¹⁰³ Hobbes'a göre örneğin doğrudan meclis kararının oluşumuna etkide bulunanlar kamu görevlisidir. Asli kamu hizmetini gören kamu görevlilerini ise Hobbes şu şekilde sınıflandırmaktadır.¹⁰⁴

a) Genel Yönetimden Sorumlu Kamu Görevlileri: Kamu görevlilerinden bazılarına, bütün ülkenin veya onun bir kısmının genel yönetim sorumluluğu verilmiştir. Genel yöneticiler bu yetkilerini egemen adına kullanırlar. Bu durum egemenin yetkisinin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Örneğin bir monark veya bir egemen meclis, ülkenin bir kısmının veya bir eyaletinin yönetimine bir valiye, vekile, yöneticiye veya genel valiye verebilir. Bu durumda o eyalette yaşayan her kişi, valinin egemen adına yaptığı ve egemenin hakkına aykırı olmayan her şeye uymak zorundadır. Genel yönetimden sorumlu kamu

¹⁰² aynı yer.

¹⁰³ Hobbes'un burada bahsettiği sınıf Türk kamu personel sisteminde de var olan "yardımcı hizmetler sınıfı"dır. Bizim personel rejimimizde ve Devlet Memurları Kanunu'na göre yardımcı hizmetler sınıfı kamu personeli içinde yer alırken, Hobbes'a göre bu sınıflandırma yanlıştır. Ona göre egemene doğal yoldan yardım edenler kamu görevlisi değildir.

¹⁰⁴ Thomas Hobbes, a.g.e., s.174, 175.

görevlileri, egemenin iradesine dayanmayan hiçbir hakka sahip değildirler. Hobbes'a göre bu türden kamu görevlileri doğal bir bedenin çeşitli organlarını hareket ettiren sinirlere ve kirislere benzemektedirler.

b) Ekonomiden Sorumlu Olan Kamu Görevlileri: Yurt içinde, bir devletin ekonomisi bakımından, Hazine ile, yani vergiler, harçlar, kiralara, para cezaları veya diğer kamu gelirleri ile ilgili olarak, bunları tahsil etme, toplama ve hesaplarını tutma yetkisine sahip olanlar, kamu görevlileridir. Bunlar temsilci kişiliğe hizmet ederler ve onun emrine aykırı olarak veya onun izni olmaksızın hiçbir şey yapamazlar. Egemene siyasal sıfatı içinde hizmet ederler.

c) Askerler: Silahları, kaleleri, limanları korumak; asker toplamak, askerlere ödeme yapmak veya onları yönetmek; veya karada ya da denizde savaş için gerekli diğer şeyleri sağlamak yetkisine sahip olanlar da kamu görevlileridir. Fakat komuta yetkisi olmayan bir asker, devlet için savaşıyorsa da, devletin kişiliğini temsil etmez. Çünkü, devleti kendisine temsil edeceği kimse yoktur. Komuta yetkisine sahip herkes, onu sadece komuta ettiklerine karşı temsil eder.

d) Halkı Eğiten Kamu Görevlileri: Öğretmek yetkisine sahip; halkı, egemen güce olan görevleri konusunda eğiten kamu görevlileridir. Halka neyin doğru neyin yanlış olduğunun bilgisini kazandırmaya çalışıp, din konusunda halkı eğiten, böylece halka barış içinde yaşamayı öğreten ve halkın düşmanlarına karşı direnç göstermesini sağlamaya çalışan kamu görevlileridir. Bunu kendi yetkileriyle değil, egemenden aldıkları yetkiyle yaparlar. Hobbes burada eğitimden sorumlu kamu görevlilerine “otoriteyi kurma” görevi vermiştir.

e) Yargı Yetkisi Verilmiş Olan Kamu Görevlileri: Kendilerine yargı yetkisi verilmiş olan kamu görevlileridir. Onlar, mahkemede egemenin kişiliğini temsil ederler. Onların vermiş oldukları hüküm egemenin hükmüdür. Çünkü bütün yargı yetkisi esas olarak egemene bağlıdır. Dolayısıyla, bütün diğer yargıçlar egemen güce sahip olan kişinin veya kişilerin vekilleridir.

f) İcra (yürütme) Yetkisini Kullanan Kamu Görevlileri: Verilen kararların icrasını sağlamak, egemenin emirlerini yayımlamak, kargaşalıkları bastırmak, suçluları yakalamak ve ceza evine koymak ve barışın korunmasına hizmet eden diğer işleri yapmak için egemenden yetki almış olan bütün kişiler de kamu görevlileridir.

Çünkü bu kişilerin, egemenden aldıkları yetkiyle yaptıkları her şey devletin eylemidir. Hobbes'a göre bu kişilerin hizmeti, doğal bir bedende ellerinkine benzer.

g) Yurt Dışında Görev Yapan Kamu Görevlileri: Yurt dışındaki kamu görevlileri, kendi egemenlerinin kişiliğini yabancı devletler önünde temsil edenlerdir. Kamu otoritesi tarafından gönderilen elçiler, haberciler ve temsilciler böyledir.

h) Halktan Gelen Şikayetleri Dinleyen Kamu Görevlileri: Halkın dilekçelerini ya da diğer sorunlarını kabul etmekle görevlendirilen kamu görevlileridir. Bu sıfatlarıyla egemeni temsil etmektedirler.

Görüldüğü üzere Hobbes, bir devletin yönetiminde temel olan en önemli işleri sıralamış ve bunları yerine getirme zorunluluğunu kamu görevlilerine bırakmıştır. Konumuz açısından önemli olan ise egemenin bu yetkisini idari-adli-akademik ve askeri personelle paylaşım biçimidir.

Hobbes'a göre idari personel (genel yönetimden, ekonomiden sorumlu ve yürütme yetkisini kullanan kamu personeli) egemenden aldığı yetkiyle hareket eder ve egemenin iradesinden kaynaklanmayan hiçbir hakka sahip değildir. Bu sınıf egemenden aldığı yetkiyle yaptığı her şeyde devleti temsil eder. Adli personel için de aynı şeyi söylemek mümkündür. Çünkü bu sınıf mahkemede egemenin kişiliğini temsil eder ve vermiş olduğu hüküm egemenin hükmü olarak kabul edilir. Adli personel egemenin mahkemedeki vekilidir. Akademik personel olarak ise halkı eğiten sınıfı ele alabiliriz. Bu sınıfın da toplumda “otoriteyi kurma” gibi önemli bir görevi vardır ki, bu görev aslında egemene aittir. Egemen bu yetkisini akademik personele devretmiştir. Egemenin yetkisine ortaklık bakımından diğer personelden farklı olan sınıf ise, askeri personeldir. Çünkü Hobbes'a göre bir asker devlet için savaşa bile devleti temsil etmez. Bunun nedeni Hobbes'a göre komuta yetkisi bile olmayan bir askerin karşısında devletini temsil edebileceği kimsenin olmamasıdır.

Sonuç olarak kamu görevlisi toplumda egemenliğin belli bir parçasını kullanma hakkına sahiptir ve iktidar ortağıdır.

2. G.W.F. Hegel ve “Evrensel Sınıf”

Hegel, 1770-1831 yılları arasında yaşamıştır. Felsefe tarihindeki en büyük sistemlerden birini kuran, dünya tarihindeki önemli filozoflardan biridir.

Hegel’in yaşadığı dönem önemlidir. Bu dönemde (19. yüzyılın başlarında) Fransız savaşları ve Napolyon savaşlarıyla sarsılan Avrupa sahnesinde, toplumsal ve politik yapının, aristokrasi ile burjuvazinin, o zamana kadar süren dengesi bozulmaya başlamıştır. Yine aynı zamanda İngiltere’de endüstrileşmenin başlaması, eski yaşam biçimlerini temelinden sarsmıştır. Dünyada olup biten bu sürekli değişim karşısında o dönemin filozofları, kendilerini, çelişkiler ve onların yarattığı bunalımlar üzerinde düşünmek zorunda hissetmişlerdir. Böylece çağın ilk yarısında insanların tedirginliğine yanıt arayan, öte yandan da doğanın düzenini ve insan yapısını açıklamaya çalışan büyük öğretiler dönemi başlamıştır.¹⁰⁵ Hegel de bu dönemin filozofudur.

Hegel’in tüm görüşlerine yer vermek, bu çalışmanın kapsamı dışına çıkılması bakımından doğru görülmemektedir. Bununla birlikte O’nun gibi önemli bir filozofun görüşlerini birkaç sayfada özetlemek hayli zor bir iştir. O yüzden aşağıda Hegel’in sadece konumuzla ilgili olan görüşlerine değinilecektir.

Hegel’de devlet, aile ve sivil toplum¹⁰⁶ karşısında, bir bakıma, bir dış zorunluluk ve daha yüksek bir otoritedir. Onların kanunları ve menfaatleri devletin tabiatına tabi ve bağımlı durumdadır. Fakat, öte yandan devlet onların en önemli amacıdır. Devlet gücünü, kendi evrensel amacıyla, bireylerin özel menfaatlerinin birliğinden alır ve bu birlik, bireylerin devlete karşı bazı görevleri ve aynı zamanda hakları olmasından kaynaklanır. Hegel’e göre görev, evrensel bir şeye karşı davranıştır. Hak ise aksine, kişiye ait özgürlüktür. Hak ve görev, devlette tek ve aynı ilişki içinde birleşirler.¹⁰⁷

¹⁰⁵ G.W.F. Hegel, *Seçilmiş Parçalar*, (Çev: Nejat Bozkurt) Remzi Kitabevi, İstanbul, 1986, s.19.

¹⁰⁶ Hegel’e göre sivil toplum hem aileden hem de devletten farklıdır. Sivil toplum bireysel menfaatlerin birbiriyle karşı karşıya geldiği bir çatışma alanıdır ve bu alanda bireyler kendi çıkarlarını peşinde koşarlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. G.W.F. Hegel, *Hukuk Felsefesinin Prensipleri*, (Çev: Cenap Karakaya), Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1991.

¹⁰⁷ Bu görüşe örnek olarak 1982 Anayasası’nın 49. maddesi verilebilir. Bu madde “çalışma hakkı ve ödevi” başlıklıdır ve buna göre “Çalışma herkesin hakkı ve ödevidir.”

Hegel'e göre yürütme gücü yargı gücünden ayrı düşünülemez. Bunlar, sivil toplumda özel amaçların üzerinde genel menfaatlerin otoritesini kurarlar. Özel menfaatlerin idaresi ise, korporasyonların, ticari ve mesleki kuruluşların ve bunların yetkili kişilerinin (başkanlıklar, müdürler, yöneticiler, vs.) elindedir. Bunlar özel mülkiyet ve menfaatleri korumakla görevlidirler. Bu bakımdan otoriteleri, meslektaşlarının ve kurumlarının güvenine dayanır. Ancak öbür taraftan, özel menfaatlerin, devletin yüksek menfaatine tabi bulunması gerekmektedir. Bunun için, görevlilerin belirlenmesi genellikle karma bir yoldan, ilgililerin çoğunluk tarafından seçimle belirlenmesinin yanı sıra en yüksek makam tarafından bunun onaylanmasıyla olur.

Hegel'e göre devletin evrensel menfaatinin ve yasallığın korunması, özel hakların devletin menfaatine tabi kılınması, yürütme gücü (hükümet) temsilcilerinin ve kamu görevlilerinin (yürütmenin) yetkisi altındadır. Ancak bu sistemin doğru ve iyi bir şekilde işleyebilmesi için, daha yüksek mercilerin gözetim ve denetimi şarttır. Bu zincir en üstte monarka¹⁰⁸ kadar ulaşmalıdır.

Hegel'e göre yasaları uygulayan (yürütme) ve yargı, bireylerden oluşmaktadır. Bu bireyler topluluğu ise kamu görevlileridir. Hegel, kamu görevlileri sınıfını "evrensel sınıf-zümre" olarak adlandırmıştır. Ona göre bu sınıf, eğitilmiş elitlerden meydana gelmektedir. Bunlar yürütmenin parçasıdır ve devlet içinde sıkı bir şekilde konumlanırlar. Profesyoneldirler. Evrensel sınıf, sivil toplumda örgütlenme, gözetim ve denetim görevlerini üstlenmiştir. Yani devletin görevini yerine getirirler. Hukuk ve idare kuralları içerisinde sivil toplumu düzenlerler.

Hegel'e göre bireyin ve kamu görevinin birleştirilmesi gerekmektedir. Ancak bireyler, kişilik yapıları ve doğuştan gelen bir takım durumları dolayısıyla kamu görevlerine getirilemezler. Getirilmeleri için objektif bir unsura, bilgi ve yeteneklerinin sınanmasına gerek vardır. Bu sınama, devlete, ihtiyacını karşılayabilme, her yurttaşa evrensel sınıfa katılabilme garantisi sağlayacaktır.

¹⁰⁸ Siyasette oldukça tutucu olan Hegel'e göre, devlet özünde aristokratik bir kuruluştur. Hükümdar hanedanları ve siyasal ayrıcalıklı sınıflar, bir devletin ayrılmaz parçalarıdır. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mete Tunçay, *Anılan Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi- Seçilmiş Yazılar III*, s.4,5.

Böylece Hegel, liyakat ve yeterlik ilkesinin önemini vurgular.¹⁰⁹ Ancak Hegel kamu görevlileri seçiminde hiçbir zaman objektif olunamayacağını itiraf eder. Çünkü Hegel'e göre; *“birbirine göre daima rastlantıya tabi iki taraf olan bireyle görevin birliği, devlet içinde son kararı veren hükümdar tarafından sağlanır.”*¹¹⁰ Yani her ne kadar kamu görevlisinin, bilgi ve yetenekleri sınansa da yine de son kararı hükümdar vermektedir. Bu durum kamu görevlileri seçiminde objektifliği ortadan kaldırmaktadır.

Hükümdarın kararıyla, resmi bir göreve atanan kimsenin mevkiini koruması, görevini yerine getirmesi şartına bağlıdır. Bireyle görev arasındaki birlik, ancak bu şekilde sağlanır ve birey kendi mesleğinde özel çıkarlarının güvenli bir tatminini bulur. Ayrıca bu sayede, her türlü subjektif bağımlılıktan ve etkiden korunmuş olur. Hegel'e göre devlet, isteğe bağlı ve keyfi hizmetlere bel bağlayamaz. Bu yüzden kamu görevlileri, mevkiine gerçek bir görev duygusuyla bağlı o göreve geçimini sağlamak amacıyla dört elle sarılan bir sınıf haline getirilmelidir. Hegel'in bu düşüncesinin altında yatan neden ise, devletin prensibini oluşturan ve onun iç istikrarını meydana getiren, özel çıkar ile genel çıkar arasındaki birliğin bu olguda yatmasıdır. Birey ve görevin tam anlamıyla birbirine kaynaması anlamına gelen bu durumla üst siyasal amaç, yani sivil toplum üzerinde devlet egemenliğinin kurulması da gerçekleşmiş olacaktır.

Kamu görevlisi devlet ilişkisi, iki taraflı rızaya ve karşılıklı taahhüde dayanır. Ancak, bu bir sözleşme ilişkisi değil, statü ilişkisidir. Kamu görevlisinin yapmakla yükümlü olduğu hizmet geçici değil, sürekli bir görevlidir. Kamu görevlisi, tüm maddi ve manevi çıkarlarını bu görev sayesinde sağlayacaktır. Ancak, onun üzerine düşen kamu görevini yerine getirmemesi büyük bir suçtur.

Kamu görevlileri, kamu görevini yerine getirirken, bir “himaye”ye ihtiyaç duyarlar. Bu durum yerine getirdikleri kamu görevinin öneminden kaynaklanır. Bunun için yüksek bir koruma sistemi getirilmelidir. Sivil toplum içindeki

¹⁰⁹ 1982 Anayasası'nda da kamu hizmetine girme hakkı, siyasal bir hak olarak madde 70'te düzenlenmiştir. Buna göre: “Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.”

¹¹⁰ G.W.H. Hegel, *Amlan Hukuk Felsefesinin...*, s.238.

çatışmada kamu görevlisi devlet çıkarını savunduğu için, üzerinde herhangi bir etki olamaması gerekmektedir.¹¹¹

Ancak Hegel'e göre, birey ile görev bu şekilde birleşince, bireyin görevini kötüye kullanması söz konusu olabilir.¹¹² Bunun önlenmesi için, hiyerarşik bir sorumluluk düzeni yaratarak hem iç denetim sağlanmalı hem de komünler ve birlikler sayesinde dış denetim sağlanmalıdır. Bu denetim sayesinde, kamu görevlileri sınıfının toplum içinde aristokratlar gibi ayrı (izole) bir sınıf¹¹³ olmasına ve bu sınıfın, kültür ve yeteneğinin toplum içinde bir keyfilik ve tahakküm aracı haline gelmesine engel olunacaktır.

Hegel'e göre kamu görevlerinde, her türlü hırstan arınmışlığın, hakseverliğin ve nezaketin bir davranış alışkanlığı haline gelmesi, kamu görevlilerinin ahlaki ve entelektüel bir eğitim almasına bağlıdır. Bu yüzden tüm kamu görevlileri iyi bir eğitim sürecinden geçirilmelidir. Öte yandan, devletin büyüklüğü de, kişisel, aile, vs. ilişkilerinin önemini azaltan, intikam ve kin duygularını zayıflatan ve körelten esaslı bir faktördür. Büyük bir devlette ortaya çıkan büyük menfaat sorunlarıyla uğraşan kişilerde bu gibi subjektif görüşler kendiliğinden kaybolur¹¹⁴ ve yerini giderek yaygınlaşan, evrensel görüşleri, menfaatleri ve işleri benimseme alışkanlığına bırakır.

Hegel'e göre kamu görevlileri sınıfı, hükümet üyeleri ile birlikte "orta sınıf"ın ana bölümünü oluşturmaktadır. Orta sınıf, halk kitlesinin kültürlü (eğitilmiş), hak ve hukuk bilincine sahip kesimidir. Yani bir yerde toplumun direğidir.

¹¹¹ Türk personel yönetiminde "memur güvencesi" ilkesinin temelinde de bu düşünce yatmaktadır. Kamu görevlisi, devlet görevini yerine getirirken her türlü siyasal etkiden bağımsız olmalı ve dışardan gelen herhangi bir etkiye karşı korunabilmelidir. Çünkü kamu görevlisi, bir devlet görevi yerine getirmektedir.

¹¹² Bu durum "bürokratikleşme" olarak adlandırılan durumdur.

¹¹³ Hegel'in belirttiğine göre eski devirlerde yargı mensupları da ayrıcalıklı bir sınıf durumundaydı. Çünkü hukuk bilgisini ve halkın anlayamadığı hukuk terminolojisine sahip olmanın avantajını halka karşı kullanmışlar, böylece ayrıcalıklı bir sınıf haline gelmişlerdi. Halk için hukuk usulleri karmaşık formalitelerden meydana gelmişti ve yargı mensupları bu alanın bilgisine sahip olmanın getirdiği ayrıcalıklarla kendilerini toplum içinde farklı bir konum yaratmışlardı.

¹¹⁴ Bu nokta Türkiye'de oldukça tartışmalar yaratan bir konunun aydınlatılması bakımından önemlidir. Türkiye'de mevcut liberal görüşlerin iddiası "büyük devletin" bürokratikleşmeye ve memurların yozlaşmasına yol açtığıdır. Ancak Hegel'in belirttiğine göre büyük devlet

Hegel'in üzerinde durduğu ve konumuz açısından önemli olan bir başka çalışma alanı ise "korparasyonlar" (meslek birlikleri, loncalar)dır. Ona göre bu kurumlar, sivil toplum içinde yer alırlar ve aileden sonraki en önemli etik kökendirler. Korparasyonlar bir aile gibi davranırlar. Aile kurumu içinde temel değerler elde edinilirken, korparasyonlar içindeki zümreler eğitilerek, sivil toplum içinde ikinci bir aile oluşturulur ve korparasyonlar kurum aracılığıyla kendi çıkarlarını korurlar.

Bunlar üç düzeyde gerçekleşir:

- 1- Atomize olmuş birey, korparasyonlar aracılığıyla, kimlik ve aidiyet duygusu kazanır. Bireyin bu kurumsal üyeliği ona saygı ve itibar getirir. Böylece bireyin kendine öz güveni oluşur.
- 2- Korparasyonlar, rekabet halindeki çıkarların bütünleşme tarzı olarak işlev gösterirler. Bunu bireylere disiplin uygulayarak, görev bilinci verip, bencilliğin etkilerini hafifleterek ve kendi üyelerinin elde ettikleri yararların diğer üyeler arasında dağıtılmasıyla yani dengeli bir paylaşım düzeninin kurulmasıyla sağlarlar.
- 3- Korparasyonlar, kendi üyelerinin toplumdaki çıkarlarını geliştirmeye çalışırlar. Üyelerinin çıkarlarını korurlar ve bir çıkar grubu olarak ortaya çıkarlar.

Hegel'e göre birey, korparasyon üyesi değilse bir hiçtir. Çünkü korparasyonlara üyelikle birey, bir eğitim sürecinden geçmekte, kendine güvenini kazanmakta, saygı ve itibar görmektedir. Birey, bu kuruluşlara üyelikle, kendi kurtuluşunun ve özgürleşmesinin başkalarıyla birlikte olmaktan geçtiğine inanmaya başlar. Başkalarıyla birlikte olmak için korparasyonlar kurumlaşma sağlarlar. Sivil toplum içindeki tikelliğin aşılıp, evrenselliğe geçişin sağlandığı yapılar olarak görülürler.

Son olarak Hegel'e göre kamu görevlileri oldukça önemlidir. Çünkü *"kamuınların ve hükümet kararlarının bireylerle temasa geldiği ve realite içinde gerçeklik kazandığı yer, resmi görevlilerin davranış ve kültür sferidir."*¹¹⁵ Yalnız

bürokratikleşmenin nedeni değil, ancak ve ancak çözümü olabilir.

¹¹⁵ a.k., s.240.

yurttaşların hükümetten hoşnutlukları ve ona güvenleri değil, fakat devlet planlarının başarısı ya da başarısızlığı da kamu görevlilerinin davranışlarına bağlıdır. Çünkü çoğu kez, bu planların içerdiği hükümlerden çok bunların uygulanış tarzı ön plana çıkar. Bu bağlamda da, kamu görevlilerine büyük bir sorumluluk düşmektedir.

Hegel'e göre yargı ise, kamu gücünün hem yerine getirmesi gereken bir hak ve görevdir. Haktır; çünkü toplumda bir suç işlendiğinde bu suç bir kişiye değil, devlete ve tüm topluma karşı işlenmiş sayılır. Görevdir; çünkü birey bir suç işlediğinde bunun cezasını vermek devlete düşer. Oldukça önemli olan bu hak ve görev, toplumun bunları keyfi iradeleriyle herhangi bir otoriteye vermelerine bağlı olamaz. Bununla birlikte suçluyu cezalandırma görevi toplumun kendisine ya da zarar gören kişiye bırakılamaz. Cürüme karşı çıkan hukuk, öç alma şekline taşındığı zaman sadece *kendiliğinde* hukuktur. Yani hukuk formuna sahip bir hukuk değildir. Bir taraf olarak zarara uğrayanın yerine, artık evrensel olarak zarara uğrayan yani devlet ortaya çıkmaktadır. Bu noktada adli personel, suçun kovuşturulmasını ve cezalandırılmasını kendi üzerine almaktadır. Böylece “öç alma” gibi subjektif misillemeler ortadan kalkmaktadır ve adli personel devlet adına yargılama görevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte yargıç, kanunun eli, koludur. Mahkemede devleti temsil eder ve kanunları uygular.

Böylece Hegel idari ve adli personelin toplumdaki yerine değinmiştir. Ancak adli ve askeri personel konusunda herhangi bir görüşüne yapılan inceleme sonucunda rastlanamamıştır.

3. Max Weber ve “Memur”

1864-1920 yılları arasında yaşamış olan Max Weber, sosyoloji biliminin önderlerinden biridir. Weber'in modern örgütler, siyasal güç, dinlerin karşılaştırmalı incelenmesi konusundaki görüş ve kavramları sosyolojinin temel ilkeleri arasına girmiştir.¹¹⁶

Weber'in üzerinde durduğu sınıf memurlardır. Weber memur sınıfını, bürokrasi kavramından yola çıkarak açıklamaktadır.

¹¹⁶ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986, s.XIII.

Weber'e göre, çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun, hangi siyasal ve toplumsal değişmelere uğrarsa uğrasın, bürokrasinin toplum ve devlet hayatında gitmemecesine kök saldığı varsayımına dayanmaktadır.¹¹⁷

Öncelikle bürokrasi, yetki ve sorumluluk alanları düzenleyici kurallara göre sınırlanmış hiyerarşik bir otorite yapısında belirir. İkinci olarak bürokrasi, örgüt üyeleri arasındaki ilişkilerin "kişilerüstü" olmasıyla nitelenmektedir. Üçüncü olarak, hiyerarşideki tüm kademe ve görevlerin yüksek derecede uzmanlaşmalarını zorunlu kılmakta, bu da denetimin bilimsel bilgiye göre uygulanmasını gerektirmektedir. Dördüncü olarak, işe alınmada öncelikle somut bir görevin nesnel gerekleri saptanmakta ve sonra o nesnel gereklere uygun kişilerin aranmasına geçilmektedir. Beşinci olarak, bürokrasi kişilerüstü düzenleyici kurallara göre işlediği için bireysel etken ve davranışları en azda tutar ve örgütsel davranışta "keyfilik" olasılığı ortadan kalkar. Keyfilik ortadan kalktığı için de örgütsel verimliliğin maksimuma çıkması beklenmektedir.

Weber'e göre bürokrasi, kapitalizmin yönetim aygıtıdır ve bu "modern" bürokratik yapı belli başlı şu özelliklere sahip olmalıdır: Öncelikle bürokratik yapı sağlam bir biçimde kurulmalı ve hiyerarşi içinde örgütlenmelidir. Her görevin, yasal olarak tanımlanmış bir yetki alanı olmalıdır. İş görme ilkesi katı, sistemli bir disiplin ve denetim ilkesine göre kurulmalıdır. Görev, işi üstlenen kişinin tek ya da en azından asıl işi olmalıdır.¹¹⁸

Weber'in tasvir ettiği bu modern bürokrasi tipinin üstünlükleri ise şöyledir: Dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, ileri görüşlülük, rasyonel iş görme tekniğinin evrenselleşmesi.¹¹⁹ Özelliklerini bu şekilde tanımladığı bürokrasinin en önemli unsuru ise memurdur.

Weber'e göre memuriyet bir "meslek"tir. Bu mesleğe sahip olabilmenin en önemli koşulları, insanın uzun bir süre tüm çalışma kapasitesini gerektiren iyice belirlenmiş bir eğitime girmesi ve işe alınmak için gerekli, genel kurallara bağlı

¹¹⁷ Kurthan Fişek, a.g.e., s.83,84.

¹¹⁸ Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara, 1995,s.321-323.

¹¹⁹ Nermin Abadan, a.g.e., s.60,61.

özel sınavlardan geçmesidir. Bununla birlikte, memurun konumu, doğası gereği bir “görev” niteliğindedir. Aksine hukuken ya da fiilen, görev ve makam sahibi olmak, Ortaçağ ve Yakınçağ’da bir rant ya da maddi kazanç aracı olarak görülmekteydi. Weber ise bu durumun tam aksini savunmuştur. Ona göre memurluk bir rant ya da kazanç sağlama aracı değil, bir meslektir.¹²⁰

İkinci olarak memur, çağdaş devlette artık yöneticilerin kişisel hizmetkârı, kulu değildir. Eski sistemde olduğu gibi yöneticilerinin kişisel buyruğuna göre hareket edip, yalnız ona karşı sorumlu değildir. Aksine özgürdür. Bu oldukça önemli görüştür. Böylece modern devletle birlikte Batı’da kamu personeli devlet adına, kişisel olarak özgür ancak görev ve sorumlulukları bakımından devlet bağlı olarak topluma hizmet vermeye başlamıştır.

Weber’e göre memur, yönetilenlere kıyasla apayrı bir sosyal itibar kazanmak ister ve genellikle bunu elde eder. Memurun sosyal konumu, rütbe sırasının emredici kurallarınca garanti edilir. Yani meslekte yükselme kıdeme ya da liyakat esasına göre önceden belirlenmiş kariyer ilkesine uygun olarak gerçekleşir.

Memurun en temel amacı da hiyerarşi içinde kendine bir “kariyer” edinmektir. Memur, çalışma hayatı boyunca, daha küçük, önemsiz ve küçük aylıklı görevlerden daha yükseklerle doğru ilerler. Ortalama olarak her memur, yükselme koşullarının mekanik bir biçimde belirlenmesini arzular. Makamlar için bu pek mümkün olmasa da aylık düzenleri için mümkündür. Memur, geleceğini ve alacağı parayı önceden görmek ister. Yükselme koşullarının da kıdeme ya da gelişmiş bir uzmanlık sınavında elde edilen not ya da derecelere göre belirlenmesi gerekmektedir.

Memurun işi ömür boyu sürer. Weber’e göre “ömür boyu memuriyet” fiili bir kural olarak kabul edilmelidir. Özel sektörde çalışan bir işçinin tersine, memurun iş güvencesi vardır. Hukuki ya da fiili ömür boyu memuriyet modern devlette kamu görevlisinin hakkı olarak görülmektedir. Keyfi işten çıkarma ve kaydırmalara karşı yasal güvencelerin geliştirildiği yerlerde, memuriyet görevleri,

¹²⁰ Max Weber, *Anılan Sosyoloji Yazıları*, s.194,195.

her türlü kişisel kaygıdan tamamıyla arınmış olarak, nesnel bir şekilde yerine getirilmektedir.¹²¹

Kamu görevlilerinin aldığı düzenli parasal karşılık, genellikle, belirli bir aylık ve emekli aylığının sağladığı yaşlılık güvencesidir. Aylık, işçi ücretlerinde olduğu gibi, yapılan işe göre değil, statü yani rütbeye göre ve buna ek olarak belli bir hizmet süresine göre ölçülür.

Memurun yükümlülüğünün sınırları bellidir, sınırlar yasayla çizilidir. Bu sınırların dışına çıkan memur suç işlemiş olur ve bu durum cezayı gerektirir. Ayrıca memur makamına ve kurumuna sadakat göstermeli, meslek sırlarını asla açıklamamalıdır.

Memur bir kamu hizmeti yerine getirir. Bu hizmeti yerine getirirken tüm dikkatini bu iş üzerinde yoğunlaştırması gerekmektedir. Bu sebeple memurun başka bir işle uğraşması yasaktır. Memurun görevi tek iştir.¹²² Ancak bu hükmü uygularken, memura yapılacak olan ödemenin, asgari bir hayat standardını sağlaması gerektiği husus göz ardı edilmemelidir.

Memurun mevki nedeniyle elde ettiği araç, mal vb. üstünde hakkı yoktur. Bunlar, memurun kamu hizmetini yerine getirirken, doğal kişiliğine değil, temsili kişiliğine verilmiştir.

Memur görevini yerine getirirken belli bir hiyerarşiye tabidir ve uymak zorunda olduğu tek bir disiplin sistemi bulunmaktadır. Memur bu sistem içerisinde kontrollü ve disiplinli bir şekilde çalışmalıdır.

Güler'e göre Weber'in bürokrasi kuramının iki farklı sonucu olmuştur. Birincisi, yasal-ussal bürokrasi ve memurluk sistemi az gelişmiş ülkeler için az gelişmişliği kırmayı ve kalkınmayı sağlayacak bir araç olarak görülmüştür.

¹²¹ a.k., s.198.

¹²² 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesi de Ticaret ve Diğer Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı getirmiştir. Buna göre "Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) ve (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar." Ancak yeni personel reformuyla memurlara ikinci iş yasağı kalkmaktadır.

Böylece, klasik sömürgecilik dönemi sonunda, pek çok ülkede “kalkınma idaresi” adıyla modern bir bürokrasi yaratmak için büyük çaba harcanmıştır.¹²³

İkinci sonuç ise bunun tersine ilerlemiştir. Hızla büyüyen bürokratik yapılar, toplumların demokratik gelişmesi bakımından kısıtlayıcı bir unsur olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Devletin genişlemesi, kamu bürokrasisinin giderek daha fazla alanda karar, kaynak ve personele sahip olması, ekonomik ve toplum yaşamının bürokratikleşmesi olarak değerlendirilmiştir. İleri sürülen ise, akılcı bir yönetimin her zaman geçerli kuralları olamayacağı, verimliliğin her şeyin belirleyicisi olduğu ve bunun için de esneklik gerekeceğidir. Bunun altında yatan ise, küreselleşme olgusu, neo-liberal reformlar, post-modern kamu yönetimi, yönetişim, ve etkin devlettir.¹²⁴

4. Hans Kelsen ve “Kamu Personeli”

Hans Kelsen, hukukun ne olduğu sorusuna cevap arayan Avusturyalı bir hukukçudur.¹²⁵ 1881-1973 yılları arasında yaşamış olan Kelsen, hukuk biliminin yanı sıra matematik, felsefe, edebiyat, mantık, fen bilimleri gibi çeşitli konularda çalışmalar yapmış, saf hukuk kuramını hukukun genel teorisi ve devlet kuramı ile özdeşleştirerek alanında yeni bir çığır açmıştır.¹²⁶ Kelsen’in uluslararası hukuk üzerine de pek çok çalışması bulunmaktadır.¹²⁷ Ancak bizim için burada önemli olan nokta Kelsen’in kamu personeli kavramına yaklaşımıdır.

Kelsen’e göre devlet, siyasi düzenleme olarak bir hukuki düzendir. Ancak her hukuki düzen devlet olarak adlandırılmaz. Örneğin ne ilkel toplumların devlet öncesi hukuki düzeni ne de ister devletler üstü ister devletler arası olsun, uluslararası hukuki düzen bir devlet sayılmaz. Bir devlet olması için, hukuki düzenin bir örgütlenme niteliğine sahip olması gerekir. Yani onu oluşturan normların yaratılması ve uygulanması için, uzmanlaşmış organlar kurması, yani

¹²³ Birgül Ayman Güler, a.g.e, s.5 (Bölüm 2).

¹²⁴ a.k. , s.6.

¹²⁵ Adnan Güriz, *Hukuk Başlangıcı*, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2003, s.235.

¹²⁶ Celemens Jabloner, *Kelsen And His Circle: The Viennese Years*, www.ejil.org/journal/vol9/No2, (26.02.2004).

¹²⁷ Süleyman Ruhi Aydemir, “Hans Kelsen’in Saf Hukuk Teorisi ve Devlet Anlayışı”, <http://mevzuatdergisi.com/yazarlar/suleymanruhi-aydemir.htm>, (25.02.2004).

devletin belli bir merkezileşme aşamasında olması gerekmektedir. Kelsen'e göre devlet, en kısa ve öz tanımıyla, görece merkezileşmiş bir hukuki düzendir.

Devleti bu şekilde tanımlayan Kelsen, öte yandan devleti eylemde bulunan bir özne olarak görmektedir. Bu anlayış bazı insanların eylemlerinin devlete atfedilmesini ve bu kişilerin eylemlerinin devlet eylemleri ya da devlet görevleri diye nitelendirilmesini gündeme getirecektir. Bu durumda Kelsen'e göre sorulması gereken soru şudur: "Belli bir insan tarafından yerine getirilen şu ya da bu görev devlete atfedilebilir mi ve bu hangi koşullarda yapılabilir?" ¹²⁸

Kelsen'e göre hukuki bir çözümleme açısından, bir görev, yalnızca hukuki düzen içinde öngörülmüşse, yani hukuki bir görev oluşturuyorsa, devlet görevi olarak kabul edilebilir. Çünkü, hukuki düzen içinde öngörülen ve belli bir özne tarafından yerine getirilen bir görevin devlete atfedilmesi, sadece, bu görevi onu öngören hukuki düzenin birliğine dayandırıldığını anlatır. Sonuçta, hukuki düzen içinde belirlenen her görev, bu hukuki düzenin kişileştirilmesi olarak, devlete atfedilebilir. Hukuki düzen içinde belirlenen her görevin, kişi olarak devlet tarafından yerine getirildiği söylenebilir.

Kelsen'e göre hukuki düzen içinde öngörülmüş olan bir görev, yalnızca, hukuki düzene uygun olarak bu iş için görevlendirilen uzmanlaşmış bir birey tarafından yerine getirildiğinde bir devlet görevi olarak yorumlanacak; bir birey, yalnızca hukuki düzen tarafından belirlenmiş bir usulle bunu yerine getirmekle görevlendirildiğinde bir devlet organı sayılacaktır. Burada kastedilen kesim ise "memurlar"dır. ¹²⁹ Devlete atfedilen, bir devlet görevi olarak yorumlanan yükümlülükler, hukuki konumları açısından özel olarak nitelendirilen, yani "memur" olarak nitelendirilen, uzmanlaşmış organların yükümlülükleridir. Devlet, yalnızca belli bir durumu elde etmek için, kendisine tabi bireyleri belli bir biçimde davranmaya zorlayan yasaları koyup, bu yasaları somut olaylara uygulayıp, yasalarda düzenlenmiş yaptırımları gerçekleştirip, bu durumu ortaya

¹²⁸ Hans Kelsen, "Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği", *Devlet Kuramı*, (Derleyen: Cemal Bali Akal), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s.426,

¹²⁹ Cemal Bali Akal Almanca'dan yaptığı çeviride "memur" kavramını kullanmakta, kamu görevlisi ya da kamu personeli kavramını kullanmamaktadır. Ancak burada anlatılmak istenen kamu personeli ya da diğer kullanımıyla kamu görevlisi kavramıdır. Başlangıçta da açıklandığı üzere memur kavramı kamu personelinin oluşturan öğelerden yalnızca bir tanesidir.

çıkarmakla yetinmez, ama tam tersine bunun yerine, amaçladığı durumu doğrudan doğruya kendisi gerçekleştirip, görevlerini yerine getirirse o zaman devletin iradesinden söz edilebilir. Bu da devletin, eylemi ona atfedilen organları aracılığıyla gerçekleşir. Örnek olarak; devlet demiryolları yapar, çalıştırır, okullar ve hastaneler inşa eder, eğitimi düzenler, hastalara bakar. Kısaca devlet ekonomik, kültürel ve insancıl bir etkinliği, tıpkı özel kişilerin yaptığı biçimde gerçekleştirir. Bu etkinliğin “görevselleştirilmesi”, yani “memur” olarak nitelendirilen uzmanlaşmış organlarca uygulanması anlamına gelir.

Kelsen, en basit tanımıyla uzmanlaşmış organ olan “memur” kavramı üstünde önemle durur ve öncelikle onun parlamento üyelerini kapsamadığını belirtir. Şöyle ki; geleneksel devlet kuramı uyarınca, devlete atfedilen görevler üçe ayrılır. Yasama, yürütme ve yargı. Bunların üçü de hukuki görevlerdir. Yasama, yani genel hukuk normlarının yaratılması, bir devlet görevi olarak sayılıyorsa, bunun nedeni, bu görevin, uzmanlaşmış bir organ, yani hukuk düzenince belirlenmiş bir usul uyarınca seçilen bir parlamento tarafından yerine getirilmesidir. Ancak Kelsen’e göre yasama görevini yerine getiren parlamento üyelerinin devlet memuru niteliği taşımaz.¹³⁰ Parlamento üyeleri bazen, memurların özelliklerine benzer özellikler gösterir. Onların da memurlar gibi Hazine’den ücret almaları buna bir örnektir. Mutlak monarşilerde ya da meşrutî monarşilerde, devlet başkanı, bir görevsel yükümlülükler rejimi altında olmadığı zaman bile, bir devlet organı olarak görülmektedir. Demokratik cumhuriyetlerde de devlet başkanı, aynı biçimde monarşilerde ya da cumhuriyetlerde bakanlar kurulu üyeleri, esas olarak hukuki görevlerini, görevsel yükümlülük gereği yerine getireceklerdir. Ama bu yükümlülük, görevlilerin genel memur disiplin hukukundan değil, bu organların genel bir sorumluluk rejimi oluşturan özel düzenlemelerinden kaynaklanır. Onlar da, devlet memurları olarak değil, ama hukuki düzen içinde belirlenmiş bir görevi, uzmanlaşmış etkinlik çerçevesinde yerine getirenler olarak, devlet organlarıdır.

Kelsen’e göre devlet memurlarının özellikleri ise şöyledir: Öncelikle “memur”lar kendilerine emanet edilen göreve, yetkili bir idari otorite ya da

¹³⁰ a.k., s.433.

hükümet tarafından, idari bir işlemle çağırılmış ve hukuki açıdan hükümete tabi olmuşlardır. Görevlerinin uygulanması, disiplin yönetmelikleriyle güvence altına alınmış olan özel bir hizmet yükümlülüğünü karşılar. Doğrudan devlet idaresi olarak beliren etkinlik, bir organın hizmet yükümlülüğü haline getirildiğinde, söz konusu organa, yükümlülüğünün uygulanmasında bir takdir hakkı tanınmış olabilir. Hatta memura öyle geniş bir takdir hakkı tanınır ki, yükümlülük unsuru sanki gözden kaybolur. Ancak, hizmet yükümlülüğü, memur niteliğinin temel unsuru olarak görüldüğüne göre, bu yükümlülük hiçbir zaman ortadan kalkmaz.

İkinci olarak Kelsen'e göre memurlar görevlerini yalnızca rastlantısal ve geçici biçimde değil, kalıcı biçimde ve özellikle belli bir yaş sınırına ulaştıkları ana kadar ve profesyonel olarak, yani ücret getiren başka etkinliklerde bulunmadan, dolayısıyla belli bir ücret karşılığında yerine getirirler. Memur maaşlarını devlet verir. Hizmetlerinin karşılığı, devletin Hazine diye adlandırılan mal varlığından, yani kuruluşu, kullanılışı, gelirlerle beslenişi ve harcamalarla azalışı hukuk tarafından kurallandırılmış olan merkezi bir fondan alır. Hazine, esas olarak, hukuka tabi bireylerin vergilerinden oluşur. Bu vergiler yasalara dayanılarak tahsis edilir. Bunların idaresi ise devlet memurlarına aittir. Devletin bu malvarlığı yalnızca devlet memurlarının ücretlerini ya da başka gereksinmelerini karşılamakla kalmaz, devlet idaresinin başka masraflarını da karşılamaya yarar. Doğrudan devlet idaresine ilişkin bir etkinlik, örneğin demiryollarının işletilmesi ya da devletin bütün tekeli, ticari (ekonomik) bir işletme oluşturuyorsa, bu işletmelerin pasifi gibi aktif de, devlet malvarlığının parçasıdır.

İdari personeli bu şekilde açıklayan Kelsen, adli personel konusunda ise, kamu ve özel hukuka dayanan farklı bir tanımlama yapmış ve adli personelin devleti temsil yetkisini buradan yola çıkarak açıklamıştır. Buna göre, mahkemelerde görev yapan adli personel bu görevi devlet adına yerine getirmektedir. Mahkemeler suçluların cezalandırılması için görev yapan uzmanlaşmış organlardır. Kamu adına davacı olandan gelen bir taleple belirlenmiş yargısal kararlar söz konusu olduğunda yapılan yargılama görevi bir devlet

görevidir. Bu noktada “*devlet suçluyu mahkum ediyor.*”¹³¹ sözünü söylemek mümkündür. Ancak aynı şeyi özel hukuk davaları için söylemek mümkün değildir. Özel hukuki işlemler yoluyla genel ya da özel hukuk normları yaratılması devlet görevi sayılmaz. Bu atanmış ve devlet memurları niteliği taşıyan uzmanlaşmış organların eseri değildir. Bu anlamda özel davalara bakan adli personelin de devleti temsil ettiğini söylemek mümkün değildir. Adli personelin devleti temsil gücünü taşıması için kamu hukuku kuralları içerisinde bir kamu davasına bakması gerekmektedir.

Askeri personel de hukuki bir görev yerine getirdiği için doğrudan devleti temsil yetkisine sahiptir. Devlet düzeni içinde bazı görevler özellikle zorlama eylemlerinin icrasını kuşatır. Devlet içinde düzen sağlama görevi polis, dış düzlemde ise uluslararası savaş görevi sürekli bir ordu tarafından yerine getirilir. Böylece bu personel de devleti temsil yetkisine sahip olur.

Çalışmalarında daha çok hukuk ve bu hukuktan yaratılan devlet üzerinde duran Kelsen yukarıda da açıklandığı üzere kamu personeli (onun kullanışıyla memur) kavramına değinmiştir. Kelsen’de devlet artık modernleşmeye başlayan sosyal bir devlettir ve bu devlet içerisinde kamu personeli önemli bir yer tutmaktadır. Kamu personeli, bir yerde devletin “memur” kavramı altında kişiselleşmesidir. Bunun nedeni ise memurun devlet yerine hukuki bir görevi yerine getirmesi ve bu haliyle “uzmanlaşmış bir devlet organı” olmasıdır. Bu tanım bizim için oldukça önemlidir. Çünkü “kamu personeli kimdir?” sorusuna cevap ararken, bizi taşıdığı nokta “devlet” kavramıdır. Bu durum devletin aldığı şekil ve devlete verilen önemle kamu personelinin ne kadar çok ilişkili olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Bununla birlikte idari personel gibi askeri personel de devleti temsil yetkisine sahiptir. Çünkü uluslararası alanda devleti korumaktadır ve bu hukuki bir görevdir. Ancak adli personelin devleti temsil yetkisi taşıması için özel değil, kamu hukukuyla ilgili olması yani mahkemede taraflardan birinin idare olması gerekmektedir. Görüldüğü üzere Kelsen kamu personeli tanımını hukuk ve hukuk devleti üzerinden yapmıştır.

¹³¹ a.k., s.434.

D. Günümüzde Kamu Personelinin Düşünsel Zemini

Günümüzde kamu personelinin düşünsel zeminini; birinci ve ikinci dünya savaşı sonrası kamu personel rejimi ve 1980 sonrası gelişmeler oluşturmaktadır. Bu bölümde kamu personelinin kim olduğuna dair bir tanımlama yapılmayacak ancak kamu personeli sistemi anlayışında dünyada ve özellikle 1980 sonrası Türkiye’de ne gibi değişikliklerin olduğu açıklanmaya çalışılacaktır. Özellikle 1980 sonrasında tüm dünyada ve ülkemizde kamu personel rejimi büyük bir değişim süreci içersine girmiştir. Böylece yüzyıllardır “devlet”le özdeşleştirilen kamu personeli anlayışında büyük bir değişim yaşanmaya başlamıştır.

1. Birinci Dünya Savaşı Sonrası

20. yüzyıla damgasını vuran en önemli gelişme I. Dünya Savaşı’dır. Bu savaşın sonunda Avrupa Devletleri’nin bazılarında meydana gelen siyasi ve idari rejim değişiklikleri, personel rejimi üzerindeki etkilerini hemen göstermiştir.

Örneğin İtalya’da faşist idare tarafından, yeni rejime mutlak sadakatle bağlı bir memurluk rejimi getirilmiş ve memurların faşist partinin üyesi olması şart koşulmuştur. Modern devletle birlikte temelleri atılan liyakat sisteminin yerini “partiye sadakat” ilkesi almıştır. Almanya’da ise, 1. Dünya Savaşı’ndan sonra Weimar Anayasası’yla 1. Frederik’in kurduğu liyakat sistemi tekrar kabul edilmiştir. Bununla birlikte “*Memur partilerin değil, milletin ve toplumun memurudur.*”¹³² ilkesi ilan edilmiştir. Anayasanın diğer bir maddesiyle de memurların siyasi inançlarında ve siyasi kuruluşlara girmelerinde serbestlik tanınmıştır. Alman memurları ise, atamalarda ve yükselmelerde en büyük avantajı, iktidarda bulunan partiye yanaşmakta bulmuşlardır. Böylece tarafsız bir idare anlayışı yerine, siyasal kayırmacılık dönemi başlamış ve geleneksel Alman kamu personeli rejiminde buhranlı bir süreç başlamıştır. 1933 yılında iktidara gelen Nasyonal Sosyalist Parti’nin ilk işi ise, memur kadrolarını tasfiye etmek olmuştur. Hemen çıkarılan kanunlarla rejimin prensiplerine ve çalışmalarına karşı olduğu ileri sürülerek binlerce kamu görevlisi emekliye sevk edilmiştir. Parti yeni bir “memur statüsü” belirlemiş ve “siyasi bağlılık” ilkesini ilan etmiştir. Böylece idarenin tarafsızlığı ve memur rejiminde liyakat sistemi tamamen reddedilmiştir.

¹³² Hasan Şükrü Adal, a.g.e., s.27.

Liyakat kavramı “partiye sadakat”la tanımlanmaya başlanmış, partiye hizmet, devlet ve millete hizmet olarak kabul edilmiştir.

Bu dönemde özelliği olan bir gelişme de Belçika’da yaşanmıştır. Belçika’da kamu personel rejimi, uzun yıllar 1831, 1836, 1844, 1851, 1855 kanunlarına, ceza ve medeni kanunlarındaki hükümlere dayanan hukuki bir sistem içinde gelişmiştir. Birinci dünya savaşından sonra kamu hizmetlerinde meydana gelen gelişmeler, parça parça çıkarılan statüler yerine tek bir statü ile personel rejiminin düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu bağlamda 1936 yılında kurulan bir bilim heyetinin hazırladığı tasarı 1937’de kanunlaşmıştır. Belçika personel rejimine, liyakat, sınıflandırma, hizmet şartları ve teşkilat bakımından ileri bir görüş ve hükümler getiren bu düzenleme Birinci Dünya Savaşı sonrasındaki personel rejimi çalışmalarının en olumlu eseridir.

İsveç, Norveç, Hollanda ve Danimarka’da da kamu personel rejimlerinde sosyal haklar konusunda bir hayli ilerleme kaydedilmiştir. Fransa’da ise Birinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal ve ekonomik problemler yaşanmıştır. 1926’da ekonomik kriz, 1934’de siyasi kriz, 1935’de bütçe krizi nedeniyle hükümetlere geniş haklar tanınmış, ancak bu yetkiler idare üzerinde olumlu bir şekilde kullanılmamıştır. Liyakat sistemi bozulmuş, atamalarda ve yükselmelerde siyasal kayırmacılık artmıştır. Bu dönem içinde Fransız personel rejiminde yetersiz ve düzensiz statüler, yetersiz ve adaletsiz ücret sistemi, hizmet şartlarında ve çalışma metotlarında aksaklıklar egemen olmuştur. Fransız rejimindeki kariyer garantilerine rağmen, kamu personelinin hayatında güven ve refah problemleri bu dönemde halledilememiştir. Devlette, idarede ve personel rejiminde yaşanan bunalımlar içinde İkinci Dünya Savaşı’na girilmiştir.

2. İkinci Dünya Savaşı Sonrası

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra tüm dünyada refah devleti anlayışı yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Refah devleti, kamunun sosyo-ekonomik yaşama yoğun müdahalesini içermektedir. Bu müdahale sadece faiz ve diğer mali araçlarla

oyunarak ekonominin yönetimi ile sınırlı kalmamakta, devletin bizzat üretici olarak ekonomik yaşama girmesini de içermektedir.¹³³

Bu dönemde, savaş yıllarının ortaya çıkardığı sosyal ve ekonomik problemler ve devletin temel yapısında meydana gelen değişiklikler personel rejimi üzerinde oldukça etkili olmuştur. Savaş sonrasında, siyasal ve sosyal haklar alanında meydana gelen hızlı gelişmeler sebebiyle tüm dünyada personel rejimlerinde özellikle sosyal güvenlik konusu ele alınmış ve düzenlenmiştir. Diğer taraftan savaşın yıkımlarını onarma ve kalkınma hizmetlerinin, oldukça sınırlı olan insan teknik gücü tarafından başarılmaya çalışılması en önemli problemlerden biri olmuştur. Bütçe açıkları nedeniyle ücret rejimlerinde de beklenen düzeltmeler yapılamamış, uzun yıllar kamu personeli, en çok “ızdırap çeken” insan topluluğu olarak kalmıştır¹³⁴

Ancak Fransa, Almanya, Belçika, İtalya, Yunanistan, İspanya gibi Avrupa devletleri personel rejimi alanında yaptıkları reformlarla personel rejimlerini düzenlemişlerdir.¹³⁵ Bu arada sosyal güvenlik haklarında ve sendikacılık hareketlerinde de gelişmeler sağlanmıştır.

Az gelişmiş ülkelerin ve sömürge rejiminden yeni kurtulan milli devletlerin personel idarelerinde de hızlı bir gelişme görülmüştür. Özellikle Asya ve Afrika ülkelerinde Avrupalı ve Amerikalı uzmanların önderliğinde personel reformları başlatılmıştır. Az gelişmiş ülkelerin yabancı uzmanlar önderliğindeki personel idaresinde reform hareketleri hala devam etmektedir ve Türkiye’de bu ülkelerden biridir.

Savaş sonrası personel rejimlerinin genel nitelik taşıyan karakteristik eğilimleri ve ortak ilkelerini şu maddeler altında toplamak mümkündür.¹³⁶

¹³³ Gencay Şaylan, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitapevi, Ankara, 1994, s. 65,66.

¹³⁴ Hasan Şükrü Adal, *a.g.e.*, s.30.

¹³⁵ Örneğin Fransa’da yeni bir sınıflandırma sistemi kuruldu, milli idarecilik okulu (ENA) açıldı ve yönetici kadronun ciddi bir program altında yetiştirilmesi konusu ele alındı. Ücret rejimi, savaş sonrası ekonomik durum göz önünde tutularak yeterli ve adil bir şekilde düzenlendi.

¹³⁶ *a.k.*, s.32-37.

1. Kamu personel rejiminde “tarafsızlık” ilkesi demokratik anayasaların ve personel kanunlarının temel ilkelerinden biri haline gelmiştir. Tarafsızlık ilkesine göre, kamu personeli siyasi partilerin çalışma, çatışma ve seçimlerinde tarafsız kalmalıdır. Siyasi kuruluşların ve siyasi kişilerin yararına ve zararına sebep olacak bir eğilim ya da davranışta bulunmamalıdır. Bu dönemde kamu personelinin tarafsız olması gerektiği düşüncesi özellikle Avrupa devletlerinde yaygınlaşmış ve bugün için de geçerli olan bir ilke haline gelmiştir.

2. Kamu personel rejimi “kariyer” sistemi içinde gelişmeye başlamıştır. Kamu personelinin hizmet şartları, hakları, güvenceleri ve yükümlülükleri önceden genel statülerle belirlenmeye ve memurlar sınıfları içinde en yüksek dereceye kadar ilerleyerek, “sürekli” statüde çalışmaya başlamışlardır. (Kariyer ilkesine göre memurluk yaşam boyu bir meslektir.)

3. “Sınıflandırma” ilkesi, personel rejimlerinin en önemli, ortak ilkelerinden biri olmuştur. Sınıflandırma, kamu hizmetlerinde çalışan personelin mesleklerine göre ve yetiştirme niteliklerine uygun şekilde gruplara ayrılmasıdır. Böylece kamu personelinin hizmet şartlarının ve sorumluluklarının belirlenmesinde kolaylık sağlanmıştır. Kariyer ilkesinin kurulması ve gerçekleştirilmesi için sınıflandırma şarttır.

4. Personel yönetimindeki başarının “liyakat” sistemine bağlı olduğu anlaşılmıştır. Patronaj, kayırma, partizanlık, ganimet usulü deyimleri ile adlandırılan eski sistem, yerini modern personel idaresinde liyakat (merit) sistemine bırakmıştır. Göreve alınmadan, emeklilik rejimine kadar bütün hizmet hayatında uygulanan bu objektif, adil sistem ile hem kamu hizmetlerinin verimi ve itibarı artmış, hem de personelin yaşamına ve çalışma hayatına dair geniş kapsamlı garantiler sağlanmıştır. Bir zaman hükümdarların, sonra da iktidardaki partilerin emrinde mutlak bir bağlılıkla görev yapan personel, hizmetini devlete ve millete yöneltmiştir.

5. Sosyal devlet, sosyal adalet ve refah devleti uygulamalarının gelişmesiyle “sosyal güvenlik” konusu personel yönetiminde ön plana geçmiştir. Demokrasi ilkeleri ve insan hakları geliştikçe, kamu personelinin sosyal güvenlik hakları da buna paralel olarak ayrı bir anlam ve önem kazanmıştır. Maaş ya da

ücret, kamu personeli için bir “lütuf” olmaktan çıkarak hizmet ve emek karşılığı bir “hak” haline gelmiştir. Çocukların bakımı, analık, hastalık, sakatlık, yaşlılık, dinlenme, kredi gibi konularla çalışma düzeni bakımından diğer gerekli tedbirler, sosyal güvenlik sistemiyle kapsama alınmış ve böylece kamu personel sitemine yeni bir boyut kazandırılmıştır. Ancak kamu personelinin bu haklarını, yüz yılı aşan zorlu mücadeleler sonucunda aldığı unutulmamalıdır.

6. Kamu personeliyle halk arasındaki ilişki, “özel” bir anlayış içerisinde gelişmiştir. Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke halkında devlete karşı güven duygusu kuvvetli değildir. Bununla birlikte halk ile kamu personeli arasındaki yakınlaşma da kolay gerçekleşmemektedir. Öbür yandan bu ülke halkları her şeyi devletten beklemekte, hizmet aksamalarında devletin temsilcisi olarak görülen kamu personelinin sorumlu tutmaktadır. İşte bu çatışmaları önlemek ve halk-kamu personeli ilişkilerini düzenlemek personel idarelerinin genel bir problemi olmuş ve probleme çözüm arama çabaları her rejimin başlıca kaygısı haline gelmiştir. Halk ile doğrudan doğruya karşı karşıya gelen personeli seçme, yetiştirme ve çalıştırma konusunda ciddi ve özel tedbirler aramak ve bulmak, bu geniş kadronun sosyal ve psikolojik hayatı ve kişisel dertleriyle yakından ilgilenmek yöneticilerin ve eğitimcilerin en önemli görevi olmuştur. Gelişmiş dünya devletleri bu konuyu siyasi ve sosyal rejim içinde temel bir problem olarak ele almışlardır.

3. 1980 Sonrası

1980’li yıllar tüm dünya devletleri için büyük değişikliklerin başlangıcı olan yıllardır. 1970’lerde yaşanan ekonomik bunalım ve bunun sonucunda piyasa mekanizmalarının sıkışması nedeniyle gelişmiş dünya devletleri az gelişmiş ülkelerin piyasalarını kendi şirketlerine açmak ve aralarındaki sınırları sembolik olarak kaldırmak için “küreselleşme” sloganını yaratmışlardır ve bu slogan tüm dünyaya hızla yayılmıştır.

Küreselleşme (globalleşme-yeni dünya düzeni); en geniş anlamıyla, “ulusal ekonominin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi

göstergelerin ve karar süreçlerinin giderek dünya piyasalarının dinamikleriyle belirlenmesidir.”¹³⁷

Küreselleşmeyle birlikte bugün dünyada ve Türkiye’de kamu sektörünün mal ve hizmet üretimindeki yeri yeniden tanımlanmaktadır. Yapılan yeni düzenlemelerle sosyal refah devleti sona erdirilmeye çalışılmakta, devlet artık ekonomiye doğrudan müdahale etmekten vazgeçmekte, altyapı ve sosyal nitelikli hizmetlerin gerçekleşmesine yönelmektedir. Yeni devletin küçük ama etken olması istenmektedir. Bu doğrultuda yapılan en önemli düzenlemeler ise özelleştirmeler olmuştur. Neo-liberal yaklaşımlara göre, dünyada yaşanan krizin gerisinde devletin ekonomiye aşırı müdahaleleri yatmaktadır. Devlet neo-liberallere göre aşırı kaynak kullanmakta ve kaynakları israf etmektedir. Ayrıca devlet çok büyüdüğü için özel girişimleri de engeller hale gelmiştir. Bu yüzden özelleştirme çalışmalarıyla devlet bazı sektörlerden hızla elini çekmelidir. Böylece uluslararası şirketlere özellikle az gelişmiş ülkelerin piyasalarına girme ve burada özgürce ve istediği gibi hareket etme şansı doğmuştur.

1990’lı yıllarda ise küreselleşme anlayışının hızla yayılması ve tüm dünyada benimsenmesiyle devletin küçültülmesi, sosyal harcamaların azaltılması, piyasa odaklı kamu hizmeti anlayışı Türkiye’de ve özellikle az gelişmiş dünya devletlerinde, uluslararası kuruluşların (Dünya Bankası, IMF, OECD) dayatmalarıyla benimsenmiştir. Amacı devleti yeniden tanımlamak ve kamu yönetimini re-organize etmek olan kamu yönetimi reformlarıyla geleneksel bürokratik yapının dönüştürülmesi, yönetsel yetki alanının daraltılması ve adem-i merkezileştirilmesi, piyasa mekanizmalarıyla uyumlu bir yönetim aygıtı yaratılması ve kamu hizmetlerinde vatandaş yerine müşteri kavramının temel değişken olması amaçlanmaktadır. Öncülüğünü İngiltere ve Yeni Zelanda yapmış olsa da reformlar aslında tüm dünyada hükümetlerinin ilgi alanına girmektedir.

Kamu sektöründeki bu yönetsel reformlar, yukarıda da belirtildiği üzere, bu dönemde uluslararası aktörlerce (Dünya Bankası, IMF, OECD) desteklenmektedir. Dünya Bankası üyelerini devleti küçültmeleri yönünde teşvik

¹³⁷ Petrol İş, 97-99 Petrol İş (Yearbook For 1997-1998-1999), Petrol İş Yayını, İstanbul, 2000, s.271.

ederken, OECD kamu yönetiminde “iyi yönetim” (good governance) kavramını hakim kılmaları için ulusal hükümetleri güçlü bir şekilde desteklemektedir.

1980’lerden itibaren başlayan ve özellikle 1990’lı yıllarda iyice artan, hükümetlerin kamusal yönetim alanını dönüştürmeye dönük reform girişimleri en somut yansımalarını, kamu personel rejimleri üzerinde göstermiştir. Geleneksel personel rejimlerini dönüştürmenin temel nedeni, 1980’li ve 1990’lı yıllarda hemen hemen tüm dünyada yaşanan ekonomik durgunluk ve bu durgunluğun bütçeler üzerinde yarattığı olumsuz sonuçlardır. Yaşanılan ekonomik durgunluk tıpkı özel sektörde olduğu gibi kamu personel sistemlerinde de değişim taleplerini ön plana çıkarmıştır. Kamudaki personel reformlarının zemininde ise özel sektöre de kaynak teşkil eden insan kaynakları ve insan sermayesi yaklaşımı bulunmaktadır.¹³⁸

İnsan kaynakları ve insan sermayesi yaklaşımlarını anlamak ve değerlendirebilmek için personel yönetiminde, Taylorist okul tarafından gerçekleştirilen ve mekanik yaklaşım olarak da anılan bilimsel yönetim akımı ile daha sonra davranışçı okul olarak da bilinen insan ilişkileri yaklaşımını açıklamamız gerekmektedir.

Bilimsel yönetim akımı, işlerin yetersiz biçimde yürütülmesinin ve denetlenmesinin insangücü ve malzeme savurganlığına yol açtığı noktasından hareketle, bir işi en verimli şekilde gerçekleştirmenin yol ve yöntemleri üzerinde durmuştur. Taylorist yaklaşımda amaç, insanın çalışma gücünü yönetmektir. Bu sebeple yapılan işler önce sistemli bir şekilde izlenmeli, ölçülmeli, bu işleri yapacak personelde bulunması gereken nitelikler saptanmalı ve bu nitelikleri taşıyan kişiler işe alınmalıdır.¹³⁹ Bu yaklaşıma göre örgütlenme için asıl olan ise, biçimsel hiyerarşik yapı, emir-komuta zinciri ve işçinin iş araçlarıyla en yüksek uyumunu sağlamaktır.

Taylorist yaklaşımın açıklamalarını reddetmeyen insan ilişkileri yaklaşımı, yönetim ve personel sorunlarına psikoloji ve sosyoloji açılarından yaklaşmış ve

¹³⁸ Deok-Seob Shim, “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries” *Personnel Management*, Fall 2001, Volume: 30/3, s.323-348.

¹³⁹ Doğan Canman, *Çağdaş Personel Yönetimi*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,

personel yönetimine davranışçı boyutu eklemiştir. Başlangıcını, Elton Mayo ve arkadaşlarınca yapılan Hawthorne araştırmalarının oluşturduğu bu yaklaşımda öncelikle, işyerinin resmi bir yapısı olduğu ama bununla birlikte işyerinde küçük gruplardan oluşan doğal bir yapının da bulunduğu ileri sürülmüştür. İnsan ilişkileri yaklaşımı, Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisi açıklamasıyla, Mc-Gregor'un insan doğasını iyi ve kötü biçimde kutuplaştıran x-y kuramıyla, Lewin'in liderlik üzerindeki çalışmalarıyla geliştirilmiştir. Ancak amaç davranışçı yaklaşımla aynıdır. Çalışandan en fazla yararı sağlamak. İnsan ilişkileri yaklaşımı bu amacını çalışanın tepkisini almadan, onun yönetime karşı örgütlenmesini önleyerek ve işyerinde insan ilişkilerini keşfederek gerçekleştirmeye çalışmıştır. Ayrıca Taylorist yaklaşımdan farklı olarak, personel yönetimine yeni müdahale konuları, araçları ve teknikleri kazandırmıştır.

İnsan ilişkileri yaklaşımını 1980'li yıllarda ortaya çıkan insan kaynakları ve insan sermayesi yönetimi izlemiştir. İnsan kaynakları yönetimi teriminin ilk kullanımına 1881 yılında Harward Business School'da "İnsan Kaynakları Yönetimi" dersinin açılmasıyla başlanmıştır. Böylelikle terim akademik yazına girmiştir.¹⁴⁰ Bugün de özel şirketlerde personel işlerinden sorumlu birimler "insan kaynakları departmanları" olarak anılmaktadır. İnsan sermayesi ise, *"çalışanların beyinlerinde gömülü olan bilgi, beceri ve uzmanlık varlıkları olarak tanımlanmaktadır."*¹⁴¹ Bu sermaye, işverence satın alınmaktadır. İnsan sermayesi yönetimi ise, örgütlerin satın aldıkları bu depoyu harekete geçirme, kara dönüştürme, insan sermayesini kuruma mal etme mekanizmalarını kurmak işlevi ve bu işlevle görevlendirilmiş birimlerdir. Sermayenin sahibi olan personelin örgütten ayrılmasıyla, kendisinin sahip olduğu bilgilerden örgüt mahrum kalacaktır. Bu nedenle insan sermayesi yönetimi, bir yandan insanın varlığında gömülü olan yetenekleri örgütün kullanımına sunma bir yandan da personel örgütten ayrıldığında yeteneklerinin örgütte kalmasını sağlayacak biçimde bunları kurumlaştırma ile görevlidir.

Ankara, 1995, s.11.

¹⁴⁰Barış Yıldız, "Personel Yönetiminden İnsan Sermayesi Yönetimine Geçiş", <http://www.ytukvk.org.te/arsiv/barisyildiz2htm>. (2005).

¹⁴¹ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.8, 9. (Bölüm 1).

Günümüzde ise insan sermayesi yaklaşımdan, entelektüel sermayeye doğru bir gidiş vardır. İlk olarak Thomas Stewart tarafından 1991 yılında kullanılan entelektüel sermaye terimi¹⁴², “işletme çalışanlarının beyinlerinde gömülü olan yetenek, beceri, uzmanlık varlığının, örgüte rekabette üstünlük sağlayan her şeyin toplamıdır.” Bu yaklaşıma göre örgütün tüm varlığı personele bağlıdır. Ancak örgütte çalışan bir personel her an bu örgütü bırakıp gidebilir. İşte entelektüel sermaye, bu tehdidi ortadan kaldırmaya dönük olarak kurgulanmıştır.¹⁴³

Bu düşünsel temellerle yeniden oluşturulan kamu personel sisteminde uygulamada şu değişiklikler meydana gelmiştir:

a) İstihdam biçiminde değişiklik: Kamu yönetiminin asli unsurunu oluşturan memuriyet sistemi devlet tarafından güçlü bir şekilde korunurken bu uygulamadan vazgeçilmiş ve sistemin asli unsuru “sözleşmelilik” haline gelmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren ülke mevzuatları daha esnek hale getirilerek, geçici istihdam sözleşmeleri ülke yasalarına eklenmeye başlamıştır. İstihdam statüsü açısından, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki farklılıklar elimine edilmiş ve kamu personelinin ayrıcalık unsuru olan iş güvencesi yasalardan ayıklanmaya başlamıştır. Örneğin Kanada, Finlandiya, Norveç, Hollanda ve ABD’deki hükümetler bazı koşullarla sözleşmenin feshini mümkün kılacak düzenlemelere gitmişlerdir. Avustralya, Yeni Zelanda ve İsviçre gibi ülkelerde ise istihdam politikası, özel sektör uygulamalarını yansıtan bir anlayışla yeniden düzenlenmektedir.¹⁴⁴

Türkiye’de de Kamu Personeli Kanun Taslağı’nda (Ağustos 2004)¹⁴⁵ açıkça belirtildiği üzere memurluk sistemi eritilecek ve sözleşmelilik esas olacaktır. Bugün merkezi yönetim, belediye, özel idare ve KİT’lerde çalışan

¹⁴² aynı yer.

¹⁴³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Thomas A. Stewart, *Entellektüel Sermaye*, MESS Yayınları, İstanbul, 1997.

¹⁴⁴ Tekin Akgeyik, “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, *Hukuk ve Adalet*, Yıl:1, Sayı:2, Nisan-Haziran 2004, s.71.

¹⁴⁵ Türkiye’de dünyada kamu personeli alanında yaşanan değişikliklere uyum sağlamak ve memurluk sistemini eritmek amacıyla Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından Ağustos 2004’ta Kamu Personeli Kanun Taslağı hazırlanmıştır. Söz konusu taslak bu satırların yazıldığı tarih

toplam 2.586.525 sözleşmeli personel bulunmaktadır.¹⁴⁶ Bu sayının yeni düzenlemelerden sonra artması beklenmektedir.

b) Kamu personel sayısında daralma: Ekonomik etkinliğin bir gereği olduğu ileri sürülerek 1990'lı yıllarda kamu personel sayısında daraltıcı bir politika uygulanmaya başlanmıştır. Bazı ülkeler, kamu hizmeti harcamalarını kısma yönelmişlerdir. Örneğin; Almanya'da hükümet norm kadro uygulamasına giderek personel sayısında azaltmaya gitmiştir. Bu ülkede 1993 yılından beri devam eden norm kadro çalışmaları 17.000 pozisyona son verilmesiyle sonuçlanırken, bu çalışmaların yıllık % 1.5'lük bir daralmayla süreceği kaydedilmektedir. Kore'de ise, hükümet, polis ve öğretmenler hariç üç yıllık bir sürede daralma planı açıklanmış ve 26.000 personel işten çıkartılmıştır. Daralmanın daha geniş bir düzeyde yaşandığı örneğin Avustralya, İtalya, İsviçre, Finlandiya, Lüksemburg, İsveç ve İngiltere gibi ülkelerde işsizlik oranlarının da ortalamanın üzerinde arttığı gözlemlenmektedir.¹⁴⁷

Türkiye'de de özellikle uluslararası örgütler tarafından kamu personeli sayısının fazla olduğu iddia edilmektedir. Oysa Türkiye'de kamu kesiminde toplam 2.750.000 kamu personeli istihdam etmektedir. Bu rakamın toplam nüfusa oranı %3.2'dir, Bunların içinde memur olarak istihdam edilenlerin sayısı ise %63'tür. Bu rakamlar diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında zaman¹⁴⁸, aslında Türkiye'nin tasfiyeye değil, kamu sektöründe daha fazla istihdama ihtiyacı olduğu açıktır.

c) Yerelleşme Eğilimi: Merkezi hükümet yetkilerinin ademi merkezileşmesi ile geleneksel olarak merkezi yönetimin kontrol alanı olan pek çok hizmetin de yerel yönetimlere devredilmesi gündeme gelmektedir. İşe alma, ücretlendirme ve işten çıkarma gibi personel işleri yerel düzeylere devredilmektedir. Örneğin İsveç'te yerel birimler işe alma, yükseltme ve işten çıkarma konusunda tam yetkiye

itibariyle Meclis Komisyon'undadır.

¹⁴⁶ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s.10 (Bölüm 3).

¹⁴⁷ Tekin Akgeyik, a.g.e., s.73, 74.

¹⁴⁸ Nüfusa %; Finlandiya 10.4, Fransa 8.2, Macaristan 7.8, Kanada 8.1, İspanya 3.9, İtalya 3.9, Çek Cumhuriyeti 6.9, İrlanda 6.2, ABD 7.5, Almanya 5.3.bkz Birgül Ayman Güler, *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s.50.

sahiptirler. Personel uygulamaları konusunda hiçbir kısıtlama söz konusu değildir. Kamusal yönetimi kapsayan sivil hizmet alanlarında ülkede boş pozisyonlar duyurulmakta ve başvurular yapılan seçme yarışmaları ile doldurulmaktadır. Bu ülkede özel sektör çalışanları ile kamu sektörü çalışanları arasında bir ayırım giderek kalmamaktadır. Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerde de insan kaynakları yerel yönetimlere devredilmektedir.¹⁴⁹

Bu politika yapılan kanunlarla Türkiye'ye de taşınmaktadır. 23.12.2004 kabul tarihli Belediye Kanunu'nun¹⁵⁰ "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49. maddesine göre, "*Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Belediye norm kadroya¹⁵¹ uygun olarak; çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen, tekniker gibi ihtiyaç duyulan uzman ve teknik personel, süreleri seçim döneminin bitiminden itibaren 30 günü geçmemek üzere, sözleşme ile çalıştırılabilir.*" Böylece belediye başkanının eliyle belediyeye kendi personelinin seçme ve atama yetkisi verilmiş, ayrıca bu personelin sözleşmeli olarak çalıştırılacağı belirtilmiştir.

1580 sayılı (eski) Belediye Kanunu'nda ise, atama süreci, ilkece belediye organları kararı üzerine kurulmuştur.¹⁵² Anılan Kanun'un 96. maddesi belediyeleri personel atamaları bakımından üçe ayırmıştır:

1. Ankara ve İstanbul belediyelerinin başkan yardımcıları belediye başkanlarının önerisi üzerine İçişleri Bakanlığı'nca; belediye şube müdürleri, belediye başkanının seçmesi ve İçişleri Bakan'ın onayı ile; belediye şubeleri erkânı, kalem

¹⁴⁹ a.k., s. 74.

¹⁵⁰ R.G: 24.12.2004, 25529.

¹⁵¹ 5272 sayılı Beledye Kanunu'na göre, norm kadro ilk eve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediye yapar veya yaptırır.

¹⁵² Birgül Ayman Güler (ed.), Onur Ender Aslan, Mevlüt Can, Doğan Canman, Tayfun Çınar, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ayşegül Sabuktay, Seriya Sezen, Sabahattin Şen, Belediye Personel Sistemi, TODAİE Yayını, Ankara, 1999, s.57.

ve müesseseler müdür ve reisler belediye başkanınca; meclis emrindeki kalem memurları belediye encümeninin kararıyla belediye başkanı tarafından atanır.

2. Bakanlar Kurulu'nun gerek görmesi üzerine saptanacak il merkezi belediyelerin başkanları İçişler Bakanlığı'nca belirlenir ve bu belediyelerin memurlarını valiler; Bakanlar Kurulu'nca görülecek lüzum üzerine, başkanları valiler tarafından atanan belediyelerin memurları kaymakamlar tarafından atanır.

3. İstanbul, Ankara dışında kalan ve başkanları atanmayan diğer belediyelerde başkan yardımcıları, daire ve şube başkanları, tüm belediye memurları belediye başkanı tarafından atanır ve atama ilk toplantısında belediye meclisince oylanır.

Ayrıca 1580 sayılı Kanun'un 83/10. maddesine göre, belediye memurlarının seçimi konusunda encümenin de karar alma yetkisi bulunmaktadır.

Yeni düzenlenmeyle birlikte tüm yetki belediye başkanının eline verilmiştir. Ancak bu sistem siyasal kayırmacılıkla işe almaya tamamen açıktır.

Henüz kanunlaşmamış ve şu an için TBMM'de bekleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda ise Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın taşra teşkilatı kadroları ile birlikte il özel idarelerine devredilmektedir. Ayrıca Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatına ait kadrolar, bu kadroları oluşturma ve atama yetkisiyle birlikte da belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında da il özel idarelerine devredilmektedir.

Yapılan tüm düzenlemelerin altında ise yerelleşmenin demokratikleşmeyi getireceği anlayışı yatmaktadır. Ancak, Güler'e göre, yerelleşmeyi demokrasi ile özdeş gören anlayış, neo-liberal anlayışın bir yansımasıdır ve bu perspektiften bakıldığında ücretlilerin örgütlülüğü söz konusu değildir. Personel işlemleri yerel yönetimlere devredildiğinde işçiler için sendikalı olmanın, toplu görüşme ve sözleşmenin bir anlamı kalmayacaktır. Ayrıca devlet işlemlerinin merkezi yönetim ve bunun taşra örgütü tarafından yerine getirilmesi işlemlerin kişisellikten arındırılmasını sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde ise işlerde, kişiselleştirme ön plana çıkmaktadır. Kamu hizmeti gören personelin, sözleşmeli statüde yerel patronlarla çalışmaları, elde edilmiş tüm hakların yitirilmesi

anlamına gelecek ve yerel yönetimlerin personel işlerinde kayırmacılık hakim anlayış haline gelecektir.¹⁵³

d) Performans Değerlendirme ve Ücretlendirme Yöntemi: Örgütsel düzeyde hükümetler örgütsel hedefleri baz alan çıktı odaklı veya performans odaklı sistemleri ön plana çıkarma eğiliminde olurken, bireysel düzeyde de performans kamu yönetiminin bir değişkeni haline getirilmek istenmektedir. Özellikle bazı ülkelerde kamu çalışanının ücret düzeyi ile performans sonuçları arasında ilişki kurulmaktadır. İngiltere, İsviçre, ABD bunlardan bazılarıdır. Ancak günümüzde bu ülkelerde performans değerlendirme tekniğinin olumsuz yönleri tartışılmaktadır.

Performans değerlendirmesinde, eğitim ve kıdemi temel alan kariyer nitelikli düzenli-otomatik yükselme yerine, başarı değerlendirmesi, yükselme için temel ölçüt olarak ele alınmaktadır. Personel, eğer bu değerlendirmede başarılı olursa, işinde hızla yükselme şansını elde etmektedir. Bu sistemde, memurun kıdemi ve aldığı eğitim ise tamamen arka plana itilmektedir. Personelin yaptığı işi başarması, en önemli yükselme ölçütü olmaktadır.¹⁵⁴ Performans değerlendirmesi beraberinde performans dayalı ödeme şeklini getirmektedir. Bu sistemde aynı işi yapan personele, performanslarına göre farklı maaş ödenmektedir. Personelin maaşı sabit ve güvenceli olarak artmamakta, tersine güvencesiz ve esnek olarak belirlenmektedir. Böylece memurun hem maaş hem de istihdam güvencesi ortadan kalkmış olmaktadır.

Türkiye’de performans değerlendirme ve buna bağlı olarak ücretlendirme sistemi sözleşmeli personel için uygulanmaktadır. Sözleşmeli personelin ücretinin bir kısmı, işinde gösterdiği performansına göre belirlenmektedir. Aynı yöntem bugün memurlar için de uygulanmak istenmektedir ve sicil sisteminden performans değerlendirilmesine doğru bir gidiş söz konusudur. Bunu hem Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda hem de Kamu Personeli Yasa Taslağı’nda görmekteyiz.

¹⁵³ Birgül Ayman Güler, *Anılan Devlette Reform...*, s. 103, 104., Seyhan Erdoğan, Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı C.2, No: 60, Kasım 2003, s.10-23.

¹⁵⁴ Onur Ender Aslan, *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE Yayını, Ankara,2005, s.195.

Ancak unutulmuş bir şey, performans değerlendirme yönteminin kadro sınıflandırmasına uygun bir teknik olduğudur. Norm kadro uygulaması olmadan, iş tanımları yapılmadan personelin performansının hangi kriterlere göre belirleneceği tespit edilemez.¹⁵⁵ Bununla birlikte Türkiye’de kamu personelinin performansını sadece amir değerlendireceğinden ve bu tespit personelin ücretine de yansıtacağından amirle memur ilişkisi artık farklı değerler üzerinden kurulmaya başlayacaktır. Bu durum, amir memur ilişkisini ister istemez yozlaştıracaktır.

Sonuç olarak günümüzde kamu personeli alanında büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimlerin temelinde ise neo-liberal politikalar ve bu politikaların kendine uygulama alanı yaratma çabası bulunmaktadır. Memurluk rejimi hızla eritilirken, bunun karşısında sözleşmeli personel statüsü güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Böylece kamu personelinin “yaşam boyu istihdam” ilkesine dayanan iş güvencesi bütünüyle ortadan kaldırılacaktır. Sözleşmeli personellik, çalışma güvencesini ve örgütsel hakları dışladığı için işverenler tarafından tercih edilmektedir. Az gelişmiş ülkelerde çalışan memur sayısının fazla olduğu ve bu sayının eritilmesi gerektiği ise, özelleştirme uygulamalarıyla insanları işten çıkarmanın çarpıtılmış bir gerekçesidir. Sicil sistemi yerine performans değerlendirme tekniğinin kullanılması ve ücret sisteminin buna göre belirlenmesi ise çalışanları işverene, memurları amire bağımlı kılmanın en etkili yöntemidir. Böylece amiriyle ilişkilerini iyi tutan memurun iyi ücret alması ve kariyer basamaklarını hızla çıkması sağlanacaktır. Ayrıca ülkemizde halen uygulanan sistem kadro değil kariyer sınıflandırması olduğu için iş tanımları yoktur ve memurun performansının neye göre belirleneceği de belli değildir. Yüzyıllardır süregelen memurun devletle özdeşleşme ve devleti temsil etme geleneği hızla çözülmekte ve kamu personeli geleceğini göremediği, kariyer sisteminin çöktüğü bir sistemin içine itilmektedir. Memurun kamu kurumlarında hizmet edeceği kesim ise vatandaş değil müşteridir. “Müşteriye hizmet” yıllardır kamu kudretinin temsilcisi sayılan kamu personelinin

¹⁵⁵ Birgül Ayman Güler, *Amlan Kamu Personeli...*, s. 6 (Bölüm 7).

başlıca amacı haline getirilerek kamu personeli piyasa alanının içine çekilmiş ve toplum içindeki saygınlığı elinden alınmıştır.

İlerleyen bölümlerde Türkiye'deki idari, adli, akademik ve askeri personel, kamu personel yönetiminin belli başlı ilkeleri açısından ele alınacak ve karşılaştırılacaktır. Bunun için kanunlardaki yeni düzenlemeler ve reform tasarıları ele alınacaktır (Kamu Personeli Kanun Taslağı ve Hakimler ve Savcılar Kanun Tasarısı). Ayrıca ilerleyen bölümlerde kamu personelinin düşünsel temelleriyle bugünkü düzenlemeler arasında bağlantı kurulmaya çalışılacak ve Türkiye'de kamu personeli sisteminin geçirdiği evrimin haritası çizilmeye çalışılacaktır.

III. DEĞERLENDİRME

Tezin birinci bölümünde cevap aradığımız sorulardan ilki kamu personel sisteminin neden dört farklı alanda kurulduğu, ikinci olarak kamu personelinin kim olduğu ve tarih boyunca farklı zaman dilimlerinde, farklı uygarlıklarda devletler ve toplumlar için ne ifade ettiğidir.

Bu sorulara cevap ararken ilk incelediğimiz uygarlık Eski Yunan'dır. Eski Yunan düşünürlerinden Platon'a göre, poliste işbölümü ile herkes bir iş alanında uzmanlaşmalıdır. Böylece Platon, polisin kurulma aşamasında meslekler arası farklılaşmaya gitmekte ve polisin üzerinde yükseleceği bu meslek sınıflarını ayırmaktadır. O'na göre toplumda üretim, koruma ve yönetim görevini yerine getiren üç ayrı sınıf bulunmaktadır. Bunlar yöneticiler (idari personel), koruyucular (askeri personel) ve üreticilerdir. Poliste "işlerin yürümesi"ni idari personel sağlarken, askeri personel polisin en temel gereksinmesi olan "korunma" görevini yerine getirecektir. Adli personel ise hem suçluların cezalandırılmasında görevlidir; hem de kamu personeli sınıfı üzerinde önemli bir denetim mekanizmasıdır. Adli personel zenginler ya da halk arasından kurayla seçilmekte ve görevinde başarısız olan idari personeli yargılayıp cezalandırmaktadır. Böylece idari, adli ve askeri personel arasındaki ayrımın temelleri ilk olarak Eski Yunan'da atılmış olmaktadır.

Eski Yunan düşünürlerinden bir diğeri olan Aristo'ya göre ise; polisin dayandığı temel sınıflar hakimler, din adamları ve memurlardır. Öncelikle toplumda halk arasından seçilen adli personelin olması Aristoteles'e göre,

toplumun gücünü arttırmaktadır. Çünkü bu sayede toplumda haksızlığa uğrayanlar korunabilmektedir. Bu bize yargıçlık kurumunun yine bir “korunma” ihtiyacıyla ortaya çıktığını göstermektedir. Ancak buradaki korunma güdüsü askeri personelin ortaya çıkışındaki farklı polislere karşı korunma değil; polisin içinde, kişinin kendi gibi diğer yurttaşların verdiği zararlara ve kamu personelinin kararlarına karşı korunma ihtiyacıdır. Adli personel, idari personelin toplum üzerindeki gücünü denetleme görevi görmekte ve idari personelin denetimini sağlamaktaydı.

Böylece Platon ve Aristo’dan öğrendiğimize göre poliste kamu personeli içinde sınıflar arası farklılaşmalar oluşmuştur. Bununla birlikte farklı kamu personeli sınıfları toplumda birbirlerinin gücünü denetleme ve dengeleme görevini yerine getirmeye başlamışlardır.

Eski Roma düşünürlerinden Cicero ise, kamu personelinin sınıfsal ayrımına (idari-adli-askeri) değinmemiş ancak filozoflar sınıfına atıf yaparak, bu personeli diğerlerinden ayırıp, eğitim-öğretim görevini vermiştir. Böylece filozoflardan bugünkü anlamda akademik personel sınıfı olarak söz etmektedir. Bu sınıfsal olarak akademisyenlerin Eski Roma’da ilk olarak ortaya çıkışıdır.

Eski Yunan ve Roma düşün adamlarının eserlerinden sonra İslam devletleri incelenmiştir. İslam devletlerinde yaşamış olan düşün adamlarının eserleri, bize İslam uygarlıklarındaki kamu personeli ve dört alanda çalışan personelin birbirlerinden ayrılıp tanımlanması hakkında çok net bilgiler vermektedirler.

Bu düşün adamlarından ilki olan Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig’de idari personeli hükümdarın gücünü sınırlayabilen bir güç olarak görmüştür. Bunun temelinde ise, hükümdarın kamu personeline danışma geleneği yatmaktadır. Bu durum bir yerde gücün paylaşılması-devredilmesi ve “iktidara ortaklık” anlamına gelmektedir. Kamu personeli iktidar ortağıdır ve hükümdarla birlikte toplumu yönetme gibi önemli bir görevi üstlenmiştir. İdari personel halka karşı her davranışından sorumludur, çünkü hükümdarı temsil etmektedir. Hükümdar kararları alır, idari personel bu kararları uygular. Kutadgu Bilig’de askeri personel sınıfı yine savunma ihtiyacıyla ortaya çıkar ve hükümdarın ülke güvenliğini

rahatça sağlaması için gereklidir. İdari ve askeri personel sınıfının yanında ayrıca tanımlanmış ve hükümdarca halkı eğitime göreviyle yetkilendirilmiş bir sınıf da “alimler” (akademik personel)dir. Alimlerin görevi, “halkın yolunu aydınlatmak”tır. Bu görevi ise halka islami öğretiyerek yerine getirirler ve devlet için ayrı bir önem taşırlar. Çünkü devlet şeriat kurallarına göre yönetilmektedir ve alimler bu kuralları en iyi bilen insanlardır. Bu bilgileriyle hükümdara devlet yönetiminde destek olurlar. Genel olarak hükümdarın devlet yönetiminde yetkisini paylaştığı sınıflar idari, akademik ve askeri personeldir. Kitapta adli personel üzerinde durulur. Ancak Yusuf Has Hacib’in önem sıralamasında idari, adli ve akademik personel daha fazla yer teşkil etmektedir.

Nizam’ül Mülk’ün Siyasetname adlı eserinden öğrendiğimize göre ise, kamu personeli (sultanın hizmetkârı olsa da) “devlet” kelimesi ile çağırılır. Bu durum bize kamu personelinin devletle özdeşleştirildiğini göstermektedir. “Devlet” sıfatı bu personele büyük bir güç vermektedir ve kaynağında kamu personeline devletten bir kudret bulunduğu inancı yatmaktadır. Bu personelin herhangi bir emrine karşı gelme ise, devlete karşı gelme ile eş anlamlıdır. Böylece idari personel hükümdara toplum içindeki düzeni sağlamakta yardım etmektedir. Egemenin gücünü dayandırdığı başlıca sınıflar ise idari, adli, akademik ve askeri personeldir. Bunlardan sınıflardan kadıların (adli personel) görevi, kendilere intikal eden davaları “hükümdar adına” çözüme bağlamaktır. Bununla birlikte idari personel (memur sınıfı) da kadılara yardımcı olmalı, mahkemenin kurallara uygun bir şekilde işlemlerini sağlamalıdır. Böylece Nizamü’l Mülk bu iki sınıfı birbirinden ayırdıktan sonra aralarındaki dayanışmaya değinmiştir. Bu önemlidir. Çünkü böylece kamu personeli sınıfları arasındaki “yardımlaşma”nın önemine değinir. Alimler sınıfı ise Nizamü’l Mülk’e göre, hükümdarın karar almadan evvel, mutlaka danışması gereken bir sınıftır. Bu kişilerengin bilgi ve tecrübeleriyle hükümdara devlet adına karar alma aşamasında yardımcı olacaklardır. Bu sebeple hükümdar için büyük öneme sahiptirler. Askeri personel ise toplumda güveni sağlayan sınıftır.

İbni Haldun’a göre kamu personeli hükümdarın “yardımcıları”dır. Bu yardımcıları hükümdarla karşılıklı görüş alışverişinde bulunarak kendini gönüllü olarak bir göreve bağlamakta ve hükümdara devlet yönetiminde yardım etmektedir.

Hükümdarın en önemli ve devletin temel dayanağı olan yardımcıları “kılıç” (askeri personel) ve “kalem” (idari personel)dir. Bunların her ikisi de, devletin başındakinin, devlet yönetimi için yardımına başvurduğu birer araçtır ve bir yerde “iktidarın ortağı”dırlar. Kadılık da halifeliğin genel çatısı olan görevlerden bir tanesidir. İbni Haldun’a göre kadılık, insanlar arasındaki davaları çözüme ulaştırma makamıdır ve davaları kesin sonuca bağlamak, toplum içindeki çekişmeleri önlemek için gereklidir. Din bilginleri yaşamlarını bilime adanmış kimselerdir. Bu bilginlere toplumda düşen görev ise, kendilerini bilim öğretmeye adanmak, bilimi yaymak ve bu amaçla camide bulunmaktır. Böylece kalem (idari) ve kılıç (asker) personeli ile birlikte adli ve akademik personel de egemenliğin konumlanışında yerini almış bulunmaktadır.

İslam düşünürlerine ait bu üç eseri değerlendirdiğimizde vardığımız ortak payda; kamu personelinin aslında “hükümdarın hizmetkârı” olduğu ancak bununla birlikte toplumda bir hizmetkardan çok “iktidar ortağı” ve “hükümdarın yardımcısı” olarak görüldüğüdür. Kamu personeli topluma karşı hükümdarı temsil etmekte ve toplumda değer görmektedir. İdari, adli, akademik ve askeri sınıfın ortak görevi hükümdara bir yerde “danışmanlık” hizmeti vererek, ona ülke yönetimine ilişkin kararlar almasında yardımcı olmaktır. Bununla birlikte egemen yönetimi farklı kamu personeli sınıflarına dayandırmış ve devlet görevlerini bunlar arasında paylaşmıştır. Eserlerde idari, adli, akademik ve askeri personel sınıflarından başka personel sınıfları üzerinde de durulsa da, bizim tespitimize göre toplumun kurucu unsurları idari, adli, akademik ve askeri personel sınıflarıdır ve bu sınıflardan her biri toplumda farklı bir görev üstlenmiştir. İdari personel devlet işlerinin görülmesinden, adli personel hükümdar adına adalet dağıtımından, akademik personel islam kurallarının öğretilerek toplumun eğitilmesinden, askeri sınıf ise korumadan sorumludur. İslam devletlerinde kamu personeli sınıflarındaki ayırım net bir biçimde belirlenmiştir.

Kamu personeli terimi, bugünkü anlamıyla, ilk modern devlette ortaya çıkmıştır. Avrupa’da ortaçağ feodal düzeninin yıkılarak yerine güçlü bir merkeziyetçi devlet düzeni kurulması çabaları, kamu hizmetinin ve kamu personel rejiminin yeni bir nitelik ve yön kazanmasında en büyük etken olmuştur. Karmaşık bir idari yapıya dayanan ve oldukça geniş bir alanda etkinliğini

sürdürmek zorunda bulunan merkezi devlet sistemi, özel olarak yetiştirilmiş bir memur kadrosuna ihtiyaç göstermiş ve Prusya Devleti, böyle bir kadronun yetiştirilmesi ve modern bir kamu ve personel idaresinin geliştirilmesi bakımından 18. yüzyıl boyunca tüm Avrupa için bir örnek oluşturmuştur. 1789 ihtilalinden sonra ise memurlar hükümdarın değil, devletin hizmetkârı olarak kabul edilmiş ve devlet başkanının yardımcıları ve müşavirleri sayılmışlardır.

Modern devletin kurulma aşamasında yaşamış önemli bir düşünür olan Hobbes'a göre bir kamu görevlisi belli bir alanda devleti temsil etme yetkisiyle donatılmış, egemenin istihdam ettiği kişidir ve bu kişi egemenliğin belli bir parçasını kullanma hakkına sahiptir. Çünkü devleti temsil etmektedir Kamu görevlisi devleti temsil ettiği için de “siyasal” bir varlık kazanır ve bu yönüyle iktidar ortağıdır. Devleti temsil yetkisi ise Hobbes'a göre idari, adli ve akademik personele aittir. Askeri personelin ise devleti temsil yetkisi yoktur. İdari personel (genel yönetimden, ekonomiden sorumlu ve yürütme yetkisini kullanan kamu personeli) egemenden aldığı yetkiyle hareket eder ve egemenden aldığı yetkiyle yaptığı her şeyde devleti temsil eder. Adli personel için de aynı şeyi söylemek mümkündür. Çünkü bu sınıf mahkemede egemenin kişiliğini temsil eder ve vermiş olduğu hüküm egemenin hükmü olarak kabul edilir. Adli personel egemenin mahkemedeki vekilidir. Akademik personel olarak ise halkı eğiten sınıfı ele alabiliriz. Bu sınıfın da toplumda “otoriteyi kurma” gibi önemli bir görevi vardır ki, bu görev aslında egemene aittir. Egemen bu yetkisini akademik personele devretmiştir. Egemenin yetkisine ortaklık bakımından diğer personelden farklı olan sınıf ise, askeri personeldir. Çünkü Hobbes'a göre bir asker devlet için savaşa bile devleti temsil etmez. Bunun nedeni Hobbes'a göre komuta yetkisi bile olmayan bir askerin karşısında devletini temsil edebileceği kimsenin olmamasıdır.

Hegel'e göre ise yasaları uygulayan (yürütme) ve yargı sınıfı, kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Hegel, kamu görevlileri sınıfını “evrensel sınıf-zümre” olarak adlandırmıştır. Bunlar yürütmenin parçasıdır ve devlet içinde sıkı bir şekilde konumlanırlar. Profesyoneldirler. Evrensel sınıf, sivil toplumda örgütlenme, gözetim ve denetim görevlerini üstlenmiştir. Yani devletin görevini yerine getirirler. Hukuk ve idare kuralları içerisinde sivil toplumu düzenlerler.

Son olarak Hegel'e göre kamu görevlileri oldukça önemlidir. Çünkü devlet planlarının başarısı ya da başarısızlığı da kamu görevlilerinin davranışlarına bağlıdır. Bu planların içerdiği hükümlerden çok bunların uygulanış tarzı ön plana çıkar ki bu bağlamda da, kamu görevlilerine büyük bir sorumluluk düşmektedir. Hegel özellikle adli personel sınıfı üzerinde durur. Ona göre yargı haktır; çünkü toplumda bir suç işlendiğinde bu suç bir kişiye değil, devlete ve tüm topluma karşı işlenmiş sayılır. Aynı zamanda görevdir; çünkü birey bir suç işlediğinde bunun cezasını vermek devlete düşer. Oldukça önemli olan bu hak ve görev, toplumun bunları keyfi iradeleriyle herhangi bir otoriteye vermelerine bağlı olamaz. Bu noktada adli personel, suçun kovuşturulmasını ve cezalandırılmasını kendi üzerine almaktadır.

Weber'in üzerinde durduğu sınıf ise memurlardır. Weber memur sınıfını, bürokrasi kavramından yola çıkarak açıklamaktadır. Weber'e göre memuriyet bir "meslek"tir. Bununla birlikte, memurun konumu, doğası gereği bir "görev" niteliğindedir. Aksine hukuken ya da fiilen, görev ve makam sahibi olmak, Ortaçağ ve Yakınçağ'da bir rant ya da maddi kazanç aracı olarak görülmekteydi. Weber ise bu durumun tam aksini savunmuştur. Ona göre memurluk bir rant ya da kazanç sağlama aracı değil, bir meslektir. İkinci olarak memur, çağdaş devlette artık yöneticilerin kişisel hizmetkarı, kulu değildir. Eski sistemde olduğu gibi yöneticilerinin kişisel buyruğuna göre hareket edip, yalnız ona karşı sorumlu değildir. Aksine özgürdür.

Kelsen'e göre ise bir görev, yalnızca hukuki düzen içinde öngörülmüşse, yani hukuki bir görev oluşturuyorsa, devlet görevi olarak kabul edilebilir ve hukuki düzen içinde belirlenen her görev, bu hukuki düzenin kişileştirilmesi olarak, devlete atfedilebilir. Hukuki düzen içinde belirlenen her görevin, kişi olarak devlet tarafından yerine getirildiği söylenebilir. Kelsen'e göre hukuki düzen içinde öngörülmüş olan bir görev, yalnızca, hukuki düzene uygun olarak bu iş için görevlendirilen uzmanlaşmış bir birey tarafından yerine getirildiğinde bir devlet görevi olarak yorumlanacak; bir birey, yalnızca hukuki düzen tarafından belirlenmiş bir usulle bunu yerine getirmekle görevlendirildiğinde bir devlet organı sayılacaktır. Burada kastedilen kesim ise "memurlar"dır. Devlete atfedilen, bir devlet görevi olarak yorumlanan yükümlülükler, hukuki konumları açısından

özel olarak nitelendirilen, yani “memur” olarak nitelendirilen, uzmanlaşmış organların yükümlülükleridir. İdari davalarda görev alan personel de adli davalarda çalışan personelden farklı olarak devleti temsil yetkisine sahiptir. Adli personelin devleti temsil gücünü taşıması için kamu hukuku kuralları içerisinde bir kamu davasına bakması gerekmektedir. Askeri personel de hukuki bir görev yerine getirdiği için doğrudan devleti temsil yetkisine sahiptir.

Böylece modern devletle birlikte Batı’da kamu personeli devlet adına, kişisel olarak özgür ancak görev ve sorumlulukları bakımından devlet bağlı olarak topluma hizmet vermeye başlamıştır. Bu hizmette idari, adli, akademik ve askeri personel sınıfları birbirinden farklı olarak tanımlanmış ve farklı görevlerle donatılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı’nın hemen sonrasında ise kamu personel yönetiminde ilkelerin uygulanmaya geçilmesiyle birlikte (tarafsızlık, kariyer, liyakat, sınıflandırma vb.) altın yıllarını yaşayan kamu personeli (memur sınıfı) bu gücünü 1980 sonrasında kaybetmeye başlamıştır. İstihdam biçiminde değişiklik (sözleşmeliliğin yaygınlaşması), kamu personel sayısında daralma, performans değerlendirme ve ücretlendirme yöntemindeki değişiklikler kamu personelinin gücünü hızla tüketmesine neden olurken, bugün kamu personeli kavramı özellikle “kamu personel yönetimi” kitapları yerine yayınlanmaya başlayan “insan kaynakları yönetimi” kitaplarına konu olma gücünü hızla yitirmiştir. Yüzyıllardır devleti yönetme ve yöneticiyi temsil yetkisiyle donatılmış olan bu personelin bugünkü konumundaki değişimin altında 1980’lerden itibaren tüm dünyada ortaya çıkan küreselleşme olgusu yatmaktadır.

Sonuç olarak; birinci bölümde anlatılan süreç yüzyıllardır farklı uygarlıklarda kamu personeline verilen değeri göstermesiyle birlikte bize neden Türkiye’de kamu personeli alanında idari, adli, akademik ve askeri olarak dörtlü bir ayrıma gidildiğinin cevabını da vermektedir. Bu ayrım bir yasama tekniğinden değil, Eski Yunan’dan itibaren günümüze kadar gelen, egemenin kendini toplum içinde konumlandırış biçiminden kaynaklanmaktadır. Egemen toplum içindeki görev paylaşımını kamu personelinin farklı sınıflara ayırma ve her birini farklı bir yetkiyle donatma üzerinden gerçekleştirmiştir. Bu sebeple yüzyıllardır birbirinden

ayrı olarak tanımlanan ve farklı düzenlemelere konu olan bu dört kamu personeline ait düzenlemeleri aynı yasa altında birleştirmek zaman içersinde kendiliğinden oluşan bu sürece ve geleneğ'e karşı durmak olacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

KURUCU UNSURLAR: İSTİHDAM, SINIFLANDIRMA, HAKLAR, ÖDEVLER VE YASAKLAR

İstihdam, sınıflandırma ve kamu personel sistemini besleyen haklar, ödevler ve yasaklar bir ülkede kamu personel sisteminin temel çatısını kurmaktadır. Bu bölümde Türkiye'deki kamu personel sistemi bu beş ilke üzerinden idari, adli, akademik ve askeri personel için ayrı ayrı irdelenecektir.

I. İSTİHDAM

İstihdam kamu personel sistemi içinde çalışanların hukuki statülerinin belirlenmesidir. Modern bir personel rejiminin vazgeçilmez özelliği kamu hizmeti görenlerin hukuki statülerinin tam bir kesinlik ve açıklık içinde belirlenmiş olması ve kamu personel tanımına giren kişilerin hukuki durumlarının benzer bir istihdam politikasıyla tespit edilmesidir. Bu açıdan aşağıda idari, adli, akademik ve askeri personelin istihdam biçimleri, tarih içindeki değişimleri de göz ardı edilmeden ele alınıp karşılaştırılacaktır.

