

# Öz ve Biçim Yönünden Bir Yasa Metni İncelemesi: Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı

Mustafa ALTUNOK\*  
Arif ERENÇİN\*\*

Devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin çevresindeki değişime uyum sağlaması bir zorunluluktur. Bu açıdan, kamu yönetimi reformu ile devletin çevresindeki değişime, daha somut olarak iktisadi koşullarda değişime, uyum sağlamak üzere gerçekleştirdiği hukuki ve kurumsal yenilikler anlatılmak istenir. Ancak reformun bu biçimde anlaşılması daha çok, dünyanın geri kalanına modellik yapan az sayıdaki gelişmiş ülke için geçerlidir. Gelişmekte olan ülkeler ise, değişik yöntemlerle reform transferi yapmakta, bu yolla gelişmiş ülke modellerini uygulamaya çalışmaktadır. İdari Reform Transferi konusunda benimsenen yöntemlerden başlıcaları taklit, kopyalama, esinlenme ve karma olmak üzere etkilenme düzeyine göre dört biçimde kendini göstermektedir. (Kutlu, 2003: 97) Bu sürecin gelişmekte olan ülkelere uyarlanmasında Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası aktörlerin önemli etkilerinin olduğu bilinmektedir.<sup>1</sup> Çoğunlukla Uluslararası örgütler aracılığıyla ve transfer yoluyla yapılan reform denemelerinin transfer eden ülke gerçekliği ile ne kadar örtüşeceği diğer bir ifadeyle başka bir

---

\* A.Ü. SBE Kamu Yönetimi Arş. Gör.; altunok@politics.ankara.edu.tr

\*\* Yrd.Doç.Dr. A.İ.B.Ü İİBF Kamu Yönetimi Bölümü; ariferencin@hotmail.com

<sup>1</sup> 1980 Sonrası devletin dönüşümü ve uluslararası örgütlerin bu dönüşümdeki rolü hakkında ayrıntılı bir tartışma için bkz. (Güler, 2005).

ülkenin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarına ne kadar uygun olacağı ve yönetsel beklentileri ne ölçüde karşılayacağı ise tartışmalı bir konudur. Öte yandan tüm tartışmalara rağmen 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren etkisi daha fazla hissedilen ve küresel nitelik kazanan bu dönüşüm sürecinin varlığı da yadsınamaz bir gerçekliktir.

Refah devletinden devletin yeniden keşfine –düzenleyici devlete- yönelen bakış açısının oluşabilmesi için, elbette ve öncelikle refah devleti olunması gerekir. Bu açıdan gelişmiş ülkelerde ekonomik büyüme–sermaye birikiminin korunması- ve tam istihdamın sağlanmasında devlet önemli görevler üstlenmiştir. Ancak 1970’li yıllarda karşılaşılan ekonomik kriz nedeniyle yenilenen iktisat politikası –neoliberal iktisat- devletin rolünü yeniden tanımlamıştır. Bu gelişmenin en somut görüntülerinden birisi –başta cari harcamalar olmak üzere- kamu harcamalarının azaltılmasıdır. Böylece neoliberal iktisat politikasının kamu yönetimi üzerindeki en belirgin etkisi refah hizmetlerinin sınırlandırılması, buna karşılık devletin (piyasayı) düzenleyici faaliyetlerinin (rekabet ve küresel mali ilişkiler önündeki engellerin kaldırılması) öne çıkmasıdır. Refah hizmetlerindeki daralma toplumu doğrudan etkilerken, düzenleyici hizmetlerde görülen genişleme ise daha çok dolaylı etkilere sahiptir. Bu etkiler, doğal olarak, kamu görevlileri için de sonuçlar doğurur. Refah hizmetlerindeki daralma artık bu alanda daha az personele gereksinim duyulması anlamına gelirken, düzenleyici hizmetlerdeki genişleme ise bu hizmetleri görececek olan personelin sıradan kişilerden oluşturulamamasını, daha çok özel sektörün (ekonomik büyümenin) sorunlarına duyarlı, iyi eğitilmiş, iş bitirici, yaratıcı kişilerin, işletmecilik ilkeleri içinde belirlenen çalışma koşulları ile oluşturulan farklı ve esnek istihdam biçimlerine yönelinmesini gerektirecektir .

1980’lerden itibaren Batılı refah devletlerinin kamu personel rejimini yenilemede esas alınan bu modelin, az gelişmiş ülkelerde meşrulaştırılması çok zor olmamaktadır. Ancak böyle örnek alma çabalarında ihmal edilen boyut, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu koşullar bakımından modelin sorgulanması olduğu kadar, getirilmesi düşünülen yeniliklerin zaten yetersiz olan kamu yönetimi birikimi üzerinde yaratacağı tahribatın boyutlarının hesaplanabilmesidir.

Bu açıdan Hükümetçe gündeme taşınan Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağının personel rejimi yanında “devletin rolü” ve kamu yönetiminin geleceği üzerinde de etkiler doğuracak bir çaba olarak değerlendirilmesi gerekir.

Bu çalışmada, farklı yasal düzenlemelerle 2004 yılından günümüze Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmekte olan reform çabalarının son örneklerinden birisi olan Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı, devletin rolünde ve kamu yönetiminin

geleceğinde yol açabileceği etkiler bakımından incelenecektir. İncelemede ilk başta, Tasarı Taslağının genel niteliği ve tercih ettiği terminoloji bağlamında yasa metni biçim yönünden ele alınacak, daha sonra metnin içeriğini ve amacını belirlemek üzere öz yönünden değerlendirilecektir. Çalışmada Tasarı Taslağı yürürlükteki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

### **Biçim Yönünden Tasarı Taslağı<sup>2</sup>**

Başbakanlık tarafından hazırlanan Kamu Personel Yasası Tasarısı Taslağı, 10 Ekim 2005'te üniversitelere ve diğer bazı kamu kurum ve kuruluşlarına görüş alınmak üzere gönderilmiştir.

Metin, asıl ve geçici maddelerden oluşan elli beş sayfaya ek olarak bir sayılı liste, iki sayılı liste ve bu listelere ait temel görev ve ücret aylığı cetvellerini içeren on iki sayfanın da eklenmesiyle birlikte toplam altmış yedi sayfadan oluşmaktadır. Yasa metni toplam altı kısım ve bu kısımlar içerisinde yer alan yirmi iki bölümden oluşmaktadır. Son iki kısım olan beşinci ve altıncı kısımlarda bölümlendirme yapılmamıştır. Metnin tamamı, yürürlük ve yürütme maddeleri dahil olmak üzere, yüz otuz dört ana madde ile yirmi yedi geçici maddeden oluşmaktadır. Kısım ve bölümlerde başlık ve maddelerin dağılımı ise aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

Kamu Personel Yasası Tasarısı Taslağı'nın Birinci Kısım "Genel Hükümler" başlığını taşımaktadır. Bu başlıktaki birinci bölüm; amaç, kapsam, tanımlar ve temel ilkeleri düzenleyen dört maddeden, ikinci bölüm ise istihdam şekilleri ve kadro ve pozisyonların tespitini düzenleyen iki maddeden oluşmaktadır. "Ödev ve Sorumluluklar ile Genel Haklar ve Yasaklar" başlıklı ikinci kısımda; ödev ve sorumlulukları düzenleyen on maddeyi içeren birinci bölüm, genel hakları düzenleyen on maddeli ikinci bölüm ve yasakları düzenleyen beş maddeli üçüncü bölüm bulunmaktadır. Taslağın Üçüncü Kısım "Göreve Alınma, Hizmet Şartları ve Şekilleri" başlığı altında on dört bölüm ve yetmiş altı maddeden, Dördüncü Kısım "Mali Haklar ve Sosyal Yardımlar" başlığı altında üç bölüm ve on sekiz maddeden oluşmaktadır. Beşinci Kısımda "Diğer Hükümler" yedi madde halinde düzenlenirken, "Geçici ve Son Hükümler"i düzenleyen Altıncı Kısımda yirmi yedi geçici madde ile yürürlük ve yürütme maddelerini içermektedir. Böylece Tasarı Taslağı, Altı Kısım, yirmi iki bölüm ve yüz altmış bir maddeden oluşmaktadır.