A. İdari Personel

Türkiye'de idari personel rejimi, 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu¹⁵⁶ ile hayata geçirilmiştir. Bu kanunu 1939 tarihli 3656 sayılı "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" izlemiştir. Bugün yürürlükte olan son düzenleme ise, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur¹⁵⁷. 657 sayılı kanunun pek çok hükmü değiştirilse de, 1965'ten itibaren yürürlükte dir. Bugün itibariyle ise neo-liberal politikalara uygun olarak AKP hükümetinin hazırladığı Kamu Personeli Yasa Taslağı görüşülmektedir. Bu tasarı başta istihdam yapısı olmak üzere tüm kamu personel sistemini "insan kaynakları yönetimi"ne uygun olarak yeniden düzenlemeyi hedeflemektedir.

¹⁵⁶ 788 Sayılı Memurin Kanunu, Düstur 3. Tertip, C.7.

¹⁵⁷ R.G.: 23.7.1965, 12056.

657 sayılı kanununa göre kamu kesiminde dört tür istihdam bulunmaktadır. Bunlar (mad. 4): Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir. 2004 verilerine göre Türkiye’de toplam olarak 2.586.525 idari personel görev yapmaktadır.¹⁵⁸

Kamu Personeli Yasa Taslağı’nda ise istihdam sayısı beşe yükselmiştir. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel, diğer kamu görevlileri (adli, akademik ve askeri personel) ve işçilerdir.

1. Memur

a) Memurluğun Tanımı

Memur, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yapan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerde çalışan, asli ve sürekli görevleri üstlenmiş olan kamu personelidir. Bu asli ve sürekli görevler; genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işleri olarak 657 sayılı kanunda belirtilmiştir.

Memur, bir kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden ve görevlerini yerine getirirken kamu yetkisini kullanma hakkına sahip kişidir.¹⁵⁹ Memurlar statü rejimine bağlı olarak çalışırlar. Bu statü rejimi ise kariyer, liyakat ve yaşamboyu güvence ilkesi üzerinde yükselmektedir.

Kariyer, “*Kişinin ömür boyu izleyeceği, ilerleme ve yükselme fırsatı içeren bir meslek veya iş*”¹⁶⁰ anlamına gelmektedir.

Kamu yönetiminde kariyer, iki anlamda kullanılmaktadır. Geniş anlamda kariyer, devlet memurluğunun bir meslek olarak kabul edilmesidir. Buna göre kariyer, bir kimsenin, kamu kesiminde normal olarak genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya kadar sürdüreceği bir iştir. Bu anlayışa göre memur, ömür boyu sürecek olan bir meslek seçmiştir. Dar anlamda kariyer ise, belli bir düzeyde ve nitelikte öğrenim, belli yaş ve özel giriş koşulları ve nitelikleri

¹⁵⁸ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.13 (Bölüm 3).

¹⁵⁹ a.k., s.14, (Bölüm 2).

¹⁶⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, a.g.e., s.141.

gerektiren, bir yarışma sınavı ile girilen, içinde kendine özgü ilerleme ve yükselme basamaklarının bulunduğu, ilerleme ve yükselmenin ehliyet, kıdem, özel eğitim ve yetiştirme koşullarına bağlandığı, önceden ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bir meslek ve hizmet sınıfıdır. Kariyer sistemi, memura güvence sağlamakta, onu siyasal, politik baskılara karşı korumaktadır. Bu sistemle memura, düzenli ve nesnel koşullarda hizmet etme ve hizmet içinde yükselme olanağı sağlanmaktadır.

Liyakat ise sözcük olarak layık, uygun, yeterli olma anlamına gelmektedir. Liyakat sistemi, *“kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin ve her türlü görevlendirme ve ödüllendirmenin yalnızca yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistem”*¹⁶¹dir. Bu anlamda liyakat kamu yönetiminin temel direği ve personel sisteminin de temel taşıdır. Hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve kayırcılığın karşıtı bir kavramdır. Kamu personel yönetiminde, liyakat sistemiyle memura sistem içinde diğerleriyle eşit olma güvencesi sağlanmaktadır.

Memurluk, aslında kamu personeli sisteminin temelidir. Özellikle modern devletle memur, hükümdara kul olmaktan çıkarak özgür bir birey haline gelmiş ve devlet adına vatandaşa hizmet vermeye başlamıştır. Örneğin Hobbes’a göre, memur, belli bir alanda devletin kişiliğini temsil etme yetkisine sahip kişidir. Aynı şekilde Kelsen’e göre de hukuki düzen içinde belirlenen her görev kişi olarak, devlet tarafından yerine getirilir. Devletin kişileşmiş, bedene bürünmüş şeklidir memur. Bu sebeple memur terimi, içinde “devleti temsil” gücünü barındırdığı için diğer istihdam biçimlerine göre ayrıca bir önem taşır. Yine Kelsen’e göre memurlar, görevlerini yalnızca rastlantısal ve geçici bir biçimde değil, kalıcı bir biçimde ve belli yaş sınırına ulaştıkları zamana kadar yerine getirmelidirler. Bu, modern devletten itibaren var olan ve memura tanınan güvence sistemidir. Çünkü memur, devlet adına kamu görevi yerine getirir, bu sebeple her türlü iç ve dış etkiden uzak tutulmalıdır. Memurluk sisteminde tüm ilkeler açıkça belirlenmelidir ki dışardan müdahalelere (siyasal kayırmayla yapılan yükselmeler vb.) olanak verilmesin. Ayrıca memurun yaptığı işin “sürekli bir hizmet” olması nedeniyle,

¹⁶¹ a.k., s.158.

görevinde kalıcı olması gerekmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin kesintiye uğramaması bakımından önemlidir.

Ancak yeni kamu personeli kanun taslağının genel amacı memurluk sistemini eritmek ve bunun yerine sözleşmelilik sistemini esas hale getirmektir. Bu tasarının altındaki temel felsefe ise, 1980 sonrasında kamu personeli anlayışında meydana gelen değişiklikler ve uluslararası kuruluşların Türkiye’den talepleridir. Bu kanunun kabul edilmesi halinde kariyer ve bir yaşam boyu geçerli bir meslek olan memurluk sistemi tamamen çözülecektir. Taslakta kariyer ve liyakat ilkesi yer alsa da , eklenen iki ilkeyle birlikte bunların da içeriği değişikliğe uğramıştır. Eklenen yeni ilkeler, başarı değerlendirmesi ve hesap verilebilirliktir.

Başarı değerlendirmesi, aslında ileri bölümlerde üzerinde duracağımız performans değerlendirmesidir. Bu ilkeye göre, “ *Görevin verimli ve etkin yürütülmesi, yaratıcılık, çalışma disiplini, görevin yürütülmesinde gösterilen gayret ve başarı sicil ile değerlendirilir ve bu değerlendirme yeterliliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaktır.*”¹⁶² Tanımdan da anlaşılacağı üzere artık memuriyet sistemi performans değerlendirmesi üzerine kurulacaktır.

İkinci ilke hesap verilebilirliktir. Taslaktaki tanıma göre, “*Kamu hizmetleri saydamlık içersinde yürütülür. Memurlar ve sözleşmeli personel, yaptıkları her türlü eylem ve işlemin maddi ve moral sonuçlarından sorumludurlar.*”¹⁶³ Böylece güvence ilkesi yerini, hesap verme ilkesine bırakmış, idare tarafından korunan memur anlayışı bir tarafa bırakılarak memur yaptığı her türlü işlem ve eylemden dolayı sistem içinde tek başına ve hesap verme yükümlülüğüyle baş başa bırakılmıştır. Buradaki amaç, memurun çevresindeki koruma çemberini tamamen kırmaktır.

Taslakla birlikte artık devlet hizmetleri geçici sözleşmelere çalıştırılan personel eliyle görülecektir. Böylece kamu personeli devleti temsil, kamu kudretini kendinde barındırma gibi sahip olduğu değerleri yitirecektir. Memur

¹⁶² **Kamu Personeli Kanun Taslağı**, Ağustos 2004, mad. 4.

¹⁶³ **Kamu Personeli Kanun Taslağı**, Ağustos 2004, mad. 4.

elini toplumdan çekmiş küçük devletin, piyasa kurallarına ve rekabet şartlarına göre sözleşmeyle belli bir süre için çalışan personeli haline gelecektir.

b) Memurluğun Tarihçesi

Genel olarak ticaret ve iş yaşamının ve sarraflık gibi çalışma alanlarının küçümsendiği Osmanlı döneminde, memurluğun ve memur sınıfının, geniş bir saygınlığı bulunmaktadır.¹⁶⁴ Memurluk, toplum içinde önemli bir meslektir.

Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde memurluk "kul" sistemine dayanmaktadır. Kul düzeninde padişah, kul-memurun hizmete alınmasında, eğitiminde, yükselmesinde, hizmetle ilişkisinin kesilmesinde etkili ve söz sahibidir.

Ancak buradaki kul, köle anlamına gelmemektedir. Memur, padişahın kuludur ancak kölesi değildir. Kölenin özgürlüğünden bahsedilemez, ancak memurlar özgürdürler. Fakat, kul-memurlar padişaha her koşulda itaat etmekle yükümlüdürler.¹⁶⁵ Memurun padişaha düşünceleriyle bile ters düşmemesi gerekmektedir.

Kul sistemi, Hristiyan kökenli çocuk ve gençlerin devşirilerek, eğitilmesi ve devlet hizmetinde kullanılması esasına dayanmaktadır. Bu çocuklar erken yaşlarda ailelerinden alınmaktadır. Diğer iki kaynak ise, köle pazarından çocuk kölelerin satın alınması ve fethedilen yerlerdeki Hristiyan ailelerin çocuklarının saraya alınmasıdır. Devşirilen bu çocuklar iki kümeye ayrılmaktadır. En sağlıklı olanlar saraya alınmakta ve bunlara içoğlanları adı verilmektedir. Kalanlar ise, acemioğlan adını almakta ve yeniçeri ocağı için yetiştirilmek üzere Müslüman ailelere verilmektedirler.¹⁶⁶

Çocuk yaştan itibaren hükümdar tarafından büyütülen ve eğitilen bu memurlar belli bir zaman sonra devlet görevleri için hazır hale gelmektedirler. Hükümdar, kulların eğitiminden, terfisine ve saraydan ayrılarak bir memurluğa

¹⁶⁴ Cemil Cem, "Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, C:8, S:4, Aralık 1975, s.4.

¹⁶⁵ Halil İnalcık, *Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)*, Çev: Ruşen Sezer, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003, s.83.

¹⁶⁶ a.k., s.84,85.

atanmasına kadar her konuda asıl takdir sahibidir. Aslan'a göre, Osmanlı tarafından yaratılan bu sistem kişiye bağılı memuriyet sisteminin en ileri aşamasıdır. Hükümdar, memurların bir amiri olmasından öte, onların ailesi, babasıdır. Aynı yerde büyüyen memurlar ise birbirleriyle iş arkadaşından öte kardeşlerdir. Bu yüzden kul memur için devlete hizmet, aileye hizmettir.¹⁶⁷

18. yüzyılda ise devşirme usulü ortadan kalkmış, bu tarihten sonra daha çok İstanbul'daki üst düzey yöneticilerin çocukları Enderun'a gitmeye başlamıştır. Fatih zamanında ise, kamu hizmetinde çalışan memurların çocukları 12 yaşlarında çırak olarak atanmakta ve memurların gözetiminde usta-çırak ilişkisi içinde hizmet öğrenmektedirler. İşleri öğrendiğine kanaat getirilen çırak memurlar, belli bir süre sonra memur olarak atanmakta ve maaşa geçmekteydiler.¹⁶⁸

Sonuç olarak; Osmanlı İmparatorluğu'nda memuriyet sınıfları kapalı nitelikte olup, genelde memuriyete küçük yaşta girilmekte, uzun bir yetiştirme devresi geçirilerek rütbe esasına göre terfi edilmektedir.

Devlet memurlarının mali statüsü ise, devletin arazi rejimine uygun bir şekilde düzenlenmiştir. Arazi, gelirine (vergi ve harçların toplamı) göre birimlere ayrılmakta ve memurların rütbelerinin derecesi göz önünde tutularak bir veya birkaç birim bir memura tahsis olunmaktadır. Ancak zamanla Osmanlı İmparatorluğu'nun gücünü kaybetmeye başlaması ile bu sistem bozulmuştur. Zamanla arazi gelirleri rasgele verilmeye, rütbeler kayırma yolu ile dağıtılmaya başlanmıştır. Bu duruma çözüm bulmak amacıyla III. Selim devrinde bazı girişimlerde bulunulsa da tam bir sonuç alınamamıştır. II. Mahmut zamanında ise arazi gelirlerinin tahsisi tamamen kaldırılarak ilk defa bakanlıklar kurulmuş ve memurlara maaş usulü getirilmiştir. II. Mahmut'un yaptığı diğer bir değişiklik ise, Enderun Odaları'nı 1833'te kapatmak olmuştur.¹⁶⁹ Nihayet memurlara Maliye veznesinden düzenli bir şekilde maaş ödenmesi usulü 1838 yılında kabul

¹⁶⁷ Onur Ender Aslan, a.g.e., s.212.

¹⁶⁸ a.k., s.216.

¹⁶⁹ Sabahattin Benlikol, Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1972, s.50.

edilmiştir.¹⁷⁰ Bu tarihten sonra memur statüsünün esaslı bir düzene bağlanması 1876 Anayasası ile başlamış, ayrıca bu Anayasa’da liyakat ve kariyerle ilgili bazı düzenlemeler öngörülmüştür. Ancak konunun özel olarak düzenlenmesine ilişkin hükümler, ilk olarak 1878 tarihli “Memurin Mülkiye Kararnamesi” ile getirilmiştir. Kanun özelliği taşıyan bu kararnamede; memuriyete giriş şartları, memurların hakları, ödevleri ve görevden alınmaları hakkında hükümler bulunmaktadır. Birkaç yıl sonra çıkarılan maaş kararnamesinde ise, bütün memurların dereceleri ve maaşları tespit edilmiştir.¹⁷¹

Kamu personel rejimini ilkelere bağlama sorunun, Osmanlı İmparatorluğu’nun batıya açılma dönemi ile başladığı ileri sürülmektedir. 1838 yılında devlet memurlarına maliye veznesinden düzenli olarak ödenmeye başlanan maaş, başlangıçta yalnız merkez memurlarına uygulanırken daha sonra Tanzimat’la birlikte bütün devlet memurlarını içine alacak şekilde genişletilmiştir. Bundan sonra devlet memurları rejiminin düzenlenmesi konusunda sınırlı ölçüde de olsa bazı düzenleme çabalarına rastlanmaktadır.¹⁷²

Ancak personel rejimi konusunda daha geniş ölçüde yapılan çalışmalar Cumhuriyet dönemi ile başlamıştır. Türkiye’de modern anlamda kamu personel yönetiminin kuruluşu bu döneme rastlamaktadır. Bu dönemin ilk ürünü 1926 tarihli ve 788 Sayılı Memurin Kanunu’dur. Sistemin mali ilkeleri ise 1927 yılında çıkartılan 1108 sayılı Maaş Kanunu¹⁷³ ve 1929 tarihli 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun¹⁷⁴ ile belirlenmiştir.

788 sayılı kanun devlet memurlarına ilişkin genel kuralları hükme bağlamıştır ve sivil kamu kurum ve kuruluşlarında çalışacak olanları, “memur” ve “müstahdem” olarak ikiye ayırmıştır.

¹⁷⁰ Ragıp Hanyal, *Türkiye ve Yabancı Memleketlerde Barem Rejimi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1951, s.5.

¹⁷¹ Rafet Çevikbaş, “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:28, S:2, Haziran 1995, s.53.

¹⁷² a.k., s.53.

¹⁷³ *Düstur*, 3. Tertib, Cilt: 8, s. 855-859.

¹⁷⁴ *Düstur*, 3. Tertib, Cilt: 20, s.657-761.

788 sayılı kanunun 1. maddesine göre memur, “*Kendisine devlet (kamu) hizmeti tevdi olunan (verilen) ve sicili mahsusunda mukayyet (özel kütüğünde kayıtlı) olarak umumi veya hususi bütçelerden maaş alan kimse*”dir. 788 sayılı kanundan hareketle memurun yasada tanımlanan üç niteliğe sahip olduğunu görmekteyiz.

1. Memura kamu hizmetinin verilmesi gerekmektedir.
2. Memurun kendine özgü bir sicilinin bulunması gerekmektedir.
3. Memurun genel ya da özel bütçeden aylık alması gerekmektedir.

Kanunda müstahdemler ise şöyle tanımlanmıştır. “*Devlet işlerinde ücretle kullanılan ve memurin sicilinde mukayyet bulunmayan ve memurin hukuk ve selahiyetinden müstefit olmayan kimselerdir.*” Bu tanımdan hareketle müstahdemlerin kadrosu olmayan, memurların hak ve yetkilerine sahip olmayan çalışanlar olduğunu söylemek mümkündür. Kanunda müstahdemlerin, sözleşmeyle çalıştırılmaları öngörülmüştür. Müstahdem ile idare arasında sözleşmenin yapılmadığı durumlarda ise, idarenin bütün çalışma koşullarını saptaması kabul edilmiş, eğer müstahdem bu koşulları kabul ederse bunlara karşı şikayet hakkı ortadan kaldırılmıştır. Müstahdem statüsü, memurluğa göre daha güvencesiz bir sistem olarak düzenlenmiştir.

Sonuç olarak 788 sayılı kanun, devlet memurlarına ve müstahdemlere ilişkin genel kuralları hükme bağlamıştır.

1939 yılında 1452 yasa yürürlükten kaldırılarak, 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun¹⁷⁵ kabul edilmiştir. Bu kanunla sistemdeki sınıf, gösterge, katsayı unsurları ortadan kaldırılarak yalnızca derecelerden oluşan “barem sistemi” yürürlüğe koyulmuştur. Böylece devlette 14 derece oluşturulmuştur.

1940’lı yıllarda ise memurluk sisteminde büyük değişiklikler yapılmaya çalışılmıştır. 1945 ve 1946 yıllarında iki yasa tasarısı hazırlanmış, ancak bunlar tasarı olarak kalmış, kanunlaşmamıştır.¹⁷⁶ 1950’li yıllarda ise yabancı uzman

¹⁷⁵ Düstur, 3. Tertib, Cilt:20, s. 657-761.

¹⁷⁶ Memurin Kanunu Proje ve Esbabı Mucibeleri Adlı Rapor (1945) ve Memurlar Genel Statüsü

raporlarının önerilerine dayanarak kamu personel rejimi düzenlenmeye çalışılmıştır. Bunlar; Barker Raporu, Martin- Cush Raporu, Leimgruber raporu, Chailloux- Dantel Raporu, Van Mook Raporu ve Fisher Raporu'dur. Bu raporların tümünün birleştiği nokta ise, mevcut kamu personel rejiminin düzensiz, memuriyet unvanlarının çok çeşitli, maaş politikalarının yetersiz olduğu ve liyakat sisteminin bulunmadığıdır. Getirilen öneriler ise; sınıflandırmanın yapılması, merkezi bir personel idaresi kurulması, işe girişte sınav sisteminin getirilmesi, liyakat sistemin esas olması ve sosyal ücret yani ihtiyaç ve aile durumuna göre ücret sisteminin getirilmesidir.¹⁷⁷

Uzman raporlarının önerilerine dayanılarak önce 1960 yılında Devlet Personel Dairesi kurulmuş ve kamu personel yönetimi sistemi önemli bir değişikliğe uğramıştır. Bu düzenlemeyi 657 sayılı kanunun hazırlanışı izlemiştir. 27 Mayıs darbesinin ardından Devlet Personel Dairesi, "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" hazırlamış ve bunu 1962'de hükümete sunmuştur. Rapor Mayıs 1963'te, "Yeni Personel Rejimi Hakkında Kararlaştırılan Prensipler"¹⁷⁸ başlığıyla reform çalışmalarını başlatan Bakanlar Kurulu kararı olarak Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Böylece 657 sayılı kanun mali hükümler hariç olmak üzere yürürlüğe girmiştir. 657 sayılı kanunun pek çok hükmü değiştirilse de bugün hala yürürlüktedir.

1980 sonrasında ise, dünyadaki kamu personel sistemini dönüştürme çabalarına Türkiye de eklenmek istemiştir. Çalışmalar, 1997 yılında Devlet Personel Başkanlığı'nda kurulan bir komisyon aracılığıyla başlamış, ancak komisyonca hazırlanan taslak¹⁷⁹ kadük olmuştur. Aynı şekilde 1998 yılında hazırlanan diğer bir taslak da kanunlaşmamıştır.¹⁸⁰

Türkiye'de dönüştürme sürecinin yavaş ilerlediğini düşünen IMF ve Dünya Bankası sonunda olaya el koymuş; niyet mektupları ve yapısal uyarlanma

Kanunu (1946).

¹⁷⁷ Hasan Şükrü Adal, a.g.e., s.78-91.

¹⁷⁸ R.G.:21.5.1965, 11408.

¹⁷⁹ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Kanun Tasarısı Taslağı, Ankara, Temmuz 1997.

¹⁸⁰ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Memurlar Kanunu Tasarısı, Ankara, 1998.

anlaşmalarıyla sürece yön vermişlerdir. 2001 yılında Dünya Bankası ile imzalanan Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlama Kredisi Projesi (PFPSAL I) ve 2002’de imzalanan PFPSAL II ile; ayrıca IMF ile 1999 ve 2002 yıllarında üzerinde anlaşmaya varılan Standby düzenlemeleriyle, neo-liberal düşüncenin esasları olan kamu personel alımının kısıtlanması, sözleşmeli istihdama geçilmesi, kamuda performansa dayalı ücret sisteminin, esnek çalışma koşullarının ve toplam kalite yönetimi ilkesinin benimsenmesi taahhüdü Türkiye tarafından verilmiştir.¹⁸¹

Verilen bu taahhüt doğrultusunda da, Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından Ağustos 2004’te yeni bir yasa taslağı hazırlanmıştır.¹⁸² Taslak 2005 yılı itibarıyla meclis komisyonunda görüşülmektedir. Taslağın genel amacı yukarıda sayılan neo-liberal reformlarla bire bir örtüşmektedir. Kurulmak istenen yeni sistem, memurluk yerine sözleşmelilik üzerinden yükselmektedir. Taslak önce tasarı haline gelip daha sonra da kanunlaşırsa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun yerini alacaktır. Çalışmamızın başında ele aldığımız dörtlü sınıflandırmayı göz önüne aldığımızda bu gelişmelerden idari personel doğrudan etkilenecektir. Elimizdeki mevcut taslakta adli, akademik ve askeri personel için bir düzenleme bulunmamaktadır.

c) Anayasalarda Memurluk

1921 Anayasası memurlara ilişkin herhangi bir ilke öngörmemiştir.

1924 Anayasası ise kamu görevlisi terimi yerine “memur” terimini kullanmış ve kamu hizmetini devlet memuriyetleri olarak adlandırmıştır. Buna göre devlet memuriyetine girme, siyasal haklara sahip her yurttaşa bir hak olarak tanınmış, memurlarla ilgili tüm konuların yasayla düzenleneceği belirtilmiş ve memurların amirlerinden önce yasaya itaat etmesi gerektiği belirtilmiştir.

1961 Anayasası’nda ise yine temel düzenleme memurluktur. Ancak bu anayasayla birlikte kamu hizmeti görevlileri gibi farklı deyişler de kullanılmaya başlanmıştır. Madde 172’ye göre, “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel

¹⁸¹ Birgül Ayman Güler, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:36, S:4, Aralık 2003, s.17-34.

¹⁸² **Kamu Personel Kanun Taslağı**, Ağustos 2004.

idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür.”

Güler’e göre bu durumda 1961 Anayasası, kamu hizmeti görevliliği kategorisini ikiye ayırmıştır. Bunlar asli ve sürekli nitelikte olan görevlerle bu özellikleri taşımayanlardır. Asli ve sürekli görevler memurlar tarafından, diğer kamu hizmeti görevleri ise işçiler ve başka görevliler tarafından yerine getirilecektir. 1961 Anayasası’nda başka bir istihdam türünden söz edilmemiştir. Ancak, “memurlar ve kamu iktisadi teşebbüsünde çalışanlar” gibi ifadeler kullanarak farklı istihdam türleri yaratılabileceğinin ipucunu vermiştir.¹⁸³

1982 Anayasası’nda ise 1961’deki hükümler yinelenmiştir. Buna göre “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” (mad. 128)

Bu düzenlemeye göre,

1. Memurların çalışacakları yer, merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarıdır.
2. Memurlar bir kamu otoritesi ya da yetkisi kullanabilme haklarına sahiptirler.
3. Memurun yapacağı görev, asli ve sürekli olmalıdır.
4. Memurlarla ilgili tüm düzenlemeler “yasallık” ilkesine tabidir.

Bununla birlikte idari personel, anayasalarda adli ve akademik personelin sahip olduğu güvence sistemine sahip değildir. 1961 ve 1982 Anayasaları’na göre adli ve akademik personel görevlerinden azlolunamazlar. Ancak akademik personel için durum biraz farklıdır. 1961 Anayasası’na göre akademik personel ancak üniversitelerin yetkili makamları tarafından görevden alınabilirken, 1982 Anayasası’yla bu durum değiştirilmiş, “YÖK’ün ve üniversitenin yetkili organları dışında kalan makamlarca her ne surette olursa olsun görevden

¹⁸³ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.10, (Bölüm 2).

uzaklaştırılmayacağı” (mad. 130) anayasal güvenceye bağlanmıştır. İdari personel için ise böyle bir güvence sistemi getirilmemiş ancak, 1982 Anayasası mad. 129’da disiplin suçları ve yargılanmalarıyla ilgili bir takım ilkeler güvence altına alınmıştır. Şöyle ki; *“Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz. Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kamunla belirtilen istisnalar dışında, kamunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”*

Böylece memurlar, anayasal ilkelerle güvence altına alınmış olmaktadır. Ancak yeri gelmişken değinmek istediğimiz bir husus, memurların sahip olduğu bu güvence sistemine adli personel sahip olmamasıdır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri uyarma ve kınama cezaları dışındaki disiplin cezaları için yargı mercilerine başvurabilirken, adli personele disiplin cezaları Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından verilmekte ve 1982 Anayasası’na göre bu kurulun kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulmamaktadır (mad. 159). Bununla birlikte akademik personel her türlü disiplin cezası kararına karşı yargıya gidebilmektedir. Konu ilgili bölümde ayrıntılarıyla tartışılacaktır.

2. Sözleşmeli Personel

Sözleşme rejimi, kariyer yerine “iş tanımı”na dayanan ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı çalışma türüdür. Sözleşmeli personel ne işçi ne de memurdur. Memur değildir, çünkü mutlak bir iş güvencesi yoktur ve sözleşmesi belirli periyotlarla yenilenir. İşçi değildir, çünkü çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip değildir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndan önceki dönemde sözleşmeli personel statüsü, özel meslek bilgisi ve uzmanlığı olan elemanı çalıştırmak için değil, memurlara ödenenden farklı bir ücret sistemi yaratmak için oluşturulmuştur. Amaç, sözleşmeyle çalışan bu personele, memurlardan daha fazla ücret ödemektir. Ancak bu durum kamu personel rejiminde, hem statü

farklılaşması hem de mevzuat karmaşası yaratmıştır.¹⁸⁴ Bu yüzden 657 sayılı kanunun ilk şeklinde, kamu hizmeti gören bu personelin hukuki statüleri birleştirilerek “tek bir istihdam biçimi” kabul edilmiştir. Ancak bu durum 1970 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 1327 sayılı kanun¹⁸⁵ ile değişmeye başlamıştır. 1965 yılında 657 sayılı kanundaki ilk düzenlemeye göre, yalnız yabancı uzmanlar için geçerli olan, kurumların teşkilat yasalarında açık düzenleme gerektiren ve sadece Devlet Planlama Teşkilatı için geçerli olan sözleşmelilik, 1970’lerden itibaren yeni alanlara yayılmıştır. 1980’lerden sonra farklı bir amaçla, memurluk sistemini eritmek için kullanılmaya başlanmıştır.

Aslan’a göre mevzuatta oldukça dağınık şekilde bulunan sözleşmeli personeli, 5 grup altında toplamak mümkündür. Bunlar; a) 657 sayılı kanunun 4/B hükmüne göre çalışan sözleşmeli personel, b) Kadro karşılıklı sözleşmeli personel, c) Bağımsız idari otoritelerde çalışan sözleşmeli personel, d) Sağlık Bakanlığı’nda çalışan sözleşmeli personel ve e) 399 sayılı KHK’ya bağlı olarak KİT’lerde çalışan sözleşmeli personeldir.¹⁸⁶

a) 657 sayılı kanunun 4/B fıkrasında tanımlanan sözleşmeli personel, ulusal plan ve programlarda yer alan önemli projelerde çalıştırılmak üzere, zorunlu durumlarda ve istisnai uygulama olarak, özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gerek duyulması üzerine geçici olarak Bakanlar Kurulu kararıyla istihdam edilen personeldir.

Kamu kurumlarında sözleşmeli personel çalıştırılması kararı, 1978 yılında “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı” ile Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı uzlaşmasına ve Maliye Bakanlığı kararına bırakılarak kolaylaştırılmış ve bu kararın merkezi, mülki, yerel, KİT, tüm kamu kurumlarını kapsayacağı açıklanmış ve 657 sayılı kanunda öngörülen ölçütler gevşetilmiştir.

¹⁸⁴ Bülent Serim, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.21, S:1, Mart 1988, s.135.

¹⁸⁵ 1327 sayılı kanun, Devlet Memurları Kanunu’nu yaşama geçirme amaçlıdır. Bu kanunla, 657 sayılı kanunun hükümlerinin yaklaşık yarısı değişikliğe uğramış ya da kaldırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Cahit Tutum, “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:3, S.3, Eylül 1970, s.11-29

¹⁸⁶ Onur Ender Aslan, *a.g.e.*, s.334-379.

b) Kadro karşılığı sözleşmeli personel, memur kadrosuna sahip ancak sözleşme ile çalıştırılan personeldir. Bu personel hem bir memur kadrosu işgal etmiş hem de idare ile sözleşme ilişkisi kurmuştur. Bu tip personel çalıştırma, tüm personeli değil, kurumların şube müdürüne kadar olan üst düzey yönetici kadrolarını ve kariyer uzmanlarını kapsamaktadır. Başbakanlık Merkez Örgütü, Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Milli İstihbarat Teşkilatı, Telekomünikasyon Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bu statüde personel istihdam etmektedir.

c) Bağımsız idari otoritelerin (düzenleyici kurumların) istihdam ettikleri personel memur değil, sözleşmeli personel statüsünde çalışmaktadır. Bu kurumların her birinin kendine özgü personel rejimi bulunmaktadır ve personel kurumun en üstünden en altına kadar sözleşme ile çalışmaktadır.

d) Sağlık Bakanlığı'nda sözleşmeli personel çalıştırılmasına, 10.7.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen ve 24.7.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4924 sayılı kanunla¹⁸⁷ başlanmıştır. Bu kanun, Sağlık Bakanlığı'na bakanlıkça belirlenecek illerde sözleşmeli statüde personel çalıştırma yetkisi vermektedir. İstihdam edilecek personel ile Bakanlık arasında bir mali yıl boyunca geçerli olacak bir sözleşme yapılacak ve her mali yıl sonunda sözleşmeler yenilenecektir. Böylece bu bakanlıkta memurluk statüsü yerine, asli ve sürekli hizmetlerde sözleşmeli personel istihdamının önü açılmış bulunmaktadır. Süreç, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı'nın, yine aynı yıl, taşeronlaştırmaya açılmasıyla birlikte yürütülmektedir.

Bununla birlikte Milli Eğitim Bakanlığı'nda da "sözleşmeli öğretmen" olarak personel çalıştırılmaktadır.¹⁸⁸ Böylece, Milli Eğitim Bakanlığı'nda da memur kadrosunda öğretmen istihdamı yerine, sözleşmeli personel statüsünde istihdam başlamıştır.

¹⁸⁷ "Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", R.G: 24.7.2003, 25178.

¹⁸⁸ bkz. ayrıntılı bilgi için; Nuray Ertürk Keskin, Aytül Güneşer Demirci, *Eğitimde Çürüyüş*, KİGEM, Ankara, 2003.

Sağlık ve eğitim gibi iki önemli alanda sözleşmelilik sisteminin yaygınlaştırılması planlanmaktadır. Bunun nedeni ise Sağlık ve Eğitim Bakanlığı'nın en çok memur istihdam eden kamu kuruluşları olmalarıdır. Bu yüzden bu iki kamu kuruluşu, memurluk sisteminin tasfiye sürecinde ilk hedefi teşkil etmektedirler.

Tablo 1. 2004 Verilerine Göre Sağlık ve Eğitim Bakanlıkları'ndaki Personel Sayısı¹⁸⁹

Bakanlıklar	Memur	Sözleşmeli	Sürekli-işçi	Geçici-işçi	TOPLAM
Sağlık	229.398	17	1.984	-	231.399
Eğitim	640.227	65	527	2.100	642.919

e) KİT'lerde 399 sayılı KHK'ya¹⁹⁰ bağlı olarak sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bu düzenleme sadece KİT personeline özgüdür ve bu KHK ile, KİT'lere ilişkin genel personel rejimi oluşturulmuştur.

KİT'lerdeki memurluk sistemi, 1980 sonrası özelleştirme uygulamalarıyla çözülme sürecine girmiştir. Bu süreç, 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK¹⁹¹ ile başlamış ve KİT'lerde memur statüsünde çalışanlar sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir. Bu düzenlemeyi 1988 yılında çıkarılan 308 sayılı KHK¹⁹² izlemiş, ancak 308 sayılı KHK Anayasa Mahkemesi tarafından 1989 yılında iptal etmiştir.¹⁹³ Bunun yerine 1990 yılında 399 sayılı KHK çıkarılmıştır. Bu KHK'nın kimi maddeleri Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilse de, bu metin KİT'lerdeki personel rejimini düzenleyen temel metindir.

¹⁸⁹ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.20 (Bölüm 3).

¹⁹⁰ 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G.: 29.1.1990, 20417.

¹⁹¹ 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G.: 18.6.1984, 18435.

¹⁹² 308 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname, R.G.: 18.1.1988, 19698.

¹⁹³ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.S. 1990/12, K.S. 1991/7, Karar Günü: 4.4.1991, R.G.: 13.8.1991.

399 sayılı KHK'ya göre KİT'lerde hizmetler memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından yerine getirilecektir. Memurlar Devlet Memuru Kanunu'na, işçiler İş Kanunu'na, sözleşmeli personel ise 399 sayılı KHK'ya tabi olacaktır.

Oluşturulan bu personel rejimiyle temel istihdam biçimi, sözleşmelilik olarak kabul edilmiştir. Bunun nedeni ise, özelleştirme politikalarıdır. Çünkü bir kurumun satışı ya da tasfiyesi amaçlandığında, memurluk bu amacı engelleyen yüksek güvenceli bir istihdam türüdür. Bu nedenle memurlar ya sözleşmeli statüye geçmeye özendirilmiş ya da memur kalmak istiyorlarsa başka kurumlara nakilleri yapılmıştır.

KİT'lerde 2004 rakamlarına göre, 9.097 memur, 116.517 sözleşmeli personel, 190.564 işçi, 29.238 geçici, 5.339 kapsam dışı¹⁹⁴ ve 25.608 kapsam içi¹⁹⁵ olmak üzere, toplam 376.363 personel çalışmaktadır.¹⁹⁶ KİT toplam istihdamının %30'u sözleşmeli statüdedir.¹⁹⁷

399 sayılı KHK'yı temel alarak, sözleşmeli personelin genel özelliklerini şu şekilde toparlamak mümkündür:

1. Sözleşme süresi bir yıldır, bu süre Bakanlar Kurulu kararıyla iki yıla çıkarılabilir.
2. Sözleşme, taraflarca, sözleşme bitiminden bir ay önce bildirilerek gerekçesiz feshedilebilir; idare gerekçe göstermek koşuluyla sözleşmeyi her zaman feshedilebilir. Kuruluşun personel politikası, ekonomik durumu ve personelin başarı düzeyleri göz önünde bulundurulmak suretiyle, hangi başarı düzeyinde olursa olsun, kurum ilgilinin sözleşmesini uzatıp uzatmamakta serbesttir.
3. Kurum bazı durumlarda sözleşmeyi her zaman fesih edebilir. Bu durumlar; ilgilinin işe alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının anlaşılması ya da bu

¹⁹⁴ Kapsam dışı personel, sendikalı olsun, olmasın, toplu iş sözleşmesi hükümlerinin uygulanamayacağı işçilerdir.

¹⁹⁵ Kapsam içi personel, mali ve sosyal haklar bakımından toplu iş sözleşmesi kapsamında sayılan işçilerdir.

¹⁹⁶ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Personeli III. Dönem, Nisan-Haziran 2004, Mart 2004.

¹⁹⁷ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.9 (Bölüm 3).

şartlardan birini kaybetmesi; izinsiz, mazeretsiz, kesintisiz 10 gün ya da sözleşme süresince 20 gün işe gelmemesi, çekilme, emeklilik, muvazzaf askerlik, ölüm, disiplin ve güvenlik cezası alması ve olumsuz sicil almasıdır.

4. İşten çıkarılma durumlarında sözleşmeli personel kıdem tazminatı alamaz. Kendisine cezai şart olarak ödeme yapılamaz ve ilgili bu konuda talepte bulunamaz.

5. Emeklilik sistemi bakımından genel olarak SSK'ya, kurumsal sözleşmeliler Emekli Sandığı'na bağlıdır, memurken sözleşmeli personel statüsüne geçenlerin de Emekli Sandığı ile ilişkileri devam eder.

6. Personel, sözleşmede belirtilen görev dışında çalıştırılmaz.

7. Sözleşmeli personel, kazanç getirici başka bir işte çalışamaz.

8. Ücretli yıllık izin, hizmet süresi 10 yıla kadar olanlarla yılda 20 gün, daha fazla olanlara 30 gündür.

9. Sözleşmeli personele, çocuğunun evlenmesi, eşinin, çocuğunun, babasının veya annesinin ölümünde 5 gün; eşinin doğum yapması halinde 3 gün, bayan personele doğumdan önce 3, doğumdan sonra 6 hafta; parça parça veya toplam 10 güne kadar mazeret izni verilir.

10. Sözleşmeli personelin rapor alması halinde yılda en çok 30 gün ücretli hastalık izni verilir; geçici işgörmezlik tazminatı ücretinden düşülür.

11. Sözleşmeli personelin toplam ücreti, temel ücret, kıdem ve başarı ücretinden oluşur. Temel ücret, işin en verimli şekilde yapılması için personelin sahip olması gereken bilgi, beceri, inisiyatif, tecrübe, sorumluluk vb. hususların değerlendirilmesiyle hesaplanmaktadır. 85-91 puanlarını alan sözleşmeli personel, temel ücretin %5 fazlasını, 92 ve üstü not alanlar temel ücretin %10 fazlasını alır. Ancak bu artış yılda sadece bir kez olabilir. Kıdem ücreti ise, her hizmet yılının bir kıdem yılı kabul edilmesiyle hesaplanan ücrettir. Başarı ücretinin hesaplanmasında da personelin verimliliği esastır. Sözleşmeli personele ödemeler her ayın başında yapılır.

12. Başarı değerlendirme dönemi 1 yıldır. (1 Kasım'dan 1 Kasım'a). Personelin değerlendirilmesinde kendisinin doğrudan bağlı olduğu sicil amiriyle, İş

Değerlemesi Daimi Kurulu önemlidir. Bu kurul, her kuruluştaki genel müdür, genel müdür yardımcısı ve 8 üyeden oluşur ve 3 ayda bir Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na rapor verir.

13. Çalışmada yaş sınırı 65'tir.

14. Memurlar için geçerli olan çalışma saat ve süreleri geçerlidir. O gün bitirmesi gereken işler bitinceye kadar çalışma saatleri dışında da çalışmak zorundadır. Normal çalışma saatleri ya da tatil günü çalışmaları için ödeme yapılmaz.

Tablo 2. Toplam Kamu Personeli İçinde Sözleşmeliler (2004) ¹⁹⁸

	SÖZLEŞMELİ	TOPLAM
Merkezi Yönetim	14.583	1.942.121
Belediye	1.683	260.970
Özel İdare	49	7.071
KİT	116.517	376.363
TOPLAM	132.832	2.586.525

Kamu kesiminde çalışan sözleşmelilerin %88'i KİT'lerde, %10'u merkez ve taşra kurumlarında çalışmaktadır. Yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeliler %1 düzeyindeyken, il özel idaresi ve belediyelerde sözleşmeli istihdam türü oldukça azdır.

Kamu personeli kanun taslağına göre, yeni hizmete alınacak olan personel "sözleşmeli" statüde çalıştırılacaktır. Bu personel yıllık sözleşmelerle çalışacak ve kesintisiz olarak çalışırsa iş güvencesini ancak on yıl sonra elde edebilecektir. Sözleşmeli personel, memur gibi kadroya bağlı olarak değil pozisyona bağlı olarak çalışacaktır. Kanun taslağında belirtildiğine göre pozisyon, hizmet akdi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin hizmetini ifa etmesini sağlamak amacıyla ödev, hak, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş görev mevkiidir. Yine tasarıya göre, olumsuz sicil alan personelin sözleşmesi yenilenmeyecektir. Bu personelin yeterlik notu ise 60'tan 70'e yükseltilmiştir. 60 not alan sözleşmeli personelin kurumu tarafından geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak kanun tasarısında bu personel toplu görüşme, toplu sözleşme, grev hakkı gibi örgütsel

¹⁹⁸ a.k., s.10 (Bölüm 3)

haklar tanınmamıştır. Tasarıdan da anlaşıldığı üzere, yeni kamu personel sistemi sözleşmelilik üzerinde yükselecektir.

Sözleşmeli personelle ilgili olarak anayasalarda bir düzenleme yapılmamıştır.

3. Geçici Personel

657 sayılı kanunun 4/C maddesinde tanımlanan geçici personel, sözleşmeyle çalıştırılan ama işçi sayılmayan personeldir. Bu maddeye göre geçici personel, *” Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı’nın ve Maliye Bakanlığı’nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu’nca verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.”*

Yeni kanun tasarısında ise geçici personelin çalışması için, 657’deki tanımda “belirtilen süre” ve “Bakanlar Kurulu’nca verilen görevler” ibaresi çıkarılmıştır. Yeni tanıma göre geçici personel *“İhtiyaç duyulan geçici ve süreli hizmetlerde Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nca müştereken belirlenen süre, ücret ve adet sınırları ile diğer esas ve usuller çerçevesinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan personeldir.”*

Önceleri bedensel çalışmanın ön plana çıktığı işlerde çalıştırması düşünülen geçici personel bugün, Devlet İstatistik Enstitüsü’nde anketör ve Milli Eğitim Bakanlığı’nda İngilizce dili ve bilgisayar öğreticisi olarak çalıştırılmaktadır.

Devlet İstatistik Enstitüsü’ndeki anketörlere asgari ücretten az olmamak üzere üniversite, lise, ilköğretim mezunluğuna göre üç farklı ücret grubunda ödeme yapılacak, bu personel SSK’ya bağlı olacaktır.

İngilizce dili ve bilgisayar öğreticisi olarak çalıştırılan personele ise ders başına 10 YTL brüt ücret ödenecek, bu personel SSK’ya bağlanacaktır. Öğreticiler doğrudan okul müdürlerince işe alınıp, bunlara suç sayılan eylem ve davranışlar bakımından memur ve öğretmen gibi işlem yapılacaktır. En önemlisi

de sözleşmeleri işverence tek taraflı olarak herhangi bir tazminat ödenmeden feshedilebilecektir.¹⁹⁹

Devlet İstatistik Enstitüsü, geçici personeli 1977 yılında 204'ten 1987 yılında 441'e, 1997 yılında 862'ye, 2002 yılında 1994'e yükselerek her yıl artmaktadır. Ancak yeni düzenlemelerle birlikte Türkiye genelinde geçici personel statüsünde personel istihdamının fazlalaştırılacağı düşünülmektedir. Bununla ilgili olarak 3.5.2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı²⁰⁰ bulunmaktadır. Bu karara göre, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu gereğince yapılan özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalan ve kalacak olan İş Kanunu hükümlerine tabi daimi ve geçici işçiler (kapsam dışı personel hariç) diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici personel statüsünde istihdam edilmeye başlanacaktır. Bu personel iş akitlerinin kamu tarafından feshedilmesini izleyen 30 gün içerisinde kuruluşları kanalıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na bu durumu bildirmeleri halinde ya da özelleştirme programındaki kuruluşlarda çalışanlardan, işletmelerinin özelleştirmesi sonrasında, bu işletmelerde çalışmaya devam eden ve özelleştirme tarihinden itibaren en geç 6 ay içinde iş akitleri özel sektör tarafından feshedilenler, belirtilen formla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na baş vurmaları durumunda, kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, bir mali yıl içinde 10 ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edileceklerdir.

14.2.2005 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı'nda²⁰¹ ise geçici personel çalıştırma esasları belirlenmiştir. Buna göre,

a) Geçici personele eğitim dereceleri dikkate alınmak suretiyle aylık verilir. Kararda bu aylığın üst sınırları belirtilmektedir. Personele ödenecek aylığın tespit yetkisi ise kurumlara verilmiştir. Kararda belirtilen ücretler dışında ise herhangi bir ad altında ücret ödenmeyecek ve sözleşmelerine bu yolda hüküm koyulmayacaktır. Ödemeler her ayın 14'ünde yapılacaktır.

¹⁹⁹ a.k., s.11 (Bölüm 3)

²⁰⁰ "Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar", 2004/7898 B.K.Kararı

²⁰¹ 14.2.2005 tarihli ve 2005/8502 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG. 24.2.2005, 25737.

- b). Geçici personelin çalışma saat ve sürelerinin belirlenmesinde, devlet memurları için tespit edilen çalışma saat ve süreleri dikkate alınır. Ancak geçici personel, kendisine verilen görevleri çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın sonuçlandırmak zorundadır. Normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde yapacağı çalışmalar karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmez.
- c) Geçici personel, istihdam edildiği sürece dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamaz.
- d) Çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerde devlet memurları için suç sayılan fiil, hareket ve yaptırımlar bu karar gereğince istihdam edilecek geçici personel için de geçerlidir.
- e) Geçici personele çalıştıkları her ay için azami 1 gün ücretli izin, çalıştıkları her 4 ay için 2 günü geçmemek üzere ücretli hastalık izni verilir. Rapor süresinin 2 günü aşması halinde aşan kısım için ücret ödenmez. Geçici personelin isteği üzerine; eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde ve her olay için 3 gün ücretli mazeret izni verilir. Ayrıca geçici personele doğum yapmasından önce 8 hafta ve doğum yaptığı tarihte itibaren 8 hafta olmak üzere toplam 16 hafta süre ile aylıklı izin verilir.
- f) Geçici personel kararda belirtilen işler dışında herhangi bir işte çalıştırılmaz.
- g) Hizmet sözleşmesinin feshi durumunda kendisine ihbar, kıdem veya diğer adlar altında herhangi bir tazminat ödenmez.
- h) Geçici personel sosyal güvenlik mevzuatı yönünden Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabidir.
- I) İlgili karar kapsamında istihdam edilen geçici personelin hizmet sözleşmeleri, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşunda emekliliğe hak kazanacakları tarihte sona erer.

Bu kararla birlikte yapılacak özelleştirmeler sonucunda işsiz kalacak olan işçiler, herhangi bir sosyal güvencesi, toplu görüşme, grev hakkı olmayan geçici personel statüsüne geçirilecek ve bu şekilde 10 ay istihdam edilecektir. 10 ay sonra bu personele ne olacağı ise belli değildir. Bu personelin ücreti de

kurumlarınca belirlenecek ancak sendikaların bu ücretlerin belirlenmesinde herhangi bir söz hakkı olmayacaktır. Bu durum tabii olduğu kurallar ve sahip olduğu güvencesiz sistem bakımından sözleşmeli personele benzeyen geçici personelin sayısının fazlalaşacağı konusunda artık şüphe bırakmamaktadır.

Geçici personelle ilgili olarak anayasalarda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

4. İşçi

657 sayılı kanunun 4/D maddesinde işçi tanımı yapılmıştır. Bu hükme göre 657 sayılı kanunun 4. maddesinin A, B ve C fıkraları dışında kalan kişiler işçidir ve işçiler için 657 sayılı kanun hükümleri uygulanmamaktadır.

İşçi olarak çalıştırma, kamu kesiminde tamamen iş hukukuna bağlı olarak çalıştırma anlamına gelir. Bugün yürürlükte olan kanun ise 4857 sayılı İş Kanunu²⁰²'dur.

Kamu kesiminde işçilik, sürekli işçilik ve geçici işçilik biçiminde ortaya çıkmaktadır. Geçici işçilik, İş Kanunu'ndaki süresi belirli iş sözleşmesi ile istihdamdır. Sürekli işçilik ise, süresi belirsiz iş sözleşmesiyle istihdam edime anlamına gelmektedir ve kişi kamu örgütünün memur gibi, kadrosundadır.

Bu iki işçilik arasındaki fark ise; belirli süreli iş sözleşmeleri için tamamlanmasıyla sınırlıyken, belirsiz süreli iş sözleşmelerinde süre sınırı konulmamaktadır. İş Kanunu'na göre, sürekli işçilik asıl istihdam biçimiysen, geçici işçilik istisnaidir. Geçici işçiler, kanunun fesih ve kıdem tazminatı ile ilgili hükümlerinden yararlanamadıkları için hem güvence hem de kıdem bakımından sürekli işçilere göre geri konumdadırlar.

B. Adli Personel

Adli personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan kanun 24.02.1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'dur²⁰³. Bu kanun adli yargı hakim ve Cumhuriyet savcıları ile idari yargı hakim ve savcıları hakkında

²⁰² R.G.: 5.7.2003, 25159.

²⁰³ Hakimler ve Savcılar Kanunu, R.G.: 17971, 26.02.1983.

uygulanmaktadır. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri de özlük hakları bakımından (aylık ve ödeneklerle diğer mali sosyal haklar ve yardımlar) bu kanunun hükümlerine tabidirler.

Ancak 951 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı 25.6.2005 tarihiyle itibariyle mecliste görüşülmektedir. Adli personel için bu tasarıda önerilen değişikliklerden de ilgili bölümlerde bahsedilecektir. Tasarı, kamu personel kanun taslağı gibi rejimi değiştirmeye yönelik değildir. İlgili maddelerde daha çok teknik değişiklikler yapılmaktadır.

Adli personel başlıca iki sınıftan oluşmaktadır:

a) Hakim sınıfı

b) Savcı sınıfı

2004 yılı rakamları itibariyle, hakimlik ve savcılık hizmetlerinde toplam 11.221 personel çalışmaktadır.²⁰⁴

Tablo 3. Yıllar İtibariyle Adli Personel Sayısında Meydana Gelen Değişim

1980	1991	1999	2004
5.392	8.886	8.919	11.221

Bu artışın altında yatan neden ise, adli ve idari yargının altından kalkamadığı yoğun iş yüküdür. Adli personel sayısı, görev ve iş yoğunluğuna göre hala düşüktür.²⁰⁵ Bu sebeple 4.000 kadar hakim ve savcı alımına gidilecektir. 2005 yılı itibariyle 17 milyon dava dosyası bulunmaktadır. Mevcut hakim ve savcılar bu davaları çözmek için yeterli değildir. Adalet Bakanı'nın açıklamasına göre Türkiye'ye 30.000 hakim ve savcı gerekmektedir.²⁰⁶

²⁰⁴ 2005 Yılı Bütçe Kanun Gerekçesi, <http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce.htm>.

²⁰⁵ Oğuz Onaran, Koray Karasu, "Quality and Justice In Turkey", *The Administration Of Justice In Europe: Towards The Development Of Quality Standards*, Utrecht University, The Netherlands, 2003, s.470.

²⁰⁶ Türkiye Gazetesi, 25.6.2005. Adalet Bakanı'nın açıklamasına göre, 2005 yılı itibariyle Türkiye'de 9.240 hakim ve savcı bulunmaktadır.

1. Hakim

a) Hakimliğin Tanımı

Osmanlı İmparatorluğu'nda davalar ve hükümet işleri “kadı” ismi verilen hakimler tarafından görülmekteydi. Kadı kelimesi, “hüküm” ve “hakimlik” anlamına gelmektedir. “Hüküm” sözlük anlamında men’ demektir. Haksızlığı men’ ettiği için dava gören kimselere de “hakim” adı verilmektedir.²⁰⁷

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda hakimlik mesleğinin tanımı yapılmamıştır. Ancak bu tanımı şu şekilde yapmak mümkündür. Hakim (yargıç), devlet ile birey arasındaki veya bireylerin kendi aralarındaki veya devletin iki idari birim arasındaki anlaşmazlıklar ile kamu düzenini bozan suçlara ilişkin konuları, Anayasaya, kanunlara ve hukuk ilkelerine uygun olarak inceleyen, vicdani kanaatine göre ve bağımsız olarak karar veren kişidir.²⁰⁸

Türk hukuk sisteminde hakimler adli ve idari yargı hakimleri olarak görev yapmaktadırlar. 2802 sayılı kanunun 3. maddesine göre adli yargıda görev yapan hakimler; mahkeme başkan, üyeleri ve hakimleri, Yargıtay tetkik hakimleri ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan hakimlerdir. İdari yargı hakimleri ise, mahkeme başkan, üyeleri ve hakimleri, Danıştay tetkik hakimleri ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan hakimlerdir.

Adli yargıda görev yapan hakimlerin görevi, kişiler arasında çıkan ve adli yargıya intikal eden uyuşmazlıkları çözmektir. Bu uyuşmazlıklar günlük hayatta ve her zaman rastlanan türdendir. İdari yargıda görev yapan hakimler ise, kişilerle yürütme ve idare arasındaki ilişkileri düzenleyen mevzuatın uygulanmasından doğan uyuşmazlıkları karara bağlamakla görevlidirler.

İdari yargı hakimleri de kendi içinde ilk derece mahkemede ve Danıştay'da görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılır. Aynı ayırım, adli yargı

²⁰⁷ Rahmi Ergil, “Yüksek Hakimler Kurulu Başkanı Rahmi Ergil’in 5 Nisan 1986 Tarihinde Hukuk Fakültesinde Yargıçlık Mesleği Konulu Konferansı”, *Adalet Dergisi*, Y:59, S:6, Haziran 1968, s.317.

²⁰⁸ <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/hakim.htm> (4.10.2005).

hakimleri için de geçerlidir. Adli yargı hakimleri de ilk derece mahkemede ve Yargıtay'da görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Adli ve idari yargı hakimliği sınıfları arasında sınavsız geçiş mümkün değildir. Bunun nedeni idari yargı ve adli yargı hakimliğinin birbirinden farklı olmasıdır.

Bir ülkede adalet hakimler eliyle dağıtılır. Ülkenin hukuk kurallarının uygulanmasına can veren hakimlerdir. Bu sebeple hakimın “normal bir memur”dan farklı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Hakim olmak isteyenler, üst düzeyde, akademik ve sözel yeteneğe, ikna gücüne, sağlam bir mantık ve sezgiye sahip, sosyal bilimlere ilgili ve bu alanda başarılı, sabırlı ve anlayışlı, tarafsız karar verebilen, sorumluluk sahibi, değişik görüşlere ve yeniliklere açık, okumayı ve araştırmayı seven kimseler olmalıdır.²⁰⁹

Hakimin en önemli özelliklerinden biri “tarafsızlık”tır. Adalet sembolünün dünyanın her yerinde elinde terazi tutan gözü kapalı bir kadın olarak kabul edilmesi sebepsiz değildir. Adalet dağıtanlar, yani hakimler, ne kadar gözleri kapalı olursa, yani çözdükleri uyuşmazlıkların taraflarına ne kadar nesnel bakabilirlerse, o kadar doğru ve isabetli karar vereceklerdir.²¹⁰

b) Hakimliğin Tarihçesi

Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk dönemlerinde devlet işlemleri İslam hukukuna uygun olarak görülmekteydi. Bu hukuku uygulamak amacıyla şer'îye mahkemeleri kurulmuştu. İslam hukukunun en önemli kaynağı ise Kur'an-ı Kerim'di.

Osmanlı İmparatorluğu'nda hükümdarlar hükümet işlerini düzenler, kurallarını koyar ve uygularlardı. Ancak Osmanlı İmparatorluğu oldukça geniş topraklara sahip olduğu için hükümdarın tüm görevleri tek başına yerine getirmesi mümkün değildi. Bu sebeple, hükümdar adına yargılama görevini yerine getirmek üzere kadılar tayin edilmişti. Kadıların başında ise Kazaskerler bulunmaktaydı.

²⁰⁹ Özlem Erdem Karahanogulları, Salih Er, “İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi”, *Danıştay Dergisi*, Y:33, S.106, 2003, s. 7.

²¹⁰ Hilmi Özdemir, “Hakim ve Savcılarda Bulunması Gereken Nitelik ve Yeteneklerle Tutum ve Davranışlar”, *Yargıtay Dergisi*, C:28, S:3, Temmuz 2002, s.270.

Kazaskerler Anadolu ve Rumeli Kazaskeri olmak üzere ikiye ayrılmıştı. Hükümdar adına teftiş, yargılama ve cezalandırma görevi asıl olarak kazaskerlere verilmişti. Bunların altında ise kadılar çalışmaktaydı.

Yavuz Sultan Selim'den itibaren hükümdarlar kendilerini peygamberin halifesi saydıkları ve adalet idaresinin başında da asıl olarak şeyhülislam bulunduğu için şeriat mahkemeleri açılmıştı. Bu mahkemeler tek hakimli (kadılı) ve tek dereceliydi; yani hatalı oldukları kararları düzeltecek bir üst mahkeme bulunmamaktaydı.²¹¹

1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayun ile Osmanlı'da yeni bir devre başlamış ve hukuk alanında pek çok yenilik meydana gelmiştir. Bu beyannamede İmparatorluk yönetiminin bozuklukları ve yolsuzluklarından bahsedilmekte ancak bundan böyle herkesin canından, malından, namusundan emin olarak yaşayacağı açıklanmakta ve bu amaçla bir dizi kanunun yapılacağı belirtilmektedir. 1861 tarihli Fransız Kanunu'ndan tercüme edilen Ticaret Kanunu ve 1868 tarihli Mecelle (Medeni Kanunu) bu çalışmaların ürünüdür.

1871 yılında ise şer'îye mahkemelerinin yanında nizami mahkemeler açılmıştır. Bu mahkemelerde yapılan düzenlemelerde Fransa örnek olarak alınmıştır. Şer'îye mahkemeleri şeyhülislamlık makamının, nizami mahkemeler ise Adliye Nezareti'nin (Adliye Bakanlığı'nın) yönetimine bırakılmıştır. Bu dönemde şer'îye mahkemeleri de iki dereceli hale getirilmiş ve kadılar tarafından verilen hükümleri kontrol etmek üzere "şer'î tetkikat meclisleri" kurulmuştur. Ancak şer'îye mahkemeleri ile nizami mahkemeler arasında görev ve yetki karmaşaları olmuş ve bu karışıklık 1917'ye kadar devam etmiştir. Bu tarihte ise bütün yetkiler Adliye Nezareti'ne devredilmiştir.²¹²

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra 1924 yılında çıkarılan 469 sayılı kanun ise şer'îye mahkemelerini ve istinaf mahkemelerini kaldırmış ve bu kanunla sulh, asliye ve ağır ceza mahkemeleri ile son mercide Yargıtay olmak üzere iki dereceli mahkemeler kurulmuştur.

²¹¹ Rahmi Ergil, a.g.e., s.321.

²¹² a.k., s.322.

20 Nisan 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile de Cumhuriyet yargısının temelleri atılmış ve Türk hakimleri özgürlük ve bağımsızlıklarına kavuşmuşlardır.

Hakimlerle ilgili, özel olarak düzenlenen ilk kanun ise 766 sayılı ve 1926 tarihli Hakimler Kanunu'dur.²¹³ 42 maddeden oluşan bu kanun yerini 1934 yılında 2556 sayılı Hakimler Kanunu'na²¹⁴ bırakmıştır. Bu kanunun ismi Hakimler Kanunu olsa da hem hakimlik hem de savcılık mesleğiyle ilgili düzenlemeler getirmektedir. Kanun 131 maddeden meydana gelmektedir.

Hakimlerle ilgili olarak yapılan son düzenleme ise bugün hala yürürlükte olan 1983 tarihli ve 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'dur. Yeni kanunun adı "Hakimler ve Savcılar Kanunu" olarak değiştirilmiştir. 2802 sayılı kanun 122 maddeden oluşmakta ve hakim ve savcıların atanmaları, hak ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin veya görev yerlerinin geçici ya da sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri veya kişisel suçlardan dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri, meslek içi eğitimlerini ve diğer özlük işleri bu kanunla düzenlenmektedir.

c) Anayasalarda Hakimlik

Osmanlı İmparatorluğu zamanından başlamak üzere "adalet"e büyük önem verilmiştir. Bakılan davalarda kadının hükmü kesindir ve adalet dağılımıyla ilgili işlerine asla müdahale edilmez. 1876 tarihli Kanunu-i Esasi'nin 81-91. maddelerinde hakimlerin azledilemeyeceği, işlerine hiçbir müdahalenin olmayacağı hükme bağlanmıştır. 1876 Anayasası uzun süre yürürlükte kalmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yaptığı 1921 Anayasası'nda (20.01.1921) ise yargı ile ilgili hükümler olmadığından bu boşluk, 1876 Anayasası'nın anılan maddeleriyle doldurulmuştur.

²¹³ R.G.: 20.03.1926, 326.

²¹⁴ R.G.: 14.7.1934, 2751.

20.04.1924 tarihli Anayasa'da ise Cumhuriyetin yargı erki düzenlenmiştir (53-67. maddeler). Bu anayasa, güçler birliği ilkesine dayanmaktaydı. Yasama, yürütme ve yargı yetkileri Meclis'e aitti. Bu bakımdan Meclis dilediği takdirde yargı yetkisini bizzat kullanabilmekteydi. İstiklal Mahkemeleri dediğimiz bu yargı çeşidi 1949 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

1924 Anayasası'nın 54. maddesine göre *"hakimler, tüm davaların görülmesinde ve hükmünde bağımsızdırlar ve bu işlerine hiçbir türlü karışamaz. Ancak kanun hükmüne bağlıdırlar. Mahkemelerin kararlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu hiçbir türlü değiştiremezler, başkalayamazlar, geciktiremezler ve hükümlerinin yerine getirilmesine engel olamazlar."* 55. maddede ise yargıçların kanunda gösterilen usuller ve haller dışında görevlerinden çıkartılamayacakları belirtilmiş, 56. madde ise yargıçların atama ve azillerinin kanunla yapılacağı açıklanmıştır. Böylece 1924 Anayasası ile getirilen sistemde, yargı bağımsızlığından söz etmek mümkün değildir. Çünkü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tasarrufları denetim dışıdır. Bu durumda devlet geleneğimizin esasları çerçevesinde yargıçlara bağımsızlık tanınmışsa da zaman zaman yargıya kanun yoluyla müdahale edilebilmiştir.²¹⁵

İşte 1961 Anayasası bu duruma son vererek Cumhuriyet'in temel kuruluşuna ilişkin III. Kısımın 3. bölümüne "Yargı" başlığını koyarak ve *"Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır"* (madde 7) hükmüyle yargı yetkisini yasama ve yürütme erkinin yanı sıra üçüncü kuvvet olarak kabul etmiş ve yargı gücünü bağımsız kılmıştır. Yargıçların bütün özlük işleri ise bağımsız Yüksek Hakimler Kurulu'na bırakılmıştır. (madde 143)

1961 Anayasası'nın 132. maddesine göre *"Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisleri'nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme*

²¹⁵ Mustafa Kalemli, a.g.e., s.10.

organlarıyla idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”

133. madde ile hakimlik teminatı anayasal güvenceye bağlanmıştır. Buna göre *“Hakimler azlolunamaz. Kendileri istemedikçe, Anayasa’da gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz, bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylıklarından yoksun kılınamaz.”*

134. maddeye göre ise hakimlerle ilgili düzenlemeler ancak kanunla yapılır ve hakimler 65 yaşını bitirinceye kadar hizmet görürler ve kanunda belirtilenlerden başka genel ve özel hiçbir görev alamazlar.

Hakim ve savcılarının denetimi ve haklarında soruşturma ise 144. maddeye göre Yüksek Hakimler Kurulu’na bağlı ve sürekli olarak görevli müfettiş hakimlerce yapılır. Bu müfettişler Yüksek Hakimler Kurulu’nca atanır.

1982 Anayasası’nın 3. bölümü ise “yargı” başlığı altında düzenlenmiştir ve 138-160. maddeler bu konuyla ilgilidir.

Öncelikle “Mahkemelerin Bağımsızlığı” başlıklı 138. madde 1961 Anayasası’nın 132. maddesiyle aynıdır.

1961 Anayasası’nın 133. maddesindeki “hakimlik teminatı”na ise 1982 Anayasası’na “savcılık teminatı” da eklenmiş ve ilgili madde “hakimlik ve savcılık teminatı” olarak düzenlenmiştir. 1961 Anayasası’nda hakimler için düzenlenen teminatlar 1982 Anayasası’nda savcılar için de genişletilmiştir. Buna göre *“hakimler ve savcılar azlolunamazlar.”* (mad. 139) Bu anayasa hükmü adli personele, idari ve akademik personele göre büyük bir güvence sağlamıştır. Çünkü anayasada idari personel için böyle bir hüküm yokken adli personelin YÖK ve üniversitenin yetkili organları dışında başka bir makam tarafından görevinden azlolunamayacağı güvenceye bağlanmıştır. Bu da adli personele diğer personel sınıflarına göre büyük bir üstünlük ve güvence vermektedir.

1982 Anayasası madde 140 “hakimlik ve savcılık mesleği” başlıktır. Bu maddenin 1961’deki düzenlemeden farkı yine ilgili maddeyle savcılar da kapsamına almış olması ve bunları adli ve idari olmak üzere ikiye ayırmasıdır.

Bununla birlikte 140. maddede hakimlerin ve savcılarının idari görevler yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlı olacakları da belirtilmiştir. Ayrıca hakim ve savcı olup da adalet hizmetindeki idari görevlerde çalışanlar hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidir. Bunlar hakimler ve savcılara tanınan her türlü haktan yararlanırlar.

1982 Anayasası'nın 144. maddesi ise "Hakim ve Savcılarının Denetimi" başlıklıdır. Bu hükme göre, hakim ve savcılarının görevlerini; kanun, tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme, görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma, Adalet Bakanı'nın izni ile adalet müfettişleri tarafından yapılır. Adalet Bakanı bu görevli hakkında inceleme yapılacak olandan daha kıdemli bir hakim veya savcıya da verebilir. Bu uygulama da 1961 Anayasası'ndan farklı bir düzenleme getirmiştir.

Yukarıda anlatılanları bir tabloda özetlersek,

Tablo 4. 1961 ve 1982 Anayasa'larında Hakimlik ve Savcılıkla İlgili Düzenlemeler

1961 ANAYASASI	1982 ANAYASASI
1-Mahkemelerin bağımsızlığı (Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar)	1-Mahkemelerin bağımsızlığı (Hakimler görevlerinde bağımsızdırlar)
2- Hakimlik teminatı (a- Hakimler azlolunamaz, b- 65 yaşından önce kendi istemezse emekliye ayrılamaz, c- Bir mahkeme veya kadronun kaldırılması sebebiyle olsa da aylıklarından yoksun kılınamazlar.)	2- Hakimlik ve savcılık teminatı (a- Hakimler ve savcılar azlolunamaz, b- 65 yaşından önce kendi istemezse emekliye ayrılamaz, c- Bir mahkeme veya kadronun kaldırılması sebebiyle olsa da aylıklarından yoksun kılınamazlar)
3- Hakimlik mesleği (a- İlgili düzenlemeler kanunla yapılır, b- Emeklilik yaşı 65'dir, c- Kanunda belirtilenler dışında hiçbir görev alamazlar.)	3- Hakimlik ve Savcılık mesleği (a- İlgili düzenlemeler kanunla yapılır, b- Emeklilik yaşı 65'dir, c- Kanunda belirtilenler dışında hiçbir görev alamazlar, d- Adli ve idari olmak üzere ikiye ayrılırlar, e- İdari görevleri yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlıdırlar, f- Adalet hizmetinde idari görevde çalışanlar hakim ve savcılar da hakimler ve savcılar hakkındaki hükümlere tabidirler.)
4- Hakimlerin özlük işleri: Yüksek Hakimler Kurulu'nca düzenlenir.	4- Hakim ve Savcılarının Özlük İşleri: Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca düzenlenir.
5- Hakimlerin Denetimi: Yüksek Hakimler Kurulu'na bağlı ve sürekli olarak görevli Müfettiş Hakimlerce yapılır.	5- Hakim ve Savcılarının Denetimi: Adalet Bakanı'nın izni ile Adalet müfettişlerince yapılır.

2. Savcı

a) Savcılığın Tanımı

Savcı sözlük anlamıyla, “toplum adına iddiada bulunan kişi” anlamına gelmektedir.²¹⁶

2802 sayılı kanunda tanımı yapılmayan savcıyı şu şekilde tanımlamak mümkündür. “Herhangi bir şekilde haberdar olduğu suçlara bizzat veya emniyet kuvvetleri yardımıyla el koyup lehte veya aleyhte tüm delilleri toplayarak olay hakkında kamu davası açıp açmamaya karar veren, açılan kamu davalarında iddia makamını temsil eden, adli görevleri yanında idari görevleri de bulunan kamu görevlisidir”.²¹⁷

Türk hukuk sisteminde savcılar adli yargı ve idari yargı savcıları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 2802 sayılı kanuna göre adli yargıda çalışan savcılar; il ve ilçe Cumhuriyet başsavcıları, Cumhuriyet başsavcı vekilleri, Cumhuriyet savcıları, Yargıtay Cumhuriyet savcıları ile, Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan savcılardır. İdari yargı savcıları ise, Danıştay savcıları ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevlerde çalışan savcılardır (madde 3).

Genellikle “savcı” terimi kullanıldığı zaman adli yargıdaki savcılık kurumu anlaşılmaktadır. İdari yargıdaki Danıştay savcıları ise daha çok “kanunsözcüsü” görevini yerine getirmektedir.²¹⁸

Savcı, klasik anlamda ceza yargılamasında kamu düzeninin mahkemedeki temsilcisidir. Yukarı tanımdan da anlaşılabileceği üzere Yargıtay’da başsavcılık

²¹⁶Mayde Baran, **Türkiye’de Hakim ve Savcı Adaylığı, Sorunları ve Çözüm Önerileri**, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 1996, s.54.

²¹⁷ <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/savc.htm> (4.4.2005)

²¹⁸ Danıştay’da savcılık kurumu, ilk kez, “müddeiumilik” adı altında 1925 yılında 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile getirilmiştir. 669 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 1938 tarihli 3546 sayılı kanunda da müddeiumumi terimi kullanılmıştır. Daha sonra 1946 yılında kabul edilen 4904 sayılı Danıştay Kanunu ile kurumun adı “kanunsözcülüğü” ile değiştirilmiştir. 1961 Anayasası döneminde 1964 yılında kabul edilen 521 sayılı Danıştay Kanunu’nda da “kanunsözcüsü” ifadesine yer verilmiştir. Ancak 1981 yılında yürürlüğe giren 2461 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurul Kanunu’nda “savcı” terimi benimsenmiş, aynı şekilde 6.1.1982 tarihli 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile aynı yıl kabul edilen Anayasa’da da “savcı” sözcüğü kullanılmıştır. bkz. Özlem Erdem Karahanogulları, Salih Er, **a.g.e.**, s.14.

Savcı, klasik anlamda ceza yargılamasında kamu düzeninin mahkemedeki temsilcisidir. Yukarı tanımdan da anlaşılacağı üzere Yargıtay'da başsavcılık müessesesi bulunmaktadır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı bazı konularda aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Başsavcısıdır. Savcılarla Yargıtay Başsavcısı arasında ise bir hiyerarşi yoktur. Bunun yanında Danıştay'da, Askeri Yargıtay'da, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde de başsavcılık ve savcılık müessesesi bulunmaktadır.²¹⁹

Savcının görevleri ise;

Adli yargıda çalışan savcıların görevi, kamu davası açmak, yürütmek, bunun yanında kamu düzeninin gerektirdiği durumlarda hukuk yargılamasında bulunmaktır.²²⁰

Ceza hukukunda kamu davası açma görevi özel kanunlarla başka kişi ve kuruluşlara tanınmış bazı istisnalar dışında, kural olarak yalnız savcıya aittir. Bu dava başkalarınca açılmaz. Buna "dava tekeli prensibi" adı verilir. Kendiliğinden kovuşturmaya bağlı suçlarda savcı herhangi bir ihtar ve şikayet olmasa bile gerekli kovuşturmayı yapmak zorundadır. Ayrıca Adalet Bakanı ve üst savcıdan aldığı emir üzerine iddianame düzenleyerek sanığı mahkemeye sevk etmeye mecburdur. Ancak duruşma sonundaki sözlü iddiasında, davadan edindiği kanaate göre, dava olunan kimsenin mahkumiyet veya beraatını istemekte serbesttir.²²¹

Cumhuriyet savcısının görevi ise, ceza yargılamasında suçtan zarar gören devlet adına, iddia görevini yerine getirmektir. Bir suç işlendiğini haber alan savcılık hemen tahkikat yapmak, suç işlendiğine dair yeterli belirti görürse kamu davası açmak ve dava kesin olarak çözüme bağlanıncaya kadar yargılama makamları önünde iddia görevini yerine getirmek zorundadır. Ceza mahkemelerinin verdiği mahkumiyet hükümlerinin infazını sağlamak ve takip etmek de savcılığın görevidir

²¹⁹ Güven Dinçer, "Adli Teşkilat, Mahkemeler", Yeni Türkiye Dergisi, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y:2, S:10, Temmuz - Ağustos 1996, s.807

²²⁰ Haluk Yardımcı, "Hakimlik, Savcılık, Avukatlık" Yeni Türkiye Dergisi, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y:2, S:10, Temmuz-Ağustos 1996, s.850.

²²¹ a.k., s.850,851.

Danıştay savcıları ise, Danıştay Başsavcılığı örgütü içinde görev yaparlar ve Başsavcı'nın uygun göreceği görev ayırımına göre kendilerine havale edilen dava dosyalarını inceleyip hukuki düşüncelerini açıklarlar. Daire ve kurullardan ayrı ve bağımsız olarak yaptıkları çalışma ile olayı hukuki açıdan aydınlatırlar. Savcılar, uyuşmazlığın hangi doğrultuda çözüme bağlanması gerektiğini düşünceleriyle ortaya koyarak daire veya kurul tarafından verilecek karara yardımcı olurlar. Kendilerine havale edilen dosyaları okuyup hukuki tartışmasını yapan Danıştay savcıları, duruşmasız işlerde düşüncelerini yazılı olarak verirken, duruşmalı olarak görülen davalarda ise tarafları dinledikten sonra görüşlerini duruşma sırasında açıklarlar. Danıştay savcıları düşüncelerini bağımsız olarak, serbest bir şekilde açıklar. Bu sayede dava dosyası savcı ve kurul tarafından ayrı ayrı incelenmiş olur.²²²

Bir savcıda bulunması gereken en temel nitelikler ise, tecrübe, yetenek, araştırmacılık, gerek uygulamada ve gerekse bilimsel alanlardaki çalışmalarıyla yüksek bir kültür düzeyine ulaşmış olmak, söz ve düşüncelerini herkesin anlayabileceği bir tutarlılık ve açıklık içinde ortaya koymaktır.²²³

b) Savcılığın Tarihçesi

Ülkemizde bugünkü anlamda savcılığın ortaya çıkışı, Osmanlı'da Tanzimat dönemine rastlamaktadır. Kurum olarak kurulmamakla birlikte, savcılık 1849 tarihli nizami mahkemeler içinde çekirdek halinde belirmiştir. Bu oluşum döneminde, temyiz meclislerinde ve cinayet davalarında savcı sıfatıyla birer görevlinin bulunması kural olarak belirlenmiştir.²²⁴

Savcılıkla ilgili düzenlemelere ise bazı nizamnamelerde rastlanmaktadır. Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabıta ve Mülkiye ve Mahakim-i Nizamiyesine Mütedair Nizamname'nin 61. maddesine göre temyiz davalarında, cinayeti işleyen aleyhinde "suçlama" görevini yapmak üzere, devlet adına hukuk ve kanun bilgisine sahip bir memur bulunacaktır. Aynı nizamnamenin 71. maddesinde ise dava meclislerinde sürekli olarak bir müddeiumumi (savcı) bulunmayıp, meclisin

²²² Özlem Erdem Karahanogulları, Salih Er, a.g.e., s.15.

²²³ Ali Rıza Alpaslan, "Danıştay Başkanunsözcülüğü", *Danıştay Dergisi*, S:20-21, 1977, s.46.

²²⁴ Haluk Yardımcı, a.g.e., s.851.

mahiyetinde bulunan teftiş memurlarından biri meclisin isteği üzerine bu görevi üstlenecektir.²²⁵

1851 tarihli Kanunu Cedid diye anılan ceza yasalarının yetersizliği nedeniyle ortadan kaldırılmasından sonra çıkarılan ve hemen hemen Fransız Ceza Yasası'nın bir çevirisinden ibaret olan 1858 tarihli yasada bir savcılık örgütünün kurulması gerektiğini belirten hükümler yer almıştır. Bu yasada yalnız hükümete karşı işlenen suçların değil, kamu düzenini bozmak suretiyle bireysel olarak işlenmiş suçların da cezalandırılmasını devletin isteyebileceği kabul edilmiştir. Ancak devlet adına bu kovuşturmayı kimin yapacağı belli değildi. Osmanlı İmparatorluğu'nda suçluları bulup yakalamak, bunları mahkemeye sevk etmek ve verilen cezaları uygulamakla görevli, "Çavuşbaşı", "subaşı" gibi görevliler bulunmaktaydı. Bunlar bir nevi infaz savcısı olmakla birlikte bugünkü anlamdaki savcı değillerdi.²²⁶ 1858 tarihli yasadan sonra çıkarılan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde ilk defa savcılıkla ilgili bir hükme rastlanmaktadır. 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 91. maddesinde ise ceza işlerinde bir savcılık örgütü kurulacağı öngörülmüş ve savcılık müessesesi açıkça kabul edilmiştir.²²⁷

5 Haziran 1878 tarihinde ise Mahkeme Teşkilatı Kanunu (Mahkeme-i Nizamiyenin Teşkilatı Kanunu Muvakkatı) çıkartılmıştır. Bu kanunla Osmanlı İmparatorluğu'nda geçerli olarak mahkemelerde savcılık kurumunu kurulduğu tespit edilmiştir. Savcılıkla ilgili olarak düzenlenen bazı hükümler şunlardır: Madde 56- Savcılar hukuk kurallarını yerine getirirken tarafsız olmalıdırlar. Bunların asıl vazifesi, asayişin ve hukuk kurallarının korunması için kanunların uygulanmasını sağlamaktır. Madde 57- Savcılar doğrudan doğruya Adalet Bakanlığı'nın emri altındadırlar, ancak bu bakanlık tarafından yükseltirler ve savcıların hakimlerin sahip olduğu özelliklere sahip olması gerekmektedir. Madde 58- Savcıların ceza davalarındaki görevleri, ceza usulü muhakeme kanunu ile belirlenir. Madde 60- Başsavcı (başmüddeiumumi) savcılar heyetinin başıdır ve mahkemelerde görev yapan savcılar da ona tabidir (Böylece başsavcılık

²²⁵ İlhan Lütem, "Hususi Hukuk Sahasında Savcılık Müessesesi", *Adalet Dergisi*, Y: 42, S: 8, Ağustos 1951 s.1239

²²⁶ Haluk Yardımcı, a.g.e., s.851.

²²⁷ a.k. , s. 851.

makamına da ilk defa yer verilmiş olmaktadır). Madde 61- Bir savcı ancak görevlendirildiği mahkemede çalışır.²²⁸

Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte ise savcılık kuruluşu gerçek şekli bulmuştur. 4.4.1929 tarih ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu²²⁹, kamu davası açılmasının Cumhuriyet Savcısı'nın görevi olduğu ve Cumhuriyet Savcısı'nın yalnız sanığın aleyhine olan hususları değil, lehine olanları da arayıp tespit edeceğini belirtmek suretiyle ona tarafsız bir konum kazandırmıştır.

Daha sonra savcılarla ilgili olarak yapılan düzenleme 2556 sayılı Hakimler Kanun'dur. Bu kanunun adı "Hakimler Kanunu" olsa da savcılarla da ilgili düzenlemeleri içermektedir. Bugün savcılarla ilgili olarak yürürlükte bulunan en son düzenleme ise 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'dur.

c) Anayasalarda Savcılık

1924 Anayasası genel olarak savcılık kurumunu düzenlenmemiştir. Ancak Divan-ı Ali başlığı altındaki bölümün 61. ve 64. maddelerinde sadece Başsavcı'dan sözedilmiştir.

1961 Anayasası'nda savcılık 137. maddeyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *"Kamun, Cumhuriyet Savcıları'nın ve kamun sözcülerinin özlük işlerinde ve görevlerini yapmalarında teminat sağlayıcı hükümler koyar. Cumhuriyet Başsavcısı, Başkamunsözcüsü ve Askeri Yargıtay Başsavcısı Yüksek Mahkemeler hakimleri hakkındaki hükümlere tabidir."*

Ancak daha sonra bu madde 22.9.1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre,

"Cumhuriyet savcıları, idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlıdır."

Cumhuriyet savcılarının Yargıtay üyeliğine seçilmeleri dışında kalan bütün özlük işleri ve disiplin cezaları ile, meslekten çıkarılmaları hakkındaki karar verme yetkisi Yüksek Savcılar Kurulu'mundur."

²²⁸ İlhan Lütem, a.g.e., s.1242, 1243.

²²⁹ R.G.: 20.4.1929, 1172.

Bu kurulun kararı kesin olup, bunlar aleyhine başka bir merci'ye başvurulamaz. Ancak, disiplin ve meslekten çıkarma cezaları ile ilgili kararların bir defa daha incelenmesine Adalet Bakanı ve hakkında karar verilen Cumhuriyet savcısı isteyebilir.

Yüksek Savcılar Kurulu Adalet Bakanı'nın başkanlığında Cumhuriyet Başsavcısı, Yargıtay Ceza Daireleri genel kurulunda seçilen üç asıl ve iki yedek üye, Adalet Bakanlığı Müsteşarı ve Özlük işleri Genel Müdürü'nden kuruludur. Adalet Bakanı bulunmadığı zaman kurula Cumhuriyet Başsavcısı başkanlık eder.

Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Adalet Bakanlığı, Cumhuriyet Savcıları'nı geçici yetki ile görevlendirerek bu kararı ilk toplantısında kurulun onayına sunar.

Bakanlık merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak Cumhuriyet Savcıları'nı, muvafakatlerini alarak, atama yetkisi Adalet Bakanlığı'na aittir.

Cumhuriyet Savcılarının denetimi ve haklarındaki soruşturma Adalet Bakanlığı müfettişleri veya üst dereceli Cumhuriyet Savcıları eli ile yapılır.

Yüksek Savcılar Kurulu'nun kuruluşu, çalışma usulleri, toplantı ve karar yeter sayısı, Yargıtay Ceza Daireleri genel kurulunda seçilecek asıl ve yedek üyelerin seçim usulleri ve görev süreleri kamunla düzenlenir.

Cumhuriyet Başsavcısı, Yüksek Mahkemeler hakimleri hakkındaki hükümlere tabidir.” (madde 137)

Görüldü üzere 1961 Anayasası'nda Cumhuriyet savcıları dışında diğer savcılarla ilgili olarak herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

1982 Anayasası'nda ise hakimler için düzenlenen tüm hükümler savcılar için de getirilmiştir.

Yalnız 1982 Anayasası'nda yer alan hakimlerin bağımsızlığı başlıklı 138. madde savcıları kapsamamaktadır. Bunun nedeninin ise, savcıların Adalet Bakanı'ndan emir alma zorunluluğu olduğu ileri sürülmektedir.²³⁰ Bu konuyla

²³⁰ 1412 sayılı (eski) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 148/8. maddesine göre, Adalet

ilgili olarak savcının bağımsız olup olmadığını iddia eden görüşler mevcuttur.²³¹ Bir görüşe göre Adalet Bakanı her ne kadar savcılık kurumunun başı olsa da, bakanın bir Başsavcı gibi savcılara emir verebilme, buna bağlı olarak da soruşturmaları kendi iradeleri doğrultusunda yönlendirme imkanı bulunmamaktadır.²³² Bakan bu konumda, daha çok isteklerini kuruma genelge göndermek suretiyle duyuran bir “üst” durumundadır. Bu ise, savcılık kurumu ile bakan arasında “klasik” anlamda birlik ve hiyerarşinin olmadığını ortaya koymaktadır.²³³ Diğer bir görüşe göre ise, savcılık hiyerarşik bir yapıya sahiptir ve bu yapının başında Adalet Bakanı bulunmaktadır. Savcılar bakanın “Dava aç” şeklindeki emrine uymak zorundadır. Ayrıca savcıların görevlerini kanun, tüzük, yönetmelik ve genelgelere uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme görevi Adalet Bakanı’na verilmiştir.²³⁴ Ancak 5271 sayılı (yeni) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun²³⁵ 170. maddesine göre, “Kamu davasını açma görevi Cumhuriyet savcısı tarafından yerine getirilir”. Böylece Adalet Bakanı’nın savcıya dava açması için emir verme yetkisi kalkmış bulunmaktadır. Ancak Adalet Bakanı’nın hala savcılık kurumunun başıdır.

3. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

İdari, akademik ve askeri personelden farklı olarak adli personelin özlük işleri²³⁶ hakkında karar verme yetkisi bir “kurul”a verilmiştir. Bu kurul Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)’dur. HSYK’nun bu kararları başka hiçbir yargı merciinin denetimi altında değildir. Adli personel için önemi büyük olan bu kurul üzerinde durmamız gerekmektedir.

Bakanı, savcılara (CMUK. Mad.148/8) emir verebilirdi.

²³¹ Bkz. Ayrıntılı bilgi için Teoman Gökçe, “Savcılığın Niteliği, Yapısı ve Özellikleri”, *Yargıtay Dergisi*, C: 28, S:4, Ekim 2002, s.536-556.

²³² Faruk Erem, *Diyaletik Açısından Ceza Yargılaması Hukuku*, Ankara, 1986, s.146-147.

²³³ Selahattin Keyman, *Ceza Muhakemesinde Savcılık*, Ankara, 1970, s.71.

²³⁴ Teoman Gökçe, a.g.e., 543-545.

²³⁵ R.G.:17.12.2004, 25673.

²³⁶ Özlük işleri: Mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, her türlü yükseltme ve birinci sınıfa ayırma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma. Bunların dışında kalan özlük işleri ise Adalet Bakanlığı’na yerine getirilir. (2461 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kurulu Kanunu mad.3)

1961 Anayasası

HSYK ilk defa 1961 Anayasası'nda yer almıştır. Ancak buradaki ismi "Yüksek Hakimler Kurulu"'dur. Bu Kurulun kurulmasındaki amaç, adli personelle ilgili işlemlerin siyasetten uzaklaştırılmasını sağlamak ve bu konuda tarafsız çalışan bir kurulu yetkili kılmaktır.

1961 Anayasası mad.143'e göre "*Yüksek Hakimler Kurulu, onsekiz asıl ve beş yedek üyeden kurulur. Bu üyelerden altısı Yargıtay Genel Kurulu'nca, altısı birinci sınıfa ayrılmış hakimlerce ve kendi aralarından gizli oyla seçilir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu, Yüksek Mahkemeler'de hakimlik etmiş veya bunlara üye olma şartlarını kazanmış kimseler arasından gizli oyla ve üye tam sayılarının salt çoğunluğu ile üçer üye seçerler. Bu usulle Yargıtay Genel Kurulu'nca iki, birinci sınıfa ayrılmış hakimler ile Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu tarafından birer yedek üye seçilir.*

Yüksek Hakimler Kurulu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kendi içinden başkanını seçer.

Yüksek Hakimler Kurulu üyelerinin görev süresi dört yıldır. Her iki yılda yarısının seçimi yenilenir. Hakimlik görevinde iken seçilmiş olan üyeler ardı ardına iki defa seçilemez.

Yüksek Hakimler Kurulu üyeleri, görev süresince başka bir iş ve görev alamazlar.

Yüksek Hakimler Kurulunun kuruluşu, çalışma usulleri, bölümleri ve bu bölümlerin görevleriyle toplantı ve karar yeter sayıları, Başkan ve üyelerin aylık ve ödenekleri kanunla düzenlenir.

Adalet Bakanı, Yüksek Hakimler Kurulu toplantılarına katılabilir, oylamalara katılamaz."

Mad.144'de ise kurulun görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre:

"Hakimlerin bütün özlük işleri hakkında karar verme yetkisi Yüksek Hakimler Kurulu'nundur.

Bir hakimin görevden çıkarılması ile ilgili karar, Genel Kurul salt çoğunluğuyla alınır.

Adalet Bakanı gerekli gördüğü hallerde, bir hakim hakkında disiplin kovuşturması açılması için Yüksek Hakimler Kurulu'na başvurabilir.

Bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi, Yüksek Hakimler Kurulu'nun uygun görmesine bağlıdır.

Hakimlerin denetimi, belli konular için Yüksek Hakimler Kurulunca görevlendirilecek üst derecedeki hakimler eliyle yapılır.”

45 Sayılı Yüksek Hakimler Kurulu Kanunu

Bu hükümler doğrultusunda 22.4.1962 tarihli ve 45 sayılı Yüksek Hakimler Kurulu Kanunu²³⁷ çıkmıştır.

Kanunda ayrıca Yüksek Savcılar Kurulu'ndan da bahsedilir. Ama bu kurulun adı hem 1961 Anayasası'nda hem de kanunun başlığında geçmez.

Yüksek Savcılar Kurulu, Cumhuriyet Başsavcısının Başkanlığında iki Cumhuriyet İkinci Başsavcısı ve altı Yargıtay Cumhuriyet Savcısı, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanı ile Ceza ve Tevkifevleri, Ceza ve Zat İşleri Genel Müdürlerinden oluşmaktadır.

Yüksek Savcılar Kurulunun görevleri şunlardır (madde 71-72):

1. Savcılık mesleğine kabul etmek.
2. Her türlü yükseltme ve birinci sınıfa ayırma işlemlerini yapmak.
3. Kadro dağıtmak.
4. Savcılık mesleğinde kalmanın mümkün olmadığına karar vermek.
5. Savcı yardımcıları ve savcılar hakkında disiplin cezası vermek.
6. Savcı ve savcı yardımcıları hakkında gerekirse işten el çekirme cezası vermek.

²³⁷ R.G.: 25.04.1962, 7203.

Görüldüğü üzere Yüksek Hakimler Kurulu'na, Yüksek Savcılar Kurulu'na göre daha önem verilmiştir. Ayrıca madde 3'de "Yüksek Hakimler Kurulu bağımsızdır." denirken savcılar kurulu için böyle bir düzenleme yapılmamıştır.

1971' deki Değişiklik

Daha sonra 20.09.1971 tarihli ve 1488 sayılı kanunla 1961 Anayasası değiştirilmiş ve Yüksek Hakimler Kurulu'nun üye sayısı onbir asıl ve üç yedek olmak üzere azaltılmıştır. Üyelerin, Yargıtay Genel Kurulunca, kendi üyeleri arasından ve üye tam sayısının salt çoğunluğuyla gizli oyla seçileceği karar bağlanmıştır.

Kurulun görev ve yetkilerindeki hükümlerde de değişiklikler yapılmıştır. Buna göre "Yüksek Hakimler Kurulu, Adliye Mahkemeleri hakimlerinin özlük işleri hakkında kesin karar verir. Bu kararlar aleyhine başka mercilere başvurulmaz" denmiş, ancak bu kararlar aleyhine başka mercilere başvurulamayacağı hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.²³⁸

Yapılan bir diğer düzenleme ise, hakimlerin denetim ve soruşturmalarının Yüksek Hakimler Kurulu'na bağlı "Müfettiş Hakimler" tarafından yapılacağıdır. Böylece 1961 Anayasasındaki denetim yapacak "üst derece hakimler" in kimler olduğu açıklanmış olmaktadır.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu hakkındaki bugün yürürlükte olan son düzenleme 2461 sayılı ve 13.5.1981 tarihli Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu'dur.²³⁹

2461 Sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu

Bu kanunla öncelikle ayrı ayrı olan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu" olarak birleştirilmiştir.

Getirilen değişiklikler ise şunlardır:

1. Seçim usulü değişmiştir. 45 Sayılı Kanunda kurul kendi üyelerini kendi içinden seçerken yeni düzenlemeyle üyelerin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği hükme

²³⁸ AYM, E. 1976/43, K. 1977/4, K.T.27.01.1977.

²³⁹ R.G.: 14.5.1981, 17340.

bağlanmıştır. Buna göre; “HSYK’nun üyelerinden üç asıl, üç yedek üye Yargıtay Genel Kurulunun kendi daire başkan ve üyeleri; iki asıl iki yedek üye Danıştay Genel Kurulunun kendi Daire Başkan ve üyeleri arasından, her üyelik için gösterecekleri üçer aday içersinden Cumhurbaşkanınca seçilir.” (mad. 5)²⁴⁰ Müsteşar da kurulun doğal üyesidir.

2. Kurul Başkanı değişmiştir. 45 Sayılı Kanun’da kurul, başkanını kendi üyeleri arasından seçerken, yeni kanunla birlikte kurul başkanı Adalet Bakanı olarak belirlenmiştir. (madde 8)

3. Toplantı yeri belirlenmiştir. Yeni düzenlemeye göre kurul Adalet Bakanlığı’nda toplanacaktır ve kurulun işleri Adalet Bakanlığınca yürütülecektir. (madde 10)

4. İtiraz hakkı kaldırılmıştır. İtiraz, Adalet Bakanı’nın, onun yokluğunda Başkanvekilinin başkanlığında asıl ve yedek üyelere oluşan, itirazları inceleme kurulunca incelenerek sonuçlandırılır. Kurulun kararına karşı yapılacak itirazlar sonucu verilen kararlar kesindir. Bu karar hakkında başka bir idari ya da kazai mercie başvurulamaz.

Böylece kurul Adalet Bakanı’nın ve Adalet Bakanlığı’nın denetimi altına alınmış olmaktadır. Her ne kadar kurulun bağımsız olarak çalışacağı yasada belirtilse de bugünkü düzenlemeler altında bu pek mümkün görülmemektedir.

Bununla birlikte kurulun kararlarına karşı itiraz hakkı olmaması 1982 Anayasası mad.139’daki “hakimlik ve savcılık teminatı” ilkesine ve Anayasanın 125/1. maddesindeki “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.” hükmüne uygun düşmemekte, bu ilkeleri zedelemektedir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, HSYK tarafından, adli yargıda görevli hakim ve savcılarının idari yargıda hakim ve savcılık görevlerine nakledilebileceklerini düzenleyen 3446 sayılı kanunun 2. maddesini, “Anayasanın yargı ayrılığı, yargı bağımsızlığı ve hakimlik güvencesi ilkesine ayrılığı gerekçesiyle” iptal etmiştir.²⁴¹

²⁴⁰ Cumhurbaşkanlığı görevinin genelde parti başkanları tarafından yerine getirildiği bir sistemde bu seçim oldukça tehlikeli hale gelecektir.

²⁴¹ AYM, E. 1988/32, K: 1989/10, KT. 28.2.1989, R.G.: 22.6.1989, 20203.

1982 Anayasası

1982 Anayasası 159. madde HSYK ile ilgilidir.

Öncelikle bu kurulun mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre kurulup, görev yapacağı belirlenmiştir.

Kurul başkanının Adalet Bakanı olduğu tekrarlanmış, üyelerin Cumhurbaşkanınca seçileceği belirtilmiştir.

Kurul hakimler ve savcılarla ilgili özlük işlerini karara bağlar. Ayrıca bir mahkemenin veya bir hakimin veya savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki Adalet Bakanlığı'nın tekliflerini karar bağlayacağı belirtilmiştir.

Bu anayasada tekrar “Kurul kararlarına karşı yargı merciine başvurulmaz.” hükmü getirilmiştir.

Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hakim ve savcılarının onaylarını alarak atama yetkisi Adalet Bakanı'na verilmiştir.

Ayrıca son fıkraya göre “Adalet Bakanı HSYK'nun ilk toplantısında onaya sunulmak üzere, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde hizmetin aksamaması için hakim ve savcılarını geçici bir yetki ile görevlendirebilir.” Bu hükmün de yargı bağımsızlığı ve bu yöndeki teminatlarla ilişkin hükümlerle bağdaşmadığı ileri sürülmektedir.²⁴²

Yukarıda anlatılanları bir tablo ile özetletsek,

Tablo 5. Anayasalarda ve İlgili Kanunlarda Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

1961 Anayasası ve 45 Sayılı Yüksek Hakimler Kurulu Kanunu	1982 Anayasası ve 2461 Sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu
1- Kurul Başkanını kendi üyeleri arasından seçer. Adalet Bakanı toplantılara katılabilir, ancak oylamaya katılamaz.	1- Kurul başkanı Adalet Bakanı'dır.
2- Üyeler Yargıtay içinden ve birinci sınıfa ayrılmış hakimlerce kendi aralarından seçilir.	2- Üyeler Yargıtay ve Danıştay içinden Cumhurbaşkanınca seçilir.

²⁴² Gürsel Özkan, Yargı Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y: 2, S: 10, 1996, s.438.

3-Toplantı yeri belirlenmemiştir	3- Toplantı yeri Adalet Bakanlığı 'dır.
4- 1971 yılında yapılan değişiklikle Kurul kararlarına karşı yargı yolunun kapalı olacağı hükmü Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. (Zaten 1961 Anayasası'nın ilk halinde böyle bir düzenleme yoktur.)	4- Kurul kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulmaz.
5- Hakimler ve savcılar, hizmetin gereklerine göre Adalet Bakanı tarafından Bakanlık hizmetine atanabilirler. Ancak bunun için kişinin rızası ve Yüksek Hakimler Kurulu'nun onayı olması gerekmektedir.	5- Adalet Bakanlığı'nın merkez kuruluşunda geçici veya sürekli olarak çalıştırılacak hakim ve savcılarının onaylarını alarak atama yetkisi Adalet Bakanı'na aittir. (Böylece atama için Hakimler Kurulu'nun onayı kalkmıştır.)
6- Yüksek Hakimler Kurulu'nun her iki yılda yarısının seçimi yenilenir. Hakimlik görevinde iken seçilmiş olan üyeler ardı ardına iki defa seçilmez.	6- Böyle bir hüküm bulunmamaktadır.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası ve 2802 sayılı kanunla ilgili olarak iki tespit yapmak mümkün hale gelmiştir:

1. HSYK'nun kuruluşundaki amaç, adli personelle ilgili işlemlerin siyasetten uzak tutulmasını sağlamaktır. Ancak 1980 sonrası HSYK, Adalet Bakanlığı ve Adalet Bakanı'nın güdümünde bir kurul haline gelmiş, bu durum "kurulun bağımsızlığı" ilkesini zedelemiştir. Kurul başkanı Adalet Bakanı'dır. Kurulun başkan yardımcısı ise müsteşardır. (Müsteşar adalet bakanına hiyerarşik bağ ile bağlıdır.) Kurulun binası, arşivi, personeli yoktur. Kurul binası Adalet Bakanlığı, arşivi bakanlık arşivi, personeli bakanlık personelidir. Kurulun bütçesi olmadığı için özerkliği da yoktur. Oysa kurul bugünkü sistem içinde hakim ve savcılarının özlük işleri hakkında karar verdiği için büyük bir önem taşımaktadır. Bu durum yargı bağımsızlığı, hakimlerin bağımsızlığı, hakimlik ve savcılık teminatı ilkelerine gölge düşürmektedir.

2. 1982 Anayasası'yla kurulun özlük işleri idari yargı denetimi dışına çıkarılmıştır. Böylece yine Anayasanın diğer bir ilkesi (İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.) ihlal edilmiştir.

Bu yapı 951 sayılı kanun tasarısında aynen korunmuştur. Adli personeli (yargıyı), yürütmeden bağımsız kılacak bir düzenleme yapılmamıştır.

C. AKADEMİK PERSONEL

Akademik personeli, yüksek öğretim kurumlarında çalışan personel olarak tanımlamak mümkündür. Akademik personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan kanun 11.10.1983 tarihli ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'dur. Bu kanun, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'na tabi öğretim elemanlarının aylık, ödenek ve diğer özlük haklarını düzenler. Bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde ise 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'yla, Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır. (Yüksek Öğretim Personel Kanunu mad. 20)

2914 sayılı kanuna göre akademik personel üç sınıfa ayrılmaktadır:

- a) Öğretim üyeleri sınıfı
- b) Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı
- c) Öğretim yardımcıları sınıfı

Tablo 6. 2003-2004 Verilerine Göre Akademik Personel Sayısı

üniversiteler	Prof.	Doç.	Yard. Doç.	Toplam	Öğr. Gör.	Okutman	Arş.Gör.	Diğer	Toplam	Genel Toplam
Devlet Üniversitesi	9.975	4.840	12.456	27.271	10.044	4.613	27.417	2.070	44.144	71.415
Vakıf üniversiteleri	713	281	810	1.804	1.869	830	1.009	111	3.846	5.650
TOPLAM	10.688	5.121	13.266	29.075	11.940	5.443	28.426	2.181	47.990	77.065

Kaynak: T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim İstatistikleri (2004-2005), Ankara, 2005, s.197,198,199.

Tablo 7. 2003-2004 Verilerine Göre Öğrenci ve Akademik Personel Sayısındaki Artış

	1923-1924	2004-2005	ARTIŞ (Kat)
Üniversite Öğrencileri	2.914	1.946.442	667
Akademik Personel	307	77.065	250

Kaynak: T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim İstatistikleri (2004-2005), Ankara, 2005, s.17.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, ülkemizde Cumhuriyetin kuruluşundan beri üniversite öğrenci sayısı 667 kat artmışken, akademik personel 250 kat artmıştır. Bu yüzden ülkemizde öğrenci sayısına göre, akademik personel sayısının yeterli olmadığını söylemek mümkündür.

1. Öğretim Üyeleri

Bu sınıf profesörler, doçentler ve yardımcı doçentlerden oluşmaktadır.
(mad.3)

4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu²⁴³,na göre;

Profesör; en yüksek düzeyde akademik unvana sahip kişidir.

Doçent; doçentlik sınavına başarmış akademik unvana sahip kişidir. Yükseköğretim kurumları dışından alınabilen tek unvan doçentliktir. Bu unvan üniversite dışında koşulların yerine getirilmesi takdirde YÖK tarafından da verilebilmektedir.

Yardımcı doçent; doktora çalışmalarını başarıyla tamamlamış, tıpta uzmanlık ve belli sanat dallarında yeterlik belge ve yetkisini kazanmış, ilk kademedeki akademik unvana sahip kişidir.

a) Yasalarda Öğretim Üyeleri Sınıfı

4936 Sayılı Üniversiteler Kanunu (1946)

13.6.1946 tarihli ve 4936 sayılı ilk Üniversiteler Kanunu'nda²⁴⁴ akademik personel, öğretim üyeleri ve öğretim yardımcıları olmak üzere iki sınıfa ayrılmaktaydı. Öğretim üyeleri profesörler, doçentler ve ordinaryüs profesörlerden oluşmaktaydı.

Ordinaryüs profesörlük için aranılan şartlar; 1. en az beş yıl profesörlük yapmış olmak 2. Üstün değerde bilimsel araştırmalar, yayınlar yapmış olmak ve meslekte üstün başarıyla tanınmış olmaktı.

Üniversite ordinaryüs profesörleri, bir kürsünün yönetimi için üniversite profesörleri arasından üniversite tüzüğü gereğince seçilirlerdi. Bu profesörlerin görevleri:1. Üniversite öğretim kurumlarında bir kürsü idare etmek ve ders vermek 2. Pratik çalışmaları ve seminerleri yönetmek 3. Bilimsel araştırmalar ve yayınlar yapmak, yaptırmak 4. Kürsüsüne bağlı öğretim, bilim ve araştırma işlerinde ilgilileri görevlendirmek ve gerekenlerle işbirliği yapmak ve bu alandaki

²⁴³ R.G.:6.11.1981, 17506.

²⁴⁴ R.G.: 18.6.1946, 6336.

çalışmaları düzenlemek, denetlemek 5. Kürsüsüne bağlı öğretim üyelerinin ve yardımcılarının çalışmalarını izlemek ve yetiştirmeleri için gerekli tedbirleri almaktır. (madde 27)

Üniversite profesörleri, doçentler arasından üniversite tüzüğüne göre seçilirdi. Kanunda 25. maddede görevleri sayılmıştı. Buna göre, 1. Üniversite öğretim kurumlarında ders okutmak 2. Pratik çalışmaları, uygulama ve proje işlerini, laboratuvar ve seçimleri yönetmek, 3. Bilimsel araştırmalar, yayınlar yapmak, yaptırmaktır.

Üniversite doçenti olabilmek içinse, doçentlik sınavını kazanmak gerekmektedir. Üniversite doçentlerinin görevleri: 1. Üniversite öğretim kurumlarında, ve enstitülerde ordinaryüs profesör ve profesörlerin gösterecekleri yolda ders okutmak, 2. pratik çalışmaları, uygulamaları, proje ve seminerleri yönetmek, 3. bilimsel araştırmalar ve yayınlar yapmaktır. (madde 21)

Bu yasanın günümüzdeki uygulamadan farkı ordinaryüs profesör sınıfının yasada mevcut olması, ancak yardımcı doçent sınıfının olmamasıdır.

1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu (1973) ile 1765 Sayılı Üniversite Personel Kanunu (1973)

20.6.1973 kabul tarihli ve 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu²⁴⁵ ile 25.6.1973 kabul tarihli ve 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu arasında akademik personelin istihdamı bakımından birlik bulunmamaktadır.

1750 sayılı Üniversite Kanunu'nda akademik personelin istihdamı:

1. Öğretim üyeleri:
 - a) Profesör
 - b) Doçentler
2. Öğretim Yardımcıları:
 - a) Asistanlar
 - b) Diğer yardımcıları:
 - bi) Öğretim görevlileri ve araştırma görevlileri
 - bii) Okutmanlar, uzmanlar, çeviriciler olarak belirlenmiştir.

²⁴⁵ R.G.:7.7.1973, 14587.

1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu'nda akademik personelin istihdamı:

1. Öğretim Üyeleri ve asistanlar sınıfı:

- a) Profesörler,
- b) Doçentler
- c) Asistanlar

2. Öğretim görevlileri ve diğer yardımcıları sınıfı:

- a) Öğretim görevlileri
- b) Okutmanlar
- c) Uzmanlar
- d) Çeviriciler

Görüldüğü üzere 1765 sayılı kanunda öğretim üyeleri sınıfına asistanlar da eklenmiştir. Ancak bu kanun asistanların tanımını vermediği gibi görev tanımı da yapmamıştır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (1981) ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu²⁴⁶ yeni bir istihdam türü yaratmıştır. Bu istihdam türü yardımcı doçentliktir. Daha önceki yasalarda böyle bir istihdam türü yoktur.

Yukarıda açıkladıklarımızın kısa bir özeti olarak diyebiliriz ki, öğretim üyesi istihdamı içinde ilk Üniversiteler Kanunu (1946)'nda yer alan ordinaryüs profesörlük Üniversite Personel Kanunu (1973)'nda yer almamış. Ancak 2547 sayılı kanunla (1981) yeni bir istihdam biçimi olan yardımcı doçentlik yaratılmıştır.

2. Öğretim Görevlileri ve Okutmanlar

2914 sayılı kanuna göre bu sınıf, öğretim görevlileri ve okutmanlardan oluşmaktadır.

Bu sınıfların tanımı 2547 sayılı kanunda yapılmıştır (mad. 3). Buna göre;

²⁴⁶ R.G.: 1.11.1981, 17506.

Öğretim görevlisi, ders vermek ve uygulama yaptırmakla yükümlü olan öğretim elemanıdır.

Öğretim görevlileri; üniversitelerde ve bağlı birimlerinde YÖK Kanunu'na atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim-öğretim uygulamaları için, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleriyle tanınmış kişiler, süreli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilirler. Öğretim görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi, öğretim üye yardımcısı görevlisi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saat ücreti ve sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok 2 yıl süre ile atanabilirler. Bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde yeniden atanabilirler. Atanma süreleri sonunda görevleri kendiliğinden sona erer.²⁴⁷

Okutman, eğitim ve öğretim süresince çeşitli öğretim programlarında ortak zorunlu ders olarak belirlenen dersleri okutan veya uygulayan öğretim elemanıdır. Okutmanlar üniversitelerde sürekli yada süreli (sözleşmeli) olarak çalışırlar.

a) Yasalarda Öğretim Görevlileri ve Okutmanlar Sınıfı

4936 Sayılı Üniversiteler Kanunu (1946)

Bu kanun öğretim görevlileri ile öğretim yardımcıları sınıfını birleştirmiştir. Kanuna göre üniversite öğretim yardımcıları; öğretim görevlileri, okutmanlar, uzmanlar, çeviriciler ve asistanlardır.

1. Öğretim görevlileri: Tayin edilmiş doçenti bulunmayan dersler için, geçici olarak ve herhangi bir dersin özel bir bilgi ve uzmanlık isteyen konularının öğretim ve uygulaması için geçici veya sürekli olarak, başka bir resmi görevde çalışan veya serbest meslek sahibi olanlardan kendi uzmanlık alanlarındaki

²⁴⁷ Ancak günümüzde öğretim görevleri kadrosu, genelde doktorasını bitiren ve yardımcı doçent olmak için bekleyen araştırma görevlileri tarafından kullanılmaktadır.

Çalışma ve eserleriyle tanınmış kimseler ğretim görevlisi unvanıyla memur olarak atanabilir.

2. Okutmanlar: Dil dersleri ya da eski dillerde yazılmış metinlerin çözümlenmesiyle görevlidirler.

3. Uzmanlar: Laboratuarlarda, kitaplıklarda, enstitü ve atölyelerde öğretimle doğrudan doğruya ya da dolayısıyla ilgili olan ve özel bilgi veya uzmanlığa ihtiyaç gösteren bir işle görevlendirilen yardımcılardır.

4. evirici: Sözlü ve yazılı tercüme işlerinde geçici veya sürekli olarak görevlendirilen yardımcılardır.

5. Asistanlar: Her kürsünün başındaki ordinaryüs profesör veya bu görevi yapan ğretim üyelerinin teklifi ve Fakülte Yönetim Kurulu'nun onayıyla rektör tarafından aday olarak tayin edilirler. Asistanlar, bir yıl aday olarak çalışır. Başarısı görülenlerin bağlı oldukları ordinaryüs profesörün teklifi ve Fakülte Yönetim Kurulu'nun kararıyla rektör tarafından asillikleri onanır. Asistanların görevleri, bağlı olduğu kürsünün uygun göreceği ğretim ve uygulamalara katılmak, kendisine verilen tercüme, inceleme, araştırma, uygulama ve yayın görevlerini vaktinde ve düzenli yapmak, yanında bulunduğu ğretim üyesinin göstereceği yolda öğrencilerin, çalışma, araştırma ve uygulama görevlerine yardım etmektir.

1750 Sayılı niversiteler Kanunu (1973) ile 1765 Sayılı niversite Personel Kanunu (1973)

1750 sayılı niversiteler Kanunu yukarda açıklanan sınıflandırmayı benimsemişken, 1765 sayılı niversite Personel Kanunu'na "ğretim yeleri ve asistanlar" olmak üzere başka bir kategoriye alınmıştır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (1981) ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu

2547 sayılı kanunla asistanlık sınıfı kaldırılmıştır. Bu sınıfın yerini ise, asistanla hemen hemen aynı görevleri yapan ve daha çok sözleşmelilik esasına dayanan araştırma görevlisi sınıfı almıştır. Ancak araştırma görevlileri ğretim yardımcılarını sınıfında yer almaktadır.

Asistanlık kurumu Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan devlet hastanelerinde mevcuttur. Bu unvan devlet hastanelerindeki tıp doktorları ve diş hekimleri için kullanılmaktadır. Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'ne²⁴⁸ göre asistan, kurumlarındaki kadro unvanları ne olursa olsun, tıp ve diş hekimliği uzmanlık ana ve yan dallarından birinde uzman olarak yetiştirilmek amacıyla öğrenim, eğitim, araştırma ve uygulama yapmak üzere atanan tıp doktoru veya diş hekimidir (mad. 306). Bu asistanlar gerekli aşamalardan geçtikten sonra kurumlarında "uzman" olarak çalışmaya başlamaktadırlar.

3. Öğretim Yardımcıları Sınıfı

Bu sınıf 2914 sayılı kanuna göre araştırma görevlileri²⁴⁹ ile uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarından oluşmaktadır.

YÖK Kanunu mad. 33'e göre araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetki organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılarıdır.

Araştırma görevlileri ise kendi içinde üçe bölünmüştür.

1. 33. maddeye tabi olanlar
2. 50/D 'ye tabi olanlar.
3. 35. maddeye tabi olanlar.

1. 33. maddeye tabi olanlar: Bu maddeye tabi olan araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılarıdır. Bunlar ilgili anabilim dalı başkanın önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, Enstitü, Yüksekokul Müdürü'nün olumlu görüşü üzerine rektör onayı ile araştırma görevlisi kadrolarına en çok üç yıl süreyle atanırlar. Atanma süreleri sonunda görevleri kendiliğinden sona erer.

²⁴⁸ R.G.: 19.6.2002, 24790.

²⁴⁹ Araştırma görevlisi kavramı asistan kavramı yerine kullanılmaktaysa da bu içeriği düşünüldüğünde doğru bir kullanım değildir. Çünkü 2547 sayılı kanunla aslında "devamlılık" özelliği gösteren asistanlık kurumu kaldırılmış, bunun yerine "sözleşmelilik" esasına dayanan araştırma görevliliği statüsü kurulmuştur.

2. 50/ D'ye tabi olanlar: Lisans düzeyinde öğretim gördükten sonra, yükseköğretim kurumlarında yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimi yapmak isteyenlerin, geçici olarak, her defasında bir yıl için olmak üzere öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanmasıyla oluşan araştırma görevlisi sınıfıdır.

1984 tarihli “Lisansüstü Öğrenim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri ile Tıpta Uzmanlık Öğrencilerinin Giriş Sınavları Hakkında Yönetmelik”²⁵⁰ göre öğretim yardımcılığı kadrolarına geçici olarak atanıp, yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimi başarı ile tamamlayarak yüksek lisans, doktora ve sanatta yeterlik diploması veya tıpta uzmanlık belgesi alanların kadro ile ilişkileri kendiliğinden kesilir.

Hizmetlerine ihtiyaç görülenlerin 2547 sayılı kanunun 33. maddesine göre yeniden atanması mümkündür.

3. 35. maddeye tabi olanlar: Öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla yeni kurulan veya gelişmekte olan üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinin araştırma görevlisi kadroları, lisansüstü eğitim yaptırmak üzere, kadrosunu tahsis edecek üniversitenin başvurusu, “Öğretim Üyesi ve Araştırmacı Yetiştirme Kurulu”nun kararı ile tespit edilen, gelişmiş eğitim programı bulunan başka bir üniversiteye veya yüksek teknoloji enstitülerinin geçici olarak tahsis edilebilir.

1997 tarihli “Bir Üniversite Adına Diğer Bir Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmelik”²⁵¹’e göre, bu şekilde doktora, tıpta uzmanlık, sanatta yeterlik payesi alanlar, bu eğitimin sonunda kendi kadroları ile üniversitelerine dönerler. Bu personel lisansüstü eğitim- öğretim süresi kadar (tatiller dahil) mecburi hizmetini yerine getirmek zorundadır ve bununla ilgili olarak bir senet imzalar. Aksi halde, kendisine yükseköğretim kurumlarında görev verilmez. Ayrıca bu senette, ne kadar süre sonra kendi üniversitelerine döneceklerine dair de bir madde vardır.

²⁵⁰ R.G.: 13.10.1984, 18544.

²⁵¹ R.G.: 25.5.1997, 22997.

Bu araştırma görevlileri, kadrosunun tahsis edildiği üniversitenin ilgili enstitüsünün düzenlediği eğitim-öğretim programına göre eğitimini sürdürür ve ilgili anabilim dalında hizmet görürler. Akademik ve idari bakımdan, enstitü müdürünün denetimine tabidirler.

Sonuç olarak; 3 tip araştırma görevlisi yaratılmıştır. Problemli olan sistem ise, 50. maddeye göre yapılan atamalardır. Bu maddeyle bir nevi “sözleşmeli personel” olarak çalıştırılan araştırma görevlileri geçici statüyle işe alınmakta, iş güvencesinden yoksun bırakılmakta ve doktora derecesi aldıktan sonra işsiz kalma tehlikesiyle yüzyüze gelmektedir. Bu sebeple aslında 1946’da yapılan 4936 sayılı düzenleme, araştırma görevlilerine bir sene denendikten sonra devamlı statüye geçme şansı verdiği için daha güvencelidir.

Uzman sınıfı ise, öğretimle doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ilgili olan, özel bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç gösteren bir işle laboratuvarlarda, kitaplarda, atölyelerde ve diğer uygulama alanlarında görevlendirilen öğretim yardımcılarıdır. (YÖK Kanun mad. 33)

Çeviriciler, sözlü ve yazılı işlerde çalıştırılan öğretim yardımcılarıdır. (mad. 33)

Eğitim- öğretim planlamacıları yeni bir sınıftır. Görevleri, yükseköğretim kurumlarında eğitim ve öğretimin planlanması olarak belirlenmiştir.

Uzmanlar, çeviriciler, eğitim öğretim planlamacılar da üniversitelerde ya kadrolu ya da sözleşmeli olarak görev yaparlar.

a) Yasalarda Öğretim Yardımcıları Sınıfı

4936 Sayılı Üniversiteler Kanunu’nda

Bu kanun öğretim görevlileri ile öğretim yardımcıları sınıfını birleştirmiştir. Öğretim yardımcılığı yukarıda da belirtildiği üzere, öğretim görevlileri, okutmanlar, uzmanlar, tercümcilerle asistanlardır.

1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu ve 1765 tarihli Personel Kanunu

Bu kanuna göre öğretim yardımcılığı, asistanlar, öğretim görevlileri, araştırma görevlileri, okutmanlar, uzmanlar ve çeviricilerdir. Bu kanunla ilk defa

araştırma görevlisi sınıfı oluşturulmuştur ve asistanlarla araştırma görevlileri iki ayrı sınıf olarak düzenlenmiştir.

1750 sayılı kanun mad. 34'e göre, araştırma görevlileri, bir bölüm veya kürsünün araştırma, inceleme ve deneylerinde yardımcı olarak kadro veya sözleşme ile çalıştırılmak üzere tayin edilirler. Araştırma görevlileri, fakülte kurulunun teklifi ve senatonun onayı ile öğretim üye ve yardımcısı kadrolarından birine, unvan verilmeksizin tayin olurlar. Kanunda araştırma görevlilerinin görevleri sayılmamıştır. Ayrıca 1750 sayılı kanundan sonra çıkan 25.6.1973 tarihli ve 1765 tarihli personel kanunda ise araştırma görevlileri yasa kapsamına alınmamıştır.

Diğer sınıfların görevlerinde ise bir değişikli olmamıştır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu (1981) ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu

Yapılan son düzenlemede ise, asistanlık kurumu kaldırılmış ve araştırma görevlisi sınıfı düzenlenmiştir. Ancak asistanlık kurumu Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan devlet hastanelerinde Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'ne göre, tıp doktorları ve diş hekimleri için oluşturulmuştur. Bu kişiler araştırma görevlisi değil, asistan olarak çalışmaktadırlar ve ayrı bir sınıflandırmaya tabidirler.

Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'nde düzenlenen asistanlık sınıfı aslında 2547 sayılı kanundaki 50/D'ye göre "geçici" statüde çalışan araştırma görevlisi sınıfına denk düşmektedir. Çünkü, bu asistanların, bahsedilen araştırma görevlileri gibi, uzmanlık sınavında başarılı olmaları durumunda, sınav sonuçlarının Bakanlık'a gönderildiği tarihten itibaren en geç iki ay içinde asistanlıkla ilişkileri kesilmektedir. (Tıpta Uzmanlık Tüzüğü mad. 29)

Ayrıca bu tüzüğe göre, yabancı uyrukluların da asistan olması mümkün kılınmıştır.

Şimdiye kadar istihdam yapısındaki yapılan düzenlemeleri özetlersek,

Tablo 8. 13.6.1946 tarihli ve 4936 sayılı Üniversiteler Kanununda İstihdam Biçimleri

Öğretim Üyeleri	Öğretim Yardımcıları
1- Üniversite Doçentleri	1- Öğretim Görevlileri
2- Profesörler	2- Okutmanlar
3- Ordinaryüs Profesörler	3- Uzmanlar
	4- Tercümeciler
	5- Asistanlar

Tablo 9. 20.6.1973 tarihli ve 1750 Sayılı Üniversiteler Kanununda İstihdam Biçimleri

Öğretim Üyeleri	Öğretim Yardımcıları
1- Doçentler	1- Asistanlar
2- Profesörler	2- Öğretim Görevlileri
	3- Araştırma Görevlileri
	4- Okutmanlar
	5- Uzmanlar
	6- Çeviriciler

Tablo 10. 25.6.1973 tarihli ve 1765 Sayılı Üniversite Personel Kanunda İstihdam Biçimleri

Öğretim Üyeleri ve Asistanlar Sınıfı	Öğretim Görevlileri ve Diğer Yardımcılar Sınıfı
1- Profesörler	1- Öğretim Görevlileri
2- Doçentler	2- Okutmanlar
3- Asistanlar	3- Uzmanlar
	4- Çeviriciler

Sonuç olarak bugünkü akademik personelin istihdamı şu şekildedir.

Tablo 11. 4.11.1981 Tarihli ve 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ile 11.10.1983 Tarihli 2914 Sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununda İstihdam Biçimleri

Öğretim Üyeleri	Öğretim Görevlileri ve Okutmanlar	Öğretim Yardımcıları
1- Profesörler	1- Öğretim Görevlileri	1-Araştırma Görevlileri 33. mad'ye tabi olanlar 50/D 'ye tabi olanlar 35. mad'ye tabi olanlar
2- Doçentler	2- Okutmanlar	2- Uzmanlar
3- Yardımcı Doçentler		3- Çeviriciler
		4-EğitimÖğretimPlanlamacıları

Yukarıda da açıklandığı üzere, son düzenlemenin farkı yardımcı doçentlik sınıfının yaratılıp, asistanlık sınıfının kaldırılmasıdır.

4. Yükseköğretim Kurumlarında Emekli Öğretim Elemanlarının Sözleşmeli Olarak Çalıştırılması

4.11.1983 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla Yükseköğretim kurumlarında emekli öğretim personelinin sözleşmeli olarak çalıştırılmasına olanak tanınmıştır.²⁵² Bu karara göre, yükseköğretim kurumlarında ve bunlara bağlı birimlerde emekli akademik personel, öğretim üyesi, öğretim görevlisi, okutman, uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacısı olarak sözleşmeyle çalışabilecektir. Sözleşmeli olarak çalışan emekli öğretim elemanları idari görevler üstlenemeyecek ve döner sermayeden pay alamayacaklardır. Alacakları ücret miktarı sözleşmelerinde belirlenecek ve bunun dışında kendilerine herhangi bir ödeme yapılamayacaktır. Sözleşme süresi 1 yıldır. İhtiyaç olursa bu süre her defasında 1 yıl olmak şartıyla uzatılır.

5. Tarihte Akademik Personel

Avrupa'da 11. ve 12. yüzyıllarda Bologna, Paris ve Oxford Üniversiteleri'nin kurulmasıyla modern üniversitelerin temeli atılmıştır. Bu üniversiteler, başlangıçta siyasi gücün temsilcisi olan kral ile, dini otoritenin

²⁵² Yükseköğretim Kurumlarında Emekli Öğretim Elemanlarının Sözleşmeli Olarak Çalıştırılması Esaslarına İlişkin Karar, R.G.: 28.11.1983, 18235.

temsilcisi olan Papa'nın yayımladığı fermanlarla kurulmuşlardır. Zamanla, papa ve kralın, üniversiteler üzerindeki etkisi azalmış, devlet üniversitelere daha çok ağırlığını koymuştur. Bunlar içinden 1088 yılında kurulan Bologna Üniversitesi ilginçtir. Çünkü bu üniversite 13. yüzyıla gelinceye dek, öğretmenliklerin aylıkları öğrenciler tarafından ödenen, öğrencilerin denetimine tabi ve rektörü da öğrenci olan bir üniversitedir.²⁵³

Kuruluş ve işleyiş bakımından farklı da olsa, Türkiye'de üniversitenin geçmişe dayalı bir geleneği vardır. Osmanlı hükümdarları merkezîyetçi bir devlet yapısını örgütlemek için her şeyden önce bu sistemi kurup işletebilecek ehliyetle, yetişmiş kimselere ihtiyaç duymuşlardır. Bu yüzden merkezi otoriteye bağlı bir "ilmiye" sınıfı yaratmayı amaçlamışlardır. Bu dönemde ilmiye sınıfı şeyhülislam, kazasker ve müderrisler gibi ilmi görevlilerden oluşmaktadır.²⁵⁴ Bizim bugün akademik personel olarak adlandırdığımız sınıf ise, müderrislere karşılık gelmektedir.

Müderrislerin siyasal iktidar üzerindeki etkisi Fatih Kanunnamesindeki *"elli akça müderris cümle ağaların üstünde oturur. Sahna varduktan sonra beşyüz akça kadı olup andan kazasker olurlar."* ifadesi ile orantılıdır.²⁵⁵ Osmanlı zamanında müderrisler doğrudan doğruya etkin bir sınıf olmayıp, asıl görevleri ilmiye sınıfına eleman yetiştirmektir. Devletin ilk dönemlerinde müderrislik yapmış olanların şeyhülislam olabilmesi bu sayede gerçekleşirken daha sonra bu mümkün olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda hükümdarlar üzerinde çok etkili olan müderrisler mevcutsa da bunlar istisna olarak kalmıştır. İlmiye sınıfının içinde asıl önem sahibi olanlar ise şeyhülislamlar, kazaskerler ve daha sonra kadılardır.²⁵⁶

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki medreseler bugünkü üniversitelerin temelini oluşturmaktadır. Onar tarafından bu medreselerde bilimsel, idari ve mali özerkliğin

²⁵³ Hüseyin Korkut, "Türkiye'de Üniversite Açma Politikası", *Amme İdaresi Dergisi*, C:25, S:4, Aralık 1992, 72, 73.

²⁵⁴ Cenk Reyhan, "Osmanlı'da Kamu Personel Sisteminin Sacayağı: İlmiye, Kalemîye, Seyyîye Sınıfları", *Kamu Yönetimi Dünyası*, :5, S: 19, Temmuz-Eylül 2004, s.27.

²⁵⁵ Cenk Reyhan, "Osmanlı Devleti'nde Siyasal İktidar ve İlmiye Sınıfı", *Amme İdaresi Dergisi*, C:32, S:3, Eylül 1999, s. 81.

²⁵⁶ bkz. İlmiye sınıfı için ayrıntılı bilgi, Cenk Reyhan, *anılan "Osmanlı Devleti'nde Siyasal..."*, s.75- 84.

mevcut olduğu ileri sürülmektedir.²⁵⁷ Akademik unvanların verilmesinde ve eğitim-öğretim faaliyetlerinin düzenlenmesinde medreseler kendi koydukları kurallara göre hareket ediyorlardı.

Osmanlı İmparatorluğu'nda, yalnız dinsel öğretim yapan medreselerin yanında, 18. yüzyıldan başlayarak Batı öğretim kurumlarına benzeyen kurumlar oluşturulmuştur.²⁵⁸ 1773 yılında Mühendishane-i Bahri-i Humayun, 1793'te Mühendishane-i Berri Humayun, 1826'da Askeri Tıbbiye, 1839'da Mülkiye ve 1874'te Harbiye açılmıştır. Ancak bunlar bir üniversite değil yüksekokuldur.

Osmanlı'da 1863 yılında ise Darülfünun kurulmuştur. 1870'de Darilfunun-u Osmani, daha sonra Darilfunun-u Şahane ve 1908'de tekrar Darilfunun-u Osmani adları ile bir çok defa açılıp kapanan bu yüksek öğretim kurumu 1924'de 493 sayılı yasayla İstanbul Darülfünun'u adını almış ve Cumhuriyet Türkiye'si'nin ilk yükseköğretim kurumu olmuştur. Tıp, hukuk, edebiyat, fen ve ilahiyat fakültelerinden oluşan bu kurum tüzel kişiliğe sahip katma bütçeyle yönetilmekteydi. Ancak, kuruluşu ile kendinden çok şey beklenen İstanbul Darülfünun çağın gerisinde kalmış ve 9 Mayıs 1933'te kendisine bağlı tüm kuruluşlarıyla lağvedilerek "İstanbul Üniversitesi"ne dönüştürülmüştür. Kadrosunda bulunan 155 kişilik akademik personelden ancak 59'u 6 Haziran 1933 tarihine kurulan İstanbul Üniversitesi kadrosuna alınmıştır.²⁵⁹

18. yüzyıldan sonra bilimsel gelişmelere kapılarını kapatan, tutucu bir nitelik kazanan medreseler, 1924 yılında Tevhid-i Tedrisat kanunu ile kapatılmıştır.

²⁵⁷ Sıdk Sami Onar, a.g.e., s. 872-874. Onar, üniversite geleneğinin Türklerde Orta Asya'dan beri var olduğunu, Buhara, Semerkant ve Konya'da bulunan Selçuklu medreselerinin zamanın en iyi üniversiteleri olduğunu belirtmektedir.

²⁵⁸ Hasan Ali Koçer, *Türkiye'de Modern Eğitimin Doğuşu ve Gelişimi (1773- 1923)*, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1991, s.25.

²⁵⁹ Necdet Ökten, *Atatürk Döneminde Darülfünun Reformu*, Ege Üniversitesi Rektörlük Yayınları, İzmir, 1973, s.48.

Daha sonra Mühendishane-i Berri Humayun, 1944 yılında “İstanbul Teknik Üniversitesi” ne dönüştürülmüş, Ankara’da da yükseköğretim kurumları kurulmaya başlanmıştır.²⁶⁰

Ancak, kurulan İstanbul, İstanbul Teknik ve Ankara Üniversitesi II. Dünya Savaşı’ndan sonra çok partili döneme giren toplumun değişen gereksinimleri ve koşulları karşısında yetersiz kalmaya başlamış ve bu amaçla üniversiteleri yapısal bir bütünlük içinde toplamayı amaçlayan 4936 sayılı ve 13.6.1946 tarihli Üniversiteler Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun getirdiği yenilik, “Üniversitelerarası Kurul”²⁶¹ un kuruluşunu gerçekleştirmiş olmasıdır. Milli Eğitim Bakanı’nı üniversitelerin üst düzey yöneticisi (başı), olarak kabul eden bu yasa aynı zamanda bakana yükseköğretim kurumlarını denetleme yetkisi de vermektedir. Bu dönemde ayrıca bir üniversite personel kanunu çıkartılmamıştır.

1960’lara kadar yeni üniversite açma politikaları sürdürülmüştür.²⁶² 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra kurulan Milli Birlik Hükümeti döneminde ise, her yeni dönemde olduğu gibi, üniversiteler yönelik reform girişimlerinde bulunulmuş, ancak 27 Ekim 1960 tarih ve 114 sayılı yasayla²⁶³ 147 öğretim üyesi ve yardımcısı üniversitedeki görevinden uzaklaştırılmıştır. Ancak bu kararın öze ilişkin olmadığı ve geçersizliği sonradan anlaşılmış ve bu uygulamanın yarattığı huzursuzluk ve tepkilerin ortadan kaldırılması için 1962 yılında 43 sayılı yasa²⁶⁴ çıkarılarak görevden uzaklaştırılan öğretim üyelerinin görevlerine dönmeleri sağlanmıştır.²⁶⁵ Üniversite tarihinde “147’ler olayı” olarak anılan bu kararın en

²⁶⁰ Gülsün Atanur Baksan, 12 Eylül 1980 Öncesi Dönemde Yükseköğretimde Sorunlar, Bu Tarihten Sonra Alınan Önlemler, İlk Sonuçlar, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1985., s.11.

²⁶¹ Üniversitelerarası Kurul, Milli Eğitim Bakanı’nın başkanlığı’nda , her üniversitenin rektör ve dekanlarıyla, her üniversite senatosunun kendi üyeleri arasından iki yıl için seçeceği birer temsilciden kurulur. (madde 130)

²⁶² 20 .5.1955 gün ve 6594 sayılı yasayla Karadeniz Teknik Üniversitesi, 27.5.1955 gün ve 6595 sayılı yasayla Ege Üniversitesi, 31.5.1957 gün ve 6990 sayılı yasayla Atatürk Üniversitesi, 27.5.1959 gün ve 7307 sayılı yasayla Orta Doğu Teknik Üniversitesi kurulmuştur.

²⁶³ Üniversite Öğretim Üyelerinden Bazılarının Vazifelerinden Affına ve Bazılarının Diğer Fakülte ve Yüksek Okullara Nakline Dair Kanun, R.G.: 28.10.1961, 10641.

²⁶⁴ Üniversite Öğretim Üyelerinden Bazılarının Vazifelerinden Affına ve Bazılarının Diğer Fakülte ve Yüksek Okullara Nakline Dair 27.10.1960 Tarihli ve 114 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Yeni Hükümler Eklenmesi Hakkında Kanun, R.G.: 18.4.1962, 11086.

²⁶⁵ Orhan Erkanlı, Anılar...Sorunlar, Sorumlular, İstanbul, 1973, s.402.

önemli sonucu, yükseköğretim kurumlarında öğretim ve araştırma çalışmaları huzursuzluk ve moralsizlik yüzünden olumsuz yönde etkilenmiştir.

Yukarıda değinilen Milli Birlik Hükümeti'nin düzenlemeleri çerçevesinde çıkarılan 115 sayılı yasa²⁶⁶ ile, Milli Eğitim Bakanı'nın "üniversitelerin başı" olması durumunun ortadan kaldırılması önemli bir aşama olarak nitelendirilebilir. Böylece yüksek öğretim kurumlarının kendi üst yönetimini kendilerinin oluşturması ilkesi benimsenmiştir.

1973 yılına gelindiğinde ise yüksek öğretimde reform amacıyla 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu çıkarılmıştır. Aynı zamanda bu kanunla birlikte 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu da hazırlanmış ve 25.6.1973 tarihinde kabul edilmiştir.

Bu yasanın çıkarılma nedeni, 1970'li yıllarda ülkenin genelinde olduğu gibi üniversitelerde de bazı olayların meydana gelmeye başlamasıdır. Yaşanan oylalar neticesinde 12 Mart Muhtırası verilmiş ve yönetim, üniversitelerin yeni bir düzenlemeye ihtiyacı olduğunu düşünerek 1750 sayılı kanunu çıkartmıştır. Kanun değişikliğine gidilmesinin neticesi olarak, ülkenin içine düştüğü buhran yanında, üniversitelerin aşırı özerk oluşu ve dolayısıyla devlet denetimi ve gözetiminin sağlanmayışı gösterilmiştir.²⁶⁷

1750 sayılı yasanın getirdiği değişiklikleri şu başlıklar altında sıralamak mümkündür.

1. Yükseköğretim bütünlüğü (Yüksek öğretim bir bütündür. mad. 1)²⁶⁸
2. Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)'nun oluşturulması.
3. Asistan ve öğrencilerin yönetime katılmalarının sağlanması. (Fakülte kurulu²⁶⁹, asistan ve öğrencilerle ilgili konularda ve gereken hallerde, fakülte

²⁶⁶ 13/6/1946 tarih ve 4936 Sayılı Üniversiteler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Madde Eklenmesi Hakkında Kanun, R.G.: 28.10.1960, 10641.

²⁶⁷ bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, C.37 /1, S.400.

²⁶⁸ 1750 sayılı yasanın birinci maddesi "yüksek öğretim bütündür." iken ikinci cümledeki "üniversiteler bu kanun hükmüne tabidir." ifadesi ile akademi ve yüksek okullar kanun kapsamı dışında bırakılarak, öngördüğü bütünlüğü daha birinci maddede kendisi ortadan kaldırmaktadır.

²⁶⁹ Fakülte Kurulu; Fakültenin öğretim üyeleri ile fakültede ders vermekle görevli diğer öğretim üyelerinden kurulur. Kurul dekanın daveti üzerine toplanır.)

kurulu karar verdiği takdirde, usulüne göre seçilmiş bir asistan temsilcisi ile bir öğrenci temsilcisini kurulda dinleyebilir. mad.14) Ayrıca usulüne göre seçilmiş bir asistan temsilcisi Fakülte Yönetim Kurulu'nun üyesidir (mad . 15).

4. "Üniversitelerin güvenliği açısından" hükümetin üniversitelere el koyabilmesi (mad. 69)²⁷⁰

5. Üniversiteleri dışardan denetlemeyi sağlayacak "Üniversite Denetleme Kurulu"'nın kurulmasıdır (mad.7,8)²⁷¹.

Görüldüğü gibi bu yasayla üniversiteler tamamen siyasi iradenin egemenliği ve denetimi altına alınmıştır.Bu denetimi sağlayacak kurum olarak da YÖK ilk defa bu yasayla kurulmuştur.

Kanuna göre, *"Yüksek Öğretim Kurulu, yüksek öğretimin bütünlüğü anlayışı içinde çağdaş bilim ve teknolojinin gereklerine ve devlet kalkınma planının temel ilke ve politikalarına uygun olarak yüksek öğretim alanına yön vermek amacıyla, gerekli inceleme araştırma ve değerlendirmeleri yapmak, yüksek öğretim kurumları arasında koordinasyon sağlamak, uygulamaları*

²⁷⁰ mad.69 " Üniversitelerle onlara bağı kuruluş ve kurumlarda veya bir üniversiteye bağı olmayan fakültelerde, öğrenim ve öğretim hürriyetlerinin tehlikeye düşmesi ve bu tehlikenin üniversite organlarıncı önlenememesi; veya üniversite organlarıncı alınan tedbirlerin gereken sonucu vermemesi;Anayasa'da yer alan hak ve hürriyetlerden herhangi birisinin, insan hak ve hürriyetlerini veya Türk Devleti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü veya dil, ırk, sınıf, din, mezhep ayrımına dayanarak nitelikleri Anayasa'da belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kasdıyla kullanılması; hallerinde Bakanlar Kurulu, ilgili üniversitenin veya bu üniversiteye bağı kuruluş ve kurumların veya bir üniversiteye bağı olmayan fakültenin idaresine belli bir süre ile el koyabilir. El koyma kararı Resmi Gazete'de yayımlanır. Yayımlanmayı müteakip 48 saat içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısının onamına sunulur. El koyma süresi 2 ayı geçmez. Ancak, her defasında 2 ayı geçmemek üzere uzatılabilir. Uzatma kararı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onamına sunulur."

²⁷¹ mad.7 " Üniversite Denetleme Kurulu, üniversiteler üzerinde devletin gözetim ve denetimini sağlamak üzere Başbakanlığa bağı olarak çalışan bir kuruluştur. Kurul; Başbakanın başkanlığında, Milli Eğitim Bakanı, Adalet Bakanı, bu kanuna tabi üniversitelerin rektörlük yapmış öğretim üyeleri arasından kur'a ile üç yıl için seçilmiş üç üye, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Milli Güvenlik Kurulu'nun dekanlık yapmış öğretim üyeleri arasından üç yıl için seçeceği bir üyeden kurulur."

mad 8 'e göre bu kurulun görevleri ise a) Üniversitelerden veya üniversiteye bağı olmayan fakültelerin organlarından ya da görevli kişilerden gerekirse yazılı ya da sözlü bilgi istemek b) Üniversite veya fakültede görevli kişiler için disiplin ya da ceza kovuşturması açılmasını yetkili makamlardan istemek c) Üniversitelere veya fakültelere el konulması gereken hallerde Bakanlar Kurulu'na haber vermek d) Üniversitelerin işleyişi konusunda her yıl Başbakanlığa rapor vermektir.

izleyerek yetkili makam ve mercilere önerilerde bulunmakla görevli bir kuruldur.”
(mad.4)

YÖK’ün, Milli Eğitim Bakanı’nın başkanlığında, her üniversitenin yetkili organınca profesörler arasından 2 yıl için seçilecek birer temsilci ile kuruldaki üniversite temsilcileri sayısı kadar aynı süre ile Milli eğitim Bakanı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’nca atanacak üyelerden kurulması kararlaştırılmıştır.
(mad. 5)

YÖK’ün görev ve yetkileri ise (mad. 6),

1. Yüksek öğretim alanında her konuda (insangücü, yatırım, burs vb.) kısa ve uzun vadeli planlar hazırlamak.

2. Üniversite kadrolarını düzenlemek.

3. Üniversitelerde gerekli gördüğü öğretim dallarında dönem sayısını arttırmak, gece öğretimi yapılması konusunda önerilerde bulunmak.

4. Araştırma fonlarını üniversitelere dağıtmak.

5. Üniversite harçlarını tespit etmektir.

Ancak, YÖK’ü üniversiteler üzerine çıkaran ve onu üniversitelerin “denetçisi” durumuna getiren bu kanunun ilgili maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş²⁷² ve üniversiteler 1982’ye kadar özerkliğini korumuştur.

Son olarak bugün hala yürürlükte olup hakkında şiddetli tartışmalar yapılan 1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve bu kanunun ayağı olan 1983 tarih ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu kabul edilmiştir.

Bu kanunun çıkış nedeni de hemen hemen 1750 sayılı Kanun’unki ile aynıdır. 12 Eylül 1980 müdahalesiyle birlikte, üniversite-iktidar ilişkisi hakkındaki anlayış değişikliğe uğramıştır. 12 Eylül sabahı açıklanan Milli Birlik

²⁷² 20.6.1973 günlü, 1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu’nun Bazı Madde ve Fıkralarının İptaline Dair AMK (26.2.1976 Tarihli ve 15511 Sayılı R.G.’de düzeltilmesi vardır.), E.No: 1973/38, K.No.1975/23, R.G. 3.12.1975, 15431.

Konseyi bildirisinde, ÷lkede kamu dñzeninin bozulmasında, üniversite yönetiminin bozukluğunun rol aldığı ifade edilmiştir.²⁷³

Öncelikle 2547 sayılı yasa yükseköğretim kuruluşlarını bir bütünlük içinde düzenlemektedir. O döneme kadar yüksek öğretim kurumları üniversiteler, akademiler ve yüksek okullar olarak üçe ayrılmaktaydı. Bu kanunla, "...bütün yüksek öğretim kurumlarının ve bunların üst kuruluşlarının teşkilatlanma, işleyiş, görev, yetki ve sorumlulukları ile eğitim-öğretim, araştırma, yayım, öğretim elemanları, öğrenciler ve diğer personel ile ilgili esasları bir bütünlük içinde düzenlenmektedir." (mad. 1)²⁷⁴

Bu kanunla getirilen diğer bir değişiklik 1973 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen YÖK'ün tekrar kurulmasıdır. 2547 Sayılı kanuna göre "YÖK, tüm yükseköğretili düzenleyen ve yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerine yön veren, bu kanunla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur. YÖK'e; Yükseköğretim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi ile gerekli planlama, araştırma , geliştirme, değerlendirme, bütçe, yatırım, koordinasyon faaliyetleri ile ilgili birimler bağlıdır." (mad. 6)

YÖK, 1. Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi, 2. Bakanlar Kurulu'nca temayüz etmiş üst düzeydeki devlet görevlileri veya emeklileri arasından, (hakim ve savcı sınıfından olanlar için Bakanlığın ve kendilerinin muvakatı alınmak şartıyla) seçilen yedi, 3. Üniversitelerarası

²⁷³ 12 Eylül sabahı Milli Güvenlik Kurulu adına, Orgeneral Kenan Evren TV. konuşmasında şu ifadelere yer vermiştir. "Bir kısım gerçeğe uymayan özerklik, dar görüşlü, sahibinden başkasının inanmadığı bilimsellik savunucuları, yıkılacak devletin enkazı altında kalacaklarının idraki içinde olmadıkları görünümünü vermişlerdir." (Ramazan Çağlayan, Akademik Personelle İlgili İşlemlerde Yargısal Denetim, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1994, s.22.)

²⁷⁴ Daha sonra çıkarılan 20.11.1982 tarihli ve 41 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 19.7.1982'ye kadar birbirinden kopuk olarak çalışmalarını sürdüren 13 Devlet Mühendislik Mimarlık Akademisi, 16 İktisadi Ticari İlimler Akademisi, 20 Yüksek Öğretmen Okulu, 16 Eğitim Enstitüsü, 7 Yüksek İslam Enstitüsü, 49 Meslek Yüksekokulu yükseköğretim çatısı altında toplanmıştır. Bu yolla üniversiteler benzer yapıya kavuşturulmak istenmiştir.

Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilen yedi kişiden oluşur.²⁷⁵

Bu kanunda YÖK'ün görevleri esas olarak 1750 sayılı Kanun'dakilerle aynıdır. Ancak daha ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. O yüzden burada tekrar edilmeyecektir. Ancak önemli olan birkaç madde üzerinde durulacaktır.

1. YÖK, yükseköğretim üst kuruluşları ile üniversitelerce hazırlanan bütçeleri tetkik ve onayladıktan sonra Milli Eğitim Bakanlığı'na sunacaktır. (Böylece üniversiteler mali açıdan da YÖK'e bağımlı duruma getirilmişlerdir.)

2. Akademik personelle ilgili olan bir hüküm dikkat çekicidir. Buna göre, YÖK her yıl üniversitelerin (akademik personelin) verecekleri faaliyet raporlarını inceleyerek değerlendirecek, üstün başarı gösterenlerle, yeterli görülmeyenleri tespit edip gerekli önlemleri alacaktır. (Bu hükümle akademik personelin değerlendirmesi da faaliyet raporları üzerinden YÖK'e teslim edilmiştir.)

1750 sayılı kanunla 2547 sayılı kanun arasında bir farklılık da YÖK başkanı ile ilgilidir. 1750 sayılı kanunda YÖK başkanı Milli Eğitim Bakanı iken, şimdiki başkan Cumhurbaşkanı tarafından YÖK üyeleri arasından seçilmektedir.

2547 sayılı kanunla gelen bir diğer değişiklik artık yükseköğretim denetleme kurulu üyeleri, rektör ve dekanların "atanma" yolu ile göreve gelmesidir.

2547 sayılı kanuna göre yükseköğretim denetleme kurulu üyeleri, YÖK tarafından önerilen 5 profesör üyeden, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay'ca gösterilecek üçer aday arasından YÖK tarafından seçilip önerilecek birer üyeden, Genelkurmay Başkanlığı ve Mili Eğitim Bakanlığı'nca seçilecek birer üyeden oluşur. Kurul YÖK'e bağlıdır. (mad. 8) 1750 sayılı kanunda bu kurul üyeleri farklı kesimlerden gelen üyelerden oluşturulmaktaydı ve kurul Başbakanlık'a bağlıydı.

1750 sayılı Kanun'da rektör, her üniversitenin bütün öğretim üyelerinin yapacakları toplantıda, 3 yıl için, üniversitenin aylıklı profesörleri arasından salt

²⁷⁵ Kanun ilk halinde Genelkurmay Başkanlığınca seçilen bir ve Milli Eğitim Bakanlığı'ndan seçilen iki üye de kurulun üyesiydi. Milli Eğitim Bakanlığında iki üye seçilmesiyle ilgili hüküm

çoğunlukla seçilirken (mad.13), 2547 sayılı kanunla birlikte devlet üniversitesinde rektör, profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Rektörün görev süresi 4 yıldır. (mad. 13)

Dekan ise 1750 sayılı Kanun'a göre, fakülte kurulu tarafından, fakültenin aylıklı profesörleri arasından, üç yıl için salt çoğunlukla seçilir. Dönem süresi biten dekan yeniden seçilebilir ancak, bir seçim dönemi geçmedikçe aynı şahıs iki dönemden fazla dekan olamaz (mad. 16). 2547 sayılı kanuna göre ise, rektörün önereceği, üniversitenin içinden veya dışından üç profesör arasından YÖK tarafından 3 yıl süre ile seçilir. Süresi biten dekan tekrar atanabilir. (mad. 16)

Görüldüğü üzere 1973 ve 1981 yılında yapılan bu kanunlarla üniversiteler demokratik ortamdan daha da uzaklaştırılmış ve "kurum olarak" üniversite özerkliği tamamen ortadan kaldırılmıştır. Üniversite özerkliği ise akademik özgürlüğün sağlanması için gerekli olan araçtır.

1950 yılında Millet Partisi'nin o zamanki genel başkan yardımcısı Emekli General Sadık Aldoğan tarafından Millet Meclisi'nde söylenen şu sözler konumuz açısından çok değerlidir.²⁷⁶

"Arkadaşlar, bir üniversite teşbih etmek lazım gelirse bir ağaç gibidir, biyolojik bir şeydir. Biz istediğimiz gibi bir üniversite yapamayız, üniversite kendi kendine vücuda gelir; üniversiteyi böyle sistematik bir şekilde kuramayız. Esasen tarihe bakacak olursak, üniversiteler asırlarca gelişe gelişe olgunlaşmıştır. Eğer üniversitelerimizin bünyesinde noksanlıklar görüyorsak, iyiden iyiye bilelim ki, bu noksanlık bizim üniversiteyi hükümet eliyle kurmamızdan ileri geliyor. Bundan dolayı da işin içine siyaset, dolayısıyla politika giriyor. Arz ettiğim gibi, üniversite bir ağaçtır. Bu ağacın şurasını burasını kesip düzeltemeyiz, bu ağacın en küçük bir dalına dokunmayız. Üniversite kendi kendini meydana getirecektir. Yoksa devlet eliyle kürsüler kurmak, kürsüler kaldırmakla üniversite olmaz; üniversite

Anayasa Mahkemesinin 14.5.1997 tarih ve E.1997/21, K.1997/48 Sayılı kararıyla iptal edilmiştir.

²⁷⁶ Türkiye Bilimler Akademisi, Üniversite Yasası, Bilimsel Toplantı Serileri:3, TÜBİTAK Matbaası, Ankara, 2000, s.24.

kendi kendine doğar, kendi kendine büyür, kendi kendine yaşar ve kendi kendine kemalete doğru gider; vaziyet bundan ibarettir.”

6. Anayasalarda Akademik Personel

Akademik personelle ilgili düzenlemelerin yer aldığı ilk anayasa 1961 Anayasası'dır.

“Üniversiteler ancak devlet eliyle ve kamuyla kurulur. Üniversiteler bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organlar eliyle yönetilir ve denetlenir. Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne surette olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılamazlar, üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.” (mad. 120)

Bu anayasa hükmüyle birlikte akademik personel de adli personel gibi mesleki güvenceye kavuşturulmuş olmaktadır.²⁷⁷ 1971 yılında çıkan 1488 sayılı kanunla²⁷⁸ Anayasa'nın 120. maddesi değiştirilmiştir. Metindeki “idari ve bilimsel özerklik” kelimeleri çıkarılarak sadece “özerklik” kelimesi yazılmıştır. Bu özerkliğin idari ve bilimsel özerkliği kapsayıp kapsamadığı ise tartışma konusu olmuştur.²⁷⁹

Anayasa Mahkemesi, 1972 tarihli kararıyla bu tartışmayı sona erdirmiştir. Öğretim üyeliği unvanının verilmesiyle ilgili bir problemde “120. maddenin 1. ve 2. fıkraları birlikte incelendiğinde anlaşılacağı üzere, öğretim üyeliği unvanı ancak bilim ve yönetim özerkliği bulunan üniversitelerce verilebilir” demiştir.²⁸⁰

1982 Anayasası'nda ise yüksek öğretim kurumları ve üst kuruluşları 130,131 ve 132. maddelerle düzenlenmiştir.

²⁷⁷ 1961 Anayasası mad. 133 “Hakimler azılolunamaz.”

²⁷⁸ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği, R.G.: 22.9.1971, 13964.

²⁷⁹ Ramazan Çağlayan, a.g.e., s.21.

²⁸⁰ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1969/52, K. 1972/21, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, C.10, s.339.

130. maddeye göre, “Akademik personel her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilir. Ancak, bu yetki, devletin varlığı ve bağımsızlığı ve milletin ve ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği aleyhinde faaliyette bulunma serbestliği vermez.

Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, devletin gözetimi ve denetimi altındadır ve bunların güvenliği devlet tarafından sağlanır.

Kamunun belirlediği usul ve esaslara göre rektör cumhurbaşkanı tarafından, dekanlar YÖK tarafından seçilir ve atanır.

Akademik personel, YÖK’ün veya üniversitelerin yetkili organlarının dışında kalan makamlarca her ne surette olursa olsun görevlerinden uzaklaştırılamazlar.

Akademik personelin görevler, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri disiplin ve ceza işlemleri kamunla düzenlenir.”

Böylece 1961 Anayasası’ndan farklı olarak üniversiteler ve akademik personel, devletin gözetim ve denetim alanı içine alınmıştır. Ayrıca akademik personelin, üniversitenin yetkili organları dışında YÖK tarafından da görevden alınabileceği anayasal hükme bağlanmıştır. Bunun nedeni ise yukarıda da açıklandığı üzere 1980 yılında meydana gelen olaylardan üniversitelerin sorumlu tutulmasıdır.

1982 Anayasası’nın 131. maddesi YÖK’le ilgili olup, 132. maddeye göre ise, “Türk Silahlı Kuvvetleri ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunların hükümlerine tabidir.”

D. ASKERİ PERSONEL

Askeri personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan Kanun 926 sayılı 27.7.1967 tarihili Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu²⁸¹, dur.

“Bu kanun, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)’ne mensup subaylar, astsubaylar ile harb okulları, fakülteler, yüksek okullar ve astsubay okullarında

²⁸¹ R.G.: 10.10.1967, 12670.

öğrenim yapan asker öğrencilere uygulanır. TSK'da görevli diğer asker ve sivil kişiler kendi özel kanunlarına tabidirler.” (mad. 1)

926 sayılı kanun 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi istihdam türlerini sıralamamıştır. Aşağıdaki sınıflandırmayı ancak kanunun tümünü incelediğimizde yapmak mümkündür. Askeri personel istihdamı:

- a) Subay
- b) Astsubay
- c) Uzman Erbaş
- d) Uzman Jandarma
- e) Askeri öğrenciler sınıflarından oluşmaktadır.

2004 rakamlarlarına göre, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nda 398.000, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'nda 55.000, Hava Kuvvetleri Komutanlığı'nda 66.000, Jandarma Genel Komutanlığı'nda 300.000'e yakın, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nda 3067 olmak üzere (yaklaşık) 767.067 askeri personel görev yapmaktadır.²⁸²

1. Subay

Subay tanımı 926 sayılı kanunda değil, 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu²⁸³ madde 3'te yapılmıştır. Bu tanıma göre subay,

“Hususi kamuna göre Silahlı Kuvvetlere intisabeden (bağlanan, giren) asteğmenden mareşala (Büyük amirale) kadar rütbeyi haiz olan askerdir.”

Subayların rütbeleri²⁸⁴:

- 1) Asteğmen
- 2) Teğmen
- 3) Üsteğmen
- 4)Yüzbaşı
- 5) Binbaşı
- 6) Yarbay

²⁸² Milli Savunma Bakanlığı, **Beyaz Kitap**, Ankara, 2004, s.76, 79, 83, 89, 93.

²⁸³ R.G.: 10.8.1961, 10703.

²⁸⁴ Rütbe: Subayların ve astsubayların ilk subaylığa veya astsubaylığa başlamada ve bekleme süreleri sonunda bu kanun gereğince kazandıkları askeri unvanlardır.

- 7) Albay
- 8) Tuğgeneral (Tuğamiral)
- 9) Tümgeneral (Tümamiral)
- 10) Korgeneral (Koramiral)
- 11) Orgeneral (Oramiral)
- 12) Mareşal (Büyük amiral)

Mareşal ve Büyükamirallik rütbeleri savaşta olağanüstü yararlılıkları görülen hayattaki veya ölmüş orgeneral veya oramirallere kanunla verilir. (Per. K.mad.29)

General veya Amiral rütbelerine yükselebilmek içinse, yüksek okul mezunu olmak şarttır. Korgeneral ve koramiralliğe yükselebilmek için harp akademileri öğrenimini başarı ile bitirmiş bulunmak ve aynı zamanda Kara Kuvvetleri'nde muharip sınıfı general, Deniz Kuvvetleri'nde güverte veya deniz sınıfı amiral ve Hava Kuvvetleri'nde pilot sınıfı general olmak gerekmektedir.(Per. K. Mad.47)

Muvazzaf subay olabilmek için; 1- Harb okulları mezunu olmak veya 2- Fakülte ve yüksek okul mezunu olmak veya 3- Yedek subaylıktan subaylığa geçmek veya 4-Sözleşmeli olarak istihdam edilmek veya 5- Astsubay sınıfından subay sınıfına geçmek gerekmektedir.²⁸⁵

1. Harb Okulları mezunları

Silahlı Kuvvetlerde asıl subay kaynağı Harp Okulları'dır. Harp okulları, 1971 tarihli Harp Okulları Kanunu²⁸⁶ ve Harp Okulları Yönetmeliği²⁸⁷, ne göre düzenlenmiştir. İlk yönetmelik²⁸⁸ kanunun hemen arkasından 1972 yılında çıkmış, daha sonra bu yönetmelik ortadan kaldırılarak 1979 tarihli yönetmelik düzenlenmiştir. Harp Okullarında 1992 yılından itibaren kadın öğrenciler de

²⁸⁵ Bu bölüm Askeri Yargıtay Onursal Başkanı Hava Hakim Tuğgeneral Önder Ayhan'la yapılan yüzyüze görüşme sonucunda elde edilen bilgilere dayanılarak yazılmıştır.

²⁸⁶ R.G.: 15.8.1971, 13927.

²⁸⁷ R.G.: 27.11.1979, 16822.

²⁸⁸ R.G.: 24.2.1972, 14109.

eğitim görmektedir. Kanun ve yönetmeliğe göre kara, deniz, hava olmak üzere 3 tane harb okulu bulunmaktadır.

Kara Harp Okulu (KHO) Ankara'dadır. Öğrenci kaynağı genelde askeri liselerden²⁸⁹ mezun olup gelen askeri öğrencilerdir. Bununla birlikte ÖSS'de belli bir puan almış erkek ve kadın sivil öğrenciler arasından mülakat ve sağlık kontrollerinden başarılı olanlar, belli kontenjan dahilinde, KHO'ya öğrenci kabul edilir. KHO'da TSK'nın ihtiyaç duyduğu sınıf subayları yetiştirilir. Ayrıca Jandarma subayları da burada yetiştirilir.²⁹⁰ Eğitim 4 yıldır. Lisans programı YÖK tarafından belirlenir, üniversite seviyesindedir. Şu anda KHO okulu öğrencileri "sistem mühendisliği" eğitimi almaktadırlar. 4 yıllık eğitim sonunda başarılı olan kadın veya erkek Harbiyeliler "teğmen" rütbesiyle kendi sınıflarına özgü eğitim için kara kuvvetleri sınıf okuluna gönderilirler. Sınıf okullarında belirlenen eğitim süresi içinde o sınıfa özgü eğitim görürler.

Hava Harp Okulu (HHO) 4 yıldır. Askeri liselerden ve sivil kaynaklardan bay ve bayan öğrenci alır. İstanbul'dadır. HHO'na girişte uçuş sınavından geçen öğrenciler uçuşla ilgili yetenek sınavına alınır. Sağlıkları da kontrol edilir. Kontrolleri ve sınavı geçebilenler 4 yıllık "havacılık, elektronik, bilgisayar ve endüstri mühendisliği eğitimi" alır ve bu eğitim sonrasında İzmir'de bulunan Hava Kuvvetleri Uçuş Okulu'na giderler. Uçuş okulunda 1 yıllık eğitim sonunda pilot olacaklar ve olmayacaklar ayrılır. Pilot olanlar brövelerini takar ve harbe hazırlık için Konya Üçüncü Ana Jet Komutanlığı'na gönderilirler. Burada verilen eğitim uçuş, harp ve atış eğitimidir. Uçucu statülerini kaybetmemiş olanlar bu eğitim sonunda Hava Kuvvetleri'ndeki uçuş filolarında oluşturulan uçak tipleri (F-16, F-4, F-5)'ne göre üçüncü bir eğitime gönderilirler. Bu eğitimde öğretmen pilot gözetiminde ve o uçakta 6 ay her türlü eğitimi yaparlar. 6 yıllık bu eğitimden sonra pilot subaylar hava kuvvetlerinin çeşitli yerlerde bulunan Ana Jet Komutanlıkları'na savaş pilotu olarak tayin edilir ve orada göreve başlarlar. İzmir uçuş okulundaki eğitimde uçucu subay olamayacağına karar verilen diğer

²⁸⁹ Kara Kuvvetleri'ne bağlı askeri liseler; İstanbul Kuleli Askeri Lisesi, İzmir Maltepe Askeri Lisesi, Bursa Işıklar Askeri Lisesi'dir. Deniz Kuvvetleri'ne bağlı askeri lise ise Heybeliada Deniz Lisesi'dir.

²⁹⁰ Sınıflar, 2.sınıftan itibaren öğrencilerin istekleri başarı dereceleriyle, 3. sınıfa geçenlerden

subaylar ise hava kuvvetlerinin diğer sınıflarında görevlendirilmek üzere, o sınıflarla ilgili eğitim görmek üzere sınıf okullarına gönderilirler ve en az 1 yıllık eğitimden sonra onlar da tayin edildikleri askeri birliklerde göreve başlarlar. (Hava füze, uçak savar, istihbarat, piyade, uçak bakım, seyrü sefer, radar, levazım, maliye vb.)

Deniz Harb Okulu (DHO), deniz kuvvetlerine kaynak yetiştirir. İstanbul'dadır. Deniz lisesinden ve sivil kaynaktan belli kontenjana göre ve diğer harb okullarıyla aynı yöntemlerle erkek ve kadın öğrenci almaktadır. 4 yıllık verilen eğitim "endüstri, elektrik/elektronik, bilgisayar, gemi inşa ve makine mühendisliği"dir. Eğitim süresi içinde okul gemilerinde tatbikatları vardır. Bu eğitim sonunda Deniz Kuvvetleri'nin suüstü, sualtı ve kara birliklerinin ihtiyacına göre sınıflara ayrılırlar. Bunlarla ilgili eğitim gördükten sonra ilgili deniz birliklerinde göreve başlarlar.

TSK yapısı içinde bir diğer yüksek öğretim kurumu da Gülhane Askeri Tıp Akademisi (GATA)'dır. GATA, TSK'ne doktor ve sağlık personeli yetiştirmektedir.

Subaylarda mecburi hizmet süresi mezun oldukları tarihi takip eden 15 yıldır. Eğer subay yurt içinde veya dışında 6 aydan fazla bir eğitime gönderilmişse bu süre belli oranlarda uzatılır. Ancak 15 yılın altına hiçbir zaman düşmez.

2. Fakülte ve yüksek okullarda yetişme

Liseleri bitirterek fakülte ve yüksek okullara devam hakkını kazanmış olanlar ile fakülte ve yüksek okullarda okudukları sınıfı başarı ile geçenlerden lüzum ve ihtiyaç duyulduğunda, Silahlı Kuvvetler namına okumak isteyen öğrenciler seçildikleri takdirde askeri öğrenci olarak öğrenim yaparlar. En az 4 yıl süreli yüksek okulu bitiren bu bay ve bayan öğrencilerden muvazzaf subay olmak için başvuranlar, yirmiyedi yaşından, lisansüstü öğrenimi tamamlamış olanlar otuziki yaşından büyük olmamak ve yedek subay olma koşullarını da taşımak kaydıyla harp okullarında yetiştirilemeyen veya yeterince yetiştirilemeyen

TSK'nın kontenjanına göre belirlenir.)

sınıflarda muzavvaf subaylığa nasbedilirler.²⁹¹ Burada bir yıl adaylık denemesine tabi tutulurlar. Deneme süresi sonunda askerliğe uyum sağlayamayanların, subaylığa engel hali görülenlerin ve kendi istekleriyle ayrılmak isteyenlerin TSK ile ilişkileri kesilir ve aldıkları aylıklar dışında devletçe yapılan masraflar, kanunu faizleriyle birlikte kendilerinden geri alınır. (Per. K. mad.14)

3. Yedek subaylıktan muvazzaf subaylığa geçiş

4 yıl süreli fakülte veya yüksekokulları bitirip TSK’da askerlik hizmetine başladıklarında yirmiyedi yaşından, lisanüstü öğrenimi tamamlamış olanlarda otuz iki yaşından büyük olmayanlardan muvazzaf subaylığa geçmek isteyenler, gerekli nitelikleri taşımak şartıyla muvazzaf subaylığa nasbedilirler. Burada bir yıl adaylık denemesine tabi tutulurlar. Deneme süresi sonunda askerliğe uyum sağlayamayanların, subaylığa engel hali görülenlerin ve deneme süresinin sonuna kadar kendi istekleriyle ayrılmak isteyenlerin TSK ile ilişkileri kesilir ve aldıkları aylıklar dışında devletçe yapılan masraflar, kanunu faizleriyle birlikte kendilerinden geri alınır. (Per. K. mad.14)

4. Sözleşmeli olarak istihdam

TSK’da sözleşmeli subay istihdamı 4678 sayılı ve 13.6.2001 tarihli “TSK’da İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubay Hakkında Kanun”²⁹² a göre yapılmaktadır. Bu kanuna göre sözleşmeli subay, “Bu kanunda öngörülen esaslara göre, kendileri ile sözleşme yapılarak subay nasbedilen teğmen, üsteğmen ve yüzbaşı rütbesindeki subaylardır.” (mad. 3)

Sözleşmeli subay olabilmek için, en az 4 yıllık fakülte ya da yüksek okul mezunu olmak, yirmi yedi yaşından ya da lisans üstü eğitimi tamamlamışsa otuziki yaşından büyük olmamak, istenen diğer şartlara ve sağlık yeteneğine sahip olmak gerekmektedir. Askeri okullardan ve TSK ile her ne sebeple olursa olsun ilişkileri kesilenler TSK’ya sözleşmeli olarak alınamazlar. Askeri hakim sınıfına sözleşmeli subay statüsünde personel alınmaz. (mad. 4)

²⁹¹ Nasıp: İlk subaylığa, astsubaylığa ve bir rütbeden sonraki rütbeye terfide yeni rütbenin normal bekleme süresi (subayların ve astsubayların rütbelerine hak kazanabilmeleri için her rütbede bekleyecekleri süre) nin başlama tarihidir.

²⁹² R.G.: 21.6.2001, 24439.

Sözleşmeli subay adayları öncelikle ön sözleşme²⁹³ yapar ve sınıf okullarında askeri eğitime alınırlar. Bu eğitimi başarıyla tamamlayanlarla sözleşme yapılır ve bu kişiler teğmen rütbesine nasbedilirler. Sözleşme süreleri üç yıldan az ve dokuz yıldan fazla olmamak şartıyla, hizmet gerekleri ve yetiştirme maliyetlerine bağlı olarak kuvvet, sınıf ve branşlara göre belirlenir. Bu sözleşmeler yenilenebilir. Ayrıca sözleşme süreleri, sıkıyönetim, seferberlik, savaş ve silahlı çatışmayı gerektirecek hal ile savaş hallerinde Kuvvet Komutanları, Jandarma Genel Komutanı ve Sahil Güvenlik Komutanı'nın göstereceği lüzum üzerine, durumun devamı süresince Genel Kurmay Başkanı'nın onayı ile talebe bakmaksızın uzatılabilir. (mad. 6)

Sözleşmeli subaylardan gerekli şartları taşıyanlar, talepleri halinde muvazzaf subaylığa geçebilirler. Bunun için, TSK'daki yedinci fiili hizmet yılının başından itibaren onikinci fiili hizmet yılının bitimine kadar başvuru yapılabilir. Sözleşmelilikten muvazzaf subaylığa geçen subaylar onbeş yıl hizmet etmedikçe istifa edemezler. (mad. 7)

Her sözleşme süresinin sona erme tarihinden en az üç ay önce taraflar sözleşmeyi yenileyebileceklerine dair yazılı bildirimde bulunmadıkları takdirde sözleşme kendiliğinden sona erer. Sözleşmeli subaylar, sözleşme süreleri sona ermeden sözleşmelerini tek tarafı olarak feshedemezler. (mad. 12)

Sözleşmeli subaylar giyim, kuşam, istihkak ve konutlardan muvazzaf subaylar gibi istifade ederler.

5. Astsubaylıktan Subay Olma

TSK'nın ihtiyacı göz önüne alınarak her sene belirlenecek kontenjan dahilinde en az 4 yıllık fakülte ve yüksek okulları bitiren astsubaylar²⁹⁴, bağlı oldukları kuvvet komutanlığının, Jandarma Genel Komutanlığı'nın veya Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın teklifi üzerine kendi sınıflarında veya askeri hakim sınıfı hariç olmak üzere öğrenimlerinin ilgilendirdiği ihtiyaç duyulan sınıflarda

²⁹³ Ön sözleşme: TSK birlik, karargah, kurum ve kuruluşları ile sözleşmeli subay ve astsubay adayları arasında; askeri eğitime alınmaları konusunda yapılan ve sadece askeri eğitim dönemi için geçerli olan sözleşmedir.

²⁹⁴ Bu hüküm 2003 yılında yapılan düzenlemeyle eklenmiştir. Daha önce 4 yıllık bir fakülte ya da yüksek okul mezunu olmak gerekmiyordu.

teğmen nasbedilebilirler. Yalnız bunun için aşağıdaki şartlara sahip olması gerekmektedir:

a. En az dört yıl süreli fakülte veya yüksekokulu bitirmiş olmak (3.7.2003 tarihli ve 4917 sayılı kanunla yapılan değişiklik)

b. Subaylık için sınava müracaat tarihinde en az üstçavuş rütbesinde ve astsubay olarak 6. hizmet yılının tamamlamış, 9. hizmet yılını bitirmemiş olmak.

c. O zamana kadar aldığı sicil notlarının ortalaması, sicil tam notunun %90 ve daha yukarısı olmak.

d. Askeri disiplin, tutum ve davranışları, görevindeki başarısı, mesleki bilgi ve yetenekleri ile genel kültürü bakımından subaylığa layık olduğu sıralı sicil üstleri tarafından onanmış olmak.

e. Yapılacak seçme sınavlarında başarılı olmak ve bu sınavlardan sonra gönderilecek okul ve kurslarda başarı göstermek gerekmektedir.

Bunlardan, okul ve kurslardaki öğrenim ve eğitimi başarı ile bitirenler, bitirdikleri tarihten geçerli olarak teğmen nasbedilirler.

Ancak firar eden, üste fiilen taaruz, emre itaatsizlikte ısrar, üste hakaret, devlet şahsiyetine karşı işlenen suçlarla iftira , rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık vb. suçları işleyip ceza almış olanlar ya da cezası ertelenmiş, para cezasına çevrilmiş, af kapsamına girmiş olanlar bu kayıtlar adli sicilden çıkarılmış olsa bile subay sınıfına geçemezler. (Per. K. Mad. 109)

2. Astsubay

211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'na göre astsubay, "Hususi kanununa"²⁹⁵ göre Silahlı Kuvvetlere katılan astsubay çavuştan astsubay kıdemli başçavuşa kadar rütbeyi haiz olan askerdir." (mad. 3) Erkekler gibi kadınlar da astsubay olabilmektedir.

Astsubayların rütbeleri:

1. Astsubay çavuş

²⁹⁵ Astsubay Kanunu, R.G.: 5.7.1951, 5802. (11.7.1951 tarihli ve 7855 sayılı R.G. 'de düzeltilmesi vardır.)

2. Astsubay Kıdemli çavuş
3. Astsubay Üstçavuş
4. Astsubay Kıdemli üstçavuş
5. Astsubay başçavuş
6. Astsubay Kıdemli başçavuş

TSK'da astsubay olabilmek için; 1. Astsubay meslek yüksek okulundan mezun olmak²⁹⁶ veya 2. Fakülte, yüksek okul veya meslek yüksek okulundan mezun olmak veya 3. Uzman erbaşlıktan ve uzman jandarmalıktan astsubaylığa geçmek veya 4. Sözleşmeli olarak istihdam edilmek gerekmektedir.

1. Astsubay meslek yüksek okullarından mezun olmak.

TSK'da astsubay olabilmek için gereken koşullardan biri, astsubay meslek yüksek okullarının birinden mezun olmaktır. Astsubay meslek okulları; Kara, Deniz, Hava, Jandarma, Bando ve Sağlık Astsubay Meslek Yüksek Okulları'dır. Bu okullarda okuyabilmenin şartı lise ve dengi bir okuldan mezun olmaktır. Bu okullarda verilen öğretim süresi 2 yıldır.

Bununla birlikte, TSK tarafından ihtiyaç duyulması halinde astsubay meslek yüksek okullarına kaynak oluşturacak astsubay hazırlama okulları(Sağlık Astsubay Hazırlama Okulu, Mızıka Astsubay Hazırlama Okulu) bulunmaktadır. Bu okullara en az ilköğretim okulu mezunu olanlar alınır.

2. Fakülte, yüksek okul veya meslek yüksek okulundan mezun olmak

Genelkurmay Başkanlığı tarafından tespit edilecek en az 4 yıllık fakülte, yüksek okul veya meslek yüksek okullarını bitirenlerden 28 yaşından, daha az süreli yüksek öğrenimi bitirenler için 26 yaşından gün almamış olanlar, öngörülen sınavlarda başarılı olup, uygulanacak temel askerlik eğitimini başarı ile bitirirlerse TSK 'da astsubay olabilirler. Bu görevde bir yıl adaylık denemesine tabi tutulurlar. Deneme süresi sonunda askerliğe uyum sağlayamayanların, astsubaylığa engel hali görülenlerin ve deneme süresinin bitimine kadar kendi

²⁹⁶ 2003'te yapılan düzenlemeden önce önemli astsubay kaynağı astsubay okullarıydı. Astsubay okulları; astsubay hazırlama okulları ve astsubay sınıf okulları olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Astsubay olabilmek için en az ortaokul mezunu olmak ve daha sonra 3 yıllık Astsubay Hazırlama Okulu'nu bitirdikten sonra astsubay sınıf okulunda en az bir yıllık eğitim görmek ve 18 yaşını tamamlamış olmak gerekmektedir.

istekleriyle ayrılmak isteyenlerin TSK ile ilişkileri kesilir ve aldıkları aylıklar dışında devletçe yapılan masraflar, kanunu faizleriyle birlikte kendilerinden geri alınır. (Per. K. mad.68)

3. Uzman erbaşlıktan ve uzman jandarmalıktan astsubaylığa geçme

Uzman erbaşlık hizmeti esnasında, 926 sayılı TSK Personel Kanunun hükümlerine göre, Kuvvet Komutanlıkları'na ihtiyaç bildirildiğinde, en az 1 yıllık hizmetten sonra sözleşme süresi içinde müracaat eden lise ve dengi okul mezunu olan uzman erbaşlar, 27 yaşından büyük olmamak şartıyla ve gerekli nitelikleri taşıyorlarsa Astsubay sınıf okullarındaki eğitimden sonra astsubay nasbedilirler.

28.5.1988 tarihli ve 3446 sayılı Uzman Jandarma Kanunu²⁹⁷ mad. 18'e göre uzman jandarmaların astsubaylık sınıfına geçirilmeleri mümkün kılınmıştır. Bu maddeye göre, uzman jandarma çavuşluğa nasbedildikleri tarihten itibaren en az bir yıl hizmet eden ve 27 yaşından büyük olmayan uzman jandarmalar, 926 sayılı TSK Personel Kanunu hükümleri uyarınca aranılan şartlara da sahiplerse astsubay sınıf okullarında verilecek öğrenim ve eğitimden sonra astsubay nasbedilirler.

4. Sözleşmeli İstihdam

Sözleşmeli astsubaylar sözleşmeli subaylar gibi, 4678 sayılı TSK'da İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subay ve Astsubaylar Hakkındaki Kanun'a tabidirler.

Astsubayların tabi olduğu hükümler subaylarınkiyle aynıdır. Ancak tek fark, 4 yıllık fakülte veya yüksek okul bitirenler için sözleşmeli subay olarak çalışabilme yaş sınırı yirmiyedi iken, astsubaylar için bu sınırı yirmidördüttür.

3. Uzman Erbaş

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde devamlılık gösteren teknik ve kritik kadro görev yerlerinde, yetişmiş personel istihdam etmek maksadıyla 1986 yılında uzman erbaş uygulamasına geçilmiştir Askerlik Kanunu'na göre mükellef

²⁹⁷ R.G. 4.6.1988, 19832.

bulundukları askerlik hizmetini yerine getirdikten sonra, Silahlı Kuvvetler’de hizmet gören uzman ve uzatmalı çavuş ve onbaşılar uzman erbaş sınıfındandır.

Uzman erbaşlar, 18.3.1986 tarih ve 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu²⁹⁸’na göre istihdam edilirler. Sözleşme ile çalışırlar. İlk sözleşme 4 yıl için yapılır. Eğer personelin sicili olumluysa bu sözleşme 10 yıl otomatik olarak uzatılır. 10 yıldan sonra birer yıl birer yıl uzatılır ve bu uzatma personel 48 yaşına gelene kadar devam edebilir.

Uzman Erbaşlık Kanunu’na göre, uzman erbaşlar iki sınıftan oluşur:

1. Uzman onbaşı

2. Uzman çavuş

Uzman onbaşı, en az ilköğretim mezunu olan, muvazzaf askerlik hizmetinden sonra TSK’nın devamlılık gösteren teknik ve kritik uzmanlık görev yerlerinde istihdam edilenlerdir.

Uzman çavuş, en az ilk öğretim mezunu olup, muvazzaf askerlik hizmetini çavuş rütbesiyle tamamlayanlardan TSK’nın devamlılık gösteren teknik ve kritik uzmanlık görev yerlerinde istihdam edilenler ve yönetmelikte²⁹⁹ belirtilen esaslara göre uzman onbaşılıktan uzman çavuşluğa terfi edenlerdir.

Uzman erbaş adaylarında aranacak koşullar, T.C. vatandaşı ve erkek olmak, ilköğretim, lise, yüksek okul veya fakülte mezunu olmak, TSK’da daha önce istihdam edilmemiş ve askeri öğrencilikle ilişkisi kesilmemiş olmak, taksirli suçlar hariç olmak üzere bir cürümden hükümlü bulunmamak, soruşturma altında ya da yargılanıyor olmamak, TSK manevi şahsiyetine gölge düşürücü, askerlik şeref ve haysiyeti ile bağdaşmayacak eylemlerde bulunmamış olmaktır.

Uzman erbaşlar, mangasının kılık ve kıyafetini denetler, varsa eksikliklerini giderir, gerekli hazırlıkları yaparak mangasını sabah içtiması için hazırlar ve sabah içtimalarında mangasının başında hazır bulunurlar. Daha sonra mangasını bölükle birlikte düzenli bir şekilde eğitim alanına ulaştırıp, temel beden

²⁹⁸ R.G.: 25.3.1986, 19095.

²⁹⁹ Uzman Erbaş Yönetmeliği, R.G.: 12.9.1986, 19219.

eğitimi ve savaş beden eğitimi faaliyetleri ile sorumlu olduğu personele harp sanatını oğretirler.

4. Uzman Jandarma³⁰⁰

Uzman Jandarma sınıfı ise, 3446 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'na³⁰¹ göre, Uzman Jandarma Okulları'nı başarı ile bitiren uzman jandarma çavuştan, uzman jandarma sekizinci kademeli avuşa kadar rütbeleri haiz asker kişilerdir.

Uzman jandarma kaynaklarının, 18 yaşını bitirmiş ve 24 yaşını geçmeyen en az lise veya dengi okul mezunu erkeklerden 1. Muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olanlardan terhisten sonra iki yıl içinde müracaat edenler 2. Muvazzaf askerlik hizmetini yapmamış olanlar oluşturur.

Uzman jandarmalar, avuş rütbesini taşıyan asker kişi sayılırlar. Bunlar muvazzaflık hizmetinde ve yedeklik dönemindeyken hizmete çağrıldıklarında uzman erbaş, erbaş ve erlerin üstü olup, disiplin ve cezai müeyyideler ile yargılama usulü bakımından erbaşlarla aynı hükümlere tabi tutulurlar. Askeri oğrencilerle ise astlık ve üstlük ilişkileri yoktur.

Uzman jandarma rütbeleri şunlardır:

1. Uzman jandarma avuş
2. Uzman jandarma birinci kademeli avuş
3. Uzman jandarma ikinci kademeli avuş
4. Uzman jandarma üçüncü kademeli avuş
5. Uzman jandarma dördüncü kademeli avuş
6. Uzman jandarma beşinci kademeli avuş
7. Uzman jandarma altıncı kademeli avuş
8. Uzman jandarma yedinci kademeli avuş
9. Uzman jandarma sekizinci kademeli avuş

³⁰⁰ Uzman Erbaş ve Uzman Jandarma sınıfı birbirinden farklı, ayrı kanunları olan iki farklı sınıftır. Ancak ilerleyen bölümlerde bu iki sınıf birlikte ele alınacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta ise, bunların iki ayrı sınıf olduğudur.

³⁰¹ R.G.: 4.6.1988, 19832.

5. Askeri Öğrenci

Askeri öğrenciler, subay, askeri memur veya astsubay yetiştirilmek üzere çeşitli okul ve üniversitelerde okuyan ve resmi bir kıyafet taşıyan öğrencilerdir.

Askeri öğrenciler kendi içinde ikiye ayrılır.

1. Askeri okullarda okuyanlar
2. Fakülte ve yüksek okullarda TSK hesabına okuyanlar

Her iki sınıfın da askeri ihtiyaçları devlet tarafından karşılanır.

Astsubay meslek yüksek okulları, fakülte ve yüksek okullar ile harp okullarında okuyan askeri öğrenciler, askerlik mükellefiyeti altına girmiş sayıldıklarından, tıpkı subay ve astsubaylar gibi Askeri Ceza Kanunu³⁰²'na tabidirler. Böylelikle Askeri Ceza Kanunu'nda yer alan bir suç işledikleri zaman bir subay ya da astsubay gibi cezalandırılırlar.

Bütün askeri öğrenciler, hangi derecedeki okulda olurlarsa olsunlar, subaylara karşı; astsubay hazırlama ve astsubay sınıf okulu öğrencileri ayrıca astsubaylara karşı ast durumundadırlar. Ast olmanın sonucu olarak da bütün askeri öğrenciler, subaylara (astsubay hazırlama ve astsubay sınıf okulu öğrencileri astsubaylara karşı) genel adap ve askeri usullere uygun tam bir hürmet göstermeye ve amirlere mutlak surette itaat etmeye mecburdurlar.

Harp okulları ile yurt içi ve yurt dışı fakülte ve yüksekokul askeri öğrencileri; girişlerinden itibaren birinci yılın sonuna kadar, astsubay sınıf okulları öğrencileri ise eğitim yılı ikinci dönem başlangıcına kadar okul masraflarını ödedikleri takdirde istifa edebilirler.

Askeri okullarda okuyan ya da fakülte ya da yüksek okullarda TSK hesabına okuyan öğrencilerin aşağıdaki durumlarda okullarıyla ilişkileri kesilir:

1. Okul yönetmelik ve yönergelerindeki ahlak disiplin notunun kaybedenler.
2. Askerlik niteliklerini kaybettiklerine dair disiplin kurulunca karar verilenler.
3. Öğrenimlerini belirtilen süre içinde tamamlayamayanlar.
4. Mahkeme kararıyla öğrencilik hukukunu kaybedenler.

³⁰² R.G.: 15.6.1930, 1520.

5. Sağlık kurullarınca verilen raporlara dayalı olarak sağlık durumları bakımından askeri öğrenci olarak öğrenimine devam etme imkanı kalmayanlar.

6. Giriş ile ilgili nitelikleri taşımadıkları öğrenim sırasında anlaşılanlar.

Sağlık nedeniyle çıkarılanlar hariç, diğerlerine kendileri için devletçe yapılan masraflar faiziyle birlikte ödettirilir. Harp okullarından çıkarılan veya kendi isteğiyle ayrılan öğrenciler ise, başka hiçbir şekilde askeri yükseköğretim kurumlarına alınmazlar ve TSK’da istihdam edilmezler.

6. Askeri Personelin Tarihçesi

Savaşçı bir devlet olan Osmanlılar’da, toplumda yöneticiliği askeri sınıf olarak anılan seyfiyye sınıfı yerine getirmekteydi. Seyfiyye sınıfı; sadrazam, vezirler, beylerbeyi, sancakbeyi gibi yüksek örfi görevlilerle ordu mensuplarından oluşmaktaydı. Seyfiyye sınıfı toplumda önemli bir yere sahipti. Ancak savaş anında ülkeyi düşmanlara karşı savunanlar, fetih yapan ve bugün bizde askeri personel olarak anılanlar ordu mensuplarıydı.

Osmanlı ordusunun en önemli kısmı kara kuvvetlerinden meydana gelmekteydi.³⁰³

Kara kuvvetleri başlıca kapıkulu³⁰⁴ ve eyalet askerleri olmak üzere iki kısımdan oluşmaktaydı. Her ikisi de hükümdara bağlı merkez kuvvetlerdi ve doğal olarak hükümdar nerede bulunursa onunla beraberlerdi.

Kapıkulu askerleri, yeniçeri, cebeci, topçu ocakları, alt bölükler, lağımçı, seksuncu, doğancı, çakırcı ve zağoralardan meydana geliyordu. Kapıkulu askerlerinin çekirdeği acemi ocaklarıydı. Acemi ocağı, yeniçeri ocağına asker temini için kurulmuştu. Temeli, gayrimüslim çocukların erken yaşlarda ailelerinden alınması ya da esir düşen veya esir pazarlarında satılan gayrimüslimlerin alınarak Türk terbiyesiyle yetiştirilmesi üzerine kurulmuştu. Buna devşirme sistemi adı verilmekteydi.³⁰⁵

³⁰³ Aydın Taneri, *Osmanlı Kara ve Deniz Kuvvetleri*, Kültür Bakanlığı, Ankara, 1981, s.97.

³⁰⁴ Kanuni döneminde Osmanlı’da 6.000 kapıkulu askeri bulunmaktaydı.

³⁰⁵ a.k., s.97, 98.

Eyalet askerleriyse, tımarlı sipahi³⁰⁶ adı verilen süvarilerden ve yaya, müselleme, abazalardan meydana gelmekteydi. Sipahiler, asıl olarak savaşta Osmanlı Devleti adına savaşan askerlerdi. Bu askerler, sahip oldukları tımar karşılığında kendileri savaşa gider, tımarın büyüklüğüne göre başka askerler de beslemekle yükümlü olabiliyorlardı. Barış zamanında ise, toprağın ekilmesinden devlete karşı sorumluydular.

Osmanlı'daki askeri sınıflar, piyade, süvari, topçu, istihkam, nakliye, sanayi ve jandarmaydı.³⁰⁷

Osmanlı'daki askeri rütbeler ise şunlardı³⁰⁸: (II. Abdülhamid döneminde)

1. Teğmen
2. Üsteğmen
3. Yüzbaşı
4. Kolağası(önyüzbaşı)
5. Binbaşı
6. Kaymakam (yaryay)
7. Miralay (albay)
8. Mirliya (Tuğgeneral)
9. Ferik (Tümgeneral)
10. Mişir (mareşal)

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise, askeri teşkilatla ilgili olarak yapılan ilk düzenleme 1925 tarihli ve 636 sayılı Şurayı Askeri Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'dur.³⁰⁹ Bu tüm askeri teşkilatı kapsayan Cumhuriyet döneminin ilk askeri kanunudur. Daha sonra 1926 tarihli ve 912 sayılı Ordu, Bahriye, Jandarma, Zabitan ve Memurini Hakkında Kanun yayınlanmıştır.³¹⁰ Bu kanunu 1935 tarihli ve 2771 sayılı Ordu Dahi Hizmet Kanunu izlemektedir.³¹¹

³⁰⁶ Kanuni zamanında Osmanlı'da 40.000 sipahi bulunmaktaydı.

³⁰⁷ Askeri Müze ve Kültür Sitesi Komutanlığı, **Osmanlı Askeri Teşkilat ve Kıyafetleri (1876-1908)**, Ankara, 1986, s.16-20.

³⁰⁸ a.k., s.14.

³⁰⁹ R.G.: 29.4.1925, 98. (R.G 23.3.1942, 5046'da düzeltilmesi vardır.)

³¹⁰ R.G.: 30.6.1926, 408.

³¹¹ R.G.: 18.6.1935, 3031.

1935 tarihli Ordu Dahili Hizmet Kanunu'nda şimdiki rütbe sınıflandırılmasına benzer bir sınıflandırma yapılmıştır (mad. 2).

Tablo 12. Ordu Dahili Hizmet Kanunu'ndaki Personel Sınıflandırması

Erbaşlar:	1- Onbaşı	2- Çavuş	3- Üstçavuş	4- Başçavuş	5- Başgedikli
Astsubaylar:	6- Yarsubay	7- Asteğmen	8- Teğmen	9-Yarsubay	
Üstsubaylar	10- Binbaşı	11- Yarbay	12-Albay		
Generaller	13- Tuğgeneral	14- Tümgeneral	15- Korgeneral	16- Orgeneral	17- Mareşal

Tablodan anlaşıldığı üzere o dönemdeki sınıflandırmada günümüzden farklı olan rütbeler başgedikli ve yarsubaylık'tır. Bu rütbeler günümüzde mevcut değil. O döneme ait olan istihdam biçimi ise subaylık ve erbaşlıktır. Henüz astsubay sınıfı kurulmamıştır. Astsubay sınıfı 1951 tarihli ve 5802 sayılı Astsubay Kanunu³¹² ile kurulmuştur. Bundan sonra hazırlanıp kanunlaşan ve şu an yürürlükte bulunan 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu ve 926 sayılı TSK Personel Kanunu ise tüm sınıfları bir arada düzenlemiştir.

E. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin İstihdam Açısından Karşılaştırılması

Yukarıda anlatılanları bir tablo ile özetlersek,

Tablo 13. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personel Sınıflarında İstihdam

İDARİ PERSONEL	ADLİ PERSONEL	AKADEMİK PERSONEL	ASKERİ PERSONEL
1- Memur	1- Hakim	1- Öğretim üyeleri	1- Subay
2- Sözleşmeli Personel	2- Savcı	2- Öğretim görevlileri ve Okutmanlar	2- Astsubay
3- Geçici Personel		3- Öğretim Yardımcıları	3- Uzman Erbaş
4- İşçi			4- Uzman Jandarma
			5- Askeri Öğrenci

Bu dört sınıf istihdam açısından karşılaştırıldığı zaman aralarında hiçbir benzerlik olmadığı görülmektedir. Bunun sebebi Eski Yunan'dan itibaren idari,

³¹² R.G.: 5.7.1951, 7852.

adi, akademik ve askeri alanların birbirinden ayrı olarak konumlanması ve farklı kanunlarla düzenlenmesidir. Bu sebeple her sınıfa ait farklı istihdam biçimleri bulunmaktadır. Ancak karıştırılmaması gereken bir nokta bulunmaktadır:

Akademik personel istihdam türlerinden birini oluşturan öğretim yardımcıları sınıfındaki araştırma görevlileri, uzman, çevirici, eğitim öğretim planlamacıları ile öğretim görevlisi ve okutmanların ya da askeri personel istihdam türlerinden biri olan subay ve astsubayların, sözleşme ile çalıştırılmaları mümkündür. Ancak bu sınıflar içinde geçici personel ya da işçi bulunmamaktadır. Adli, akademik ve askeri personel asli ve sürekli kamu hizmeti yerine getirirler. Bu yüzden statülerinde memurlar gibi devamlılık şarttır.

Bununla birlikte Adalet Bakanlığı'nda, üniversitelerde ve TSK'nın bünyesinde çalışan memurlar, sözleşmeliler ve işçiler bulunmaktadır. Ancak memurlar ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidirler. Bu personel yukarıda açıklanan istihdam türlerinden farklıdır. Bu yüzden onlarla karıştırılmamaları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ya da 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında değerlendirilmeleri gerekmektedir.

İstihdam konusunda üzerinde durmamız gereken önemli noktaları ise şöyle özetlemek mümkündür. İdari personel içindeki memur sınıfı içinde büyük bir tasfiye süreci başlamıştır. Yeni sistemde memur sayısının azaltılıp, sözleşmeli personel sayısının artırılması planlanmaktadır. Adli personelin sözleşme ile çalıştırılması mümkün değilken, 25.6.2005 tarihli Adalet Bakanı Cemil Çiçek'in açıklamasına göre³¹³, adli personel için 30.000 kişilik kadro açığı bulunmakta ve bu personelin bir an evvel göreve başlaması gerekmektedir. Akademik personel sınıfı içinde ise, sözleşmeli asistanlık yaygınlaşmaktadır. Buradaki ana düşünce, merkez üniversitelerinde doktoralarını bitiren doktor asistanların taşrada yeni açılan ve personel ihtiyacı olan devlet üniversitelerine gönderilmesidir. Son olarak, askeri personel sınıfı için de 2001 yılından beri sözleşmeli subay ve astsubay alımı mevcuttur. Ancak bu sınırlı sayıdadır. Asıl olan kadrolu çalışma sistemini değiştirme gibi bir plan askeriye için düşünülmemektedir.

³¹³ Türkiye Gazetesi, 25.6.2005, s.12.

İdari, adli, akademik ve askeri personel kamu hizmeti yerine getiren ve bu sebeple görevlerinde “devamlılık” şartı aranmayan kamu personelleridir. Bu sebeple hizmetlerin gelecek kaygısı taşıyan, meslek güvencesi olmayan ve sözleşme esasına göre çalışan personel tarafından yerine getirilmesi kanımızca uygun değildir.

II. SINIFLANDIRMA

Kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği önemli ikinci ayak sınıflandırmadır. Bir kamu hizmetinin en iyi şekilde yerine getirilmesinde, o hizmette çalışan elemanların hizmetin gerektirdiği niteliklere sahip olması çok önemlidir. Bu açıdan bakıldığında sınıflandırmanın temel amacı, hizmetin özellikleri ile elemanların nitelikleri arasında ilişki kurmak ve uyum sağlamaktır. Sınıflandırma, objektif esaslara dayalı işe alma, görevlendirme ve çalışma düzeni yaratır. Personele ve göreve ilişkin ortak kavramlar belirleyerek karışıklıkları önler.³¹⁴

Sınıflandırma; “nitelikleri, yetiştirme, hizmete alınma, yükselmeleri bakımından kendilerine aynı işlem uygulanan görevlilerin, belirli bir amaca yönelik bir hizmet kümesi içinde toplanmasıdır.”³¹⁵ Sınıflandırmanın amacı, ücret tespiti, personel alma, yükselme vb. personel işlemlerine rasyonel bir temel sağlamaktır.

Avrupa’da kamu personelinin (özellikle memurların) sınıflandırılmasının temeli, 18. yüzyılda Prusya’da askeri ve sivil bürokrasinin sınıflandırılmasına kadar gitmektedir. 2. Dünya Savaşı’ndan sonra ise, sınıflandırma ilkesi, personel rejimlerinin en önemli, ortak ilkelerinden biri olmuştur. Böylece kamu personelinin hizmet şartlarının ve sorumluluklarının belirlenmesinde kolaylık sağlanmıştır. Çok sayıda ve çeşitli kamu personelinin işe alınması, sicillerinin tutulması, yükselmeleri ve ücretleri ile ilgili işlemlerin düzenli bir şekilde yürütülmesi için sınıflandırmanın yapılması gerekmektedir.

³¹⁴ Acar Örnek, a.g.e., s. 184.

³¹⁵ aynı yer.

Kamu personel sisteminde genelde tüm dünyada uygulanan iki çeşit sınıflandırma bulunmaktadır. Bunlar; kadro (iş) ve kariyer (rütbe) sınıflandırılmasıdır. Kadro sınıflandırmasında görev yerleri (pozisyon ve kadrolar), kariyer sınıflandırmasında ise çalışan personel sınıflara ayrılmaktadır.

A. KADRO SINIFLANDIRMASI

Özellikle 20. yüzyıldan bu yana ABD, Kanada ve Yeni Zelanda'da uygulanan bu sistemde ödev, yetki ve sorumlulukları temel olarak birbirine benzeyen kadrolar aynı sınıf içinde toplanır ve birbirine benzer kadrolar bir sınıf oluşturur. Sistemin esası ve hareket noktası kadrodur. Örneğin hukuk, sağlık, muhasebe-bütçe, mühendislik geniş hizmet küme örnekleridir. Bu kümeler içinde de ayrı uzmanlık alanları bulunmaktadır. Mühendislik kümesi içinde inşaat, makine, elektrik, endüstri mühendisliği ve diğer mühendislik alanları yer alır. Bunlara "sınıf serileri" denir. Bu sınıf serilerinin içinde de işin türü bakımından birbirine benzemekle birlikte, güçlük ve sorumluluk bakımından ayrı görev (pozisyon) sınıfları bulunmaktadır. Bu pozisyon sınıfları; işin türü veya konusu, güçlük ve sorumluluk derecesi, işi yerine getirecek görevlide bulunması gereken nitelikler gibi ölçütlere göre belirlenir. Sonuç olarak, belirtilen ölçütlere göre yetişme, hizmete alınma, yükselme ve ücret bakımından aynı işleri görece kadar birbirine benzer pozisyonlar bir grupta toplanarak bir sınıf oluştururlar.

Kadro, bu sistemde o görevi işgal eden kimseden bağımsız bir varlığa sahiptir. Bir görevlinin bütün yetki ve sorumluluklarını gösterir. Kişi, atama dediğimiz bir işlemle bu kadroya girer ve devlet memuru niteliğini kazanır. Memur ömür boyu bu görevde kalabilir. Yükselme düşüncesi yoktur. Daha farklı bir kadroya geçmek istediğinde ise, o kadronun sınavına girmeli ve kazanmalıdır. Sınavlara müracaat hem kurum içinden hem de kurum dışından yapılır. Hizmet içi eğitim kişiye yaptığı görevle ilgili olarak verilir. Kadro sınıflandırmasında ücret ilkesi ise, "eşit işe eşit ücrettir."

Türkiye'de ilk sınıf tanımı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde kariyer ile kadro sınıflandırması sistemlerinin ölçütleri kullanılarak yapılmıştır. 1970 yılında yapılan değişiklikle ise, kadro sınıflandırılması benimsenmiştir. Ayrıca ilgili maddeye bir fıkra eklenmiş ve böylece yeni ilkenin

ABD sistemine göre kurulacağı daha da açık bir biçimde vurgulanmıştır. Ancak 1974 yılında ilgili madde kaldırılmıştır.

Bugün için ise, Türkiye’de uygulanan sistem kariyer sınıflandırması olsa da kadro sistemine doğru bir geçiş isteği mevcuttur ve bu sebeple Türkiye’de norm kadro çalışmaları yapılmaktadır. Norm kadro, her kadro için ABD’deki sisteme uygun olarak iş tanımlarının yapılması anlamına gelmektedir. Norm kadro çalışmalarının yapıldığı kuruma örnek olarak Milli Eğitim Bakanlığı’nı verebiliriz.

Milli Eğitim Bakanlığı’nda norm kadro çalışmaları 1990 yılında başlamış ve özellikle öğretmen kadroları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çalışmaların başlıca dayanağını ise, “Milli Eğitim Bakanlığı’na Bağlı Okul ve Kurum Öğretmenlerinin Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”³¹⁶ ile bu yönetmelik gereğince belirlenen “Milli Eğitim Bakanlığı’na Bağlı Okul ve Kurumların Standart Kadrolarının Tespitine Dair Esas ve Usuller” oluşturmaktadır. Ayrıca Milli Eğitim Bakanlığı 1999 yılında çıkardığı bir yönetmelikle³¹⁷ çalışmalarına hız vermiştir. Yönetmelikte norm kadro, kapsama dahil okul ve kurumlarda bulunması gereken yönetici ve öğretmen sayısı olarak tanımlanmıştır. Buna göre, okul ve kurumların norm kadrolarının belirlenmesi ve mevcut personel ile öğretmenlerin branşları itibarıyla olmak üzere belirlenen norm kadrolarla ilişkilendirilmesi söz konusudur. Bu doğrultuda herhangi bir branştaki öğretmen sayısının o okul ve kuruma aynı branş için verilen norm kadro sayısından fazla olması halinde, bu fazlalık, il içinde bulunan okul ve kurumlara veya isteğe bağlı olarak başka illerdeki okul ve kurumlara yer değiştirme suretiyle atama şeklinde olacaktır. Fazla kadroların boşalmasıyla ortaya çıkan boş kadrolar ise artık atamalarda kullanılmayacaktır. Norm kadro dışında kalan öğretmenlerin istenilen bölge ve okulda çalışma zorunluluğu, bu olanak yoksa süresiz, ücretsiz izinli sayılması gibi uygulamalar kısa sürede hayata geçecektir.³¹⁸

³¹⁶ R.G.: 3.8.1990, 20594.

³¹⁷ Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik, R.G.: 10.8.1999, 23782.

³¹⁸ Nuray Ertürk Keskin, Aytül Güneşer Demirci, a.g.e., s.34, 35.

Yönetmelikte Halk Eğitim Merkezleri ile ilgili olarak yapılan bir düzenleme de önemlidir. Buna göre, merkezlerde görevli mevcut öğretmen sayısı kadar öğretmen norm kadrosu verilecek, ancak bu kadrolar herhangi bir nedenle boşaldığı takdirde yerine atama yapılmayacaktır. Bunun yerine “geçici personel” statüsünde personel istihdam edilecektir.³¹⁹

Başlatılan norm kadro çalışmaları esnek istihdamın ön uygulamasıdır. Böylece Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı sözleşmeli öğretmen ve personel ayrıca geçici personel istihdamı hızla artacaktır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5272 sayılı Belediye kanunu ile de norm kadro düzenlemeleri yapılmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu madde 36 “norm kadro ve personel istihdamı” başlıklıdır. Buna göre, “*Norm kadro ilke ve standartları İç İşleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar ve yaptırır.*” 5272 sayılı Belediye Kanunu madde 48’e göre “*Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.*” Madde 49’a göre “*Norm kadro ilke ve standartları İç İşleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını belediye yapar veya yaptırır.*” Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta da il özel idaresi veya belediyenin bu uygulamayı dışarıya (örneğin bu alanda çalışan uluslar arası kuruluşlara) da ücret dahilinde yaptırabilecek olmasıdır.

Sonuç olarak norm kadro çalışmalarına ülke çapında başlanmış bulunmaktadır. Bu durum esnek istihdam, sözleşmeli personel, performans değerlendirmesi gibi değerlere dayanan farklı bir sisteme, Amerikancı kadro sistemine, geçilmekte olduğunun belirtileridir. Böylece memurluğun bir yaşam uğraşı olduğu kariyer sistemi çöktürülecektir.

B. KARIYER SINIFLANDIRMASI

Kariyer sistemi, 19. yüzyıldan bu yana İngiltere, Fransa, Almanya, yani Avrupa’da uygulanmaktadır.

³¹⁹ a.k., s.35.

Kariyer sisteminde ise memurluk yaşamboyu sürdürülen mesleki bir kariyerdir. Bu sisteminde, her sınıf kendi içinde bir dizi yetki ve sorumluluk düzeyine ayrılır ve rütbe hiyerarşisi kurulur. Memur kariyer sistemi içindeki bu hiyerarşide tırmanarak yukarı düzeylere çıkar. Memurun yükselerek vardığı bu mevkide ve elde ettiği rütbede bir bakıma hakkı vardır. Aldığı ücret kişinin yaptığı işin değil, rütbesinin karşılığıdır.³²⁰ Bu sınıflandırmada “eşit işe eşit ücret” ilkesi geçerli değildir. Çünkü yapılan işin tanımı yoktur ve işler sınıflandırılmadığı için, işlerin eşitlik düzeyleri tespit edilemez. Kadro sistemi, bu sınıflandırmada da vardır. Ancak, farklı bir anlamdadır. Hiçbir memur kadrosuz çalışamaz. Ancak burada asıl olan kadro değil, çalışandır. Mevcut kadroların iş tanımları yapılmamıştır.

Rütbe sınıflandırmasında ağırlık, görevlidedir. Kişinin memurluğa alınmasından, yükselmesine ve çalıştığı kurumdaki idare yapısından bağımsız bir rütbe hiyerarşisinin kurulmasına kadar bir çok aşamada personel ön plandadır. Bu sınıflandırmada liyakat ilkesi önemlidir. Kişi bu göreve başladığında yükselmeyi bekler. Nasıl yükseleceğine dair kurallar ise belirlidir. Sınavlar genelde kurum içindeki personel için yani dışa kapalı olarak yapılır. Hizmet içi eğitim ise personeli bir sonraki göreve hazırlamak için verilir.

Türkiye’de de tüm alanlarda çalışan kamu personeli için kariyer sınıflandırması geçerlidir. Devlet personeli çeşitli bakımlardan sınıflandırılabilir. Personeli, bağlı oldukları kuruluş, atamalarını yapan makam, cinsiyet, yaş, öğrenim, maaş durumu vb. esaslara göre sınıflandırmalara tabi tutmak mümkündür.³²¹

Türkiye’de de idari, adli, akademik ve askeri alanda çalışan personelin sınıflandırılmasında eğitim, kıdem, statü ve kişisel yetenekler gibi unsurlar söz konusudur. Ancak farklı alanlar için farklı kriterler diğerlerine nazaran daha ön plana çıkmaktadır. Örneğin idari personelin sınıflandırılmasında eğitim, adli personelin sınıflandırılmasında önce alan daha sonra kıdem ve sicil, akademik personelin sınıflandırılmasında üniversitedeki statüsü (devamlı ya da kısmi

³²⁰ Acar Örnek, a.g.e., s.185, 186.

statüde olması), askeri personelin sınıflandırılmasında da öncelikle alan daha sonra personelin kişisel yetenekleri ve TSK'nın kadro ihtiyacı ön plana çıkmaktadır. Bunun sebebi tarihsel süreç içerisinde dört alanda çalışan personelin birbirinden farklılaşması ve farklı uzmanlıklara sahip olmasıdır. Dört alan için farklı sınıflandırmanın geçerli olması idari, adli, akademik ve askeri alanın farklı uzmanlıklara sahip personele gereksinimden kaynaklanmaktadır.

1. Eğitim Odaklı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre sınıflandırma, devletin kamu hizmeti görevlerini ve bu görevde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmasıdır (mad. 3).