İlk olarak, yasa metninin ekinde yasanın gerekçesi bulunmadığı gibi, metnin sonunda yer alan liste ve cetveller de boş bırakılmıştır. Bu konu biçim açısından

---

<sup>2</sup> Çalışmada kullanılan Tasarı Taslağı ifadesi, Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağına karşılık gelmektedir.

oldukça önemlidir. Bilindiği gibi toplumu düzenleyen kurallardan en önemlisi ve etkili olanı hukuk kurallarıdır. Bir ülkenin hukuk düzeni ile ekonomik ve toplumsal yapısı arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. ( Gözübüyük, 2000: 2) Hukuk kuralları içerisinde ise en temel kurallar da anayasa ve yasa hükümleridir. Yasalar önemlerinden dolayı bir yapılış amacına dayandırılmak zorundadır. Bu amacı gösteren açıklamalar da, gerekçe adı altında yasa metinleriyle bir bütün oluşturmaktadır.

Gerekçe, bir yasanın önerilmesi veya hazırlanmasında, yasa tasarılarının hazırlanış ve maddelerinin düzenleniş sebepleri olarak tanımlanabilir. (TDK, 1998: 842) Hukuk sistemimizde yasama organının işleyişini düzenleyen TBMM İç Tüzüğü, gerekçe konusuna da açıklık getirmektedir. İç tüzüğe göre, gerekçeler yasa tasarılarının vazgeçilmez parçalarıdır. Tasarıların tümü ve maddeleri hakkındaki bilgiler kaldırılması ve eklenmesi gerekli görülen hükümler açıkça gerekçeler içerisinde gösterilmek zorundadır.

Her hukuk kuralı bir değer yargısına dayanmaktadır. Toplumsal bir gereksinim düzenlenirken olası çözüm yollarından herhangi birinin seçilmesi bir değer yargısının ifade etmektedir. (Gözübüyük, 2000: 7) Bu nedenle, biçimsel bir özellik gibi görünen gerekçenin, aslında biçimsel bir koşul olmanın ötesinde toplumu düzenleyen yasaların ruhunu yansıtması açısından öze ilişkin çok önemli bir işlevi yerine getirdiği açıktır. Kamuda çalışan personelin tümünü ilgilendiren böyle geniş kapsamlı bir yasa tasarısı taslağının gerekçeden yoksun olarak kurumlara gönderilmesi çok önemli bir eksikliklerdir. Yapılmak istenen değişikliklerin yapılış nedenlerinin neler olduğu bilinmeksizin yeterince sağlıklı bir değerlendirme yapılması güçtür.

### **Tasarı Taslağının Dili ve Yeni Kavramlar**

Biçimsel olarak tasarı metninde genel olarak idare hukuku yazınında kullanılmayan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (DMK) yer almayan bazı kavramlara defalarca başvurulduğu görülmektedir. Bu biçimsel farklılık aynı zamanda öze ilişkin bir değerlendirme yapma ve yasanın yapılış ve uygulama amacını ortaya koyma açısından da ışık tutucudur. Bu kavramların neler olduğuna ve ne kadar sık kullanıldığına bakmak önemlidir.

Kamu Personel Yasa Tasarı Taslağı içerisinde “sözleşme” kavramı, iki yüz kırk dördü “sözleşmeli personel” biçiminde olmak üzere, üç yüz otuz üç kez kullanılmıştır. Aynı tasarıda “memur” kavramı ise üç yüz kırk sekiz kez kullanılırken, “diğer kamu görevlisi” ifadesine ise elli bir kez yer verilmiştir.

DMK'da ise “diğer kamu görevlisi” ifadesi sadece iki kez geçmektedir. Ayrıca

DMK'da, tasarıdaki kullanımdan farklı anlamda kullanıldığı açıktır.<sup>3</sup> DMK da yer alan hükme göre sözleşmeli personel, diğer kamu görevlileri arasında sayılmakta ve devlet memurları ve diğer kamu görevlileri ifadesi kullanılmaktadır. Oysa tasarı metninde sözleşmeli personel asli unsur olarak ele alındığından diğer kamu görevlileri kapsamına girmemektedir.

Tasarı Taslağı metninin DMK'dan önemli farklılıklarından birisi de “devlet memuru” yerine “memur” ifadesini kullanmasıdır. Tasarının hazırlanmasında “devlet memuru” ifadesinin kullanılmamasına özel bir dikkat gösterilmiştir. İlk bakışta basit bir sözcük düşmesi gibi görünen bu farklılık aslında sistemdeki dönüşümün bir yansımasıdır. DMK'da iki yüz yirmi kez yer verilen “devlet memuru” ifadesi, Tasarı Taslağında sadece dokuz kez ve DMK'ya atıf biçiminde kullanılmıştır.<sup>4</sup>

Türk kamu personel sisteminde “devlet memuru”nun ayrı bir konumu bulunmaktadır. Bu konum kimilerince iddia edildiği gibi yalnızca ayrıcalık yaratan bir konum değildir. Devlet memuru, devletin görünen yüzünü temsil ettiği için bu nitelemeyi almış ve bu niteleme nedeniyle hak ve yükümlülükleri diğer kişilerden farklılaşmıştır. Örneğin görevini yaparken ortaya çıkan görevi ile ilgili bir fiil veya işlem hatasında doğan zararlar ilgili olarak memurun kendisine doğrudan dava açılmaz. Bu durumda dava ancak memurun bağlı olduğu idareye açılır ve idare memurun suçlu bulunması halinde, zararın bedelini memura rücu hakkını elinde bulundurur. Bu durum devlet hayatında süreklilik ilkesinin gereğidir. Kısaca, memur devleti temsil etmesi nedeniyle devlet memuru olarak adlandırılmıştır. Bu temsiliyet niteliği sebebiyle diğer kamu görevlilerinden farklıdır. Öyle ki bu farklılık kimi zaman koruyucu iken, kimi zaman da devletin sürekliliği bakımından sınırlayıcıdır. Memurun önündeki devlet sözcüğünün düşmesi sadece bir sözcük kaybı veya tasarrufu değil aksine devletin sürekliliğinin ve memurun niteliğinin olumsuz anlamda etkilenmesinin dile getirilmesidir.

Tasarı Taslağında dikkat çeken kavramlardan birisi de, yirmi iki kez kullanılan, “performans”tır. Ayrıca performans ile benzer anlamda “başarı değerlendirmesi” ifadesi de tasarıda dokuz kez yer almaktadır. Oysa DMK'da bu kavramlara yer

<sup>3</sup> DMK'nın “Aylığın Ödeme Zamanı ve Esasları”nı düzenleyen 164. maddesine göre: “... Devlet memurları ve diğer kamu görevlileri (sözleşmeli statüdeki personel dahil) ile kamu ve özel kesimde iş kanunlarına göre istihdam edilen işçilere çeşitli adlar altında yapılan nakdi ve aynı nitelikteki tüm ödemelerin hesaplanma kolaylığını ve basitliğini sağlamak amacıyla, bordro düzenlemesine, tahakkuk ve ödeme işlem ve sürelerine ilişkin esas ve usulleri tesbit etmeye, aydan daha kısa ya da daha uzun sürelerde yapılan ödemelerin aylık dönemler itibarıyla tahakkuk ettirilmesi ve ödenmesine karar vermeye Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkilidir”.