Bu tanımda gözümüze çarpan iki unsur, devletin kamu hizmeti görevleri ile bu görevde çalışan devlet memurlarını sınıflandıracağı hususudur. Tanıma göre hem görevlerin hem de personelin sınıflandırması mümkün olsa da, bugün için uygulanan sistem idari personelin sınıflandırması yani kariyer sistemidir. Bununla birlikte yukarıda anlatıldığı üzere kadro sistemine geçiş çalışmalarına başlanmıştır.

1970 yılında idari personel için bugün de geçerli olan sekiz sınıf kurulmuştur. Bugün ise bu sayı ona yükselmiştir. Her sınıfta hizmete girilecek ilk ve yükselme olabilecek son dereceler, ilk- lise- yüksek okul mezunları için ayrı ayrı belirtilmiştir. Bununla birlikte sınıfların iç yapılarını düzenleyen ayrı hizmet sınıfları tüzüğü ya da yönetmeliği gibi ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Devlet Memurları Kanunu, bu sınıflar dışında memur kadrosu ihdas edilmesini yasaklamıştır. Sınıflandırmada öğretim ögesi çok önemlidir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na Göre Sınıflar (mad. 36)

a) Genel İdare Hizmetleri Sınıfı: Yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve diğer sınıflara girmeyen memurlardır. Genel idare sınıfının özellikleri, diğer kümelerde olduğu gibi belirtilmemiş ve bu sınıf farklı hizmet gruplarının toplandığı bir sınıf olarak belirtilmiştir.

b) Teknik Hizmetler Sınıfı: Bu kümeye girebilmek için iki koşul gerekmektedir: Bunlardan birincisi teknik eleman olmak, ikincisi ise mesleğiyle ilgili görevi fiilen yapmaktır. Bu

³²¹ Cemal Mihçioğlu, *Personel İdaresi Ders Notları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1966, s.68.

durumda mühendis, yüksek mühendis, mimar, yüksek mimar, jeofizikçi, hidrojeolog, jeolog, hidrolog, jeofizikçi, fizikçi, kimyager, yöneylemci, istatistikçi, matematikçi, matematiksel iktisatçı, teknik öğretmen ve benzeri okullardan mezun olup da öğretmenlik mesleği dışında teknik hizmetlerde çalışan ve teknik öğretmen okullarından mezun olanlar, tütün müskirat ve çay eksperleri, fen memurları, tekniker, yüksek tekniker unvanını taşıyan en az orta derecede öğrenim görmüş olanlar teknik hizmetler kümesi içinde sayılırlar.

c) Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı: Sağlık hizmetlerinde (hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görek yetişmiş olan hekim, diş hekimi, eczacı, veteriner hekim gibi memurlar ile bu alanda çalışan ve yükseköğretim görmüş fizikterapist, tıp teknoloğu, ebe, hemşire, sağlık memuru, sosyal hizmetler uzmanı, biyolog, psikolog, diyetisyen, sağlık mühendisi, sağlık fizikçisi, sağlık idarecisi, çevre sağlığı teknisyeni, eczacı, röntgen teknisyeni, sağlık savaş memuru ve benzeri sağlık personelinin içine alır.

d) Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı: Bu sınıfa 657 sayılı Kanun'un uygulandığı kurumlarda eğitim ve öğretim hizmetlerini yerine getiren öğretmenler girer. Bunların öğretmenlik unvanına sahip olmaları ve öğretmenlik görevini fiilen yapmaları gerekmektedir. İlköğretim müfettişleri ve yardımcıları da bu kümeye girerler.

e) Avukatlık Hizmetleri Sınıfı: Avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kurumlarını yargı mercilerinde temsil yetkisine sahip memurlardır.

f) Din Hizmetleri Sınıfı: Çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan ve dini görev yapan memurlardır.

g) Emniyet Hizmetleri Sınıfı: Polis, komiser muavini, komiser, başkomiser, emniyet müfettişi, polis müfettişi, emniyet amiri ve emniyet müdürü gibi emniyet mensupları bu kümeyi oluşturmaktadır.

h) Yardımcı Hizmetler Sınıfı: Bu küme, kurumlarda her türlü yazı, dosya dağıtmak ve toplamak, başvuru sahiplerini karşılamak ve yol göstermek, hizmet yerlerini temizlemek, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak, ilaçlama yapmak ya da tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak ya da kurumlarda, çarşı ve mahallelerde koruma ve muhafaza gibi ana hizmetlere yardımcı görevlerde çalışmak ve benzeri kamu hizmetlerini yapmak görevini yapmak ve bu hizmetlerin görülmesine yardımcı olmak üzere çalışan ve işçi sayılmayan personelin toplandığı kümedir.

ı) Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı: Valiler ve kaymakamlar ile bu nitelikleri kazanan İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanlar ve maiyet memurları bu sınıf içindedirler.

j) **Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı:** Bu sınıf, Milli İstihbarat Teşkilatı kadrolarında ya da bir örgüt emrinde çalışanlardan, özel kanunlarında gösterilen ya da Başbakanlıkça saptanan görevleri yerine getiren kişileri kapsamaktadır.

Devlet Memurları Kanunu bu sınıflar dışında memur kadrosu oluşturulmasını yasaklamıştır. Sınıflandırmada “öğretim” ögesi çok önemlidir. 657 sayılı DMK’ya göre genel olarak orta okulu bitirenler memur olabilirler. Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilkokulu bitirenler de memur olabilir. Ama şimdiki sistemde ilk ve orta öğretim ilköğretim olarak birleştiği için bu durum ortadan kalkmıştır.

Derece ve kademe

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre bu 10 hizmet sınıfında çalışan her personelin derece ve kademesi vardır. Derece, memurluk sisteminde görevin önemi ve sorumluluğunda artışı içeren yükselme adımıdır. Kademe ise, derece içerisinde görevin önemi ve sorumluluğu artmadan, memurun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımıdır.

Belli bir sınıfa giriş, personelin öğrenim durumuna göre belirlenmiş derece ve kademelerden olmakta, her öğrenim düzeyi belli derece ve kademelere kadar yükslebilmektedir. 657’de 15 derece ve 9 kademe vardır.

Her sınıfın öğrenim durumuna göre girebilecek ve bu kümede en fazla ulaşabilecek derece ve kademeleri 657 sayılı DMK’da gösterilmiştir.

Tablo 14. Sınıfların Öğrenim Durumlarına Göre Mesleğe Giriş ve Memurların Yükslebilecekleri Derece ve Kademe(mad. 36)

Öğrenim durumu	Giriş Derece	Giriş Kademe	Son Derece	Son Kademe
İlkokulu bitirenler	15	1	7	Son
Ortaokulu bitirenler	14	2	5	Son
Ortaokul dengi mesleki ve teknik öğretimi bitirenler	14	3	5	Son
Ortaokul üstü 1 yıl mesleki veya teknik öğretimi bitirenler	13	1	4	Son
Ortaokul üstü 2 yıl mesleki veya teknik öğretimi bitirenler	13	2	4	Son
Liseyi bitirenler	13	3	3	Son
Lise dengi mesleki veya teknik öğrenimi bitirenler	12	2	3	Son
Lise dengi veya okulüstü 1 yıllık mesleki veya teknik öğr. bitirenler	11	1	2	Son

Lise dengi veya okulüstü 2 yıl veya ortaokul üstü en az 5 yıllık mesleki veya teknik öğr. bitirenler	10	1	2	Son
Lise dengi veya okulüstü 3 yıllık mesleki veya teknik öğr. bitirenler	10	2	2	Son
2 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	10	2	1	Son
3 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	10	3	1	Son
4 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	1	1	Son
5 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	2	1	Son
6 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler	9	3	1	Son

Sınıfları ve alınan eğitime göre bu sınıflara giriş derece ve kademelerini saptayan DMK, aynı zamanda, her sınıfın özelliğini dikkate alarak, bu sınıflara giren kişilerin değişik türdeki öğrenimlerini ve fazla çalışmalarını (staj, kurs, yüksek lisans, doktora vb.) değerlendirmekte ve anılan kişileri ödüllendirmektedir. Örneğin yüksek lisans yapanlara bir kademe ilerlemesi, doktora yapanlara bir derece yükselmesi verilmektedir. Memurlukta çalışırken öğrenim düzeyini yükselten memurlara da, sınıfları içinde derece ve kademe ilerlemesi yapma olanağı verilmektedir.

2. Kadem Odaklı

Hakimlik ve savcılık mesleği öncelikle kendi içinde iki sınıfa ayrılmıştır:

1. Adli yargı hakimliği ile Cumhuriyet Savcılığı sınıfı
2. İdari yargı hakimliği ile savcılığı

Adli ve idari yargı arasında sınavsız geçiş mümkün değildir.

Daha sonra bu sınıflar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 15'e göre kendi içlerinde 4'e ayrılırlar:

1. Üçüncü sınıf
2. İkinci sınıf
3. Birinci sınıfa ayrılmış
4. Birinci sınıf

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'na göre birinci sınıfa ayrılabilmek için, (mad. 32)

- a) Birinci dereceye yükselmek

- b) Hakimlik ve savcılık mesleğinde 10 yılını doldurmak ³²²
- c) Bilimsel güç ve yeteneği ile hizmet ve meslekteki başarısını emsalleri içinde kanıtlamak
- d) Yer değiştirme cezası almamış olmak
- e) Kınama, kademe ilerlemesinin durdurulması veya derece yükselmesinin durdurulması cezalarını aynı sebepten olmasa bile, birden fazla almamış olmak
- f) Mesleğin şeref ve onuruna dokunan veya kişisel haysiyet ve itibarını kıran veya görevle ilgili herhangi bir suçtan affa uğramış olsa bile hüküm giymemiş olmak gerekmektedir.

Meslekleriyle ilgili yüksek lisans yapmış olanlarla, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünü başarı ile bitirenler için ³²³, meslekleriyle ilgili öğrenim dallarında doktora yapanlar için ³²⁴ yıllık meslek kıdemi, birinci sınıfa ayrılmada yeterli sayılmaktadır.

951 sayılı Kanun Tasarısı'na göre, birinci sınıfa ayrıldığı tarihten itibaren üç yıl süre ile başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılma niteliklerini yitirmemiş hakim ve savcılar birinci sınıf olurlar.

951 sayılı kanun tasarısına göre, "birinci sınıfa ayrılma koşul ve yöntemlerine dair ilkeler, kanunda belirtilen ilkeler doğrultusunda HSYK'ca tespit edilerek Resmi Gazete'de yayımlanacaktır." Bu adli personelin yükselme ilkelerine gölge düşürücü bir düzenlemedir. Çünkü böyle bir düzenlemenin ancak kanunla yapılması gerekmektedir. Adalet Bakanlığı güdümünde çalışan HSYK'na böyle bir yetki verilmesi, meslekte ilerlemelerinin mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatına göre kanunla düzenlenmesi ilkesine (2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 1) aykırıdır.

Derece ve kademe

İdari personel için kabul edilen derece sayısı 15 iken, hakimler ve savcılar için 8'dir. Adli personelin her derecede ilerleyebileceği 2 kademe bulunmaktadır.

1934 tarihli 2556 sayılı ilk Hakimler Kanunu'nda ise adli idari yargı hakimliği ve savcılığı değil, hakimlik ve savcılık ayrımı yapılmaktaydı. Bu

³²² Kanunun ilk çıkışında bu süre 12 yıldır.

³²³ Kanunun ilk çıkışında bu süre 11 yıldır.

³²⁴ Kanunun ilk çıkışında bu süre 10 yıldır.

sınıflar da kendi içlerinde 4'e ayrılıyorlardı. Bununla birlikte şimdikinden farklı olarak 8 değil, 11 derece bulunmaktaydı.

I-Hakim Sınıfı

1. Muavinlik ³²⁵
2. Üçüncü Sınıf Hakimlik
3. İkinci Sınıf Hakimlik
4. Birinci Sınıf Hakimlik

II- Savcı Sınıfı

1. Muavinlik
2. Üçüncü Sınıf Savcılık
3. İkinci Sınıf Savcılık
4. Birinci Sınıf Savcılık

Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda adli ve idari personel için ayrı ayrı düzenlenen cetvellerde sınıf, derece ve unvanlar birlikte gösterilmiştir.

Tablo 15. Adli Yargı Hakimliği ile Cumhuriyet Savcılığı Sınıf, Derece ve Görev Unvanları

Dereceler	3.Sınıf	2. Sınıf	1. Sınıfa Ayrılmış	1. Sınıf
1		Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet savcılığı	Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Müstakil Daire Başkanlığı, Adalet Başmüfettişliği, Genel Müdür Yardımcılığı, Genel Müdürlük Daire Başkanlığı, Araştırma-Planlama Koordinasyon Kurulu Üyeliği, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Bölge Adliye Mahkemesi Daire Başkanlığı	Bölge adliye mahkemesi üyeliği, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet başsavcılığı, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet savcılığı, Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı, Bakanlık Yüksek Müşavirliği, Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcılığı, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Adalet Bakanlığı Genel Müdürlüğü, Araştırma- Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Başsavcı Vekilliği, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Müstakil Daire Başkanlığı, Adalet Başmüfettişliği, Genel

³²⁵ Muavinlik, adaylık döneminden sonra hakimin (savcının) asli olarak atandığı ilk sınıftır.

				Müdür Yardımcılığı, Genel Müdürlük Daire Başkanlığı, Araştırma- Planlama Koordinasyon Kurulu Üyeliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Adalet Müfettişliği, Bölge adliyesi mahkemesi başkanlığı, Bölge adliye mahkemesi daire başkanlığı, Bölge adliye mahkemesi üyeliği, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet başsavcılığı
2		Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet savcılığı		
3		Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Bölge adliye mahkemesi Cumhuriyet savcılığı		
4		Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Mahkeme Başkanlığı, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği, Bölge adliye		

		mahkemesi Cumhuriyet savcılığı		
5		Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği Bakanlık Tetkik Hakimliği,		
6	Hakimlik, Yargıtay Tetkik Hakimliği, Cumhuriyet Başsavcılığı, Cumhuriyet Savcılığı, Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği,			
7	Hakimlik, Cumhuriyet Savcılığı			
8	Hakimlik, Cumhuriyet Savcılığı			

Tablo 16. İdari Yargı Hakimliği ile Cumhuriyet Savcılığı Sınıf, Derece ve Görev Unvanları

Dereceler	3. Sınıf	2. Sınıf	1. Sınıfa Ayrılmış	1. Sınıf
1		Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Mahkeme Başkanlığı, Adalet Müfettişliği Bakanlık Tetkik Hakimliği,	Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı, Mahkeme Başkanlığı, Müstakil Daire Başkanlığı, Adalet Başmüfettişliği, Genel Müdür Yardımcılığı, Genel Müdürlük Daire Başkanlığı, Araştırma- Planlama ve Koordinasyon Kurulu üyeliği, Adalet Müfettişliği,	Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı, Bakanlık Yüksek Müşavirliği, Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcılığı, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, Adalet Bakanlığı Genel Müdürlüğü, Araştırma- Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hakimlik, Danıştay Tetkiki Hakimliği, Bölge İdaresi Mahkemesi Başkanlığı, Mahkeme Başkanlığı, Danıştay Savcılığı, Müstakil Daire

			Bakanlık Tetkiki Hakimliği	Başkanlığı, Adalet Başmüfettişliği, Genel Müdür Yardımcılığı, Genel Müdürlük Daire Başkanlığı, Araştırma- Planlama ve Koordinasyon Kurulu Üyeliği, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği
2		Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Mahkeme Başkanlığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği,		
3		Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Mahkeme Başkanlığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği,		
4		Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Mahkeme Başkanlığı, Adalet Müfettişliği Bakanlık Tetkik Hakimliği,		
5		Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Danıştay Savcılığı, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik		

		Hakimliği,		
6	Hakimlik, Danıştay Tetkik Hakimliği, Adalet Müfettişliği, Bakanlık Tetkik Hakimliği,			
7	Hakimlik			
8	Hakimlik			

951 sayılı kanun tasarısına göre, hakim ve savcılar arasında kıdem farkı yaratılmıştır. İlgili maddeye göre, “Hakim ve savcılarının kıdemleri, bulundukları sınıf ve dereceye göre belirlenir ve o sınıf ve dereceye atandıkları tarihten itibaren hesaplanır. Bir üst sınıf ve derecede bulunanlar alt sınıf ve derecede bulunanlardan kıdemli sayılırlar. Ancak bu hesaplama yapılırken, adaylığa diğer kamu görevlerinde iktisap ettikleri derece ve kademe üzerinden atananların, bu derece ve kademeleri ile o görevde geçen süreleri dikkate alınmaz.” Bu maddeyle adli personel için kıdem sistemi getirilmiştir. Aynı sistem askeri personel için de mevcuttur.³²⁶

3. Statü Odaklı

Akademik personelin sınıflandırılmasındaki temel kriter üniversitedeki statüsüdür.

2914 Sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’ndaki Sınıflar

2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’nda akademik personel içindeki öğretim üyeleri sınıfından profesörler ve doçentler sınıflandırmaya tabi tutulmuştur (madde 36.) Ancak bu maddenin başlığı “sınıflandırma” olarak değil “çalışma esasları” olarak belirlenmiştir. Kanunda “sınıflandırma” başlıklı bir madde yoktur. Doçentler ve profesörler üniversitede devamlı statüde görev yapanlarla, üniversitede kısmi statüde görev yapanlar olarak iki şekilde sınıflandırılır.

a) Üniversite devamlı statüde görev yapanlar

Bu profesör ve doçentler bütün mesailerini üniversite ile ilgili çalışmalara verirler. Bunlar, özel kanunlarla belirlenen görevler ve telif hakları hariç olmak

³²⁶ Askeri personeldeki “kıdem” sistemine ilerleme ve yükselme bölümünde değinilecektir.

üzere, yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir kurumda iş göremezler, ek görev alamazlar ve serbest meslek yapamazlar.

Devamlı statü ile atanmış olup, kısmi statüye geçmek isteyen doçentlerde en az beş yıl süreyle devamlı statüde çalışmış olmak şartı aranır. Üniversitelerde devamlı statüde beş yıl çalışan doçentlerin, devamlı statüde profesörlüğe atanmaları halinde kısmi statüye geçmeleri için yeniden beş yıl devamlı statüde çalışma şartı aranmaz.

Profesör ve doçentler, üniversite yönetim kurulunun işbirliğine karar verdiği kamu kuruluşlarında, kamu yararına hizmet amacını güden kuruluşların işletmelerinde veya diğer özel kuruluşlardaki çalışmalarını üniversitede sürdürmüş sayılırlar. Bu kurumlardan alınan her türlü ücretler döner sermayeden pay alan profesör ve doçentin bağlı olduğu birimin döner sermayesine gelir kaydedilir.

b) Üniversitede kısmi statüde görev yapanlar

Her defasında iki yıl için atanan bu profesör ve doçentler haftada en az 20 saat üniversitede bulunmak, eğitim-öğretim, uygulama ve araştırmaları bölüm başkanının gösterdiği yerde ve onun denetimi altında yapmakla yükümlüdürler. Bu statüde çalışanlar,

1. Üniversite ödeneği, idari görev ödeneği, geliştirme ödeneği ve döner sermaye gelirlerinden pay veya ücret alamazlar. Devamlı statüde görev yapan emsali doçent ve profesörlerin yararlandığı makam, temsil ve görev tazminatından ½ oranında yararlanırlar.
2. Rektör, dekan, enstitü ve yüksekokul müdürü ve bölüm başkanı olamazlar, bunların yardımcılıklarına seçilemezler. Ancak devlet memurlarının tabi olduğu mesai saatlerine ve süresine tabi olmak şartıyla enstitü müdürlüğüne, bölüm, anabilim dalı ve anasanat dalı başkanlıklarına seçilebilirler.
3. Bilgi ve görgülerini arttırmak ve bilimsel araştırma yapmak üzere, kontenjanla yurt dışında çalışmalara katıldıklarında, masrafları, devlet bütçesinden, döner sermayeden ve üniversitenin diğer gelir kaynaklarından ödenmez.

3. Bilgi ve görgülerini arttırmak ve bilimsel araştırma yapmak üzere, kontenjanla yurt dışında çalışmalara katıldıklarında, masrafları, devlet bütçesinden, döner sermayeden ve üniversitenin diğer gelir kaynaklarından ödenmez.

Kısmi statüde görev yapanların durumları iki yılda bir incelenir ve görevlerine devamlarına ihtiyaç olup olmadığına karar verilir. Göreve devamlarında yarar görülenlerin görevleri üniversite yönetim kurulunun görüşü ve rektörün kararıyla yenilenebilir.

Kısmi statüde bulunanlardan devamlı statüye geçmek isteyenlerin müracaatı anabilim dalında boş kadro bulunmak şartıyla üniversitenin olumlu görüşü üzerine doğrudan YÖK kararıyla yapılır.

Yardımcı doçentler, üniversite ve bağlı birimlerinde sadece devamlı statüde çalışırlar.

Derece ve kademe

Akademik personel derece ve kademe bakımından ise 657'ye tabidir.

4. Kişisel Yetenek Odaklı

Askeri personelin sınıflandırılmasında personelin kişisel yetenekleri ve TSK'nın kadro ihtiyacı gibi iki kriter geçerli olsa da, bunlardan ağırlıklı olanı personelin kişisel yetenekleridir. Askeri personelin sınıflandırılması subay, astsubay ve askeri personel sınıfı ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Subay

TSK'ya mensup subayların sınıfları,

1- Muharip (harp eden, savaşçı) sınıflar

2- Yardımcı sınıflardır.

Subayların bu iki sınıftan hangisine dahil olduğu Genel Kurmay Başkanlığı'nca tespit edilir ve Subay Sınıflandırma Yönetmeliği'nde³²⁷ gösterilir.

Subay Sınıflandırma Yönetmeliği'ne göre sınıflandırma, hizmetin yerine getirilmesi bakımından kişiyi, sahip olduğu özelliklerden en iyi bir şekilde istifade edebileceği mevkilere getirebilmek için Silahlı Kuvvetler'in ihtiyacı

³²⁷ R.G.: 23.5.1968, 12906.

doğrultusunda, onun beden ve zihin kabiliyetlerini, fiziki profili, mesleği, eğitimi, tecrübe ve istemlerinin askerlik hayatı boyunca devamlı değerlendirilmesi işlemidir (mad. 3).

Subayların sınıfları hizmet ihtiyaçları nedeniyle ilgili kuvvet komutanlıklarının teklifi ve Genelkurmay Başkanının onayı ile değiştirilebilir, kaldırılabilir veya yeni sınıflar ihdas edebilir.

Subay Sınıflandırma Yönetmeliği'ne göre muharip ve yardımcı sınıflar şunlardır:

1. Kara Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Piyade, süvari, tank, topçu, hava savunma, kara havacılık, istihkam, muhabere, istihbarat, jandarma.

b) **Yardımcı sınıflar:** Ulaştırma, levazım, harita, ordu donatım, personel, doktor, eczacı, diş hekimi, kimyager, veteriner, mühendis, askeri hakim, maliye, öğretmen, bando, teknisyen, sağlık, sıhhiye teknisyeni, din işleri.

2. Deniz Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Deniz, deniz piyade, deniz istihkam, istihbarat, güverte, makine

b) **Yardımcı sınıflar:** İkmal, doktor, eczacı, diş hekimi, mühendis, askeri hakim, öğretmen, bando, sağlık, din işleri.

3. Hava Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Pilot, seyrü sefer, silah sistem, kontrol ihbar, hava trafik, istihbarat, uçak bakım, mühimmat (cephane) ve mühimmat tahrip (cephane imha), piyade, istihkam, muhabere, hava savunma.

b) **Yardımcı sınıflar:** Ulaştırma, levazım, ikmal, personel, doktor, eczacı, diş hekimi, veteriner, mühendis, askeri hakim, maliye, öğretmen, bando, sağlık, din işleri.

Sınıflandırma İşlemi:

Bununla birlikte subaylar, ve askeri öğrenciler test ve mülakat sonuçlarına, beden kabiliyetlerine, isteklerine ve kadro ihtiyacına göre iki şekilde sınıflandırılır

a) İlk sınıflandırma b) Yeniden sınıflandırma

Bu sınıflandırmalar sınıflandırma kurulları tarafından yapılır.

a) **İlk sınıflandırma:**

İlk sınıflandırma, Silahlı Kuvvetler'in kişinin özelliklerine ve ihtisasına en uygun sınıfı bulması ve bu sınıfı tespit etmesi işlemidir. Böylece, Harp okulu öğrencileri, TSK'nın kendi kişisel özellikleriyle yeteneklerine ve kadro ihtiyacına göre sınıflara ayrılırlar.

b) Yeniden sınıflandırma:

Subaylar, aşağıdaki durumlarda yeniden sınıflandırılırlar.

1. Sağlık sebepleri: Sağlık durumları mensup oldukları sınıfın hizmetine elverişli olmadığı hakkında usulüne göre sağlık kurulu raporu alanlar, sınıflandırma kurullarınca beden kabiliyeti ve sınıflandırma yönetmeliği esaslarınca uygun görülen sınıflara geçirilirler. Bu durumda birden fazla sınıfta hizmet etmesi uygun görülenler bu sınıfların da ihtiyacı varsa istedikleri sınıfa geçirilirler.
2. Uçuştan ayrılanlar: Uçuculuk niteliğini kaybeden ve uçmak istemeyen uçucu subaylar yeniden sınıflandırılırlar. Ancak sınıf değişikliğini gerektirecek nitelikteki sağlık sebepleri hariç olmak üzere, kara havacılık ve pilot sınıfındaki kıdemli yüzbaşı ve daha üst rütbedeki uçuculuk niteliğini kaybeden veya uçmak istemeyen subaylar yeniden sınıflandırılmazlar. Bunların uçuculuk statüleri sona erer.
3. İkinci bir eğitim yapanlar: Subay iken Silahlı Kuvvetler hesabına üniversite veya yüksek okullardan birini bitirenler, eğitimleriyle ilgili bir sınıfa geçebilirler.
4. İdarece görülecek gereklilik üzerine: a. Sınıflandırma hatası nedeniyle yeterlik düşüklüğü gösterdiği sınıflandırma kurullarının tetkik ve teklifi ile anlaşılan teğmenler b. Kuruluş ve kadro değişiklikleri sebebiyle veya idarece görülecek gereklilik üzerine, sınıflarının değişmesi gereken subaylar c. Yeni bir sınıf kurulmasında, bu sınıfı oluşturmak üzere gerekli personeli temin için idarece, gerekli görülecek sınıf ve rütbedeki subaylar yeniden sınıflandırılır.
5. Birlikçe kuruluş değişikliği üzerine: Kuvvetler arasında birlikçe yapılan kuruluş değişikliklerinde birliğin personeli aynen o kuruma nakledilebilir. Bu nakil işleminde kuvvetlerin sınıf ve rütbe ihtiyaçlarına göre yapılacak protokol esas alınır. Bundan sonra personelin eski sınıfına geçmek için yapacağı müracaatlar kabul edilmez.
6. Kuvvet komutanlıkları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nca her yıl Subay Sınıflandırma Yönetmeliği'nde belirtilen zamanlarda hizmet fazlası ve ihtiyaç duyulan personel sayısı Genelkurmay Başkanlığı'na bildirilir. Genelkurmay Başkanlığınca, ilgili Kuvvet Komutanlıkları'nın, Jandarma Genel Komutanlığı'nın veya Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın görüşleri alındıktan sonra bu personelin kuvvetleri değiştirilebilir. Bu personel yeni kuvvetinde, sınıfında istihdam edebileceği gibi, yeniden sınıflandırmaya da tabi tutulabilir.
7. Eşleri farklı kuvvetlere mensup subayların kuvvetleri, aile bütünlüklerinin korunabilmesi amacıyla, sınıflandırma yönetmeliğine göre, ilgili Kuvvet Komutanlıkları'nın, Jandarma Genel Komutanlığı'nın veya Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın da görüşleri alındıktan sonra, Genelkurmay Başkanlığı'nca değiştirilebilir. Bu personel yeni kuvvetinde, sınıfında istihdam edebileceği gibi, yeniden sınıflandırmaya da tabi tutulabilir.

Subayların derece ve kademeleri:

926 sayılı kanunda askeri personel için toplam 10 derece belirlenmiştir. Ancak iki tane 1. derece bulunmaktadır. Buna göre hem Albay, Kıdemli Albay, General, Amiral 1. derece hem de yarbaylar 1. derece sayılmaktadır. Böylece dereceler aşağıdaki gibidir:

1. Albay, Kıdemli Albay
General, Amiral
1. Yarbay
2. Kıdemli Binbaşı
3. Binbaşı
4. Kıdemli Yüzbaşı
5. Yüzbaşı
6. Kıdemli Üsteğmen
7. Üsteğmen
8. Teğmen
9. Asteğmen

Yukarda gösterilen bu dereceler aslında “rütbe” adlarıdır. Rütbelerden tek farkı ise “kıdemli” terimidir. Bu dereceler maaşların hesaplanmasında kullanıldığı için rütbelere arasına “kıdem” farkı eklenmiştir. Rütbe kıdemliliği şartları şunlardır (Subay Sicil Yönetmeliği³²⁸ mad.81):

1. Üsteğmen, yüzbaşı, binbaşı ve albay rütbesinde bulunmak
2. Göreve başlamalarından itibaren, albaylar için 2, üsteğmenler, yüzbaşılar ve binbaşılar için 3 yılını tamamlamış olmak
3. Rütbesine ait en az bir geçerli sicili bulunmak
4. Bulunulan rütbe içerisinde alınan sicil notlarının ortalamasının, sicil tam notunun %60'ı ve daha yukarısı olması gerekmektedir.

Bu şartları taşıyan üsteğmen, yüzbaşı, binbaşı ve albayların rütbe kıdemlilikleri, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlığı'na onaylanmaktadır.

Bununla birlikte subaylar için 9 kademe bulunmaktadır.

³²⁸ R.G.: 237.12.1988, 23566.

Astsubay

Astsubaylar da subaylar gibi Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliği'ne³²⁹ göre muharip ve yardımcı olmak üzere iki sınıfa ayrılırlar.

Astsubay Sınıflandırma Yönetmeliği'ne göre astsubay sınıfları şunlardır:

1. Kara Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Piyade, süvari, tank, topçu, hava savunma, kara havacılık, uçak ve helikopter teknisyeni, istihkam, istihkam teknisyeni, muharebe, muharebe teknisyeni, istihbarat, jandarma

b) **Yardımcı sınıflar:** Ulaştırma, levazım, ordudonatım, personel, veteriner, maliye, bando, levazım teknisyeni, harita teknisyeni, ordudonatım teknisyeni, sağlık, sıhhiye teknisyeni

2. Deniz Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Topçu, güdümlü mermi, uçak bakım, torpidocu, mayın, seyir, porsun, denizaltı, savunma aletleri (DSA), radar, telsiz, çarkı, kazancı, motorcu, elektrikçi, yara savunma, elektronik, deniz piyade, deniz istihkam, istihbarat.

b) **Yardımcı sınıflar:** İkmal, bando, teknisyen, sağlık, sıhhiye teknisyeni, idari.

3. Hava Kuvvetlerinde:

a) **Muharip sınıflar:** Piyade, istihkam, muhabere, hava savunma, uçak bakım, silah- mühimmat, radar, hava trafik, istihbarat.

b) **Yardımcı sınıflar:** Ulaştırma, levazım, ikmal, personel, maliye, bando , teknisyen, sağlık.

Sınıflandırma İşlemleri:

Bu işlemler bakımından astsubaylar subayların hükümlerine tabidirler.

Astsubayların derece ve kademeleri:

Astsubaylık sınıfında 10 derece ve yine 9 kademe bulunmaktadır. Derece ve kademeler aylık gösterge tablosunun hazırlanması için önemlidir. Buna göre astsubay dereceleri:

1. II.Kademe Kıdemli Başçavuş
2. II.Kademe Kıdemli Başçavuş
3. Kademe Kıdemli Başçavuş
4. Kıdemli Başçavuş
5. Kademeli Başçavuş

³²⁹ R.G.: 23.5.1968, 12906

6. Başçavuş
7. Kıdemli Başçavuş
8. Üstçavuş
9. Kıdemli Çavuş
10. Çavuş

Uzman Erbaş ve Uzman Jandarma

Özel kanunlarında sınıflandırmayla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

Askeri Öğrenci

Askeri yüksek okulları, askeri öğrenciler için sınıflandırma işlemlerinin ilk başladığı yerdir. Yukarıda da belirtildiği üzere, askeri öğrenciler, sınıfların kadro ihtiyacına göre ilk sınıflandırma işlemine tabi tutulurlar. Bunun dışında askeri öğrenciler kara, deniz ve hava tercihleri yükseköğretime başlamadan önce yapmış ve buna uygun yükseköğretim seçmişlerdir. (Ör. Kara Harp Okulu, Deniz Harp Okulu, Hava Harp Okulu vb.) Bu okullarda, ikinci sınıftan üçe geçtikleri zaman ise sınıfları belirlenmektedir. (piyade, topçu vb.)

C. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Sınıflandırma Bakımından Karşılaştırılması

Mevcut sistemde idari personel için kariyer (rütbe) sınıflandırılması yapılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre esas olan personel ve personelin aldığı eğitimidir. 657'ye göre on hizmet sınıfı bulunmaktadır. Bu hizmet sınıflarının dışında kadro ihdası mümkün değildir.

Adli personel ise öncelikle kendi içinde adli ve idari olarak ikiye ayrıldıktan sonra, bu sınıflar içerisinde de tekrar ayrılmıştır. Bunlar: Üçüncü sınıf hakim ve savcılar, İkinci Sınıf Hakim ve Savcılar, Birinci Sınıfa Ayrılmış Hakim ve Savcılar, Birinci Sınıf Hakim ve Savcılardır.

Akademik personelde profesör ve doçentler, devamlı statüde görev yapanlarla, kısmi statüde görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Askeri personel ise Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri içinde muharip ve yardımcı sınıfı olmak üzere ikiye ayrılır. Subayların sınıfları hizmet ihtiyaçları nedeniyle ilgili kuvvet komutanlıklarının teklifi ve Genelkurmay Başkanının onayı ile değiştirilebilir, kaldırılabilir veya yeni sınıflar ihdas edilebilir.

Görülüyor ki, idari personelin sınıflandırılmasında eğitim, adli personelin sınıflandırılmasında önce alan daha sonra kıdem ve sicil, akademik personelin sınıflandırılmasında üniversitedeki statüsü (devamlı ya da kısmi statüde olması), askeri personelin sınıflandırılmasında da personelin kişisel yetenekleri ve TSK'nın kadro ihtiyacı ön plandadır. Bu dört sistemin de ortak özelliği kariyer sınıflandırması olmasıdır. Dört alanda da kişi belli bir dereceden hizmete girmekte ve yükselmektedir. Ancak idari, adli, akademik ve askeri alan Eski Yunan'dan itibaren birbirinden ayrıştığı için her bir alan için farklı ilkeler geçerlidir.

Derece ve kademe açısından ise (ki bunlar personelin aylığının tespiti için önemlidir) aşağıdaki tabloyu oluşturmak mümkündür.

Tablo 17. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Derece ve Kademeler Bakımından Karşılaştırılması

PERSONEL	DERECE	KADEME
İdari Personel	15	9
Adli Personel	8	2
Akademik Personel	657 sayılı DMK'ya tabi	657 sayılı DMK'ya tabi
Askeri Personel	10 (Subay, Astsubay)	9 (Subay, Astsubay)

III, HAKLAR, ÖDEVLER ve YASAKLAR

Bir ülkede kamu personelinin statüsünü, sahip olduğu haklara, yapmak zorunda olduğu ödevlere ve bağlı olduğu yasaklara bakarak tespit etmek mümkündür.

Kamu personelinin hakları, kendilerini ilgilendiren yasalarda belirtilen haklardır. Kamu personeli, görevde kaldığı sürece bu haklardan yararlanır.

Bu hakların yanında kamu personelinin ödevleri bulunmaktadır. Bunları uymamak kamu personeli için ciddi bir kusur sayılır. Devlet, çalışanlarının onayını almaksızın ödevlere ilişkin şartları değiştirebilir. Yalnız bu değişikliklerin yetkili organlar tarafından yürürlükteki kanun ve tüzüklere göre yapılması gerekmektedir.

Dünyanın hemen bütün ülkelerinde kamu personelinin hak ve özgürlüklerine bir takım kısıtlamalar konulmuştur. Bu kamu personeli olmanın doğal sonucudur. Çünkü kamu personeli devleti temsil eder. Bu bakımdan diğer vatandaşlardan farklı olarak belli yasaklara tabidir.

D. Haklar

Kamu personelinin hakları Anayasa’da ve kanunlarda düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre,

“Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.”

Bu fıkra önemlidir. Çünkü kamu personeliyle ilgili düzenlemelerin mutlak suretle kanunla yapılması gerektiğini belirtmektedir. Ancak ülkemizde özellikle 80 sonrası kamu personeliyle ilgili pek çok Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkartılmıştır. KHK çıkarmak, yasama organının yürütmeye yetki devri değil, öncelikli ve ivedi konularla sınırlı olmak üzere yetki vermesidir. Bu sebeple kamu personeliyle ilgili düzenlemelerin KHK ile değil, kanunla yapılması gerekmektedir. Bunların bazıları Anayasa Mahkemesi tarafında iptal edilse de bazıları hala yürürlüktedir.³³⁰

Memurlara tanınan haklar, bir yandan çağdaş kamu personel düzeninin temel ilkelerinden olan kariyer ve liyakat ilkelerini gerçekleştirmeyi amaçlarken, diğer yandan, memurların kamu hizmetlerini gereği gibi ve daha iyi yerine getirmelerini sağlayan araçlar olarak öngörülmektedir.

Aşağıda görüleceği üzere bazı haklar tüm alanlarda çalışan kamu personeline tanınmışken, bazı haklar yalnızca belli alanlarda çalışan kamu personeline tanınmıştır. Bu önemli bir ayrımdır. Devlet tanıdığı haklar bakımından dört alanı birbirinden ayırmıştır.

³³⁰ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s.65.

1. Genel Haklar

a) Uygulamayı İsteme Hakkı

Devlet memurlarının statüsü, Devlet Memurları Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklere göre saptanmıştır. Memurların, memurluğu ilgilendiren yürürlükteki tüm hükümlerin ve esasların, kendileri hakkında da aynen ve değiştirilmeden uygulanmasını isteme hakları vardır. Buna “uygulamayı isteme hakkı” adı verilmektedir. (DMK, mad. 17)

Subaylar, astsubaylar ve askeri öğrenciler de TSK Personel Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler. (TSK Personel Kanunu mad. 6)

Bu hüküm adli ve akademik personel kanunlarında yer almasa da her iki sınıf için de geçerlidir.

b) Güvenlik Hakkı

Memurların kamu hizmetini sürekli ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için, belli bir güvenlik ortamında çalışmaları gerekmektedir. Bu nedenle memurların, kanunda yazılı durumlar dışında, memurluklarına son verilmemekte, aylık ve başka hakları ellerinden alınmamaktadır. (DMK, mad. 18)

Kamu Personeli Kanun Taslağı’nda, memurlar için bu madde aynen korunmuştur. Ancak sözleşmeli personel için, bulunduğu kurumda veya başka kamu kurumlarında aralıksız 10 yıl süreyle sözleşmeli personel olarak istihdam edilmiş olanların sözleşmelerinin yenileneceği maddesi bulunmaktadır. Böylece kamu kurumlarında 10 yıldan az çalışmış olan kamu personeli güvence sisteminden yararlanamayacaktır.

Anayasanın 139. maddesine göre ise, hakimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya bir kadronun kaldırılması sebebiyle olsa da, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz.

Tüm kamu personeli içinde böyle bir teminat sadece adli personele tanınmıştır. Bunun nedeni yargının yürütme ve yasamadan bağımsız, onların etkisi altında kalmadan çalışabilmesidir. Yargı personelinin siyasi etkilerden

korunması gerekmektedir. Bu davalarda adil karar verilebilmesi açısından oldukça önemlidir.

Ancak uygulamada Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun varlığı hakimlik ve savcılık teminatı ilkesine gölge düşürmektedir. Çünkü bu kurulun başkanı Adalet Bakanı, yardımcısı müsteşardır. Kurul kararlarına karşı hakim ve savcıların itiraz hakkı söz konusu değildir. 1980 sonrası değişimlerin sonucu bu şekli alan kurul hakim ve savcılar üzerinde büyük bir denetim mekanizması oluşturmakta ve hakimlerin bağımsızlığıyla hakim ve savcı teminatı ilkelerine gölge düşürmektedir.

Yine Anayasanın 130. maddesine göre, üniversite yönetim denetim organları ile öğretim elemanları; YÖK'ün veya üniversitenin yetki organlarının dışında kalan makamlarca her ne surette olursa olsun görevden uzaklaştırılmazlar.

Bu hüküm aslında adli personel için getirilen teminat ilkesine benzese de ondan farklıdır. Çünkü adli personel her ne surette olursa olsun görevinden azledilemez. Akademik personel ise, YÖK ve üniversitenin yetkili organlarınca görevinden alınabilir. Bu da aslında güvence ilkesiyle örtüşmemektedir.

Askeri personel için de, kanunlarda ve kanunlara dayanılarak yazılan tüzük ve yönetmeliklerde yazılı haller dışında, subaylığa, astsubaylığa ve askeri öğrenciliğe son verilemez, aylık ve diğer hakları ellerinden alınamaz. (TSK Personel Kanunu mad. 7)

Subay ve astsubayların Silahlı kuvvetlerden ilişkilerinin kesilmesini gerektiren nedenler,

1. Silahlı Kuvvetlerden çıkarma (Askeri Ceza Kanunu'nun³³¹ 30. maddesine göre bu durumlar; taksirli suçlardan verilen cezalar hariç olmak üzere ölüm, ağır hapis, 1 seneden fazla hapis cezasıyla hükümlülük ve devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı, harem kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle hükümlülük halinde uygulanır.)

³³¹ R.G.: 15.6.1930, 1520.

2. İffetsiz bir kadınla evlenen veya böyle bir kadını tutanlar ile gayri resmi ilişkide bulunma
3. Ticaret yapma, yaptırma, ticari ve sınai müesseselerde görev kabul etme
4. Kadrosuzluk, disiplinsizlik ve ahlaki durumdur.

c) Hizmet ve Çalışma Hakkı

1982 Anayasası'na göre çalışmak sosyal ve ekonomik bir hak ve ödevken (mad. 49), kamu hizmetine girmek siyasi bir hak ve ödevdir (mad.70). Buna göre, kamu hizmetine girme hakkı, her Türk yurttaşına tanınmıştır. Çalışma hakkı ise, memurun kendi sınıfında, kazanılmış hak derecesiyle, durumuna uygun herhangi bir görevde çalışması anlamını taşımaktadır.

Ancak, Devlet Memurları Kanunu madde 76'ya göre, idare, memurların istekli olup olmadıklarına bakmadan görev yerlerini değiştirebilir ve memurun rızasını almak şartıyla, onları kazanılmış hak derecelerinin altındaki görevlere atayabilir.

Devlet Memurları Kanunu'na göre, memurlar kazanılmış hak dereceleriyle çalıştırılırlar. Bu derecenin en çok 3 derece altındaki kadrolara atanabilmeleri için, yazılı rızaları gerekmektedir.

Bir de Devlet Memurları Kanunu'nda olağandışı yükselme diğer bir değişle, asansör yükselme, bulunmaktadır. Buna göre, memurlar kazanılmış hak derecesinin üstündeki 1.,2.,3.,4. derecedeki kadrolara, derece yükselmesindeki süre koşulu aranmadan Devlet Memurları Kanunu'nun 68/B maddesindeki esaslar çerçevesinde atanabilirler.

Bu istisnaların dışında, hiçbir memur sınıfının dışında ve sınıfının altındaki derecesinin altında bir görevde çalıştırılmaz. Ancak idare, kanunla izin verilmiş olması koşuluyla, memurları, meslekleriyle ilgili sınıftan, genel idare hizmetleri sınıfına ya da bu sınıftan, meslekleri ile ilgili bir sınıfa atama yetkisine sahiptir. Bu kişiler, yeni kadrolarında kazılmış derece ve kademelerinin aylığını almaya devam ederler. Ayrıca idare, görev ve unvan eşitliğine bakmadan, kazanılmış hak aylık derecesiyle memurları, en az bulundukları kadro derecesine eşit bir kadroya naklen atayabilir.

d) Başvuru, Şikayet ve Dava Açma Hakkı

Devlet memurlarının, kurumlarıyla ilgili kişisel ve resmi işleri nedeniyle başvuru yapma; üstleri ya da kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari işlem ve eylemlerden dolayı da şikayet ve dava açma hakları vardır. (DMK mad.21)

Başvuru ve şikayetler, söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amir atlanarak yapılır. Şikayeti kabul eden, ancak karar verme yetkisi bulunmayan üstler, bu şikayetleri kendi görüşleriyle birlikte 3 gün içinde disiplin üstüne yollarlar. Disiplin üstü konuyu inceler ve şikayet başvurusunun alındığı tarihten itibaren başlayarak 30 gün içinde karar verirler.

Bu başvurular ve şikayetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir.

Başvuru ve şikayet konusunda düzenlenen yönetmeliğe göre, bu haklarını kullanan memurlara, şikayetleri nedeniyle bir ceza verilemez.³³²

Anayasanın 36. ve 125. maddelerine göre, memurların tüm vatandaşlara tanınan dava ve idari dava açma hakkından yararlanma hakkı vardır. Anayasanın 36. maddesine göre, “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ya da davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.” Yine Anayasa’nın 125. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Bu sebeple, memurlar kendi kurumlarına da dava açabilirler. Bununla birlikte memurun alınan yargı kararına uymayı isteme hakkı da bulunmaktadır.

Kamu Personeli Kanun Taslağı’na göre, memurlar ve sözleşmeli personelin kendileri ile ilgi bir hakkın kazanılmasına veya kaybedilmesine dayanak teşkil eden bilgi ve belge örneği verilmesine dair istekleri, bilgi ve belgelerin Devlet güvenliğine veya yüksek menfaatlerine veya Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleri ile birlikte *yabancı devletlerle ilgili olmaması* koşuluyla, karşılanır.

³³² Memurların şikayet ve müracaatları hakkında yönetmelik, 28.11.1982 tarihli ve 8/5743 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konan “Devlet Memurları Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik” adını taşımaktadır, R.G.: 12.1.1983, 17926.

Bu madde oldukça ilgi çekici ve düşündürücüdür. Devlet için çalışan kamu personelinin bir hakkını kazanması ya da kaybetmesi durumunda ilgili belgelerin yabancı devletle ilgili olması bu belgelere erişmeyi engellemektedir. Bu durumda devletin personeli değil, yabancı devlet korunmuş olmaktadır.

Askeri personel de resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaatını (şikayetini) söz ve yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile yapar. Bu müracaatlar, bir karar bağlanarak en kısa zamanda müracaat sahibine bildirilir. Bu süre 1 ay ayı hiçbir zaman geçmez. Birden fazla kişinin toplu olarak söz ve yazı ile müracaatı yasaktır. (TSK İç Hizmet Kanunu mad.25)

Adli ve akademik personel kanunlarında böyle bir hak yer almasa da Anayasanın 36. maddesine atıf yapılarak böyle bir haklarının olduğunu söylemek mümkündür.

e) Kovuşturma ve Yargılama Hakkı

Devlet memurlarının, görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir. Bu düzenleme 4483 sayılı Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun³³³’dur. Bu kanun 1913 yılından beri uygulanan Memurin Muhekatatı Hakkında Kanun’un³³⁴ yerini almıştır.

Memurların özel bir yargılamaya tabi olmalarının çeşitli nedenleri vardır: İlki, devletin egemenlik gücüdür. Memurlar, devlet adına bir kamu hizmeti görmektedirler. Bu yüzden korunan aslında memur değil, devletin egemenlik gücüdür. İkinci olarak, kamu hizmetinin sürekliliğinden dolayı yargılama süreciyle bu sürekliliğin sık sık kesintiye uğraması engellenmek istenmiştir. Son olarak ise, memurların işledikleri ileri sürülen suçların incelenmesi ve anlaşılması teknik bir iş olup, uzmanlık istemektedir.

Kamu Personeli Kanun taslağına göre, memurlara aynı çalışma şartlarına sahip olan sözleşmeli personele, özel kovuşturma ve yargılama hakkı tanınmamıştır.

³³³ R.G.: 4.12.1999, 23896.

³³⁴ Takvim-i Vakayi, 24.02.1329, 1751; Düstur, Tertip:2, Cilt:6, s.207.

İdari personel gibi adli personel de kovuşturma ve soruşturma konusunda özel hükümlere tabidir. Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 89-93 bu konuyla ilgilidir.

Buna göre, hakim ve savcıların görevden doğan ve görev sırasında işlenen suçları, sıfat ve görevlerine uymayan tutum ve davranışları nedeniyle, haklarında inceleme ve soruşturma yapılması Adalet Bakanlığı'nın iznine bağlıdır. Adalet Bakanı inceleme ve soruşturmayı, adalet müfettişleri veya hakkında soruşturma yapılacak olandan daha kıdemli hakim ve savcı eliyle yaptırabilir.

Hakim ve savcıların kişisel suçları hakkında soruşturma ise, ilgilinin yargı çevresinde bulunduğu ağır ceza mahkemesine en yakın ağır ceza mahkemesi Cumhuriyet savcısı ile sorgu hakimine ve son soruşturma o yerin ağır ceza mahkemesine aittir. Adalet Bakanlığı merkez kuruluşundaki hakim ve savcıların kişisel suçları hakkında soruşturma ve kovuşturma Ankara Cumhuriyet Savcısı, sorgu hakimi ve ağır ceza mahkemesine aittir.

Askeri personel de idari personel gibi bu konuda Askeri Ceza Kanunu ile düzenlenen özel hükümlere tabidir.

Akademik personel kanununda böyle bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu konuda 657 sayılı DMK hükümleri geçerlidir. Bunun sebebi ise akademik personel kanununda bulunmayan hükümler durumunda 657 sayılı DMK'nın geçerli olacağı hükmüdür. (2914 sayılı kanun mad. 20³³⁵)

f) İsnat ve İftiralara Karşı Korunma

Devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikayetlerin garaz gibi amaçlarla gerçekçi olmayan bir şekilde yapıldığı ve yapılan kanuni işlem sonucunda suçunun sabit olmadığı kanıtlandığı takdirde, merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde valiler, iftirada bulunan hakkında kamu davasının açılmasını Cumhuriyet Savcısı'ndan isterler. (DMK mad. 25)

951 sayılı kanunla hakim ve savcılar da isnat ve iftiralara karşı korunmaktadırlar.

³³⁵ “2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’nda hüküm bulunmayan hallerde YÖK Kanunu ile DMK’nın hükümleri uygulanır.”

g) İzin Hakkı

Anayasanın 50. maddesi, dinlenmenin, çalışanların hakkı olduğunu vurgulamış, Devlet Memurları Kanunu'nda da, yalnız dinlenme amacıyla değil, değişik nedenlerle memurlara çeşitli izin hakları tanınmıştır. Bu izinler, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, aylıksız izin, silah altına alınma durumunda izin, öğrenim izni ve sağlık iznidir.

1. Yıllık izin: Aday memurlar ve öğretmenler (mevzuat uyarınca öğretmenler, yaz tatili ve dinlenme tatillerinde izinli sayıldıkları için, kendilerine ayrıca yıllık izin hakkı tanınmamıştır) dışında kalan tüm memurlar, yıllık izin hakkına sahiptirler. Bir yıllık adaylık süresini doldurmamayan memurlara izin verilmez. Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen yıllık izin süreleri,

Hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (10 yıl dahil) olan memurlar için, 20 gün

Hizmeti 10 yıldan çok olan memurlar için, 30 gündür.

Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda toptan ve ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir. İçinde bulunulan yıl ile, bir önceki yıl hariç, önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer. İzinlerin birleştirilmesi için, hem memurun yazılı bir istekte bulunması hem de izin veren üstün bunu uygun görmesi gerekmektedir. Bu konuda üstün takdir yetkisi bulunmaktadır.

Yeni kamu personeli kanun taslağına göre izin süreleri değişecektir. İzinler, hizmeti 1 yıldan 5 yıla kadar (5 yıl dahil) olanlar için 15 iş günü, 6 yıldan 15 yıla kadar olanlar için 20 iş günü, 15 yıldan fazla (15 yıl dahi) olanlar için 25 iş günüdür. Yıllık izinler bulunulan yıl içinde kullanılır.

2. Mazeret İzni (DMK. mad. 104)

Memurların yıllık izinlerine ek olarak, zorunlu ve kabul edilebilir mazeretlerine dayanarak yıllık izinden ayrı izin hakları vardır. Bunları iki gruba ayırmak mümkündür. a) Verilmesi zorunlu olan mazeret izinler b) Üstlerin takdirine bırakılan izinlerdir.

a) Verilmesi zorunlu olan mazeret izinleri:

1. Doğum izni ve süt izni: Doğum izni kadın memura, doğum yapmasından 8 hafta önce ve doğum yaptığı tarihten itibaren 8 hafta süreyle verilen izindir. Süt izni ise, kadın memura doğum izninden sonra, 6 ay süreyle, günde 1,5 saat çocuğunu emzirmesi için verilen izindir.

2. Erkek memur, eşinin doğum yapması nedeniyle, yazılı istemde bulunursa 3 gün izin alabilir.

3. Memura isterse, kendisinin ya da çocuğunun evlenmesi; annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun ölümü durumunda 5 gün mazeret izni verilir.

b) Üstlerin takdirine bırakılan izinler

Yukarıda sayılanların dışındaki mazeretler için, memurlara 1 yıl içinde toptan ya da parça parça kullanılmak üzere 10 gün izin verilebilir. Merkezde atamaya yetki üstler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar ve yurt dışında diplomatik misyon şefleri tarafından mazeret izni kullandırılabilir. Zorunluluk durumunda aynı yöntemle 10 gün daha mazeret izni alınabilir. Ancak alınan bu ikinci iznin, memurun gelecek yıla ait izninden indirilmesi gerekmektedir.

Bir yıllık hizmet süresini doldurmamayan memurlar da mazeret izninden yararlanabilirler. Mazeret izninden yararlanamayacak olanlar tek sınıf öğretmenlerdir. Bu durum eşitlik ilkesine ve memur güvencesine aykırıdır. Her ne kadar eğitim ve öğretim hizmetinin sürekliliği esas olsa da, öğretmenin elinde olmayan ve kabul edilebilir bir özrünün ortaya çıkmasında mazeret izninden yararlanması gerekmektedir.

Tüm bu izinler esnasında memurların özlük haklarına dokunulmaz.

3. Hastalık izni (DMK, mad. 105-106)

Hastalanan memurlara, memurlukta geçirdikleri hizmet sürelerine göre hastalık izni verilir. Bu iznin memura verilecek doktor raporunda zorunlu olarak görülmesi gerekmektedir. Bu izinden yararlanan memurun aylığı ve öbür tüm hakları kayba uğramadan devam eder.

Hastalık izninin süreleri,

- a) 10 yıla kadar hizmeti olan memurlara 6 aya kadar
- b) 10 yıldan çok hizmeti olan memurlara 12 aya kadar
- c) Kanseri, veremi, akıl hastalıkları gibi uzun süreli tedaviye gereksinime gösteren hastalara 18 aya kadar izin verilir.

Memurların hastalık izninin süresi, hastaneye yatırıldığı tarihten itibaren başlayacaktır. İzin süresi bitiminde, hastalıklarının sürdüğü, resmi sağlık kurulu raporu ile saptananların izinleri, bir katına kadar uzatılır. Bu süreler sonunda iyileşmeyen memurlar hakkında emeklilik hükümleri uygulanır. Bu durumda olan memurlar, gerekli sağlık koşullarını yeniden kazandıkları, resmi sağlık kurulları tarafından saptananlar, yeniden görev almak istedikleri zaman, eski derece ve niteliklerine uygun görevlere öncelikle atanırlar.

Eğer kullanılan sağlık izninin süresi yıllık izin süresinden çok ise, memurlar hastalık izninin bitiminde göreve başlarlar.

Sağlık raporlarını verecek hekimler ve sağlık kuralları ile raporların süreleri hakkında bir yönetmelik³³⁶ de bulunmaktadır.

Kamu Personeli Kanun Taslağı'na göre, tam zamanlı çalışan sözleşmeli personel için bu sürelerin yarısı kadar hastalık izni kullanabilecektir. Bu da oldukça adaletsiz bir düzenlemedir.

³³⁶ Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Resmi Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmelik, R.G.: 6.2.1981, 17243.

4. Aylıksız İzin (DMK mad.108)

Devlet Memurları Kanunu, zorunlu durumlarda, memurun istemde bulunması koşuluyla, aylıksız izin alabileceğini belirtmektedir.

a) Memurların bakmak zorunda olduğu ya da eşlik etmezlerse yaşamı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşinin birinin ağır kaza geçirmesi ya da ağır bir hastalığa tutulmuş ve bu durumların raporla kanıtlanmış olması durumunda, kendilerine en çok 6 aya kadar aylıksız izin verilebilir. Aynı koşullarla izin süresi bir katına kadar uzatılabilir.

b) Memurların 10 hizmet yılını bitirmiş olmaları ve istemde bulunmaları koşuluyla, memurluk süreleri boyunca bir kez kullanılmak üzere 6 aya kadar aylıksız izin verilebilir. Ancak sıkıyönetim, olağanüstü durum ilan edilen bölgelere ya da kalkınmada öncelikli yörelere, yer değiştirmek yoluyla atama yöntemine göre belli bir süre zorunlu olarak ve sürekli görevle atananlar hakkında, görev süreleri içinde aylıksız izin verilmez. Yeni Kamu Personeli Kanun Taslağı'na göre, memurlara yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla 5 hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekli olmaları halinde memurluk süreleri boyunca en fazla iki defada kullanılmak üzere toplam bir yıla kadar aylıksız izin verilebilecektir.

c) Doğum yapan memurlar en çok 6 aya kadar aylıksız izin alabilir. Yeni Kamu Personeli Kanun Taslağı'na göre, doğum yapan memurlara istekleri halinde doğum sebebiyle verilen mazeret izinlerinin bitiminden itibaren en çok oniki aya kadar aylıksız izin verilebilecektir.

d) Yetiştirilmek üzere (bursla gidenler dahil), yurt dışına gönderilen memurlara (ve öğrencilere) ve yurt dışına sürekli görevle atanan memurların eşlerine memurlukları süresince her kez 1 yıldan az olmamak üzere, en çok 4 yıla kadar aylıksız izin verilebilir. Eş ve memurların dönüşlerinde, izin aldıkları görev yerlerine bağlı olmadan atamaları yapılır.

Aylıksız izin süresinin bitiminden önce, mazeretini gerektiren nedenin kalkması durumunda, memur hiç beklemeden görevine dönmek zorundadır. Görevine dönmeyenler memurluktan çekilmiş sayılırlar.

Muvazzaf askerliğe ayrılan memurlar ise, görev yerleri saklı kalmak üzere, aylıksız izinli sayılırlar.

5. Silah Altına Alınma Durumunda İzin

Devlet memurları, muvazzaf askerlik hizmetlerini yapmak üzere barışta ve savaşta askere alınabilirler. Kimi durumlarda da, yine barışta ve savaşta, muvazzaflık hizmeti dışında askere çağrılabilirler.

Muvazzaf askerlik hizmeti için ayrılan memurlar, askerlik süresince aylıksız izinli sayılırlar. Muvazzaflık hizmeti dışında askere alınanlar da silah altında bulundukları sürece aylıksız izinli kabul edilirler.

Askerlik görevini bitirip, memurluğa dönmek isteyenler, terhis tarihinden başlayarak 30 gün içinde, askere gitmeden önce çalıştıkları kurumlara başvurmak, kurumları da başvuru tarihinden başlayarak, en çok 30 gün içinde, bunları göreve başlatmak zorundadırlar.

Barışta ve savaşta muvazzaflık hizmeti dışında silah altına alınan memurların kademe ilerlemeleri ve derece yükselmeleri devam eder.

6. Öğrenim İzni (DMK mad. 78)

Memurluğa atanan kişiler, bilgilerini arttırmak üzere dış ülkelere, asli memur olarak görevlendirilebilirler. Aday memurlar, yurt dışına bilgilerini arttırmak amacıyla gönderilemezler. Kurumların açtığı seçme ya da yarışma sınavlarında başarı gösterenler ile dış ülkelerden burs bulanlara, 2 yıla kadar öğrenim izni verilebilir ve bu süre en çok bir kat uzatılabilir. Süre uzatımı memurun bağlı olduğu kurum tarafından yapılır. Yurt dışına gidecek memurlar, mesleklerine ilişkin hizmetlerde yetişmek, eğitilmek, bilgilerini arttırmak ya da staj yapmak amacını güderler. Bu kişiler kadrolarında kalırlar ve aylıkları kendi kurumlarından ödenir.³³⁷

7. Sağlık İzni (DMK mad 103)

Sağlık izni, gördükleri hizmetler sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan personele, her yıl, yıllık izinlerine ek olarak, verilen bir sağlık iznidir.

Adli personel de izin bakımından idari personelle hemen hemen aynı hükümlere tabidir. Yıllık ara vermeden yararlanmayan hakim ve savcılara Adalet Bakanlığı'nca uygun görülecek zamanlarda normal yol süresi hariç 30 gün yıllık izin verilir. Acil ve zorunlu hallerde, ilgisine göre ağır ceza cumhuriyet savcıları veya adalet komisyonu başkanları 3 güne kadar mazeret izni verebilir. Verilen izinler Adalet Bakanlığı'na bildirilir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 56) Bununla birlikte adli personel yıllık ara vermeden yararlanırlar. Ancak yıllık ara vermeden yararlanan hakim ve savcılara o yıl için yıllık izin verilmez. Yıllık ara vermenin koşulları Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca saptanır. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 55)

Akademik personel izin konusunda 657 sayılı DMK hükümlerine tabiyken askeri personelin izin süreleri askeri personelin hizmetlerinden sayılmaktadır. Askeri personel izinlerini aşağıdaki gibi kullanır.

1. Yıllık İzin

³³⁷ Bu konu hakkında bkz. Yetiştirilmek Amacıyla Yurt Dışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik, R.G.: 1.2.1974, 14786.

TSK'da çalışan subay, astsubay ve uzman jandarmalar barışta her yıl 45 gün izin almaya hakları vardır. Bu süreye yol dahil değildir. Bu iznin 15 günü mazeret izni olarak kullanılır.

Yıllık izinlerin verilmesi, zaman ve süresi, hizmetin aksamaması esas alınmak suretiyle kıta, karargah ve kurum amirlerince düzenlenir.

Yıllık izinlerin aynı yıl içerisinde kullanılması gerekir. Ancak, hizmet sebebiyle izinlerini kısmen veya tamamen kullanmayanların izinleri müteakip yıl içinde verilebilir. Ancak bu süre 60 günü geçemez.

2. Mazeret İzni

Askeri personele yukarıda belirtilen 15 gün dışında,

- a. Ana, baba, eş, çocuk ve kardeşlerinin ölümü halinde 10 gün
- b. Yangın, zelzele gibi olağanüstü bir mazeret dolayısıyla 1 yıl içinde 30 güne kadar
- c. Radyoaktif ışınlı çalışan personele yıllık izninden hariç olarak 1 ay
- d. Subay ve astsubaylara, bakmaya mecbur olduğu veya refakat etmediği takdirde hayati tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması hallerinde, bu durumun raporla belgelenmesi şartıyla, istekleri üzerine en çok 3 aya kadar aylıksız izin verilebilir. Bu süre, mecburi hizmet süresinden sayılmaz.
- e. Silahlı Kuvvetlerde gerekli uzmanlık dallarında ve ihtiyaç duyulan branşlarda, yurt içinde öğrenim için gören general ve amirallerle özlük hakları saklı kalmak şartıyla öğrenim süresi kadar izin verilebilir.

3. Yurt Dışı İzni

Askeri personele, öğrenim için öğrenim süresi kadar, mesleki bilgi ve görgüsünü arttırmak isteyene 1 yıla kadar, seminer, ziyaretler için lüzum görülen süre kadar, mazeret dolayısıyla yıllık izinle birlikte 3 aya kadar, seyahat maksadıyla yıllık izin süresi kadar yurt dışı izni verilebilir.

Yabancı memleket ordularına hizmet yapmak üzere gönderilecek subaylara 4 yıla kadar aylıklı izin verilebilir. Bu süre fiili hizmetlerden ve kıdemlerden sayılır.

4. Sağlık izni

- a. Barışta ve savaşta hizmet yapamayacak şekilde hastalanan askeri personele fiilen 2 yılı geçmemek üzere, görevi esnasında saldırıya ya da kazaya uğrayan veya bir meslek hastalığına yakalanan askeri personele iyileşinceye kadar
- b. Kanseri, verem, akıl ve ruh hastalıkları gibi uzun süreli tedaviye ihtiyaç gösterenlere fiilen 3 yılı geçmemek üzere
- c. Sağlık durumlarından dolayı iklim değişikliği raporu alanlara 4 yıl

d. Doğum yapan bayan subaya, doğum yapmasından önce 3, doğum yapmasından sonra 6 hafta ve bu süreden sonra 6 ay müddetle günde bir buçuk saat süt izni verilir.

h) Çekilme Hakkı

Memurluğa giriş, nasıl kişiler için bir hak oluşturuyorsa memurluktan çekilme de bir haktır.

Çekilme isteği, memurun tek yanlı bir irade açıklamasıdır. 657 sayılı Kanun'un 94. maddesi uyarınca devlet memuru, bağlı olduğu kuruma yazılı olarak başvurmak yoluyla çekilme isteğinde bulunabilirler. Memur görev yaptığı kuruma yazılı olarak başvurduğu zaman, çekilme dilekçesinde gerekçe belirtmek zorunda değildir.

Bu beyanın hukuksal açıdan sonuçlar doğurabilmesi için, ayrıca idarenin çekilme beyanını kabul etmesi gerekmektedir. Ancak, kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi uyarınca, çekilen memurun, belli bir süre görevine devam etmesi gerekmektedir. Memur ya yerine atanan kimseyi belli bir süre bekler ya da çekilme isteğinin kabulüne kadar görevine devam eder. Çekilen memurun yerine atanan memur 1 aya kadar görevinin başına gelmediği ya da çekilen memurun yerine bir vekil atanmadığı takdirde, çekilme isteminde bulunan memur, üstüne haber vererek görevini bırakabilir.

Olağanüstü bir özürle çekilen memurlar, üstlerine haber vermek koşuluyla bir ay sınırlamasıyla bağlı değillerdir. Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde o bölgelerde görevli hakim ve savcılar istekleri kabul edilmedikçe veya yerlerine atanacaklar gelip işe başlamadıkça görevlerini bırakamazlar.

Yurt dışına gönderilen, başka yere atanan, askere giden memurlar kanunda tanınan süreler içinde görevlerine dönmezse çekilmiş sayılırlar. Ayrıca memur, izinsiz ve kurumca kabul edilen özrü olmadan 10 gün işine gelmezse yine çekilmiş sayılır.

Memurun çekilme isteminden vazgeçmesi de olanaklıdır. Ama bu isteği kabul edip etmeme konusunda idarenin takdir etme yetkisi bulunmaktadır. Kabul

edip etmemede amaç ögesi önemlidir. Eğer bir aykırılık varsa, memur idari yargı yoluna başvurabilir.

İdari personel gibi hakim ve savcılar da meslekten çekilme hakkına sahiptirler. Adalet Bakanlığı'na yazılı olarak başvurmak suretiyle mesleklerinden çekilme isteğinde bulunabilirler. Adli personel çekilme hakkı yönünden idari personelle aynı haklara ve koşullara sahiptir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 51, 52)

Askeri personel de çekilme hakkına sahiptir. Subay, astsubay ve uzman jandarmalar mesleklerinden çekilebilirler (istifa etmiş sayılırlar). Ancak muvazzaf subay ve astsubaylar subay ve astsubay nasbedildikleri tarihten itibaren fiilen 15 yıl hizmet etmedikçe, TSK'da görev yapamaz raporu almadan veya vazife malulü olmadan, normal emeklilik haklarını kazanmış olsa da TSK'dan ayrılamaz, görevlerinden çekilemezler. (TSK Personel Kanunu mad. 9)

Mecburi hizmetini yerine getirdikten sonra istifa etmiş sayılma şu durumlarda gerçekleşir:

1. Yabancı uyruklu kişilerle evlencilerden, bu evlilikleri Genel Kurmay Başkanlığı'nca uygun görülmeyenler
2. Çeşitli nedenlerle Türk vatandaşlığını kaybedenler veya Türk vatandaşlığından çıkarılanlar (Görev, izin, hava değişimi veya tedavi için yurt dışında bulunup da süresi bittiği halde mazeretsiz olarak 3 ay içinde geri gelmeyenlerin Türk vatandaşlığını kaybettiklerine Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilir.)

Akademik personel için de bu hak geçerlidir. Bununla birlikte akademik personelin çalıştığı kuruma dönüşü kanunda ayrıca düzenlenmiştir. Bir süre öğretim üyesi olarak çalıştıktan sonra, Bakanlar Kurulu'na veya yasama organı üyeliğine seçilenler, bu görevlerde geçirdikleri süreler hesaba katılmak ve buna göre aylık dereceleri yükseltmek, meslek unvanı ve sıfatlarını kazanma ile ilgili hükümler saklı kalmak şartıyla başvurmaları halinde ayrıldıkları yükseköğretim kurumuna kadro şartı aranmaksızın dönerler.

Yükseköğretim kurumlarından mahkeme ve disiplin kararı ile çıkarılanlar hariç olmak üzere herhangi bir nedenle kendi isteği ile ayrılan öğretim üyeleri

başvuruları üzerine kadro koşulu aranmaksızın ayrıldıkları yükseköğretim kurumlarına tekrar dönebilirler.

YÖK veya Yükseköğretim Denetleme Kurulu başkan ve üyeliklerine, rektör ve dekanlıklara yükseköğretim kurumları ile bir kamu görevindeyken seçilenlerden, süresini tamamlayarak yeniden seçilmemeleri sebebiyle ayrılanların, bu görevlerinde geçirdikleri süreler hesaba katılmak ve buna göre aylık ve dereceleri yükseltmek suretiyle meslek, unvan ve sıfatları dikkate alınarak ayrıldıkları tarihten itibaren kendi kurumlarına boş kadro koşulu aranmaksızın dönüşleri yapılır. (YÖK Kanunu mad.60)

1) Emeklilik Hakkı

Emeklilik, belli bir yaşa gelmiş ya da belli bir hizmet süresini geçirmiş memurların statü değiştirmesidir. Başka bir deyişle, bir kişinin memurluk statüsünden çıkıp, emeklilik statüsüne girmesidir. Emeklilik, sosyal bir güvenlik uygulamasıdır.

Emeklilik yaşı,

1. Kadın memurlar için 20 fiili hizmet yılını ve 45 yaşını doldurmak
2. Erkek memurlar için 25 hizmet yılını ve 50 yaşını doldurmak
3. En az 10 yıllık hizmet süresi olan ve 60 yaşını doldurmuş olan memurlar kendi istekleriyle emekli olabilirler.

Memurların emekli olmak için üst yaş sınırı ise 65'tir.

Adli ve akademik personel de idari personelle aynı hükümlere tabi olmakla birlikte adli personel için de yaş sınırı 65, akademik personel için ise 67'dir.

Subay ve astsubaylar emeklilik konusunda 926 sayılı TSK Personel Kanunu ile, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabidirler.

Subay ve astsubayların emekli olabilmelerinin ilk koşulu, 25³³⁸ fiili hizmet yılını doldurmuş olmalarıdır. Askeri personel olarak çalışan subaylar, general olamazlarsa 31 fiili hizmet yılını doldurduktan sonra emekliye sevk edilirler. Yaş

³³⁸ Bu aslında 20 yıldır. Ancak askeri personel 20 yıl çalışsa da bu 25 yıl olarak hesaplanmakta, 5 yıl yıpranma payı olarak çalışma süresine eklenmektedir.

sınırı ise, personelin sınıflarına göre 41-68 yaş arasında değişmektedir.³³⁹ (TSK Personel Kanunu mad. 8)

j) Aylık Hakkı

Memurlara Anayasa ve kanunlarla tanınmış en önemli parasal hak aylıktır. Anayasanın 55. maddesine göre “ Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.” Memurlar yaptıkları işe uygun ve adaletli bir aylık almalıdır.

Kariyer ilkesine göre aylık, kamu personelinin bulunduğu mevkie verilir. Bu yüzden “eşit işe eşit ücret ilkesi” bizim kamu personel sistemimiz için geçerli değildir.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’na göre de aylık, kadroya dayanılarak gösterge ve ek göstergelerle birlikte ay itibariyle adli personele ödenen paradır. Bu kanuna tabi personelin aylıklarının hesabında, devlet memurlarının aylıklarına esas olan gösterge tablosu ve katsayı ile bu kanuna ekli ek gösterge cetvelinde unvan ve derecelere göre belirlenen ek gösterge rakamları dikkate alınır. Adli personelin aylıklarının hesabında her yıl devlet memurları için Bütçe Kanunu’nda saptanan katsayı esas alınır. Aylığın yanında adli personel Hakimler ve Savcılar Kanunu’na göre ödenek de almaktadırlar. Ödenek, görevin niteliği ve gereği olarak, brüt aylığın belli bir oranında ödenen parayı ifade etmektedir. Aylık ve ödenekler, her ayın başında peşin olarak ödenmektedir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 102-109)

Yargıçlara ilk olarak ücret veren Eski Yunan’da Perikles’di. Ancak Aristoteles’in belirttiğine göre bazı kimseler onun bu uygulamayı başlatmakla yargıçların kötüleşmesine yol açtıklarını belirtmişlerdir.³⁴⁰ Burada anlatılmak istenen aslında adli personelin parasal konulardan uzak tutulması gerektiğidir. Bugün için aynı şeyi söylemek söz konusu olmasa da adli personelin paradan

³³⁹ Asteğmen, teğmen ve üsteğmenler için 41, yüzbaşılar için 46, binbaşılar için 52, yarbaylar için 55, albaylar için 60, generaller için 62-68, astsubaylar için 55, uzman jandarmalar için 48 üst yaş sınırıdır.

³⁴⁰ Aristoteles, *Amlan Politika*, s.49.

değil, ancak parasal problemlerden uzak tutulması ve görevlerinin önemi açısından tatmin edici bir maaş almaları gerekmektedir.

Akademik personelin aylıklarının hesaplanmasında, devlet memurlarının aylıklarına esas olan gösterge tablosu ve katsayı dikkate alınır. (Yükseköğretim Personel Kanununun mad. 5) Bununla birlikte akademik personel, normal öğretimde en çok 20 saate kadar, ikinci öğretimde ise en çok on saate kadar ek ders ücreti almaktadır.

Subay ve astsubaylara da aylık ve ödenek, askeri öğrenciler ise harçlık ödenmektedir. Bu konudaki düzenlemeler TSK Personel Kanunu madde 135- 150 de yapılmıştır.

k) Yolluk Hakkı

Yurt içinde ya da yurt dışında bir görevin yerine getirilmesi nedeniyle ya da geçici olarak görev yerinden ayrılan memurlara, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve Bütçe Kanunu uyarınca yolluk ödenir. Yolluk, gündelik ve yol giderlerinden oluşur. Gündeliklerin tutarı, memurların aylık derecelerine göre, her yıl Bütçe Kanunu'nda saptanır. Yolluk ve gündeliğin gerçek yol giderlerini kapsamaması gerekmektedir. Oysa bugün memurlara verilen yolluklar yeterli olmaktan çok uzaktır.

Akademik personel de yolluk alma hakkına sahiptir. Geçici görev yolluğu verilme suretiyle yurt içinde ve yurt dışında bir yere gönderilenlerle, gidiş dönüş yol yevmiyesi ile gideri ödenmek suretiyle yurt dışına gönderilenlerle verilecek yolluk devlet memurlarına verilen yolluğun aynı olmak üzere genel hükümler çerçevesinde tespit edilir. Geçici görev yolluğu Yükseköğretim Kurumu hesabına gönderilenlere kurum bütçesinden, üniversite dışındaki kurum hesabına gönderilenlere ise kurumun bütçesinden ödenir (YÖK Kanunu mad.39).

Subay ve astsubayların, görevin ifası için sürekli veya geçici olarak görev yerinden ayrılanlara yolluk ödenir. Bunlar geçici görev yolluğu (yol masrafı ve yevmiye) ile sürekli görev yolluğudur.

2. Özel Haklar

a) İdari Personel

Sendika Kurma Hakkı

Bu hak sadece idari ve akademik personele tanınmış bir haktır.

Devlet Memurları Kanunu'na göre, devlet memurları, Anayasada ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda³⁴¹ belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.

Ancak Türkiye'de memurlar için sendika hakkı “göstermelik” bir haktır. Çünkü memurların sendika kurma hakkının yanında işçiler gibi grev yapma hakları bulunmadığı gibi, memur sendikalarının da toplu sözleşme değil ancak toplu görüşme yapma hakkı vardır. Toplu görüşme sürecinin de hükümet üzerinde hiçbir bağlayıcı etkisi bulunmamaktadır.

Kamu Personeli Kanun Taslağı sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkını sözleşmeli personele tanımamıştır. Yeni oluşturulacak rejimde, personelin örgütsüz ve korumasız olması tercih edilmektedir.

b) Adli Personel

Bağımsızlık Hakkı

Anayasanın 138. maddesine göre, hakimler görevlerinde bağımsızdırlar. Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler.

Hakimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev yaparlar. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisi'nde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz.

³⁴¹ R.G.: 12.7.2001, 24460.

Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremezler.

Hakimler ve Savcılar Kanunu'nda da anayasanın bu hükmüne uyum olarak 4. maddesinde düzenleme yapılmıştır.

4 kamu personeli içinde bağımsız olan tek sınıf hakim sınıfıdır. Bu oldukça önemli bir hükümdür. Hakimlerin bağımsızlığı ilkesinin temelinde yargının bağımsızlığı ilkesi yatmaktadır.

Gözetim ve Denetim Hakkı

Yargıtay, bütün adalet mahkemeleri üzerinde, Danıştay, bütün idari mahkemeler üzerinde yargı denetimi ve gözetimi; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, Yargıtay Cumhuriyet savcıları üzerinde, Danıştay Başsavcısı, Danıştay savcıları üzerinde, ağır ceza Cumhuriyet başsavcıları, merkezdeki Cumhuriyet savcıları ile bağlı ilçe Cumhuriyet başsavcıları ve Cumhuriyet savcıları üzerinde, gözetim ve denetim hakkına sahiptir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 5)

Mahkeme başkanlarının, yargılamanın düzenli bir şekilde yürütülmesine ilişkin olarak görevli oldukları mahkeme dairelerindeki hakimler üzerinde gözetim hakkı vardır.

Adalet Bakanı, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin görevler hariç olmak üzere hakim ve savcılar üzerinde gözetim hakkına sahiptir.

Hakim ve savcılar, idari görevler yönünden Adalet Bakanlığı'na bağlıdırlar.

Eşitlik Hakkı

Hakim ve savcı olup da Adalet Bakanlığı merkez kuruluşundaki görevlerde çalışanlar, hakimler ve savcılar hakkında hükümlere tabidirler. Bunlar hakimlere ve savcılara ait esaslar dairesinde sınıflandırılır ve derecelendirilirler, hakimlere ve savcılara tanınan her türlü haktan yararlanırlar. Bu görevlerde geçen süreleri hakimlik ve savcılık mesleğinde geçmiş sayılır.

Adli yargıda görevli hakim ve Cumhuriyet savcılarıyla, hakim ve Cumhuriyet savcısı olup da Bakanlık merkez kuruluşundaki görevlerde çalışanlar, sınıf ve dereceleri bakımından eşittir.

İdari yargıda görevli hakim ve savcılar ile idari yargı hakim ve savcısı olup da Bakanlık merkez kuruluşundaki görevlerde çalışanlar, sınıf ve dereceleri bakımından eşittir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 34)

Sonuç olarak buradaki eşitlik ilkesini, adli personelin kendi sınıfı içindeki eşitlik olarak anlamak gerekmektedir.

Yabancı Ülkelere Gönderilme Hakkı

Hakim ve savcılar, bilgi ve görgülerini arttırmak ve meslekleriyle ilgili araştırma yapmak veya kurs öğrenimi görmek için yabancı ülkelere 2 yılı aşmamak üzere Adalet Bakanlığı'na gönderilebilirler.

Yabancı ülkelere gönderileceklerin; meslekte fiilen beş yıl başarıyla çalışmış olmaları, sicillerinin olumlu olması gerekmektedir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 49)

951 sayılı tasarı bu konuda değişiklik öngörmüştür. Buna göre yurt dışına gönderilme amaçları arasına görevlendirmeye gönderilme de eklenmiştir. Madde gerekçesine göre bu düzenlemenin amacı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlarda görevlendirme ihtiyacıdır. Bu düzenlemeye göre yurt dışına gitmek isteyen hakim ve savcının olumlu sicili almış olması gerekmektedir. Adalet Bakanlığı, gerekirse yurt dışında bulunma süresini en çok bir katına kadar uzatabilir. Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşlarında görevli olanlar dışındaki hakim ve savcılar için Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun görüşü alınacaktır. Bu şekilde yurt dışına gidip 3 aydan fazla yurt dışında kalanlar, yurda dönüp mesleğe başladıktan sonra 5 yıl süre ile mecburi hizmet yapmak zorundadır. (Mecburi hizmet hükümleri konusunda 657 sayılı kanundaki düzenlemeler benimsenmiştir.) Mecburi hizmet yapmadan görevden ayrılmak isteyenler, yurt dışında kaldıkları sürede kendilerine ödenen aylık, ödenek, tazminatlar ile her türlü ödemelerin, mecburi hizmetin eksik kalan kısmı ile orantılı miktarını iki kat olarak ödemekle yükümlüdürler.

Sonuç olarak yurt dışına gitmek için hakim ve savcının olumlu sicil alması ve Adalet Bakanlığı'nın ya da (Adalet Bakanlığı'nın güdümünde olan) HSYK'nun onayını alması gerekmektedir. Yurt dışına gidiş için herhangi bir yetenek ya da dil sınavı öngörülmemiştir. Yurt dışına gidiş yürütmenin takdirine bırakılmıştır.

c) Akademik Personel

Yayın  zg rl   

Anayasanın 130. maddesine göre, üniversitelerle   retim  yeleri ve yardımcıları serbestçe her türlü bilimsel araştırma ve yayında bulunabilirler. Ancak bu yetki, devletin varlığı ve ba ımsızlı ı, milletin ve ülkenin bütünlüğü ve b l nmezli ı aleyhinde faaliyette bulunma serbestisi vermez.

Yurt İçinde ve Yurt Dışında Görevlendirilme

Akademik personelin, kurumlarından yolluk almaksızın yurt içinde ve dışında kongre, konferans, seminer ve benzeri bilimsel toplantılara katılmalarına, araştırma ve inceleme gezileri yapmalarına, araştırma ve incelemenin gerektiği yerde bulunmalarına, 1 haftaya kadar dekan, yüksekokul ve enstitü müdürleri, 15 güne kadar rektörler izin verebilirler. Bu şekilde 15 günü aşan ve yolluk verilmesini gerektiren veya araştırma ve incelemenin gerektirdiği masrafların  niversite ile buna bağlı birimlerin bütçesinden veya döner sermaye gelirlerinden ödenmesi icabeden durumlarda, ilgili yönetim kurulunun kararı ve rektörün onayı gerekmektedir.

Akademik personelin mesleklere ait hizmetlerde yetiştirilmek, e itilmek, bilgilerini artırmak veya staj yapmak için Y K' n teklifi  zerine Bakanlar Kurulu'nca  niversiteler itibariyle 1 yılı geçmeyecek şekilde her yıl belirlenecek kontenjan ve süreler dahilinde yurt dışına g nderilebilecekleri gibi aynı amaçlarla dış burslara dayanılarak da gönderilebilirler. Zorunlu hallerde yurt dışında kalma süresi ilgili yönetim kurulunun kararı ve rektörün onayı ile yarısına kadar uzatılabilir. Bunlar hak ve yükümlülükler bakımından 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre aynı amaçla yurt dışına gönderilenlerin hükümlerine tabidirler.(Y K Kanunu mad.39)

Bu konuyla ilgili olarak düzenlenmiş bir yönetmelik³⁴² de bulunmaktadır.

Sendika Kurma, Siyasi Partilere Üyelik ve Görev Alma

Yükseköğretim kurumlarının öğretim elemanları, sendika kurabilir, siyasi partilere üye olabilirler. Yükseköğretim kurumlarındaki görevlerini aksatmamak ve 1 ay içinde kurumlarına bildirmek kaydıyla, siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev alabilirler. Ancak bu durumdaki öğretim elemanları, YÖK ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyesi, rektör, dekan, enstitü ve yüksek okul müdürü ve bölüm başkanı olamazlar, onların yardımcılıklarına seçilemezler.

Ancak siyasi partilere üye olan öğretim elemanları yükseköğretim kurumları içinde parti faaliyetinde bulunamaz ve parti propagandası yapamazlar. (YÖK Kanunu mad.59)

3. Diğer Sosyal Haklar ve Yardımlar

Yukarda düzenlenen haklar dışında Devlet Memurları Kanunu'nda başka haklar da bulunmaktadır. Bu haklar şunlardır:

1. Emeklilik yardımı
2. Hastalık ve analık sigortası
3. Yeniden işe alıştırma
4. Memurların sosyal tesis gereksinmesi
5. Devlet memurları için konut kredisi
6. Devlet memurları için konut
7. Öğrenim bursları ve yurtları
8. Aile yardım ödeneği
9. Doğum yardım ödeneği
10. Ölüm yardımı ödeneği
11. Tedavi yardımı
12. Cenaze giderleri

³⁴² Yurt İçinde ve Dışında Görevlendirmelerde Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelik, R.G.: 7.11.1983, 18214.

13. Diğer yardımlar (giyecek ve yiyecek, adli personel için mesleki kıyafet ve kitap yardımı, askeri personel için askeri tesislerden yararlanma olanağı)

4. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Haklar Bakımından Karşılaştırılması

Haklar bakımından, askeri personele diğerlerinden farklı ve bu kesime özgü hiçbir hak tanınmamıştır. Buna karşılık adli ve akademik personel, diğerlerinden farklı kendilerine özgü haklara sahip kılınmışlardır. Örneğin, adli personel, gördüğü işlevin doğası gereği “kararlarında bağımsızlık hakkı”na sahipken, akademik personel yine hizmetlerinin doğası gereği “yayın özgürlüğü hakkı”na sahip kılınmıştır. “Sendika kurma hakkı”, bu örneklerden farklı olarak, hizmetin doğasından çok hizmetin devlet örgütlenmesi içindeki konumuna bağlı olarak değerlendirilmiş ve bu hak “adli” ve “askeri” personele tanınmamıştır.

İdari, adli, akademik ve askeri personelin haklarını karşılaştırmalı olarak bir tabloda göstermemiz mümkündür.

Tablo 18. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Haklar Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu

HAKLAR	İDARİ	ADLİ	AKADEMİK	ASKERİ
1-Uygulamayı İsteme	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.	+
2-Güvenlik	+	Özel hüküm yok.	+	+
3-Hizmet ve Çalışma	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
4-Başvuru, Şikayet, Dava Açma	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.	+
5-Kovuşturma ve Yargılama	+	+	Özel hüküm yok.	+
6-İsnat ve İftiralara Karşı Koruma	+	Özel hüküm yok.(951 sayılı kanunda var.)	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
7-İzin	+	+	+	+
8-Çekilme	+	+	+	+
9-Emeklilik	+	+	+	+
10-Aylık	+	+	+	+
11-Yolluk	+	Özel hüküm yok.	+	+
12-Sendika Kurma	+	-	+	-
13-Bağımsızlık	-	+	-	-
14-Gözetim ve Denetim	-	+	-	-
15-Eşitlik	-	+	-	-
16-Yayın Özgürlüğü	-	-	+	-
17-Diğer Sosyal Hak ve Yardımlar	+	+	+	+

Tablodan da anlaşılacağı üzere, izin, çekilme, emeklilik, aylık, diğer sosyal hak ve yardımlar tüm kamu personeli için geçerlidir. Bununla birlikte,

ortak zeminin uygulanışında kimi farklılıklar vardır. Örneğin yıllık izin uygulaması askeri personel için 45, idari personel için 30 gün olarak belirlenmiş; emeklilik yaş haddi yine farklı eşiklere bağlanmıştır. Genel ilke aynı, ancak uygulanış tarzı birbirinden farklı olabilmektedir. Bu özellik, hizmet alanlarının farklılıklarını da temsil etmektedir. Haklar sözkonusu olduğunda, alanların özgün yönleri, yukarıda belirtildiği gibi, özellikle “adli ve akademik personel için önem kazanmaktadır. Adli personel (hakimler) verdiği kararlar konusunda bağımsız olmasıyla birlikte diğerlerine bu konuda üstün durumdadır. Bu hak mahkemelerin bağımsızlıktan kaynaklanmaktadır. Bu hakkın diğer bir yansıması ise hakimlik ve savcılık teminatıdır. Ancak ülkemizde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun konumlanması bu duruma gölge düşürmektedir. Sonuç olarak kamu personeline tanınan haklar onları toplumdaki diğer insanlardan ayıran ve bünyelerinde devletten bir parça barındırmalarına olanak sağlayan haklardır.

E. Ödev ve Sorumluluklar

Kamu personeli sahip olduğu hakların karşılığı olarak ve yaptığı görevin bir kamu hizmeti olması nedeniyle belli ödev ve sorumlulukları yerine getirmelidir. Aksi takdirde cezalandırma yöntemiyle karşı karşıya kalacaktır.

Ödev, kamu personelinin yerine getirmesi gereken yükümlülüktür. Kamu personeli üzerine düşen ödevlerin yerine getirilmesinde tüm halka karşı sorumludur.

Ödev ve sorumlulukları genel ve özel olarak ikiye ayırmak mümkündür.

1. Genel Ödev ve Sorumluluklar

Tüm alanlarda çalışan kamu personelinin yerine getirmesi gereken ödev ve sorumluluklardır. Bunlar farklı alanlarda çalışan her personelin, personel kanununda yer almamaktadır. Ancak 657 sayılı DMK’ya atıf yapılarak idari personel dışında adli, akademik ve askeri personelin de bu ödevleri yerine getirmesi gerektiği söylenebilir. Bunun sebebi hangi alanda çalışırsa çalışsın kamu personelin bazı durumlarda tüm halka karşı sorumlu olması ve genel ödevleri yerine getirmesi gerekliliğidir. İdari personel için ödev ve sorumluluklar bölümünde ayrıntılı bir düzenleme yapılmıştır ve idari personel bu konuda öncü rolünü üstlenmiştir.

a) Anayasaya ve Kanunlara Sadakat

Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesine göre, devlet memurları T.C. Anayasası'na ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde T.C. kanunlarını sadakatle uygulamak zorundadırlar. Ayrıca kamu görevlisi olarak memur "hukuk devleti" anlayışına bağlı kalmalı ve yargı kararlarına saygı gösterip bu kararların gereğini hemen yerine getirmelidir. Bunun için de memurlar sadakat yemini ederler ve yemin belgesi imzalarlar. Yemin belgeleri memurların özlük dosyalarına konur.

Yemin töreni, atamaya yetkili üst ya da görevlendireceği bir yetkili tarafından saptanan günde ve toplu olarak, yönetmelikte³⁴³ belirlenen biçime uygun olarak yapılır.

Bu gelenek aslında Eski Yunan polislerinden itibaren devam eder. Aristoteles'in aktardığına göre, memur ister seçilsin ister atansın, sorguya tabi tutulmadan atanamazdı ve daha sonra yemin edip öyle görevlerin başına giderdi.³⁴⁴ Bu gelenek bize kamu personelinin iyi ahlaklı ve doğru insanlar olmasına verilen önemi göstermektedir. Ayrıca memur kamu hizmeti yerine getireceği için hizmete bağlılık yemini etmektedir. Bu aynı zamanda kamuya bağlılık yeminidir.

İdari personel gibi askeri personel de anayasaya ve kanunlara sadakatle yükümlüdür. Bununla birlikte göreve başlarken yemin etmektedir. (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 37)

Disiplin hükümlerine göre bu ödev ve sorumluluk diğer alanlarda çalışan kamu personeli için de geçerlidir.

b) Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık

Memurlar ve işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri siyasal partilere üye olamazlar. Herhangi bir siyasal partinin ya da zümrenin yararını ya da zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken, dil, ırk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi konularda ayırım

³⁴³ Asli Devlet Memurluğuna Atananların Yemin Merasimi Yönetmeliği, R.G.: 30.11.1982, 17884.

³⁴⁴ Aristoteles, *Amlan Politika*, s.88.

yapamazlar; hiçbir biçimde siyasal ve ideolojik amaçlı beyanda bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.

Devlet memurları devletin çıkarlarını korumak zorundadırlar. T.C. Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, ülkenin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, T.C.'nin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir etkinlikte bulunamazlar. Aynı nitelikte etkinlik gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, örgüte ya da derneğe katılamazlar ya da bunlara yardım edemezler (DMK mad. 7).

Diğer kamu personeli de disiplin hükümlerine göre tarafsız ve devlete bağlı olmalıdır.

c) Davranış ve işbirliği

Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar.

Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır. (DMK mad. 8)

Yine bu madde tüm kamu personeli için geçerlidir.

d) Yurt dışında davranış

Devlet memurlarından süreli ve geçici görevle veya yetişme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar devlet itibarını veya görev ve haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışta bulunamazlar. (DMK mad. 9)

Kamu personeli devleti temsil gücüne sahip olduğundan davranışlarına her yerde dikkat etmelidir. Ancak bu konuda diğer personel için özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

e) İşbaşında bulunma

Memurlar, çalışma saatleri içinde işlerinin başında bulunmak ve gördükleri hizmetleri kişisel olarak yerine getirmek zorundadırlar.

İdari personel için haftalık çalışma süresi genel olarak 40 saattir (DMK mad. 99). Devlet memurları kanunu gündelik çalışma süresini saptamamış, çalışma saatlerinin idare tarafından belirlenmesini öngörmüştür. 40 saatlik haftalık

çalışma süresi, Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir. Ancak, özel kanunlarda ya da mevzuat hükümlerinde belirtilmesi koşuluyla, kurumların ve kamu hizmetlerinin özellikleri dikkate alınarak, memurlar için değişik çalışma süreleri belirlenebilir.

Hakim ve savcılar, haftalık çalışma süresi ve günlük çalışma saatleri yönünden Devlet Memurları Kanunu'ndaki hükümlere tabidirler. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 54)

Ancak Hakimler ve Savcılar Kanun Tasarısı'na göre, hizmetin gerekleri ile görevin özelliklerinden doğan hallerde mesai saatleri dışında ve tatil günlerinde nöbet tutacaklardır. Nöbet gün ve saatleri ile nöbet tutanların dinlenme hakları, iş ve kadro durumlarına göre Cumhuriyet savcıları için Cumhuriyet başsavcıları, hakimler için adli yargı adalet komisyonu başkanları tarafından, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca belirlenecek esaslara göre tespit edilecektir. Hakim ve savcılara nöbet ücreti olarak günlük 40 YTL, yardımcı personele ise bunun yarısı kadar ücret verilecektir. Hakimler ve savcıların maaşlarında artış bu personele nöbet sorumluluğu ve bunun karşılığında 40 YTL verilerek sağlanmaya çalışılmıştır.

Devamlı statüde bulunan öğretim üyeleri ile aylıklı öğretim yardımcılarını ise en az devlet memurları için kabul edilmiş haftalık çalışma süresi kadar (40 saat) bir süre eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, uygulama ve yönetim görevleriyle üniversite organlarıncaya verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdürler. Öğretim üyelerinin haftalık ders yükü en az 10 saattir. Öğretim üyelerinin yaptıkları ve yaptırdıkları uygulama, yönettikleri seminer ve doktora çalışmalarının ne ölçüde ders yükünden sayılacağı YÖK tarafından belirlenir. Üniversite ve bağlı kuruluşlarında, öğretim yardımcılarında kadrolu öğretim görevlileri ile okutmanlar için haftalık ders yükü 12 saatten az olmamak üzere YÖK tarafından tespit edilir. Rektör, dekan, enstitü ve yüksek okul müdürleri için haftalık ders yükü zorunluluğu aranmaz. (YÖK Kanunu mad. 36) Subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarmaların haftalık çalışma süresi de idari ve akademik personel gibi 40 saattir. Yine Cumartesi ve Pazar günleri tatildir. (TSK Personel Kanunu ek mad. 2)

Adli, akademik ve askeri personel disiplin hükümlerine göre görev yerinde bulunmalıdır.

f) Mal Bildiriminde Bulunma

Mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü, Anayasanın 71. maddesinde, Devlet Memurları Kanunu'nun 14. maddesinde ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda³⁴⁵ düzenlenmiştir. Konuyla ilgili olarak düzenlenmiş yönetmelik³⁴⁶ de bulunmaktadır.

Sözü edilen Anayasa'nın 71. maddesine göre, "Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez." Devlet Memurları Kanunu'nun 14. maddesinde ise, memurların, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacakları ve borçları hakkında mal bildiriminde bulunması öngörülmüştür.

Sözleşmeli personel de dahil olmak üzere tüm devlet memurları mal bildiriminde bulunmalıdırlar. Kamu görevlisi olan eşlerden ikisi de ayrı ayrı bildirim vermek zorundadırlar. Vekaletle ikinci görev yapanlar, sadece asli görevleri nedeniyle mal bildiriminde bulunurlar.

Mal bildirimi vermesi gereken görevlere devam edenler, sonu sıfır ve beş ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna kadar mal bildirimlerini yenilemek zorundadırlar. Mal bildiriminde bulunan merciler, yeni bildirimlerle eski bildirimleri karşılaştırırlar. Bunun sonucunda gerçeğe aykırı beyanda bulunduğunu, haksız mal edindiğini, mal kaçırıldığını ya da gizlendiğini saptarlarsa mal bildiriminde bulunan bu kişiler hakkında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunurlar.

Mal bildirimleri gizli tutulur. Teslim edilen makamda ya da ilgilinin sicil dosyasında saklanır. Ancak soruşturma ya da kovuşturmayaya yetkili mercilerin

³⁴⁵ R.G.: 4.5.1990, 20508.

³⁴⁶ Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik, R.G.: 15.11.1990, 20696.

yazılı isteği üzerine, bu mercilere açıklama yapılabilir. Bunun dışında kimseye ya da herhangi bir makama bilgi verilmez.

Mal bildiriminde bulunma, rüşvet ve yolsuzlukla mücadelenin bir aracı olarak görülmüştür. Ancak Türkiye’de uygulaması bakımından rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede etkili bir araç olduğunu söylemek imkansızdır.

Adli, akademik ve askeri personel de mal bildiriminde bulunmaktadır.

g) Kılık Kıyafet

Memurlar, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin öngördüğü kılık kıyafet kurallarına uymak zorundadırlar. (DMK, Ek Kanun madde 19)

Bu konuda hazırlanan ve yayınlanan bir yönetmelik³⁴⁷ de bulunmaktadır. Bu yönetmeliğe göre, devlet kurum ve kuruluşlarında görevli memurların, sözleşmeli personelin, geçici personelin ve hizmetlilerin, işçilerin giyimlerinde, Atatürk ilke inkılaplarına uygun, uygar, aşırılığa kaçmayacak biçimde temiz bir kılık kıyafetle işe gelmeleri gerekir. Resmi elbise giymek zorunda olanlar, özel yönetmeliklerde belirtilen kurallara uygun olarak giyinmelidirler. Yaz dönemine uygun kılık, kıyafet 15 Mayıs-15 Eylül tarihleri arasında giyilebilir. Yaz kıyafetleri, devletin merkez örgütünde ilgili Bakanlıklarca; illerde ise kamu hizmetinin niteliği ve çalışılan yerin iklim ve coğrafi özellikleri dikkate alınarak, o ilin valiliği tarafından saptanır. Kamu personeli, görev yaptığı yerin, mezun olduğu okulun rozetleri ve hükümet tarafından çıkarılan rozetler (Atatürk’le ilgili vb.) dışında, herhangi bir rozet, siyasal parti rozeti, amblemi vb. takılar takamaz. Ayrıca resmi belgelere yapıştırılacak fotoğrafların da bu kılık kıyafetle çekilmesi gerekmektedir.

Hakim ve savcıların resmi kıyafetlerinin şekli , bunların giyilme zaman ve yerleri ile yenileme süreleri ise Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca çıkarılan yönetmelikte ³⁴⁸ düzenlenmiştir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad, 112). Bu kıyafetler Adalet Bakanlığı’na sağlanır.

³⁴⁷ Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik, R.G.: 25.10.1982, 17849.

³⁴⁸ 3 Nisan 1340 Tarihli ve 461 Sayılı Hükkam ve Mensubini Adliyenin Resmi İşyerleri

Askeri personel de çalışırken üniforma giyer. Hizmet esnasında üniformayı giymek mecburidir. Özel görevler sebebiyle hizmet esnasında sivil elbise giymek amirin iznine tabidir. Her asker üniformasının şeref ve haysiyetini korumaya mecburdur. Üniformanın şekilleri Milli Savunma Bakanlığı'na belirlenir. Kıyafet kavramı içinde olan el, yüz ve saç tuvaletinde sadelik esastır. Favori, sakal, bıyık bırakılmaz. Barlara, meyhanelere ve buna benzer yerlere üniforma ile girilmez. Subaylar ve astsubaylar görevleri dışında sivil elbise giyebilirler ve tabancalarını gözle görülmeyecek şekilde taşıyabilirler. Askeri personel hüviyet kartlarını resmi ve sivil olarak her zaman üzerlerinde bulundurmaya mecburdurlar. (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 34)

Öğretim üyeleri de özel törenlerde ve jürilerde özel elbiselerini (cübbe) giymektedirler.

h) Görev yerinde oturma

Devlet memurlarının görev yaptıkları kurumların ve hizmet birimlerinin bulunduğu yerleşme merkezlerinde, belediye ve köy sınırları içinde oturmaları esastır. Kamu personel yönetiminde bu zorunluluğa “memuriyet yerinde oturma yükümlülüğü” adı verilmektedir.

Ancak bu hüküm taslakta esnetilmiştir. Memurlar ve sözleşmeli personel, görevini aksatmamak şartıyla mensup oldukları kurumun yetkili amirinin izniyle çalıştıkları ilin sınırları dışında ikamet edebilirler.

Memurların, görevlerini aksatmamak koşuluyla, görev yeri dışında oturmalarına çalıştıkları kurum izin verebilir. İllerde bu izni valiler verir. Tatile gitmek için ya da görev yeri sınırları dışına çıkmak için de yetkili üstün izni gerekmektedir (DMK Ek mad. 20).

Adli, akademik ve askeri personel için personel kanunlarında böyle bir hüküm olmamakla birlikte görev yerlerinde oturmaları zorunludur. Şehir dışına çıkarken ise amirlerinin iznini almak durumundadırlar.

i) Resmi Belge, Araç ve Gereçlerin Geri Verilmesi ve Yetki Verilen Yerler Dışına Çıkarılmaması

Memurlar, görevleriyle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri yetki verilen yerler dışına çıkaramazlar ve özel işlerinde kullanamazlar. Ayrıca, devlet memurları, görevleri gereği kendilerine teslim edilen resmi belge, araç ve gereçleri, görevleri sona erdiği zaman geri vermek zorundadırlar. Bu zorunluluk memurun mirasçılarını da kapsamaktadır. (DMK mad. 16)

Her askeri personel de, görev icabı kullanmak veya korumak için kendisine verilen her çeşit devlet malının bakım, korunma ve muhafazasından sorumludur (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 41).