<sup>4</sup> Tasarı Taslağında “devlet memuru” ifadesine; 131 ve 132. maddeler ile geçici 3.(üç kez), geçici 13., geçici 20. madde (başlıkla birlikte iki kez) ve geçici 24. maddede yer verilmiştir.

verilmemiştir. Taslakta kullanılan ve DMK’da bulunmayan, “girişimcilik” ve “girişimsel işlemler” kavramları da önemlidir. Bir diğer kavramsal yenilik “yaratıcılık”tır. Bu kavram da idare hukukuna yabancı bir kavram olarak dikkat çekicidir. Tasarı Taslağında yaratıcılık ifadesine iki kez yer verilmiştir. Metinde geçen “takım çalışması” da son dönemin işletmecilik yaklaşımının özel önem gösterdiği kavramlardandır. Taslak metninde bir diğer dikkat çekici farklılık ise “kısmi zamanlı sözleşmelilik”tir. Bu konulara aşağıda ele alınan öz yönünden metnin incelenmesi kısmında ayrıca değinilecektir.

### **Öz Yönünden Tasarı Taslağı**

Çalışmanın bu kısmında Kamu Personel Yasa Tasarı Taslağı DMK ile karşılaştırmalı bir anlayışla öz yönünden ele alınacaktır. Bu inceleme metin içerisinde yer alan hükümlerin düzenleniş çerçevesinden hareketle, metnin genel mantığını ortaya çıkarmaya yardımcı olacak şekilde yapılmaya çalışılacaktır.

### **Amaç ve Kapsam**

İlk olarak, DMK ile yalnızca devlet memurlarına ilişkin konular düzenlenmekte iken, Tasarının amacını düzenleyen maddede, devlet memurlarının yanı sıra tam zamanlı ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerin de yasa kapsamı içine alındığı görülmektedir. Ayrıca DMK’da, devlet memurlarının “atanma ve yetiştirilmeleri” hükmüne yer verilmişken, Tasarı taslağının “amaç” başlıklı maddesinde “atanma veya hizmete alınma” ifadesi yer almaktadır. Buna göre DMK’da öncelikle “atanma” ifadesi kullanılırken, Tasarı Taslağı “atanma veya hizmete alınma” ifadesine yer vererek kamu görevlilerinin atanma işlemi dışında da hizmete alınabilmesine olanak yaratmaktadır. Ayrıca DMK’da atanma ile birlikte yer alan “yetiştirilme” ifadesine Tasarı Taslağının amaç kısmında yer verilmeyerek, hizmet içi eğitim ve personelin geliştirilmesi sorunu bu yasa kapsamında görülmemiştir. Yasa metni incelendiğinde, konunun hizmet satın alma yoluyla yerine getirileceği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, Tasarı Taslağının 3. maddesinin (b) fıkrası sözleşmeli personel tanımlamasını tamamen değiştirmektedir. Yeni düzenlemeyle yılın, haftanın ve hatta günün belirli saatlerinde, kısmi zamanlı çalıştırma söz konusu olabilecektir. Bu durum, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin devlet memurları ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini hükmeden Anayasanın 128. maddesinin 1. fıkrası<sup>5</sup> ile bağdaşmamaktadır.

---

<sup>5</sup> 1982 Anayasasının 128. maddesinin 1. fıkrası: “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” biçiminde düzenlenmiştir.

Bunun yanında, DMK'nın 5. maddesinde dört tür istihdam biçimi (Devlet memuru, işçi, sözleşmeli personel ve geçici personel) dışında personel çalıştırılmayacağı belirtilmekte iken, taslakta "diğer kamu görevlileri"ne de yer verilmektedir. Diğer kamu görevlileri ayrı personel yasaları olan Türk Silahlı Kuvvetleri mensupları, öğretim elemanları ile hakim ve savcılardır. Oysa yukarıda belirtildiği gibi, DMK'da yer alan "diğer kamu görevlileri" sözleşmeli personeli de kapsamaktadır.

Bir başka önemli düzenleme, Tasarı Taslağının 3. maddesinin (f) ve (g) fıkralarında yapılan kadro ve pozisyon tanımlamasıdır. Buna göre kadro, kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere memurun atandığı belirli yetki, hak, ödev ve sorumlulukla donatılmış görev yeri, pozisyon ise hizmetlerin yürütülmesi amacıyla sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin yetki, hak, ödev ve sorumlulukları belirlenmiş görev yeridir. Kısaca, kadro memurun, pozisyon ise sözleşmeli personeli statüsüdür. Tasarıda sözleşmeli personele verilen önem göz önünde bulundurulduğunda, pozisyon statüsünün belirleyici olacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca, Tasarı Taslağının 3. maddesinin (h) fıkrasında yer alan mali haklar tanımlaması, DMK'da bulunmayan "performans ödemesi" ifadesini içermektedir. Aynı maddenin (j) fıkrasında ise basamak tanımlaması yapılmaktadır. Basamak tanımlaması mevcut sistemdeki derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi arası bir anlam taşımaktadır. Ancak, bu fıkrada belirtilen ve tasarı ekinde yer alan cetvellerin boş bırakılmış olması değerlendirmeyi güçleştirmektedir.

Tasarı Taslağında yer alan önemli bir değişiklik de, ödemelerde aybaşı yerine ay sonu uygulamasına geçilmesidir. DMK'da devlet memurlarının maaşlarını peşin olarak alması öngörülmüştür. Ancak Tasarı Taslağının 3. maddesinin (l) fıkrasında ay sonu ifadesi kullanılmıştır. Düzenlemede ay sonu yine her ayın on beşinci günüdür ve bu açıdan mevcut durumun değişmediği düşünülebilir. Oysa durum farklıdır. Yeni düzenleme ile getirilen ay sonu, çalışıldıktan sonraki ayın on beşidir. Diğer bir deyişle artık devlet memurları maaşlarını peşin olarak almayacaklardır. Konu, Tasarı Taslağının "Ödeme Zamanı ve Esasları" başlığını taşıyan 125. maddesinde; "Memurlar, diğer kamu görevlileri ve sözleşmeli personele bu Kanun kapsamındaki malî hakları ile sosyal yardımları, çalışılan ay sonunda ödenir" hükmüyle açıklığa kavuşmaktadır. Ayrıca bu konuyla ilgili olarak, Tasarı Taslağının 125. maddesi ile getirilen düzenlemeyle<sup>6</sup>, kısmi zamanlı sözleşmeli personele mali ve sosyal haklar bakımından güvencesi olmayan bir statü getirilmektedir.

<sup>6</sup> Tasarı Taslağı m. 125; "Kısmi zamanlı olarak çalışan sözleşmeli personele, aynı unvan ve kıdem yılındaki tam zamanlı sözleşmeli personelin temel görev ücreti esas alınarak, çalıştığı süreyle orantılı olarak bulunacak miktarı aşmamak üzere sözleşmelerinde belirlenecek temel görev ücreti ödenir. Bunlar, temel görev ücreti ve performans ödemesi dışındaki malî haklar ile cenaze yardımı dışındaki sosyal yardımlardan yararlanamaz."

## Temel İlkeler, İstihdam Biçimleri ve Ödev ve Sorumluluklar

DMK'da yer alan üç temel ilke; sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleridir. Mevcut personel sistemini bu ilkeler üzerinde yapılanmıştır. Yeni yasa metni ise 4. maddesinde temel ilkeleri beş fıkra olarak düzenlenmektedir. Bunlardan özellikle (d) fıkrası ilgi çekicidir.<sup>7</sup> Burada kullanılan görevin verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik ve başarı değerlendirmesi ifadeleri kamu hukuku açısından sorunlu kavramlardır. Çünkü bu kavramların tamamı işletmecilikle ilgili olup, kamu hizmetinin ve kamu görevliliğinin gerekleriyle örtüşmemektedir.

Öncelikle bir kamu görevlisi için yaratıcılık ve girişimcilik zorunluluğu olamaz. Dahası girişimcilik ve yaratıcılık öznel ifadelerdir. Bunun derecesi bilinmemektedir. Anayasaya göre hizmete alınmada kişinin görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması yeterlidir.<sup>8</sup> Bu yönüyle Taslaktaki düzenlemenin Anayasanın 70. maddesine aykırı olduğu açıktır. Taslağın bu maddesi yasaya işletme mantığının egemen olduğunu göstermektedir. Bu konuya, Taslağın "Başarı Değerlendirmesi" kısmında tekrar değinilecektir.