Aynı hükümlerin adli ve akademik personel için de geçerlidir. Çünkü her kamu personelinin kamu malını korumak ödevidir.

j) Kişilerin uğradıkları zararlar

Anayasanın 128. maddesine göre, memurlar ve kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan dolayı tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir. Aynı madde Devlet Memurları Kanunu madde 13'te de tekrarlanmıştır.

2. Özel Ödev ve Sorumluluklar

a) İdari Personel İçin

Emirlere Uyuma ve Kanunsuz Emir

Devlet memurları, Anayasa'da, kanunlarda, tüzüklerde ve yönetmeliklerde belirlenen düzenlemelere uymakla yükümlüdürler. Memurlar üstleri tarafından verilen görevleri yerine getirmek zorundadırlar. Bu nedenle görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden üstlerine karşı sorumludurlar. Hiyerarşi içinde memur, üstünün verdiği emirleri, kanunsuz emirler dışında yerine getirmek zorundadır.

Kanunsuz emir, Anayasa'nın 137. ve Devlet Memurları Kanunu'nun 11. maddelerinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu maddelere göre, devlet memuru, üstünden aldığı emri, Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik hükümlerine aykırı

görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Üst emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse, memur bu emri yerine getirmek zorundadır. Ancak, emrin yerine getirilmesinden doğan sorumluluk emri verene aittir.

Konusu suç olan emir, hiçbir biçimde yerine getirilmez; yerine getiren kimse de sorumluluktan kurtulamaz.

Acele durumlarda, ortada, kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar varsa, bu durumlar için emirlere uyma ve kanunsuz emir kuralları uygulanmaz.

Kişisel sorumluluk ve zarar

Devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek, kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar.

Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarar uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.

b) Adli Personel İçin

Duruşmaların Açık ve Kararların Gerekçeli Olması

Anayasanın 141. maddesine göre, mahkemelerde duruşmalar herkese açıktır. Duruşmaların bir kısmının veya tamamının kapalı yapılmasına ancak genel ahlakın ve kamu güvenliğinin kesin olarak gerekli kıldığı hallerde karar verilebilir. Bütün mahkemelerin kararları gerekçeli olarak yazılır. Davaların en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılması, yargının ve adli personelin görevidir.

c) Akademik Personel İçin

Genel Görevler (YÖK Kanunu mad. 22)

Akademik personelin genel görevleri,

1. Yükseköğretim kurumlarında ve YÖK Kanunu'ndaki amaç ve ilkelere uygun biçimde önlisans, lisans ve lisansüstü düzeylerde eğitim- öğretim ve uygulamalı çalışmalar yapmak ve yaptırmak, proje hazırlıklarını ve seminerleri yönetmek
2. Yükseköğretim kurumlarında, bilimsel araştırmalar ve yayımlar yapmak
3. İlgili birim başkanlığınca düzenlenecek programa göre, belirli günlerde öğrencileri kabul ederek, onlara gerekli konularda yardım etmek, bu kanundaki amaç ve ana ilkeler doğrultusunda rehberlik etmek ve yol göstermek
4. Yetkili organlarca verilecek görevleri yerine getirmektir.

Kamu Kuruluşları ve Vakıflarda Görevlendirilme

Akademik personel, ilgili kurumlar ile kendisinin isteği, Üniversite Yönetim Kurulu'nun uygun görmesi ve rektörün onayı ile ihtiyaç duyulan konularda, özlük işlemleri kendi kurumlarınca yönetilmek kaydıyla, Bakanlıklarda, Silahlı Kuvvetler ile Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Adli Tıp Kurumu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı kamu kuruluşlar ve kamu yararına çalışan kuruluşlar, gerçek kişiler tarafından kurulan vakıflar la kanunla kurulmuş sosyal güvenlik kurumları ile kamuya yararlı dernekler ve bunların iştiraklerinde, araştırma, geliştirme kurumları ile diğer kamu kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu kişilerin ilgili bulunduğu yükseköğretim kurumlarındaki aylık, diğer ödemeler ve öteki hakları devam eder. Ayrıca bu kişiler çalıştıkları kurumdan ikinci görev aylığı da alırlar.

d) Askeri Personel İçin

T.C. Korumak ve Kollamak (TSK İç Hizmet Kanunu mad.35, 36)

Silahlı Kuvvetler'in ve Silahlı Kuvvetler'de çalışan askeri personelin görevi, Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak ve kollamaktır. Silahlı Kuvvetler, harb sanatını öğrenmek ve öğretmekle görevlidir. Bu görevin ifası için gereken tesisler kurulur ve tedbirler alınır.

Sancağı Koruma (TSK İç Hizmet Kanunu mad.38)

Sancak³⁴⁹, Silahlı Kuvvetlerin şeref timsalidir. Sancağın korunması, Silahlı Kuvvetler'in kutsal görevidir. Sancak hiçbir sebep ve bahane ile terk edilemez.

Genel Görevler ve Kadro Yeri Görevleri (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 40, TSK Personel Kanunu mad. 4)

TSK'ya mensup subay ve astsubayların görevlerini öncelikle genel görevler ve özel görevler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Genel görevler, her subay ve astsubayın Silahlı Kuvvetler'de kaldığı sürece rütbe, makam, sınıf vs. gözetmeden normal olarak yerine getirmeleri gereken yükümlülüklerdir.

Cumhuriyete sadakat, vatanını sevmek, iyi ahlaklı olmak, üste itaat, hizmetin yapılmasında sebat ve gayret, cesaret ve atılganlık, gerektiğinde hayatını hiçe saymak, bütün silah arkadaşları ile iyi geçinmek, birbirlerine yardım, intizam severlik, yapılması men edilen şeylerden kaçınmak, sağlığını korumak, sır saklamak her askerin esas vazifesidir.

Silahlı Kuvvetler'de askeri eğitim ile beraber ahlak ve maneviyatın yükseltilmesine ve milli duyguların kuvvetlendirilmesine özellikle önem verilir.

Kadro yeri görevleri ise, her subay ve astsubayın kadro, makam ve sınıfı gereği atandığı görev durumuna göre yerine getirmesi gereken yükümlülüklerdir.

Subay ve astsubaylar, yasa ve ilgili diğer mevzuat gereği yerine getirmekle yükümlü oldukları görevleri kast ve ihmal ile yerine getirmez ise, meydana gelen sonuçtan sorumlu olur.

Astın Görevleri (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 14)

Ast, amir ve üstüne genel adap ve askeri usullere uygun tam bir hürmet göstermeye, amirlerine mutlak surette itaate mecburdur. Ast görevlerini ve aldığı

³⁴⁹ Bayrak Türk Devleti'ni, sancak Silahlı Kuvvetleri temsil eder. Bayrağın gönderi (direk) sade, kılıfı deri veya bezdendir. Sancağın gönderi sırma püsküllü, kılıfı ise kırmızı deridendir. Bayarak kırmızı yünlü kumaştan, sancak kırmızı atlastan yapılır. Bayrak, kanunla tespit edilen oranlara uyularak her ebatta yapılır, sancak ise standart büyüklüktedir (1x 1.5 ve üzeri işlemeli). Bayrak hiç kimseyi selamlamaz, sancak ise sadece devlet başkanı ile yabancı devlet başkanlarını selamlar. Bayrak törenlerde devleti temsil etmesi nedeniyle sancağın yanında yer alır. Bayrağın yerinden alınıp konması özenle, sancağinki törenle olur.

emri vaktinde yapar, değiştirmek, haddini aşamaz. Uygulamadan doğan mesuliyetler emri verene aittir.

İtaat hissini her türlü söz, yazı ve hareketlerle tehdit edenler ise cezalandırılır.

TSK’da sıkı bir hiyerarşik düzen bulunmaktadır ve bunun dışına çıkmak mümkün değildir.

Amirin Görevleri (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 15-18)

1. Amir, emirlerini maiyetindeki her kişiye verebilir. Görevlerin zamanında ve tam olarak yapılmadığını takip eder ve yapılmayanları yaptırır.
2. Ancak amir, maiyetine hizmetle ilişkisi olmayan emir veremez. Astından özel bir menfaat temin edecek bir istekte bulunamaz. Hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.
3. Amir, maiyetine hürmet ve itimat hisleri verir. Maiyetin ahlaki, ruhi ve bedeni durumlarını daima gözetimi altında bulundurur. Maiyetine karşı daima tarafsız olması esastır.
4. Amir, maiyetine disiplini bozan fiil ve hareketlerinden dolayı disiplin cezası verir.

Emir (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 19- 24)

Askeri personel için üstünün verdiği emirlere uyma zorunludur. Emirler ast tarafından değiştirilemez. Ancak, içinde bulunulan durum emri yapılmayacak bir hale koymuşsa veya emir verilirken meçhul kalmış sebepler meydana çıkmışsa veya emrin yapılması büyük bir tehlikeye ve ağır bir zarara neden olarsa ve bütün bu haller karşısında amirden yeni bir emir alınmasına hal ve zaman da müsait değilse, ast mesuliyeti üzerine alarak emri yeni duruma uygun bir tarzda değiştirerek yapabilir ve ilk fırsatta emri yapılmayan veya kısmen yapılan amirlere de bilgi verir (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 20).

1. Emrin üniforma ile verilmesi gerekmektedir. Üniformasız olan bir amirin verdiği emirleri onu tanıyanlar yapmaya mecburdur.

2. Emirler ast tarafından değiştirilemez. Ancak, durum ve şartlar emri yapılmayacak bir hale getirmişse veya emir verilirken bilinmedik sebepler ortaya çıkmışsa veya emrin yapılması büyük bir tehlikeyi ve ağır bir zararı gerektirecekse ve tüm bu durumlar karşısında amirden yeni bir emir alınmasına hal ve zaman da uygun değilse, ast mesuliyeti üzerine alarak emri yeni duruma uygun bir tarzda değiştirerek yapabilir ve ilk fırsatta emri yapılmayan veya kısmen yapılan amirlere de bilgi verilir.

3. Emirler, birbirine bağlı makamlar ve komutanlar arasında bir silsile takip edilerek verilir. Acil ve zorunlu durumlarda bu sırayı izlemeden de emir verilebilir. Bu takdirde amir, atlanmış olan kademelere en kısa zamanda bilgi verir ve böyle bir emri alan ast da amirini haberdar eder.

4. Bir amirin verdiği emir yapılırken daha büyük bir amirden evvelki emre muhalif ikinci bir emir daha alınacak olursa, ikinci emri veren amire evvelki emir bildirir. Eğer ikinci amir kendi emrinin yapılmasında ısrar ederse bu amirin emri yapılır ve birinci amire bilgi verilir. Eğer daha büyük amire birinci amirin emrini bildirmeye hal ve zaman müsait değilse vaziyete uygun olan emir kendi mesuliyeti dahilinde yapılır ve amirlere bildirilir.

5. Fesat ve isyan halinde bulunan kıta, karargah veya askeri kurumda düzeni sağlamak, yağmacılığın önünü almak ve kaçak askerleri çevirmek için bu halleri gören her üst emir ve kumanda işini üzerine almakla yükümlüdür.

6. Disipline aykırı gördüğü her hale müdahaleye ve emir vermeye her üst görevlidir.

Selamlama (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 44)

Askerler her zaman her yerde birbirlerini selamlamaya mecburdurlar.

Bir askeri veya bir kıtayı selamlamak, o askerin veya o kıtanın şahsiyetinde, TSK'yı selamlamak ve ona bağlılığı, sevgiyi ve saygıyı göstermek demektir. Selamlama, her zaman ve her yerde yapılır, görmemek mazeret teşkil etmez. Amir ve üste selam vermemek hürmetsizlik, selam verilmesi hususundaki emre itaat etmemek emre itaatsizlik suçlarını oluşturur. (Askeri Cezası Kanunu mad. 87)

Selamlama, rütbe ve makam farkı olmayarak, her asker tarafından bütün bir ciddiyet ve hürmetle tam olarak yapılır. Selamlamada hareketleri usulden aykırı yapmak, laubalilik göstermek, eli yarım ve ağır kaldırmak, sol eli cepte bulundurmak, sağ elde bir şey bulundurarak sol el ile selamlamak, selamlarken baş ve gözle başka tarafa bakmak yasaktır. (İç Hizmet Yönetmeliği³⁵⁰ mad. 135)

Nöbet (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 76)

Nöbet, askerlikte müşterek hizmetlerin yapılmasını ve devamını sağlamak amacıyla bu hizmetlerin belli bir sıra ve süre ile subay, askeri memur, astsubay, askeri öğrenci, erbaş, erler ile Silahlı Kuvvetler teşkilatı içinde görevli olan sivil şahıslar tarafından yapılmasıdır. Nöbetçi ise, nöbet hizmetinin yapılması için görevlendirilen kişidir.

Nöbet ödevi askeri personel için oldukça önemli bir ödevdir. Nöbetçi iken kasten veya ihmal yüzünden büyük bir zararın meydana gelmesine veya hizmetin aksamasına sebebiyet verenler Askeri Ceza Kanunu'na göre cezalandırılır. Tebliği edilmiş bir nöbete hiç gitmemek ise, yine Askeri Ceza Kanunu'na göre emre itaatsizlik suçunu oluşturur. Askeri personel nöbet dahil, hiçbir zaman görev yerini terk edemez.

3. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Ödev ve Sorumluluklar Bakımından Karşılaştırılması

Bu karşılaştırmayı bir tabloyla yapmak mümkündür. bu tablo yapılırken Disiplin Yönetmelikleri de dikkate alınmıştır.

Tablo 19. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Ödevler Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu

Ödev ve Sorumluluklar	İDARİ	ADLİ	AKADEMİK	ASKERİ
1-Anayasaya ve Kanunlara Sadakat	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+
2-Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+
3-Davranış ve İşbirliği	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)

³⁵⁰ Bkz, İsmet Polatcan, Notlu, Açıklamalı, İctihatlı İç Hizmet Kanunu ve Yönetmeliği, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.131- 236.

4-Yurt Dışında Davranış	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
5-İş Başında Bulunma	+	+ (disiplin hükmü)	+	+
6-Mal Bildiriminde Bulunma	+	+	+	+
7-Kılık kıyafet	+	+	+	+
8-Görev Yerinde Oturma	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
9-Resmi belgelerin vb. Korunması	+	+ (disiplin hükmü)	+	+
10-Kişilerin Uğradıkları Zararlar	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
11- Emirlere Uyma	+	-	Özel hüküm yok. (Ancak yönetim görevinde yer alanlar üstlerinin ve kurulların kararlarına uymalıdır.)	+
12-Kişisel Sorumluluk ve Zarar	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
13-Açıklık	-	+	-	-
14-Genel Koruma	-	-	-	+
15-Selamlama	-	-	-	+
16-Nöbet	-	-(951sayılı kanunda nöbet şartı vardır.)	-	+

Anayasaya ve kanunlara sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, davranış ve işbirliği, iş başında bulunma, mal bildiriminde bulunma, kılık ve kıyafetle ilgili hükümlere uyma, resmi bilgi ve belgelerin korunması her alanda çalışan kamu personelinin yerine getirmesi gereken genel ödev ve sorumluluklardır. Bunlara uyma zorunluluğu kamu personelinin devleti temsil yetkisinden gelmekte ve halka karşı sorumlu olmasından kaynaklanmaktadır. Özel ödev ve sorumluluklarsa farklı alanlarda çalışan personelin özel olarak yerine getirmesi gerekenlerdir. Örneğin selamlama yalnızca askeri personel sınıfı için geçerlidir. Bu durumun nedeni ise dört alanın birbirinden farklılaşması ve kamu hizmetinin yerine getirilmesi için her alanın ihtiyaçlarının birbirinden farklı olmasıdır.

F. Yasaklar

Kamu personeline, kamu hizmeti yerine getirdiği ve devleti temsil ettiği için bazı yasaklar getirilmiştir. Ülkemiz, kamu personeli için yasakların çok olduğu bir ülkedir.

Yasak kamu personelinin yapmaması gereken davranıştır. Kamu personeli yapmaması gerekeni yaptığı takdirde cezalandırılır.

Aşağıda yasakları kamu hizmetiyle bağdaşmayan yasaklar, siyasi yasaklar, örgütlenme ve grev yasağı başlıkları altında üçe ayırıp inceledik.

1. Kamu Hizmetiyle Bağdaşmayan Yasaklar

a) İkinci Görev Yasağı

Nizamü'l Mülk'e göre kişiye birden fazla görev verilmemelidir. Çünkü kişiye birden fazla memuriyet verilirse bu memuriyetlerden biri ihmal edilecektir.³⁵¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre de, memurlar kural olarak, kamu kurum ve kuruluşlarında ikinci bir görev alamazlar. Çünkü her memur sadece bir kadroya atanabilir ve bu kadroyu işgal edebilir. Memurlar, her ne isim altında olursa olsun, ikinci bir görev nedeniyle para alamaz ve yarar sağlayamazlar.

Memurların ikinci görevli olarak çalışamayacakları kuruluşlar şunlardır: Devlet Memurları Kanunu'nun uygulandığı kurumlar; sermayesinin tümü devlet tarafından verilen iktisadi kurumlar, sermayesinin yarısından çoğu devlete ait olan bankalar, özel kanunlarla ya da özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan banka ve kuruluşlar; yukarıda sayılan kuruluşlar tarafından sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak yoluyla kurulan ve bunların aynı oranda katılmaları ile oluşturulan kurumlar. Burada sayılan kuruluşlarda memurlara ikinci bir görev verilemeyeceği gibi, anılan kurumlardan memurlara para ödenemez ve yarar sağlanamaz (DMK. mad. 87).

Örneğin ilkokul müdürlüğü kadrosuna asil olarak atanan kişiye, asıl görevi olan öğretmenlik yaptığı için ikinci görev ücreti verilmez.³⁵²

Ancak Devlet Memurları Kanunu'nun 87. maddesinde istisnai durumlarda, özel bilgi ve uzmanlık isteyen alanlarda, memurların ikinci görevle görevlendirilmelerine ve memurlara bu kuruluşların özel kanunlarında öngörülen

³⁵¹ Nizam'ül Mülk, a.g.e., s.114.

³⁵² Tayfun Akgüner, a.g.e., s.111.

Ücretlerin ödenmesine izin verilmiştir. Üniversite, TODAİE çalışmalarına katılanlar gibi.

İkinci görev yasağı adli, akademik (niversitede kısmi statüde görev yapanlar hariç) ve askeri personel (kanunda özel düzenleme olmasa da) için de geçerlidir.

b) Toplu Eylemlerde Bulunma Yasağı

Başvuru, şikayet ve dava açma haklarının kullanılması sırasında, birden çok memurun toplu olarak söz ve yazı ile hareket etmeleri yasaktır. Bir olayın birden çok memuru ilgilendirmesi ve bunların yakınmalarına neden olacak nitelikte bulunması durumunda, memurların her biri ayrı ayrı ve tek başına şikayet haklarını kullanabilir. (DMK mad. 26)

Ayrıca yine bu maddeye göre, devlet memurlarının kamu hizmetini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelip de devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır.

Askeri personelden iki ya da daha fazla kişi de bir araya gelerek toplu olarak söz ve yazı ile müracaatta ve şikayette bulunamaz (TSK İ Hizmet Kanunu mad. 25).

Toplu eylemde bulunma disiplin hükmü olarak akademik personel için de yasaklanmıştır. Adli personel için böyle bir hüküm bulunmamaktadır.

c) Ticaret ve Kazanç Getirici Etkinliklerde Bulunma Yasağı

Devlet memurları, Türk Ticaret Kanunu'na göre, tacir³⁵³ veya esnaf³⁵⁴ sayılmalarını gerektirecek bir etkinlikte bulunamazlar. Bunlar, ticaret ve sanayi kurumlarında görev alamazlar, ticari temsilci, ticari vekil olamazlar. Ancak,

³⁵³ Tacir yani tüccar, bir ticari işletmeyi kısmen de olsa kendi adına işleten gerçek kişidir.

³⁵⁴ Esnaf, gezici ya da sabit olarak bir ticari etkinliği parasal sermayeden çok bedensel çalışma ile yapan ve kazancı ancak geçimini sağlayacak derecede az olan sanat ya da ticaret sahibi gerçek kişidir.

görevli oldukları kurumların iştiraklerinde, kurumlarını temsil etmek amacıyla görev alabilirler.

Memurlar, Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesinde belirttiği gibi, kolektif şirketlerde ortak ya da kurucu olamazlar. Komandite şirketlerde ise, memurlar komandite ortak (şirket borçlarıyla ilgili sorumlulukları, tüm malvarlıklarıyla sınırsız bir sorumluluk olan ortak) olamazlar. Ancak komanditer ortak (şirket borçlarıyla ilgili sorumlulukları; şirkete koydukları sermaye ile sınırlı ortak) olabilirler. Memurlar adi şirketlere de ortak olamazlar. Çünkü, bir işletmeyi yalnızca bir bölümüyle de olsa kendi adına işleten kimse tacir sayılır ve memurların tacir olmaları yasaktır.

Mevzuatta, memurların anonim şirketlere ortak olmasını yasaklayan bir düzenleme bulunmamaktadır. Çünkü, anonim şirketin hisse senedine sahip olmakla, o şirkete ortak olunmaktadır. Böylece devlet memurları, anonim şirketlerde kurucu ortak ya da kurulu bir anonim şirkete sonradan ortak olmaları olanaklıdır. Ancak, memurların anonim şirketlerde yönetim kurulu üyesi ya da limited şirketlerde müdür olmaları mümkün değildir. Çünkü memurların, anonim ya da limited şirketlerde herhangi bir yöneticilik görevi almaları Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesine aykırıdır. Danıştay bu konuda vermiş olduğu bir kararda, üniversite öğretim üyelerinin, anonim şirketlerde kurucu ortak olabileceklerine ve bu durumun Devlet Memurları Kanunu'nun 28. maddesindeki yasak kapsamında bulunmayacağına karar vermiştir.³⁵⁵

Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri ile kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim ve denetim kurulu üyelikleri görevleri ve özel kanunlarda belirtilen görevler bu yasaklamaların dışındadır.

Sonuç olarak, devlet memurları ticaret yapamaz ve kazanç getirici etkinliklerde bulunamazlar. Memurların eşleri, reşit olmayan ya da kısıtlı olan çocukları, memur için yasaklanan etkinliklerde bulunursa memur bu durumu, 15 gün içinde bağlı olduğu kuruma bildirmekle yükümlüdür (DMK mad. 28). Bu

³⁵⁵ Danıştay Birinci Dairesi, E. 1991/77, K. 1991/105, T. 19.6.1991 (Tayfun Akgüner, a.g.e., s.120).

yasaya aykırı hareket eden memura ise kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilir.

Hakim ve savcılar da kanunlarda belirlenenlerden başka, resmi ve özel hiç bir görev alamazlar, kazanç getirici faaliyetlerde bulunamazlar. Eşlerinin, reşit olmayan veya kısıtlanmış çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini Adalet Bakanlığı'na 15 gün içinde bildirmekle yükümlüdürler. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad.48)

Aynı yasak akademik personel için de disiplin cezaları içinde yer almaktadır. Askeri personel için bu konuda yazılı bir hüküm bulunmamakla birlikte kamu personeli olduğundan dolayı bu yasağın geçerli olduğu söylenebilir.

d) Hediye Alma ve Çıkar Sağlama Yasağı

Devlet memurlarının doğrudan doğruya ya da aracı eliyle hediye istemeleri ve görev sırasında olmasa da, çıkar sağlamak amacıyla hediye kabul etmeleri ya da iş sahiplerinden borç para istemeleri ya da almaları yasaktır. (DMK mad. 29)

Yine aynı hüküm adli, akademik ve askeri personel için de geçerlidir.

e) Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı

Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri, görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın izni olmadıkça açıklamaları yasaktır. (DMK mad. 31) Gizli bilgileri açıklayana verilecek ceza ise, devlet memurluğundan çıkarmadır (DMK mad. 125).

Weber'in de belirttiğine göre, memurun yükümlülüğünün sınırları bellidir, sınırlar yasayla çizilidir. Bu sınırların dışına çıkan memur suç işlemiş olur ve bu durum cezayı gerektirir. Memur, kanunlara ve kurumuna sadakat göstermeli ve meslek sırlarını asla açıklamamalıdır.³⁵⁶

Adli, akademik ve askeri personelin de gizli bilgileri açıklaması yasaktır.

³⁵⁶ Nermin Abadan, a.g.e., 58,59.

f) Basına Bilgi veya Demeç Verme Yasağı

Devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak, bakanın yetkili kılacağı görevli; illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir (DMK mad. 15). Bu yasağa uymayan memura verilecek ceza ise, kademe ilerlemesinin durdurulmasıdır. (DMK Md. 125)

Askeri hizmetle ilgili bilgiler, özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında hiç kimse tarafından açıklanamaz. Bununla birlikte askeri personel, siyasi olan veya olmayan hiçbir gazetenin veya derginin müdürü, başyazarı ve haber vericisi olamaz (İç Hizmet Yönetmeliği mad. 126). Askeri personel, gazete ve dergilere iç ve dış siyaset hakkında yazı yazamaz. Hükümet ve askerlik aleyhinde olumsuz eleştiride bulunamaz, gizli olan askerlik işleri hakkında açıklama yapamazlar. (İç Hizmet Yönetmeliği mad. 127)

Ancak siyasi konular hariç olmak üzere, tarihi, fenni, iktisadi, edebi bir zemin üzerinde gazete ve dergilere makaleler göndermekte ve aynı konularda kitap yazmak ve kendi hesaplarına bastırmakta serbesttirler. Fakat bu yazılarda,

1. Askeri sırları açıklamak, askerleri eleştirmek ve şahsiyatla uğraşmak yasaktır.
2. Kullanılmasına izin verilen resmi belgelerden yararlananlar, eserini yazmadan önce Genelkurmay Başkanlığı'nın iznini almak zorundadırlar.
3. Yayınlanacak kitap ve makaleler, gizli ve hizmete özel kitaplardan yararlanılarak yazılmışsa veya bu kitap ya da makalelerde askeri gizliliği olan bilgiler açıklanmışsa bunların basımından önce Genelkurmay Başkanlığı'na müracaatla bu eserlerin basımı için izin almak gerekmektedir.
4. Askeri personel, izinsiz olarak basın, yayın organ ve mensuplarına hiçbir surette beyanat veremez. (İç Hizmet Yönetmeliği mad. 128)

Her yazar eserinde isim bulunsun bulunmasın eserinden tamamen sorumludur (İç Hizmet Yönetmeliği mad. 129).

Aynı şekilde disiplin hükümlerine göre adli personel de basına göreviyle ilgili bilgi veremez. Akademik personel ise yine disiplin hükümlerine göre, bilimsel tartışmalar ve açıklamalar dışında izinsiz basına bilgi demeç veremez.

g) Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Yasağı

Memurların, görevden ayrıldıktan sonra, görevde bulunurken edindikleri saygınlık ve güveni, sonradan kişisel çıkarları için kullanmamaları açısından kimi yasaklarla bağlıdır. Bu nedenle genel bütçeye giren dairelerden, kurumlardan ve kuruluşlardan; katma bütçeli idarelerden; bunlara bağlı döner sermaye kuruluşlarından, fonlardan, belediyelerden, özel idarelerden, KİT'lerden, sermayesinin yarısından çoğunun Hazine ya da yukarıda anlatılan daire, idare, kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanan yerlerden aylık, ücret ya da ödenek alan memurlar bu yasak kapsamına girerler.

Görevlerinden hangi nedenle olursa olsun ayrılan kamu görevlileri, belli bir süre, eski kurumlarına karşı iş alamaz ve görev yapamazlar. Görevlerinden ayrılan görevliler, ayrıldıkları tarihten itibaren son iki yılın içinde, hizmet yaptıkları kurumlarda ya da kurumlarla, ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süre ile, doğrudan ya da dolaylı olarak görev yapamaz, iş alamaz, yukarıda bahsedilen kurum ve kuruluşlarda müteahhitlik, komisyonculuk ya da temsilcilik etkinliği yapamazlar.

Belirtilen yasalara aykırı davranışlar, para cezası ile birlikte, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile karşı karşıya kalabilirler.

Adli, akademik ve askeri personel için ise bu konuda özel bir hüküm bulunmamaktadır.

Adli personel ise bu konuda farklı bir yasak daha getirilmiştir. Karı-koca, ikinci derece dahil kan ve sıhrî hısımlar bir mahkemenin aynı dairesinde görev yapamazlar. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 46)

h) Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama Yasağı

Devlet memurlarının, denetimi altında bulunan ya da kendi görevleri ya da mensup olduğu kurumlarla ilgisi bulunan bir yerden, doğrudan doğruya ya da aracı şirket eliyle, her ne ad olursa olsun bir çıkar sağlaması yasaktır. (DMK mad. 30)

Aynı yasağın adli, akademik ve askeri personel için de disiplin hükümlerine göre geçer

2. Siyasi Yasaklar

Siyaset ile kamu yönetimi arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kamu personeli, iktidarda bulunan siyasi partilerin yaptığı kanunları aynen uygulamakla yükümlüdür. Kamu personelinin görevi, devlet organları tarafından alınan siyasal kararları yürütmektir. Bununla birlikte ülkemiz açısından tercih edilen sistem kamu personelinin siyasetten uzak tutulmasıdır. Bu sebeple Türkiye’de kamu personeli siyasi açıdan yasaklıdır.

Dünyada da bu konuda farklı sistemler benimsenmiştir. Örneğin İngiltere “memurun siyasi tarafsızlığı” ilkesinin anayurdu sayılmaktadır. Bu ilkenin İngiltere’de doğuş nedeni, parlamenter sistemde hükümetlerin sık sık değişebilmesi ihtimali karşısında idari personelde devamlılık sağlamaktır. ABD’de ise tam tersi bir sistem mevcuttur. Başkan kendi kamu personeliyle göreve gelmekte, kendi yandaşlarıyla birlikte çalışmakta ve yine bu personelle görevinden ayrılmaktadır. Türkiye’de ise memurların siyasi faaliyetlere katılmaları eski zamanlardan itibaren iyi karşılanmamış ve kamu personeli siyasi açıdan hep yasaklı olmuştur. Burada öne sürülen gerekçe ise “*kamu hizmetlerinin esenlikle görülmesi ve vatandaşların devlet işlerinin partizanlıktan uzak, tarafsız bir şekilde yürütülmekte olduğuna inanmaları*”dır.³⁵⁷ Bununla birlikte değişen her hükümetle birlikte üst düzey yöneticilerin de değişmesi Türkiye’de alışlagelen bir uygulama haline dönüşmektedir.

1982 Anayasası’nın 68. maddesine göre kimi kamu görevlileri siyasal partilere üye olamazlar. Siyasal partilere üye olamayacak kamu görevlileri; hakimler ve savcılar, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensupları, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensuplarıdır.

Bu yasak idari, adli ve askeri personelin kendi özel personel kanunlarında da düzenlenmiştir.

³⁵⁷ Cemal Mihçioğlu, a.g.e.,s. 207, 217.

Devlet Memurları Kanunu'nun 7. maddesine göre; devlet memurunun siyasal partiye girmesi, herhangi bir siyasal parti ya da kişinin yararını ya da zararını hedef alan davranışta bulunması yasaklanmıştır. Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 51'e göre de adli personel siyasi partilere giremez. Girenler meslekten çekilmiş sayılırlar. Askeri personelin de siyasi parti veya derneklere girmesi, bunların siyasi faaliyetleri ile ilişkide bulunması, her türlü siyasi gösteri, toplantı işlerine karışması ve bu amaçla açıklamalarda bulunması ve yazı yazması yasaklanmıştır.³⁵⁸

Siyasi partiye üye olma hakkı yalnızca akademik personele tanınmıştır. 1982 Anayasası'na göre akademik personelin siyasi partiye üye olması kanunla düzenlenir. Kanun bu elemanların, siyasi partilerin merkez organları dışında kalan parti görevleri almalarına izin vermez ve parti üyesi akademik personelin yüksek öğretim kurumlarında uyacakları esasları belirler.

YÖK Kanunu madde 59'a göre de, akademik personel siyasi partilere üye olabilir, yükseköğretim kurumlarındaki görevlerini aksatmamak ve 1 ay içinde kurumlarına bildirmek kaydıyla, siyasi partilerin merkez organları ile onlara bağlı araştırma ve danışma birimlerinde görev alabilirler. Ancak bu durumdaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu ve Yükseköğretim Denetleme Kurulu üyesi rektör, dekan, enstitü ve yüksekokul müdürü ve bölüm başkanı olamaz, onların yardımcılıklarına seçilemezler. Siyasi partide görev alan akademik personel yükseköğretim kurumları içinde parti faaliyetinde bulunamaz ve parti propagandası yapamazlar.

Görüldüğü üzere akademik personel dışında kamu personelinin siyasi partilere üye olması yasaklanmıştır. Bununla birlikte kamu personelinin diğer vatandaşlar gibi oy verme hakkı bulunmaktadır. Bunun istisnası askeri personel içindeki askeri öğrenci sınıfıdır. (1982 Anayasası mad.67)

³⁵⁸ Çeşitli rütbelerdeki askeri personelle yapılan görüşmelerde askeri personelin siyaset yasağına destek verdiği görülmüştür. Belirtildiğine göre, bunun altında yatan neden TSK'daki "birlik ruhu"dur. Bu yüzden TSK içinde gruplaşma istenmemektedir. Askerlerin üniformalı olarak askeri yerlerde siyaset konuşması yasaktır. Kişisel olarak görüş bildirebilseler de herhangi bir siyasi partiye taraf olamazlar. Ancak seçimlerde her yurttaş gibi oy kullanabilmektedirler.

3. Örgütlenme ve Grev Yasağı

Türkiye’de sadece idari ve akademik personele sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkı tanınmış, bu hak adli ve askeri personele tanınmamıştır. Bununla birlikte kamu personelinin işçi sınıfı dışında toplu sözleşme hakkı da bulunmamaktadır. Sadece memur sınıfının toplu görüşme hakkı vardır. Türkiye’de kamu personelinin dernek kurma ve derneklere üye olma haklarına da sınırlamalar getirilmiştir.

1982 Anayasası’nın 33. maddesinin birinci fıkrası, herkesin, önceden izin almadan dernek kurma hakkına sahip olduğunu belirttiikten sonra, 1995 yılında yapılan değişiklikle Silahlı Kuvvetler, kolluk güçleri mensupları ile görevlerinin gerektirdiği ölçüde devlet memurlarının dernek kurma haklarına kanunla sınırlamalar getirebileceğini öngörmektedir.

Kamu hizmeti görevlilerinin kuracakları derneklere, o kamu kurumu ya da kuruluşunda çalışmayan kişilerin; kamu hizmetlerinde çalışan meslek mensupları tarafından kurulan derneklere de, o meslekte olmayanların üye olması mümkün değildir.

2908 sayılı Dernekler Kanunu’na göre, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay gibi yüksek yargı organlarının üyeleri, kendi kuruluşlarının vereceği izinle; yargıçlar ve savcılar ise Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun görüşü alınarak Adalet Bakanlığı tarafından verilecek izinle derneklere üye olabilirler (Dernekler Kanunu mad. 16). Sendikalara üye olmalar ise yine yasaktır.

Hakim ve savcıların, seslerini topluma ve yürütmeye duyurabilecekleri mesleki bir birlikleri de bulunmamaktadır. Kanun tasarısında konuyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Askeri personel ise Milli Savunma Bakanlığı’nca adları yayınlanan ve siyasi olmayan cemiyetler ile spor kulüplerinin faal olmayan üyeliklerine girebilirler. Girenler durumlarını yedi gün içinde en yakın amirine ve en kısa zamanda Milli Savunma Bakanlığı’na bildirmeye mecburdurlar (TSK İç Hizmet Yönetmeliği mad. 124).

Ayrıca Askeri Ceza Kanunu’nun 149. maddesine göre, askeri personel izin almadan hayır derneklerine üye olamaz ve askeri personelin Milli Savunma

Bakanlığı'na yayımlanan listede olmayan dernek ve kulüplere girmesi yasaktır. Askeri personel, kanunla kurulan meslek kuruluşlarına, sendikalara da üye olamaz ve organlarında görev alamazlar. Ancak üye olmamaları kanunlarda belirtilen diğer kayıt ve şartlara uymak kaydıyla meslekleriyle ilgili görevlerde çalışmalarına, mesleki eğitim ve öğretim yaptırılmalarına, kurum amirlerinin izniyle kuruluşun bilimsel çalışmalarına katılmalarına, mesleki kural ve koşullarına uymak yükümlülüklerine, haklarında disiplin cezası uygulanmasına, özel kanunların öngördüğü kayıtlarla mesleklerini serbestçe yerine getirmelerine, resmi ve özel bir görev almalarına engel teşkil etmez. Belli bir meslek veya sanatın icra edilebilmesi için meslek kuruluşlarına üye olmayı zorunlu kılan kanun hükümleri Silahlı Kuvvetler mensupları hakkında uygulanmaz (TSK İç Hizmet Kanunu mad. 43).

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler. (DMK mad.27) Grev adli, akademik ve askeri personel için de yasaktır.

4. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Yasaklar Bakımından Karşılaştırılması

Bu karşılaştırmayı bir tabloyla göstermek mümkündür. (Tabloda + işareti “yasak var”, - işareti “yasak yok” anlamına gelmektedir.) Tablo yapılırken disiplin yönetmeliklerindeki hükümler de dikkate alınmıştır.

Tablo 20. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Yasaklar Bakımından Karşılaştırmalı Tablosu

YASAKLAR	İDARİ	ADLİ	AKADEMİK	ASKERİ
1-İkinci Görev	+	+	+(disiplin hükmü)	Özel hüküm yok
2-Toplu Eylemde Bulunma	+	Özel hüküm yok	+(disiplin hükmü)	+
3-Ticaret ve Kazanç Getirici Etkinliklerde Bulunma	+	+	+(disiplin hükmü)	Özel hüküm yok
4-Hediye Alma ve Çıkar Sağlama	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)
5-Gizli Bilgileri Açıklama	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+
6-Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
7-Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+

8-Basma Bilgi veya Demeç Verme	+	Özel hüküm yok	+(Bilimsel tartışma ve açıklamalar dışında basına bilgi veremez -disiplin hükmü)	+
9-Eşle Aynı Görev Yapma	-	+	-	-
10-Siyasi Partiyeye Üye Olma	+	+	-	+
11-Dernek kurma, Demeğe Üye Olma	İzne bağlı	İzne bağlı	-	İzne bağlı
12-Grev	+	+(Ancak özel hüküm yok)	+(disiplin hükmü)	+(Ancak özel hüküm yok)
13-Toplu Sözleşme, Görüşme	+(Toplu sözleşme işçi, toplu görüşme memur sınıfı için vardır.)	+	Özel hüküm yok	+(Ancak özel hüküm yok)

Görüldüğü üzere kamu personelinin tabi olduğu yasaklar oldukça fazladır. Hediye alma ve çıkar sağlama, gizli bilgileri açıklama, denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama ve grev yapma tüm kamu personeli için yasaklanmıştır. Burada ilgi çekici olan bir nokta eşle aynı görevi yapma yasağının sadece adli personel için getirilmiş olması ve siyasi partilere üye olabilme hakkının yalnızca akademik personele tanınmış olmasıdır. Türkiye’de kamu personelinin grev hakkı bulunmamakla birlikte, yalnızca işçi sınıfına tanınan toplu sözleşme hakkı başka hiçbir sınıfa tanınmamıştır. İdari personel içindeki memur sınıfının ise toplu görüşme hakkı vardır. Ama bunun da etkili bir yöntem olduğunu söylemek mümkün değildir.

Sonuç olarak, Türkiye’de özellikle siyasal yasaklar bakımından dört alanda çalışan personel arasında bir ayrıma gidilmiştir. Bu durum bize devletin idari, adli, akademik ve askeri personeli birbirinden farklı görüp, farklı konumlandırışı hakkında oldukça açık bir kanıt sunmaktadır. Devletin her alanda çalışan kamu personeline yaklaşım tarzı farklıdır ve bu durum yüzyıllardan itibaren sürüp giden ve günümüze dek gelen bir gelenektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SİSTEMİNİN GÖVDESİ: KAMU HİZMETİNE GİRİŞ, ADAYLIK, ATANMA, İLERLEME ve YÜKSELME

I. KAMU HİZMETİNE GİRİŞ

Kamu hizmetine giriş, kamu yönetiminde çalışmak üzere işe alınma ve bu kuruluşlarda istihdam edilme anlamına gelmektedir.

Kamu hizmetine girişin kur'a sisteminden başlayan ve sınav sistemine kadar gelen uzun bir geçmişi vardır. Bugün kamu hizmetine girmede dünyada çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bunlar; personelin halk tarafından seçimi, siyasal kayırmacılık sistemi ve sınav yöntemidir. Ancak yöntem ne olursa olsun bugün üzerinde birleşilen tek nokta, kamu hizmetine bu hizmeti en iyi şekilde yerine getirebilecek olan ehil kimselerin seçilmesi gerekliliğidir.

Türkiye'de kamu hizmetine girişin ilkelerini belirleyen en önemli düzenleme 1982 Anayasa'dır. 1982 Anayasası'na göre, çalışma, sosyal ve ekonomik bir hak ve ödevdir. Madde 49'a göre, *“Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma başarısını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.”*

Bununla birlikte kamu hizmetine girme hakkı siyasal bir hak ve ödevdir. Madde 70'e göre, *“Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez.”*

70. madde, kamu hizmetine girme hakkını, 1961 Anayasası'nın 58. maddesinde olduğu gibi aynen korumuştur.

Anayasanın 70. maddesi hükmü karşısında, yurttaşların kamu hizmeti görevlisi olarak memurluğa girişinde üç anayasal ilke bulunmaktadır. Bunlar “Serbestlik”, “Eşitlik”, “Görevin Gerektirdiği Niteliklerden Başka Niteliklerin Aranmaması” ilkeleridir.

Serbestlik ilkesi, kamu hizmetlerine girişin, kişinin serbest iradesine bağlı olması, kişiye zorlama ya da baskının yapılmaması demektir. Sadece askerlik hizmeti açısından, zorunlu ve geçici bir görevlendirme olabilir. Ayrıca, mecburi hizmetle³⁵⁹ yükümlü olan kişiler, yetiştirme, eğitim ya da staj sürelerinin bitiminden başlayarak belli bir süre içinde, para aldıkları ve eskiden çalıştıkları kurumlarda yeniden çalışmak üzere bu yerlere başvurmak zorundadırlar.

Eşitlik ilkesi, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin de en önemli maddelerinden biridir. Buna göre, bütün vatandaşlar, kanun nazarında eşit olduklarından, yeterliliklerine göre; fazilet ve kabiliyetleri dışında bir ayırım yapılmaksızın, bütün kamu rütbe, mevkii ve memurluklarına eşit bir şekilde kabul edilme hakkına sahiptirler. Böylece bu bildirgeyle tüm imtiyazlar kaldırılarak, bütün vatandaşlara kamu hizmetine girebilme imkanı sağlanmıştır. 1982 Anayasası'na göre de eşitlik; memurluğa girişte, dil, ırk, etnik köken, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle, kişiler arasında ayırım yapılamaması anlamına gelir. Ancak, kimi durumlarda, sosyal amaçlarla, bazı gruplara memurluğa girişte öncelik tanındığına tanık olabiliriz. Örneğin, gaziler, yetimler, sakatlar (özürlüler)³⁶⁰ memurluğa girişte kimi önceliklerden yararlanabilirler.

Görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkesi ise, devlet memurluğuna girişte aranan özel ve genel koşullar dışında başka niteliklerin aranmamasını öngörmektedir. Bu ilke aynı zamanda 657 sayılı Devlet

³⁵⁹ Mecburi hizmet, (DMK mad.224, 225) Bakanlar Kurulu tarafından belirtilen her derecedeki öğretim kurumlarında, yurt içinde okutulanların öğrenim süreleri kadar; yurt dışında okutulanların ise, yurt dışında kaldıkları sürenin iki katı kadar, Devlet memurluğunda çalışma yükümlülüğüdür. Bu yükümlüler, eğitim sürelerinin bitiminden başlayarak en çok iki ay içinde bağlı bulundukları kurumlara baş vurmak zorundadırlar. Yurt içinde öğretim ve staj yaptırma konusunda bkz. "Yurt İçinde Mecburi Hizmet Karşılığı Öğrenci Okutma ve İhtisas Yaptırma Yönetmeliği", R.G.: 2.7.1983, 18095.

³⁶⁰ DMK mad. 53'e göre, sakatların devlet memurluğuna alınma şartları ile hangi işte çalıştırılacakları, Maliye, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı'nca ortaklaşa hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konan bir yönetmelikle düzenlenir. Bu yönetmelik 1983 yılında yayınlanmıştır. "Sakatların Devlet Memurluğu'na Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelik", R.G.: 27.7.1983, 18117. Sürekli çalışma gücünden en az %40 oranında yoksun olanlar, anılan yönetmelik kapsamına alınmıştır. Devlet daireleri, yerel yönetimler, kamu bankaları ve benzeri işyerleri, çalıştırdıkları personele ilişkin kadroların %2'si oranında özürlü personel çalıştırmak zorundadırlar.

Memurları Kanunu'ndaki "liyakat" ilkesiyle de örtüşmektedir.³⁶¹ Ancak, değişik nitelikler ve özellikler gösteren kamu hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmek için genel ya da özel kimi koşullar aranabilir. Askeri personel buna verilebilecek en iyi örnektir. Çünkü askeri personel vatan koruma görevini yerine getireceği için bazı fiziki özelliklere de sahip olmalıdır.

Yukarıda açıklanan ilkeler üzerinden idari, adli, akademik ve askeri personelin kamu hizmetine alınma koşullarını açıklamak mümkündür.

A. Hizmete Girişte Eşitlik İlkesi

Kamu hizmetine girişte eşitlik ilkesi, vatandaşların kanun karşısında eşitliği ilkesinin doğal bir sonucudur. Kamu hizmetinin belirli bir sınıf ya da zümrenin tekelinde bulunmasını hoş görmeyen bu ilke, kamu görevlerinin mümkün olduğu kadar geniş bir halk kümesine açık tutulmasını gerektirmektedir. Kamu görevlerinin toplumun bütün katlarına açık bulundurulması, demokratik idarenin özelliklerinden bir tanesidir.

Türkiye'de de kamu hizmetine girişte genel şartları taşıyan herkes kamu personeli olmaya adaydır. Bu şartlardan başka bir koşul öne sürülemez. Bununla birlikte kurumlar çalıştığı uzmanlık alanlarına göre işe alacakları personelde farklı özellikler isteyebilirler (yabancı dil, özel yetenek vb.). Bu durum kamu hizmetini daha iyi bir şekilde yerine getirebilme amaçlı olduğu için eşitlik ilkesine aykırı olmaz.

1. Genel Şartlar

Devlet Memurları Kanunu 48. maddesinde kamu hizmetine alınacaklar için, genel koşulları belirlenmiştir. Genel koşullar, kamu hizmetine girecek olan herkeste aranmaktadır.

a) Vatandaşlık

Kamu personeli olabilmek için T.C. Vatandaşı olmak gerekmektedir. Akgüner'e göre, memurluğa girişte yurttaşlık koşulunun aranmasının nedenleri,

³⁶¹ Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin, her türlü görevlendirme ve yükselişin, tüm yurttaşlara açık olarak yalnızca göreve uygunluk, yeterlik, başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemdir. Hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve

yurttaşların ülkelerine yabancı uyruklulardan daha fazla sadık kalacakları ve hukuksal açıdan daha çok sorumluluklarının olacağı düşüncesidir. Ancak, uygulamada, özellik gösteren kimi hizmetler açısından devletin, yabancı ülke yurttaşlarını sözleşmeli olarak çalıştırdığı da görülmektedir. Türk yurttaşlığının yanı sıra, yabancı bir Devlet yurttaşlığını da kazanmış olmak, devlet memurluğuna engel değildir.³⁶²

1982 Anayasası'nın 66. maddesine göre "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür. Türk ananın ya da Türk babanın çocuğu Türk'tür. Yabancı babadan ve Türk anadan olan çocuğun vatandaşlığı kanunla düzenlenir."

Türk yurttaşı olmayan ancak Türk soyundan gelen yabancıların da Türkiye'de meslek ve sanatlarını serbestçe yapma olanakları vardır. 25. 9.1981 tarihli ve 2527 sayılı "Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine Kamu, Özel Kuruluş Ya Da İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun"³⁶³ uyarınca, Türk soylu yabancılar, Türkiye'de oturmak, çalışma izni olmak, TSK ile Emniyet Teşkilatı'nda çalışmamak koşuluyla, Türkiye'de meslek ve sanatlarını serbestçe yerine getirebilirler ve bunlar hakkında Türk yurttaşlarının bağlı olduğu mevzuat uygulanır.

b) Yaş

Eski Yunan'da Kleisthenes zamanında demokrasi 18 yaşını tamamlamış erkek yurttaşlar üzerine inşa edilmişti. Bu yaş kamu hizmetlerine giriş bakımından da önemli bir yaş olmuştur. Genelde tüm dünyada kamu hizmetlerine giriş yaşı 18 olarak kabul edilmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nun 40. maddesine göre, genel olarak 18 yaşını bitirenler idari personeli olabilirler. Ancak, bir meslek ve sanat okulunu bitirenler, en az 15 yaşını doldurmuş olmak ve kazai rüşt (yargısal erginlik) kararı almak koşuluyla kamu personeli olabilirler.³⁶⁴

kayırmacılığın karşıtı bir yapıdır. (Ömer Bozkurt, Seriya Sezen, Turgay Ergun, a.g.e., s. 158.)

³⁶² Tayfun Akgüner, a.g.e., s.64, 65.

³⁶³ R.G.: 29.9.1981, 17443.

³⁶⁴ Bir meslek ve sanat okulunu bitiren, daha çok ebe ve hemşirelik okulu mezunları için getirilen bu düzenleme, orta öğretim düzeyinde eğitim- öğretim yapan bu okulların mezunlarını, 18 yaşına kadar bekletmemek ve bir an önce çalışmalarına olanak tanımak amacı taşımaktadır.

Adli personele getirilen yaş koşulu ise idari personelden farklıdır. Hizmete giriş sınavının yapıldığı yılın Ocak ayının son günü itibariyle, lisans ve lisansüstü (master) öğrenimini yapmış olanlar için 30, doktora öğrenimini tamamlamış olanlar için 35 yaşının bitirmemiş olmak gerekmektedir.³⁶⁵

Akademik personel için kanunda herhangi bir yaş sınırı öngörülmemişken, askeri personelin içindeki farklı istihdam türleri için farklı yaş sınırları belirlenmiştir.

Subay sınıfı için 4 yıllık fakülte mezunu olanlar 27 yaşından, yükseköğrenimi tamamlamış olanlar 32 yaşından büyük olmamalıdır. Astsubay sınıfı için 4 yıllık fakülte mezunu olanlar 28 yaşından, daha az süreli yükseköğrenimi tamamlamış olanlar 26 yaşından gün almamış olmalıdır. Sözleşmeli astsubay olarak çalışmak isteyenler için ise yaş sınırı 24'tür. Uzman jandarma sınıfına 18 yaşını bitirmiş ve 24 yaşını geçmeyenler dahil olabilirken, askeri öğrenci olabilmek için en fazla 16, en az 13 yaşında olmak gerekmektedir. Harb okulunda askeri öğrenci olabilmek için ise, başvurunun yapıldığı yıl itibariyle Anadolu Liseleri, yabancı dille eğitim yapan özel lise vb. hazırlık sınıfı okutulan liselerden mezun olanlar için en fazla 20, diğer liseler için en fazla 19 yaşında olmak gerekmektedir. Yaş hesaplaması, başvuru yapılan yıldan gün ve ay gözetmeksizin doğum yılının çıkarılması ile yapılır. Yaş düzeltmesi yaptıranların, düzeltmeden önceki yaşı dikkate alınır.

c) Öğrenim Koşulu

Devlet Memurları Kanunu'nun 41. maddesine göre, genel olarak, ortaokulu bitirenlerin memur olabileceği belirtilmiştir. Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı zaman, ilkokulu bitirenlerin, memurluğa alınması olanaklıdır. Ancak şimdiki uygulamada ilk ve orta öğretim birleştiği için genel olarak ilköğretim mezunları kamu görevlisi olabilmektedir.

Akgüner'e göre, 657 sayılı kanunun öngördüğü bu öğrenim düzeyi, devletin görmekte olduğu çoğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği öğrenim düzeyinden düşüktür, gerçekçi değildir. Üstelik bu öğrenim düzeyi, memurların

³⁶⁵ 1934 tarihli 2556 sayılı Hakimler Kanunu'nda yaş sınırı, 21 yaşını bitirmiş ve 30 yaşını geçmemiş olmaktır.

verimliliğinde düşmelere neden olmaktadır. Bu nedenle öğrenim koşulunun yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.³⁶⁶

657'ye göre ayrıca, kimi sınıflardaki görevlere atanabilmek için, bu görevleri yerine getiren kurumların kuruluş kanunlarına ve ilgili yönetmeliklerine bakarak giriş koşullarını saptamak gerekmektedir. Kimi sınıflarda yüksek öğrenim görmüş olma koşulu öngörüldüğü gibi, kimi görevler için de, sadece belirlenmiş fakültelerden mezun olma koşulu aranabilir (Örneğin kaymakam olabilmek için Hukuk Fakültelerini ya da Siyasal Bilgiler Fakültelerini bitirmiş olmak gibi).

Adli personel adayları ise, adli ve idari yargı adayları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Adli yargı adayları, hukuk fakültesinden mezun olmalı veya yabancı bir hukuk fakültesini bitirip de Türkiye'deki hukuk fakülteleri programına göre eksik kalan derslerden sınava girip, başarı belgesi almış olmalıdır.

İdari yargı adaylarının³⁶⁷, hukuk veya hukuk bilgisine sahip programlarında yeterince yer veren siyasal bilimler, idari bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış veya bunlara denkliği Milli Eğitim Bakanlığı'nca kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olması gerekmektedir.³⁶⁸

³⁶⁶ Tayfun Akgüner, a.g.e., s.67.

³⁶⁷ Cumhuriyetten önceki dönemde Danıştay mensupları için, yeter derecede öğrenim kurumunun olmaması nedeniyle bir öğrenim zorunluluğu konmamıştır. Başkan ve üyelerinin özel öğrenim gördüğü, medrese ve rüştiyeyi bitirenlerin çoğunluğu oluşturduğu, ayrıca az da olsa yabancı ülkelerde çeşitli derecedeki okullardan mezun olanların bulunduğu belgelerden anlaşılmıştır. Cumhuriyet döneminde, 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunuyla "Mektebi Aliye"yi bitirmek aranırken, 3456 sayılı Şurayı Devlet Kanunuyla "Baş muavin ve muavinlerle müfazzımların hukuk veya iktisat fakülteleri ya da iktisat fakülteleri yahut Siyasal Bilgiler Okulu... mezunlarından olmaları" koşulu getirilmiştir. 4904 sayılı Kanun'la da bu koşul korunmuştur. 1964 tarihli ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'yla İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri ve bu yasada değişiklik yapan 1740 sayılı yasayla da, İdari İlimlerle İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi mezunları kapsam içine alınmıştır. Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.26.

³⁶⁸ Karahanoğulları ve Er'e göre bu ibare açık ve yeterli değildir. Hukuk fakültesi dışındaki fakültelerden idari yargı hakim ve savcı adayı olabilmek için, bu fakültelerde özellikle kamu hukukunun temel dallarının (anayasa hukuk, idare hukuk, genel kamu hukuku, idari yargılama usulü hukuk, vergi hukuk gibi) yer aldığı en az on hukuk dalına, ders saati yirminin altında kalmamak üzere yer verilmesi gerekmektedir. bkz. Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.28.

951 sayılı kanun tasarısında ise idari yargı adayları için yeni bir düzenleme önerilmektedir. Buna göre idari yargı adayları için, hukuk fakültesinden mezun olmak veya yabancı bir hukuk fakültesini bitirip de Türkiye’de hukuk fakülteleri programlarına göre eksik kalan derslerden sınava girip başarı belgesi almış bulunmak; hukuk fakültesinden mezun olacaklar dışından alınacak adaylar bakımından, her dönemde alınacak aday sayısının yüzde yirmisini aşmamak üzere, hukuk ve hukuk bilgisi programlarında yeterince yer veren siyasal bilgiler, idari bilimler, iktisat ve maliye alanlarında en az dört yıllık yükseköğrenim yapmış veya bunlara denkliği kabul edilmiş yabancı öğretim kurumlarından mezun olmak gerekmektedir.

Günümüzde idari yargıda görev yapan ve hukuk fakültesi mezunu olmayan hakimler %80 oranındadır. Bu düzenleme idari yargı adayları için de hukuk fakültesi mezunu olmak şartını getirirken, hukuk fakültesi mezunu olmayanların sayısını %20’ye indirmektedir.

Akademik personel eğitim konusunda özel hükümlere tabiyken, askeri personel içindeki farklı istihdam türleri için farklı öğrenim koşulu getirilmiştir. Buna göre;

Subaylık için en az 4 yıllık fakülte ya da yüksek okul mezunu olmak (harb okulu ya diğer fakülte ve yüksekokul), astsubaylık için 4 yıllık fakülte ya da yüksek okul veya astsubay meslek yüksek okulu mezunu olmak, uzman erbaş olabilmek için ilköğretim, lise, fakülte veya yüksekokul, uzman jandarma olabilmek içinse, lise veya dengi okul mezunu olmak gerekmektedir.

d) Kamu Haklarından Yoksun Bulunmamak Koşulu

Kamu personeli olmak isteyen kişinin siyasal haklarından ve bu hakların kullanılmasından yoksun bulunmaması gerekmektedir. Kamu haklarından yoksun bırakma, bir Yargı merciinin hükmü ile, ceza mahkumiyetinin sonucu olarak, bu ceza gibi verilen yoksunluktur (T.C.K. mad. 20). Seçme ve seçilme haklarını yargı kararıyla yitiren kişiler de devlet memuru olamazlar.

Aynı şart adli, akademik ve askeri personel için de geçerlidir.

e) Hükümlü (Mahkum) Olmamak Koşulu

İdari personel olabilmek için, taksirli suçlar ve aşağıda belirtilen suçlar ve tecil edilmiş olanlar dışında, ağır hapis ya da altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile, devletin kişiliğine karşı işlenen suçlarla, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı ya da şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan ya da istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak koşulları aranmaktadır.

Af Kanunu'nun, ağır hapis ya da altı aydan çok ağır hapis cezası ile hükümlü olanların cezalarını tüm sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırması durumunda, bu kişilerin devlet memurluğuna atanmaları olanaklıdır. "Kısıtlı olmama" biçiminde de adlandırılabilir olan bu durumlar, aynı zamanda memurluğu sona erdirir. Bu nedenlerle, memurluğa girişte adaydan "adli sicil"den sabıka kaydını getirmesi istenir.³⁶⁹

Adli ve akademik personel de aynı hükümlere tabidir. Ancak idari personelden farklı olarak adli personel adayının, üç aydan fazla hapis cezası almamış olması ve yukarıda sayılan suçlardan veya taksirli suçlar hariç olmak üzere üç aydan fazla hürriyeti bağlayıcı cezayı gerektiren bir fiilden dolayı soruşturma veya kovuşturma altında bulunmaması gerekmektedir.

Askeri personel için de subay ve astsubay adayları, devlet şahsiyetine karşı işlenen suçlarla iftira, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık vb. suçları işleyip ceza almış ya da cezası ertelenmiş, para cezasına çevrilmiş, af kapsamına girmiş olsa ve bu kayıtlar adli sicilden çıkarılmış olsa bile subay ya da astsubay olamazlar.

Uzman erbaş, uzman jandarma adayı olmak içinse, bu şartlara ek olarak TSK şahsiyetine gölge düşürücü, askerlik, şeref ve haysiyeti ile bağdaşmayacak eylemlerde bulunmamış, tutum ve davranışları ile yasa dışı, siyasi, yıkıcı, bölücü, ideolojik görüş benimsememiş olmak gerekmektedir.

³⁶⁹ Tayfun Akgüner, a.g.e., s.68,69.

Askeri lise öğrencisi olabilmek için ise, hem adayın kendisinin hem de anne, baba ve kardeşlerinin, taksirli suçlar hariç olmak üzere, affa ve zamanaşımına uğramış yahut para cezasına çevrilmiş veya ertelenmiş hükümlülüklerine ilişkin kayıtları adli sicilden çıkarılmış olsa bile bir cürümden hükümlü ya da soruşturma altında bulunmamaları gerekmektedir.

Harb okulu öğrencisi olabilmek için de devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile basit ve nitelikli zimmet, irtikap, iftira, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, yalan yere tanıklık, yalan yere yemin, cürüm tasnii, ırza geçmek, sarkıntılık, kız, kadın veya erkek kaçırmak, fuhşiyata tahrik, gayritabii mukarenet, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç olmak üzere kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devletin sırlarını açığa vurma suçlarından birinden mahkumiyetin bulunmaması gerekmektedir. Ayrıca taksirli suçlar hariç olmak üzere; affa veya zaman aşımına uğramış yahut para cezasına çevrilmiş veya ertelenmiş, hükümlülüklerine ilişkin kayıtları adli sicilden çıkartılmış olsa bile, bir cürümden hükümlü bulunmaması veya soruşturma altında olmaması gerekmektedir.

f) Askerlik Koşulu

İdari personel adaylarının askerlikle ilgilerinin bulunup bulunmadığına bakılır. Memur olmak isteyen kişilerden:

a) Askerlikle ilgileri bulunmadığının kanıtlanması istenir. Adayın askerlik görevini yaptığının ya da askerlik yapmaya elverişli olmadığının, çürük raporu ya da sağlık kurulu raporu ile belgelenmiş olması gerekir.

b) Askerlik çağına gelmemiş olanların ve 18 yaşından önce devlet memuru olabileceklerin, askerlik yaşı olan 20 yaşına gelmedikleri için, memur olabilmeleri olanaklıdır.

c) Askerlik çağına gelmiş memur adaylarının,

ci. Eylemli askerlik hizmetini yapmaları

cii. Askerlik hizmetini ertelemiş olmaları

ciii. Yedek sınıfına geçmeleri

durumlarında, kamu hizmetine alınmalarında herhangi bir sakınca yoktur.³⁷⁰

Hakim ve savcı adaylarının da askerlik durumu itibariyle, askerlikle ilgisi bulunmamalı veya muvazzaflık hizmetini yapmış veya ertelemiş ya da yedeğe geçirilmiş olmaları gerekmektedir.

Akademik personel için askerlik şartı aranmazken, askeri personelde bu şart sadece uzman jandarma adayları için geçerlidir. Muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olanlardan terhisi müteakip iki yıl içerisinde müracaat edenlerle, muvazzaf askerlik hizmetini yapmış olanlar uzman jandarma olarak çalışabilir.

g) Sağlık Koşulu

Bir kimsenin kamu personeli olabilmesi için, görevini sürekli yapmasına engel olabilecek beden ve akıl hastalığı ya da vücut sakatlığı nedenleriyle özürlü bulunmaması gerekir.

Ancak bu koşullar kimi meslekler yönünden hafifletilmiş, kimi meslekler yönünden ağırlaştırılmıştır. Beden özürlü olanların, memurluğa nasıl alınacakları ve hangi işlerde çalıştırılacakları özel yönetmelikte belirlenmiştir.

Hakim ve savcı adaylarının da görevini sürekli olarak yurdun her yerinde yapmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı veya sakatlığı, alışılmışın dışında çevrenin yadırgayacağı şekilde konuşma ve organlarının hareketini kontrol zorluğu çekme gibi özürlerinin bulunmaması gerekmektedir.

Askeri personel adaylarının da bedensel veya zihinsel engelli olmamaları gerekmektedir.

Askeri öğrenci olabilmek içinse,

a) Sağlık nitelikleri tam olmak

b) Vücut yapısı düzgün, her bakımdan sağlam ve fiziksel görünüşü kusursuz olmak (göğüs kafesinde şekil bozukluğu bulunmamak, vücudunun herhangi bir yerinde dikkati çekecek ve göz estetiğini bozucu yara, yanık, kellik, frengi ve cilt hastalığı izi bulunmamak, düz taban olmamak)

c) Duymasında en ufak bir kusur bulunmamak

³⁷⁰ Türkiye’de , son zamanlarda, askerliğe girme açısından ortaya çıkan gecikmeler sonucunda, birçok kamu kuruluşu, kendi mevzuatında değişiklik yaparak, memurluğa girişte aranılan askerlik yapma koşulunu oldukça hafifletmiş ya da ortadan kaldırmıştır. (bkz. Tayfun Akgüner, a.g.e.,

- d) Her ne derece olursa olsun gözlük-lens kullanmamak, gözünde şaşılık, renk körlüğü vb. hastalığı bulunmamak, lazer ameliyatlısı olmamak
- e) Kalp, böbrek, karaciğer rahatsızlıkları ve tüberkuloz geçirmemiş olmak
- f) Türkçeyi kusursuz konuşmak (dilinde peltelik, kekemelik, tutukluk olmaması gerekmektedir.)
- g) Yapılacak sağlık muayenesinden askeri okullarda okuyacak adaylar için, “Sağlam Askeri Öğrenci Adayı olur” Askeri liselerde okuyacaklar için “Sağlam Askeri Öğrenci Adayı olur” kaydını içeren sağlık raporu almak gerekmektedir.
- h) Yapılacak olan sağlık muayenesinde belli kilo ve boy oranlarında olması gerekmektedir.

2. Özel Şartlar

Kamu hizmetin özelliğine ve farklı alanların gereksinmelerine göre , genel koşullara ek olarak özel koşullar da aranır. Bu koşulların neler olduğu, kamu personeli alan kuruluşların, kuruluş ve görev kanunlarında belirlenir. Ayrıca kuruluşların çalışma ve görev yönetmeliklerinde kimi ek ve özel koşullar saptanabilir.

a) İdari Personel İçin

1. İdari personelin hizmet göreceği sınıf (küme) için, Devlet Memurları Kanunu’nun sınıfları belirleyen 36. maddesinde ve memur olmak için en az öğrenim düzeyini saptayan 41. maddesinde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarının birinden diploma almış olmak gerekmektedir.
2. İdari personelin, kurumların özel kanunlarında ya da ilgi öbür mevzuatında aranan koşulları taşıması gerekmektedir.

b) Adli Personel İçin

1. Yabancı ile evli olmamak koşulu: Hakim ve savcı adaylarına yabancıyla evli olmak yasaklanmıştır.³⁷¹

s.69.)

³⁷¹ 1963 yılına kadar yabancı uyruklularla evli olanların devlet memuru olamayacağı hakkında Memurin Kanununda bir hüküm bulunmaktaydı. 1963 yılında Anayasa Mahkemesi, bu hükmü, Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir. Ancak kimi meslek kümeleri için bu yasağın konabileceğine karar vermiştir. bkz, AMK, e. 1963/205, K. 1963/123, T 22.5.1963, R.G.: 14.8.1963, 11480.

2. Davranış Koşulu: Hakim ve savcı adaylarının hakimlik ve savcılık mesleğine yakışmayacak tutum ve davranışlarda bulunmamış olması gerekmektedir.

c) Akademik Personel İçin

Yükseköğretim Kanunu'nda öğretim üyesi sınıfına özgü özel şartlar belirlenmiştir.

1. Öğretim Üyeleri Sınıfı

Profesör

Profesör unvanını alabilmek için Yüksek Öğretim Kanunu'nda gerekli olan şartlar şunlardır:

- 1- Doçentlik unvanını aldıktan sonra en az beş yıl, açık bulunan profesörlük kadrosu ile ilgili bilim alanında çalışmış olmak.
- 2- İlgili bilim alanında uygulamaya yönelik çalışmalar ve uluslararası düzeyde orijinal yayınlar yapmış olmak gerekmektedir.

Bu şartlar 1946 tarihli Üniversiteler Kanunu'nda da mevcuttu. Farkı ise, bu kanunda en az beş yıl eylemli olarak üniversitelerde doçentlik yapmış olmak veya üniversite doçenti unvanını kazandıktan sonra yedi yıl uzmanlığı ile ilgili bir bilim veya meslek işinde çalışmış bulunmak gerekliydi. Bir diğer fark ise bilimsel erkini ve öğretim yeteneğini, doçentlik sınavını kazandıktan sonraki yayımları ve çalışmalarını tanıtmış olmaktı. Bu kanunda “uluslararası düzeyde orijinal yayın” ibaresi yer almamaktaydı.

Ancak 1973 yılında kabul edilen Üniversiteler Kanunu'nda şartlar daha ağırlaştırılmıştı. Buna göre profesör olmak için,

1. Üniversite doçenti unvanını kazandıktan sonra profesörlüğüne atanacağı bilim dalı ile ilgili bir işte, son bir yılını üniversitede kadrolu doçentlikte geçirmiş olmak şartıyla, en az beş yıl; bu şart mevcut olmadığı takdirde yedi yıl çalışmış bulunmak.
2. Üniversite doçenti unvanını kazandıktan sonraki dönemde yaptığı çalışma ve yayınlarla ilmi yeterliliğini ortaya koymak.
3. Profesörlük tezi hazırlamak.

4. Doçent olurken kazandığı yabancı dil sınavından ayrı olarak farklı bir yabancı dilde inceleme ve araştırma yeteneğinde bulunduğunu bir sınavla kanıtlamış olması gerekmektedir.

Görüldüğü üzere 1973 yılında kabul edilen kanunla profesörlük tezi ve ikinci bir yabancı dil bilme koşulu getirilmişti.

6.11.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu ise, ülkemizdeki öğretim üyelerinin üniversiteler arasında dengeli dağılımını sağlamaya yönelik bir amaç taşımaktaydı. Buna göre, bu kanunun ilk yayımlandığı tarihte profesör olabilmek için gereken şartlar şunlardı:

1. Yabancı dil bildiğini merkezi yabancı dil sınavlarını geçerek kanıtlamak.
2. Uluslararası nitelikte bilimsel yayın yapmak.
3. Anadolu’da yeni kurulan ve gelişmekte olan üniversitelerde en az üç yıl doçent olarak çalışmak.

Bu koşullara bir de Öğretim Üyelğine Yükseltme ve Atama Yönetmeliğinin³⁷² 18. ve 19. maddesindeki “...kendi bilim alanında uluslararası düzeydeki bilimsel ve mesleki dergilerde yayımlanmış orijinal eserleri bulunmak ve tercihen meşhur akademisyenlerce atıflar yapılmış olmak” koşulları eklenmişti.

Bu düzenlemeler zamanın profesör adaylarına çok zor günler yaşatmıştı. Kısacası profesörlük “aslanının ağzında” idi.³⁷³ Sonuçta profesör adayları üç gruba ayrıldı³⁷⁴:

1. Bazı doçentler, taşradaki üniversitelerde yöneticilik görevi alarak profesör oldular.
2. Bazıları, yasa gereklerini yerine getirerek, taşradaki bir üniversitede profesör oldular.
3. Bazı doçentler ise düzenini bozup taşraya gitmemek için profesör olmayı tercih etmediler.

Daha sonra 1987 tarihinde 301 sayılı “2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu’nun İki Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname

³⁷² R.G.: 28.1.1982, 17773.

³⁷³ Yahya Kemal Kaya, “3455 Sayılı Kanun Ne Getirdi? Ne Götürdü?”, *Amme İdaresi Dergisi*, C:22, S:2, Haziran 1989, s.4, 5.

³⁷⁴ *a.k.*, s.5.

(KHK)”³⁷⁵ yayınlandı ve profesör olmak için taşra üniversitesine gitmeyi zorunlu kılan 26. maddenin b fıkrası yürürlükten kaldırıldı. Böylece, taşraya gitmeyi reddeden doçentlerin, bulundukları yerlerde profesör olmaları sağlandı ve taşraya gidenlerin de geri dönme şansı hemen hemen kapanmış oldu.

Ancak asıl önemli değişiklik bu KHK’dan sonra çıkarılan 3455 sayılı Kanun’la³⁷⁶ yapılmıştır. Bu kanun, akademik çevrelerde “İstanbul-Samsun Kanunu”, kamu oyunda ise “Kolay Profesörlük” diye adlandırılmıştır. Bu düzenlemeyle, çeşitli nedenlerle profesörlük unvanı alamamış bulunan öğretim üyelerinden isteyenlerin, YÖK sistemi dışı yollarla ve YÖK öncesinde kalmış, yürürlükten kaldırılmış mevzuata göre profesörlüğe yükseltile olanağı sağlanmıştır. Sonuçta, yabancı dil, taşraya gitme gibi koşulları gerçekleştirenler cezalandırılmış, bunları yerine getirmeyenler ise ödüllendirilmiştir. 3455 sayılı kanunla ülkemize 1400 yeni profesör kazandırmıştır.³⁷⁷

Doçent

Bir kişinin doçent olabilmesi için, doçentlik sınavını kazanması gerekmektedir. YÖK Kanunu mad. 24’e göre doçentlik sınavına katılabilmek için,

a) Bir lisans diploması aldıktan sonra, doktora veya tıpta uzmanlık unvanını veya Üniversitelerarası Kurul³⁷⁸,un önerisi üzerine YÖK tarafından tespit edilen belli sanat dallarının birinde yeterlik kazanmış olmak.

b) Orijinal ve bilimsel araştırma ve yayınlar yapmış olmak

³⁷⁵ R.G.: 21.12.1987, 19671.

³⁷⁶ “2547 sayılı Yükseköğretim Kanunun Geçici 8. maddesinin Değiştirilmesi ve Geçici 21. Maddesinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun”, R.G.: 7.6.1988, 19835.

³⁷⁷ Yahya Kemal Kaya, a.g.e., s.6.

³⁷⁸ Üniversitelerarası Kurul, üniversite rektörleri, Genelkurmay Başkanlığı’nın Silahlı Kuvvetler’den 4 yıl için seçeceği bir profesör ile her üniversite senatosunun o üniversiteden 4 yıl için seçeceği birer profesörden oluşur. Rektörler, Üniversitelerarası Kurul’a, 1 yıl süre ile, üniversitelerin Cumhuriyet tarihindeki kuruluşuna göre sıra ile başkanlık yaparlar. Görevleri:1- Üniversitelerin eğitim-öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetlerini kontrol etmek, değerlendirmek 2- YÖK’ün kararları doğrultusunda üniversitelerin kadro ihtiyacını karşılayacak kadro ile ilgili önlemleri teklif etmek 3- Üniversitelerin tümünü ilgilendiren bilimsel araştırma ve yayım faaliyetleriyle ilgili yönetmelikleri hazırlamak 4- Üniversitelerin eğitim-öğretimine ilişkin ilkeler ve süreler arasında uyumu sağlamak 5- Doktora ile ilgili esasları tespit etmek, yurt dışında yapılan doktoraları, doçentlik, profesörlük unvanlarını değerlendirmek 6- Doçentlik sınavlarını düzenlemek ve ilgili yönetmelik gereği adayın yayın ve araştırmalarını değerlendirmek, doçentlik sınavı esaslarını tespit edip, jürileri seçmek 7- YÖK kanunuyla kendine verilen görevleri

b) Orijinal ve bilimsel araştırma ve yayınlar yapmış olmak

c) Üniversitelerarası Kurul'ca merkezi sistemle hazırlanacak bir yabancı dil imtihanında başarılı olmak gerekmektedir.

1946 tarihli ilk Üniversiteler Kanunu'nda ise doçentlik sınavına girebilmek için adaydan, devlet memurlarında aranan genel şartlardan başka şunlar istenirdi:

a) Öğretim görevi alacağı bilim koluyla ilgili bir yükseköğrenim diplomasından başka, memlekette bilim doktorası yapmış bulunmak veya yabancı memleketlerde almış olduğu doktora diploması Milli Eğitim Bakanlığı tarafından usulüne göre onanmış bulunmak veya tıp doktoru diplomasını aldıktan sonra usulüne göre, uzmanlık kollarından birinde birinci sınıf uzman yetkisini kazanmış olmak.

b) Doktor unvanını ve tıpta uzman yetkisini aldıktan sonra kendi bilim veya meslek kolu ile ilgili bir işte en az iki yıl eylemli olarak çalışmış bulunmak

1973 tarihli Üniversiteler Kanunu'nda ise kendi bilim dalında çalışma zorunluluğu 4 yıla çıkartılmıştır.

Yardımcı Doçent

Yükseköğretim Kanunu mad. 23'e göre yardımcı doçentlik için aranan şartlar,

a) Doktora ve tıpta uzmanlık unvanını veya Üniversitelerarası Kurul'un önerisi üzerine YÖK tarafından tespit edilecek belli sanat dallarının birinde yeterlik kazanmış olmak.

b) Fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurullarınca, biri o dilin öğretim üyesi olmak üzere seçilecek üç kişilik bir jüri tarafından, sınava girenin kendi bilim alanda Türkçe'den yabancı dile, yabancı dilden Türkçe'ye 150-200 kelimelik bir çeviriyi kapsayan yabancı dil sınavını başarmak gerekmektedir.

1946 ve 1973 tarihli Üniversiteler Kanunları'nda ise yardımcı doçentlik sınıfı yoktur.

2. Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı

Öğretim Görevlileri

1946 tarihli Üniversite Personel Kanunu'na ve 1973 tarihli Üniversiteler Kanunu'na göre öğretim görevlileri ancak tayin edilmiş bir doçenti bulunmayan dersler için “geçici” olarak veya uzmanlık ve özel bilgi isteyen derslerin uygulaması için “geçici veya sürekli” olarak görevlendirilen personeldir. Bu kanunlara göre öğretim görevlisi olabilmek için gereken şartlar şunlardır:

1. Resmi bir görevde çalışmak ya da serbest meslek sahibi olmak
2. Kendi uzmanlık alanındaki çalışma ve eserleriyle tanınmış olmak.

2547 sayılı YÖK Kanunu'na göre ise, öğretim görevlileri üniversitelerde ve bağlı birimlerinde bu kanun uyarınca atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim-öğretim ve uygulamaları için sürekli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilirler. Gereken tek şart ise, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserlerle tanınmış kişiler olmalarıdır.

Uygulamada ise bu sınıf, doktor araştırma görevlerinin yardımcı doçentliği bekleme sınıflarıdır. Yardımcı doçentlik şartlarını tamamlayana kadar ya da kadroları gelene kadar araştırma görevlileri üniversitelerde öğretim görevlisi olarak beklemektedirler. Bu statüye geçen araştırma görevlileri ders verebilirler.

Okutmanlar

Okutmanlar sınıfı için ise kanunlarda herhangi bir şart öngörülmemiştir.

Öğretim yardımcıları sınıfı

Bu sınıf için adaylarda aranan şartlar 657 sayılı Kanun'un devlet memurlarında aradığı genel şartlardır.

Ayrıca 2547 sayılı Kanunun 50/D maddesine göre araştırma görevlisi adayı olabilmek için, lisans düzeyinde öğrenim gördükten sonra, yüksek öğretim kurumlarında yüksek lisans, doktora ya da tıpta uzmanlık eğitimi yapmak gerekmektedir. Adaylar bu öğretim esnasında araştırma görevlisi kadrosuna

atanmalıdırlar. Diğer bir şart ise araştırma görevlisi alım sınavında başarılı olmaktır.

Tıp doktorları ve diş hekimleri için Uzmanlık Tüzüğü'nde ayrı bir düzenleme yapılmıştır. Tüzükte “asistan” olarak gösterilen bu sınıfın adaylarında aranan şartlar tüzüğün 14. maddesinde sayılmıştır. Bunlar aynı zamanda asistan olmak için gereken Tıpta Uzmanlık Giriş Sınavı (TUS) ve Diş Hekimliği Uzmanlık Giriş Sınavı (DUS) sınavlarına başvurabilme koşullarıdır.

1. 657 sayılı kanunda sayılan devlet memuru olmak için belirlenen genel özelliklere sahip olmak
2. Türkiye’de tıp doktoru ya da diş hekimliği mesleğini yapmaya yetki olmak
3. Askerlikle ilişkisi bulunmamak veya askerlik hizmetini yapmış ya da yedek sınıfa geçirilmiş olmak
4. Mesleğini yapmaya engel fiziksel ya da ruhsal bir hastalığı olmadığını sağlık kurullarından alınan rapor ile belgelemek
5. Devlet memurluğundan çıkarılma cezası almamış olmak gerekmektedir.

d) Askeri Personel İçin

Yabancı ile evli olmama: Bu madde, askeri personel olma koşulu olarak açıkça kanunda belirtilmese de askerlikten atılma sebebi olduğu için subay olmak için gereken şartlardan birisidir demek mümkündür.

B. Hizmete Girişte Yeterlik İlkesi

Yeterlik İlkesi, devlet kadrolarına gerekli nitelik ve yeteneklere sahip en yeterli kişilerin alınmasını gerektirmektedir. Adaylarda bu nitelik ve yeteneklerin mevcut olup olmadığını ya da hangi adayın daha yeterli olduğunu belirlemekte kullanılan en iyi araç sınav yöntemidir.

Türkiye’de kamu personeli adayları genel ve çalışacakları alan için gereken özel koşulları taşıdıkları takdirde, kamu hizmetine girebilmek için açılan sınavları kazanmak zorundadırlar. Ülkemizde idari, adli, akademik ve askeri personel adayları için yapılan sınavlara geçmeden önce, sınav çeşitleri hakkında kısa bir bilgi vermek yararlı olacaktır.

1. Sınav Çeşitleri

İsteklilerin kamu hizmetlerine girmelerinde en yeterli elemanı seçme işleminin yapılması çeşitli şekillerde gerçekleştirilir. Bunlardan ilki merkezi, ikincisi kurumsal ve üçüncüsü karma yöntemdir.

Merkezi yöntem, kamu hizmetine giriş sınavının merkezi bir kuruluş tarafından yapılmasıdır. Bu yöntemde, bütün kamu yönetimi, ihtiyacı olan elemanları sayı ve nitelik olarak bu merkezi kuruluşa bildirir. Merkezi kuruluş da bu istekleri kendi uzman personeli ile yılın belli zamanlarında ve ülke çapında yapılan bir seçim sistemi ile belirler. Bu yöntemdeki amaç, siyasal ve kişisel kayırmacılığı önlemektir. Kuramsal sistem ise, hizmete alma yetkisinin ilgili kamu kuruluşuna bırakılmasıdır. Adayların belirlenmesi ve seçilmesi kuruluşun belirlediği bir kurul tarafından yürütülür. Karma yöntem ise ülkede hem bir merkezi kuruluşun hem de kamu kuruluşlarının eleman almada yetkili kılındığı bir yöntemdir.

İşe almada yapılacak herhangi bir sınavla amaçlanan, işe en uygun adayın sınavı kazanmasıdır. Ancak bu amaca ulaşabilmek için, sınavın boş kadro ve başvuran sayısına göre değişmesi söz konusudur. Bir iş sınavında eğer boş kadro için başvuran aday sayısı, boş kadro sayısı kadar veya daha az ise amaçlanan, yeterlidir. Çünkü rekabet söz konusu değildir. Böylece önceden yeterlik notu olarak belirtilen notu alan bütün aday/adaylar işe alınır. Diğer taraftan iş için başvuran aday sayısı, boş kadro sayısından fazla ise, amaçlanan yarışma sınavıdır. Bu nedenle, adayların elde ettikleri sınav dereceleri en yüksek olandan en düşük olana doğru sıralanarak bir liste yapılır ve boş kadro sayısı kadar en yüksek dereceye ulaşan aday işe alınır.

Sınav çeşitleri ise yazılı, sözlü, görüşme ve uygulama olmak üzere dört tanedir. Yazılı sınav, adayın soruların cevaplarını sınav kağıdına kompozisyon şeklinde yazması anlamına gelmektedir. Bunun yerine test sınavı da yapmak mümkündür. Sınavın sözlü olarak yapılması, yazılıda sorulan soruların benzerlerinin adaya sözlü sorulmasıdır. Görüşme tekniği ise, adayın her bakımdan tanınması ve böylece işe uygunluğunun belirlenmesi için kullanılmaktadır. Uygulama sınavları ise, her iş için yapılması mümkün olmayan sınavlardır. Bu sınavda aday o işi belirli bir süre boyunca yapmaktadır. Bu deneme niteliğindedir.

Aşağıda Türkiye'deki sınav sistemi anlatılan yöntemler bakımından idari, adli, akademik ve askeri personel için ayrı ayrı ele alınmıştır.

2. Türkiye'de Kamu Personeli Sınavları

Türkiye'de idari personel seçiminde hem kuramsal hem de merkezi yöntem denenmiştir. 657 sayılı kanunun ilk metninde merkezi sınav ilkesi kabul edilse de, 1327 sayılı kanunla 788 sayılı Memurin Kanunu'ndaki kuramsal yönetime geri dönmüştür. Hizmete almayı düzenlemek için, Bakanlar Kurulu tarafından 1974 yılında "Devlet Memurluğuna Atanacaklar İçin Zorunlu Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği"³⁷⁹ çıkartılmıştır. 1985 yılında ise benzer ilkelere sahip ancak farklı bir yönetmelik³⁸⁰ kabul edilmiştir. Kuramsal sistem 1999 yılına kadar sürmüş ve 1999 yılında merkezi yarışma-yeterlik sınav düzenine geçilmiştir. En son düzenlenen yönetmeliğe³⁸¹ göre, kamu görevine ilk defa atanacakların tabi tutulacağı sınav Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS)'dir. Bu sınav hem kamu görevlerine ilk defa atanacakları seçme sınavı hem de özel yarışma sınavına tabi tutularak atanacakların ön eleme sınavıdır. Ön eleme için özel yarışma sınavına tabi tutulanlar A-Grubu Kadro, genel seçmeye tabi tutulacaklar B- Grubu kadro olarak adlandırılmıştır.

Güler'e göre, KPSS sisteminin kadro ve pozisyonlara atamalar için kurulduğu göz önüne alınarak, bu sınavın memur ve sözleşmeli personeli kapsayacağı düşünülebilir. Pozisyon terimi işçileri de içerse de, bu yönetmelik ilk defa işçi olarak atanacaklara ilişkin yönetmeliği yürürlükten kaldırmadığı için, kamu işçilerinin bu uygulamanın dışında kaldığı söylenebilir.³⁸²

Sınavsız girilecek hizmet ve görevler, "İstisnai Memurluklar"³⁸³, "Teknik Hizmetler", "Sağlık Hizmetleri" ve "Avukatlık Hizmetleri"dir. Ayrıca devlete

³⁷⁹ R.G.: 29.1.1974, 14783.

³⁸⁰ İlk Defa Devlet Kamu Hizmet ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliği", R.G.: 30.1.1985, 19004.

³⁸¹ Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik, R.G.: 3.5. 2002, 24744.

³⁸² Birgül Ayman Gület, *Anılan Kamu Personeli...*, s.18. (Bölüm 4).

³⁸³ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu mad. 59, İstisnai Memurluklar: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin memurluklarına, Başbakan Başmüşaviri, Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut İdaresi

zorunlu hizmetle yükümlü bulunanlar da yeterlik ve yarışma sınavına girmeden atanırlar.

İşçi alımı ise, İŞ-KUR eşgüdümünde ÖSYM tarafından yapılan merkezi bir sınavla gerçekleştirilmektedir. Kurumlar açıktan atama izni aldıkları işçi kadrolarının sayı ve niteliklerini İŞ-KUR'a bildirmektedir. Bu sınava en az ilköğretim mezunu olan adaylar başvurabilmektedir. Merkezi sınav sonucundaki başarısına göre belirlenen gereksinmenin iki katı işçi arasından seçme yapılmaktadırlar. Merkezi sınavda 100 üzerinden 60 puan alan başarılı olmuş sayılmaktadır.

Geçici personel merkezi sınav koşulunun dışındadır.

Adli personelin mesleğe giriş sınavları ise 1982 öncesinde kurumlarca (Danıştay ve Yargıtay) yapılırken, 1982 sonrasında Adalet Bakanlığı tarafından yapılmaya başlanmıştır.

Aynı yıl Bakanlık'ça "Adli ve İdari Yargı Hakim Adaylığı Sınav ve Mülakat Yönetmeliği"³⁸⁴ çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 6. maddesinde sınav kurulunun Adalet Bakanlığı Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısının başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı, Ceza İşleri Genel Müdürü, Hukuk İşleri Genel Müdürü ve Özlük İşleri Genel Müdürü'nden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Sınav kurulunun, yazılı sınavların yapılmasında ve sınav sonuçlarının değerlendirilmesinde Adalet Bakanlığı meslek mensupları ile diğer

Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri; Başbakan Müşavirliklerine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğine, Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirlikleriyle Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Başbakanlık Basın Müşavirliğine, Bakanlar Kurulu Sekreterliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetleri kadrolarına veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklere, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din İşleri Yüksek Kurulu üyeliklerine, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreterliği'ne, bu kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsisi edilmiş derece aylığı ile memur olarak atanabilir. Dış İşleri Bakanlığı Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçılarının, Olimpiyat Şampiyonluğu veya olimpiik spor dallarından birinde büyükler kategorisinde birden fazla Dünya Şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin atama ve ilerlemesinde de bu hükümler uygulanır.

³⁸⁴ R.G.: 15.10.1982, 17893.

kurum uzmanlarından yararlanılabileceği de maddede yer almıştır. Görüldüğü üzere, sınavı yapacak kurulda idari yargıdan kimse yer almamaktadır. Karahanoğulları ve Er'e göre bu durum idari yargı açısından büyük sakıncalara yol açmaktadır. İdari yargıda görev yapmak üzere seçilen hakimler, bu yargı sistemini ve sistemin gereklerini bilmeyen bir kurul tarafından seçilince, aranan niteliklere sahip kişileri bulmak zor olacaktır.³⁸⁵

Sınavda sorulan konular hukuk grubu (anayasa hukuku, idare hukuku, medeni hukuk, borçlar hukukunun genel esasları, İdari Yargılama Usulü Kanunu ile bu kanunun Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'na göndermede bulunduğu konular) ve maliye-ekonomi grubu (maliye, ekonomi, Türk Vergi Kanunları, Vergi Usulü Kanunu, genel kültür grubu)'ndan oluşmaktadır.

Yazılı sınavda 100 üzerinden 70 puan alarak başarılı olanlar mülakata katılırlar. Mülakat da bu sınav kurulunca yapılır. Mülakatta adayın, anlatım ve bir konuyu kavrayıp özetleme ile değerlendirme yeteneğine, davranışına, genel ve fiziki durumuna bakılır. Mülakatta da yine 100 üzerinden 70 puan alanlar başarılı sayılırlar.

Doktora yapanlar yazılı sınava alınmaz, sadece mülakata tabi tutulur. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 9)

Bu ilk yönetmelikten sonra 1983 yılında başka bir yönetmelik³⁸⁶, 1991 yılında ise bir yenisi çıkarılmıştır.³⁸⁷ Bu yönetmeliğe göre, Adalet Bakanlığı, hakim ve savcı adaylığı gereksinimini karşılamak üzere yılda en çok iki defa sınav açabilecektir.

Yazılı sınav kurulu, Personel Genel Müdürü'nün görevlendireceği Genel Müdür Yardımcıları'ndan birinin başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü ve Personel Genel Müdürlüğünden Bakanlıkça uygun bulunacak hakim ve savcı sınıfına dahil

³⁸⁵ Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.20.

³⁸⁶ "Adli ve İdari Yargıda Adaylık Yazılı Sınav ve Mülakat Yönetmeliği" R.G.: 23.9.1983, 18170.

³⁸⁷ "Adli ve İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylığı Yazılı Sınav ve Mülakat Yönetmeliği" R.G.: 9.9.1991, 20986.

görevlilerden oluşmaktadır. Bu durumun ilk yönetmeliğin doğurduğu sorunların aynısını doğurduğu için eleştirilmektedir.³⁸⁸

Sınav konuları genel kültür-kompozisyon, idare hukuku, idari yargılama usulü hukuku, anayasa hukuku-inkılap tarihi, borçlar hukuku, medeni hukuk, maliye, ekonomi, vergi hukuku ve vergi usul hukukundan oluşmaktadır. Önceki yönetmelikte yer alan konulara bir da inkılap tarihi eklenmiş, ancak bu anayasa hukuku ile birlikte bir grup olarak yazılmıştır. Eklenen diğer bir konu ise kompozisyonudur.

Gerekli hallerde sınavın test biçiminde yapılabileceği da yönetmelikte belirtilmiştir.

Sınav sonuçlarının değerlendirilmesinde aynı yöntem izlenmekte, 100 üzerinden 70 puan alanlar başarılı sayılmakta ve mülakata alınmaktadır.

Mülakat kurulu ise, Müsteşar veya görevlendireceği Müsteşar Yardımcısı'nın Başkanlığında, Teftiş Kurulu Başkanı ve Ceza İşleri, Hukuk İşleri Personel Genel Müdürü'nden oluşur. Mülakatın amacı, ilgilinin anlatım ve bir konuyu kavrayıp özetleme ve değerlendirme yeteneğini, davranışını, genel ve fiziki durumunu değerlendirmektir. Mülakatta başarılı olabilmek için, mülakata katılan üyelerin 100 üzerinden verdiği notların aritmetik ortalamasının 70 ve daha yukarı olması gerekmektedir.

Sınavı kazanmak için yazılıdan (testten) ve mülakattan alınan notların aritmetik ortalaması alınır.

1998 yılında yönetmeliğin 11. maddesinde yapılan bir değişiklikle³⁸⁹ yazılı sınavın başka kurumlara da yaptırılabilceği; bu durumda, yapılacak sınavla ilgili düzenlemelerin Bakanlık ile sınavı yapan kurum arasında yapılacak bir protokol ile saptanacağı belirlenmiştir.

1982 sonrası yapılan ilk sınavlar klasik yöntemde iken, daha sonra test usulüne geçilmiştir. Testler üniversitelerle işbirliği içerisinde hazırlanmakta ve sınavın örgütlenmesiyle, uygulanması tamamen ÖSYM'nin sorumluluğunda

³⁸⁸ Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.20, 21.

³⁸⁹ R.G.: 25.2.1998, 23269.

gerçekleşmektedir. Sınavdan 70 ve daha üstü puan alanlar mülakata çağırılmaktadır.

1982 sonrası Adalet Bakanlığı'na açılan sınavlarda nitelik yerini niceliğe bırakmış, Adalet Bakanlığı'nın bağlı olduğu siyasal partilerin kadrolaşmasıyla özellikle idari yargıda dengeler bozulmuştur. Birinci sınavda ve ikinci sınavla 100'er, üçüncü sınavda da 300'ü aşkın kişinin mesleğe alınmasıyla, idari yargıya bakış açısının kamu hizmetinin verimliliğine değil, kadrolaşmaya endeksli olduğu açıkça ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler sonunda hukuk fakültesi mezunlarının oranı % 20'ler düzeyine düşmüştür ve bu oran oldukça azdır.³⁹⁰

Yaşanan bu gelişmelerden sonra Adalet Bakanlığı'na yapılan sınavlar test yönteminde yapılmış, sorular zorlaştırılarak, hatta özel hukuk ağırlıklı hale getirilerek, hukuk fakültesi mezunu olmayanların yazılı sınavı geçememeleri amaçlanmıştır.³⁹¹

Hakim ve savcı alımlarında eleştirilen başka bir konu da mülakat yöntemidir. Mülakatta Adalet Bakanlığı bürokratları yer almaktadır. Böylece sınavlarda adayın başarısı, bilgisi değil, yürütmeye yakınlığı önem kazanmaktadır. Konu Anayasa Mahkemesi'nde halen dava konusudur.

Akademik alanda kamu hizmetine giriş sınavı, öğretim yardımcıları sınıfı içinde yer alan araştırma görevlileri için yapılmaktadır. 1984 tarihinde düzenlenen yönetmelik³⁹², lisans düzeyinde öğrenim gördükten sonra, yükseköğretim kurumlarında yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimi yapmak isteyenlerden geçici olarak öğretim yardımcılığı kadrolarına atanacakların hak ve yükümlülükleri ile tıpta uzmanlık öğrencilerinin giriş sınavları hakkındaki usul ve esasları düzenler. Bu yönetmelikte kastedilen 2547 sayılı kanunun 50/D maddesine göre çalışan araştırma görevlileridir. Lisansüstü öğrenim gören bu adayların araştırma görevlisi kadrolarına atanabilmeleri için, yabancı dil ile bilim

³⁹⁰ Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.27.

³⁹¹ Örneğin 21.11.2001 tarihinde yapılan sınavda, sınava başvuran 6627 adaydan 71 kişi yazılı sınavı geçmiştir. Bu 71 kişinin 67'si hukuk fakültesi, 4'ü de diğer fakültelerden mezundur. bkz. Özlem Erdem Karahanoğulları, Salih Er, a.g.e., s.28.

³⁹² "Lisansüstü Öğretim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri ile Tıpta Uzmanlık Öğrencilerinin Giriş Sınavları Hakkında Yönetmelik", R.G.: 13.10.1984, 18544.

sınavında başarılı olmaları gerekmektedir. Yabancı dil sınavı ilgi kurum tarafından yapılabileceği gibi, KPDS ve ÜDS sınavlarından da belli puanlar kabul edilmektedir.

Tıp doktorları ve diş hekimleri için Uzmanlık Tüzüğü'ne göre geçerli olan "asistanlık sınavı" TUS ve DUS'tur. Bu sınavlar tıp ve diş hekimleri uzmanları için düzenlenmiştir.

Bu sınavlar, yan dal asistanlıkları hariç olmak üzere, kurumların ihtiyaç duyduğu dallarda, yılda en çok 2 defa olmak üzere her yıl ÖSYM tarafından yapılır. Sınavlar, mesleki yabancı dil ve mesleki bilgi olmak üzere 2 aşamalıdır.

Mesleki yabancı dil sınavı, İngilizce, Fransızca, Almanca ile Tıpta Uzmanlık Kurulu'nun, Bakanlık ve YÖK'ün uygun görüşü alınmak kaydıyla belirleyeceği diğer yabancı dillerden; mesleki bilgi sınavı ise, genel tıp ve genel diş hekimliği konularından yapılır. Mesleki bilgi sınavına girebilmek için yabancı dil sınavında 100 üzerinden en az 60 puan almış olmak şarttır.

Bu yabancı dil sınavında kazanılan başarı, 2 yıl süre için geçerlidir. Bu sınavdan sonra 2 yıl içinde açılacak asistanlık giriş sınavlarında yabancı dil sınavına girmek ve başarılı olmak şartı aranmaz.

Uzmanlık ana dallarında asistan olabilmek için asistanlık sınavında başarılı olmak şarttır. Sınavlarda başarılı olanlar, mesleki bilgi sınavında aldıkları puanlara ve tercihlere göre sıralanır. Mesleki bilgi puanının eşitliği durumunda yabancı dil puanına , o da eşitse fakülte başarı puanına bakılır. Sınav sonuçları, ÖSYM tarafından ilan edilir ve ilgililere bildirilir.

Askeri personel sınavları, askeri okullara girmek için yapılan sınavlardır. Bu sınavlarda öncelikle istenen her okul için ayrı ayrı belirlenen ÖSS puanıdır. Örneğin Kara Kuvvetleri Komutanlığı asgari 250 sayısal puanı istemektedir.

Bu sınavdan sonra ikinci aşama TSK'nın yaptığı sınavdır. Bunlar,³⁹³

1. Psikolojik Test: Adayların kişilik ve ruhsal özelliklerini ortaya çıkarıcı nitelikte bir testtir.

³⁹³ [http:// www.kkk.tsk.mil.tr](http://www.kkk.tsk.mil.tr) (10.6.2005)

2. Anket: Mülakat öncesi aday öğrenciyi daha iyi tanıyabilme amaçlı bir testtir.
3. Ön sağlık muayenesi: Aday öğrencilerin fiziksel görünüşleri incelenerek boy ve kiloları ölçülür, sağlıkla ilgili koşulları taşıyıp taşımadıkları tespit edilir. Ön sağlık muayenesinde yetersiz bulunan adayların diğer aşamalara katılmasına izin verilmez.
4. Bedeni Yetenek Sınavı: Adayların çabukluk, çeviklik, kuvvet ve kondisyonunu meydana çıkaran testler uygulanır. Öğrenci adaylarının testten aldıkları dereceler nota dönüştürülür.
5. Mülakat: Görüşme yoluyla adayın konuşma yeteneği, ses tonu, heyecan durumu, çok yönlü düşünme, davranışlardaki denge, kendine güven gibi unsurlar gözlenerek elde edilen bilgiler değerlendirilir. Adaylar 100 tam not üzerinden değerlendirilir ve 70 ile üstü puan alanlar başarılı kabul edilir.

Bu sınavlarda başarılı olan adaylar sağlık muayeneleri için askeri hastanelere sevk edilir. Eğer herhangi bir sağlık problemi görülmezse okullara kayıtları yapılır.

Özetle; Türkiye’de idari, akademik ve askeri personel için karma, adli personel için kuramsal sistem benimsenmiştir. Ancak yapılan sınavlar ve izlenen yöntem incelendiğinde dört alandaki sınav uygulamasının birbirinden oldukça farklı olduğu görülmüştür.

3. Kamu Personeli Kadroları

Türkiye’deki kamu personel sisteminde kadrosuz memur çalıştırılmaz. Tüm memur kadroları ayrı bir yasada topluca listelenir. Buna, “genel kadro usulü uygulaması” adı verilmektedir. Bu sistem Türkiye’de 1970 yılında uygulamaya girmiştir. Bundan önceki uygulamada, kurumların kadroları, her kurumun yıllık bütçesiyle birlikte ele alınmakta ve TBMM tarafından hizmet-örgüt-kadro bütünü olarak karara bağlanmaktaydı. Bu uygulamaya 1970 yılında çıkarılan 1322 sayılı yasayla³⁹⁴ son verilmiş ancak bu yasa da 1984 yılında yürürlükten kaldırılmış ve yerine 13.12.1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun

³⁹⁴ Genel Kadro Kanunu, R.G.: 15.8.1970, 13580.

Hükmünde Kararname³⁹⁵ çıkartılmıştır. Bu kanun hükmünde kararname kamu personel sisteminin yönetiminde kullanılan temel araçtır.

Genel kadro usulü Cumhurbaşkanlığı ile TBMM Başkanlığı'nı, KIT'leri, akademik ve askeri personeli kapsamı dışında bırakarak, diğer tüm kamu kurum ve kuruluşların memurlarını kapsamaktadır. Bu metnin ekinde dört ayrı cetvel vardır. Bunlar, merkezi yönetim kurumlarının memurlarını gösteren genel cetvel, yargıçlık-savcılık mesleğine ilişkin kadroları içeren adli cetvel, özel yasayla kurulmuş üst kurulları, sosyal güvenlik kuruluşlarını, Atom Enerjisi Kurumunu, İş-Kur, MTA, TÜBİTAK, TODAİE Patent Enstitüsü vb. kurumların memur kadrolarını gösteren özel yasalı kuruluşlar cetveli ve kadroyu dolduran kişi görevden çıkarıldığında kapanacak olan memur kadrolarını gösteren şahsa bağlı kadrolar cetvelidir.

Devlet Memurları Kanunu, memurlar için kurumlarınca önerilen kadroların, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili kurumca birlikte hazırlanmasını öngörmüştür. Kamu kurumları ve kuruluşları, personel atamalarına gerek gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıflarını, unvanlarını ve derecelerini belirterek, bir çizelge biçiminde Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler. Kanunda Milli İstihbarat Teşkilatı bu düzenlemenin dışında tutulmuştur. Adli alanda çalışacak personel sayısı ise, kadro ve ihtiyaç durumuna göre Adalet Bakanlığı tarafından saptanır.