İstihdam biçimleri ise, DMK'nın 4. maddesinde; "kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür" hükmü ile dörde ayrılmıştır. Tasarı Taslağı ise, 5. maddesinde; "bu Kanun kapsamındaki kurumlarda kamu hizmetleri, memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmî zamanlı sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler eliyle yürütülür" diyerek, diğer kamu görevlileri ve kısmi zamanlı personeli de kapsadığından DMK'dan farklılaşmaktadır.

Aynı maddenin ikinci paragrafında; süreli ve özel hizmetlerin, koşulları açıkça belirlenmeden, hizmet satın alınması yoluyla da görülebileceği hükmü getirilerek kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde taşeronlaşmanın önu açılmaktadır.<sup>9</sup>

Ayrıca, Tasarı Taslağının 12. maddesinde "bu madde ve 11 inci maddede belirtilen zararların türü, miktarının tespiti, takibi, ödeme usulü, amirlerin sorumlulukları ve yapılacak

<sup>7</sup> Tasarı Taslağında madde 4/d; "Görevin etkili ve verimli yürütülmesi, yaratıcılık, girişimcilik, çalışma disiplini ve görevin yürütülmesinde gösterilen gayret, personel ve basan değerlendirilmesi ile ölçülür ve bu değerlendirmeler yeterliliğin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerde, hizmetle ilişkin kesilmesinde başlıca dayanaktır" biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>8</sup> 1982 Anayasası'nın 70. maddesi hükmüne göre; "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmet alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez".

<sup>9</sup> Tasarı Taslağında madde 5/2; "belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetler, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebilir. Hizmet satın alınması yoluyla gördürülebilecek kamu hizmetlerine ilişkin diğer kanun hükümleri saklıdır" biçiminde düzenlenmiştir.



işlemlerle ilgili diğer hususlar Maliye Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.” ifadesine yer verilmektedir Bilindiği gibi DMK’da bu konunun Başbakanlıkça düzenlenecek yönetmelikle belirleneceği öngörülmüştür. Bu durumda düzenleme ile Başbakanlıktan Maliye bakanlığına bir yetki göçerimi söz konusu olmaktadır.

Son olarak, Tasarı Taslağında basına bilgi veya açıklama verme konusu DMK’daki düzenlemeye göre gizliliği azaltıcı bir nitelikte düzenlenmiştir.<sup>10</sup>

## Genel Haklar

DMK’nın 18. maddesine göre, yasalarda öngörülen durumlar dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz. Tasarı Taslağının 17. maddesinde ise “kanunlarda yazılı hâller dışında memurun memurluğuna son verilemez ve hakları elinden alınamaz” denilmektedir. Bu konuda dikkat çekici iki nokta vardır. Birincisi, Tasarı Taslağı bu güvenceyi sadece memurlar için getirmekte, sözleşmeli personel ve diğer kamu görevlileri için bu güvence bulunmamaktadır. Tasarı Taslağında hemen her konuda memur ve sözleşmeli personel ifadeleri birlikte kullanılırken, güvence konusu sadece memuru kapsamaktadır. Bu durum sözleşmeli personelin güvencesizliğini açıkça kanıtlamaktadır. İkinci önemli nokta, DMK’da güvence altına alınan “aylık ve başka haklar” da, Tasarı Taslağı bu haliyle yasalarsa, güvence altında olmayacaktır. Ayrıca Tasarı Taslağının 17. maddesi sözleşmeli personel için güvenceyi aralıksız on beş yıl görev yapmaya bağlamakta, yani güvencesiz bir sistemi öngörmektedir.<sup>11</sup> Diğer bir farklılık, DMK’da yer alan “uygulamayı isteme hakkı”na Tasarı Taslağında yer verilmemesidir.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> DMK’da “Basına Bilgi veya Demeç Verme” başlıklı 15. madde; “Devlet Memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların yetkili, kıldığı personel dışın da hiç bir kimse tarafından açıklanamaz” biçiminde düzenlenmişken, Tasarı Taslağı konuyu 14. maddede “Memurlar ve sözleşmeli personel, görev alanları ile ilgili olarak gizlilik derecesi bulunmayan bilgileri, basın ve yayın organları ile haber ajanslarına kurum amirinin izni ile verebilir. Basın ve yayın organları ile haber ajanslarına kamu görevleri ile ilgili açıklamalar, -Başbakanlık ve bakanlıklarda müsteşarlar, Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarında en üst amirler, illerde valiler ile bakanların, belediye başkanlarının ve bu fıkrada sayılanların yetkili kılacakları görevliler tarafından yapılabilir. Askeri hizmet ile ilgili bilgiler özel kanunların yetkili kıldığı personel dışında hiçbir kimse tarafından açıklanamaz” diyerek düzenlemiştir.