Bu işlemten sonra, Devlet Personel Başkanlığı atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların bulundukları kurum ve yerleri, kadrolara alınacak personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel şartlarını, en son başvurma tarihini, başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını ve gerek görülen diğer bilgileri, başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce, Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurur.

951 sayılı kanun tasarısına göre, Adalet Bakanlığı bu konuda Türkiye Adalet Akademisi'nin görüşünü alacaktır. 2005-2006 yılı itibariyle 4.000 hakim ve savcının mesleğe alınması düşünülmektedir.

³⁹⁵ R.G.: 14.12.1983, 18251.

Akademik personel kadroları bakımından, idari ve adli personelin tabi olduğu 190 sayılı KHK'ya tabi değildir. Akademik personel için özel bir düzenleme yapılmıştır. Bu 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'dir.³⁹⁶ Bu KHK'ya göre, kadroların unvan ve adet itibarıyla, bir üniversite içinde ilgili anabilim dalları arasında dağılımı, yükseköğretim kurumlarının görüşü alınarak YÖK tarafından yapılır. Bu dağılım Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve Devlet Personel Dairesi Başkanlıklarına bildirilir. Bu dağılımdan sonra yapılacak değişiklikler de aynı usule tabidir. Artan serbest bırakılmış kadrolarla, herhangi bir şekilde boşalacak kadrolara YÖK'ün izni alınmadıkça atama yapılamaz. Sonuç olarak yükseköğretim kurumlarında akademik personel kadrolarını belirleme ve bu kadrolara atama yetkisi YÖK'e verilmiştir.

Askeri personel kadroları ise, her yıl 30 Ağustos tarihinden sonra, rütbe, sınıf (veya branşı) belirtilerek Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın teklifi üzerine Genelkurmay Başkanlığı'nca hizmet ihtiyacına göre tespit edilir.

Tespit edilen kadrolar içindeki albay miktarı her yıl Yüksek Askeri Şura'nın onayına sunulur ve Yüksek Askeri Şura miktar ile ilgili karar alır.

C. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Kamu Hizmetine Giriş Koşulları Bakımından Karşılaştırılması

1982 Anayasası'na göre, her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir ve hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayırım gözetilmez. Bununla birlikte kamu hizmetine girişte idari, adli, akademik ve askeri alanda çalışmak isteyen adayların sahip olması gereken genel koşul ve özel koşullar bulunmaktadır. Bu koşullara uyan adaylar kamu personeli sınavına girmeye hak kazanmaktadırlar.

Sınavlar, idari ve askeri personel için öncelikle merkezi sınav (idari personel için KPSS, askeri personel için ÖSS) sistemi belirlenmiştir. Daha sonra kurumlar kendi sınavlarını yapmaktadırlar. (Ancak sadece KPSS sınav sonucuna

³⁹⁶ R.G.: 16.9.1983, 18167.

göre de kamu personeli ataması yapılmaktadır.) Adli personelin sınavları ise Adalet Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Akademik alanda araştırma görevlisi adayları ise ÜDS veya KPDS sınavı ile LES sınavında başarılı olup belli bir puan almalıdır. Daha sonra ise araştırma görevlileri girmek istedikleri kurumun özel sınavıyla işe alınmaktadırlar. Sağlık bilimlerinde ise TUS sınavına göre hastanelere araştırma görevlisi alımı yapılmaktadır.

Mesleğe girişte, yabancı dil şartının istendiği tek sınıf ise akademik personeldir.

İdari personel için, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları personel atanmasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler. Gerekli duyuruları Devlet Personel Başkanlığı yapar. Bu duyuruya adli personel de dahildir. Adalet Bakanlığı her yıl alınacak aday sayısını kadro ve ihtiyaç durumuna göre belirler. Akademik personel kadrolarını belirleme yetkisi ise YÖK'tedir. Askeri personel kadroları ise, Kara Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarmanın Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın teklifi üzerine Genel Kurmay Başkanlığı'nca hizmet ihtiyacına göre tespit edilmektedir.

İdari, akademik, askeri alan için merkezi, adli alan için kuramsal sistem benimsense de sınavların yapılma yöntemleri ve adaylarda aranan nitelikler birbirinden oldukça farklıdır. Bu durum devlet tarafından idari, adli, akademik ve askeri alanın birbirinden farklı bir şekilde konumlandırılmasından kaynaklanmaktadır.

II. ADAYLIK

Her ülke kamu hizmetine ilk girenler için bir adaylık süresi tanımıştır. Bu süre, kamu personeli için bir deneme süresidir. Amaç, kamu personelinin o süre içinde daha iyi tanınmasını sağlamak, personelin işe uygunluğunu denemek ve kişiyi kamu hizmeti için eğitip, yetiştirmektir.

Adaylık kamu hizmetine girişte idari ve adli alanlar için zorunlu bir süreçtir. Akademik ve askeri alanda ise böyle bir süreç öngörülmemiştir.

A. Adaylık Süreci

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre, kamu hizmetine giriş sınavlarında başarılı olanlardan devlet memurluğuna girmek isteyenler, ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca “memur adayı” olarak atanırlar. Atama işlemini memur adayının yapacağı kurum gerçekleştirir ve bu işlem, kişiyi, genel, nesnel, kişisel olmayan bir hukuksal statüye sokmuş olur. Atama işlemi, idaridir ve tek yanlıdır.

Aday olarak atanmış devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az, iki yıldan çok olamaz. Kamu Personeli Kanun Taslağı'nda ise adaylık süresi idari personel için bir yıla indirilmiştir.

Adaylık dönemi içinde, eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alan adaylar, sicil üstlerinin önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile, onay tarihinden itibaren geçerli olmak üzere asli (asıl) memurluğa atanırlar. Adaylık süresi içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamaz.

Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ile staj dönemlerinin her birinde başarısız olanların, adaylık dönemi içinde durum ve hareketlerinde memurlukla bağdaşmayacak halleri ve göreve devamsızlıkları saptananların, sicil üstlerinin önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile adaylık dönemi içinde, aday memur statüsüyle ilişkileri kesilir. Aynı biçimde, devlet memuru olabilmek için, en geç iki yıl içinde olumlu sicil alamayan adayların da yukarıda belirtilen yöntemle memurluklarına son verilir. İlişkileri kesilenler ilgili kurumlarınca Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir. Adaylık dönemi içinde ya da bu dönemin bitiminde memurlukla ilişkisi kesilen aday memurlar, sağlık nedenleri dışında, üç yıl süreyle yeniden devlet memurluğuna alınamazlar.

657 sayılı kanunda belirtilen sınıflardan birinde aday olarak göreve başlayanlar, aylık olarak, girecekleri derecenin hak edecekleri kademesinin karşılığını alırlar. Adaylara, asli devlet memurluğuna atanana kadar kademe ilerlemesi uygulanmaz.

Adaylık süreci adli personel için de mevcuttur. Hakim ve savcı adayı olma niteliklerine sahip olup, yazılı yarışma sınavı ile mülakatta başarı gösterenler, başarı derecelerine göre sıraya konularak Adalet Bakanlığı'nca önceden saptanan ihtiyaç sayısınca, daha önce başka görevlerde hak etmiş oldukları kadro, maaş ve derecelerine bakılmaksızın lisans, lisansüstü (master) ve doktora öğrenim durumlarına göre devlet memuriyetine giriş ve kademesi ile adaylığa atanırlar. Bu atamada, daha önce serbest avukatlık yapmış olanların avukatlıkta geçen sürelerinin üçte ikisi de değerlendirilir. Bu sıraya göre ihtiyaç sayısınca atananların dışında kalanlar bir hak iddia edemezler.

Adaylık süresi 2 yıldır ve adaylar, büro ve kalemlerde gördükleri bütün işlerden dolayı asli görevliler gibi sorumludurlar.

Eğitim sonunda yapılan yeterlik sınav sonucuyla birlikte her adayın görevini yapmakta gösterdiği yetenek, başarı ile görevine bağlılığı ve ahlaki gidişine dair bilgi; çalıştığı daire amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenip, ait olduğu adalet komisyonuna verilecek belgeler ile adalet komisyonunun görüşünden ve adalet müfettişlerinin raporlarından alınır. Yargıtay ve Danıştay'da staj yapan adaylar için çalıştığı daire amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenecek raporlar Adalet Bakanlığı'na gönderilmek üzere ilgisine göre Yargıtay Birinci Başkanlığı'na ve Danıştay Başkanlığı'na verilir.

İdari yargı hakim adayları için il valiliklerince düzenlenecek raporda il valisinin görüşü ile birlikte Adalet Bakanlığı'na gönderilir.

Tüm bu merciler, bu konudaki kanaat ve görüşlerini, Adalet Bakanlığı'nca hazırlanacak fişlere yazarlar.

Adayın;

1. Adaylığa atanma niteliklerinden herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması
2. Adaylığa alındıktan sonra bu niteliklerden herhangi birini yitirmesi

3. Adaylık süresi içindeki davranışlarında hakimlikle bağdaşmayacak tutumları, göreve devamsızlığı, bilgi ve iş yapma kabiliyeti bakımından yeterli olmadığının tespit edilmesi

durumlarında adaylığa Adalet Bakanlığı'nca son verilir.

Haklarındaki soruşturma ve kovuşturma nedeniyle adaylıklarına son verilenlerden takipsizlik kararı veya son soruşturmanın açılmasına yer olmadığına dair karar veya beraat hükmü verilenler, adaylık niteliklerine sahip olmaları koşuluyla yeniden adaylığa alınabilirler.

Adaylık sürecinde başarılı olan hakim ve savcılar, görev yerlerini belirlemek için kur'a çekerler.

Akademik personel için, mevcut düzenlemelerde adaylık süreci yoktur. Ancak 1946 tarihli Üniversiteler Kanunu'nda ise asistanların, bir yıl aday olarak çalışmaları gerektiği kabul edilmiştir. Başarısı görülenlerin bağlı oldukları kürsü ordinaryüs profesörünün veya bu görevi yapan ilgili öğretim üyelerinin teklifi üzerine Fakülte Yönetim Kurulu kararıyla rektör tarafından asilliklerinin onanacağı karara bağlanmıştır. Gerekli görülenlerin adaylık sürelerinin, ilgili ordinaryüs profesör veya öğretim üyesinin teklifiyle bir yıl daha uzatılabilmesi mümkündür.

Bu adaylarda aranan nitelikler, görev alacağı bilim kolu ile ilgili bir yüksek öğrenim diploması almış olmak ve yabancı dillerden birini çalışacağı dalda gerekli bilimsel incelemeleri yapacak derecede bilmektir.

Daha sonra yayınlan 1973 tarihli 1750 sayılı Üniversiteler Kanunu'nda ve şimdiki düzenlemelerde ise akademik personel için adaylık dönemi öngörülmemiştir.

Askeri alanda ise yalnızca askeri öğrenci sınıfı için belli bir adaylık devresi öngörülmüştür. Bu süre askeri okula kayıt tarihinden itibaren (en az) 2 ya da 3 aydır. Askeri öğrencinin askeri okula kaydı, öncelikle geçici olarak yapılır. Bu evrede askeri öğrenci için güvenlik soruşturması başlatılır. Güvenlik soruşturmasında temiz olan askeri öğrenci eğer bu 2 ya da 3 ay içinde askeri okula uyum sağlayabilmişse kaydı kesinleştirilir. Güvenlik soruşturmasından

geçemeyen ya da askeri okula uyum sağlamayan askeri öğrencinin kaydı ise silinir. Bu 2 ya da 3 ay askeri öğrenci için bir adaylık devresi sayılır.

B. Adayların Eğitimi

Aday olarak atanan idari personelin, önce tüm memurların ortak nitelikleri ile ilgili “temel eğitimden”, daha sonra sınıfları ile ilgili “hazırlayıcı eğitimden” ve “staj”dan geçmeleri gerekmektedir. Temel eğitim ve hazırlayıcı eğitim, aday memurun atanacağı kurumda yapılmaktadır.

Aday memurların eğitim süreleri, programları, değerlendirme esasları ve hangi kurumun sorumluluğunda bunların yapılacağı, Başbakanlık tarafından hazırlanan bir yönetmelikte³⁹⁷ belirtilmiştir.

Adaylık dönemi sonunda, genel bir değerlendirmeyle karşı karşıya kalmalarına ek olarak, adaylardan bir yeterlik sınavına girmeleri de istenebilir. Örneğin, kaymakam adayları hakkında hem genel bir değerlendirme yapılmakta, hem de, kaymakam olarak atanmadan önce adaylar bir yeterlik sınavına girmektedirler.³⁹⁸

Hakim ve Savcı adaylarının eğitimi ise 2003 yılına kadar Adalet Bakanlığı’na bağlı Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi tarafından gerçekleştirilirken, 2003 yılında Türkiye Adalet Akademisi’nin³⁹⁹ kurulmasıyla birlikte bu görev Adalet Akademisi tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Eğitim merkezi ise, akademi bünyesinde Eğitim Merkezi Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür.⁴⁰⁰

Hakim ve savcı adayları 3 ay boyunca Adalet Akademisi’nde teorik dersler gördükten sonra; idare, vergi, bölge idare mahkemesinde ayrı ayrı staj yapmaktadırlar. Bunu 6 aylık Yargıtay, Danıştay ve valilik (defterdarlık, belediye, tapu kadastro vb.) stajı izlemektedir. Son eğitim ise tekrar Adalet Akademi’sinde verilmektedir.

³⁹⁷ “Aday Memurların Yetiştirilmesine Dair Genel Yönetmelik”, R.G.: 27.6.1983, 18090.

³⁹⁸ Tayfun Akgüner, a.g.e., s.78, 79.

³⁹⁹ 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi Kanunu, R.G.:31.7.2003, 25185.

⁴⁰⁰ <http://www.taa.gov.tr> (25.6.2005)

Hakim ve savcı adaylarının yurt dışına gitmeleri mümkündür. Ancak bunun için yabancı dil sınavında başarılı olmaları gerekmektedir.

Görülen staj sonrasında adaylar yeterlik sınavına alınmaktadır. Bu sınav yazılı şeklindedir ve adayın 100 üzerinden 70 puan alması gerekmektedir.

İdari ve adli personelin eğitim süreci benzerlik göstermektedir.

C. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Adaylık Bakımından Karşılaştırması

Adaylık süreci bakımından idari ve adli personel benzer özellikler göstermektedir. Akademik personel için herhangi bir adaylık dönemi öngörülmezken, askeri personelin adaylık dönemi sadece askeri öğrencilik sınıfı için öngörülmüştür.

İdari ve adli personelin adaylık dönemlerini aşağıdaki tablo ile gösterebiliriz.

Tablo 21. İdari ve Adli Personelin Adaylık ilkeleri Bakımından Karşılaştırılmalı Tablosu

İDARİ PERSONEL	ADLİ PERSONEL
1-Süre: En az 1 ,en çok 2 yıl	1-Süre: 2 yıl
2- Eğitim: Temel eğitim, hazırlayıcı eğitim,staj	2- Eğitim: Adalet Akademisi eğitimi ve Staj
3- Atama: Eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alan adaylar, sicil üstlerinin önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile, onay tarihinden itibaren geçerli olmak üzere asli (asıl) memurluğa atanırlar.	3- Atama: Adaylık döneminde başarılı olanların değerlendirmesi; çalıştığı daire amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenip, ait olduğu adalet komisyonuna verilecek belgeler ile adalet komisyonunun görüşü ve adalet müfettişlerinin raporlarıyla düzenlenir. Yargıtay ve Danıştay'da staj yapan adaylar için çalıştığı daire amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenecek raporlar Adalet Bakanlığı'na gönderilmek üzere ilgisine göre Yargıtay Birinci Başkanlığı'na ve Danıştay Başkanlığı'na verilir. Bu işlemlerden sonra asli görevlerine atanırlar.
4- Başarısız olanlar: Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ile staj dönemlerinin her birinde başarısız olanların, adaylık dönemi içinde durum ve hareketlerinde memurlukla bağdaşmayacak halleri ve göreve devamsızlıkları saptananların, sicil üstlerinin önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile adaylık dönemi içinde, aday memur statüsüyle ilişkileri kesilir. Bu durum Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir.	4- Başarısız olanlar: Adayın; 1- Adaylığa atanma niteliklerinden herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması 2- Adaylığa alındıktan sonra bu niteliklerden herhangi birini yitirmesi 3- Adaylık süresi içindeki davranışlarında hakimlikle bağdaşmayacak tutumları, göreve devamsızlığı, bilgi ve iş yapma kabiliyeti bakımından yeterli olmadığının tespit edilmesi durumlarında adaylığa Adalet Bakanlığı'nca son verilir.

5- Devlet memuru olamama: Bu şekilde ilişkisi kesilenler 3 yıl süreyle devlet memuru olamazlar.	5- Tekrar aday olabilme: Haklarındaki soruşturma ve kovuşturma nedeniyle adaylıklarına son verilenlerden takipsizlik kararı veya son soruşturmanın açılmasına yer olmadığına dair karar veya beraat hükmü verilenler, adaylık niteliklerine sahip olmaları koşuluyla yeniden adaylığa alınabilirler.
---	--

Görüldüğü üzere her iki kanunda yapılan düzenlemeler birbirine benzerlik göstermektedir. Aralarındaki tek fark, 657 sayılı kanunda adaylıktan atılanların 3 yıl süreyle devlet memuru olamayacakları belirtilmişken, 2802 sayılı kanunda böyle bir düzenlemenin yapılmamış olması, aksine mahkeme kararıyla beraat edenlerin tekrar aday olabileceklerinin belirtilmesidir.

III. ATANMA

Atanma, kişiyi kamu hizmetine sokan ve kamu personeli belli bir makam ve göreve getiren idari işlemdir. Bu işlem, yasalarda belirtilen atamaya yetkili amirler ya da organlar tarafından gerçekleştirilir.⁴⁰¹

Kamu yönetiminde atama işlemi, bir sözleşmeden çok bir şart işlem niteliğindedir. Şart işlem, objektif hukuktan gelen bir güç ve yetkinin kullanımını içermektedir. Kişi, atama işlemiyle, hak ve yükümlülükleri, yetki ve sorumlulukları kural işlemlerle önceden saptanmış, yani önceden doğmuş bir statüye girer. Bu statünün belirlenmesinde tarafların bir rolü yoktur.

Aşağıda atanma işlemi tanımında yer alan iki unsuru bakımından ele alınacaktır. Bunlar, kamu hizmetine başlama (hizmete giriş) kararı ve kişiyi çalıştığı makamdan farklı bir makama, bulunduğu sınıftan başka bir sınıfa ya da yere getirme işlemidir.

A. Kamu Hizmetine Başlama

Bir kişinin devlet memurluğuna atanması, idari ve tek yanlı bir işlemle olur. Asli devlet memurluğuna atanabilmek için şu üç koşul gerçekleşmelidir. İlk olarak adaylık süresinin dolmalıdır. İkinci olarak aday eğitimde ve stajda başarılı

⁴⁰¹ Ömer Bozkurt, Turay Ergun, Serife Sezen, a.g.e., s.10.

olmalıdır ve son olarak da adayın olumlu sicil alması gerekmektedir. Asli memurluğa geçme tarihi adaylık süresinin sonunu geçmemelidir.

Memurluğa atama işlemini kimi durumlarda bir makam, kimi durumlarda bir kurul yapmaktadır. Atamaya yetkili makam genellikle kurumların kuruluş kanunlarında gösterilir.⁴⁰²

657 sayılı kanun, çeşitli maddelerinde “atamaya yetkili makam” deyimine yer vermekle birlikte, bu ifadeden neyi kastettiğini belirtmemiştir. 1981 yılına kadar bu konuda bir boşluk bulunmaktaydı. Ancak, 23.4.1981 tarihinde kabul edilen 2451 sayılı “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun”⁴⁰³ ve 23.6.1981 günü kabul edilen 2477 sayılı “23.4.1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun”⁴⁰⁴, atama yöntemlerini düzenlemiş; “atamaya yetkili makam ya da amir (üst) deyimine açıklık getirmiştir.

Atama kararları hukuksal bakımdan iki biçime sahiptir:

1- Kararnameli atama ya da atama kararnamesi

2- Emirli atama ya da atama emri

Kararnameli atamanın iki çeşidi vardır: Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve Ortak (Müşterek) Kararname. Tüm kararnameler Cumhurbaşkanı ve Başbakanın imzasını taşır. Böylece kamu yönetiminde göreve getirme, nakil etme, görevden alma sistemi, devletin siyaseten sorumsuz temsilcisi olan Cumhurbaşkanı ile siyaseten sorumlu Başbakanının işbirliğiyle kurulmaya başlanır.

Atama kararlarının en üst düzeyinde cumhurbaşkanı, başbakan ve tüm bakanlar tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu kararnamesi yer almaktadır. Hangi görevlilerin bu kararnameyle atanacağı, 2451 sayılı yasada⁴⁰⁵ belirlenmiştir. Bunlar valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, daimi delegeler,

⁴⁰² Atamaya ilişkin mevzuat hükümlerine göre, uygulamada atamaya yetkili kılınan memurlara “atamaya yetkili amir (üst)” denilir.

⁴⁰³ R.G.: 25.4.1981, 17321.

⁴⁰⁴ R.G.: 25.6.1981, 17381.

⁴⁰⁵ Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, R.G.: 25.4.1981, 17321.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleridir.

İkinci düzey atamalar ise ortak (müşterek) kararnameyle yapılmaktadır. Bu kararname geleneksel uygulamanın eseri olarak “üçlü kararname” olarak adlandırılmaktadır. Müşterek kararnamede, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmaktadır. Bakanlıklarda müsteşar, genel müdür, bunların yardımcıları, bakanlık müşavirleri, müfettişleri, daire başkanları, il müdürleri, bölge müdürleri, vali muavini, il hukuk işleri müdürü, il emniyet müdürü, kaymakam atamaları bu kararnameyle yapılmaktadır.

Bu kararnamelerin yanında başka bir örnek de koalisyon hükümetleri döneminde ortaya çıkmıştır. Bakanlar Kurulu’nun birden çok siyasal parti tarafından oluşturulması durumunda, müşterek kararnameler, Başbakanın dışında TBMM’de en çok üyesi olan ikinci iktidar ortağı partiye mensup başbakan yardımcısı tarafından imzalanmaktadır.

Kararnameler dışındaki atamalar, atama emri (emirli atama) olarak adlandırılır. Bunlar, en üstte, bakanlık emri olarak ortaya çıkan kararlardır. Bürokrasinin kuruluşu, her kurumun kurucu yasasında ve bu yasaya dayalı olarak çıkarılan atama yönetmeliğinde belirtilen yetki devri kullanılarak, genel yetkili bakandan başlayarak yukardan aşağıya doğru gerçekleştirilir. Atama yetkisi, atama sistemini düzenleyen 2451 ve 2477 sayılı yasalara bağlı olarak kullanılır.

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’na göre, stajını tamamlayan ve mesleğe kabule mani görülmeven hakim ve savcı adayların mesleğe kabullerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca karar verilir.

Mesleğe kabullerine karar verilen adli yargı hakim adaylarının, Adalet Bakanlığı’nda adli yargı teşkilatının ihtiyacı, eş durumu ve diğer durumları göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek görevleri ve görev yerleri, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca yapılacak ad çekme usulüyle belirlenir. (mad. 13)

Atamalar, ilgililerin adaylığa giriş derece ve kademelerine bir derece eklenmek suretiyle bulunacak derece ve kademeler üzerinden Hakimler ve

Savcılar Yüksek Kurulunca⁴⁰⁶ yapılır. Hakim ve savcılar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun Hazırladığı Atama ve Nakil Yönetmeliğine⁴⁰⁷ tabidirler.

Muvazzaf askerlik hizmetini yaptıktan sonra hakimlik ve savcılığa atananların askerlikte geçen süreleri kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinde değerlendirilir.

1983 yılında Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun ilk şeklinde ise, hakim ve savcı atamaları, adaylığa giriş derece ve kademelerine bir derece eklenmek suretiyle bulunacak derece ve kademeler üzerinden “müşterek kararlar” yapılmaktaydı.

Akademik alanda ise öğretim üyesi olmak için mesleğe giriş araştırma görevlisi sınıfindan olmaktadır. Araştırma görevlisi sınıfindan mesleğe giren kişi, şartları yerine getirirse öğretim üyesi sınıfına geçmektedir. Atama üç ayrı maddeye tabi olan araştırma görevlileri için belirlenmiştir.

33.maddeye tabi araştırma görevlileri, ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuar müdürünün olumlu görüşü üzerine rektörün onayı ile araştırma görevlisi kadrolarına en çok 3 yıl süreyle atanırlar. Atanma süresi sonunda, görevleri kendiliğinden sona erer.

50/D'ye tabi araştırma görevlileri, lisansüstü öğretim yapan öğrencilerden oluşmaktadır. Bunlar her defasında bir yıl için olmak üzere öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanabilirler. “Lisansüstü Öğrenim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri İle Tıpta Uzmanlık Öğrencilerinin Giriş Sınavları Hakkında Yönetmelik”e göre, fakülte, yüksekokul, enstitü, konservatuar veya üniversite yönetim kurulu bir yarıyıl sona ermeden bir sonraki yarıyıl için yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrencilerine, 2.9.1983 tarihli ve 78 sayılı Öğretim Elemanlarının Kadroları

⁴⁰⁶ Kanunun ilk şekline göre atamalar, müşterek kararlar (Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Adalet Bakanı imzası taşıyan kararnamelerle) yapılmaktaydı.

⁴⁰⁷ Hakimler ve Cumhuriyet Savcıları Hakkında Uygulanacak Atama Yönetmeliği, R.G.:19.2.1988, 19730.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴⁰⁸ ekinde gösterilen kadrolardan kendilerine tahsis edilmiş mevcut öğretim yardımcısı kadroları içinden tahsis edecekleri boş öğretim yardımcısı kadrolarını anabilim dalı ve bilim dalları itibarıyla tespit ederek önerilerini Rektörlüğün onayına sunarlar. Rektörlükçe uygun görülen öneriler onaylanarak tahsis edilecek kadro listeleri adaylara duyurulmak üzere ilgili enstitülere veya tıp fakültesine gönderilir. Bu adaylardan sınavlarda başarılı olan tıpta uzmanlık öğrencileri ile yüksek lisans, sanatta yeterlik ve doktora öğrencileri tahsisi edilen kadro sayısından fazla olduğu hallerde atamalar, adayların sınavlardaki başarı derecelerine göre yapılan sıralandırmalar esas alınarak yapılır. Atanmalar, her öğretim yılı başında aynı usulde ve yüksek lisans, sanatta yeterlik ve doktora öğrencileri için Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nde⁴⁰⁹, tıpta uzmanlık öğrencileri içinse Tababet ve Uzmanlık Tüzüğü'nde⁴¹⁰ öngörülen sürelerle sınırlı olarak yeniden yapılabilir. Ancak, tıpta uzmanlık eğitimi yapanlar için bu süreler anabilim dalı başkanı ve ilgi yönetim kurulunun görüşü alınarak Rektörün onayı ile uzatılabilir. Her öğretim yılı sonunda öğretim elemanı kadrolarına geçici olarak atanmış olan lisansüstü öğrencilerin, bu kadrolara atanmak isteyen diğer adaylarda dikkate alınarak yeniden aynı usulle atanmalarının yapıp yapılmamasına Rektörlükçe karar verilir. Bu öğrencilerin yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimlerini başarı ile tamamlayarak diploma almaları durumunda kadro ile ilişkileri kendiliğinden kesilir. İhtiyaç görülenlerin 33. maddeye göre öğretim yardımcısı olarak yeniden atanması mümkündür.⁴¹¹

Tıp Doktorları ve Diş Hekimlerinin asistan sınıfına atanması ise Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'ne göre, yapılır. Buna göre, TUS VE DUS sınavında başarılı olanlar, listelerin ilan tarihinden itibaren 15 gün içinde atamalarının yapılması için

⁴⁰⁸ Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde, R.G.: 16.9.1983, 18167.

⁴⁰⁹ R.G.: 1.7.1996, 22683. Süreler için bkz. İlgili yönetmelik.

⁴¹⁰ R.G.: 19.6.2000, 24790. Süreler için bkz. İlgili yönetmelik.

⁴¹¹ Sistematik olmayan gözlemlerin ışığında şu saptamayı yapmak mümkündür: Bu şekilde atanma araştırma görevlileri içinde olumlu karşılanmamakta, hepsi gelecek kaygısıyla yaşamakta ve hemen hemen 30 yaşına geldiklerinde işsiz kalma tehlikesiyle karşı karşıya bırakılmaktadırlar.

ilgili kuruma başvurular. Asistanlığa atama işlemi, kanuni bir engel bulunmadığı takdirde en geç 60 gün içinde ilgililere tebliğ edilir.

Akademik alanda kamu hizmetine giriş, öğretim görevlisi olarak atanma biçiminde de gerçekleşebilir. Üniversitelerde ve bağlı birimlerinde 2547 sayılı YÖK Kanunu'na atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularını eğitim-öğretim ve uygulamaları için, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleri ile tanınmış kişiler, sürekli veya ders saati ücreti ile “görevlendirilebilirler”. (Kanun bu fıkra için “atanabilirler” ibaresini kullanmamıştır.) (YÖK Kanunu mad. 30) Öğretim görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi, öğretim üye yardımcısı ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilirler ve kadro şartı aranmaksızın ders saat ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok 2 yıl süreyle atanabilirler. Bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde aynı usulle yeniden atanabilirler. Atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Konservatuarlar ile meslek yüksekokullarına gerektiğinde sürekli olarak öğretim görevlisi atanabilir.

Akademik personel olarak göreve başlamanın diğer şekilleri ise okutman, uzman, çevirici veya eğitim-öğretim planlamacısı olarak atanmadır.

Okutmanlar, ilgili kurumların görüşü alınarak fakültelerde ve fakülteye bağlı birimlerde dekanların, rektörlüğe bağlı enstitü veya yüksek okullarda müdürün önerisi ve rektörün anayı ile süreli veya sürekli olarak atanırlar. (Süreli olarak atananların) atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu taktirde ilk atama usulü uygulanır.

Uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarının atanmaları veya sözleşme ile görevlendirilmeleri; ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde ve fakülteye bağlı birimlerde dekanın, rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda müdürlerin, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının

önerisi ve rektörün onayı ile en çok 2 yıl için yapılır. Atama süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Üçüncü defa atanmadan sonra sürekli olarak atanabilirler.

Üniversitelerde yabancı uyruklu akademik personel de görev alabilir. Sözleşme ile görevlendirilecek bu yabancı uyruklu öğretim elemanları, ilgili fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurulunun önerisi ve üniversite yönetim kurulunun uygun görüşü üzerine rektör tarafından atanırlar. Bu öğretim elemanlarının bu şekilde atanmaları ve görevlendirilmeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Bakanlar Kurulu kararını gerektiren hükümlerine tabi olmadan, YÖK tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilir ve iki ay içerisinde alınacak olumlu görüş neticesinde ilgili üniversite ile sözleşmesi yapılır.

Askeri personel için ise, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda "atanma" terimi yerine "nasıp" terimi kullanılmaktadır. Nasıp hem askeri öğrencinin ilk subaylığa ya da astsubaylığa atanması (657 sayılı DMK'daki gibi ilk memuriyete giriş) hem de bir rütbeden sonraki rütbeye terfide normal bekleme süresinin⁴¹² başlama tarihi anlamına gelmektedir. Nasıp işlemi askeri personel içindeki istihdam türleri için ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Subaylığa nasıp, ilgi kuvvet komutanının, (Jandarma subayları için Jandarma Genel Komutanı'nın, Sahil Güvenlik subayları için Sahil Güvenlik Komutanı'nın) teklifi ve Genel Kurmay Başkanı'nın gerekli görmesi üzerine, Milli Savunma Bakanı (Jandarma ve Sahil Güvenlik subayları için İçişleri Bakanı) ile Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı kararname ile yapılır. Subaylığa giriş farklı şekillerde olabileceği için her bir durum askeri mevzuatta ayrı ayrı düzenlenmiştir.

1. Harp okulumu bitirenlerin subaylığa nasbı

Harp okullarını bitirenler, aşağıdaki istisnalar saklı kalmak koşuluyla, 30 Ağustos'ta teğmenliğe nasbedilirler.

⁴¹² Normal bekleme süresi, subayların rütbe terfilerine hak kazanabilmeleri için her rütbede bekleyecekleri süredir.

a) Harp okullarını bitirip de teğmen nasbedilmeden önce subaylar hakkında açığa alınmayı gerektiren bir suçtan haklarında kamu davası açılanlar ve herhangi bir suçtan tutuklanan ya da tutuklanan ya da gözaltına alınanların subaylığa nasıpları yapılmaz.

b) Kazai, idari ve sıhhi zorunluluklar nedeniyle harp okullarını 30 Ağustos tarihinden sonra bitirenler, bitirdikleri ayın sonundan geçerli olarak teğmenliğe nasbedilirler. Bunların nasıpları emsalleri tarihine götürülür.

2. Silahlı Kuvvetler hesabına fakülte ve yüksek okulları bitirenlerin subaylığa nasbı Silahlı Kuvvetler hesabına fakülte ve yüksek okullarda okuyan askeri öğrenciler, fakülte veya yüksekokulu bitirdikleri ayın sonundan geçerli olmak üzere teğmenliğe nasbedilirler.

3. Fakülte ve yüksek okulları kendi hesabına okuyanların subaylığa nasbı

Fakülte ve yüksek okulları kendi hesabına bitirenlerden Silahlı Kuvvetler'de branşları ile ilgili muvazzaf subaylığa geçme talebinde bulunanlar, subaylığa nasıp karararnamesinin onayı tarihinden geçerli olarak muvazzaf subay nasbedilirler. Bu personelin subaylık nasıpları hangi tarihte olursa olsun, kademe ilerlemesi veya üst rütbeye yükselmelerine esas olacak nasıpları 30 Ağustos olarak kabul edilir.

3. Uzman

Lisansüstü öğrenimini tıpta uzmanlık, diğer mesleklerde doktora öğrenimi olarak tamamlamış bulunanlar ile doçentlik unvanını almış olanlar, muvazzaf subaylığa ilk girişlerinde Silahlı Kuvvetler'deki emsallerinden ve yüzbaşı rütbesinden büyük rütbe verilmemek şartıyla muvazzaf subaylığa nasbedilirler.

4. Yedek subayların subaylığa nasbı

Askerlik hizmeti esnasında veya terhisinden sonra muvazzaf subaylığa geçirilmesi uygun görülenler, subaylığa nasıp karararnamesinin onayı tarihinden geçerli olarak subay nasbedilirler.

5. Astsubayların subaylığa nasbı

Fakülte veya yüksek okulları kendi hesabına bitirip de kendi sınıflarında veya öğrenimlerinin ilgilendirdiği ihtiyaç duyulan sınıflarda muvazzaf subaylığa geçmek isteyen ve müracaatları kabul edilen astsubaylar, subaylığa nasıp karararnamesinin onayı tarihinden geçerli olarak teğmenliğe nasbedilirler. Bu personelin subaylığa nasıpları hangi tarihte olursa olsun, kademe ilerlemesi veya üst rütbeye yükselmelerine esas olacak tarih 30 Ağustos'tur.

Astsubaylığa nasıp da subaylığa nasıp gibi ilgili kuvvet komutanı, Jandarma Genel Komutanı veya Sahil Güvenlik Komutanı'nın teklifi ve Genelkurmay Başkanı'nın lüzum göstermesi üzerine, Milli Savunma Bakanı ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile yapılır. Astsubayların nasbı da ayrı ayrı düzenlenmiştir.

1. Astsubay meslek yüksek okuluyla, fakülte, yüksek okul ve meslek yüksek okulunu bitirenler

Astsubay meslek yüksek okullarını başarı ile bitirenler ve fakülte ve yüksek okul veya meslek yüksek okulu mezunu olup da astsubay nasbedilmek üzere temel askerlik eğitimine tabi tutulandan başari olanlar, 30 Ağustos tarihinde astsubay çavuşluğa nasbedilirler.

2. Uzman Erbaş ve Uzman Jandarmaların Astsubaylığa nasıbları

Uzman erbaşlık hizmeti esnasında, 926 sayılı TSK Personel Kanunu'nun hükümlerine göre, Kuvvet Komutanlıkları'nda ihtiyaç bildirildiğinde, en az 1 yıllık hizmetten sonra sözleşme süresi içinde müracaat eden lise ve dengi okul mezunu olan uzman erbaşlar, 27 yaşından büyük olmamak şartıyla ve gerekli nitelikleri taşıyorlarsa astsubay sınıf okullarındaki eğitimden sonra astsubay nasbedilirler.

Uzman jandarma çavuşluğa nasbedildikleri tarihten itibaren en az 1 yıl hizmet eden ve 27 yaşından büyük olmayan uzman jandarmalar, 926 sayılı TSK Personel Kanunu'ndaki şartlara sahipse, astsubay sınıf okullarında verilecek öğrenim ve eğitimden sonra astsubay nasbedilirler.

Uzman erbaşların ilk göreve atanmaları, istekleri de dikkate alınarak kadro ihtiyacına göre yapılmaktadır. İlk görev yerinde, 1 yıllarını doldurduktan sonra bir dilekçe ile atanma isteğinde bulunmaktadırlar. İhtiyaç durumuna göre boş kadro bulunduğu takdirde bu istekleri yerine getirilmektedir.

Uzman Jandarmaların nasıpları ise, Jandarma Genel Komutanı'nın onayı ile yapılmaktadır. Uzman Jandarma Okulu'ndaki en az 6 aylık mesleki eğitim ve öğrenimini başarıyla bitirenler uzman jandarma çavuş nasbedilirler. Nasıpları 30 Ağustos olarak kabul edilir. Uzman jandarma çavuş nasbedilenler stajyer olarak 6 ay süre ile görevbaşı eğitimine tabi tutulurlar.

Askeri öğrenciler için “nasıp” terimi değil, “duhul” (dahil olmak) terimi kullanılır. Askeri öğrenciliğe duhul tarihi, kişinin Harp Okulu'nda askeri öğrenci olduğu tarihtir. Bu tarihten itibaren askeri öğrenci, askeri personel sayılır. Aldığı eğitim ise hizmet yılı olarak hesaplanır.

B. Diğer Atamalar

Diğer atamalar, dört alanda çalışan personel için, sahip oldukları personel kanunlarında ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu konuda ortak bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer atamalar, kamu personelinin, bulunduğu bir başka sınıfta ya da bir başka yerde görevlendirilmesine ilişkin kararlarıdır.

1. İdari Personel

a) **Alt derecelerden atama:** 1984 yılında 657 sayılı kanunun 68. maddesinde bir değişiklik yapılmıştır. Buna göre, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı dışındakilerin, 1., 2., 3. ve 4. derecelerdeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre koşulu aranmadan daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabilir.

Ancak bu şekilde bir atama yapılabilmesi için ilgilinin,

1. 1. dereceli görevlerden ek göstergesi 2400 (5300) ve daha yukarı olanlar için en az 12 yıl
2. 1. ve 2. derecedeki görevlerden ek göstergesi 2400 (5300)'den az olanlar için en az 10 yıl
3. 3. ve 4. derecelerdeki görevler için en az 8 yıl çalışması gerekmektedir.

Bu düzenlemenin amacı yöneticilik kadrolarına genç yaşta çalışanların atanabilmesidir. Mevcut düzenlemeye göre, 9. derecenin 1. kademesinden işe başlayan yüksek okul mezunu bir memurun normal yükselme yoluyla eğer hiç aksamaya uğramazsa, 3 yılda bir derece yükselerek ancak 24 yıl sonra en yüksek derece olan 1. dereceye yükselmesi mümkündür. Buna göre, 50 yaşından genç birinin, üst derecelere ulaşması mümkün görülmemektedir. İşte bu düzenlemenin amacının da kamu yönetimine “taze kan” sağlamak olduğu iddia edilmiştir. Uygulamada bu usule “asansörle çıkma”, “sıçrama” vb. adlar verilmektedir.⁴¹³

Ancak bu düzenleme siyasal atamaların kurumlaşmasına araç olmuştur. Kariyer sistemi, başarılı olması halinde daha üst görevlere çıkabileceği konusunda memura karşı idarenin bir tür söz vermesini içermektedir. Bundan dolayı memur çalışarak daha üst görevlere çıkma ümidindedir. Oysa hızlı yükselme, bu durumdaki çalışan fakat kendisine siyasal destek bulamayan memurun yönetici görevine gelme olanağını ortadan kaldırmakta, onda çalışma isteği ve hevesi bırakmamaktadır. Ayrıca bu genç yöneticinin kamu hizmetinin görülmesinde tecrübesiz olması da mümkündür. Çünkü çalıştığı yıllarda özel sektöre hizmet etmesi, kamu yönetiminde yöneticilik görevine getirilmesine engel değildir. Bu

⁴¹³ Acar Örnek, a.g.e., s.119.

bakımından kamu yönetimine ve kamu hizmeti anlayışına yabancı olması da doğaldır. Bu uygulamalar 1980 sonrası küreselleşme politikalarının bir yansımasıdır. Amaç kamu ve özel sektör arası geçişkenliği sağlamak, kamu personel sistemini esnek hale getirmektir.

b) İdari Görevlere Atanma: Kurumlar, eğitim ve öğretim, sağlık ve yardımcı sağlık ile teknik hizmetler sınıflarında çalışan memurlar arasından, yöneticilik görevine getirmek istediklerini, bu görevlere ait olan ve kazanılmış hak derecelerinin iki altındaki derecelerden saptanan kadrolara atayabilirler. Bunların aylıkları ise, kazanılmış hak dereceleri üzerinden ödenir.

c) Vekaleten (Vekil) Olarak Atama

Memurların yasal izni, geçici görev, disiplin cezası uygulaması ya da görevden uzaklaştırma nedeniyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları durumunda, yerlerine “kurum içinden” ya da “öbür kurumlardan” ya da “açıktan” vekil atanabilir. Kimi boş kadrolara (yaz tatili dışında ilköğretim öğretmeni, mühendislik, mimarlık, eczacılık, diş hekimliği, hekimlik, veterinerlik ve kasaba imamlığı gibi) açıktan vekil atamak mümkündür.

Asli ve sürekli görevlere vekaleten atanma, hizmetin aksamadan yürütülmesi amacıyla getirilen istisnai ve geçici bir görevlendirme yöntemidir.

Ancak hükümetler, üst düzey yöneticilik görevlerine atamada “geçici” bir uygulama olması gereken vekaleten atamayı “sürekli” hale getirmeye çalışmaktadırlar. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), kamu kurum ve kuruluşlarındaki üst düzey yöneticilik görevlerinden bazılarını atanmaları uygun görülmeyen kişilere vekaleten yürütmekte, yine atamasının onaylanmayacağı düşünülen kimi kişileri de, kararname düzenlenmesine gerek görülmeden üst düzey yöneticilik görevine vekaleten getirmektedir. Vekaleten atamalar böylece sürekli hale getirilmektedir. Cumhurbaşkanlığı’na 59. hükümet olan AKP döneminde, 28.02.2005 gününe kadar toplam 2340 atama kararnamesi gelmiş; bu kararnamelerden 306’sı imzalanmayarak geri gönderilmiştir. Geri gönderilen atama kararnamelerinin 17’si atanmak istenen kişilerin yasada ya da yönetmelikte yazılı koşulu taşımadığı, 58’i istenen kişilerin yöneticilik ya da bakanlığın görev alanıyla ilgili konularda yeterli bilgisi ve deneyimi bulunmadığı, 13’ü yargı

kararlarına uygun olmadığı gerekçesine ve 163'ü diğer nedenlere dayanmaktadır. Gerekçelerden de anlaşılacağı gibi üst düzey yöneticilik görevine atanmak istenenlerin kimileri kamu yararı ve kamu hizmetinin gereği olarak bu görevlerde bulunmaması gereken kişilerdir. Oysa, uygulamada bu kişilerin atanmak istenen görevlerde vekaleten çalıştırıldığı anlaşılmaktadır. Böylece, vekaleten görevlendirmelerle görevde kalıcılık sağlandığı ve hizmetin aksamaması için istisnai bir yöntem olan vekalet statüsünün sürekli istihdam modeline dönüştürüldüğü saptanmaktadır.⁴¹⁴

Bir kamu görevinin, göreve ilişkin kadroya asaleten atanan memurlar eliyle görülmesi zorunludur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre de, bir görevin vekaleten yürütülmesi, memurun geçici olarak görevinden ayrılması ya da kadronun boş olması durumlarına özgü, geçici bir önlem niteliğindedir. AKP'nin yarattığı bu durum, Anayasaya, yasa koyucunun amacına ve hukuka aykırılık oluşturmaktadır.

d) Emeklilerin Yeniden Hizmete Alınması

T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun hükümlerine göre, emekli olanlar, sınıflarında yazılan nitelikleri taşımakta bulunanlar, kurumlarında boş kadro bulunmak ve Devlet Memuru Kanunu'nda sayılan koşulları taşımak koşuluyla, yeniden devlet memurluğuna alınabilir. (DMK mad.93)

Ancak bu atamanın yapılabilmesi için kimi ek koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir.

- a. Emekli, adi malullük (özürlülük, sakatlık) ve görev malullüğü aylığı alanlar, yeniden atanacakları göreve ilişkin yaş hadlerini doldurmamış olmalıdır.
- b. Özürlü kişilerin sakatlıklarının, yeniden atandıkları görevleri yerine getirmeye engel oluşturmadığı sağlık kurulunca onaylanacak bir raporda belirtilmelidir.
- c. Yeniden göreve atanacaklarda, emeklilik haklarının düşmesini gerektiren nedenlerden dolayı re'sen emekliye sevk edilmemiş olmamaları koşulu aranmaktadır.

⁴¹⁴ Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'a yazdığı "vekaleten atamalar" konulu yazısından alınmıştır. T.C. Cumhurbaşkanlığı, sayı: B.01.0.KKB.01-83-6-2005-

d. Emekli Sandığı Kanunu'na göre memurluğa girmeleri yasaklanmış olanlar yeniden hizmete alınamazlar.

e) Memurluktan Çekilenlerin Yeniden Atanması

İki defadan çok olmamak üzere, memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden ya da Devlet Memurları Kanunu'na göre çekilmiş sayılanlardan, yeniden memurluğa dönmek isteyenler, ayrıldıkları sınıfta boş kadro bulunmak koşuluyla, aldıkları tarihte almakta oldukları aylık dercesine eşit bir derecenin aynı kademesine atanabilirler.⁴¹⁵

Ancak memurluktan çekilenler (istifa edenler) 6 aylık bir süre geçmeden, çekilmiş sayılanlar 1 yıllık süre geçmeden, çekilmede devir teslim süresine ve işlemlerine uymayanlar 3 yıllık bir süre geçmeden ve olağanüstü durum uygulamasında, yerlerine atanacaklar memurlar gelip işe başlamadan görevlerini terk edenler, hiçbir durumda devlet memurluğuna alınamazlar. (DMK, mad.97)

f) Yer Değiştirme Suretiyle Atanma

Aynı kurum içinde çalışan memurlar, saptanan hizmet bölgelerine⁴¹⁶ göre belirli süreler için atanabilir. Yapılacak atamanın koşulları Devlet Memurları Kanunu'nun 72, 73 ve 76. maddelerinde belirtilmiştir.

Bu tür atamalar, kamu hizmetinin gerekleri, özellikleri, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel ve ulaşım koşulları yönlerinden benzerlik ve yakınlık gösteren illeri kümelenendirilerek saptanan bölgeler arasında, adil ve dengeli bir düzen içinde yapılmalıdır.⁴¹⁷ Yer değiştirme biçiminde yapılacak atamalarda, aile birliğini korumak açısından, kurumlar arasında gerekli eşgüdümün sağlanarak, atanan memurun sağlığı ve kendisi de memur olan eşinin durumu dikkate alınır.

93 07/03/2005.

⁴¹⁵ Ayrıca, bu kişilerin 657 sayılı DMK'nın 71. maddesi hükümlerine uymak şartıyla, başka bir sınıftaki eşit derecedeki kadrolara da atanmaları olanaklıdır.

⁴¹⁶ Bkz. "Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik", R.G. 25.6.1983, 18088. Bu yönetmeliğe göre, iller gelişmişlik sırasına göre 5 hizmet bölgesine ayrılmıştır. Her bölgede zorunlu hizmet süresi, 5. bölgede 3 yıl, 4. bölgede 4 yıl, 3. bölgede 5 yıl, 2. bölgede 6 yıl ve 1. bölgede 7 yıldır. Bu biçimde yer değiştirme suretiyle atamalar, emniyet, mülki idare Amirliği, avukatlık ve din hizmetleri sınıfındaki memurlar için yapılmaktadır.

⁴¹⁷ Tayfun Akgüner, **a.g.e.**, s.87.

Bu atamalar, kural olarak her yılın Haziran-Eylül dönemlerinde gerçekleştirilir.

g) Karşılıklı Olarak Yer Değiştirme (Becayış)

Aynı kurumun başka yerlerde bulunan, aynı sınıftaki (örneğin sağlık hizmeti sınıfındaki) memurların, karşılıklı olarak yer değiştirme (becayış yapmak) yoluyla atanmalarını istemeleri mümkündür. Bunu isteyen memurların aylıklarında ya da derecelerinde eşitlik aranmaz. Ancak, bu isteğin yerine getirilmesi açısından, atamaya yetkili üstlerin geniş bir takdir yetkisi vardır. Atamaya yetkili üstlerin, karşılıklı olarak yer değiştirme isteğini uygun bularak atamaları yapmaları gerekmektedir. (DMK, mad. 73)

h) Kurumlararası Atama (Memurların Bir Kurumdan Öbürüne Nakilleri)

Kurumlararası atama, memurların, Devlet Memurları Kanunu'na bağlı kurumlar ya da bağlı olmayan kurumlarla, bağlı olanlar arasında, kurumlarının uygun bulması ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden ya da derece yükselmesi yoluyla, bulundukları sınıftan ya da öğrenim durumları dikkate alınarak girebilecekleri sınıftan bir kadroya nakledilmeleridir.⁴¹⁸

ı) Memurların İsteğine Göre ve Buna Bakılmadan Kurumiçi Naklen Atama

Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden, kazanılmış hak dereceleriyle, memurları, bulundukları kadro derecelerine eşit ya da daha üst dereceden kadrolara (bu kadrolar aynı yerde olsun ya da olmasın) atayabilirler.

Kurum içi naklen atamalar iki biçimde gerçekleşebilir:

- a. Memurların isteğine bakmadan görev yerleri değiştirilebilir.
- b. Memurların istekler üzerine yerler değiştirilebilir.

Memurların isteğine bakılmadan yapılan yer değiştirmelerde, birinci önemli nokta, “görev eşitliği”nin gözetilmemesidir. Görev eşitliği, memurun, eski görevindeki yetkisinin ve sorumluluğunun, yeni görevinde aynen bulunmasıdır.

⁴¹⁸ Bu atamanın çeşitleri için bkz. Tayfun Akgüner, *a.g.e.*, s.89, 90.

görevindeki yetkisinin ve sorumluluğunun, yeni görevinde aynen bulunmasıdır. İdare, kamu hizmetinin ve kamu yararının gerektirdiği durumlarda, üst yönetim kadrosunda bulunan bir memuru, daha alt bir yönetim görevine ya da daha basit bir göreve getirebilir. “Unvan eşitliği” ise, memurun elinde tuttuğu kadro unvanın, yeni görevindeki unvana eşit olması ya da benzemesidir.

Memurun isteği olmadan yapılan yer değiştirmelerde, hem görev hem de unvan eşitliğine dikkat edilme zorunluluğu yoktur. Bu tür yer değiştirmelerde, ikinci önemli nokta, memurun ancak kazanılmış hak derecesiyle yer değiştirebileceğidir. Hiçbir memur, isteği olmadan, kazanılmış hak aylığının altındaki bir dereceye atanamaz.

Bu tür atamalar idareye geniş bir takdir yetkisi vermektedir. Bu nedenle, kurumiçi naklen atamanın kimi durumlarda memur güvenliğini ortadan kaldırma olasılığı bulunmaktadır. Haklarında idari yargıya en fazla başvurulmuş idari işlemler arasında, kurumiçi naklen atamalar bulunmaktadır. Bu konuda Danıştay ve İdare Mahkemeleri’nin yerleşmiş içtihatlarına ve öğretiyeye göre, kurumiçi naklen atamalarda idareye tanınan takdir yetkisi, “kamu yararı” ve “kamu hizmeti” gereklerinin yerine getirilmesi amacıyla sınırlı olmalıdır.⁴¹⁹

Ancak ülkemizde bu şekilde yapılan atamalar, uygulamada bir disiplin cezası olarak kullanılmaktadır. Aslında bu tür bir ceza, disiplin cezaları arasında yer almasa da uygulamada en yaygın olarak kullanılanıdır.

2. Adli Personel

a) Yer Değiştirme Suretiyle Atama

Hakim ve savcılar, idari personelde olduğu gibi, aynı veya başka yerlerdeki eşit veya daha üst görevlere kazanılmış hak aylık ve kadro dereceleriyle naklen atanırlar.

Adli ve idari yargı teşkilatı bulunan yerler, coğrafi ve ekonomik şartları, sosyal, sağlık ve kültürel imkanları, mahrumiyet dereceleri ile ulaşım ve diğer durumları dikkate alınarak bölgelere ayrılır ve her bölgedeki görev süresi saptanır.

⁴¹⁹ a.k., s.91.

Adli yargıda aynı bölgedeki ağır ceza mahkemesi, çift hakimli asliye mahkemesi, tek hakimli asliye mahkemesi, bu sırayla dikkate alınarak kendi aralarında hizmet yeri bakımından bir diğerine üstün sayılır. 951 sayılı kanun tasarısına göre “Adli yargıda aynı bölgedeki yerlerden bölge adliye mahkemesinin bulunduğu yer; asliye hukuk mahkemesinin bulunduğu yerlerden de ağır ceza mahkemesinin bulunduğu yer hizmet yeri bakımından üstün sayılır.”

İdari yargıda aynı bölgedeki bölge idare mahkemesi, idare ve vergi mahkemesinden, hizmet yeri bakımından üstün sayılır.

Bölgelerde başarısızlığı ve görev gereklerine uyumsuzluğu belgelerle saptananların, o bölgedeki görev süresini doldurup doldurmadığına ve meslek kıdemine bakılmaksızın, hizmetinden yararlanabilecek diğer bir bölgeye veya bulunduğu bölge seviyesinde bir yere naklen ataması yapılabilir.

Kişisel veya aileye ilişkin sağlık ve diğer haklı nedenlerle yer değiştirme isteminde bulunanların yerleri değiştirilebilir.

b) Görev Değiştirme

Hizmetin gereklerine, teşkilatın ihtiyacına veya ilgililerin isteğine göre:

1. Adli yargıda görevli hakimler, adli yargıda savcılık; adli yargıda görevli savcılar, adli yargıda hakimlik
2. İdari yargıda görevli hakimler, idari yargıda savcılık; idari yargıda görevli savcılar, idari yargıda hakimlik görevlerine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca nakledilebilirler.

Ancak adli ve idari yargı sınıflarından birbirine geçiş mümkün değildir. 1988 yılında iki sınıftan birbirine geçişi mümkün kılan düzenlemeyi Anayasa Mahkemesi 1989’da iptal etmiştir.⁴²⁰

c) Adalet Bakanlığı Merkez Kuruluşuna Atanma

Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda

⁴²⁰ A.M.K. E. 1988/32, K. 1989/10 (<http://www.anayasa.gov.tr>)

a. Bakanlık tetkik hakimliğine, hakimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az 5 yıl görev yapmış ve üstün başarı ile Bakanlık hizmetlerinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatleri ile Adalet Bakanı tarafından atama yapılır.

b. 1. Adalet müfettişliğine, hakimlik ve savcılık mesleğinde fiilen en az 5 yıl görev yapmış ve üstün başarısı ile adalet müfettişliği hizmetinde yararlı olacağı anlaşılmış bulunanlar arasından muvafakatleri alınarak (951 sayılı kanun tasarısında bu süre 8 yıla çıkarılmıştır.)

2. Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı'na, Teftiş Kurulu Başkanlığı'na, müsteşar yardımcılıklarına, yüksek müşavirliklerine, genel müdürlüklerine, genel müdür yardımcılıklarına ve müstakil daire başkanlıklarına, Yargıtay ve Danıştay üyeliğine seçilme hakkını kazanmış ve bu hakkı kaybetmemiş bulunan birinci sınıf hakim ve savcılar arasından Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzasını taşıyan kararname ile atama yapılır. 951 sayılı kanun tasarısı bu maddeye Araştırma, Planlama ve Koordinasyon kurulu başkanlığı ve teftiş kurulu başkan yardımcılıkların da eklemiştir. Ancak, genel müdür yardımcılıklarına, müstakil daire başkanlıklarına ve İşyurtları Kurumu Daire Başkanlığı'na atama birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılar arasından atama yapılacaktır.

Bakanlık müşavirliklerine ve genel müdürlük daire başkanlıklarına yapılacak atamalar, Bakan onayı ile gerçekleşir. 951 sayılı kanun tasarısına göre genel müdürlük daire başkanlıkları ile, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu üyeliklerine meslekte en az 8 yıl çalışmış, ikinci dereceye yükselmiş bulunan hakim ve savcılar arasından bakan onayı ile atama yapılacaktır. Bakanlık müşavirliklerine yapılacak atamalar yine bakan onayı ile gerçekleştirilecektir.

2802 sayılı kanuna göre, Bakanlık merkez teşkilatında olmayıp, yargı görevinden bu göreve atanacakların muvafakatı alınır.

d) Hakimlik ve Savcılık Görevlerine Tekrar Atanma

Bakanlık merkez kuruluşundaki hizmetlerde çalışan, Müsteşar dışındaki hakim ve savcılar, Adalet Bakanın teklifi üzerine, Bakanlık hizmetlerinde kazanmış oldukları haklar korunmak⁴²¹ suretiyle; idari yargıdan gelmiş olanlar

⁴²¹ Bu ibare kanunun ilk halinde “dikkate alınmak suretiyle” idi. 1996 yılında ise bu ibare

idari yargıda, adli yargıdan gelmiş olanlar adli yargıda durumlarına göre Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca uygun görülecek hakimlik ve savcılık görevlerine en çok 30 gün içerisinde atanırlar.

e) Diğer Hizmetlerden Mesleğe Atanma

Hukuk fakültelerinde maddi hukuk ve usul hukuk dallarında hukuk dersi veren profesörler ve doçentler, almakta oldukları kadro aylıklarının karşılığı sınıf ve derecedeki adli yargı hakim ve savcılıklarına; hukuk, siyasal bilgiler, iktisat, işletme, idari ilimler fakültelerinde idare, maliye ve ekonomi dallarında ders veren profesörler ve doçentler, almakta oldukları kadro aylıklarının karşılığı sınıf ve derecedeki idari yargı hakim ve savcılıklarına atanabilirler.

Mesleklerinde en az beş yıldan beri fiilen çalışmakta olup bilimsel güç ve yeteneği ile hizmet ve meslekteki başarısına göre tanınmış bulunan avukatlar, mesleğe kabul edildikleri tarihte 35 yaşını geçmemiş olmak koşuluyla, avukatlıkta geçen sürelerinin üçte ikisi meslekte geçmiş gibi sayılarak ve görevin gerektirdiği kanuni şartlar göz önünde bulundurularak girebilecekleri sınıf ve derecedeki adli ve idari yargı hakimlik ve savcılıklarına atanabilirler.

Bu avukatlardan Türk hukuk fakültelerinde veya yabancı bir hukuk fakültesinde doktora diploma ve unvanını almış olanlar atanabilecekleri derece ve kademeye bir derece, meslekle ilgili lisansüstü öğrenimi yapmış olanlar ise, atanabilecekleri derece ve kademeye bir kademe eklenmek suretiyle atanırlar.

Bu şartları taşıyan isteklilerin mesleğe alınıp alınmayacakları ve alınmaları halinde girebilecekleri sınıf ve dereceler Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na belli edilir.

f) Yeniden Atanma

Hakimlik ve savcılık mesleğinden kendi istekleriyle çekilen veya emekli olanlardan tekrar mesleğe dönmek isteyenler, mesleğe kabulde aranan nitelikleri kaybetmemiş olmaları koşuluyla ayrıldıkları tarihte almakta oldukları aylık dercesine eşit bir derecenin aynı kademesine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na atanabilirler.

“korunmak” terimiyle değiştirilmiştir.

Ancak bu şekilde atanacakların, meslekten ayrıldıktan sonra doçentlik veya profesörlükte geçirdikleri sürenin tamamı, avukatların ise fiilen avukatlıkta geçirdikleri sürenin üçte ikisi, hakimlik ve savcılıkta geçmiş sayılmak suretiyle girebilecekleri sınıf ve derecelerin tespitinde değerlendirilir.

İsteklilerin mesleğe alınıp alınmayacakları Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na belirlenir.

Bu madde hükümlerine göre atananlardan, meslekten ayrılanlar bir daha mesleğe kabul edilmezler.

g) Özel Durumlarda Atanma

Karı-koca, ikinci derece dahil kan ve sıhrî hısımlar bir mahkemenin aynı dairesinde görev yapamazlar.

Bu şekilde görev yapmalarına olanak bulunmayanlardan o yere sonradan atanan, daha sonra meydana gelen aynı nedenlerden dolayı birleşemeyeceklerden istekli olanı, istekli olmaması halinde kıdemsiz olanı, bulunduğu bölge içinde başka bir daire veya yere atanır.

Bulundukları yerde kendi kusurları olmaksızın; herhangi bir nedenle hakimlik ve savcılık mesleğinin gerekli kıldığı şeref ve tarafsızlıkla görev yapamayacakları veya bulundukları yerde kalmaları mesleğin nüfuz ve itibarını sarsacağı soruşturma veya belgelerle anlaşılanlar, isteklerine bakılmaksızın bulundukları bölge içinde başka bir yere atanırlar.

Görev yerlerindeki işlerin çokluğuna ve çeşidine göre gerek sürat ve başarıyı gösteremedikleri soruşturma veya belgelerle anlaşılanlar, bölge ve meslek kıdemine bakılmaksızın, hizmetlerinden yararlanılabilecek diğer bir göreve atanırlar.

h) Terhis Edilenlerin Görevine Dönmesi

Hakim ve savcı iken muvazzaf askerlik hizmetini yapmak üzere silah altına alınanlar, bu süre zarfında görev yerleri saklı kalmak suretiyle izinli sayılırlar. Askerlik hizmetini tamamlayıp göreve dönmek isteyenler, terhislerinden itibaren 30 gün içinde Adalet Bakanlığı'na başvurmak, Adalet

Bakanlığı da bu başvurma tarihinden itibaren 30 gün içinde ilgilileri göreve başlatmak zorundadır.

Bu süreler içinde baş vurmayanlar ise, görevden çekilmiş sayılır.

Askerlik hizmetinde geçirilen süreler, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinde değerlendirilir.

3. Akademik Personel

Akademik personel, “diğer atamalar” bakımından idari ve askeri personelden farklılık göstermektedir. Çünkü bu sınıf için yapılan atama aynı zamanda personel için meslekte “yükselme” anlamını taşımaktadır.

Yardımcı doçentlik, doçentlik ve profesörlüğe yükselme ve atamalar, YÖK Kanunun 65. maddesine göre yönetmelikle düzenlenmelidir. Bu yönetmelik, “Öğretim Üyeliğine Yükseltilme ve Atama Yönetmeliği”dir.⁴²²

a) Yardımcı Doçentliğe Atanma

Atamanın gerçekleşmesi için birimde açık yardımcı doçentlik kadrosunun bulunması gerekmektedir. Bu kadronun açık bulunduğu, en yüksek tirajlı beş gazeteden birinde, Türkiye ölçüsünde rektörlükçe ilan edilerek duyurulur. Bu durum, ayrıca rektörlerce bütün üniversiteler ve ileri teknoloji enstitülerine ilgili birimlerinde ilan edilmek üzere duyurulur. Bu ilanlarda adaylara en az 15 günlük başvurma süresi tanınır ve son başvurma tarihi belirtilir.

Yardımcı doçentlik için başvuran isteklilerden yabancı dil sınavında başarılı olanlar, özgeçmişlerini, bilimsel çalışma ve varsa yayınlarını⁴²³ 4 nüsha olarak ilgili dekanlık veya müdürlüğe, yabancı dil sınavı sonucunun tebliğini izleyen 3 gün içinde teslim ederler.

⁴²² R.G.: 28.1.1982, 17588.

⁴²³ Yardımcı doçentliğe başvuru için pek çok üniversitede yayın zorunluluğu getirilmiştir. Örneğin Ankara Üniversitesinde adayın üç hakemli dergide (biri bilimsel olabilir) doktora tez konusundan farklı yayın yapması, doktora tezini kitap veya makale olarak yayınlaması ve yabancı bir dergide (SSCI ve SCI kapsamında) yabancı bir yayını bulunması ve bu yayınlardan toplam 50 puan alması gerekmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ankara Üniversitesinde Yardımcı Doçentlik, Doçentlik ve Profesörlük Başvurularında Değerlendirilecek Akademik ve İdari Etkinlikler ve Puanlama İlkeleri. (<http://www.ankara.edu.tr>), (10.6.2005)

Adayların durumunu incelemek üzere, ilan edilen kadrolar için, fakültelerde ve fakülterlere bağlı kuruluşlarda dekan, rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda müdürler, biri o birimin yöneticisi, diğeri o üniversitenin veya ileri teknoloji enstitüsünün dışından olmak üzere, adayın başvurduğu bilim alanı ile ilgili olan üç profesör veya doçenti 15 gün içinde tespit eder. Dekan veya ilgili müdür her ay için bu öğretim üyelerine adaylarla ilgili dokümanları göndererek, 1 ay içerisinde yazılı görüşlerini bildirmelerini isterler.

Dekan veya ilgili müdür, yazılı görüşlerin alınmasından sonraki ilk yönetim kurulu toplantısına konuyu götürür, aday veya adaylar hakkında ayrı ayrı görüş alır. Bir açık kadroya birden fazla adayın başvurması halinde yönetim kurulu gerekçeli olarak tercihini belirtir. Dekan veya müdür kanaat ve önerilerini dosya ile birlikte rektöre sunar.

Rektör, atamanın yapılıp yapılmayacağına karar vererek gerekli işlemleri yürütür.

Yardımcı doçentler, fakültelerde ve fakülterlere bağlı kuruluşlarda ilgili dekanın, rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda ilgili müdürün, bölüm başkanının görüşüne dayanan önerisi ile, bir üniversitede veya ileri teknoloji enstitüsünde her seferinde 2'şer veya 3'er yıllık süreler için en çok 12 yıla kadar Rektör tarafından atanabilir. Her atama süresi sonunda görev kendiliğinden sona erer.

b) Doçentliğe Atanma

Bir üniversitede veya yüksek teknoloji enstitüsünde açık doçentlik kadroları en yüksek tirajlı beş gazeteden birinde Türkiye ölçüsünde ve (yardımcı doçentlikten farklı olarak) Resmi Gazete'de rektörlükçe ilan edilir. İlgili kurum gerekli görürse yurtdışından da aday aranması için girişimlerde bulunabilir. Bu ilanlarda adaylara en az 15 gün başvurma süresi tanınır ve son başvurma tarihi belirtilir. Açılan doçentlik kadroları ve dallarına ilişkin ilan, duyurulmak üzere diğer üniversiteler ile ileri teknoloji enstitülerinin ilgili fakültelerine, enstitü ve yüksekokullarına gönderilir.

Adaylar özgeçmişlerini, bilimsel çalışma ve yayınlarını kapsayan bir dosyayı 4 nüsha halinde, ilanda belirtilen süre içinde rektörlüğe teslim ederler.

Yabancı ülkelerde doçentlik unvanını ve yetkisini almış olanlardan, en az 2 yıl bu unvan ve yetki ile yabancı ülkelerdeki öğretim ve araştırma kurumlarında çalışmış olanların bu unvanlarının Türkiye’de geçerli sayılması Üniversitelerarası Kurul kararıyla olur. Bunların Üniversitelerarası Kurul’ca açılacak doçentlik sınavında başarı göstermeleri veya doçentlik sınavını başaranlarla eş düzeyde sayılmış olmaları gerekmektedir.

Rektör, ilan edilen doçentlik kadrosuna, başvuran adayların durumlarının incelenmesi için, 15 gün içinde, varsa bir ilgili birim yöneticisi olmak üzere, adayın başvurduğu bilim alanından, yoksa en yakın bilim alanından en az biri o üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü dışından olmak kaydıyla 3 profesör tespit eder. Aday ve adayların öz geçmişlerini, bilimsel çalışma ve yayınlarını kapsayan dosyalarını bu profesörlere yollayarak, kişisel raporlarını 1 ay içersinde göndermelerini ister. Bu profesörler aday ve adaylar hakkında ayrı ayrı tercih ve görüşlerini rektöre bildirirler. Rektör, bu görüşlere dayanarak, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kurulunun gerekçeli görüşünü de aldıktan sonra atama kararını verir.⁴²⁴

c) Profesörlüğe Atanma

Rektörler, üniversitede veya ileri teknoloji enstitüsünde profesörlük kadroları boşaldığında boş kadroları, bilim dallarını ve aranan nitelikleri, kadronun devamlı veya kısmi statülü olduğunu da belirterek en yüksek tirajlı 5 gazeteden birinde Türkiye ölçüsünde ve Resmi Gazete’de ilan eder. İlanda en az 15 gün olmak üzere başvuru süresi ve bitiş tarihi belirtilir. Bu durum, ayrıca bütün üniversitelere ve yüksek teknoloji enstitülerine duyurulur. Adaylar, özgeçmişlerini, bilimsel yayınlarını kongre ve konferans tebliğleri ile bunlara yapılan atıfları, sanat eserlerini, icralarını ve bunlara ilişkin dokümanı, eğitim öğretim faaliyetlerini, yönetimlerinde devam eden ve biten doktora, sanatta yeterlik ve yüksek lisans (bilim uzmanlığı) çalışmalarını, üniversite veya ileri teknoloji enstitüsüne katkılarını kapsayan ve belgeleyen bir dosya ile birlikte bir dilekçeyi ilgili üniversite veya ileri teknoloji enstitüsü rektörlüğüne ilanda

⁴²⁴ Adayların atamasının yapılması için, doçentlik sınavını kazanmış olmaları şarttır.

gösterilen şekilde en az 5 nüsha olarak eslim ederler. Adaylar, bu başvurularında yayınlardan birini başlıca araştırma eseri olarak gösterirler.

Rektörlükçe ilan edilen açık profesörlük kadrosuna,

1. Doçentlik unvanını aldıktan sonra en az 5 yıl açık bulunan profesörlük kadrosu ile ilgili bilim alanında çalışan doçentler, kendi bilim alanda uluslararası düzeyde orijinal eserler vermek ve uygulama alanı bulunan dallarda uygulamaya yönelik çalışmaları bulunmak şartıyla,
2. Başka bir üniversite veya ileri teknoloji enstitüsünde en az 2 yıl hizmet etmiş profesörler
3. 2547 sayılı kanundaki doçentlik sınavını başarmış sayılarak yabancı ülkelerde aldığı unvanın eşdeğerliliği kabul edilen adaylar, profesörlüklerinin Türkiye’de geçerli sayılması Üniversitelerarası Kurul kararıyla kabul edilenler atanabilirler.

Profesörlük kadrosuna başvuran adayların durumlarını ve bilimsel ve sanatsal niteliklerini tespit etmek için bir ay içinde üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kurulunca en az 3’ü başka üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinden olmak üzere ilan edilen kadronun bilim veya sanat alanı ile ilgili en az 5 profesör seçilir. Bu profesörler, belgelerin kendilerine verildiği tarihi izleyen iki ay içinde her aday için ayrı ayrı olmak üzere birer rapor yazarlar ve kadroya atanmak üzere müracaat eden birden fazla aday varsa tercihlerini bildirirler. Bu raporlarda adayların bilimsel veya sanatsal nitelikleri ve çalışmaları değerlendirilir. Yöneticilik, yapıcılık ve geliştiricilik özellikleri ile bilim ve sanat adamı yetiştirme konusundaki çabaları ayrıntılı olarak belirtilir. Üniversite veya ileri teknoloji enstitüsü yönetim kurulu bu raporları göz önünde tutarak başvuran doçentin profesörlüğe yükseltilerek atanmasına veya profesörün atanmasına karar verir. Atama işlemleri rektörce yapılır.

Yönetmeliğe göre, profesörlük, doçentlik veya yardımcı doçentlik unvanlarını kazananlar, her unvan dönemi içinde yükseköğretim kurumlarında fiilen 2 yıl görev yapmadıkları takdirde, yükseköğretim kurumları dışındaki çalışmalarında bu unvanı kullanamazlar.

d)35. maddeye tabi olan araştırma görevlileri

Akademik alanda bir diğer atama şekli 35. maddeye tabi olan araştırma görevlilerinin atamasıdır. “Bir Üniversite Adına Bir Diğer Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmelik”e göre, öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla yeni kurulan veya gelişmekte olan üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinin araştırma görevlisi kadroları, lisansüstü eğitim yapmak üzere, gelişmiş eğitim programı bulunan başka bir üniversiteye veya ileri teknoloji enstitüsüne tahsis edilebilir.

Tahsis edilen araştırma görevlisi kadrosu dolu veya boş olabilir. Kadronun dolu olması halinde, bu kadroda bulunan kişi yeniden giriş sınavı yapılmaksızın, tespit edilen üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün ilgili lisansüstü programına kaydedilir. Bu gibi kişiler lisansüstü öğrenim görmek üzere gidecekleri üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünde görevlendirilirler.

4. Askeri Personel

Tayin

Askeri personel için bu şekilde atama tayin şeklinde gerçekleşmektedir.

Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’na göre, barışta, kıta, karargah ve kurumlara kadrosunda gösterilen rütbelerden ast rütbeyle asil olarak kimse atanamaz.

Subayların ve astsubayların atanma ve yer değiştirmeleri, hizmetin aksatılmasından yürütülmesi esasına bağlı olarak; memleketin ekonomik, sosyal, iklim ve ulaştırma durumları ile kültür ve sağlık durumları ve bunlara benzer yer ve bölge şartları göz önüne alınarak tespit edilecek bölgelere ve garnizonlara aşağıdaki şartlar göz önüne alınarak yapılır.

1. Meslek programları, meslek içi eğitim esasları, kadro ihtiyacı
2. Sağlık durumu
3. İdari asayiş ve zorunlu sebepler
4. İstekli bulunduğu yerler

Subayların atanmasıyla ilgili olarak TSK'ya mensup Subay ve Astsubayların Atanma ve Yer Değiştirmeleri Hakkında Yönetmelik⁴²⁵ bulunmaktadır.

Subay ve astsubayların atanmaları (tayinleri);

1. Asteğmen-albay rütbelerindeki subaylar ile astsubayların atanmaları Kuvvet Komutanlıkları'nca
2. General ve amirallerin atanmaları, Kuvvet Komutanlıkları'nın gerekli görmesi ve Genelkurmay Başkanı'nın teklifi üzerine Milli Savunma Bakanı'nın inhası, Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile
3. Kuvvet Komutanları ve Genelkurmay İkinci Başkanı general ve amirallerin atanmaları, Genelkurmay Başkanı'nın teklifi, Milli Savunma Bakanı'nın inhası, Başbakanın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı kararname ile yapılır.

C. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Atanma Bakımından Karşılaştırılması

Dört alanda çalışan kamu personelinin de mesleğe girişi idari ve tek yanlı bir işlemle olmaktadır. Bu açıdan dört alanda çalışan personel eşittir. Ancak kullanılan idari ve askeri personel (uzman jandarmalar Jandarma Genel Komutanlığı'nca) atama kararnamesiyle (ya da atama emriyle), adli personel Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararıyla, akademik personel bağı bulunduğu rektörlükçe atanmaktadır.

Diğer atamalar konusunda ise her alanın farklı atama şekilleri bulunmaktadır. Bu durum her alanın personel çalıştırmaya ilişkin farklı gereksinimleri olmasından kaynaklanmaktadır.

IV. İLERLEME ve YÜKSELME

İlerleme ve yükselme ülkemizde de uygulanan kariyer sisteminin en temel ilklerinden biridir. Kamu hizmetine eğitim durumuna göre giren personel, zaman

⁴²⁵ R.G.: 23.5.1968, 12906.

geçtikçe bu görevde ilerleyeceği ve yükseleceği düşüncesini taşımaktadır. Kadro sisteminde ise böyle bir uygulama yoktur. Kişi herhangi bir göreve başlayıp yine aynı görevde emekli oluncaya kadar çalışabilir. Kamu personeli farklı ya da daha yüksek bir göreve geçmek istediğinde, bu görevin ayrıca sınavına girmek durumundadır.

İlerleme, sistemimize “kademe ilerlemesi” şeklinde olup, memurun maaşında meydana gelen artışı göstermektedir. Kademe ilerlemesinde memurun görevinin öneminde ve sorumluluğunda bir artış olmamaktadır.

Yükselme ise, memurun meslek sıradüzeninde daha üst görev ya da konuma gelmesidir. Yükselme, memurun bulunduğu statüde olumlu değişiklikleri belirten bir terimdir.⁴²⁶

Weber’e göre de, memurun sistemde en temel amacı, hiyerarşi içinde kendine bir kariyer edinmektir. İyi işleyen, nesnel kurallara dayanan bir yükselme sistemi, personeli verimli çalışmaya, bilgi ve yeteneklerini geliştirmek için çaba harcamaya yönelten bir teşvik unsurudur. Ortalama olarak her memur, yükselme koşullarının mekanik bir biçimde belirlenmesini arzulamaktadır. Makamlar için bu pek mümkün olmasa da aylık düzenlemeleri için mümkündür. Memur da geleceğini ve alacağı parayı önceden görmek istemektedir.⁴²⁷ Planlı bir yükselme sisteminin amacı, yeterliği üstün olan memurların gelişmelerine ve yükselmelerine fırsat vermektir. Genel olarak personel yönetiminin amacı ise, bir yandan kamu personelinin çıkarlarını, öte yandan hizmetin gereklerini uzlaştırmak olmalıdır. Bu ise, ancak, iyi bir yükselme sisteminin uygulanmasıyla gerçekleştirilebilir.

Kamu hizmeti için çalışanların yükselmesi eski çağlarda da var olmuştur. Eski Yunan’da Aristoteles’in aktardığına göre yükselme bilgi birikimine, tecrübeye ve yaşa dayanmaktaydı. Ona göre doğa, gençleri askerlik görevini üstlenecek şekilde güçlü, yaşlıları yönetecek şekilde akılcı üstün kılmıştır. Buna uygun olarak, aynı kişiler, gençliklerinden yaşlılıklarına doğru sırayla asker,

⁴²⁶ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriya Sezen, a.g.e., s.281.

⁴²⁷ Max Weber, *Anılan Sosyoloji Yazıları*, s.196

yargıç, devlet adamı ve rahip olacaklardır.⁴²⁸ Görüldüğü üzere poliste yükselme personelin devletin farklı alanlarında çalışmasıyla gerçekleşiyordu. Ancak yükselmenin dayandığı temeller bilgi birikimi ve tecrübeydi.

Mevcut kamu personel sisteminde de, yükselme ilkeleri açıkça bellidir. İlkelerin açık ve net olarak belirlenmesi siyasal kayırmacılıkla yükselmesinin önlenmesi bakımında da önemlidir.

Türkiye'deki sistemde idari ve adli personel için kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi mevcutken, bunlardan farklı olarak akademik personel “akademik yükselme”, askeri personel de “rütbe terfi” almaktadır. Akademik ve askeri personelin başlıca amacı meslekte terfidir. Askeri personel için bu yükselme bir yerde otomatik olurken, akademik personelin terfi alabilmesi bazı şartları tamamlaması gerekmektedir. Askeri personelin yükselmesi için bilimsel sınava ya da dil sınavına girmesi gerekmez; yükselmesinde hizmet yılı esas olarak alınır.

Aşağıda ilerleme ve yükselme ilkeleri idari, adli, akademik ve askeri personel açısından incelenmiştir.

A. Kademe İlerlemesi

Kademe, memurluk sisteminde ilerleme göstergesidir ve her derecenin içinde 1 yıllık hizmet süresi anlamına gelmektedir.

657 Sayılı Kanunun 38. maddesine göre kademe, “derece içerisinde görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, devlet memurunun olumlu sicil almasına ve bulunduğu derecedeki hizmet süresine bağlı olarak aylığındaki ilerleyiş adımıdır.” Kademe ilerlemesinde memurun görevinin öneminde ya da sorumluluğunda bir artış olmaz. Bu dikey değil yatay bir ilerlemedir. Değişiklik ise memurun aylığında meydana gelir.

Devlet memurluğunda kademe ilerlemesinin şartları Devlet Memurları Kanunu madde 64’te sayılmıştır. Buna göre devlet memurunun kademe ilerlemesi alması için,

⁴²⁸ Mehmet Ali Ağaoğulları, *Anılan Eski Yunan’da...*, s.115.

- a) Bulunduğu kademedede en az 1 yıl çalışmış olması
- b) O yıl içinde olumlu sicil almış bulunması
- c) Bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması gerekmektedir.

Devlet Memurları Kanunu madde 65'e göre, gereken şartları taşıyan memurlar hak kazandıkları tarihten itibaren geçerli olmak üzere, başka bir işleme gerek kalmaksızın kademe ilerlemiş sayılırlar. Kademe ilerlemesine hak kazanamayan memurlar, kurumlarınca her ay alınacak toplu onayla belirlenir. Kademe ilerlemesi yapmış sayılanlardan, bu ilerleme için yeterli olmadığı sonradan anlaşılanların kademe ilerlemeleri, ilerlemiş oldukları tarihten itibaren geçerli olmak üzere iptal edilir.

Devlet memurlarından, 6 yıllık sicil notu ortalaması 90 ve daha yukarı olanların aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere bir kademe ilerlemesi uygulanır. Yer değiştirme yoluyla atanma suretiyle, belirli bir süre, zorunlu olarak kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerdeki bir göreve atanan memurlardan, gerçekten bu yörelerde çalışmaları koşuluyla, kendilerince başarılı geçirilen her iki yılın karşılığında aylık derecelerinin yükseltilmesinde dikkate alınmak üzere, ayrıca bir kademe ilerlemesi daha verilmektedir (DMK mad. 64). Ayrıca yüksek lisans derecesi alan yüksek öğrenim mezunu memura 1, yüksek lisans derecesini alıp bir kademe ilerlemesinden yararlanan memura, mesleği ile ilgili öğrenim dalında yaptığı takdirde iki kademe ilerlemesi uygulanmaktadır.

İdari personel gibi adli personel de gerekli şartları taşıyorsa, her yıl kademe ilerlemesi almaktadır. Hakim ve savcıların bulundukları derecenin kademesinde ilerleyebilmeleri için Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 19'a göre şu şartları taşımaları gerekmektedir:

- a) Bulundukları kademedede en az 1 yıl çalışmış olmak (951 sayılı kanun tasarısına göre veya çalışmış sayılmak)
- b) Olumlu sicil almak

951 sayılı kanun tasarısı bu hükme, kademe ilerlemesine engel kesinleşmiş mahkeme hükmü veya disiplin cezasının bulunmaması şartını eklemiştir.

Görüldüğü üzere idari personel için geçerli olan “bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademe olması” şartı adli personel için geçerli değildir. Aralarındaki tek fark budur.

2802 sayılı kanuna göre, bu şartları taşıyan adli personel, 1 yıllık kademe ilerlemesi süresini doldurduğu tarihte, başka bir işleme gerek olmaksızın bir kademe ilerlemesi almış sayılır ve bu durum Personel Genel Müdürlüğü’nce sicillerine işlenerek ilgililere duyurulur. Gerekli şartları taşımadıkları anlaşılanların kademe ilerlemesi yapıp yapmayacaklarına her ay Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu karar verir. Kademe ilerlemesi yapılmış sayılanlardan ilerleme için yeterli olmadıkları sonradan tespit edilenlerin kademe ilerlemeleri, ilerlemiş sayıldıkları tarihten geçerli olmak üzere Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca iptal edilir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 20)

Akademik personel de kademe ilerlemesi bakımından aynı şartlara tabidir. (Yüksek Öğretim Personel Kanunu mad. 7)

Subaylar ve astsubaylar da kademe ilerlemesi için gereken koşulları taşıdıkları takdirde her yıl kademe ilerlemesi yaparlar.

Kademe ilerlemesinin şartları (TSK Personel Kanunu mad. 45, 93) idari ve adli personelininkiyle aynıdır. Kademe ilerlemesi ve terfi, TSK Personel Kanunu’nun dışında Subay Sicil Yönetmeliği’nde⁴²⁹ ve Astsubay Sicil Yönetmeliği’nde⁴³⁰ de düzenlenmiştir.

Subay Sicil Yönetmeliği’nin 68. maddesine göre, teğmen, üsteğmen, yüzbaşı ve yarbay rütbesindeki subaylardan rütbe terfi veya rütbe kıdemliliği sırasında bulunmayanlardan kademe ilerlemesi şartlarını taşıyanlar ile rütbe terfi veya rütbe kıdemliliği yapamayanlardan kademe ilerlemesi şartlarını taşıyanlar, her yılın 30 Ağustos tarihinde kademe ilerlemesi yapabilirler.

Astsubay yönetmeliği madde 47’ye göre de, astsubay çavuş, astsubay kıdemli çavuş, astsubay üstçavuş, astsubay kıdemli üstçavuş ve astsubay başçavuş rütbesindeki astsubaylardan, rütbe terfi sırasında bulunmayanlar ile rütbe terfi

⁴²⁹ R.G.: 27.12.1998, 23566.

⁴³⁰ R.G.: 28.12.1998, 23567.

sırasında bulunup da rütbe terfi yapmayanlar ve astsubay kademeli başçavuş, astsubay kıdemli başçavuş, astsubay kademe kıdemli başçavuş, astsubay iki kademe kıdemli başçavuşlardan kademe ilerlemesi şartlarını taşıyanlar kademe ilerlemesi yapabilirler.

General ve amirallerin kademe ilerlemesi yapılamaz. (TSK Personel Kanunu mad. 48)

B. Derece Yükselmesi

Derece, memurluk sisteminde görevin önem ve sorumluluğunda artışı içeren yükselme adımdır.

Devlet Memuru Kanunu madde 68'e göre derece yükselmesi alabilmenin şartları,

- a) Üst derecelerde boş bir kadronun bulunması
- b) Memurun derece içinde en az 3 yıl ve bu derecenin 3. kademesinde 1 yıl bulunmuş olması
- c) Kadronun tahsis edildiği görev için öngörülen nitelikleri elde etmiş olması
- d) Sicil bakımından üst derecelere yükselebilecek nitelikte bulunduğu saptanmış olmasıdır.

Bu durumda personel gerekli niteliğe, derecesinde 3 yıl kıdeme ve olumlu bir sicile sahip olsa da, bir üst derecede boş kadro yoksa yükselmesi mümkün olmamaktadır. Bu sorun, memura, yükselme hakkını elde ettiği derecenin gerektirdiği mali hakları "kazanılmış hak aylığı" olarak verilmesiyle çözülmeye çalışılmıştır (DMK mad. 67).

Gereken nitelikleri taşımadığı için ilk 4 dereceye yükselme olanağı bulunmayan kimi memurların ya da memurluk dışında kimi görevlerde (Yasama organı üyeliğinde, muvazzaf askerlikte ya da uluslar arası kuruluşlarda) bulunanların bazı koşulları yerine getirmeleri durumunda, idarenin takdiri ile, ilk 4 dereceye kadar yükselme olanakları bulunmaktadır. Özellikle, üst kademe yöneticilerini gençleştirme amacını güden bu düzenleme uygulamada kayırma ve partizanlığın bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bu tür atamalar, eğitim ve öğretim

hizmetleri sınıfında mümkün değildir. Bu sınıfın dışında kalan memurların 1, 2, 3 ve 4. derecelere, derece yükselmesindeki süre koşulu aranmadan ve atanmalardaki yöntemle göre, bazı koşulları taşımak şartıyla, daha aşağıdaki derecelerden ya da memurluk dışındaki bir görevden (dışarıda çalıştıkları sürelerin ¾'ü sürelerin hesaplanmasında dikkate alınır) atanması olanaklıdır. Bu koşullar; atanacağı kadro derecesi ve ek göstergesine göre, 1. dereceli görevler için ek gösterge 2400 ve daha yukarı olanlar için en az 12 yıl; 1 ve 2. dereceli görevler için ek göstergesi 2400'den az olanlar için en az 10 yıl; 3 ve 4. dereceli görevler için de en az 8 yıl hizmet süresi olmaktadır. Bu hizmet süresi kamuda geçirilmesi şart değildir, özel sektörde de geçirilmiş olabilir.

Kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi ile ilgili onay merci atamaya yetkili amirdir. Onay mercileri kademe ilerlemesi ile ilgili yetkilerini devredebilirler. Bakanlar Kurulu kararı veya ortak kararla atanmış olanların görev değişikliği niteliğinde olmayan derece yükselmeleri ilgili Bakanın veya yetkili kıldığı makamın onayı ile olur. (DMK mad. 66)

Yeni Kamu Personeli Kanun Taslağı, derece yükselmesini kaldırmış ve bunun yerine "basamak ilerlemesi"ni getirmiştir. Taslağa göre, ilk defa memur olarak atananlar, 1. basamaktan göreve başlayacaklar ve basamak ilerlemesine ilişkin esaslar çerçevesinde 6. basamağa kadar ilerleyeceklerdir. Buradan mevcut sistemdeki 15 derecenin, 6 basamağa indirildiği anlaşılmaktadır. Ancak taslakta bundan başka basamağın ne olduğuna ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Ayrıca, olumsuz sicil alınan yıllar hariç, bulunduğu basamakta 3 yıl çalışan memurlar, bu sürenin dolmasını izleyen yılbaşından geçerli olmak üzere bir üst basamağa ilerlemiş sayılacaklardır. Görüldüğü üzere taslakta kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi, basamak ilerlemesi adı altında birleştirilmiştir.

Sözleşmeli personel için ise, kıdem yılı kabul edilmiştir. Taslağa göre, sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin olumsuz sicil aldıkları süreler hariç çalıştıkları her yıl bir kıdem yılı olarak kabul edilir. Bu süre kanımızca, geçici bir statüde çalışan sözleşmeli personelin devamlı statüye geçmesi bakımından önem taşımaktadır. Bilindiği üzere taslağa göre, kesintisiz 10 yıl

alışan (10 kıdem yılına sahip olan) sözleşmeli personelin sözleşmesi otomatik olarak yenilenmeye başlayacaktır.

Memurların ve sözleşmeli personelin hiyerarşik üst kadrolara atanmalarına ilişkin usul ve esaslar ise taslağı göre, Devlet Personel Başkanlığı'na hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenecektir.

Taslakta yer alan konuyla ilgili başka bir düzenlemeye göre ise; "bakanlık, milletvekilliğı ve belediye başkanlığı görevleri ile askerlikte, okul devresi dahil yedek subaylıkta, vakıf üniversitelerinde, uluslararası kuruluşlarda ve diğ er personel kanunlarına tabi olarak çalışılan sürelerin tamamı ile, bu maddede sayılanlar dışında olup hangi statüde olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar ve yurt içinde ve yurt dışında sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak serbest veya özel sektörde çalışanların bu hizmetlerde geçen sürenin yarısı, basamak ilerlemesinde ve kıdem yılının tespitinde dikkate alınır." (madde 53)

Bu düzenleme kamu sektörünü özel sektöre açmaya yönelik ve asansör yükselmeyi andıran bir düzenlemedir. Bilindiğı gibi kamu sektöründe çalışmak, belli bir birikim ve uzmanlık isteyen bir iştir. Uluslararası bir kuruluşta ya da özel sektörde geçirilen yılları kamu hizmetinde çalışılmış gibi saydırmak, kamu personel rejimi alanını esnetmek ve kamuyu özel sektörden geçişlere açmak için yapılmış bir düzenlemedir.

Adli personelin derece yükselmesi ise, yılın Nisan, Ağustos ve Aralık aylarının son günlerinden geçerli olmak üzere Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na yapılır.

Derece yükselmesinin koşulları (Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 21),

- a) Derecesi içinde iki yıl bulunmuş ve bu derecenin ikinci kademe aylığını fiilen bir yıl almış olmak
- b) Yükselmeye engel mahkeme hükmü ve disiplin cezası almamış olmak (Hakimler ve Savcılar Kanun Tasarısı'nda bu maddeye yükselmeye engel "kesinleşmiş" mahkeme hükmü ve disiplin cezasının bulunmaması hükmü eklenmiştir.)

c) Ahlaki gidişleri, mesleki bilgi ve anlayışları, gayret ve çalışkanlıkları, gördükleri işlerde birikime sebep olup olmadıkları, çıkardıkları işlerin miktar ve mahiyetleri, göreve bağlılıkları ve devamları, üst merciler ve müfettişlerce haklarında düzenlenen hal kağıtları⁴³¹ ve sicil fişleri, Yargıtay ve Danıştay’ca verilen notlar, örnek karar ve mütalaaları, mesleki eser ve yazıları göz önünde tutularak Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca ilan edilen derece yükselme ilkelerinde aranan koşulları taşımaları gerekmektedir. 951 sayılı kanun tasarısıyla derece yükselmesinde kanun yolu incelemesinden geçen iş sayısı ve bu inceleme üzerine verilen notlar da derece yükselmesinde göz önüne alınacaktır.

Görüldüğü üzere adli personel idari personelden farklı olarak 2 yılda bir derece yükselmesi almaktadır ve adli personel için yükselebileceği boş bir derecenin olması şartı aranmamıştır.

Hakimler ve savcılardan derece yükselme süresini bitiren ve haklarında yükselmeye engel mahkeme hükmü veya yetkili mercice verilmiş disiplin kararı bulunmayanların adlarını gösteren listeler, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca hazırlanarak Nisan, Ağustos ve Aralık ayları içinde yayımlanır. Bu listelerde adları yazılı olmayanlar listenin yayımı tarihinden itibaren 30 gün içinde, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na yazılı olarak başvurmak suretiyle durumlarının yeniden incelenmesini isteyebilir. Kurul, başvurunun süresi içinde yapılmadığını veya haklı olmadığını görürse reddine karar verir. İlgili bu karar aleyhine tebliğden itibaren 10 gün içinde İtirazları İnceleme Kurulu’na itiraz edebilir. Başvuru veya itirazın kabulü halinde ilgililerin adları, süre kaydına bakılmaksızın Resmi Gazete’de ait olduğu listeye ek olarak yayımlanır.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, gerekli şartları taşıyan, yükselmeye layık gördüğü hakim ve savcılar,

- a) Yükselmeye layık
- b) Tercihli yükselmeye layık
- c) Mümtazen yükselmeye layık

⁴³¹ Adalet müfettişleri, denetimleri sırasında inceledikleri belgelere ve gözlemlerine dayanarak hakim ve savcılar hakkında düzenleyecekleri hal kağıtlarını ilgilinin gizli sicil dosyasına konulmak üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı’na gönderirler. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad. 24)

olmak üzere 3 kısma ayırır ve her kısım içindekileri kendi arasında sıraya koyar ve birer deftere yazarak kendilerine tebliğ eder. Bu sıra defterleri Resmi Gazete’de de yayımlanır. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad.29) İlgililer defterdeki yükselme çeşidi ve sırasının, yükselmeye layık görülmeyenler ise durumlarının, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca bir defa daha incelenmesini tebliğden itibaren 10 gün içinde yazılı olarak başvurmak suretiyle isteyebilirler. Kurul başvurunun süresi içinde yapılmadığını veya haklı olmadığını görürse reddine karar verir. İlgili bu karar aleyhine tebliğden itibaren 10 gün içinde İtirazları İnceleme Kurulu’na itiraz edebilir. Başvuru veya itiraz üzerine defterlerde değişiklik yapılmışsa ayrıca Resmi Gazete’de yayımlanır.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca yükselmeye layık olmadıklarına karar verilmiş olanlar, 2 yıl sonra tekrar yükselme incelemesine tabi tutulurlar. Bu durumda olanlar şartları varsa kademe ilerlemesi yapabilir. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad.30)

Bir derecede 2 veya bir sınıfta 3 defa yükselmeye layık görülmeyenler hakkında, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca meslekte kalmalarının uygun olup olmadığına karar verilir. 951 sayılı kanun tasarısına göre, bu karar verildiği tarihten itibaren uygulanır.

Meslekten çıkarılmayı gerektirmeyecek şekilde kasti bir suç nedeniyle hapis ve vazifeden doğan bir suçtan dolayı ağır para cezasına mahkum olanlar veya bir derecede iki veya bir sınıfta üç defa kınama cezasına uğrayanlar, cezanın kesinleşmesini izleyen derece yükselme incelemesi tarihinden itibaren bir yıl süre ile kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi incelemesine tabi tutulmazlar. 951 sayılı kanun bu düzenlemenin kapsamına kademe ilerlemesi cezasını alanları da dahil etmiştir. Süre ise, cezanın kesinleşmesini izleyen inceleme tarihinden itibaren bir yıl olarak değiştirilmiştir

2802 sayılı kanuna göre, yer değiştirme cezası almış olanların cezanın kesinleşmesini izleyen derece yükselme incelemesi tarihinden itibaren 2 yıl süre ile kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi incelemesine tabi tutulmazlar. 951 sayılı kanun bu hükme ise yer değiştirme cezası almış olanların yanında derece yükselmesi durdurma cezasını almış olanları da eklemiştir. Süre ise, cezanın

kesinleşmesini izleyen inceleme tarihinden itibaren iki yıl olmak üzere değiştirilmiştir.

Adli personelden yüksek lisans öğrenimi ile Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nü başarı ile bitirenlere bir kademe ilerlemesi, doktora yapanlara bir derece yükselmesi uygulanır. (Hakimler ve Savcılar Kanunu mad.31)

Akademik personelin derece yükselmesi için de yine idari personel de aranan şartlar istenmektedir. Kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi üniversite rektörünün onayı ile yapılmaktadır. (Yüksek Öğretim Personel Kanunu mad. 9)

Subaylar ve astsubaylar için belirlenen dereceler ise farklı rütbelere karşılık gelmektedir. Subaylar için, 9. derece asteğmen, 8. derece teğmen, 7. derece üsteğmen, 6. derece kıdemli üsteğmen, 5. derece yüzbaşı, 4. derece kıdemli yüzbaşı, 3. derece binbaşı, 2. derece kıdemli binbaşı, 1. derece yarbay ve diğer 1. derece albay, kıdemli albay, general ve amiral rütbelerine karşılık gelmektedir.

Astsubaylar için, 10. derece çavuş, 9. derece kıdemli çavuş, 8. derece üstçavuş, 7. derece kıdemli başçavuş, 6. derece başçavuş, 5. derece kademli başçavuş, 4. derece kıdemli başçavuş, 3. derece kademe kıdemli başçavuş, 2. derece II. kademe kıdemli başçavuş ve 1. derece II. kademe kıdemli başçavuş rütbelerine karşılık gelmektedir.

Bu üç sınıf için de 9 kademe bulunmaktadır. Buna göre, subay ve astsubaylar eğer gerekli koşulları taşıyorlarsa üç yılda bir derece ilerlemesi yaparlar. Bu koşullar kanunda belirtilmese de olumlu sicil almış olmak, bulunduğu rütbede 3 yıl çalışmış olmak ve ilerleyecekleri derecede boş kadro olması gerekmektedir.⁴³² Ayrıca TSK Personel Kanunu'nun 38. maddesinde terfi için gerek şartları taşıdığı halde üst rütbede kadro açığı bulunmadığı için terfi edemeyenlerin derece ilerlemesi yapacakları belirtilmiştir.

Uzman Erbaş Kanunu'nda ise ilerleme ve yükselme ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Uzman erbaşlar yükselmez. Bulunduğu konumda sözleşmeleri dahilinde aynı durumda çalışırlar.

⁴³² TSK'da albaylık rütbesine kadar kadro sıkıntısı yaşanmamaktadır. Bu yüzden derece yükselmesinde ya da kademe ilerlemesinde kadro yüzünden bir problem meydana gelmemektedir.

Uzman Jandarma Kanunu'na göre de, uzman jandarmalar için 9 rütbe bulunmaktadır. Uzman jandarma çavuşlar için, 11. derece çavuş, 10. derece I. Kademeli çavuş, 9. derece II. Kademeli çavuş, 8. derece III. Kademeli çavuş, 7. derece IV. Kademeli çavuş, 6. derece V. Kademeli çavuş, 5. derece VI. Kademeli çavuş, 4. derece VII. Kademeli çavuş, 3. derece VIII. Kademeli çavuş rütbelerine karşılık gelmektedir. Uzman jandarmalar için 1. ve 2. derece bulunmamaktadır.

Her rütbede normal bekleme süresi 3, en fazla bekleme süresi ise sağlık süreleri hariç 4 yıldır. Terfiler diğer sınıflar gibi 30 Ağustos'ta Jandarma Genel Komutanı'nın onayı ile yapılmaktadır. (Uzman Jandarma Kanunu mad. 10, 11,12).

C. Akademik Yükselme ve Rütbe Terfi

1. Akademik Yükselme

Akademik yükselme, akademik kariyerin esas hedefi olarak görülür. Bu yükselmenin süreci ⁴³³;

- a) Adayın yayınlarını, bu yayınlara yapılan atıfları vb. nesnel verileri derleyip sunması
- b) Değerlendirmeyi yapacak kurul üyelerinin raporlarını hazırlaması
- c) Aynı ya da farklı bir kurulun gerektiğinde mülakat/sözlü sınavla bu süreci karar bağlamasıdır.

Akademik yükselme ile ilgili olarak yapılan ve yürürlükte olan düzenleme ise, “Öğretim Üyelğine Yükseltılme ve Atama Yönetmeliği”dir.⁴³⁴ Bu yönetmelikte daha önceki konularda (adaylık, sınav, atanma) da anlatıldığı üzere akademik yükselme için gereken ilkeleri belirlemektedir.

Akademik yükselme beklentisi hem araştırma görevlisinden öğretim üyelğine geçişte hem de öğretim üyesi sınıfı içinde mevcuttur. Bu mesleğe giren kişi, profesörlük sınıfına kadar yükselme beklentisini taşımaktadır.

⁴³³ Türkiye Bilimler Akademisi, *Bilimsel Araştırmada Etik ve Sorunları*, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 2002, s.48.

⁴³⁴ R.G.: 28.1.1982, 17588.

Akademik alanda yardımcı doçentliğe yükselebilmek için yabancı dil, doçentliğe yükselebilmek için doçentlik sınavında başarılı olmak gerekmektedir.

Profesörlük için ise, adaylar herhangi bir sınava alınmaz.

Yardımcı doçentlik için yabancı dil sınavı, biri o dilin öğretim üyesi olmak üzere, fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurulunca öğretim üyeleri arasından seçilmiş üç kişilik bir jüri tarafından yapılır. Jüri üyeleri, o fakülte, enstitü veya yüksekokul içinde bulunmadığı takdirde, üniversitenin başka kuruluşlarından veya başka yükseköğretim kurumlarından üye seçilmek suretiyle jüri oluşturulur. Jüri, yabancı dil sınavını son başvurma tarihinden itibaren 15 gün içinde yapar. Sınav, Türkçe'den yabancı dile, yabancı dilden Türkçe'ye adayın kendi bilim alanında 150 ila 200 kelime arasında bir çeviriyi kapsar. Sınav, dört saat süreli olup, aday sınav esnasında sözlük kullanabilir. Bu sözlük, aynı dilde olabileceği gibi, Türkçe dahil iki ayrı dilde de olabilir. Sınav sonucunda başarı veya başarısızlığı bildiren bir tutanak, sınav belgeleriyle birlikte dekanlığa, ilgili enstitü veya yüksekokul müdürlüğüne teslim edilir. Sınav sonucu aynı gün adaya tebliğ olunur.⁴³⁵

Bilim alanı bir yabancı dille ilgili olanlar, bu sınavı başka bir yabancı dilde vermek zorundadırlar. Adayların hangi yabancı dillerden sınava girebileceklerine, başvurdıkları üniversitenin senatosu karar verir.⁴³⁶

Doçentlik sınavı, Üniversitelerarası Kurul'un tespit edeceği esaslara göre kurul tarafından yılda 1 kere açılır. Bu sınavla ilgili olan düzenleme Doçentlik Sınav Yönetmeliği'dir.⁴³⁷

Bu yönetmeliğe göre, doçentlik sınavının açılacağı temel alanlar; eğitim bilimleri ve öğretmen yetiştirme, fen bilimleri ve matematik, filoloji, güzel sanatlar, hukuk, ilahiyat, mesleki ve teknik eğitim, mimarlık, mühendislik, sağlık bilimleri, sosyal, beşeri ve idari bilimler, ziraat ve ormancılıktır.

⁴³⁵ Öğretim Üyeliğine Yükseltme ve Atanma Yönetmeliği, R.G.: 28.1.1982, 17588.

⁴³⁶ Bu kurumsal sınavın yanında, yardımcı doçentlik için merkezi sınavlar da kabul edilmektedir. Örneğin Ankara Üniversitesi ÜDS sınavından 70 alma koşulunu getirmiştir. Bu sınavdan 70 alan adaylar, ayrıca kurumsal yabancı dil sınavına alınmazlar.

⁴³⁷ R.G.: 1.9.2000, 24157.

Üniversitelerarası Kurul tarafından başka bir tarih belirlenmedikçe, doçentlik sınavına başvurular, her yıl en geç 31 Mart günü çalışma saati bitimine kadar yapılır. Herhangi bir nedenle başvurusunu geri çekenler, başvurusu kabul edilmeyenler veya başarısız olan adaylar bir dahaki başvuru dönemini beklemek zorundadırlar.

Doçentlik sınavına başvurabilmek için, yabancı dil sınavında başarılı olmak gerekmektedir. Adayların İngilizce, Fransızca ya da Almanca dillerinin birinden Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı'na (ÜDS) girmeleri ve 100 üzerinden 65 puan almaları gerekmektedir. ÜDS sınavı fen bilimleri, sağlık bilimleri ve sosyal bilimler olmak üzere 3 alanda yapılmaktadır.

ÜDS sınavı yerine Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (KPDS) da kabul edilmektedir. Bu sınavdan en az da 100 üzerinden 65 almak gerekmektedir.

Uluslararası düzeyde ya da Türkiye'de merkezi olarak yapılan yabancı dil sınavlarının ÜDS'ye eş değer durumları Üniversitelerarası Kurul'ca belirlenir.

Daha sonra Üniversitelerarası Kurul, ulusal ya da uluslararası düzeyde çalışmalarıyla tanınmış, halen görev yapmakta olan profesörler arasından (emekli olup sözleşmeyle çalışanlar da dahil) 9 kişilik Doçentlik Sınav Komisyonu üyelerini belirler. Komisyon kendi içinden bir başkan seçer. Başkan ve üyelerinin görev süresi 4 yıldır. Süresi dolan üye yeniden seçilebilir. Doçentlik Sınav Komisyonu, başvuran adayın eserlerini göz önüne alarak ilgili bilim, sanat alanı için Temel Alan Danışma Komisyonu tarafından oluşturulan profesörler listesinden 5 asıl ve 2 yedek üyeden oluşan jüri üyelerini belirleyerek Üniversitelerarası Kurul'a sunar.

Bu karar Üniversitelerarası Kurul tarafından jüri üyelerine bildirir. Ayrıca juriye adayla ilgi akademik bilgiler de gönderilir. Sağlık, ölüm ve mücbir sebepler dışında jüri üyelerinin bu görevi yerine getirmesi mecburidir. Aksi takdirde haklarında disiplin soruşturması başlatılır.

Doçentlik sınavı,

1. Eserlerin incelenmesi

2. Sözlü sınav

olmak üzere iki aşamalıdır.

Adayla Üniversitelerarası Kurul tarafından kendilerine bildirilen süre içerisinde tüm akademik çalışmalarını asıl ve yedek jüri üyelerine göndermeli ve gerektiğinde bunu belgelemelidirler. Jüri üyeleri eserlerin asgari akademik koşulları sağladığını tespit ettikten sonra eserleri doçentlik bilim, sanat alanına uygunluk açısından incelerler ve başarılı olup olmadığına karar verirler. Belirli bir formata hazırlanmış olan raporu eserlerin ellerine ulaştıkları tarihten itibaren en geç iki ay içerisinde Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'na göndermeleri gerekmektedir.

Doçentlik Sınav Komisyonu, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı tarafından gönderilen bu raporlara göre adayın eser incelme aşamasından oybirliği ya da oyçokluğu ile başarılı olup olmadığını, jüri üyelerinin olumlu ve olumsuz görüşlerini sayarak belirler. Sonuç, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı'na bildirilir.

Jüri kararının olumsuz olması durumunda sözlü sınav yapılmaz. Kararın olumlu olması durumunda ise, adayın sözlü sınava alınacağı gün, saat ve yer Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı tarafından adaya, jüri üyelerine ve sınavın yapılacağı üniversite rektörlüğüne bildirir. Bu sınav 7 gün önce ilan edilir ve öğretim üyelerine açıktır.

Jüri tam üye sayısı ile toplanır ve adaylar belirtilen gün, saat ve yerde sözlü sınava alınırlar. Sınav sonunda jüri adayın başarılı olup olmadığına oy birliği veya oy çokluğuyla karar verir ve bir tutanak düzenler. Sınav sonucu jüri üyeleri önünde adaya bildirilir.

Doçentlik sınavında başarılı olanlara Üniversitelerarası Kurul Başkanlığı tarafından doçentlik belgesi verilir.

1973 tarihli ve 1750 sayılı Üniversiteler Kanunun döneminde bu sınav, “Üniversite Doçentlik Sınav Yönetmeliği”ne⁴³⁸ göre yapılmaktaydı.

⁴³⁸ R.G.: 15.12.1973, 14743.

Bu yönetmeliğe göre doçentlik sınavı şimdikinden farklı olarak yılda 2 defa yapılmaktaydı. Doçentlik sınavı,

- a) Yabancı dil
- b) Doçentlik tezi
- c) Kolokyum
- d) Deneme dersi

kademelerinden oluşmaktaydı. Şimdiki sistemden farkı ise, adayın jüriye bir doçentlik tezi sunmasıydı. Ancak şu anda yürürlükte olan Doçentlik Sınav Yönetmeliği'ne göre adaydan doçentlik tezi istenmemektedir.⁴³⁹

2. Rütbe Terfi

Askeri personel kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinin yanında rütbe terfi almaktadır.

Subay ve astsubaylar için rütbe terfi şartları şunlardır (TSK Personel Kanunu mad. 38, 85):

1. Rütbeye özel bekleme süresini tamamlamış olmak
2. Subaylar için; rütbeye özel normal bekleme süresinin, binbaşılarda 3, albaylarda 2 yıllık, diğer rütbelerde 2/3'ü oranında, kıdem alanlar için fiili bekleme süresinin (albaylar hariç) binbaşılarda 2 yıllık, diğer rütbelerde 2/3'ü oranında yıllık sicili bulunmak gerekmektedir. Astsubaylar için; rütbeye mahsus bekleme süresinin 2/3'ü oranında, kıdem alanlardan astsubay çavuş, astsubay kıdemli çavuş, astsubay üstçavuş ve astsubay kıdemli üstçavuş rütbelerinde en az bir yıllık, diğer rütbelerde fiili bekleme süresinin 2/3'ü oranında yıllık sicili bulunmak gerekmektedir.
3. Üst rütbe kadrosunda açık bulunmak⁴⁴⁰
4. Subaylar için Subay Meslek Programları Yönetmeliği'nde gösterilen kıt'a hizmetlerini yapmış olmak gerekmektedir.

⁴³⁹ Ancak uygulamada bazı üniversiteler bu geleneği devam ettirmektedir. Örneğin Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi doçent adaylarından doçentlik tezi istemektedir.

⁴⁴⁰ Kadrolar, rütbe, sınıf belirtilerek Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın teklifi üzerine Genelkurmay Başkanlığı'na hizmet ihtiyacına göre tespit edilir.

Tablo 22. Subaylar için barış zamanına ait normal bekleme süreleri⁴⁴¹

RÜTBELER	NORMAL BEKLEME SÜRESİ
Asteğmen	8 Ay
Teğmen	3 Yıl
Üsteğmen	6 Yıl
Yüzbaşı	6 Yıl
Binbaşı	5 Yıl
Yarbay	3 Yıl
Albay	5 Yıl
Tuğgeneral- Tuğamiral	4 Yıl
Tümgeneral- Tümamiral	4 Yıl
Korgeneral- Koramiral	4 Yıl
Orgeneral- Oramiral	4 Yıl

Tablo 23. Astsubaylar için Normal Bekleme Süreleri⁴⁴²

RÜTBELER	NORMAL BEKLEME SÜRESİ
Astsubay Çavuş	3 Yıl
Astsubay Kıdemli Çavuş	3 Yıl
Astsubay Üstçavuş	3 Yıl
Astsubay Kıdemli Üstçavuş	3 Yıl
Astsubay Başçavuş	6 Yıl
Astsubay Kıdemli Başçavuş	6 Yıl

Savaşta ve milletlerarası antlaşmalar gereğince savaşlara katılanlar için Genelkurmay Başkanlığı'nın gerekli görmesi üzerine, Milli Savunma Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla barış zamanına ait normal bekleme süreleri yarısına kadar indirilebilir. (TSK Personel Kanunu mad. 31, 79)

Üstün başarı kıdemi alan üsteğmen, yüzbaşı ve binbaşılardan; üstçavuş, kıdemli üstçavuş ile başçavuşların normal bekleme süreleri 1 yıl eksiktir. (TSK Personel Kanunu mad. 31, 79)

⁴⁴¹ İsmet Polatcan, a.g.e., s. 30. Normal bekleme süresi, subayların rütbe terfilerine hak kazanabilmeleri için her rütbede bekleyecekleri süredir.

⁴⁴² a.k., s.78.

Subayların, normal bekleme sürelerinin dışında rütbelerinde en çok kalabilecekleri süre; teğmen ve üsteğmenlikte rütbenin yaş haddine kadar⁴⁴³, diğer rütbelerde ise yüzbaşılar için subaylıktaki 21., binbaşılar için subaylıktaki 22. ve yarbaylar için subaylıktaki 25. fiili hizmet yılı doluncaya kadar olan süredir. (TSK Personel Kanunu mad. 32)

Astsubaylar için ise, normal bekleme süreleri dışında her rütbede kalabilecekleri süre, o rütbenin yaş haddine kadar olan süredir. (TSK Personel Kanunu mad. 80) Astsubayların rütbelerine göre yaş hadleri; üstçavuşlar için 46, astsubay başçavuşlar için 49, astsubay kıdemli başçavuşlar için 55'tir.

Yükselme sırasına girmiş bulunan subay ve astsubayların öncelikle sicil notu ortalamaları tespit edilir ve bunlar sınıfları içerisinde yeterlik derecesine göre sıralanırlar. Bu sıralama esas alınarak, sicil notu ortalaması sicil tam notunun %60 (yarbaylar için %70) ve daha yukarısı olanlardan bir üst rütbedeki kadro açığı kadar en üstün yeterlik derecesinden başlamak üzere bir üst rütbeye terfi ettirilir. Diğer terfi şartlarına sahip olduğu halde üst rütbede kadro açığı bulunmadığı için terfi edemeyenler derece ilerlemesi yaparlar. (TSK Personel Kanunu mad. 38, 85)

Muvazzaf subay ve astsubayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. Ancak bazı istisnai durumlarda terfiler bu günün dışında yapılır. (Ör. Bir suçtan dolayı haklarında dava açılıp beraat edenler)

General, amiral ve albayların terfi işlemleri Yüksek Askeri Şura tarafından yapılır. Genel Kurmay Personel Başkanlığı, yükselme sırasında bulunan general, amiral ve albayların sicil ve özlük dosyalarını inceleyerek, gerekli bilgi ve belgeleri, sicil ve özlük dosyaları ile birlikte Yüksek Askeri Şura'ya sunar. Şura çalışmalarına Ağustos ayının ilk haftası başlar. Terfi işlemleri hakkındaki çalışmalarını gizli yürütür. Üyeler değerlendirme notu takdirinde ve kararlarında bağımsızdırlar (Subay Sicil Yönetmeliği mad. 47, 48).

⁴⁴³ Teğmenlikte üst yaş sınırı 34, üsteğmenlikte 36'dır.

Rütbe terfide kıdem sırası önemlidir. Kıdem, belli bir süreye nasıp tarihinden⁴⁴⁴ itibaren o rütbede hizmet süreleri veya aynı nasıplılar arasında yeterlik bakımından üstünlük sırası demektir. (Subay Sicil Yönetmeliği mad. 3)

Aynı gün subaylığa nasbedilen ve harb okulları, fakülte ve yüksek okullar mezunu olanların “kıdem sırası”, harb okullarında fakülte veya yüksek okullarda kazanılan not ortalamalarına göreler. (TSK Personel Kanunu mad. 37)

Aynı rütbe ve aynı nasıplar arası terfi sırası ise;

1. Her yıl tespit edilen yeterlik derecesine göre saptanır
2. Aynı rütbe ve aynı nasıplı olup değişik kaynaklardan yetiştiğinden yeterlik derecesi kıyaslanamayan subaylar arasındaki kıdem sırası aşağıdaki önceliğe göreler.
 - a) Harb okullarından mezun olan subaylar
 - b) Silahlı kuvvetler adına fakülte ve yüksek okullarda yetiştirilen subaylar
 - c) Askerlik hizmeti sırasında veya devamında muvazzaf subay nasbedilenler
 - d) Sözleşmeli subaylıktan muvazzaf subaylığa geçirilenler
 - e) Astsubaylıktan muvazzaf subaylığa geçirilenler
 - f) Sivil kaynaktan muvazzaf subaylığa geçirilenler
 - g) Sözleşmeli subaylar
 - h) Yedek subaylar

Subay sınıfında rütbe kıdemliliği ise, nasıplarından itibaren 2 yılını tamamlayan ve liyakatleri sicilleri saptanarak üst makamlarca onaylanan albayların, kıdemli albaylığa; nasıplarından itibaren 3 yılını tamamlayan ve liyakatleri sicille saptanarak üst makamlarca onanan üsteğmenlerin, kıdemli üsteğmenliğe; yüzbaşılının, kıdemli yüzbaşılığa; binbaşılının, kıdemli binbaşılığa yükselmeleridir.

Aynı günde astsubaylığa nasbedilenler arasında “kıdem sırası” ise, okullarda kazanılan not ortalamasına göre tespit edilir ve bunlar kendi aralarında sıralanır.

⁴⁴⁴ Nasıp tarihi, ilk subaylık ile bir rütbeden sonraki rütbe terfide, yeni rütbenin normal bekleme süresinin başlama tarihidir.

Aynı rütbe ve nasıplar arasında kıdem sırası, her yıl tespit edilen yeterlik derecesine göre saptanır. Aynı rütbe ve nasıplı olup, değişik kaynaklardan yetiştiğinden yeterlik derecesi kıyaslanmayan astsubaylar arasında kıdem sırası ise şöyledir (TSK Personel Kanunu mad. 84:)

- a) Astsubay meslek yüksek okulu mezunları
- b) Uzman jandarmalıktan astsubay olanlar
- c) Uzman erbaşlıktan astsubay olanlar
- d) Kıt'a erbaş ve erlerinden astsubay olanlar
- e) Sözleşmeli astsubaylıktan muvazzaf astsubay olanlar
- f) Sivil kaynaktan muvazzaf astsubay olanlar
- g) Sözleşmeli astsubaylar

Çeşitli sınıflara mensup, aynı rütbe ve aynı nasıplı astsubaylar arasındaki kıdem sırası aşağıdaki önceliğe göre belirlenir. (TSK Personel Kanunu mad. 84)

- a) Yeterlik dereceleri
- b) Astsubaylık hizmet süreleri
- c) Bir önceki rütbeye yükselme tarihleri
- d) Bir önceki rütbenin son yılında tespit edilen yeterlik dereceleri
- e) Bu durumda da eşitlik varsa, eşitlik bozuluncaya kadar sıra ile bir önceki rütbenin son yılında tespit edilen yeterlik dereceleri dikkate alınarak belirlenir.

Bu ölçütlere göre kıdem sıraları belirlenir ve öncelikli subay ve astsubayların terfileri yapılır.

Astsubay sınıfı için rütbe kıdemliliği, nasıplarından itibaren 3 yılını tamamlayan ve bir üst dereceye yükselmek için liyakatleri sicille saptanarak üst makamlarca onanan astsubay başçavuşların, astsubay kıdemli başçavuşluğa; astsubay kademe kıdemli başçavuşlukta üç yılını tamamlayan ve bir üst dereceye yükselmek için liyakatleri sicille saptanarak onanan astsubay kıdemli başçavuşların, astsubay ikinci kademeli kıdemli başçavuşluğa yükselmesidir.

D. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin İlerleme ve Yükselme Bakımından Karşılaştırılması

İdari, adli, akademik ve askeri personelin ilerleme ve yükselmesi kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi şeklinde olmaktadır. Derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi için gereken en önemli şart ise hizmet tecrübesidir. Bu çalışılan hizmet yılıyla doğru orantılıdır. Bu sınıflardaki tüm personel, eğer o kademede 1 yıl çalışmış ve olumlu sicil almışsa her sene kademe ilerlemesi yapmaktadır. Derece yükselmesi için de yine olumlu sicil almak gerekirken, en önemli şartı yükselinecek olan üst kadroda boşluk olmasıdır. Ancak, idari, akademik ve askeri personelden farklı olarak adli personel üç değil, iki yılda bir derece yükselmesi almaktadır. Akademik personel akademik yükselme, askeri personel ise rütbe terfi bakımlarından idari ve adli personelden ayrılır. Çünkü her iki meslekte de amaç yükselmektedir. Elbette diğer sınıflar için de yükselme istenilen bir şeydir. Ancak akademik ve askeri personel için mesleksel bir amaçtır. Akademik personel, akademik yükselme için sınav, yayın vb. süreçlerinden geçerken, askeri personel böyle bir süreçten geçmemekte, olumlu sicil alması ve belli hizmet yılını doldurması yeterli sayılmaktadır. Bununla birlikte üniversitelerde yaşanan kadro sorunları akademik personelin en temel problemlerinden biridir. Askeri personel ise, subay sınıfı için, generalliğe kadar olumsuz sicili yoksa otomatik olarak ve kadro sıkıntısı yaşamaksızın yükselmektedir. Ancak Yüksek Askeri Şura kararına bağlı olduğu için her albay general olamamaktadır. Adli personel de olumlu sicil almışsa otomatik olarak yükselmektedir ve yükselmelerde kadro sorunu yaşanmamaktadır. Bu sebeple personel kanunlarında ilerleyebilecekleri kademe ve yükselebilecekleri derece olması şartı yer almamaktadır. Adli personel için yükselinecek en son makam Danıştay ya da Yargıtay üyeliğidir. Ancak bu durum adli personel için derece ya da ücret artışı ifade etmemektedir. Bu sadece onursal bir mevkidir.

Sonuç olarak ilerleme ve yükselme ilkeleri bakımından da dört alanda çalışan personel arasında farklar bulunmaktadır. Devlet dört alanı birbirinden ayrı gördüğü ve ayrı olarak konumlandığı için, bu ilkelerin farklı olmasında bir sakınca görmemiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SİSTEMİN MEMURA DÖNÜK YÜZÜ: DEĞERLENDİRME, DİSİPLİN, GÖREVİN SONA ERMESİ

I. DEĞERLENDİRME

Örgütlerin verimli çalışması, iyi nitelikte eleman sağlanması, elemanların iyi yetiştirilmesi ve iyi çalışanların önemli mevkilere getirilmeleri ile mümkün olmaktadır. İyi eleman sağlanması ve herkesin yeterliğine göre hakkının verilmesi için memurların ne durumda olduklarını, başarı ve başarısızlıklarını gösteren kayıt ve belgeler gerekmektedir. Bu kayıtların tutulmasıyla personelin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu personelinin değerlendirilmesi, bu personelin bir yıl içindeki tutumlarının, davranışlarının, yeteneklerinin, görevlerindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarının idare tarafından izlenmesi ve ölçülmesidir. Bu değerlendirme hem memurun daha dikkatli çalışmasını hem de amirin memuru izlemesini sağlayacaktır. Böylece personelin, işbaşında daha önce ortaya çıkmayan yetenek ve kusurları da ortaya çıkabilecektir. Sonuç olarak personelin değerlendirilmesi, hem personel hem de personelin çalıştığı örgüt yönünden önem taşımaktadır.

Bugün tüm dünyada kamu personelinin değerlendirilmesinde kullanılan iki teknik vardır. Bunlardan biri sicil, diğeri ise performans değerlendirmesidir.

A. Sicil

Kamu personeli farklı teknikler kullanılarak değerlendirilebilir. Bizim ülkemizde uygulanan yaygın sistem “sicil sistemi”dir. Türk Dil Kurumu’na göre sicil Arapça bir sözcüktür ve “görevlilerin her türlü durumlarının işlendiği dosya” anlamına gelmektedir. Sicil vermek ise sorumlu bir görevlinin, yanında çalışan birinin bir aşamaya gelmesinde yeterli olup olmadığını gereken makama bildirmesidir.

Türk kamu yönetiminde sicil sistemi öncelikle idari personel için uygulanmış ve geliştirilmiş, daha sonra adli, akademik ve askeri personel için de ayrı ayrı düzenlemeler yapılmıştır.

Sicil sistemi Devlet Memurları Kanunu'na göre, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırma ya da görevle ilişkilerinin kesilmesinde temel dayanaktır. Bu konu Devlet Memurları Kanunu'nda 109-123. maddelerde düzenlenmiştir.

Öncelikle devlet memurları, kurumlarınca tutulacak memur kütüğüne kaydolurlar. Her memura bir numara verilir. Bu kütüğe memurun adı, soyadı, cinsiyeti, doğum tarihi ve yeri, öğrenimi, kadrosu, işe başlama ve varsa işten ayrılma tarihi, sebebi kaydedilir ve kendisine bir numara verilir. Bundan başka her memur için bir memur cüzdanı düzenlenir ve bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasında, memurun adı, soyadı, öğrenim belgeleri, adaylık ve asli memurluğa atanma, işe başlama, ilerleme, yükselme kayıtları, varsa ödülleri, cezaları vb. bütün bilgiler koyulur. Özlük dosyasından başka her memurun sicil dosyası da bulunmaktadır. Buna, sicil amirlerince düzenlenen gizli sicil raporları, varsa müfettişler tarafından verilen denetleme raporları, mal beyannameleri, vali ve kaymakamlarca düzenlenen ek sicil raporları yerleştirilir. Özlük ve sicil dosyaları, memurların yeterliklerinin saptanmasında, ilerleme ve yükselmelerde, emeklilikte, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanak olduğu için önemlidir. Bu yüzden bu dosyalar memur kurum değiştirdiği zaman yeni kuruma eksiksiz olarak gönderilir.⁴⁴⁵

Kamu Personeli Kanun Taslağı'na göre ise, her memurun ve sözleşmeli personelin bir başarı ve sicil dosyası bulunacaktır. Başarı değerlendirme (performans değerlendirme) ve sicil amirleri tarafından düzenlenecek başarı ve sicil raporları, varsa inceleme ve denetim raporları ve mal bildirimleri başarı ve sicil dosyasına konacaktır (madde 77). Buradan anlaşılan, sicille birlikte performans değerlendirme tekniğinin de memurlar için uygulanacak olmasıdır.

Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 58-61. maddeleri ise adi personelin siciliyle ilgilidir. Buna göre, hakimlerle ve savcılara sicil numarası verilir ve

⁴⁴⁵ Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, R.G.: 18.6.1986, 19255.

haklarında gizli açık sicil dosyalarıyla özlük dosyası tutulur. (İdari personelden farklı olarak adli personelin sicil dosyası gizli ve açık olarak ikiye ayrılmıştır.)

951 sayılı kanun tasarısına göre, hakim ve savcılarla ilgili bu bilgiler elektronik ortamda da tutulabilecektir. Ancak bu hüküm takdire bağlıdır. Zorunlu bir uygulama değildir.

2802 sayılı kanuna göre, hakim ve savcılarının her biri için gizli sicil dosyası tutulur. Gizli sicil dosyasına yetkililer tarafından düzenlenecek sicil raporlarıyla müfettişler tarafından verilen hal kağıtları ve mal beyannameleri konulur. Bir de adli personel için açık sicil ve özlük dosyası bulunmaktadır. Açık sicil dosyasına ilgilinin kimliği, öğrenim durumu, bildiği yabancı dil, mesleki eserleri, yazıları, aile durumu, görev yaptığı yerler, terfileri, izin, rapor, yetki, mesleğe kabul, disiplin ve ceza kovuşturma ve soruşturması ve sonuçları, askerlik durumu, emeklilik işlemleri, mecburi hizmet, başka görevlerde geçen hizmet süreleri gibi konular kaydolunur. Özlük dosyasına ise, açık sicilde yer alan hususlarla ilgili belgeler ve diğer evrak konulmaktadır. İstek üzerine ilgisine açık sicil dosyasındaki bilgileri kapsayan bir sicil cüzdanı verilmektedir. Konuyla ilgili ilkeler yönetmelikle⁴⁴⁶ belirlenmiştir.

Akademik personelin sicili ise “Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumları Sicil Yönetmeliği”ne⁴⁴⁷ göre düzenlenmiştir.

Buna göre, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında, Üniversitelerarası Kurul Başkanlığında, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığında ve Üniversite Rektörlüklerinde görevli her öğretim elemanı için bir özlük dosyası açılır. Akademik personel için düzenlenen sicil raporları da bu özlük dosyasının içinde saklanır.

Subay ve astsubayların siciliyle ilgili düzenlemeler de yönetmeliklerle⁴⁴⁸ yapılmıştır.

⁴⁴⁶ “2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 61 ve 121 inci Maddeleri Uyarınca Hakimlik ve Savcılık Mesleğinde Bulunanlara Uygulanacak Sicil Fişleri Hakkında Yönetmelik”, R.G.: 5. 8.1983, 18126.

⁴⁴⁷ R.G.: 25.4.1984, 18382.

⁴⁴⁸ “Subay Sicil Yönetmeliği”, R.G.: 27.12.1998, 23566; “Astsubay Sicil Yönetmeliği”, R.G.:

Askeri personelin sicili idari personel gibi gizlidir. Ancak diğer tüm personelden farklı olarak askeri personel için “geri besleme” süreci vardır ve askeri personelin sicili diğer tüm personelden farklı olarak çok ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

1. Sicil Amirleri

İdari personelin sicil raporu vermeye yetkili amirleri sicil amirleridir. Sicil amirleri kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığı’nın olumlu görüşü alınmak suretiyle Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği’nde belirlenen, (sicil raporlarını doldurmakla yetkili) memurun birinci, ikinci ve üçüncü derece amiridir. Yani her personel, kendisine en yakın yöneticiden başlayarak yukarıya doğru 3 amir tarafından değerlendirilir. Kurumların taşra teşkilatlarında bulunan memurların sicil amirleri ise vali ve kaymakamlardır.

Kamu personeli Kanun Taslağı’na göre ise, başarı ve sicil raporu vermeye yetkili başarı değerlendirme ve sicil amirleri, Devlet Personel Başkanlığı’nın olumlu görüşü alınarak Başarı ve Sicil Genel Yönetmeliği’ne uygun olarak çıkarılacak özel yönetmeliklerde belirlenecektir. Buradan anlaşıldığına göre, yeni yasayla birlikte sicil ve performans amirleri birbirinden ayrılacak ve bunların kim olduğu çıkarılacak yeni yönetmelikte gösterilecektir.

Adli personel için sicil vermeye yetkili olanlar⁴⁴⁹,

- a) Ağırceza Cumhuriyet Savcı Yardımcıları ile İlçe Cumhuriyet Savcı ve Yardımcıları hakkında Ağırceza Cumhuriyet Savcıları
- b) Ağırceza Merkezleri ile bağlı ilçelerdeki üçüncü sınıf hakimler hakkında Ağır Ceza Mahkemesi Başkanları
- c) Ağırceza Merkezleri ve bağlı ilçelerde münhasıran hukuk davalarına bakan üçüncü sınıf hakimler hakkında Ağırceza Merkezlerindeki en kıdemli asliye hukuk hakimleri
- d) Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı Yardımcıları hakkında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı
- e) Yargıtay Tetkik Hakimleri hakkında görevine göre birinci başkan, birinci başkanvekilleri veya daire başkanları

28.12.1998, 23567.

⁴⁴⁹ “2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununun 61 ve 121. Maddeleri Uyarınca Hakimlik ve Savcılık Mesleğinde Bulunanlara Uygulanacak Sicil Fişleri Yönetmeliğinin Değiştirilmesi

f) İdare ve vergi mahkemelerinin üçüncü sınıf hakimleri ile Bölge İdare Mahkemelerinin atanmış üçüncü sınıf üyeleri hakkında Bölge İdare Mahkemeleri Başkanları

g) Danıştay Savcıları hakkında Danıştay Başsavcısı

h) Danıştay Tetkik Hakimler hakkında görevine göre birinci başkan, birinci başkanvekilleri veya daire başkanları

ı) Adalet Müfettişleri hakkında Teftiş Kurulu Başkanı

j) Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda çalışan Tetkik Hakimleri hakkında görevine göre Genel Müdürler veya Müstakil Daire Başkanları

k) Anayasa Mahkemesi raportörleri hakkında Anayasa Mahkemesi Başkanı

l) Uyuşmazlık Mahkemesi Geçici Raportörleri hakkında Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı

m) Bir yerde birden fazla Ağırceza Mahkemesi bulunduğu takdirde sicil fişleri, ağır ceza mahkemelerinde görevli üçüncü sınıf hakimler hakkında mensup oldukları, diğer üçüncü sınıf hakimler hakkında ise en kıdemli ağır ceza mahkemesi başkanı tarafından düzenlenir.

Haklarında sicil fişi düzenlenecek olanların kademe ilerlemeleri ve derece yükselmeleri için en az 6 ay, birinci sınıfa ayrılmaları için en az 1 yıl sicil amirleri ile çalışmaları zorunludur. Aksi takdirde sicil fişleri, eski sicil amirleri tarafından doldurulur.

Haklarında sicil fişi düzenlenecek olanların kademe ilerleme ve derece yükselme süreleri içinde görevlerini ayrı ayrı yerlerde yapmaları halinde en uzun süre ile çalıştıkları sicil amirlerince fiş düzenlenir.

Adli personelin siciliyle ilgili olan önemli bir konu da, ikinci sınıf ve birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılarının sicil amirlerinin olmayışdır. Bunların yükselmeleri, özellikle ikinci sınıf hakimlerin ve savcılarının, birinci sınıf hakim ve savcı sınıfına geçebilmeleri, gelen işe oranla çıkardıkları iş sayısına, mahkeme kararlarındaki isabet oranına, teftiş görmüşler ise müfettişlerden almış oldukları hal kağıtlarına bağlıdır. Herkes çıkardığı iş miktarını bildiği gibi notunu da öğrenmek hakkına sahip olduğundan yükselmeye hak kazanıp kazanmadığını bilme hakkına sahiptir. Bu da adli personel için geçerli olan “sicilde açıklık”

ilkesinin bir gereğidir. Adli yargıda yalnız savcı yardımcılarının, sorgu hakimlerinin ve üçüncü sınıf hakimlerin sicil amirleri vardır.⁴⁵⁰

Akademik personel için ise, YÖK Başkanı, Üniversitelerarası Kurul Başkanı, ÖSYM Başkanı, rektörler, dekanlar, yüksekokul, enstitü ve konservatuar müdürleri sicil vermeye yetkilidirler. Sicil verilebilmesi için, akademik personelin ilgili sicil amirleriyle en az 6 ay çalışmış olması gerekmektedir.

Akademik personelin birinci ve ikinci sicil amirlerinin kanaatleri arasında uyumsuzluk olduğu takdirde, üçüncü derece sicil amirinin görüşüne başvurulur. Sicil amiri iki olduğu takdirde ise, ikinci sicil amirinin görüşüne uyulur.

Askeri personelin sicili de sicil üstleri (birinci, ikinci, üçüncü sicil üstleri) tarafından düzenlenir, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıkları'nca değerlendirilir ve gerekli görülen durumlarda da Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulu'nun görüşüne başvurulur.

Askeri personelin sicil amirleri (üstleri), haklarında sicil düzenleyecekleri personelin günlük eğitim ve çalışmalarını, tavır ve hareketlerini, disiplin ve itaatini, sicil belgesinde yazılı diğer hususları aralıksız izleyerek; yapacakları haberli ve habersiz denetlemeler, özel yazılı ve sözlü sınavlar, verecekleri özel görevler, çeşitli tatbikat ve manevralardaki tutum ve durumu ile de yeterlik ve yetenekleri hakkında tam bir kanaat edinmeye çalışırlar. Özellikle birinci sicil üstleri, astları hakkında mutlak kanaat sahibi olmaktan sorumludurlar. Daha üst sicil üstlerinin kanaat sahibi olmaları, şahsi becerilerine, çalışma şartlarına, kuruluş bağlantısına ve görev fonksiyonlarına bağlıdır.

Birinci sicil üstleri; sicil yazmaya yetkili birinci amirlerdir. Bunlar,

- a) Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nda; kıtalarda en az takım komutanı, bölük (batarya) komutanı ve eşidi görev yerlerinde bulunan komutan veya amirlerle karargah ve kurumlarda bunların eşidi görev yerlerinde bulunan komutan veya amirlerdir.
- b) Deniz Kuvvetleri Komutanlığı'nda; en az bölüm amiri; kara birliklerinde en az takım, bölük (batarya) ve eşidi birlik komutanı; karargah ve kurumlarda, en az kısım amiri veya

⁴⁵⁰ Hikmet Timur, "Personel Başarı Değerlendirmesi ve Türk Adli Yargı Örneği", *Amme İdaresi Derisi*, C: 16, S: 3, Eylül 1983, s.15.

eşidi görev yerlerinde bulunan komutan yahut amir; uçuş birliklerinde, en az filo, kıt'a, birlik komutanıdır.

- c) Hava Kuvvetleri Komutanlığında; uçuş birliklerinde en az filo, kıt'a birlik komutanı; yer birliklerinde, en az bölük, kıt'a, birlik komutanı, kısım amiri veya eşidi; karargah ve kurumlarda, en az kısım amiri veya eşidi görev yerlerinde bulunan komutan yahut amirlerdir.
- d) Jandarma Genel Komutanlığında; iç güvenlik birliklerinde, en az birlik ve bölük komutanı; diğer birliklerde, en az bölük (batarya) ve eşidi birlik komutanı; karargah ve kurumlarda, en az kısım amiri ve eşidi görev yerlerinde bulunan komutan veya amirlerdir.

Birinci sicil üstlerinin en az üsteğmen rütbesinde olmaları şarttır. Ancak, yukarıdaki makamlara vekaleten atanan teğmen rütbesindeki subaylar da sicil yazmaya yetkilidirler. Bu görevlere atanmadan vekalet eden teğmenler, sicil dolduracak üste, emrindeki subaylar için herhangi bir formata sicil belgesinde yer alan niteliklerle ilgili varsa kanaatlerini yazılı olarak bildiriler.

Milli Savunma Bakanı, Bakanlık teşkilatındaki subayların kuruluş bağlantısına göre sicil üstüdür. Jandarma Genel Komutanı'nın sicil üstü Genelkurmay Başkanı'dır. Jandarma Genel Komutanı'nın birinci veya ikinci sicil üstü bulunduğu subayların en son sicil üstü, Genelkurmay Başkanı'dır. Jandarma Genel Komutan Yardımcısı, Jandarma Genel Komutanlığı kuruluşunda görevli general ve subayların sicil üstüdür. Sivil kişiler, subayların sicil üstü olamaz.

İkinci sicil üstleri, kuruluş bağlantısına göre birinci sicil üstünün; üçüncü sicil üstleri, kuruluş bağlantısına göre ikinci sicil üstünün, bir üst görev yerinde bulunan komutan veya amirleridir.

Sicil belgesinin düzenlendiği tarihte bir subayın birinci, ikinci veya üçüncü sicil üstü aynı kişi olamaz.

Bir sicil üstü, asil veya her ne surette olursa olsun vekil olarak, o görev yerinde sicili düzenlenecek kimse ile beraber rütbesi değişmedikçe, o sicil dönemi içersinde fiilen en az 3 ay görev yapmadıkça sicil düzenleyemez. Ancak, disiplinsizlik veya ahlaki durumları sebebiyle ayırma işlemi yapılacaklar için bu süre dikkate alınmaz. Savaş zamanında, 3 aydan daha az süreyle çalışmalarda, sicil üstünün kanaati olmuşsa, sicil verebilmesi, duruma göre Genelkurmay Başkanlığı'nın uygun göreceği esaslara göre belirlenir.

Birinci, ikinci ve üçüncü sicil üstleri bazı durumlarda sicil düzenleyemez.

Bu durumlar:

1. Kıdemli olan veya kendisi ile aynı nasıplı subay hakkında
2. Sicil düzenlenecek personel ile aralarında; sonradan kalksa bile evlilik bağılılığı bulunmuş veya bulunanlar ile kan bağı veya evlat edinme ilişkisi veya üçüncü dereceye kadar kan ve evlilik kalmasa bile ikinci dereceye kadar sıhrî civar hısımlığı bulunanlar hakkında
3. Sicil belgelerinin düzenleneceği tarihte sicil üstü, açıkta veya tutuklu ise sicil düzenlenmez.

Başka nedenlerden dolayı sicil üstlerinden birinin sicil düzenleyememesi halinde, sicil düzenlemeye yetkili üstleri, kuruluş bağlantısı esasına göre bir üst görev yerinde bulunan sicil üstleridir.

Sicil belgelerindeki niteliklere ait kıstasların işaretlenmesinde herhangi bir makam ve amir, sicil amirlerine müdahale edemez ve telkinde bulunamaz.

Sicil değerlendirme döneminde sicil üstlerine, gerekli değerlendirmeleri yapabilmeleri ve sağlıklı karar verebilmeleri için, sicil verilecek personel sayısına bağlı olarak ve bir sicil üstünün takdirine göre 1-5 gün verilir.

Askerî personeli değerlendirmekle yetkili olan Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulları ise, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı'na hazırlanacak yönergelerde gösterilecek miktarda kadrolu personelden oluşmakta ve personel başkanlıkları bünyesinde yer almaktadır. Kurullarda, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı'na uygun görülecek rütbede liyakatli personel görevlendirilir.

Kurul, öncelikle problemli olarak nitelendirilecek sicil belgelerini, geri besleme amacıyla da diğer sicilleri inceler. Kurulun yetki ve görevleri, şunlardır:

1. Kurul not takdir edemez.
2. Personelin aldığı sicil notunun, sicil alma eğiliminden fazla veya düşük olması halinde nedenlerini inceler. Kasıtlı veya keyfi verilmiş sicilleri saptar ve gerekiyorsa bunları Kuvvet Komutanı veya Jandarma Genel Komutanı'nın onayıyla iptal eder.
3. Sicil üstü olamayacak, kasıtlı veya keyfi sicil veren personeli tespit eder, atama ile ilgili birimlere duyurur.

4. Sicil notu %60'ın altında olan, kademe ilerlemesi yapamayacak personelin durumlarını görüşür ve varsa kasıtlı veya keyfi verilen sicilleri, Kuvvet Komutanı'nın veya Jandarma Genel Komutanı'nın onayıyla iptal eder.
5. Menfi sicil, menfi kanaatler ve sicil notu ile kanaat arasında uyumsuzluğu içeren sicil belgelerini değerlendirir ve gerekiyorsa bunları Kuvvet Komutanı'nın veya Jandarma Genel Komutanı'nın onayı ile iptal eder.
6. Merkezden kişiye, yetiştirme ve eğitim sistemlerine geri besleme yapılmak üzere veri sağlar.
7. Kasıtlı veya keyfi düzenleme nedeniyle iptal edilen sicil belgelerinin, iptal gerekçelerini tutanakla tespit eder ve personelin özel dosyasında muhafaza edilmek üzere ilgili birime teslim eder.

2. Sicil Raporları

İdari personelin sicil amirleri, yılda bir kez, mali yılın sonunda, Aralık ayının son yarısında düzenleyecekleri sicil raporlarında, memurların liyakat derecesini not esasına göre hesaplayarak tespit ederler. Sicil raporlarındaki sicil notu ortalaması 100 üzerinden 60 puan ve daha yukarı olanlar olumlu, 60 puanın altında olanlar olumsuz sicil almış sayılırlar.

İki defa olumsuz sicil alan memur, başka bir sicil amirinin emrine atanır. Burada da olumsuz sicil alması halinde memuriyetle ilişkisi kesilerek hakkında T.C. Emekli Sandığı hükümleri uygulanır.

Sicil dosyaları gizlidir. Personel kendisi için verilen sicili göremez. Ancak devlet memurlarının yetersizlikleri halinde sicil raporlarında yazılı bulunan kusur ve eksiklikleri, uyarılmaları bakımından gizli bir yazı ile atmaya yetkili sicil amirleri tarafından kendilerine bildirilir. Kendisine tebligat yapılan memurlar, tebliğ tarihinden itibaren en çok 1 ay içinde aynı amirlere itiraz edebilirler. Atamaya yetkili amirler itirazla ilgili kararlarını 2 ay içinde ilgiliye yazı ile bildirilir.

Kamu Personeli Kanun Taslağı'nda sicil konusunda pek çok değişiklik öngörülmüştür. Bunlardan ilki, yeni bir puanlama yönteminin geliştirilmesidir. Buna göre, 100 tam not üzerinden yapılan değerlendirme sonucu, başarı ve sicil notu ortalaması 0-59 puan olanlar "yetersiz", 60-69 puan olanlar "geliştirilmesi gerek", 70-79 puan olanlar "yeterli", 80-89 puan olanlar "iyi", 90-100 puan

olanlar ise “pekiyi” almış kabul edilecektir. Başarı ve sicil değerlendirmesinde yetersiz kabul edilenler “olumsuz” diğerleri “olumlu” sicil almış sayılacaktır.

Yeni kanunla yapılması düşünülen bir diğer değişiklik ise, memurlar ve sözleşmeli personel hakkındaki başarı ve sicil değerlendirmelerinin gizli bir yazı ile kendilerine tebliğ edilmesidir. Bu bir yönden olumlu ama bir yönden de olumsuz bir gelişmedir. Çünkü kişinin hakkında yapılan değerlendirmeyi bilmesi kendini geliştirmesi bakımından önem taşır. Ama diğer taraftan düşüncelerini ve kanaatini okuduğu amire karşı davranışları, olumlu ya da olumsuz yönde değişebilir. Bu da kişinin yaptığı işi, kamu hizmetini etkileyebilir. Fakat bu değişikliğin altında yatan neden bellidir. Performans değerlendirme tekniğinde başarı değerlendirmeleri açık yapılır. Bu, özel sektördeki çalışanlar arası rekabeti körükleyici ve yarışmayı artırıcı bir yöntemdir. Çalışan personelin ücreti, performansına göre belirleneceği için şirket çalışanları kendi arasında yarışır. Hatta ayın çalışanın seçilmesi vb. yöntemler bunun için yapılır. Aynı yöntemin kamuda izlenmesi, kamuda çalışanların birbiriyle rekabet halinde olması kamu hizmetinin verilmesi açısından sakıncalar yaratabilir. Çünkü kamu hizmetinin verilmesinde rekabet yerine çalışanlar arası işbirliği ve dayanışma esas olmalıdır.

Yapılan bir diğer düzenlemeye göre; kendilerine tebligat yapılan memurlar ve sözleşmeli personel, yapılan değerlendirmeye karşı tebliğ tarihinden itibaren en çok bir ay içinde atamaya ve sözleşme imzalamaya yetkili amirlerine itiraz edebilirler. Başarı değerlendirme ve sicil amirleri, atamaya ve sözleşme imzalamaya yetkili amirlerce kendilerine intikal ettirilen itirazla ilgili kararlarını, itiraz tarihinden itibaren iki ay içinde yazılı olarak ilgiliye ve atamaya ve sözleşme imzalamaya yetkili amire bildirirler. Görüldüğü üzere, hem cezayı hem de yapılan itiraza karşı son kararı veren aynı amirdir. Sadece şikayetin yapıldığı amirler değişiktir. Bu durumda memur ya da sözleşmeli personel için farklı bir kararın çıkması ya da yapılan değerlendirmenin değiştirilmesi mümkün görülmemektedir. Cezayı veren, uygulayan ve cezaya karşı itirazı değerlendiren aynı amirdir. Bu kamu personeli açısından güvence sisteminin tamamen çökmesi anlamına gelmektedir.

Kanun tasarısında sicil ile ilgili olarak yapılan bir diğer değişiklik ise, iki defa olumsuz sicil alan memurların görevlerine son verilerek haklarında emeklilik hükümlerinin uygulanacak olmasıdır. 657 sayılı Kanun'a göre aynı durumda memur başka bir sicil amirinin emrine atanmakta, orada da olumsuz sicil alması halinde memuriyetle iliğiği kesilmektedir. Böylece yeni düzenlemeyle memur, sicil amiriyle iyi geçinmeye zorlanmakta ve kendisine başka bir sicil amiriyle çalışma güvencesi verilmemektedir.

Sözleşmeli personelin de çalışma koşulları ağırlaştırılmıştır. Çünkü yeni düzenlemeye göre, olumsuz sicil alan sözleşmeli personelin sözleşmesi yenilenmeyecektir. Bu oldukça ağır bir hükümdür. Çünkü mevcut düzenlemeye göre 40-54 arası not alan sözleşmeli personele bir şans daha verilmekte ve temel ücretin %70-80'i kadar ödeme yapılmaktadır. 55-69 not alan sözleşmeli personelin sözleşmesi ise otomatik olarak uzatılmaktadır. Taslak kanunlaşırca bu düzenlemeler memuru ve sözleşmeli personeli daha kolay işten çıkarmaya yarayan ve memura tanınan güvence sistemini çökertmeyi amaçlayan ilkeler olacaktır.

Adli personelin sicil fişleri doldurulurken ise sorulan bütün sorular sicil amirlerince tam olarak cevaplandırılmalıdır. Çünkü bu soruların cevapları adli personelin ilerleme ve yükselmesinde temel dayanaktır. Hakkında sicil fişi düzenlenecek hakim ve savcının,

- a) Birinci sınıfa ayrılma incelemelerinde, "Birinci sınıfa ayrılabilir" veya "Birinci sınıfa ayrılamaz"
- b) Derece yükselmelerinde yükselmeye layık görülmeyenler hakkında "yükselmez", yükselmeye layık görülenler hakkında, "yükselir", "tercihen yükselir", "mümtazen yükselir"
- c) Kademe ilerlemelerinde "Kademe ilerlemesi yapar" veya "Kademe ilerlemesi yapamaz" şeklinde açıkça yazılmak suretiyle görüş bildirilir.

Sicil fişleri, ilgililerin kademe ilerlemesi, derece yükselmesi ve birinci sınıfa ayrılma incelemeleri sürelerinden 1 ay önce Hakimler ve Savcılar Kurulu'na sunulmak üzere gizli işareti taşıyan kapalı zarf içinde Adalet Bakanlığı Özlük İşleri Genel Müdürlüğü'ne gönderilir. Gizli dosyayla gönderilen bu

belgeleri ilgilinin görmesi mümkün değildir. Yükselmeye layık olanların adları ve ne sıfatla yükselmeye layık görüldükleri, yılın Nisan, Ağustos ve Aralık ayları içerisinde ve adı geçen ayların son günlerinden geçerli olmak üzere, bir liste halinde Resmi Gazete’de yayımlanır. Yayımlanan listede adları yazmayanlar, listenin yayımı tarihinden itibaren 30 gün içinde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na yazılı olarak başvurmak suretiyle durumlarının yeniden incelenmesini isteyebilirler. Ancak kurul kararına karşı başka bir makama itiraz olmadığı için son karar yine Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’na aittir.

Derece yükselmesine layık olmadığına karar verilmiş olanlar ise, 2 yıl sonra tekrar yükselme incelemesine tabi tutulurlar. Bir derecede iki ya da bir sınıfta üç defa yükselmeye layık görülmeyenler hakkında Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nca, meslekte kalmalarının uygun olup olmadığına karar verilir.

Akademik personelin sicil süresi 1 yıldır. Akademik personel ile ilgili siciller, 1. ve 2. sicil amirleri tarafından Temmuz ayı içinde doldurulur. Sicil raporları bir nüsha olarak düzenlenir ve bu raporlardaki bilgiler gizli tutulur. Sicil raporlarında kanaatler açık olarak yazılır. Bu kanaatlerin olumsuz olması halinde, kanaati doğrulayan raporların eklenmesi şarttır.

Askeri personelin sicil belgeleri, personelin yeteneklerini, görevdeki başarı derecelerini saptamaya ve dolayısıyla her işi yeterli olana verebilmeye, yüksek seviyedeki işleri yapacak yetenekte olanları meydana çıkarmaya ve bu suretle Silahlı Kuvvetlerin komuta zincirini düzenlemeye yaramaktadır. Ayrıca bu belgeler, kişiye ve eğitim sistemine geri besleme sağlamaktadır.

Sicil belgeleri diğer personelden farklı olarak her sınıf için ayrı ayrı düzenlenmiştir.

- a) General /Amiral sicil belgesi
- b) Teğmen- Albay sicil belgesi
- c) Yedek subay (asteğmen) sicil belgesidir.
- d) Astsubay sicil belgesidir.

Sicil belgeleri, sicil üstlerince 2 Mayıs tarihi itibarıyla düzenlenir ve 30 Mayıs tarihinde, en az tugay ve eşidi birlik ve kurumlar tarafından Genelkurmay

Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıkları'nda bulunacak şekilde gönderilir.

Sicil belgeleri “özel” gizlilik dereceli olup, yetkili olmayanlara gösterilmez. Herhangi bir kısmı yok edilemez. Sicil belgelerinin mühürlü ve özel gizlilik dereceli zarfları, yetki verilecek görevlilerden başkasınca açılmaz. Aksi takdirde bu belgeleri açanlar hakkında kanuni kovuşturma yapılır.

Sicil tam notu 100'dür. Sicil notunun olumlu olması için idari personel gibi 100 üzerinden 60 puan almak gerekmektedir. 60 puanın altında alan personelin listeleri hazırlanır ve Kuvvet Komutanlıkları'yla Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıkları'na onaylatılarak kademe ilerlemesi yapamayan personel olarak birliklere yayımlanır.

Askeri personelin siciliyle ilgili en önemli konulardan biri de “geri besleme”dir. Bu durum, askeri personelin sicil sistemini diğer tüm personelden ayırır. Geri besleme, askeri personelin, o sicil yılı içinde durumlarını öğrenmeleri, eksikliklerini gidermeleri ve iyi olan yönlerini geliştirmeleri amacıyla yapılmaktadır. Geri beslemenin dört ayağı bulunmaktadır.

1. Birinci sicil üstünden şahsa: Birinci sicil üstü, söz konusu olan personelin iyi yönlerini söyler. Kendisini daha da geliştirmesi ve hatalarını düzeltmesi için tavsiyelerini bildirir ve gelişme olup olmadığını devamlı takip eder.
2. Merkezden şahsa: Sicil belgelerinin Personel Başkanlıkları'na gelmesinden sonra, bilgisayar yardımıyla nitelikler bazında analizler yapılır. Genel ve görev icra nitelikleri bölümünde herhangi bir niteliği veya bazı nitelikleri üst üste 5 yıl ve daha fazla süreli en düşük puanlı kıstasla işaretlenen subayların kimlikleri tespit edilir. Daha sonra merkezden direk olarak şahıslara Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıkları'nca “Kişiyi Özel” olarak yazılacak bir yazıyla personeli sicil değerlendirme ve denetleme kurulunca incelenir. İnceleme sonucunda TSK'dan ayırma işlemi yapılabilir. Aynı yöntem ve şekilde nota karşılık gelen niteliklerin tamamından, üst üste beş yıl tam puan aldığı tespit edilen personele de olumlu yönde tebligat yapılır.
3. Yetiştirme ve eğitim sistemine: Kuvvet Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ile birlikler bazında yapılacak nitelik analizleri sonucunda kötü ve

yetersiz görülen özelliklerin düzeltilmesi amacıyla ilgili Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığınca eksik görülen konular, eğitim merkezleri ve okulların müfredat ve eğitim programlarına dahil edilir, eksik görülen konulara ilişkin ders, konferans ve seminerler düzenlenerek gerekli önlemler alınır.

4. Kıdem sıraları, her yıl alınan siciller dikkate alınarak yeniden tespit edilen sicil notu ortalamalarına göre yayımlanır ve personele geri besleme sağlanır.

3. Değerlendirme İlkeleri

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'ne göre memurlar iki açıdan değerlendirilmektedir. Kişilik değerlendirmesi ve görevde gösterilen başarının değerlendirilmesi.

a) Kişilik Değerlendirmesi: 1. 2. ve 3. sicil amirlerinin memuru “olumlu-olumsuz-çokiyi” olarak değerlendirdikleri bölümdür. Bu bölümde

1. Kılık kıyafet
2. Zeka derecesi ve kavrayış kabiliyeti
3. Azim ve işinde dayanıklılık, sır saklamada güvenilirlik, insani ilişkilerdeki başarısı
4. Memuriyetle bağdaşmayacak alkol, kumar vb. alışkanlıkları
5. Güvenilir olmama, kişisel menfaatlerini aşırı düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları değerlendirilir

b) Görevde Gösterilen Başarının Değerlendirilmesi: Bu bölümde 3 sicil amirinin not ortalaması alınır ve sicil bunun üzerinden kurulur. Bu bölüm sicil notunun verilmesinde esas teşkil eder. Bu bölümde ise;

1. Görevinde sorumluluk duygusu
2. Görevine bağlılığı, yaratıcılığı
3. Mesleki bilgisi, yazılı ve sözlü anlım kabiliyetiyle, kendini yenileme, geliştirme arzusu
4. İş düzeni ve dikkati
5. İşbirliğinde ve değişen şartlara uyum göstermedeki başarısı
6. Tarafsızlığı
7. Disipline uyumu

8. Diğer çalışanlara karşı davranışları

9. Çalışkanlığı, kabiliyeti ve işindeki verimliliği

10. Yurt dışındaki görevlerde temsil yeteneği, yabancı dil bilgisi değerlendirilmektedir.

Taslakta personelle ilgili hangi kriterlerin değerlendirileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak ücretlerin belirlenmesinde performans değerlendirmesi esas alınır, kişilik değerlendirmesinin yapıldığı sicil sisteminin bir anlamı kalmayacak, işlevsiz hale gelecek ve tahminimizce zamanla uygulamadan tamamen kalkacaktır.

Adli personelin sicil fişleri düzenlenirken, ilgililerin ahlaki gidişleri, çevre ile ilişkiler, mesleki bilgi ve anlayışları, gayret ve çalışkanlıkları, gördükleri işlerde birikime sebep olup olmadıkları, çıkardıkları işlerin miktar ve nitelikleri, göreve bağlılıkları ve devam konuları göz önünde bulundurulur. Sorular idari personeldeki gibi hem personelin kişiliğini hem de işteki başarısını ölçmeye yöneliktir.

Sicil fişlerinde sicil amirinin ilgili hakim ya da savcı hakkında cevaplandırması gereken sorular şunlardır:

1. Hakkında soruşturma bulunup bulunmadığı, varsa sonucu
2. Kendisine verilen işle çıkardığı iş (1. sınıf yükselmeleri ile derece yükselmelerinde 2 yıl, kademe ilerlemelerinde 1 yıl içinde verilen iş miktarı)
3. Görevindeki yeteneği, mesleki bilgisi ve anlayışı
4. Çalışkanlık derecesi, göreve bağlılığı ve devamı
5. Halk arasında nasıl tanındığı, ahlakının iyi olup olmadığı, yargıçlık şerefine dokunacak şekilde içkiye ve kumara düşkün olup olmadığı, başka görünen kötü alışkanlıklarının olup olmadığı
6. Giyinişinin bulunduğu mevkie uygun olup olmadığı
7. Maiyetine söz geçirip geçiremeyeceği, üstleri, meslektaşları ve diğer memurlarla geçimi, halk ile ilişkisi olup olmadığı, özel ve sosyal durumu
8. Üst dereceye yükselmeye layık olup olmadığı
9. Mesleğe uyum sağlayıp sağlayamadığı değerlendirilir.

Sonuçta ilk olarak, hakim ve savcıların sicil yöntemiyle değerlendirilmesinde idari personelden farklı olarak gizlilik ve açıklık ilkesi

birlikte uygulanmaktadır. Bununla birlikte ikinci sınıf, birinci sınıfa ayrılmış ve birinci sınıf hakim ve savcılarının sicil amiri yoktur.

Akademik personel için ise, her üniversite kendi sicil belgesini hazırlamaktadır. Ankara Üniversitesi'nin akademik personeli için düzenlenen sicil belgesi bizim için bir örnek oluşturacaktır. Ankara Üniversitesi Öğretim Elemanları Sicil Belgesi'ne göre, akademik personel ile ilgili bilgiler personelin öncelikle 1. ve 2. sicil amiri tarafından doldurulacak, gerektiğinde 3. sicil amirinin görüşüne başvurulacaktır. Belgede belirtildiğine göre, personelin birinci sicil amiri fakülte dekanı, ikinci sicil amiri ise üniversite rektörüdür.

1. ve 2. sicil amiri kendilerine sorulan 3 sorudan ilk ikisine zayıf, orta, iyi veya çok iyi şeklinde cevap verirken, 3. soruya olumlu ya da olumsuz şeklinde cevap verecektir. Sorular akademik personelin;

1. Yükseköğretim Kanunu'nun 4. ve 5. maddelerinde belirtilen amaç ve ilkeleri gerçekleştirmedeki tutumu ve uyumu
2. Öğretim, araştırma ve uygulama yeteneği
3. Sicil amirinin nihai kanaatidir.

Bununla birlikte YÖK tarafından akademik personelden her sene akademik faaliyet raporu istenmektedir. Bu belgeyle personelin yayınları, katıldığı projeler ve diğer akademik faaliyetlerinin raporlanması istenmektedir. Bu rapor, Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Kontrol Komisyonu⁴⁵¹ tarafından incelenmektedir. Komisyon bu raporları inceledikten sonra kendi değerlendirme raporunu YÖK'e ve Üniversitelerarası Kurul Başkanlıklarına sunmaktadır.⁴⁵²

Askeri personelin sicil belgelerinde üç bölüm bulunmaktadır.

1. Temel Nitelikler Bölümü

⁴⁵¹ Yükseköğretimde Akademik Değerlendirme ve Kalite Kontrolü Komisyonu, Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilen 7 üyeden oluşmaktadır. Komisyonun başkanı bu üyeler arasından Üniversitelerarası Kurulca seçilir. Üyelerin görev süresi 5 yıl olup yeniden seçilebilir.

⁴⁵² "Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Kontrol Yönetmeliği", R.G.: 22.10.220, 24914.

Bu bölüm, tüm askeri personelde olması gereken nitelikleri içermekte olup, nota karşılık gelmez. Bu nitelikleri gerektiği gibi sağlayamayan personelin, TSK 'dan disiplinsizlik veya ahlaki durum sebebiyle ayrılması sağlanır.

2. Genel ve görev icra nitelikleri bölümü

Bu bölümde, her personelde değişik derecelerde bulunan genel nitelikler ile personelin bulunduğu görev yerindeki başarısını değerlendirecek görev icra nitelikleri yer almaktadır. Bu nitelikler, nota karşılık gelmek suretiyle, askeri personelin kendi emsalleri içinde ayırt edilmesini sağlamaktadır.

3. Özel ve ayırt edici unsurlar bölümü

Bu bölümde, her askeri personelde bulunan değişik özellikler değerlendirilir ve personelin görevlendirmelerinde diğer niteliklerle birlikte dikkate alınır. Bu bölümdeki nitelikler, Genelkurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı'nca tespit edilecek esaslar doğrultusunda seçim veya atamalara yönelik olarak değerlendirilir. Ancak sicil notunun hesaplanmasında değerlendirilmez.

Askeri personelin sicil belgesi ise 4 parçadan oluşmaktadır.

1. İlk belgede personelin adı soyadı, sınıfı, rütbesi, sicil numarası, nasbı, emekli sandığı numarası, sicil süresi içinde bulunduğu görevler, sicil süresi içinde görevinden ayrı kaldığı günler, görevinden ayrılış sebebi, sicil süresi içinde katıldığı kurslar ve başarı derecesi, aldığı takdir, mükafat ve cezalar istenmektedir.

2. İkinci belge sicil için asıl olan belgedir. Burada toplam 43 soru bulunmaktadır. 3 kısıma ayrılır. Bunlar; temel nitelikler, genel ve görev icra nitelikleri, özel ve ayırt edici hususlardır. Buradaki bilgilerin cevaplanması sorumluluğu 1. sicil üstüne aittir. Test usulü uygulanmıştır. Her soru için ayrı ayrı çoktan seçmeli cevap usulü benimsenmiştir.

Temel nitelikler bölümünde, personelin T.C. Anayasası'nda yer alan temel niteliklere bağlılığı, disiplin kurallarına uyarlığı ve ahlaki sağlamlığı ölçülmektedir. Bu soruların üç cevap şıkkı vardır. Şıklardan bir tanesi seçilir. (örneğin; Disiplin kurallarına uyarlığı: a. Disiplin kurallarına uyar, b. Disiplini zayıftır, takip edilmelidir, c. Çok zayıftır, düzeltilmesi mümkün değildir.)

Genel görev ve icra niteliklerinde, personelin soğukkanlılığı ve kendine güveni, hak ve adalet prensiplerine uyarlığı, aslarına ve/veya üstlerine destek oluşu, huzurlu ve ahenkli çalışma becerisi, görevdeki cesareti, kendini geliştirme çabası, iletişim becerisi (dinleme, yazılı, sözlü ifade, ikna yeteneği), dayanışma ve işbirliği ruhu (grup çalışması yapma kabiliyeti), tertip ve düzeni, özeleştirme ve hatalarını düzeltme (geri besleme) yeteneği, hizmet içindeki ve dışındaki tavır ve hareketi (ağır başlılığı, terbiyesi, nezaketi, görgü ve protokol kurallarına uyarlığı), kılık ve kıyafetine verdiği önem, genel kültür düzeyi, muhakeme etme ve karar verme kabiliyeti, amir karar verinceye kadar fikrini müdafa etme becerisi, sosyal ilişkileri, koordinasyon becerisi, kendiliğinden iş görme yeteneği, başarı azmi, planlama yeteneği, inisiyatif kullanması, zamana riayet özelliği, yaratıcılığı, değişim ve yeniliklere açık olması, motive etme becerisi, takip ve kontrol becerisi, güç şartlarda görev yapma yeteneği, kaynakları (insan gücü, zaman, para vb.) kullanma kabiliyeti ve verimliliği, araştırıcılığı, gizliliğe ve sır saklamaya verdiği önem derecesi, görevdeki sorumluluk duygusu, görev bilgisi, görevine hakimiyeti, görevini yerine getirme durumu değerlendirilmektedir.

Son 4 sorunun cevabı askeri personele özel olarak tebliğ edilir. Yani son 4 soru bakımından sicilde açıklık ilkesi uygulanır. Bu soruların da 4 ya da 5 cevap şıkkı vardır. Bunlardan biri işaretlenir. (örneğin; Tertip ve düzeni: a. Her zaman, her ortam ve şartta tertipli ve düzenlidir. b. Genellikle tertipli ve düzenlidir. c. Zaman zaman zafiyet gösterir. d. Görevini aksatacak ölçüde tertipsiz ve düzensizdir.)

Özel ve ayırt edici unsurlar: Temsil kabiliyeti, müstakil görev yapma kabiliyeti, şahsi çıkarlarına düşkünlüğü, fiziki kabiliyeti, dürüstlüğü ve güvenilirliği, bir üst göreve hazırlık durumu değerlendirilmektedir. Bu soruların da 2 ya da 3 cevap şıkkı vardır. Bunlardan biri işaretlenir. (örneğin; Temsil kabiliyeti; a. Temsil kabiliyeti vardır. b. Temsil kabiliyeti yoktur.)

3. Bu belge 2. belgede cevaplanan soruların 1. sicil amiri tarafından kodlamasının yapıldığı belgedir. Her sorunun a, b, c, d ve bazısı için e şıkkı olarak belirlenen cevabı bu belgede kodlanır. Bu belgede 2. ve 3. sicil amirleri için de bir bölüm açılmıştır. 2. sicil üstü kendisine ayrılan “1. sicil üstüne katılıyorum” ya da “katılmıyorum” bölümlerini doldurur. Katılmadığı nitelik miktarını rakamla yazar ve kodlar. Görevden ayrılma nedeniyle sicil belgesi düzenlenmesinde ve 1. sicil üstü sicil düzenlemek için yeterli süre o personel ile çalışmamışsa, ikinci sicil amiri bütün nitelikleri değerlendirir. Aksi takdirde sadece katılıyorum ya da katılmıyorum bölümlerini doldurur. Hem birinci hem de ikinci sicil üstü, 3 aylık

birlikte çalışma süresini tamamlamamış ise ve değerlendirme yapamıyorsa, kendine ait sütunda “Henüz bir kanaat edinemedim.” kısmını işaretler. Daha sonra belge 3. sicil üstüne gönderilir. 3. sicil üstünün disiplinsizlik ve ahlaki durum nedeniyle düzenlenecek sicil belgeleri hariç olmak üzere, sicil belgesini doldurması kendi isteğine bağlıdır. Ancak 1. ve 2. sicil üstünün değerlendirme yapmaması halinde 3. sicil üstü mutlaka değerlendirme yapar. 3. sicil üstleri düzenledikleri bu belgeleri, Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıkları’na gönderirler.

4. Bu belge 1., 2. ve 3. sicil üstlerinin sicil belgesinde yazılı bulunan niteliklerin dışındaki müspet ve menfi kanaatlerini belirttiği belgedir. Burada amirler, kendilerine ayrılan bölümlerde serbestçe düşüncelerini yazar ve altını imzalarlar. En sona ise Kuvvet Komutanı veya Jandarma Genel Komutanı kanaatini yazar.

Bu belgelere dayanarak, sicil üstleri askeri personel için not takdiri yapamazlar.

Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığı Personel Başkanlıklarında yapılan incelemede, sicil üstlerinin değerlendirmeleri arasında, sicil tam notunun %20’si veya daha fazla not farkı bulunması halinde, personelin durumu Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulu’nda görüşülür.

Görüldüğü üzere askeri personel için çok iyi bir sicil sistemi kurulmuştur ve bu sistem uygulamaya geçirilmiş, başarılı bir şekilde yürütülmektedir.

B. Performans Değerlendirmesi

Performans değerlendirme, personelinin işteki performansının, başarı ya da başarısızlığının tespit edilmesidir. Bu değerlendirmede çalışanın işteki davranışları önemlidir. Sicil sisteminde olduğu gibi kişilik değerlendirilmesi yapılmaz. Önemli olan işini nasıl yerine getirdiğidir. Performans değerlendirme, aslında uluslararası şirketlerde doğan, daha sonra ulusal şirketlerde uygulanmaya başlayan en son olarak da özellikle 1980’lerden sonra kamu sektörüne sıçrayan bir tekniktir. Özel sektörde kullanılan bu tekniğin üç ayağı vardır:

1. Personelin üstü tarafından değerlendirme

2. Personelin kendiyile aynı düzeyde çalışan iş arkadaşları tarafından değerlendirilmesi

3. Personelin astı tarafından değerlendirmesi.

Buna bazı şirketlerde personelin müşterisi tarafından değerlendirilmesi de eklenebilir.

Performans değerlendirmesi, ülkemizde, henüz yaygın olarak kullanılmamaktaysa da, kamu sektöründe (örneğin devlet hastanelerinde) uygulanmaya başlamıştır. Ancak bu yöntem Türkiye'deki kariyer sistemine uygun değildir. Çünkü ülkemizde norm kadro çalışmalarına başlanmış olsa da herhangi bir meslek için henüz iş tanımı yapılmamıştır. Bununla birlikte bir işte başarı derecesinin belirlenmesi her şeyden önce bu başarıyı ölçecek ölçütlerin saptanmasına bağlıdır. İş tanımı ve buna bağlı olarak belirlenmiş başarı ölçütleri olmadığı için de kamu personelinin performansının hangi kriterlere göre belirleneceği belli değildir. Performans değerlendirilmesine geçilmesiyle birlikte, ücretler de çalışanların performansına göre belirlenecektir.

Performans değerlendirmesi; performans yönetimi, stratejik planlama, toplam kalite yönetimi ve vatandaş yerine müşteri odaklı insan kaynakları yönetiminin personel değerlendirme tekniğidir. Tekniği değerlendirirken diğer tüm yaklaşımları da sorgulamak gerekmektedir.

Sözleşmeli personel için ise performans değerlendirme bugün için uygulanan bir yöntemdir. Sözleşmeli personelin aldığı temel ücretin belli bir bölümü işteki başarısı değerlendirilerek belirlenmektedir.

1. Akademik Personel

Günümüzde akademik personel için mevzuatta değerlendirme yöntemi olarak sadece sicil sistemi mevcutken, uygulamada akademik personel pek çok üniversitede performans değerlendirmesi yöntemiyle de değerlendirilmektedir.

Aslında özel sektörde uygulanan bu tekniğin kamu alanında da uygulanmaya başlandığından yukarda söz etmiştik. İşte bu çalışmalardan üniversiteler de nasibini almış ve akademik personel için performans değerlendirmesi uygulamalarına başlamıştır. Burada kullanılan yöntem ise

öğrencilerin “müşteri” yerine konup, akademik personeli değerlendirmesidir. Bu teknikte öğrencilere öğretim elemanları hakkında bazı sorular sorulmaktadır.⁴⁵³ Bunlar:

1. Dersin başında dersin amaçları açık şekilde belirtilmiştir.
2. Ders açıklanan bir plan çerçevesinde işlenmiştir.
3. Dersle ilgili temel ve yardımcı kaynaklar önerilmiştir.
4. Ders anlatımında anlaşılır bir dil kullanılmıştır.
5. Öğrenci yardımcı kaynaklar kullanılmaya özendirilmiştir.
6. Öğrencinin derse ilgisi sürekli olarak sıcak tutulmuştur.
7. Öğrencilerin derse katılımına özen gösterilmiştir.
8. Öğrencilerle olumlu bir iletişim kurulmuş ve sürdürülmüştür.
9. Ders için gerekli hazırlıklar yapılarak gelinmiştir.
10. Derse sürekli ve düzenli olarak zamanında gelinmiştir.
11. Ders saatleri öğrenim açısından etkili kullanılmıştır.
12. Ders zamanları dışında öğreticiye rahatlıkla ulaşılmıştır.
13. Ara sınav soruları dersin içeriğine ve konuların önemine göre hazırlanmıştır.
14. Gerekli durumlarda saydam, tepegöz, bilgisayar ve tahta gibi araçlar kullanılmıştır.
15. Dersle ilgili gelişmeler sınıfta öğrencilerle paylaşılmıştır.

Sorular karşılığında istenen cevap ise, 1. Hiç katılmıyorum 2. Katılmıyorum 3. Az katılıyorum 4. Katılıyorum 5. Tamamen katılıyorum şıklarından birinin seçilmesidir. Bu sorular öğrencilere ya sınavlardan önceki derslerde ya da sınavdan hemen önce dağıtılmaktadır. Sınavdan hemen önce dağıtılan formlar öğrenciler tarafından sınav heyecanı ile ya kısmen cevaplanmakta ya da hiç cevaplanmamaktadır. Yaptığımız bilimsel bir araştırmanın sonuçlarına dayanmasak da, bu değerlendirmenin akademik personelin bilimsel çalışmalarını değil de sadece öğretmenlik vasfını ölçmeye yarayan bir değerlendirme olduğunu söyleyebiliriz. Bu değerlendirme sonrasında ise sonuç olarak ortaya bir tablo çıkmakta ve bu sonuçlar akademik personele bildirilmektedir. Sağlıklı koşullarda yapılmayan bu değerlendirmeden “doğru” sonuçlar beklenmesi de imkansızdır.

⁴⁵³ Ankara Üniversitesi’nde uygulanan performans değerlendirme soru kağıtlarından alınmıştır.

2. Askeri Personel

Subay ve astsubayların sicil sistemi hakkındaki şikayet ve rahatsızlıkları çeşitli zamanlarda yapılan anketlerle tespit edilmiştir. Nisan 1992’de Genel Kurmay Başkanlığı tarafından yalnız bu konu üzerinde yapılan ankette personelin %91’i sicil sistemine güvenmediğini belirtmiştir. Yine 1996’da yapılan bir ankette personelin %80’i benzer cevaplar vermiştir. 1998’de KKK’lığı tarafından emekli personel uygulanan ankette personelin %82’si sistemi adaletsiz bulunduğunu ifade etmiştir. Tüm bu şikayetler sicil sistemi üzerinde kapsamlı bir çalışma yapılmasına yol açmıştır ve bugün uygulanan sicil belgelerini 4’e ayırma ve geribesleme süreci kabul edilmiştir. Ancak hala sicil sisteminin eksiklikleri olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁵⁴

Askeri personelin görevini yerine getirmesi için fiziksel performansının iyi olması gerektiği üzerinde daha evvelki konularda durmuştuk. Bu performans sicil sistemi içinde de değerlendirilmektedir. Ancak incelenen kaynaklarda ve askeri personelle yapılan yüz yüze görüşmeler sonucunda görülmüştür ki, TSK’da bugün için özel sektörde uygulanan ve idari personel için uygulanması planlanan anlamda bir performans değerlendirmesi yoktur. Çünkü askeri personelin norm kadrodaki gibi iş tanımları mevcut değildir. Ancak yine askeri kaynaklı yazılarda ve askeri personelle yapılan yüz yüze görüşmelerden anlaşıldığı üzere, performans değerlendirme sisteminin “uygulandığı sanılmaktadır.” Personel bu tekniği fiziksel performanslarının ölçülmesi şeklinde algılamaktadır. Örneğin TSK’da insan kaynakları sistemine geçiş için düzenlenen bir konferansta şu konuşma yapılmıştır.

*“TSK’da halen uygulanmakta olan performans değerlendirme sistemi TSK Sicil Yönetmeliği’nde ayrıntılarıyla açıklanmaktadır.”*⁴⁵⁵ Burada şu an için (uygulamada) askeri personelin performans değerlendirmesinden anladığı, kişinin bireysel performansının değerlendirilmesidir.

⁴⁵⁴ Adnan Bıçaksız, “TSK’da Performans Değerlendirme Sistemine Yeni Bir Bakış”, İnsan Kaynakları Yönetimi Sempozyumu (2-3 Mayıs 2000), Selçuk Üniversitesi Basım evi, Konya, 2000, s.127.

⁴⁵⁵ aynı yer.

Ancak TSK bünyesinde genel anlamda performans değerlendirmesine geçiş için çalışmalar yapılmaktadır. Nisan 1999'da "Performans Değerlendirme Sistemi" başlıklı bir taslak hazırlanmıştır. Taslak, performans ve potansiyel terimleri üzerinden yürümektedir. Taslağa göre performans, bireyin bugüne kadar yaptıkları ve yapamadıklarıdır. Potansiyel ise bireyin gelecekte yapmaya muktedir olduğu şeylerdir. Önerilen sistemde bireyin performansı ve potansiyeli, farklı tekniklerle ölçülmekte ve bireyin toplam değeri rakamsal olarak belirlenmektedir.⁴⁵⁶

Taslak kanunlaşmamıştır. Ancak TSK bünyesinde performans değerlendirmesi çalışmaları sürmektedir.

C. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Değerlendirme Bakımından Karşılaştırılması

Öncelikle 4 farklı alanda çalışan personel için de personelin değerlendirilmesi tekniği bakımından "sicil" yöntemi benimsenmiştir. Ancak uygulamada akademik personel için ek olarak performans değerlendirmesi yöntemi de kullanılmaktadır. Burada akademik personel, 1980'lerden sonra yaygınlaşan küreselleşme anlayışa uygun olan, bir yerde özel sektördeki "müşteri" anlamına gelen, öğrenciler tarafından değerlendirilmektedir. Ancak değerlendirme sonuçlarına hiçbir şekilde güven mümkün değildir. Bununla birlikte üniversite öğrencilerinin "müşteri" konumuna geçip, aslında kendileri tarafından ciddiye bile alınmayan sorularla akademik personeli değerlendirmeleri kanımızca etik açıdan da uygun değildir.

İkinci olarak idari, akademik ve askeri personelin sicilinde "gizlilik" ilkesi benimsenmiştir. Öyle ki, devlet memurluğundan çıkarılma cezası alan memur soruşturma için bile olsa sicilini görememektedir. Adli personel için farklı olarak "gizlilik" ilkesinin yanında "açıklık" ilkesi de benimsenmiştir. Bu ilke ancak aşağıdaki durumlar için geçerlidir.

1. Adli personelin kimliği, öğrenim durumu, bildiği yabancı dil, mesleki eserleri, yazıları, aile durumu, görev yaptığı yerler, terfileri, izin, rapor, yetki, mesleğe

⁴⁵⁶ a.k., s.129.

kabul, disiplin ve ceza kovuşturma ve soruşturması ve sonuçları, askerlik durumu, emeklilik işlemleri, mecburi hizmet, başka görevlerde geçen hizmet süreleri açık dosyalara konur.

2. İkinci sınıf ve birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcılarının sicil amirleri yoktur. Bunların yükselmeleri, özellikle ikinci sınıf hakimlerin ve savcılarının, birinci sınıf hakim ve savcı sınıfına geçebilmeleri, gelen işe oranla çıkardıkları iş sayısına, mahkeme kararlarındaki isabet oranına, teftiş görmüşler ise müfettişlerden almış oldukları hal kağıtlarına bağlıdır. Herkes çıkardığı iş miktarını bildiği gibi notunu da öğrenmek hakkına sahip olduğundan yükselmeye hak kazanıp kazanmadığını bilme hakkına sahiptir.

Üçüncü sınıf hakim ve savcılarının sicilleri ise gizlidir.

Sicil sisteminde idari, adli ve akademik personelden farklı olarak askeri personele geri besleme süreci uygulanmaktadır. Bu personelin kendindeki eksiklikler ve kusurları görüp, düzeltmeye çalışması bakımından olumlu bir süreçtir ve aslında idari, adli, akademik personel için de uygulanmalıdır.

Askeri personel için sicil düzenleme işlemlerine çok önem verilmiş ve bu personelin sicil belgeleri idari, adli ve akademik personele göre oldukça ayrıntılı düzenlenmiştir. Askeri teşkilat içinde yer alan Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulu da diğer personel sınıfları için olmayan ve oldukça önemli bir kuruldur. Sicil konusunda problemlili olan raporları ele alıp, tarafsız bir gözle değerlendirmesi bakımından oldukça işlevseldir. İdari, adli ve akademik personel için sicil konusuyla özel olarak ilgilenen böyle bir kurul yoktur. Ancak askeri personel için de performans değerlendirme yöntemine geçiş çalışmaları yapılmaktadır.

Performans değerlendirmesi 1980 sonrası insan kaynakları yönetimi, vatandaş yerine müşteri anlayışı, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama ve performans yönetimini gibi anlayışların personel değerlendirme tekniğidir. Bu teknik eğer idari personel için hazırlanan kanun taslağı kanunlaşırsa, bu alanda çalışan tüm kamu personeli için uygulanmaya başlayacaktır. Akademik ve askeri personel içinse yavaş yavaş performans çalışmalarına, kurum içi denemelere

başlamıştır. Adli personel için ise sicil sistemi esastır. Böyle bir tekniğin uygulanması 951 sayılı kanun tasarısında da düşünülmemektedir.

Sonuç olarak personel değerlendirme yöntemi bakımından idari, adli, akademik ve askeri personel için sicil sistemi uygulansa da, uygulamada dört alan arasında farklılıklar vardır. Dört alan da personel değerlendirmede kendi yöntemini oturtmuş durumdadır. Ancak zamanla adli personel hariç tüm alanlarda performans değerlendirmesi tekniği uygulanmaya başlanacaktır.

II. DİSİPLİN

Kelime anlamı sıkıdüzen, yöntem, yol, yordam olan disiplin, kamu personel sisteminde, çalışanların kurum düzenine aykırı davranışlarından dolayı karşılaştıkları yaptırımlardır. Bu anlamda disiplin, yanlış bir davranışın cezalandırılmasıdır.⁴⁵⁷

Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır. Ceza kanunlarının belirttiği cezalardan ayrı olarak idare, bazı tedbirler almaya yetkili kılınmıştır. İdarenin aldığı hukuksal ve yönetsel önlemler ve uygulamalar disiplin rejimini meydana getirmektedir. Bu rejimin amacı, kamu personelinin meslek hayatını ve görev sırasındaki kişisel davranışlarını, kamu hizmetinin hukuksal kurallarına, statülerine ve kamu menfaatlerine uygun olarak düzenlemesini sağlamaktır. Bu nedenle kanunların emrettiği görevleri yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara kamu yönetiminde yetkili amirler ya da kurullar tarafından ceza verilmektedir.⁴⁵⁸

Memurlara verilen disiplin cezaları, bunların mesleki yaşamlarında ve görevlerinde ortaya çıkan, çalıştıkları kurum düzenine aykırı kimi davranışları nedeniyle, kendilerine uygulanan zorlayıcı önlemlerdir. Bir başka deyişle, memurların yanlış tutum ve davranışlarının cezalandırılmasıdır.

⁴⁵⁷ Nuri Tortop, *Kamu Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını, Ankara, 1998, s.217.

⁴⁵⁸ a.k., s.218.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, disiplin cezası verilmesinin amacını madde 124'te şöyle özetlemiştir. "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde ya da yurt dışında yerlerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu kıldığı işleri yapmayanlara, durumun niteliğine ve ağırlık dercesine göre, 125. maddede sıralanan disiplin cezalarından biri verilir." Bu maddeye göre disiplin cezası verilmesinin gerekçeleri, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin memurlara emrettiği işleri yurt içinde ve yurt dışında yerine getirmemek, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin uyulmasını zorunlu tuttuğu şeyleri yapmamak ve mevzuatın yasakladığı işleri yapmaktır.

İdare tarafından hangi suçlara, hangi cezaların verileceği 657 sayılı kanunda sayılıp, sınırlandırılmıştır. Ancak idareye 125. maddeyle bir takdir hakkı da tanınmıştır. Buna göre "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibariyle benzer eylemlerde bulunanlara da aynı neviden disiplin cezaları verilir." Bir görüşe göre bu hüküm, "kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesine aykırıdır ve yönetim tek başına ne ceza ne de suç yaratabilir. Bir başka görüşe göre ise, yasaları uygulamakta yargıçlara nasıl takdir hakkı tanınıyorsa aynı yetki idareye de tanınmalıdır. Çünkü disiplin hukuku ceza değil, idare hukukunun bir parçasıdır.⁴⁵⁹

Kamu personel yönetiminde disiplin sistemi, Anayasa ve yasalarda belirlenen ilkeler çevresinde, Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan yönetmelik⁴⁶⁰ ve bu yönetmelik temelinde her kurumun kendisi için çıkardığı yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Disiplin sisteminin yönetimi için, tüm kamu sistemini konu alan genel ya da kurumlararası yapılanma yoktur.

1982 Anayasası'nın 129. maddesine göre, "... Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez. Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz."

⁴⁵⁹ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli....*, s. 7, 8 (Bölüm 7).

⁴⁶⁰ Bakanlar Kurulu Kararı, 17.9.1982, 8/5336 sayılı Disiplin Kuralları ve Disiplin Amirleri

Bu maddeyle, uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında bırakılmıştır. İlk bakışta bu iki ceza, disiplin cezaları sıralamasında yaptırım açısından hafif olmaları nedeniyle yargı denetimi dışında tutulduğu düşüncesini çağrıştırmaktaysa da, gerek Anayasa'nın 125/1⁴⁶¹ maddesiyle idari yargı denetimi konusunda getirdiği ilke ve gerek bu cezaların üstler tarafından doğrudan verilebilmesi olanağının bulunması keyfiliğe ve takdir hakkının kötüye kullanılmasına yol açabilmektedir. Bu yüzden uyarma ve kınama cezalarının yargı denetimi dışında bırakılmaması gerektiği ileri sürülmektedir.⁴⁶²

Kamu Personel Kanun Taslağı'na göre memur gibi sözleşmeli personel de disiplin cezası görecektir.

Hakimler ve Savcılar Kanunu madde 62'ye göre de hakim ve savcılara, sıfat ve görevleri gereklerine uymayan hal ve hareketlerinin tespit edilmesi üzerine durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca disiplin cezası verilir.

Akademik personelin disiplin suçları ve cezaları ise, "Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği"nde⁴⁶³ belirlenmiştir. Bu yönetmeliğin 1. maddesinde tanımlanan amacı, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin kendilerine yüklediği ödevleri yurt içinde ve yurt dışında yerine getirmeyenlere, uyulması zorunlu olan hususları yapmayanlara, yasaklanan işleri yapanlara ve meslek vakar ve haysiyetine uymayan davranışta bulunanlara verilecek disiplin cezalarını göstermektir.

Yönetmelikle akademik personel için de idareye takdir hakkı tanınmıştır. Madde 12'ye göre, "Yukarıda sayılan ve disiplin cezası verilmesini gerektiren fiil ve hallere nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzer eylemlerde bulunanlara da aynı türden disiplin cezası verilir." Böylece, idari personel anlattığımız tartışmaların, akademik personel için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

Hakkında Yönetmelik, R.G.: 24.10.1982, 17848.

⁴⁶¹ Anayasa mad. 125/1; "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır."

⁴⁶² Tayfun Akgüner, a.g.e., s.201.

⁴⁶³ R.G.: 21.8.1982, 17789.

Disiplin, askerliğin ise vazgeçilmez temelidir. Bunun için disiplinin korunması ve devam ettirilmesi amirlerin en başta gelen görevidir. Silahlı Kuvvetler’de her şeyin üstünde tutulması gereken disiplinin korunması için kanun, nizam ve emirlere aykırı hareket edenler suçları oranında cezalandırılırlar.⁴⁶⁴

Disiplinin korunması ve devam ettirilmesini sağlamak için cezai tedbirler, Askeri Ceza Kanunu⁴⁶⁵ ile Disiplin Mahkemeleri Kanunu⁴⁶⁶’nda, idari tedbirler de TSK İç Hizmet Kanunu ile TSK Personel Kanunu’nda gösterilmiştir

TSK İç Hizmet Kanunu madde 13’e göre “*Disiplin, kanunlara, nizamlara ve amirlere mutlak bir itaat ve astının ve üstünün hukukuna riayet demektir.*” Bu hükme göre, her askerin başta gelen görevi, kendi görev alanını ilgilendiren kanun, tüzük, yönetmelik ve yönerge hükümlerine uyması ve amirinin hizmetle ilgili verdiği emirleri hiçbir kayıt ve şart ileri sürmeden, en ufak bir tereddüt göstermeden yerine getirmesi, yasak edilen şeyleri yapmamasıdır. Disiplin, ayrıca her askerin astlarının ve üstlerinin kanun, nizam ve askeri geleneklere göre sahip oldukları hak ve yetkilerine de uymalarını gerektirmektedir.

Sonuç olarak disiplin cezası, kamu hizmetinin yerine getirilmesi açısından, gerektiğinde kamu personeline davranışlarını düzeltmesi ve diğer personelin de bundan ders alması amacıyla uygulanan bir cezadır. Disiplin cezalarına başvuran yöneticiler korkutma yerine düzeltme, inandırma, yanlışların tekrarlanmasına engel olma yöntemini benimsemelidirler. Kamu yönetiminde sık sık ve yersiz disiplin cezalarına başvurulmamalıdır.

A. Disiplin Suçları

Disiplin suçu, “eğitim ve iş hayatında bir kimsenin disiplin yönetmeliğine göre aykırı davranışı”dır.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ İsmet Polatcan, a.g.e., s.31.

⁴⁶⁵ R.G.: 15.6.1930, 1520.

⁴⁶⁶ “ Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Hakkında Kanun”, R.G.: 26.6.1964, 11738.

⁴⁶⁷ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.6 (Bölüm 7).

İdari, adli, akademik ve askeri personelin disiplin suçları mevzuatta ayrı ayrı belirtilmiş ve bunlara verilecek cezalar düzenlenmiştir.

İdari personel; verilen görevlerin tam ve zamanda yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, dikkatli kullanılmaması, işe özürsüz ve izinsiz olarak geç gelmek, erken ayrılmak, görev yerini terk etmek, kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine uymamak, usulsüz müracaat ve şikayette bulunmak, devlet memuruna yakışmayan tutum ve davranışlarda bulunmak, görevine ve iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek ve ilgisiz kalmak, belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak suçları karşılığında **uyarma**; verilen görevlerin tam ve zamanında yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, dikkatli kullanılmaması, bu eşyaların özel işlerde kullanılması, eşlerin, reşit olmayan çocukların kazanç getiren faaliyetlerinin belirlenen sürede kuruma bildirilmemesi, görev sırasında amire saygısız davranmak, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte hal ve davranışta bulunmak, işte çevresindekilere kötü muamelede bulunmak, bu kişilere söz ve hareketle sataşmak, görev yerinde ahlak dışı davranışlarda bulunmak, bu amaçlı yazı yazmak ve şekiller çizmek, verilen emirlere itiraz etmek, borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak, kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek suçları karşılığında **kınama**; verilen görevlerin tam ve zamanında yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, dikkatli kullanılmaması, hor kullanılması, menfaat için kullanılması, özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, görevle ilgili yükümlü kişilere yalan beyanda bulunmak, görev sırasında amire sözle saygısızlık etmek, görev yeri sınırları içinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak, ikamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek, toplu müracaat ve şikayet etmek, hizmet içinde devlet memurunun itibar ve görev duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak, yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulunmak suçları karşısında **aylıktan kesme**; göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek, özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemek, göreviyle ilgili çıkar sağlamak, iş arkadaşlarına veya amirine küçük düşürücü ve aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak, görev yeri içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak ve kullandırmak, sahte rapor düzenlemek, yetkili olmadan basına, radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek, ticaret yapmak veya yasaklı diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak, görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayrımı yapmak, belirlenen sürede mal bildiriminde bulunmamak, yasak bilgiler açıklamak, iş arkadaşlarına, maiyetindekilere veya amirine hakarete bulunmak ve bunları tehdit etmek, verilen emirleri kasten yapmamak, mevkiinden yararlanarak borçlanmak ve bu borçları ödememek, herhangi bir siyasi partiyle ilgili faaliyette bulunmak durumunda **kademe ilerlemesinin durdurulması**, ideolojik ve siyasi amaçlarla kurumların huzurunu ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, engelleme, iş yavaşlatma, grev gibi

eylemlere katılmak, toplu olarak göreve gelmemek, yasaklanmış her türlü yayını, siyasi, ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankartı basmak, çoğaltmak, dağıtmak, asmak, siyasi partiye girmek, özürsüz olarak bir yılda toplam 20 gün işe gelmemek, savaş, olağanüstü hal ve genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev ve emirleri yapmamak, amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak, memurlukla bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak, yetkisi olmadan gizli bilgileri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden arananları görev mahallinde gizlemek, yurt dışında devlet itibarını düşürecek, görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak, 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiiller işlemek suçları karşılığında **devlet memurluğundan çıkarma cezası** almaktadır.

İdari personel için en ağır ceza devlet memurluğundan çıkarmadır. Hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur, sicil dosyası hariç, soruşturma evrakını incelemeye, tanık dinletmeye, disiplin kurulunda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir.

Adli personel ise; görevde kayıtsızlık ve düzensizlik; meslektaşlarına, emrindeki personele, görevi nedeniyle muhatap olduğu kişilere veya iş sahiplerine karşı kırıncı davranmak; mazeretsiz olarak göreve geç gelmek ve görevden erken ayrılmak; kanun, tüzük, yönetmelik, karar ve talimatlarda açık olarak belirtilen konularda, işi uzatacak şekilde davranışlarda bulunmak, yazı ve tekitleri zamanında cevaplandırmamak; nitelik ve ağırlıkları itibarıyla bu eylemlere benzer eylemlerde bulunmak suçundan **uyarma**; izinsiz ve kabul edilir mazereti olmaksızın göreve 1 veya 2 gün gelmeme suçundan **aylıktan kesme**, hizmet içinde ve dışında, resmi sıfatının gerektirdiği saygınlık ve güven duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak; kılık ve kıyafetinde mesleğin gerektirdiği saygınlığı gözetmemek, devlete ait araç ve gereçleri özel işlerde kullanmak, meslektaşlarına, emrindeki personele, görevi nedeniyle muhatap olduğu kişilere veya iş sahiplerine kötü muamelede bulunmak; eşlerinin, reşit olmayan veya kısıtlanmış çocuklarının kazanç getiren sürekli faaliyetlerini 15 gün içinde Adalet Bakanlığı'na bildirmemek; görevin işbirliği ve uyum içersinde yapılmasını engelleyici tutum ve davranışlarda bulunmak; izinsiz veya kabul edilir mazereti olmaksızın kesintisiz 3 gün göreve gelmemek; nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzeri eylemlerde bulunmak durumlarında **kınama**, mazeretsiz olarak göreve geç gelmeyi veya erken ayrılmayı alışkanlık haline getirmek; ödeme gücünün üstünde borçlanmak suretiyle borçlarını ödeyemez duruma düşmek veya kesinleşmiş borcunu kasden ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak; izinsiz ve kabul edilir mazereti olmaksızın kesintisiz 4-9 gün göreve gelmemek; nitelik ve ağırlıkları itibarıyla benzeri eylemlerde bulunması durumunda **kademe ilerlemesini durdurma**; izinsiz veya kabul edilebilir mazereti olmaksızın, bir takvim yılı içinde, toplam 15 gün göreve gelmemek; meslek mensuplarına yasaklanmış veya mesleğin gerekleriyle bağdaşmayan kazanç getirici faaliyetlerde bulunma durumlarında **derece**

yükselmesini durdurma; kusurlu ve uygunsuz hareket ve ilişkileriyle mesleğin şeref ve nüfuzunu veya şahsi onur ve saygınlığını yitirmek; yaptıkları işler veya davranışlarıyla görevini doğru ve tarafsız yapamayacağı kanısını uyandırmak; hatır ve gönüle bakarak veya kişisel duygulara kapılarak görev yaptığı kanısını uyandırmak; görevini etkileyecek şekilde, kendi kusurlarından dolayı meslektaşlarıyla geçimsiz olmak; madde tayin ve deliller elde edilmemiş olsa bile, rüşvet aldığı veya irtikapta bulunduğu kanısını uyandırmak; doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemek ve görev sırasında olmasa dahi çıkar sağlamak amacıyla verilen hediyeyi kabul veya iş sahiplerinden borç istemek veya almak durumlarında **yer değiştirme;** hangi sınıf ve derecede olursa olsun, madde tayin ve deliller elde edilmemiş olsa bile, rüşvet aldığı veya irtikapta bulunduğundan dolayı iki defa, diğer hallerden dolayı bir derecede iki veya derece ve sınıf kaydı aranmaksızın üç defa yer değiştirme veya derece yükselmesinin durdurulması cezası almış olan veya taksirli suçlar hariç olmak üzere, ağır hapis veya üç aydan fazla hapis veya affa uğramış olsalar bile devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı bir suç veya kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma gibi suçlarından biri ile kesin hüküm giyerse **meslekten çıkarma** cezası alırlar. Ancak, hürriyeti bağlayıcı cezanın ağır hapis veya yukarıda sayılan suçlardan dolayı verilmemiş olması şartıyla ertelenmiş veya 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunu'nun 4. maddesindeki ceza ve tedbirlerden birine çevrilmesi durumunda meslekten çıkarma yerine yer değiştirme cezası verilir.

Akademik personel ise; verilen görevlerin tam ve zamanda yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, dikkatli kullanılmaması, işe özürsüz ve izinsiz olarak geç gelmek, erken ayrılmak, görev yerini terk etmek, kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine uymamak, uşulsüz müracaat ve şikayette bulunmak, taşıdığı sıfatın gereklerine yakışmayan tutum ve davranışlarda bulunmak, görevine ve iş sahiplerine karşı kayıtsızlık göstermek ve ilgisiz kalmak, belirlenen kılık ve kıyafet hükümlerine aykırı davranmak, görevin işbirliği içinde yapılması ilkesine aykırı davranışlarda bulunmak, öğrencilerle olan ilişkilerinde devlet memuru ve öğretim elemanı saygınlığına aykırı davranışlarda bulunmak, üniversite organlarında yapılan konuşmaları, alınan kararları, özel bir maksada dayalı olmaksızın yetkili olmadığı halde organ dışına sızdırmak veya yaymak, kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre yetkili olan organlarca sorulacak hususları haklı bir sebebi olmaksızın zamanında cevaplandırmamak, çalışma saati içinde başka işlerle meşgul olmak, maiyetindeki elemanların yetiştirilmesine özen göstermemek durumlarında **uyarma;** verilen görevlerin tam ve zamanında yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, kaybedilmesi, dikkatli kullanılmaması, bu eşyaların özel işlerde kullanılması, yerine konması mümkün olmayan bilimsel doküman ve kitabın kaybedilmesi, eşlerin, reşit olmayan çocukların kazanç getiren faaliyetlerinin belirlenen sürede kuruma bildirilmemesi, görev sırasında amire saygısız davranmak, hizmet dışında devlet memurunun itibar ve güven duygusunu sarsacak nitelikte hal ve davranışta bulunmak, işte çevresindekilere kötü

muamelede bulunmak, bu kişilere söz ve hareketle sataşmak, görev yerinde ahlak dışı davranışlarda bulunmak, bu amaçlı yazı yazmak ve şekiller çizmek, verilen emirlere itiraz etmek, borçlarını kasten ödemeyerek hakkında yasal yollara başvurulmasına neden olmak, kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, üniversiteye veya bağlı birimlerine bildirilmesi gereken hal ve durumları eksik veya yanlış bildirmek veya hiç bildirmemek, bağlı olduğu fakülte, enstitü veya yüksek okul öğrencilerine ücret karşılığı özel ders vermek, üniversite organlarında yapılan konuşmaları, alınan kararları, özel bir maksada dayalı olmaksızın yetkili olmadığı halde organ dışına sızdırmak veya yaymak, böylece organ veya üyelerin leh veya aleyhinde davranışlara yol açmak, suçları karşılığında **kınama**; yönetimi altında bulunan kurumdan veya bununla ilgisi olan bir teşebbüsten doğrudan doğruya veya aracı eli ile her ne ad altında olursa olsun mevzuat dışı herhangi bir menfaat sağlamak, bir üst yönetici veya kurulun, kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun karar veya emirlerini yerine getirmemek veya bunlara uymamak, yönetimi ile sorumlu olduğu yerde verimli veya huzurlu çalışmayı sağlamak için gerekli önlemleri almamak veya huzuru bozacak hareketlere göz yummak veya bu çeşit hareketleri tahrik ve teşvik etmek, desteklemek, yönetimi ve birinci derecede sorumlu olduğu yerdeki makam ve resmi hizmete mahsus olan taşıtı kanuni sınırlar dışında kullanmak, kullandırmak ya da kullanılmasına göz yummak, yıl sonunda verilmesi gereken çalışma raporunu haklı bir sebebi olmaksızın vermemekte direnmek veya kanunun öngördüğü denetim işlerini yapmamak, yazılı uyarılara rağmen kurulları toplamamak, yönetimi ile sorumlu olduğu birimin idaresinde ihmalde bulunmak veya mevzuatın verdiği görevleri gereğince yerine getirmemek durumlarında **yönetim görevinden ayırma**; verilen görevlerin tam ve zamanında yapılmaması, görevle ilgili resmi araç ve belgelerin korunmaması, dikkatli kullanılmaması, hor kullanılması, menfaat için kullanılması, özürsüz olarak bir veya iki gün göreve gelmemek, kısmi statüde bulunan öğretim üyesi için kesintisiz en çok 8 saat devamsızlık göstermek, görevle ilgili yükümlü kişilere yalan beyanda bulunmak, görev sırasında amire sözle saygısızlık etmek, görev yeri sınırları içinde herhangi bir yerin toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz olarak kullanılmasına yardımcı olmak, ikamet ettiği ilin hudutlarını izinsiz terk etmek, toplu müracaat ve şikayet etmek, hizmet içinde taşıdığı resmi sıfatın gerektirdiği itibar ve görev duygusunu sarsacak nitelikte davranışlarda bulunmak, yasaklanmış her türlü yayını görev mahallinde bulundurmamak, yetkili bulunmadığı halde, üniversite organlarında yapılan konuşmaları, alınan kararları, organ veya üyeler lehinde veya aleyhinde davranışlara yol açmak amacıyla, resmi makamlar hariç organ dışına sızdırmak veya yaymak, görevi sebebiyle bağlı olduğu herhangi bir teşebbüsten veya görev sebebiyle denetim altında bulunan herhangi bir kuruluştan doğrudan doğruya veya dolaylı olarak mevzuat dışı herhangi bir menfaat sağlamaya teşebbüs etmek, üniversite yöneticisinin emri ya da izni ile asılmış duyuruları, program ve benzerlerini koparmak, yırtmak, değiştirmek, karalamak, kirletmek, görevi gereği verilen belgelerde tahrifat yapmak, tahrif edilmiş belgeleri kullanmak ya da başkasına kullandırmak, üniversite ve bağlı birimlerin sınırları içinde herhangi bir yeri yetkili merciin izni olmadan hizmet amaçları dışında kullanmak veya kullanılmasına yardımcı olmak, devlete veya döner sermayeye ait motorlu taşıt araçlarını özel ilerinde kullanmak, çağrıldığı veya görevlendirildiği toplantılara

kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın katılmamak durumlarında aylıktan kesme; göreve sarhoş gelmek, görev yerinde alkollü içki içmek, özürsüz ve kesintisiz 3-9 gün göreve gelmemek, kısmi statüde bulunan öğretim üyeleri için 12-36 saat devamsızlık göstermek, göreviyle ilgili çıkar sağlamak, iş arkadaşlarına veya amirine küçük düşürücü ve aşağılayıcı fiil ve hareketler yapmak, görev yeri içinde herhangi bir yeri toplantı, tören ve benzeri amaçlarla izinsiz kullanmak ve kullandırmak, sahte rapor düzenlemek, bilimsel tartışma ve açıklamalar dışında yetkili olmadan basına, radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç vermek, ticaret yapmak veya yasaklı diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmak, görevin yerine getirilmesinde dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayrımı yapmak, belirlenen sürede mal bildiriminde bulunmamak, yasak bilgiler açıklamak, iş arkadaşlarına, maiyetindekilere veya amirine hakarete bulunmak ve bunları tehdit etmek, verilen emirleri kasten yapmamak, herhangi bir siyasi partiyle ilgili faaliyette bulunmak, göreviyle ilgili resmi belge, araç ve gereçleri, laboratuvar malzemesini görevin sona ermesine ve kurumca yazı ile istenmesine rağmen geri vermemek veya devir teslim işlemini zamanında yapmamak, doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemek ve görev sırasında olmasa dahi menfaat sağlamak amacıyla hediye kabul etmek veya iş sahiplerinden ya da öğrenciden borç istemek veya almak, yükseköğretim törenlerinin programlarının ihlal edecek hareketlerde bulunmak veya bu hareketlerle başkalarını teşvik veya tahrik etmek, üniversite içinde yetkililerden izin almadan görevle ilgili olmayan ilan yapıştırmak veya yazılar yazmak veya bildiriler dağıtmak veya bunları yaptırmak, yapılması için tahrik ve teşvikte bulunmak, siyasi, ideolojik amaçlar dışında olan boykot, işgal, işi yavaşlatma gibi eylemlere teşebbüs etmek veya kamu hizmetini aksatacak davranışlarda bulunmak, üniversite yöneticilerinden izin almadan iş yerinde toplantı yapmak, nutuk vermek, konferans, konser, temsil, tören, açık oturum ve benzeri faaliyetler düzenlemek, cebir ve şiddet kullanarak görevlileri, öğrencileri iş yeri dışına çıkartmak, görev yapılmasına engel olmak ve ya öğrencileri bu tür davranışlara teşvik etmek veya zorlamak durumlarında **kademe ilerlemesini durdurma**; izinsiz veya geçerli bir mazereti olmaksızın tayin edildiği göreve 15 gün içinde başlamamak, izinsiz veya kurumca kabul edilen mazereti olmaksızın görevi kesintisiz 10 gün terk etmek, kısmi statüde bulunanlar için ise kesintisiz 40 saat veya daha fazla görevde devamsızlık göstermek, üyesi olduğu kurul toplantılarına izinsiz veya özürsüz arda arda 2 defa veya bir yıl içerisinde toplam 3 defa katılmamak durumlarında **görevden çekilmiş sayılma**; Cumhuriyetin niteliklerinden herhangi birini değiştirmeye veya ortadan kaldırmaya yönelik eylem yapmak, ideolojik ve siyasi amaçlarla kurumların huzurunu ve çalışma düzenini bozmak, yasaklanmış her türlü yayını, siyasi, ideolojik amaçlı bildiri, afiş, pankartı basmak, çoğaltmak, dağıtmak, asmak, özürsüz ve özürsüz olarak bir yılda toplam olarak devamlı statüde olanlar için 20 gün göreve gelememek, kısmi statüde olanlar için 80 saat devamsızlık göstermek, savaş, olağanüstü hal ve genel afetlere ilişkin konularda amirlerin verdiği görev ve emirleri yapmamak, amirine ve maiyetindekilere fiili tecavüzde bulunmak, kamu hizmeti veya öğretim elemanı sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunmak, yetkisi olmadan gizli bilgileri açıklamak, siyasi ve ideolojik eylemlerden

arananları görev mahallinde gizlemek, yurt dışında devlet itibarını düşürecek, görev haysiyetini zedeleyecek tutum ve davranışlarda bulunmak, 5816 sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Suçlar Hakkındaki Kanuna aykırı fiiller işlemek, kanun dışı kuruluşlara üye olmak, bu kuruluşlarda faaliyet yapmak ya da bunlara yardımda bulunmak, yükseköğretim kurumlarının çalışmalarını sekteye uğratabilecek nitelikte bir disiplin suçuna çevresindekileri teşvik etmek, uyuşturucu madde kullanmak, işyerinde veya bağlı yerlerde bir kimsenin eşyasına el koymak, bilerek postasını açmak, tehditle bir kimseyi ya da grubu suça teşvik etmek, haksız edindiği mal varlığını gizlemek, kurumu yanıltmak amacıyla mal beyanında bulunmamak ya da gerçeğe aykırı mal beyanında bulunmak durumlarında **kamu görevinden çıkarma**; yükseköğretim kurumlarından başka yerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel bir iş görmek, ek görev almak, serbest meslek icra etmek, ders, seminer, konferans, sınav vb. öğretim çalışmalarının yapılmasına engel olmak veya engelleme hareketlerine katılmak, bir başkasının bilimsel eserinin veya çalışmasının tümünü veya bir kısmını kaynak belirmeden kendi eseri gibi göstermek durumlarında **üniversite öğretim mesleğinden çıkarma** cezası alırlar.

Askeri personel disiplin konusunda diğer üç personelden oldukça farklı hükümlere ve uygulamaya sahiptir.

İlk olarak disiplin yoluyla cezalandırılacak suçlar üçe ayrılır. Bu suçların cezaları bizzat disiplin amirleri tarafından verilebilir. Bunlar;

1. Disiplin Tecavüzleri: Askeri terbiye ve disiplini bozan ve hiçbir kanunda yazılı olmayan fiillerdir. (Askeri Ceza Kanunu mad. 162) Gevşek davranma, üşenme ve her türlü ihmal hareketlerini içerir. Örneğin kılık kıyafetin bozuk olması, mesaiye geç gelmek, verilen görevi layıkıyla yapmamak, basit saygısızlık vb. davranışlardır. Disiplin amiri, bir ihlal veya gevşekliği disiplin tecavüzü olarak kabul edip etmemekte serbest olduğu gibi, disiplin tecavüzü olarak nitelendirdiği bir hareketi yapan astına ceza verip vermemekte de serbesttir (Askeri Ceza Kanunu mad. 163/2). Bir disiplin tecavüzüne ceza vermedi diye hiçbir amir, sorumlu tutulmaz. Ceza vermek istediğinde, suçlunun rütbesine göre askeri personel için kabul edilen cezalardan istediğini verebilir.

2. Disiplin Kabahatleri: Disiplin kabahatleri suça tahrik ve teşvikin hafifi halleriyle (Askeri Ceza Kanunu mad.93/2), astını kasten itip kakma, dövme, sağlığını bozma veya üzme amacıyla astının hizmetini gereksiz yere güçleştirme veya onun diğer askerler tarafından üzülmeye ve kötü muamelede bulunulmasına müsama göstermenin fazla ağır olmayan durumlarıyla (Askeri Ceza Kanunu mad.117/2) görev veya hizmette gevşek davranma nedeniyle bir gemi ya da uçağın veya silahlarla savaş malzemelerinden birinin ağır hasara uğramasına sebep olan ve hapis cezası gerektiren suçlardır. (Askeri Ceza Kanunu mad.137)

Disiplin amiri, askeri disiplin kabahatlerinden herhangi birini işleyen astını ya askeri mahkemeye sevk eder ya da bizzat kendisi kanuni yetkileri içinde cezalandırır. Bu yollardan

herhangi birinin seçimi tamamen disiplin amirinin takdirine bağlıdır. Ancak, suçlunun askeri mahkemeye sevkı veya cezalandırılması mecburidir. Disiplin kabahati sayılan bir suçu işleyen askeri personelin cezasız bırakılması yasal değildir.

3. Disiplin Suçları: Disiplin Mahkemeleri Kanunu'nda 47-61. maddelerde sayılan suçlardır. Bu suçlar, amire ve üste saygısızlık, kast veya ihmal ile hizmete ait emri tam yapmamak, değiştirmek veya sınırını aşmak, hizmete ait işlerde amirin sorusunu bilerek doğru olarak cevaplamamak ve böylece eylemi aksatmak, kısa süreli olarak kaçmak ve izin süresini geçirmek, kaçmaya kalkışanları haber vermemek, hizmete özel eşyayı kaybetmek veya kaybolmasına yol açmak, astına hizmetle ilgili olmayan emir vermek, hediye istemek, borç almak, astların gözetim ve denetiminde ihmalkar ve kusurlu davranmak, astlarının suçlarını haber vermemek, asta sövmek, hakaret etmek ve kötü davranmak, nöbet talimatına aykırı hareket etmek, hoşnutsuzluk yaratmak, sarhoş olmak ve yasak yerlere girmek (resmi üniformayla meyhanelere, barlara, kumarhanelere vb. girmek), kumar oynamak, meslek kuruluşlarına, izin verilmeyen derneklere, spor kulüplerinin faal üyelerine girmek, yasak edilen kitap ve dergileri okuyup, bulundurmak suçlarıdır.

Bu suçlardan herhangi birini işleyen askeri personeli, disiplin amiri ister bizzat kendi cezalandırır, isterse disiplin mahkemesine suç dosyasını hazırlayarak sevk eder. Disiplin amiri, bu yollardan herhangi birini seçmek durumundadır. Suçluyu cezasız bırakamaz. Disiplin amiri, bu suçları işleyenleri bizzat cezalandıracak ise, suçlunun rütbesine göre kendi yetkisine giren cezalardan biriyle cezalandırabilir. Eğer sanığın disiplin mahkemesinde yargılanmasını istiyorsa (genellikle işlenen suçun ağır olması ve disiplin amirinin yetkisine göre vereceği cezanın hafifi kalacağını düşünmesi durumunda) suç dosyasını 3 gün içinde hazırlayarak silsileler yoluyla bünyesinde disiplin mahkemesi kurulan kıt'a komutanlığına veya kurum amirliğine göndermelidir.

B. Disiplin Cezaları

Disiplin cezası, "disiplin suçlarından birini işleyen kimseye davranışlarının ağırlık dercesine göre verilen ceza"⁴⁶⁸dır.

İdari, adli, akademik ve askeri personelin alabilecekleri disiplin cezalarını bir tabloyla göstermemiz mümkündür.

⁴⁶⁸ aynı yer.

Tablo 24. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Disiplin Cezaları

CEZALAR	İDARİ	ADLİ	AKADEMİK	ASKERİ
1-Uyarıma: Görev ve davranışlarda daha dikkatli olunması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.	+	+	+	+(Davranışta kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.)
2-Kınama: Görev ve davranışlarda kusur olduğunun yazı ile bildirilmesidir.	+	+	+	-
3-Aylıktan Kesme: Brüt aylığın 1/30-1/8 arası kesinti yapılmasıdır.	+	+	+	+
4-Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Kademe ilerlemesinin 1-3 yıl arası durdurulmasıdır.	+	+(1 yıl durdurma)	+	-
5-Derece Yükselmesinin Durdurulması:Dereceye yükselmenin 2 yıl durdurulmasıdır.	-	+	-	-
6-Meslekten Çıkarma: Bir daha aynı göreve alınmama cezasıdır.	+	+	+	+
7-Yönetim görevinden ayırma: Çalıştığı kurumda yönetim görevine alınmama cezasıdır.	-	-	+(Rektörlük, dekanlık, enstitü müdürlüğü, bölüm başkanlığı vb. görevlere alınmama)	-
8-Görevinden çekilmiş sayılma: Görevle ilişkinin istekle olmuşasına kesilmesidir.	-	-	+	-
9-Kamu görevinden çıkarma: Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, birlikler, döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları, fonlar gibi kamu kuruluşlarında bir daha çalışmamak üzere çıkarılmadır.	-	-	+	-
10-Yer değiştirme: Çalışılan görev yerinin değiştirilmesidir.	+(Kanunda yok ama uygulamada var.	+	-	-(Kanunda yok ama uygulamada var.)
11-Oda hapsi,göz hapsi: 4 haftaya kadar verilir.	-	-	-	+
12-İzinstizlik: 6-8 haftaya kadar tatil verilmemesidir.	-	-	-	+(Askeri öğrenci ve erbaş sınıfı için verilir.)
13-Sıra harici hizmeti:Sıra dışında 4 haftaya kadar çalıştırılmadır.	-	-	-	+(Erbaş sınıfı için geçerlidir.)
14-Rütbenin geri alınması	-	-	-	+(Erbaş sınıfı için geçerlidir.)

Tablodan da anlaşılacağı üzere idari, adli, akademik ve askeri personel birbirinden farklı cezalar da alabilmektedir. Uyarıma, aylıktan kesme, meslekten çıkarma cezaları tüm personel için geçerlidir. Ancak uyarıma cezası idari, adli ve

akademik personele davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesi, askeri personele davranışlarında “kusurlu” olduğunun uzaı ile bildirilmesidir.

C. Disiplin Cezası Vermeye Yetkili Kişi ve Kurumlar

Disiplin cezası verme yetkisi, kural olarak disiplin amirine aittir. Disiplin amiri, şube müdürlüğü kademesinden başlamak üzere, memurun idare ve sicil amiridir. Bu yetki bir alt kademeye de devredilebilmektedir. Belediyelerde belediye başkanı, ilçelerde kaymakam, illerde vali, bakanlıklarda bakanlar, örgütlerinin en üst disiplin amiri olarak, tüm kademelerdeki memurlar için disiplin amirliği yetkisini kullanabilmektedirler. Disiplin amiri olarak yetkilendirilmemiş sicil amirleri, sicilen kendisine bağı memurlarla ilgili disiplin suçu karşısında ilgili disiplin amirine başvurabilmektedir.

Disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere, kurum merkezinde 5 kişiden oluşan bir Yüksek Disiplin Kurulu ile, her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda, bölge merkezinde ve Milli Eğitim Müdürlükleri’nde birer Disiplin Kurulu bulunmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu, disiplin cezası verme açısından, üstlerin (amirlerin) yetkilerini geniş, disiplin kurullarının yetkilerini ise dar tutmuştur. Kanunun 126. maddesine göre, uyarma, kınama, aylıktan kesme disiplin cezaları disiplin amirleri, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağı bulunduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirlerce, İl Disiplin Kurulu’nun kararına dayanan durumlarda ise valiler tarafından verilir. Devlet memurluğundan çıkarma cezası ise, üstlerin bu yoldaki isteğı üzerine memurun bağı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilmektedir. Yüksek Disiplin Kurulu, bu kararı verirken, gelen dosyaları inceler, gerekli gördüğü takdirde ilgiliyi dinler, ilgilinin dosyasını ve her türlü belgeyi inceler, ilgili kurumlardan bilgi alır, yeminli tanık ve bilirkişi dinler, keşif yapar ya da yaptırır. Bu açıdan yetkiler “yargı benzeri” niteliktedir.

Kamu Personeli Kanun Taslağı’na göre ise, uyarma ve kınama cezaları disiplin amirleri tarafından, aylıktan kesme ve basamak ilerlemesinin durdurulma cezaları disiplin amirlerinin isteğı ve memurun bağı olduğu kurumdaki disiplin

kurulunun kararı üzerine atamaya yetkili amirler, il disiplin kurulunun kararına dayanan hallerde ise valiler tarafından verilecektir. Görüldüğü üzere sadece aylıktan kesme cezası disiplin amirinden alınarak, disiplin kurulunun kararı üzerine atamaya yetkili amire bırakılmıştır.

Disiplin kurulunun ve yüksek disiplin kurulunun ayrıca bir ceza tayinine yetkisi yoktur. Bu kurullar cezayı kabul ya da reddederler. Red durumunda atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttirler.

Adli personel için disiplin cezası vermeye yetkili kurul, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'dur.

Akademik personel için disiplin amiri, YÖK Başkanı, rektör, dekan, enstitü müdürü, yüksekokul müdürü, üst kuruluşlar ile üniversiteler genel sekreteri ve birim sekreterleridir.

Akademik alanda Disiplin Kurulları,

- a) Yükseköğretim Kurulunda; genel sekreterin başkanlığında 1. Hukuk Müşaviri, Personel, Araştırma-Planlama-Koordinasyon ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlarından oluşan kurulu
- b) Üniversitelerarası Kurulda, Genel Sekreterin başkanlığında Hukuk Müşaviri ile Personel Müdürü ve ilgili uzmandan oluşan kurulu
- c) Yükseköğretim Kurumlarında; bu kurulların yönetim kurullarını ifade etmektedir.

Disiplin kurullarında profesörlerle ilgili hususların görüşülmesinde doçent ve yardımcı doçentler, doçentlerle ilgili hususların görüşülmesinde yardımcı doçentler ve kendileriyle ilgili hususların görüşülmesinde ilgili üyeler görüşmelere katılamazlar. Bu sebeple kurulun toplanamaması halinde bir üst kurul görevlidir. Değişik dereceli kimselerin bir arada suç işlemeleri halinde soruşturma usulü ve görevli disiplin kurulu üst dereceli sanığa göre belirlenir.

Yüksek Disiplin Kurulu ise, Yükseköğretim Yürütme Kurulunu, YÖK üyelerinin, rektörlerin ve dekanların disiplin işlerinde Genel Kurulu ifade etmektedir.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları amirler tarafından, kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, görevlinin bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amirler tarafından, dekanlar için ise, bu ceza disiplin amirinin teklifi üzerine Yüksek Disiplin Kurulu Kararı ile verilir. Görevinden çekilmiş sayma ve yönetim görevinden ayırma cezaları, Disiplin Kurulu kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amirler tarafından, dekanlar için bu cezalar disiplin amirinin teklifi üzerine Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile verilir. Üniversite öğretim mesleğinden veya kamu görevinden çıkarma cezası disiplin amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine, Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile verilir.

Disiplin amiri, makam ve memuriyet itibarıyla emretmek ve ceza vermek yetkisine sahip amirdir. Bu amir, emir ve komutasını üstlendiği birlikte disiplini kurup, devam ettirmekle görevli ve astlarının suçları hakkında gerekli adi tatbikatı yapmaktan sorumludur. Amirlerin en önemli yetki ve görevlerinden biri, suç işleyen astına kanunlar çerçevesinde ve yetkisi dahilinde en adil cezayı vermektir.

Askeri alanda ise her amir emri altındakilere disiplin cezası vermeye yetkilidir. Cezayı en yakın disiplin amiri verir. Bu personelin sicil üstünü ifade eder. Maiyeti ile aynı rütbede olan sicil üstlerinin bunlar hakkında sicil düzenleyememelerine ilişkin kural, amirin ceza verme yetkisine etkili olmaz. Maiyetiyle aynı rütbede olsa dahi, amir ceza verme yetkisini kullanabilir. Daha yüksek disiplin amiri ise ancak; fiil gözü önünde olmuşsa, fiil resmi sıfatına ve makamına karşı yapılmışsa, karar vermek veya cezanın derecesini tayin etmek görevi kendisine verilmişse, fiil emri altında bulunan farklı kıt'alardaki askeri personel tarafından yapılmışsa, personelin amiri tarafından haber alınmasına rağmen fiil cezasız bırakılmış ise, ceza görececek olan personelin en yakın disiplin amiri bulunmaz ise cezayı verebilir. Aksi takdirde ceza "en yakın amir" tarafından verilir.

Disiplini bozan davranışın yapılmasından sonra, suçlunun amiri değişmişse, daha önceki fiilden dolayı ceza verme yetkisi yeni amire aittir. Hatta eski amir tarafından ceza belirlenmiş, ancak uygulanmasına geçilmemişse, eski amirin verdiği ceza kaldırılır. Yeni amir verilecek cezayı belirler.

Disiplin amirlerinin ceza yetkileri, hem cezanın türü hem de cezanın sınırı yönünden, sınırlandırılmıştır. Disiplin amirleri, suçlunun rütbesine göre verecekleri cezadan başka birini veya verebilecekleri miktardan fazla bir ceza veremezler.⁴⁶⁹ Aksi takdirde Askeri Ceza Kanunu'nun 111. maddesinde düzenlenen hak edilmemiş veya müsaade olunmamış disiplin cezası verme suçunu işlemiş olurlar.

Disiplin amiri, astlarından birinin bir suç işlediğini öğrendiğinde öncelikle, suçun niteliğine göre, hangi yargı organının görevine girdiğini değerlendirecektir. Suç adli yargının görevine giriyorsa, suç dosyasını sisliler yoluyla, suçun işlendiği yer Cumhuriyet Başsavcılığı'na, askeri mahkemenin görevine giriyorsa, yine silsileler yoluyla bünyesinde askeri mahkeme kurulan kıt'a komutanlığına veya kurum amirliğine gönderecektir. Şayet, işlenen suçun disiplin tecavüzü, disiplin kabahati veya disiplin suçlarından birini oluşturduğuna karar vermişse, yukarıda açıklanan yollardan birini tercih edecektir.

Askeri suç işleyenler, disiplin amiri tarafından değil, askeri mahkemelerce cezalandırılırlar.

Disiplin amirlerinin ceza yetkileri ise şöyledir:

1. Astsubaylar, uzman jandarma ve erbaşlar sadece astlarına disiplin cezası vermekle yetkilidirler.
2. Albaylar, yarbaylara; tuğgeneral ve tuğamiraller ile tümgeneral ve tümamiraller, albaylara; Milli Savunma Bakanı, mareşal, büyük amiral, orgeneral ve oramiraller ile korgeneral ve koramiraller, tuğgeneral ve tuğamiraller ile daha üst rütbelilere ancak uyarı cezası verebilirler.

D. Disiplin Cezalarında Yöntem

Disiplin cezası verilmesine sebep olmuş bir fiil veya halin sicilden silinmesine ilişkin süre içinde tekrarı halinde, bir derece ağır ceza uygulanır. Aynı derecede cezayı gerektiren fakat ayrı fiil veya haller nedeniyle verilen disiplin cezalarının üçüncü uygulamasında bir derece ağır ceza verilir.

⁴⁶⁹ İsmet Polatcan, a.g.e., s.450.

Geçmiş hizmetleri sırasındaki çalışmalarını olumlu olan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alan memurlar için verilecek cezalarda bir derece hafif olmanı uygulanabilir.

Öğrenim durumları nedeniyle yükselebilecekleri kadroların son kademesinde bulunan devlet memurlarının, kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verilmesini gerektiren hallerde, brüt aylıklarının 1/4'ü-1/2'si kesilir ve tekrarında görevlerine son verilir.

Devlet memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Anayasanın 129/2. maddesine göre "...Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez." Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.

Aynı olaydan dolayı, memur hakkında ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını geciktirmez. Memurun ceza kanununa göre mahkum olması veya olmaması, ayrıca disiplin cezasının uygulanmasına engel olmaz.

Adli personel için de, sicilden silinmesi mümkün olan disiplin cezası uygulamasına neden olmuş bir eylem veya davranışın, cezaların sicilden silinmesi süreleri içinde tekrarlanması veya aynı tür disiplin cezasını gerektiren birden çok eylem veya davranışın bir arada bulunması durumlarında, idari personelde olduğu gibi, bir derece ağır disiplin cezası verilir.

İlk defa disiplin suçu işleyenlerden geçmiş hizmetleri sırasında çalışmalarını olumlu olan ve tercihli veya mümtazen yükselmeye layık bulunan ve iyi veya çok iyi derecede sicil alanlar hakkında, meslekten çıkarılmayı gerektiren durumlar hariç olmak üzere, yine idari personelde olduğu gibi, verilecek cezalardan bir derece hafifi olmanı uygulanabilir. (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun takdirine bırakılmıştır.)

Hakim ve savcılar için (idari personelde olduğu gibi) savunmaları alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya Hakimler ve

Savcılar Yüksek Kurulu'nun 3 günden az olmamak üzere, verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan ilgili, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır.

Hakim ve savcılar hakkında ceza kovuşturmasına başlanmış olması, aynı olaydan dolayı disiplin kovuşturmasını "gerektirmez" Bununla birlikte ilgilinin mahkum olması veya olmaması ayrıca disiplin cezası verilmesine engel teşkil etmez. Bu düzenleme idari personel için farklıdır. Çünkü Devlet Memurları Kanunu'na göre, aynı olaydan dolayı ceza mahkemesinde kovuşturmaya başlanmış olması, disiplin kovuşturmasını "geciktirmez". Yani durum, mahkemeye intikal etmiş olsa da disiplin soruşturması yapılır.

Bir şahsın şikayeti üzerine başlanan disiplin soruşturması, şikayetten vazgeçilse bile durdurulmaz.

Akademik personel yöntem bakımından idari personelle aynı hükümlere tabidir.

Askeri alanda ise, bir kimseye işlediği bir fiilden dolayı ancak bir defa ceza verilir. Bu ceza verildikten sonra aynı fiilden dolayı bir kimseye ne cezayı veren amir ve ne de diğerleri ikinci bir ceza verebilir. Yalnız, cezayı veren disiplin amirinin üstü olan yüksek disiplin amirleri cezayı değiştirebilir. Hatta koşulları oluştuğunda, daha yüksek ve ağır bir ceza verebilir. Fakat bu ceza, ikinci bir ceza değildir.

Askeri Ceza Kanunu madde 169'da her üstün ve amirin, disiplini ihlal edeni tutuklayabileceği hükme bağlanmıştır. Buradaki tutuklama kavramı, ceza yargılaması hukukunda geçen tutuklama ile aynı anlamda değildir. Ceza hukukunda tutuklamaya ancak hakim karar verebilir. Askeri Ceza Kanunu'ndaki tutuklama ise, suçlunun belli bir süre bir yere kapatılması anlamındadır. Ancak üstün ve amirin tutuklama yetkisini kullanabilmesi için ortada ağır bir ihlalin bulunması, bu ihlalin askeri disiplin ve terbiyeyi önemli ölçüde zedeleyici nitelikte olması ve tutuklamanın disiplinin sağlanması için gerekli ve son çare olması gerekmektedir.⁴⁷⁰

⁴⁷⁰ Örnek, aşırı derecede sarhoş olan ve etrafını rahatsız eden bir astın odaya hapsedilmesi, kaçak

Disiplin cezalarının verilmesinde genel kural, cezanın tür ve miktar itibarıyla şiddetli verilmesidir. Disiplin amirleri, ancak disiplin kabahat ve tecavüzlerinde ceza tespit ederlerken, cezayı hafifleten nedenler varsa, bu durumda cezayı hafifletirler.

İdari, adli, akademik personelin olduğu gibi, askeri personelin de savunma hakkı bulunmaktadır. Hangi durum ve zamanda olursa olsun, sanığa savunma hakkı verilmeden ceza verilmez.

1. Zamanaşımı

Uyarı, kınama, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması cezalarında 1 ay içinde disiplin soruşturmasına başlamak gerekmektedir. Soruşturmaya başlanmadığı takdirde disiplin cezası verme yetkisi zamanaşımına uğrar.

Memurluktan çıkarma cezasında ise 6 ay içinde, disiplin kovuşturmasına başlanmalıdır. Aksi takdirde disiplin cezası verme yetkisi yine zamanaşımına uğrar.

Hangi tür disiplin cezasını gerektirirse gerektirsin, disiplin suçunun işlendiği tarihten başlayarak, en çok 2 yıl içinde disiplin cezası verilmezse ceza verme yetkisi yine zaman aşımına uğrar.

Akademik personel yine idari personelle aynı hükümlere tabidir. Ancak YÖK Genel Kurulu, Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği'nin "zamanaşımı" başlıklı maddesinde yeni bir düzenleme yapmıştır. Düzenlemeyle, intihal (başkasının eserinden alıntı yapma) suçunda 2 yıllık ceza verme zamanaşımı süresi kaldırılmıştır. Buna göre intihale ilişkin suçlarda zamanaşımı hallerinde, iki yıllık ceza verme zamanaşımı süresi, "en son fiil veya halin vukuu bulunduğu tarih"ten itibaren başlayacaktır ve soruşturmalarda buna göre işlem yapılacaktır. Zamanaşımı süresi aşağıdaki durumlar göz önünde bulundurularak saptanacaktır:

bir erin yakalanıp bir yere kapatılması gibi durumlarda tutuklama söz konusu olabilmektedir.

1. Suçun sürmesi: İntihale konu eserin herhangi bir şekilde alınıp satılıyor veya kütüphanelerde bulunuyor, internet ortamında ulaşılabilir ve bu suretle yazarları veya üçüncü kişiler tarafından kullanılıyor ya da yararlanılıyor olması
2. Yazar (veya yazarların) intihale konu teşkil eden eserden başka bir esere alıntı yapması veya atıfta bulunması
3. Eserin başka bir amaç veya yarar sağlamak üzere kullanılması
4. Eserin kaynak veya esere dayanak gösterilerek, hukuki idari veya bilimsel bir karar alınmış olması veya işlem yapılması.⁴⁷¹

Bu hüküm dışında adli personel için uygulanan zamanaşımı süresi idari personel uygulanan zamanaşımı süresi ile aynıdır.

Adli ve askeri personel kanunlarında ise böyle bir süreçten bahsedilmemiştir.

2. Karar Süresi

Bu aşamada idari ve akademik personel aynı hükümlere tabidir.

Disiplin amirleri uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını soruşturmanın tamamlandığı tarihten itibaren 15 gün içinde vermek zorundadır.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını gerektiren hallerde soruşturma dosyası, kararını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna 15 gün içinde gönderilir. Disiplin kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 30 gün içinde soruşturma evrakına göre kararını bildirir.

Memurluktan çıkarma cezası için, disiplin amirleri tarafından yapılan soruşturmaya ait dosya, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tesliminden itibaren azami 6 ay içinde karara bağlanır.

Askeri alanda ise disiplin tecavüzü ve kabahati suçun işlendiği tarihten (öğrenildiği tarih değil) itibaren 1 ay içinde cezalandırılmalıdır. Ancak soruşturma

⁴⁷¹ Bu düzenlemenin amacının, başbakanlık müsteşarı Ömer Dinçer hakkındaki intihal iddiaları olduğu düşünülmektedir. 1996 yılında Ömer Dinçer'in Doç. Dr. Yahya Fidan ile birlikte yazdığı "İşletme Yönetimi" adlı kitap intihal sebebiyle piyasadan toplatılmıştı. 2003'te ise, piyasaya "İşletme Yönetimine Giriş" adlı başka bir kitap çıkaran Dinçer'in bu kitabında 1996 yılında yazdığı kitaptan alıntı yaptığı ve intihal suçu işlediği tespit edilmiştir. Kendisi hakkında 2 yıllık zamanaşımı nedeniyle soruşturma açılmamaktaydı. Ancak yeni düzenlemeyle birlikte intihal iddiaları doğrusa ceza alması mümkün hale getirilmiştir.

süresi bunun dışındadır. Belirtilen 1 aylık süre geçtikten sonra ceza verilemez, verilirse şikayet (itiraz) yoluyla kaldırılabilir. Disiplin amirlerince verilen disiplin cezaları, tebliğini takip eden günden itibaren 1 yıl içinde çektirilmemesi halinde daha sonra çektirilemez.

3. Uygulama

Disiplin cezaları verildiği tarihten itibaren hüküm ifade eder ve derhal uygulanır.

Aylıktan kesme cezası, cezanın veriliş tarihini takip eden aybaşında uygulanır. Verilen disiplin cezaları sıralı sicil amirine, devlet memurluğundan çıkarma cezası ayrıca Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir.

Kendilerine disiplin cezası olarak aylıktan kesme veya kademe ilerlemesini durdurma cezası verilenler, valilik, büyükelçilik, müsteşar, müsteşar yardımcılığı, genel müdürlük, genel müdür yardımcılığı ve daire başkanlığı görevlerine atanamazlar.

Adli personel için disiplin cezaları kesinleştiği tarihte hüküm ifade etmekte ve Adalet Banklığı tarafından derhal uygulanmaktadır.

Akademik personel bu süreçte de idari personelle aynı hükümlere tabidir.

Askeri alanda ise, sanığa tebliğ edilen cezanın makul süre içinde uygulanmasına başlanmalıdır.⁴⁷² Ancak, ağır hastalık, cezanın yakınlarından birinin ağır hastalığı veya ölümü gibi durumlarda disiplin amirleri cezanın sonraya bırakılmasına veya aralıklarla yerine getirilmesine karar verebilir.

4. İtiraz

Disiplin amirleri tarafından verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı itiraz, varsa bir üst disiplin amirine yoksa disiplin kurullarına yapılabilir. Bu itirazlarda süre, kararın ilgiliye tebliğinden itibaren 7 gündür. Bu süre içinde itiraz etmeyenlerin disiplin cezaları kesinleşir. İtiraz halinde, itiraz mercileri kararı gözden geçirerek verilen cezayı aynen kabul edebilecekleri gibi, cezayı

⁴⁷² Sanığa cezanın uygulanması için vakit vermek gerekmektedir. Örneğin, ceza oda hapsiyse, kılık-kıyafet vs. ihtiyaçlarını karşılamak için örneğin bir iki gün izin vermek gerekmektedir.

hafifletebilir ya da tamamen kaldırabilirler. İtiraz mercileri, itiraz dilekçesi ile karar ve eklerinin, kendilerine tebliğinden itibaren 30 gün içinde kararlarını vermek zorundadırlar. İtiraz edilmeyen kararlar ile, itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup, bu kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurulmaz. Bu durum da yine Anayasanın 125. maddesindeki “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.” hükmüyle bağdaşmamaktadır.

İdari personel uyarma ve kınama cezaları için yargı yoluna başvuramaz. Sadece aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir. Bu durum Anayasanın 125. maddesi olan “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır.” hükmüyle çelişmektedir. Kişi uyarma ve kınama cezası haricindeki cezalar için 60 gün içinde idari yargıya gidebilir. Süre, disiplin cezalarının ilgiliye yazılı olarak bildirildiği tarihten itibaren başlar. Yetkili mahkeme, kamu görevlisinin görevli bulunduğu yer İdare Mahkemesi’dir. 60 gün içinde başvuru yapılmaması durumunda verilen disiplin cezası kesinleşmiş olur.

Adli alanda verilen disiplin cezalarına ilişkin kararın tebliğinden itibaren 10 gün içinde Adalet Bakanı veya ilgililer kararın bir defa daha incelenmesini isteyebilir. Bu halde Kurul, gerekli incelemeyi yaparak kararını verir.

Kurulca yeniden incelenerek verilen karara karşı ilgililer tebliğ tarihinden itibaren 10 gün içinde itirazda bulunabilirler. Bu itiraz ise, İtirazları İnceleme Kurulu’na incelenerek sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Kararlar hakkında başka bir idari veya kazai mercie başvurulamaz. Hakkında meslekten çıkarma cezası istenilen hakim ve savcılar İtirazları İnceleme Kurulu’nda sözlü veya yazılı olarak kendisi veya yetkili vasıtasıyla savunma hakkına sahiptir.

Böylece idari personelin uyarma ve kınama cezası için yargıya başvuramaması durumu, adli personelin tüm cezaları için geçerlidir. Bunun sebebi disiplin cezasıyla ilgili bir sorunun mahkemede başka bir hakim tarafından çözülmesinin uygun görülmemesidir. Bu sebeple İtirazları İnceleme Kurulu bir yerde yargının görevini yerine getirmektedir.

Akademik alanda da idari alanda olduğu gibi disiplin amirleri veya disiplin kurulları tarafından verilen disiplin cezalarına karşı itiraz, bir üst disiplin amirine veya disiplin kurullarına yapılabilir. (İdari personel ise itirazı öncelikle bir üst amire yapar, bu yoksa disiplin kuruluna itiraz edebilir.)

1996 yılında yapılan değişiklik ile birlikte artık akademik personel, kendisine verilen tüm disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurabilmektedir.⁴⁷³ Uyarma ve kınama cezası da buna dahildir. İdari personel için olmayan bu düzenleme olumu bir gelişmedir. Diğer hükümler ise idari personelininkiyle aynıdır.

Askeri alanda şikayet, cezalı ve cezalının üstleri tarafından yapılabilir. Şikayet dilekçesi, silsile yolu takip edilmeden, doğrudan doğruya cezayı veren amirin bir derece üstü olan amire gönderilir. Şikayet cezalı tarafından yapılacaksa, cezanın tebliğinden itibaren bir gecenin geçmesi gerekmektedir.⁴⁷⁴ Şikayeti inceleyecek olan disiplin amiri, mümkün olan en kısa zamanda gerekli soruşturmayı yaparak kararını verir ve sonucu şikayet edene bildirir. Bu amirin verdiği karar kesindir, daha üst amirlere şikayette bulunulmaz. Askeri personelin verilen disiplin cezalarının iptali için askeri mahkemeye başvurma hakkı yoktur. Bu konuda askeri hükümler, idari, adli ve akademik personelin tabi olduğu hükümlerin oldukça gerisindedir.

5. Disiplin Cezasının Sicilden Silinmesi

Disiplin cezaları memurun siciline işlenir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarma ve kınama cezalarının uygulanmasından 5 sene, diğer cezaların uygulanmasından 10 sene sonra, atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan cezalarının sicil dosyasından silinmesini isteyebilir.

Memurun, bu süreler içindeki davranışları, bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek bu karar sicil dosyasına işlenir.

⁴⁷³ 18.9.1996 gün ve 22761 sayılı Resmi Gazetede yapılan değişiklikle kabul edilmiştir.

⁴⁷⁴ Bunun nedeni, cezanın öğrenildiği andan itibaren oluşacak olan öfke ve şiddetin geçmesidir.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının sicilden silinmesi için, öncelikle disiplin kurulunun görünün alınması gerekmektedir.

Meslekten çıkarma ve yer değiştirme cezalarından başka bir disiplin cezası verilen hakim ve savcılar, uyarma, aylıktan kesme ve kınama cezalarının uygulanmasından itibaren 4 yıl, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesini durdurma cezalarının uygulanmasından itibaren 6 yıl geçtikten sonra Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na başvurarak bu disiplin cezalarının sicilden silinmesini isteyebilirler. Bu hükme göre, meslekten çıkarma ve yer değiştirme cezası sicilden silinemez.

951 sayılı kanun tasarısında bu cezaların uygulanmaya başlamasından itibaren değil, "kesinleşmesinden" itibaren 4 ve 6 yıl süresi başlatılacaktır.

İlgilinin bu süreler içerisindeki sicilinde mevcut belgelerle kanıtlanan tutum ve davranışları ile meslekteki başarısı, isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse, disiplin cezasının silinmesine karar verilir ve sicil dosyasındaki disiplin bölümü çıkarılarak yenisi düzenlenir.

Akademik personel zamanaşımı konusunda idari personelle aynı hükümlere tabiyken; askeri personel için böyle bir düzenleme mevzuatta bulunmamaktadır.

E. Sayısal Veriler

Bugün idari personel için uygulamada, disiplin cezalarından hangilerinin, hangi zamanlarda, hangi kurumlarda ve ne sıklıkta uygulandığına dair bilgimiz bulunmamaktadır. Şimdiye kadar, hiçbir disiplin soruşturması süreci, gözlemlenmemiş ve örnek-olay analizine tabi tutulmamıştır.⁴⁷⁵ Bu durum, kamu personelinin kaçının işini yerine getirdiği kaçının ise kamu hizmetine aykırı davranışta bulunduğunu öğrenmemizi engellemektedir. Alan araştırmalara açıktır.

Bu konuyla ilgili son döneme ait sayısal veriler sadece adli alan için elimizde mevcuttur. Bu bilgilere göre Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'ne 2003-2004 yıllarında hakim ve Cumhuriyet Savcıları hakkında

Bir gece, sakinleşmesi için ona verilmiş bir süredir. İsmet Polatcan, a.g.k., s.469.

⁴⁷⁵ Birgül Ayman Güler, *Anılan Kamu Personeli...*, s.11 (Bölüm 7).

6.691 adet şikayet evrakı gelmiştir. 2002 yılı ve önceki yıllardan devreden 1.294 adet şikayet evrakı ile birlikte toplam 7.985 adet şikayet evrakı bulunmaktadır. Bu süre içerisinde 6.801 adet soruşturma evrakı incelenmiştir.

İdari hakimler hakkında, Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'ne 2003 yılında 11 adet disiplin dosyası gelmiş, bu dosyalardan 4 kişi uyarma, 2 kişi kademe ilerlemesini durdurma, 1 kişi kınama, 1 kişi de meslekten çıkarma cezası almıştır.

2004 yılında ise, idari hakimlerle ilgili olarak 7 dosya intikal etmiştir. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 1 kişiye uyarma, 1 kişiye aylıktan kesme ve 1 kişiye de yer değiştirme cezası vermiştir.

2003 yılında Adli Yargı hakim ve Cumhuriyet Savcıları, Cumhuriyet Başsavcıları ile ağır ceza mahkemesi başkan ve üyeleri hakkında Kurul'a sunulmak üzere intikal eden dosya sayısı ise 222'dir. Kurul tarafından 41 kişiye uyarma, 16 kişiye aylıktan kesme, 37 kişiye kınama, 11 kişiye kademe ilerlemesinin durdurulması, 5 kişiye derece yükselmesinin durdurulması, 13 kişiye yer değiştirme ve 8 kişiye meslekten çıkarılma cezası verilmiştir.

2004 yılında intikal eden 188 adet disiplin dosyasında da kurul tarafından 48 kişiye uyarma, 6 kişiye aylıktan kesme, 40 kişiye kınama, 7 kişiye kademe ilerlemesini durdurma, 16 kişiye yer değiştirme ve 7 kişiye meslekten çıkarma cezası verilmiştir.⁴⁷⁶

16 hakim ve savcının meslekten çıkarılması, pek çoğunun ise kınama, uyarma, derece-kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alması toplumun yargıya olan güveninin sarsılmış olduğunu göstermektedir. Bu tablonun, hakkın teslimi, suçlunun cezalandırılması, yasama ve yürütmeyi denetleme işlevi olan yargı erkinin siyasal tercihlerle yapılanmasının bir sonucu olduğu ve hakimlik ve savcılık mesleğine giriş ölçütleri ve kullanılan yöntemlerin siyasi müdahaleye açık olduğunun bir göstergesi olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Fikret Bila, *Milliyet Gazetesi*, 20.6.2005.

⁴⁷⁷ aynı yer.

F. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Disiplin Bakımından Karşılaştırılması

Disiplin, dört personelin mevzuatında da oldukça önem verilen bir konudur.

İdari personel için şu anki mevcut uygulamada uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulmamaktadır. Ancak bu durum hukuk devleti ilkesiyle ve Anayasa'nın "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Akademik personel ise, kendisiyle ilgili olarak alınan her cezaya karşı yargı yoluna başvurabilir. Adli personel için ise Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararlarından sonra, İtirazları İnceleme Kurulu'nun verdiği kararlar kesindir. Bunun dışındaki hükümler ise hemen hemen aynıdır.

Askeri personel ise, disiplin konusunda diğer üç personelden çok farklı bir yerde durmaktadır. Askerlik mesleğinin temelinde disiplin yattığı için bu konuya ayrı bir önem verilmiştir. Askeri suçların cezaları askeri disiplin mahkemesinde verilirken, disiplin suçlarının cezaları öncelikle en yakın disiplin amiri ve bazı durumlarda daha üst amir tarafından verilmektedir. Disiplin amirlerinin zanlıya oda hapsi verme ve tutuklama gibi ileri boyutlarda olan yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca alınan bir disiplin suçundan dolayı askeri personelin bu cezanın iptali için askeri mahkemeye gitme hakkı da yoktur. Sadece kendine ceza veren amirin üstüne dilekçeyle şikayet hakkı vardır ve bu üstün vereceği karar kesindir.

Bu açılardan bakıldığında disiplin açısından en sıkı hükümlere tabi olan askeri personeldir.

Özellikle disiplin suçları bakımından idari, adli, akademik ve askeri alan birbirinden farklılıklar göstermektedir.

III. GÖREVİN SONA ERMESİ

Kamu personelinin devlet için yaptığı görevin son bulmasıdır. Eğer başka bir sorun çıkmazsa bu iş "ömür boyu" (emeklilik yaş haddine kadar) sürer. "Ömür boyu hizmet" şu an için kamu personeli rejiminde bir kural olarak kabul edilmektedir.

Görevin sona ermesiyle ilgili olarak idari, adli ve akademik personel aynı hükümlere tabidir. Bu konuda hakimler ve savcılar kanunda düzenleme yapılmış olmakla birlikte akademik personel için 657 sayılı DMK'ya gönderme yapılmıştır.

A. Çıkarılma (İhraç) ve Ayırma

Disiplin konusunda da anlatıldığı üzere, idari personel için bir daha memur olarak alınmamak üzere memurluktan çıkarılma bir disiplin cezasıdır. Bu ceza üstlerin bu doğrultudaki isteği üzerine, memurun bulunduğu kurumun Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile verilmektedir. Nedenleri üzerinde ise, yine disiplin cezaları bölümünde durulmuştur (Devlet Memurları Kanunu mad. 125).

Memur olumsuz sicil alması nedeniyle de memuriyetten çıkarılabilir. Devlet Memurları Kanunu madde 120'ye göre, iki defa üst üste olumsuz sicil alan memur başka bir sicil üstünün emrine atanır. Burada da olumsuz sicil alması durumunda memurluktan çıkarılma cezası verilir.

Kamu personeli kanun taslağına göre ise, iki defa üst üste aynı sicil üstünden olumsuz sicil alan memurun görevine son verilecektir. Sözleşmeli personel ise yine olumsuz sicil alırsa görevi son bulacaktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu dışında kimi kanunlarda yer alan özel hükümlere⁴⁷⁸ göre de, bir ceza olarak kişiler memurluktan çıkarılabilirler.

Adli personel için çıkarılma cezası, “meslekten çıkarılma”dır. Meslekten çıkarılma, personelin bir daha bu mesleğe alınmamak üzere görevine son verilmesidir. Bu karar Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından verilir.

Akademik personel de üniversite öğretim mesleğinden veya kamu görevinden çıkarılma cezası alabilir. Üniversite öğretim mesleğinden çıkarma cezası alanlar kamu görevlisi olabilirler. Ancak tekrar üniversite bünyesinde çalışamazlar. Kamu görevinden çıkarma cezası alanlar üniversite öğretim mesleğinden de çıkarılmış olurlar.

⁴⁷⁸ Özel hükümlere şu örnekler verilebilir: 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı “Harcırah Kanunu”nun 60. maddesi, 10.7.1953 tarihli ve 6132 sayılı “At Yarışları Hakkında Kanunu”nun, 8.7.1991 tarihli ve 2489 sayılı Kanunla değişik 7. maddesi, 4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı “Emniyet Teşkilat Kanunu”nun 56. ve 60. maddeleri, 26.5.1927 tarihli ve 1050 sayılı “Muhasebe Umumiye Kanunu”nun, 26.10.1988 tarihli ve 3483 sayılı Kanunla değişik 22. ve 88. maddeleri.

Askeri personelin de görevi Askeri Ceza Kanunu'na göre bazı durumlarda TSK'dan çıkarma cezası alarak sona erer. Bu durumlar,

- a) İffetsiz bir kimseyle evlenmek veya böyle bir kimse ile yaşamak ve gayri resmi ilişkide bulunmak
- b) Ticaret yapan veya yaptırtanların, ticari ve sınai müesseselerde görev kabul etmek
- c) Taksirli suçlardan verilen cezalar hariç olmak üzere ölüm, ağır hapis, bir seneden fazla hapis cezası ile hükümlü olmaktır.

Çıkarılma dışında askeri personelin “ayırma” işlemiyle de görevi sona ermektedir. Ayırma yalnızca askeri personeli için yapılan bir işlemdir. Kadrosuzluk, yetersizlik, disiplinsizlik, ahlaki durum veya bazı suçlardan hükümlülük nedeniyle askeri personel hakkında Silahlı Kuvvetler'den ayırma işlemi yapılır.

Kadrosuzluk nedeniyle ayırma

- a) Diğer terfi şartlarına sahip olduğu halde, bir üst rütbede kadro açığı bulunmaması nedeniyle, takip eden yıllarda da terfi edemeyen yüzbaşılar subaylıktaki 21., binbaşılar subaylıktaki 22., yarbaylar subaylıktaki 25. fiili hizmet yılını doldurduklarında emekliye sevk edilirler.

Gecikmeli olarak bir üst rütbeye terfi eden yüzbaşılar, binbaşı rütbesinde 22., binbaşılar yarbay rütbesinde 25. subaylık hizmet yılını doldursalar dahi emekliye sevk edilemezler ve bu rütbelerin normal bekleme süresi sonuna kadar hizmete devam ettirilirler. Bunlar yeni rütbelerinin bekleme süresi sonunda ve izleyen 2 yılda 3 defa değerlendirmeye tabi tutulurlar ve terfi edemedikleri takdirde emekliye sevk edilirler.

Binbaşı ve yarbay rütbelerinde terfi şartlarına sahip oldukları halde terfi edemeyip bekleyenlerin miktarı, o rütbenin tespit edilen kadrosunun %10'unu geçmez. Geçtiği takdirde, derece ve kademesine bakılmaksızın en eski nasıplılardan ve yeterlik durumu en düşük olanlardan başlanmak suretiyle yeteri kadar emekliye sevk edilir.

b) Bekleme süresi sonunda ve sonraki yıllarda bir üst rütbeye yükselemeyen albaylardan terfi şartlarına sahip olmayanlardan başlayarak yeteri kadarı emekliye sevk edilir.

Yetersizlik nedeniyle ayırma

a) Rütbe bekleme süresi sonunda veya sonraki yıllarda sicil notu ortalaması sicil tam notunun %50'sinden aşağı düşen yüzbaşı ve binbaşılar, %60'ın altına düşen yarbay ve albaylar, %50'sinde az olan üstçavuş ve başçavuşlar

b) Kendisinden istifade edilemeyeceği sıralı sicil üstlerinin düzenleyeceği sicil belgesi ile anlaşılan subaylar ile kıdemli başçavuşlardan iki defa kademe ilerlemesi yapamayanlar ile rütbesinin son kademesine geldiği halde almış olduğu sicil notu kademe ilerlemesi için yeterli olmayanlar hakkında hizmet sürelerine bakılmaksızın T.C. Emekli Sandığı hükümleri uygulanır.

c) Disiplinsizlik ve ahlaki durumları sebebiyle Silahlı Kuvvetler'de kalmaları uygun görülmeyen askeri personelin hizmet sürelerine bakılmaksızın haklarında T.C. Emekli Sandığı hükümleri uygulanır. Bunlar, disiplini bozucu hareketlerde bulunanlar ve ikaz ve cezalara rağmen hareketlerini düzenleyemeyenler, ağır derecede menfaatine, içkiye, kumara düşkün olanlar, nafaka, trafik kazası, doğal afet, ülkede yaşanan olağanüstü ekonomik dalgalanmalar, ani devalüasyonlar, sağlık ve tedavi giderleriyle kefillik ve benzeri haller hariç olmak üzere, TSK'nın itibarını zedeleyecek şekilde aşırı derecede borçlananlar ve borçlarını ödememeyi alışkanlık haline getirenler, Silahlı Kuvvetler'in itibarını sarsacak şekilde ahlak dışı davranışlarda bulunanlar, tutum ve davranışlarıyla yasa dışı siyasi, yıkıcı, bölücü, irticai ve ideolojik görüşleri benimsediği, bu gibi faaliyetlerde bulunduğu ve bu faaliyetlere karıştığı anlaşılanlardır.

d) Ertelenmiş, para cezasına veya tedbire çevrilmiş, affa uğramış olsalar bile, devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, basit ve nitelikli zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas, iftira gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyet kırıcı nitelikteki suçlardan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma suçlarından hükümlü olanlar hakkında hizmet sürelerine bakılmaksızın T.C. Emekli Sandığı hükümleri uygulanır.

B. Koşullardan Birini Yitirme

Kamu personelinin ilgili kanununda yer alan hizmete alınma koşullarından herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması ya da kamu hizmeti sırasında, anılan koşullardan herhangi birini yitirmesi durumunda görevi sona erer.⁴⁷⁹

Hizmetin sona erdiğini saptama, atamaya yetkili üst tarafından idari ve icrai bir işlemle yapılır ve bu tür işlemlere karşı idari yargı yolu açıktır.⁴⁸⁰

C. Bağdaşmazlık

Kamu personeli, göreviyle bağdaşmayan bir görev yaparsa, görevi sona erecektir. Örneğin memurlar, memurluktan istifa etmeden ya da çekilmeden milletvekilliği yapamazlar. Yaparlarsa, memurlukları sona erer.

D. Çekilme (İstifa)

Çekilme, aynı zamanda daha önce açıklandığı üzere kamu personelinin hakkıdır. Çekilme isteği, personelin tek yanlı bir irade açıklamasıdır. 657 sayılı kanunun 94. maddesi uyarınca devlet memuru, bağlı olduğu kuruma yazılı olarak başvurmak yoluyla çekilme isteğinde bulunabilirler.⁴⁸¹

Çekilen ve çekilmiş sayılan personelin tekrar görevine dönmesi mümkündür. Ancak bunun için belli sürelerin geçmesi gerekmektedir. Kurumlarından izin alarak ya da kurumları tarafından kabul edilen bir özre dayanarak görevinden çekilenler 6 ay geçmeden, izinsiz ya da kurumlarınca kabul edilen bir nedene dayanmadan görevinden ayrılan ve bu ayrılışını 10 gün sürdüren kişiler, çekilme tarihinden başlayarak 1 yıl geçmeden, çekilmede, devir ve teslim ile yükümlü olan ve bu yükümü yerine getirmeyen kamu personeli, aradan 3 yıl geçmeden, çekilmiş sayılanlar 1 yıl geçmeden işine geri dönemez. Olağanüstü durumlarda, yerlerine gelen personel işe başlamadıkça görevinden ayrılanlar ise hiçbir biçimde kamu personeli statüsünü kazanamazlar.

⁴⁷⁹ Görev sırasında bu koşullardan birini yitiren memura örnek olarak, memurluğu sırasında işlediği bir suç nedeniyle memurun ağır hapis cezası olarak mahkum olması verilebilir.

⁴⁸⁰ Tayfun Akgüner, a.g.e., s.260.

⁴⁸¹ Ayrıntılı bilgi için, bkz. "Haklar" bölümü.

Subay, astsubay ve uzman jandarmalar mesleklerinden çekilebilirler (istifa etmiş sayılırlar). Ancak muvazzaf subay ve astsubaylar subay ve astsubay nasbedildikleri tarihten itibaren fiilen 15 yıl hizmet etmedikçe, TSK'da görev yapamaz raporu almadan veya vazife malulü olmadan, normal emeklilik haklarını kazanmış olsa da TSK'dan ayrılamaz, görevlerinden çekilemezler. (TSK Personel Kanunu mad. 9)

Mecburi hizmetini yerine getirdikten sonra istifa etmiş sayılma şu durumlarda gerçekleşir:

- a) Yabancı uyruklu kişilerle evlenenlerden, bu evlilikleri Genel Kurmay Başkanlığı'nca uygun görülmeyenler
- b) Çeşitli nedenlerle Türk vatandaşlığını kaybedenler veya Türk vatandaşlığından çıkarılanlar (Görev, izin, hava değişimi veya tedavi için yurt dışında bulunup da süresi bittiği halde mazeretsiz olarak 3 ay içinde geri gelmeyenlerin Türk vatandaşlığını kaybettiklerine Bakanlar Kurulu'nca karar verilebilir.)

E. Emeklilik

Personelin isteği, yaş haddi, sakatlık (malullük) ve sicil gibi nedenlerden biriyle emekliye ayrılması durumunda görevi sona erer.

Çekilme gibi emeklilik de personele verilen bir haktır.

F. Ölüm

Kamu hizmetinin diğer bir sona eriş biçimi personelin ölümüdür.

G. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin Görevin Sona Ermesi Bakımından Karşılaştırılması

Askeri personelin 15 yıl mecburi hizmet süresini bitirmeden görevinden ayrılamaması hariç olmak üzere, diğer hükümler bakımından dört personel de hemen hemen aynı şartlara tabidir. Tek fark askeri personelin TSK'dan ayırma işlemiyle de görevinin son bulmasıdır.

SONUÇ

Türkiye’de kamu personel sistemi idari, adli, akademik ve askeri alan üzerinde yükselmekte ve bu dört alanda çalışan personelin ayrı mevzuatı bulunmaktadır. İdari personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na, Hakimler ve Savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu’na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu’na ve askeri personel ise 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’na tabi olarak çalışmaktadır. Bu kanunlarda yer alan personel yönetimi ilkeleri idari, adli, akademik ve askeri personel açısından farklılıklar göstermektedir. Bu farklılığın sebebi ise, yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır. Farklı uygarlıklardan yönetim düşünürlerinin başlıca yapıtları, kamu işlerini görenleri idari, adli, akademik ve askeri personele görece denk biçimde ayrı ayrı görmeyi ihmal etmemekte, bunların devlet açısından önemlerini ayrı ayrı değerlendirmeye almaktadır. Kamu personel sisteminin bu özelliği, günümüzde de geçerli olan ayırımın hem tarihsel hem de siyasal boyutları bulunduğuna işaret etmektedir. Öyle görünmektedir ki, belirtilen dört farklı alanda çalışan kamu personeline ait düzenlemeleri aynı yasada birleştirmek yasama tekniği açısından mümkün olsa bile, bu birleştirmenin, devletin kendine özgü egemenlik kullanma bölümlerine bir iş olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir. Herhangi bir teknik nitelikli yasama tasarrufunun, konunun tarihsel ve siyasal boyutlarına ilişkin değerlendirmelere yaslanması gerekir.

İkinci olarak, kamu personeli tarih içinde ve farklı uygarlıklarda devleti temsil yetkisiyle donatılmış ve egemenin toplumdaki görüntüsü olmuştur. Bu sebeple hem başka toplumsal aktörlere karşı üstün konumda olmuş, hem de toplum tarafından genel olarak itibarlı görmüştür. Bu kesim, yirminci yüzyıl boyunca sınıflandırma, eşitlik, kariyer ve liyakat ilkelerinin uygulanmaya geçirilmesiyle birlikte toplum içindeki konumunu daha da sağlamlaştırmış ve güçlenmiştir. Ancak 1980 sonrasında tüm dünyaya küreselleşme sürecinin egemen olmasıyla birlikte kamu personelinin toplum içindeki bu sağlam konumu sarsılmaya ve memur sınıfının yerini sözleşmeli personel sınıfı almaya

başlamıştır. 2005 yılı itibariyle yürürlükte olan Kamu Personeli Yasa Taslağı, bu gidişi genel hukuksal bir sisteme dönüştürmeye hazırlanmaktadır. 1980 sonrası kamu personel sisteminde meydana gelen değişimleri şu başlıklar altında özetlemek mümkündür. 1. İstihdam biçimde değişiklik (Güvence, liyakat ve kariyer ilkesine dayanan memurluk yerine geçici istihdamın benimsenmesi. Sözleşmeli personel istihdamının artması) 2. Memur sayısında daralma 3. Yerelleşme (Kamu personeliyle ilgili yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesi) 4. Performans değerlendirme ve ücretlendirme yönteminin kullanılmaya başlanması. Bu gelişme çizgisinin, genel olarak, kamu personelinin dört alanı için de geçerli olduğu görülmektedir. Kamu personel sisteminin gelişimi ve özellikleri idari, adli, akademik ve askeri personel ayrımı temelinde on personel ilkesi (istihdam, sınıflandırma, haklar, ödevler, yasaklar, kamu hizmetine giriş, adaylık, atanma, ilerleme ve yükselme, değerlendirme, disiplin ve görevin sona ermesi) bakımından incelendiğinde, gelişme ve yapıların önemli farklılıklar sergilediği saptanmaktadır.

İstihdam bakımından idari personel memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi sınıfına; adli personel önce idari ve adli alanlara ayrıldıktan sonra hakim ve savcı sınıfına; akademik personel öğretim üyeleri, öğretim görevlileri-okutmanlar ve öğretim yardımcıları sınıfına; askeri personel ise subay, astsubay, uzman erbaş, uzman jandarma ve askeri öğrenci sınıflarına ayrılmaktadır. Bu sınıflar arasında hem ilkesel olarak hem de uygulamada hiçbir benzerlik bulunmamaktadır.

İlgili kanunlar istihdam sınıfları açısından incelendiğinde ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirttiğimiz ilkeler *memur* sınıfı için, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu hem *hakim* hem *savcı* sınıfı için düzenlenmiştir. Akademik personelin tabi olduğu 2914 sayılı Personel Kanunu ise ayrıntılı bir düzenleme değildir ve daha çok Devlet Memurları Kanunu'na ve Yüksek Öğretim Kanunu'na atıf yapmaktadır. Bu sebeple ayrıntılı hükümler yer almamaktadır. Askeri personel kanunda ise tüm ilkeler *beş sınıf için* (subay, astsubay, uzman jandarma, uzman erbaş ve askeri öğrenci sınıfı) ayrı ayrı düzenlenmiştir. Sivil-genel idari alanın istihdamı, tüm personel sisteminin temel ilkelerini belirlemektedir. Diğer alanlara göre belirleyici niteliği bu genellik özelliğinde

ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık askeri alan, diğerlerine kıyasla, kendi başına bir sistem olma özelliği taşımasıyla ön plana çıkmaktadır. Adli ve akademik alanlar ise, hizmetin çekirdeğini oluşturan mesleki unvanlar bakımından özgünlük sergilemekte, iki alanın kendi içlerinde sivil-idari alana göre istihdam edilen personel bu çekirdeğin gördüğü hizmetlere yardımcı işler görme konumuna yerleşmiş bulunmaktadır.

Sınıflandırma ilkeleri açısından, idari, adli, akademik ve askeri personel arasında benzerlik yoktur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre sınıflandırma, *devletin kamu hizmeti görevlerini ve bu görevde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmasıdır*. Sınıflandırma özellikleri, hizmet alanlarının niteliklerine bağlı olarak, dört alanı birbirinden ayrı kurmak gerektiğini en açık gösteren boyuttur denebilir. İdari personel içinde memurlar on hizmet sınıfına ayrılmaktadır. (genel idare hizmetleri sınıfı ,teknik hizmetler sınıfı vb....) Bu hizmet sınıflarının dışında kadro ihdası mümkün değildir. Adli personel ise öncelikle kendi içinde adli ve idari olarak ikiye ayrıldıktan sonra, bu sınıflar içlerinde de tekrar ayrılmıştır. Bunlar: Üçüncü sınıf hakim ve savcılar, İkinci Sınıf Hakim ve Savcılar, Birinci Sınıfa Ayrılmış Hakim ve Savcılar, Birinci Sınıf Hakim ve Savcılardır. Akademik personelde profesör ve doçentler, devamlı statüde görev yapanlarla kısmi statüde görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılırlar. Askeri personel ise Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri içinde muharip ve yardımcı sınıfı olmak üzere ikiye ayrılır. Subayların sınıfları hizmet ihtiyaçları nedeniyle ilgili kuvvet komutanlıklarının teklifi ve Genelkurmay Başkanının onayı ile değiştirilebilir, kaldırılabilir veya yeni sınıflar ihdas edilebilir yapıdadır. Türkiye'deki mevcut sistemde idari personelin sınıflandırılmasında eğitim, adli personelin sınıflandırılmasında önce alan daha sonra kıdem ve sicil, akademik personelin sınıflandırılmasında üniversitedeki statüsü (devamlı ya da kısmi statüde olması), askeri personelin sınıflandırılmasında da personelin kişisel yetenekleri ve TSK'nın kadro ihtiyacı ön plandadır. Dört alanda da kişi belli bir dereceden hizmete girmekte ve yükselmektedir. Türkiye'de şu anda uygulanan kariyer sisteminden kadro sınıflandırılmasına doğru bir geçiş yolu açılmıştır. Zaten 657 sayılı Kanun da buna imkan tanımıştır. Milli Eğitim Bakanlığı başlatılan “norm kadro” çalışmalarıyla

pilot uygulama alanıdır. Kadro sınıflandırmasının, alanlar arası farklılığı nasıl etkileyeceği üzerinde ayrıca durulması gerekir.

Haklar, ödevler ve yasaklar tezde incelenen bir diğer konudur. Haklar bakımından idari, adli, akademik ve askeri personel karşılaştırıldığında, askeri personele diğerlerinden farklı ve bu kesime özgü sayılabilecek hiçbir hak tanınmamıştır. Buna karşılık adli ve akademik personel, diğerlerinden farklı kendilerine özgü haklara sahip kılınmışlardır. Örneğin, adli personel, gördüğü işlevin doğası gereği “kararlarında bağımsızlık hakkı”na sahipken, akademik personel yine hizmetlerinin doğası gereği “yayın özgürlüğü hakkı”na sahip kılınmıştır. “Sendika kurma hakkı”, bu örneklerden farklı olarak, hizmetin doğasından çok hizmetin devlet örgütlenmesi içindeki konumuna bağlı olarak değerlendirilmiş ve bu hak “adli” ve “askeri” personele tanınmamıştır. İzin, çekilme, emeklilik, aylık, diğer sosyal hak ve yardımlar ise tüm kamu personeli için geçerlidir. Bununla birlikte, ortak zeminin uygulanışında kimi farklılıklar vardır. Örneğin yıllık izin uygulaması askeri personel için 45, idari personel için 30 gün olarak belirlenmiş; emeklilik yaş haddi yine farklı eşiklere bağlanmıştır. Genel ilke aynı, ancak uygulanış tarzı birbirinden farklı olabilmektedir. Bu özellik, hizmet alanlarının farklılıklarını da temsil etmektedir.

Ödevler ve sorumluluklar alanında ise, Anayasaya ve kanunlara sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, davranış ve işbirliği, iş başında bulunma, mal bildiriminde bulunma, kıyafetle ilgili hükümlere uyma, resmi bilgi ve belgelerin korunması her alanda çalışan kamu personelinin yerine getirmesi gereken genel ödev ve sorumluluklardır. Bunlara uyma zorunluluğu kamu personelinin devleti temsil yetkisinden gelmekte ve halka karşı sorumlu olmasından kaynaklanmaktadır. Özel ödev ve sorumluluklarsa, farklı alanlarda çalışan personelin özel olarak yerine getirmesi gerekenlerdir. Örneğin “selamlama” yalnızca askeri personel sınıfı için geçerlidir.

Kamu personelinin tabi olduğu yasaklar oldukça fazladır. Hediye alma ve çıkar sağlama, gizli bilgileri açıklama, denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama ve grev yapma tüm kamu personeli için yasaklanmıştır. Burada ilgi çekici olan bir nokta, eşle aynı görevi yapma yasağının sadece adli personel için

getirilmiş olması ve siyasi partilere üye olabilme hakkının yalnızca akademik personele tanınmış olmasıdır. Türkiye’de kamu personelinin grev hakkı bulunmamakla birlikte, yalnızca işçi sınıfına tanınan toplu sözleşme hakkı başka hiçbir sınıfa tanınmamıştır. İdari personel içindeki memur sınıfının ise toplu görüşme hakkı vardır. Ama bunun da etkili bir yöntem olduğunu söylemek mümkün değildir. Sonuç olarak, Türkiye’de özellikle siyasal yasaklar bakımından dört alanda çalışan personel arasında bir ayrıma gidilmiştir. Bu durum bize devletin idari, adli, akademik ve askeri personeli birbirinden farklı görüp, farklı konumlandırışı hakkında oldukça açık bir kanıt sunmaktadır. Devlet yapısının kuruluşunda her alanda çalışan kamu personeline yaklaşım tarzı farklıdır.

1982 Anayasası’na göre, *her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir ve hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayrım gözetilmez.* Bununla birlikte kamu hizmetine girişte idari, adli, akademik ve askeri alanda çalışmak isteyen adayların sahip olması gereken genel koşul ve özel koşullar bulunmaktadır. Bu koşullara uyan adaylar kamu personeli sınavına girmeye hak kazanmaktadırlar. Sınavlar, idari ve askeri personel için öncelikle merkezi sınav (idari personel için KPSS, askeri personel için ÖSS) sistemi belirlenmiştir. Daha sonra kurumlar kendi sınavlarını yapmaktadırlar. (Ancak sadece KPSS sınav sonucuna göre de kamu personeli ataması yapılmaktadır.) Adli personelin sınavları ise Adalet Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Akademik alanda araştırma görevlisi adayları ise ÜDS veya KPDS sınavı ile LES sınavında başarılı olup belli bir puan almalıdır. Daha sonra ise araştırma görevlileri girmek istedikleri kurumun özel sınavıyla işe alınmaktadırlar. Sağlık bilimlerinde ise TUS sınavına göre hastanelere araştırma görevlisi alımı yapılmaktadır. Mesleğe girişte, yabancı dil şartının istendiği tek sınıf ise akademik personeldir. İdari, akademik, askeri alan için merkezi, adli alan için kuramsal sistem benimsense de sınavların yapılma yöntemleri ve adaylarda aranan nitelikler birbirinden oldukça farklıdır. Adaylık süreci bakımından, idari ve adli personel benzer özellikler göstermektedir. Bununla birlikte farklılıklar da bulunmaktadır. Örneğin, idari personelin adaylık süresi en az 1, en çok 2 yıl olarak belirlenmişken adli personelin adaylık süresi 1 yıldır. Akademik personel için herhangi bir adaylık

dönemi öngörülmezken, askeri personelin adaylık dönemi sadece askeri öğrencilik sınıfı için öngörülmüştür.

Dört alanda çalışan kamu personelinin de mesleğe girişi idari ve tek yanlı bir işlemle olmaktadır. Bu açıdan dört alanda çalışan personel eşittir. Ancak kullanılan idari ve askeri personel (uzman jandarmalar Jandarma Genel Komutanlığı'nca) atama kararnamesiyle (ya da atama emriyle), adli personel Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararıyla, akademik personel bağlı bulunduğu rektörlükçe atanmaktadır. Diğer atamalar konusunda ise her alanın farklı atama şekilleri bulunmaktadır.

İdari, adli, akademik ve askeri personelin ilerleme ve yükselmesi ise kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi şeklinde olmaktadır. Derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi için gereken en önemli şart ise hizmet tecrübesidir. Bu çalışılan hizmet yılıyla doğru orantılıdır. Bu sınıflardaki tüm personel, eğer o kademedeki 1 yıl çalışmış ve olumlu sicil almışsa her sene kademe ilerlemesi yapmaktadır. Derece yükselmesi için de yine olumlu sicil almak gerekirken, en önemli şartı yükselinecek olan üst kadroda boşluk olmasıdır. Ancak, idari, akademik ve askeri personelden farklı olarak adli personel üç değil, iki yılda bir derece yükselmesi almaktadır. Akademik personel akademik yükselme, askeri personel ise rütbe terfi bakımlarından idari ve adli personelden ayrılır. Çünkü her iki meslekte de amaç yükselmektir. Elbette diğer sınıflar için de yükselme istenilen bir şeydir. Ancak akademik ve askeri personel için mesleksi bir amaçtır. Akademik personel, akademik yükselme için sınav, yayın vb. süreçlerinden geçerken, askeri personel böyle bir süreçten geçmemekte, olumlu sicil alması ve belli hizmet yılını doldurması yeterli sayılmaktadır. Bununla birlikte üniversitelerde yaşanan kadro sorunları akademik personelin en temel problemlerinden biridir. Askeri personel ise, subay sınıfı için, generalliğe kadar olumsuz sicili yoksa otomatik olarak ve kadro sıkıntısı yaşamaksızın yükselmektedir. Ancak Yüksek Askeri Şura kararına bağlı olduğu için her albay general olamamaktadır. Adli personel de olumlu sicil almışsa otomatik olarak yükselmektedir ve yükselmelerde kadro sorunu yaşanmamaktadır. Bu sebeple personel kanunlarında ilerleyebilecekleri kademe ve yükselebilecekleri derece olması şartı yer almamaktadır. Adli personel için yükselinecek en son makam

Danıştay ya da Yargıtay üyeliğidir. Ancak bu durum adli personel için derece ya da ücret artışını ifade etmemektedir. Bu sadece onursal bir mevkidir.

Türkiye’de personelin değerlendirilmesi tekniği bakımından ise “sicil” yöntemi benimsenmiştir. Ancak uygulamada bazı üniversitelerde akademik personel için ek olarak performans değerlendirme yöntemi de kullanılmaktadır. İdari, akademik ve askeri personelin sicilinde “gizlilik” ilkesi benimsenmiştir. Öyle ki, devlet memurluğundan çıkarılma cezası alan memur soruşturma için bile olsa sicilini görememektedir. Adli personel için farklı olarak “gizlilik” ilkesinin yanında “açıklık” ilkesi de benimsenmiştir. Bu ilke adli personelin kimliği, öğrenim durumu, bildiği yabancı dil, mesleki eserleri, yazıları, aile durumu, görev yaptığı yerler, terfileri, izin, rapor, yetki, mesleğe kabul, disiplin ve ceza kovuşturma ve soruşturması ve sonuçları, askerlik durumu, emeklilik işlemleri, mecburi hizmet, başka görevlerde geçen hizmet süreleri için geçerlidir. İkinci sınıf ve birinci sınıfa ayrılmış hakim ve savcıların sicil amirleri yoktur. Bunların yükselmeleri, özellikle ikinci sınıf hakimlerin ve savcılarının, birinci sınıf hakim ve savcı sınıfına geçebilmeleri, gelen işe oranla çıkardıkları iş sayısına, mahkeme kararlarındaki isabet oranına, teftiş görmüşler ise müfettişlerden almış oldukları hal kağıtlarına bağlıdır. Herkes çıkardığı iş miktarını bildiği gibi notunu da öğrenmek hakkına sahip olduğundan yükselmeye hak kazanıp kazanmadığını bilme hakkına sahiptir. Üçüncü sınıf hakim ve savcılarının sicilleri ise gizlidir. Sicil sisteminde idari, adli ve akademik personelden farklı olarak askeri personele geri besleme süreci uygulanmaktadır. Bu personelin kendindeki eksiklikler ve kusurları görüp, düzeltmeye çalışması bakımından olumlu bir süreçtir ve aslında idari, adli, akademik personel için de uygulanmalıdır. Askeri personelin sicil düzenleme işlemlerine çok önem verilmiş ve bu personelin sicil belgeleri idari, adli ve akademik personele göre oldukça ayrıntılı düzenlenmiştir. Askeri teşkilat içinde yer alan Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulu da diğer personel sınıfları için olmayan ve oldukça önemli bir kuruldur. Sicil konusunda problemlili olan raporları ele alıp, tarafsız bir gözle değerlendirmesi bakımından oldukça işlevseldir. İdari, adli ve akademik personel için sicil konusuyla özel olarak ilgilenen böyle bir kurul yoktur. Ancak askeri personel için de performans değerlendirme yöntemine geçiş çalışmaları yapılmaktadır. Bu teknik eğer idari

personel için hazırlanan kanun taslağı kanunlaşırsa, bu alanda çalışan tüm kamu personeli için uygulanmaya başlayacaktır. Böyle bir tekniğin uygulanması 951 sayılı kanun tasarısında da düşünülmemektedir. Zamanla adli personel hariç tüm alanlarda performans değerlendirmesi tekniği uygulanmaya başlanacaktır.

Disiplin ise dört alanda çalışan personelin mevzuatında da oldukça önem verilen bir konudur. İdari personel şu anki sistemde uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurmamaktadır. Ancak bu durum hukuk devleti ilkesiyle ve Anayasa'nın "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Akademik personel ise, kendisiyle ilgili olarak alınan her cezaya karşı yargı yoluna başvurabilir. Adli personel için ise Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararlarından sonra, İtirazları İnceleme Kurulu'nun verdiği kararlar kesindir. Bunun dışındaki hükümler ise hemen hemen aynıdır. Askeri personel ise, disiplin konusunda diğer üç personelden çok farklı bir yerde durmaktadır. Askerlik mesleğinin temelinde disiplin yattığı için bu konuya ayrı bir önem verilmiştir. Askeri suçların cezaları askeri disiplin mahkemesinde verilirken, disiplin suçlarının cezaları öncelikle en yakın disiplin amiri ve bazı durumlarda daha üst amir tarafından verilmektedir. Disiplin amirlerinin zanlıya oda hapsi verme ve tutuklama gibi ileri boyutlarda olan yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca alınan bir disiplin suçundan dolayı askeri personelin bu cezanın iptali için askeri mahkemeye gitme hakkı da yoktur. Sadece kendine ceza veren amirin üstüne dilekçeyle şikayet hakkı vardır ve bu üstün vereceği karar kesindir. Bu açılarından bakıldığında disiplin açısından en sıkı hükümlere tabi olan askeri personeldir. Özellikle disiplin suçları bakımından idari, adli, akademik ve askeri alan birbirinden farklılıklar göstermektedir.

Görevin sona ermesi bakımından idari, adli, akademik ve askeri personel hemen hemen aynı şartlara tabidirler. Yalnız askeri personel 15 yıl mecburi hizmet süresini bitirmeden görevinden ayrılamaz ve askeri personelin görevi TSK'dan ayırma işlemiyle de son bulabilir.

Görüldüğü üzere ele alınan ilkeler bakımından idari, adli, akademik ve askeri personel arasında büyük farklar bulunmaktadır. Dört alanda çalışan personelin aynı kanun altında toplanıp, ilkelerin yeniden düzenlenmesiyle bu

farklılığın giderilmesi mümkündür. Ancak bu yerinde bir davranış olmayacak, kamu personeli alanı için bir “ilerleme” sayılmayacaktır. Çünkü farklılıklar kamuda idari, adli, akademik ve askeri alanlarda çalışan kamu personelinin birbirinden ayırmaktadır ve bu olması gereken, düşünsel temelleri, tarihsel ve siyasal nedenleri olan bir farklılıktır.

Türkiye’de idari, adli, akademik ve askeri personelin genel değerlendirmesini yaparsak; 2004 rakamlarına göre Türkiye’de toplam 3.441.878 kamu personeli bulunmaktadır.

Tablo 25. İdari, Adli, Akademik ve Askeri Personelin 2004 Yılı Sayıları

ALANLAR	SAYI
İdari	2.586.525
Adli	11.221
Akademik	77.065
Askeri	767.067 (Askeri öğrenci hariç)
TOPLAM	3.441.878

Ülkemizde idari personel için mevcut sistemin aşağıdaki şekilde dönüştürülmesi planlanmaktadır.

- 1.Ülkemizde yaşanan özelleştirme uygulamalarıyla birlikte memurluk sistemi hızla tasfiye edilmekte ve yerine sözleşmeli personel, geçici personel ve geçici işçi alımı hızlanmaktadır. Eğer kamu personeli kanun taslağı kanunlaşır, sistemin sözleşmeli personel üzerine kurulması planlanmaktadır. Tasarlanan idari personelin tamamen dönüştürülüp, küçük devletin sözleşmeli çalışanı haline getirilmesidir.
2. Yeni sistemde sicil sisteminin yerini performans değerlendirmesi alacak, ilerleme ve yükselmeler, ücret artışları ve meslekte kalıp kalmama bu değerlendirmelere göre belirlenecektir.
3. Kariyer, güvence ve liyakat sistemi tamamen çökertilecek ve sistem rekabet ve başarı değerlendirmesi üzerine kurulacaktır.
4. Kamu personel yönetimi bakımından yerel yönetimler daha fazla söz sahibi olacaklardır. Bu için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Adli alanda ise şu an için personel ihtiyaı bulunduğu söylenmekte ve gelecek dönem için 4.000 dolayında hakim ve savcının mesleğe alınması planlanmaktadır. Sözleşmelilik sistemi, performans değerlendirmesi bu personel için düşünülmemektedir. Ancak adli personelin de başka sorunları vardır. Bunları şu başlıklar altında toplamak mümkündür:

1. Hakimler ve savcılar, kendileriyle ilgili pek çok düzenleme (atama, yükselme, sicil vb.) bakımından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun denetimi altındadırlar. Bu durum yargı bağımsızlığı, hakimlerin bağımsızlığı, hakimlik ve savcılık teminatı ilkelerine gölge düşürmektedir. Çünkü kurul Adalet Bakanlığı güdümünde çalışmaktadır. Binası yoktur, toplantılar Adalet Bakanlığı'nda yapılmaktadır. Arşivi yoktur. Bütçesi yoktur. Sekretarya işlerini yürütecek personeli yoktur. Tüm bu yönlerden Adalet Bakanlığı'na bağımlı olmanın yanında kurul başkanı Adalet Bakanı, başkan yardımcısı müsteşardır. Bu durum Türkiye'de yürütmenin yargıyı ve yargı personelini denetim altına aldığı izlenimini yaratmaktadır.

2, Hakim ve savcıları denetleyen teftiş kurullarında yer alan Adalet müfettişleri doğrudan Adalet Bakanı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Bu sebeple hakim ve savcıların yükselmesi tamamen bakana bağlı durumdadır. Bu durum yine yargı bağımsızlığı ilkesine gölge düşürmektedir.

3. Adli personel alım sınavlarının mülakat kısmında, Adalet Bakanlığı bürokratları yer almakta, böylece yürütme daha hizmete alım aşamasında yargıya müdahale etmektedir.

4. Adli personel atamalarında Adalet Bakanlığı büyük ölçüde yetkilidir. Atamayla ilgili tüm alışmalar Adalet Bakanlığı Personel İşleri Genel Müdürlüğü'nde yapılmakta ve atama taslakları burada hazırlanmakta ve daha sonra HSYK'na gönderilmektedir. Binası, arşivi ve personeli olmayan HSYK'nun eli kolu bağlanmış durumdadır.

5. İdari yargıda hukukçu olmayan (hukuk fakültesi mezunu olmayan) hakim yapılanması bulunmaktadır. Bunların sayısı toplam idari yargı personelinin %80'nini bulmaktadır. 951 sayılı kanunla bu konuda %20 gibi bir kota konsa da bunun yeterli olmadığı hukukçular tarafından vurgulanmaktadır.

6. Adli personelin taleplerini kamuoyuna duyuracakları bir mesleki birlikleri de bulunmamaktadır.

951 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise yukarda sayılan adli personelin sorunlarını çözmekten uzak kalmış ve bazı teknik değişiklikler getirmekle yetinmiştir.

Akademik personel ise özellikle 1980 sonrası YÖK'ün denetimine girmiş ve üniversiteler özerkliklerini yitirmişlerdir. Akademik personel küreselleşme sürecinden idari personel kadar olmasa da etkilenmektedir. Şöyle ki;

1. Akademik personel içinde, okutmanların, uzmanların, çeviricilerin, eğitim-öğretim planlamacılarının sözleşmeli olarak çalıştırılması mümkündür. Ancak sistemde tamamen sözleşmeyle çalıştırılan sınıf araştırma görevlileri ve devlet hastanelerindeki asistan sınıfıdır. Bu sınıftan doktora ya da uzmanlığını bitirenlerin sözleşmeleri son bulmakta ve hayatının ciddi bir bölümünü üniversitede geçiren bu personel, işsizlik tehlikesiyle yüzyüze gelmektedir. Amaç, bu personeli taşradaki üniversitelere yönlendirmektir.

2. Bazı üniversitelerde performans değerlendirme tekniğinin uygulanmasına başlanmış, ancak bu sonuçlar henüz ücretlere yansıtılmamıştır.

Belgelerin gizli olması bakımından, araştırmakta en çok zorlandığımız askeri personel de küreselleşme sürecinden etkilenmiştir.

1. 2002 yılından itibaren TSK bünyesinde subay ve astsubay sınıfında sözleşmeli personel çalıştırılmaya başlanmıştır. Sistemin idari personelde olduğu gibi tamamen sözleşmeliliğe döndürülmesi gibi bir hedefi yoktur. Bununla birlikte TSK'da subay ve astsubay olarak çalışan sözleşmeli personel sayısına erişilememiştir.

2. Askeri personel tarafından hazırlanan kanun taslaklarında ve bu personel tarafından yazılan kaynaklarda personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimi kullanılmaktadır ve bu bilinçli bir seçimdir.

3. Yine hazırlanan taslaklarda sicil sisteminden performans değerlendirilmesine geçiş öngörülmektedir.

Ancak askeri alandaki çalışmalar büyük bir gizlilik içinde yrtlmektedir. Bu yüzden askeri alanda olacaklara dair çok kesin çıkarımlarda bulunmak şu an için mümkün gözükmemektedir.

Sonuç olarak Türkiye’de idari, adli, akademik ve askeri personel farklı düzenlemelere tabidir ve kamu personel yönetimi ilkeleri açısından aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, devletin egemenlik yetkisini kullanma tarzıyla ilgili tarihsel ve siyasal bir durumdur. Bu sebeple, örneğin, bu dört alanda çalışan personeli “tek çatı altında toplama” gibi bir öneri yalnızca teknik bir değişiklik değil, ana yönetim alanlarının yapısına ve sistem içindeki konumlarına müdahale anlamına gelir. zerinde durulması gereken konu, yasaları dağınıklıktan kurtarmak gibi teknik ya da ne hizmet görürse görsün çalışanları eşitilemek gibi pragmatik boyutlardan önce, dört alanlı kuruluş yapısına herhangi bir müdahalenin, egemenliğin kurumlaşması bakımından ne anlama geleceği konusudur. Kamu personel sistemi, teknik-yönetsel boyutları olan bir alandır. Ancak, bu boyutların özü tarihsel ve siyasaldır. Kamu personel sistemine ilişkin tüm değerlendirme ve reform girişimlerinde, alanın bu özelliği göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1959.
- ADAL, Hasan Şükrü, **Kamu Personeli İdaresi**, Sait Matbaası, İstanbul, 1968, s.19.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, **Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi**, V Yayınları, Ankara, 1989.
- AKGEYİK, Tekin, "Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım", **Hukuk ve Adalet**, Yıl:1, Sayı:2, Nisan-Haziran 2004, s.64-77.
- AKGÜNER, Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.
- ALPASLAN, Ali Rıza, "Danıştay Başkanunsözcülüğü", **Danıştay Dergisi**, S:20-21, 1977, s.46-67.
- ARİSTOTELES, **Atinalıların Devleti** (Çev: Suat Yakup Baydur), Çağdaş Yayıncılık, İstanbul, 1998.
- ARİSTOTELES, **Politika**, (Çev: Mete Tuncay), Remzi Kitabevi, İstanbul, 1975.
- ARSLAN, Mahmut, **Kutadgu Bilig'deki Toplum ve Devlet Anlayışı**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1987.
- Askeri Müze ve Kültür Sitesi Komutanlığı, **Osmanlı Askeri Teşkilat ve Kıyafetleri (1876-1908)**, Ankara, 1986.
- ASLAN, Onur Ender, **Kamu Personel Rejimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 2005.
- AYDEMİR, Süleyman Ruhi, "Hans Kelsen'in Saf Hukuk Teorisi ve Devlet Anlayışı", <http://mevzuatdergisi.com/yazarlar/sulaymanruhi-aydemir.htm>. (25.02.3004).
- BAKSAN, Gülsün Atanur, **12 Eylül 1980 Öncesi Dönemde Yükseköğretimde Sorunlar, Bu Tarihten Sonra Alınan Önlemler, İlk Sonuçlar**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1985.

- BARAN, Mayde, Türkiye’de Hakim ve Savcı Adaylığı, Sorunları ve Çözüm Önerileri, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 1996.**
- Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Memurlar Kanunu Tasarısı, Ankara, 1998.**
- Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Kanun Tasarısı Taslağı, Ankara, Temmuz 1997.**
- BAŞER, Sait, Kutadgu Bilig’de Kut ve Töre, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1990.**
- BENLİKOL, Sabahattin, Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1972.**
- BIÇAKSIZ, Adnan, “TSK’da Performans Değerlendirme Sistemine Yeni Bir Bakış”, İnsan Kaynakları Yönetimi Sempozyumu (2-3 Mayıs 2000), Selçuk Üniversitesi Basım evi, Konya, 2000, s.127-135.**
- BİLA, Fikret, Milliyet Gazetesi, 20.6.2005.**
- BOZKURT, Ömer, Memurlar: Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, TODAİE Yayını, Ankara, 1980.**
- BOZKURT, Ömer, Turgay Ergun, Seriya Sezen, Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.**
- CANMAN, Doğan, Çağdaş Personel Yönetimi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1995**
- CANMAN, Doğan, İnsan Kaynakları Yönetimi, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000.**
- CEM, Cemil, “Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:8, Sayı:4, Aralık 1975, s.3-23.**
- CHAPMAN, Brain, İdare Mesleği- Avrupa’da Devlet Memurluğu, (Çev. Cahit Tutum), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1970.**

- ÇAĞLAYAN, Ramazan, **Akademik Personelle İlgili İşlemlerde Yargısal Denetim**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1994.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:28, Sayı:2, Haziran 1995, s.51-80.
- DIMOCK, Marshall, **Amme İdaresinin Prensipleri**, (Çev: Nermin Abadan), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1954.
- DİNÇER, Güven, “Adli Teşkilat, Mahkemeler”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yargı Reformu Özel Sayısı, Yıl:2, Sayı:10, Temmuz - Ağustos 1996, s.806-812.
- DOĞAN, Nejat, “Kutadgu Bilig’in Devlet Felsefesi”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:12, Yıl: 2002, s.127-158.
- DURUKAN, Kaan, “Doğu Ne Yana Düşer, Batı Ne Yana?”, **Doğu- Batı İkilimine Dört Bakış**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s. 28-51.
- EMRE, Cahit, “Siyaset Bürokrasi İlişkisi”, **Denetim**, Y:11, S:90, 1996, s.9-13.
- ERDOĞDU, Seyhan, Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler, **GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı Cilt:2, No: 60, Kasım 2003, s.10-23.
- EREM, Faruk, **Diyaletik Açısından Ceza Yargılaması Hukuku**, Ankara, 1986.
- ERGİL, Rahmi, “Yüksek Hakimler Kurulu Başkanı Rahmi Ergil’in 5 Nisan 1986 Tarihinde Hukuk Fakültesinde Yargıçlık Mesleği Konulu Konferansı”, **Adalet Dergisi**, Yıl:59, Sayı:6, Haziran 1968, s.317-333.
- ERGUN, Turgay, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1992.
- ERKANLI, Orhan, **Anılar...Sorunlar, Sorumlular**, İstanbul, 1973.
- ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaası, İzmir, 1993.
- FINDLEY, Carter, **Kalemiyeden Mülkiyeye**, (Çev: Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.
- FİŞEK, Kurthan, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1975.

- GOURNAY, Bernard, **Yönetim Bilimine Giriş**, (Çev. İhsan Kuntbay), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara, 1971.
- GÖKÇE, Teoman, “Savcılığın Niteliği, Yapısı ve Özellikleri”, **Yargıtay Dergisi**, Cilt: 28, Sayı:4, Ekim 2002, s.536-556.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt:1, Turhan Kitabevi, Ankara, 2001.
- GÜLER, Birgül Ayman (ed.), Onur Ender Aslan, Mevlüt Can, Doğan Canman, Tayfun Çınar, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ayşegül Sabuktay, Seriya Sezen, Sabahattin Şen, **Belediye Personel Sistemi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999.
- GÜLER, Birgül Ayman, “Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:36, Sayı:4, Aralık 2003, s.17-34.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Kamu Personeli Ders Notları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2004.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002.
- GÜRİZ, Adnan Güriz, **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2003.
- HACİP, Yusuf Has, **Kutadgu Bilig**, (Çev:Reşid Rahmedi Arat), Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1998.
- HALDUN, İbni, **Mukaddime 1**, Çev: Turan Dursun, Onur Yayınları, Ankara, 1977.
- HANYAL, Ragıp, **Türkiye ve Yabancı Memleketlerde Barem Rejimi**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1951.
- HEGEL, G.W.F., **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, (Çev: Cenap Karakaya), Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1991.

HEGEL, G.W.F., **Seçilmiş Parçalar**, (Çev: Nejat Bozkurt) Remzi Kitabevi, İstanbul, 1986.

HEPER, Hepar, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

HEPER, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ, Ankara, 1974.

HOBBS, Thomas, **Leviathan**, (Çev: Semih Lim), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1993.

<http://www.ikdm.hho.edu.tr/ask/Basvuru.kosullari.htm> (15.06.2005)

<http://www.kkk.tsk.mil.tr> (10.06.2005)

<http://www.ankara.edu.tr> (10.06.2005)

<http://www.bumko.gov.tr/mevzuat/2005bgerekce.htm> (18.06.2005)

<http://www.dergi.org/202002/1775.htm> (08.06.2005)

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/hakim.htm> (04.04.2005)

<http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/savc.htm> (04.10.2005)

<http://www.taa.gov.tr> (25.06.2005)

İNALCIK, Halil, **Osmanlı İmparatorluğu Klasik Çağ (1300-1600)**, Çev: Ruşen Sezer, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2003.

JABLONER, Celemens, **Kelsen And His Circle: The Viennese Years**, www.ejil.org/journal/vol9/No2, (26.02.2004).

KALEMLİ, Mustafa, “Siyaset Adamları ve Yargı Reformu”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y:2, S:10, Temmuz- Ağustos 1996, s.9-16.

KANLIGÖZ, Cihan, **Türk Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2002.

KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.

KARAHANOGULLARI, Özlem Erdem, Salih Er, “İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi”, **Danıştay Dergisi**, Yıl:33, Sayı:106, 2003, s. 1-55.

- KAYA, Yahya Kemal, “3455 Sayılı Kanun Ne Getirdi? Ne Götürdü?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:22, Sayı:2, Haziran 1989, s.3-7.
- KELSEN, Hans, “Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği”, **Devlet Kuramı**, (Derleyen: Cemal Bali Akal), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s.425-456.
- KESKİN, Nuray Ertürk, Aytül Güneşer Demirci, **Eğitimde Çürüyüş**, KİGEM, Ankara, 2003.
- KEYMAN, Selahattin, **Ceza Muhakemesinde Savcılık**, Ankara, 1970.
- KOÇER, Hasan Ali, **Türkiye’de Modern Eğitimin Doğuşu ve Gelişimi (1773-1923)**, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, İstanbul, 1991.
- KORKUT, Hüseyin, “Türkiye’de Üniversite Açma Politikası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:25, S:4, Aralık 1992, s. 67-115.
- KURTULMUŞ, Numan, **Sanayi Ötesi Dönüşüm**, İz Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- LÜTEM, İlhan, “Hususi Hukuk Sahasında Savcılık Müessesesi”, **Adalet Dergisi**, Y: 42, S: 8, Ağustos 1951 s.1224-1253.
- MIHÇIOĞLU, Cemal, **Personel İdaresi Ders Notları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 1966.
- Milli Savunma Bakanlığı, **Beyaz Kitap**, Ankara, 2004.
- MÜLK, Nizamü’l, **Siyaset-name**, Hazırlayan: Mehmet Altay Köymen, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1999.
- ONAR, Sıdık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1960.
- ONARAN, Oğuz, Koray Karasu, “Quality and Justice In Turkey”, **The Administration Of Justice In Europe: Towards The Development Of Quality Standards**, Utrecht University, The Netherlands, 2003, s.449-488.
- ÖKTEN, Necdet, **Atatürk Döneminde Darülfünun Reformu**, Ege Üniversitesi Rektörlük Yayınları, İzmir, 1973.
- ÖRNEK, Acar, **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1998.

- ÖZAY, İlhan, **Günüşiğinde Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1986.
- ÖZDEMİR, Hilmi Özdemir, “Hakim ve Savcılarda Bulunması Gereken Nitelik ve Yeteneklerle Tutum ve Davranışlar”, **Yargıtay Dergisi**, Cilt:28, Sayı:3, Temmuz 2002, s.261-280.
- ÖZKAN, Gürsel, Yargı Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y: 2, S: 10, 1996, s.437-441.
- ÖZMAN, Aydoğan, **İnsan Hakları İle İlgili Temel Metinler, Fermanlar-Beyannameler-Sözleşmeler- Statüler-İçtüzükler**, Başnur Matbaası, Ankara, 1967.
- ÖZŞEN, Tayfur, **Bulmaç (Mevzuat Kılavuzu)**, Cilt:1, TAKAV, Ankara, 1996.
- ÖZŞEN, Tayfur, **Bulmaç (Mevzuat Kılavuzu)**, Cilt:2, TAKAV, Ankara, 1996.
- ÖZTEKİN, Ali, **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2002.
- PETROL İŞ, **97-99 Petrol İş (Yearbook For 1997-1998-1999)**, Petrol İş Yayını, İstanbul, 2000.
- PLATON (EFLATUN), **Devlet Adamı**, (Çev: Behice Boran- Mehmet Karasan), Maarif Vekaleti Yayınları, İstanbul, 1944.
- PLATON (EFLATUN), **Devlet**, (Çev: Sabahattin Eyüboğlu, M. Ali Cimcoz), Remzi Kitabevi, İstanbul, 1985.
- POLATCAN, İsmet, **Notlu, Açıklamalı, İctihatlı İç Hizmet Kanunu ve Yönetmeliği**, Bayrak Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- REYHAN, Cenk, “Osmanlı’da Kamu Personel Sisteminin Sacayağı: İlmiyye, Kalemîyye, Seyyîyye Sınıfları”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, :5, S: 19, Temmuz Eylül 2004, s.24-28.
- REYHAN, Cenk, “Osmanlı Devleti’nde Siyasal İktidar ve İlmiye Sınıfı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:32, S:3, Eylül 1999, s. 75- 84.
- SAİD, Edward, “Oryantalizm”, **Doğu-Batı İkilemine Dört Bakış**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2004, s.89-104.
- SAUVY, Alfred, **Bürolar ve Bürokrasi**, (Çev: Yıldızhan Yayla), Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975.

- SERİM, Bülent, “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:21, Sayı:1, Mart 1988, s.135-154.
- SHIM, Deok-Seob, “Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries” **Personnel Management**, Fall 2001, Volume: 30/3, s.323-348.
- SIMON, Herbert, Donald Smithburg, Victor Thompson, **Kamu Yönetimi**, (Çev: Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1980.
- STEWART, Thomas A., **Entellektüel Sermaye**, MESS Yayınları, İstanbul, 1997.
- ŞAYLAN, Gencay, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi, Ankara, 1994.
- ŞAYLAN, Gencay, Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yayını, Ankara, 1974.
- T.C. Milli Eğitim Bakanlığı, **Milli Eğitim İstatistikleri (2004-2005)**, Ankara, 2005.
- TANERİ, Aydın, **Osmanlı Kara ve Deniz Kuvvetleri**, Kültür Bakanlığı, Ankara, 1981.
- TİMUR, Hikmet, “Personel Başarı Değerlendirmesi ve Türk Adli Yargı Örneği”, **Amme İdaresi Derisi**, Cilt: 16, Sayı: 3, Eylül 1983, s.3-22.
- TORTOP, Nuri, “Personel Yönetimi İle İlgili Bazı Kavramların Anlamı ve Uygulanması”, **Amme idaresi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:3, Eylül 1986, s.31-42.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- TORTOP, Nuri, **Kamu Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 1998.
- TUNÇAY, Mete (Derleyen), **Batı’da Siyasal Düşünceler Tarihi, Seçilmiş Yazılar**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1969.
- TUTUM, Cahit, “Kamu Personeli Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:23, Sayı:3, Eylül 1990, s.31-45.

- TUTUM, Cahit, “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:3, Eylül 1970, s.11-29.
- Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası, **Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri**, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayını, Ankara, 2002.
- Türkiye Bilimler Akademisi, **Bilimsel Araştırmada Etik ve Sorunları**, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 2002.
- Türkiye Bilimler Akademisi, **Üniversite Yasası**, Bilimsel Toplantı Serileri:3, TÜBİTAK Matbaası, Ankara, 2000.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, **Belediye Personel Yönetimi**, İmaj Yayınları, Ankara, 2001.
- VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi**, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı, İstanbul, 1974.
- WEBER, Max, **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986.
- WEBER, Max, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı** (Çev: Özer Ozankaya), İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- WHITE, Leonard, **Amme İdaresine Giriş**, (Çev: Reyan Toluner, Arif Payashoğlu), Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1957.
- WILSON, James, **Bürokrasi**, (Çev: S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), TODAİE Yayınları, Ankara, 1996.
- YARDIMCI, Haluk, “Hakimlik, Savcılık, Avukatlık” **Yeni Türkiye Dergisi**, Yargı Reformu Özel Sayısı, Y:2, S:10, Temmuz-Ağustos 1996, s.849-854.
- YILDIZ, Barış, “Personel Yönetiminden İnsan Sermayesi Yönetimine Geçiş”, <http://www.ytukvk.org.te/arsiv/barisyildiz2htm>. (2005).
- YILMAZ, Gökhan, “Kutadgu Bilig”, **Felsefe-Bilim Araştırmaları Dergisi**, Sayı:1, Ocak 2003, s.1-4.
- YÜKSEL, Öznur, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Gazi Üniversitesi Yayını, Ankara, 1997.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, kamu personelinin kim olduğu ve neden kamu personel sisteminin idari, adli, akademik ve askeri alanlar üzerinde yükseldiği sorusuna cevap aramaktır. Bunun için, ilk bölümde Eski Yunan'dan başlayan ve günümüze kadar gelen tarihsel bir inceleme yapılmış, farklı tarihsel dönemlerde, farklı uygarlıklarda kamu personeli ve kamu personeline dair ilkeler incelenmiş ve idari, adli, akademik ve askeri ayrımın nedenleri sorgulanmıştır. En genel anlamda bir örgütte çalışan insangücü olarak tanımlanan kamu personelinin tarihi, asıl olarak modern devletle birlikte başlar. Birinci Dünya Savaşı sonrasında ise, yaşanan ekonomik krizlerden etkilenen kamu personeli dönemin sıkıntılarını en çok yaşayan sınıftır. Memur sınıfının altın çağı, İkinci Dünya Savaşı sonrasıdır. Ancak bu dönem fazla uzun sürmemiştir. 1980'lerden sonra, küreselleşmenin etkisiyle dünyada kamu personel rejimlerinde büyük değişiklikler yaşanmıştır. Bu süre içerisinde memur sınıfı hızla tasfiye edilirken, yeni sistem sözleşmelilik üzerine kurulmaktadır.

Türkiye'de kamu personel sistemi dört alandan meydana gelmektedir. Bunlar idari, adli, akademik ve askeri alandır. Bu ayrım Eski Yunan'dan itibaren günümüze dek gelmektedir. Çalışmanın ikinci, üçüncü ve dördüncü bölümlerinde dört alanda çalışan kamu personeli, kamu personel yönetimi ilkeleri bakımından incelenmiş ve farkları ortaya konulmuştur. Şimdiye kadar kamu personel yönetimi alanında yapılan çalışmalar yalnızca idari personel üzerinedir. Alanı idari, adli, akademik ve askeri olarak bütünüyle ele almak bu çalışmaya özgünlüğünü kazandırmaktadır. Dört alanda çalışan personelin her birine dair ilkeler, farklı personel kanunlarıyla düzenlenmiştir. Bu farklılık ise yüzyıllardan beri sürüp gelen bir gelenekten kaynaklanmaktadır. Dört farklı alanı aynı personel kanunu altında birleştirmek ise bu geleneğe karşı durmak olacaktır. Bu sebeple her alana yönelik ayrı düzenlemelerin korunması, bununla birlikte her alanda çalışan personelin sorunlarının giderilmesine dönük reform girişimlerinde bulunulması gerekmektedir.

SUMMARY

The main purpose of this study is to explore the public servant and the public servant system which is established by administrative, judicial, academics and military staff. For this, at the first chapter, beginning from Ancient Greek up to date a historical survey is made. In different historical periods, at different cultures public servant and rudiments of public servant and also the reason of the differentiation between administrative, judicial, academics and military staff are examined. In general meaning public servant is an employee working at an organization. The real history of public servant begins with the modern state. After the First World War, public servant was the class who is most effected from the troubles of session. Just after the Second World War, civil servants lived their golden age. But this period didn't last for a long time. After the 1980's with the effect of globalization, big changes happened all over the world. During this process mean while the civil servants class is purged, new system was established above contractual system.

In Turkey, public servant system is established over four branches. These are the administrative, judicial, academics and military staff. Ancient Greek is the place where this differentiation begins. In the second, third and fourth chapters of the study these four kinds of staff are examined according to principles of public servant system and the differences are shown. Up to date, studies in public administration are just for the administrative staff. Dealing with whole four staff together authenticates this study. Each of these four staffs principals are regulated with different staff laws and this is a tradition coming from past. Regulation of four staff in one law will be opposite to the tradition. For this reason different arrangements devoted to each of the staff should be under protection. However new reforms should be made for solving the problems for each staff.