<sup>11</sup> Tasarı Taslağının 17. maddesinde konu; “Bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda bu Kanuna göre aralıksız onbeş yıl süreyle sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin, bu Kanunda ve sözleşmelerinde gösterilen görev, yetki ve sorumlulukları ihlal etmedikleri sürece sözleşmeleri yenilenir” biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>12</sup> DMK’nın 17. maddesinin bu konudaki hükmü “Devlet memurları, bu kanun ve bu kanuna dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre tayin ve tesbit olunup yürürlükte bulunan hükümlerin kendileri hakkında aynen uygulanmasını istemek hakkına sahiptirler” biçimindedir.

Önem taşıyan diğer bir konu ise; Tasarı Taslağının 19. maddesinde, memurların yasada belirtilen usul ve esaslara göre memurluktan çekilebilmesi, sözleşmeli personelin ise, sözleşmelerinde belirtilen usul ve esaslara göre sözleşmelerini feshedebilmesinin öngörülmesidir. Böylece DMK'da yer alan düzenleme memurlar için aynen korunurken, sözleşmeler farklı hükümler içerebileceğinden, sözleşmeli personel için standart bir uygulama öngörülmemektedir.

Tasarı Taslağı, sendika kurma ve sendikaya üye olma ile toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı ve grev yasağı konularında DMK'dan farklı ve olumlu bir değişiklik içermemektedir.

Yine Tasarı Taslağının "Kovuşturma ve Yargılama" başlığını taşıyan 23. maddesi sadece memurları içermekte, maddede sözleşmeli personele yönelik bir hüküm bulunmamaktadır.

Tasarı Taslağı'nda "İsnat ve İftiralara Karşı Koruma" başlıklı 24. maddede ise, DMK'da yer alan; merkezde memur ve sözleşmeli personelin en üst amirinin, illerde ise valilerin kamu davası açma hakkına sahip olması yönündeki kuralının; Tasarı Taslağında, ilçelerde kaymakamları ve belediyelerde belediye başkanlarını da bu kurala dahil edilerek genişletildiği görülmektedir.

Tasarı Taslağında DMK'dan farklı olarak, hukuki yardım ve bilgi verme ve görüş alma başlıklarını taşıyan iki madde ile memurların ve sözleşmeli personelin görevleri ile ilgili olarak yargılama giderlerinin karşılanması ve kurumları ile ilgili değişiklikler konusunda bilgilendirilmeleri ve görüşlerinin alınması düzenlenmiştir.<sup>13</sup> Bu düzenlemeler Tasarı Taslağı içinde olumlu sayılabilecek düzenlemelerdir.

DMK'da ticari faaliyette bulunma yasağı yalnızca memurları kapsamakta iken, Tasarı Taslağı'nın 29. maddesi ile bu yasağa tam zamanlı sözleşmeli personel de dahil edilmektedir. Tasarı Taslağının bütünü için söz konusu olduğu gibi, ticari faaliyet yasağı konusunda da sözleşmeli personel, kamu personel rejiminin temel yürütücüsü olarak benimsenmektedir.

Devlet memurlarının, görevlerinden ayrılmış olsalar dahi, kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgilerin açıklanmasına getirilen yasak da Tasarı Taslağında DMK'ya koşut

---

<sup>13</sup> Hukukî yardım (Madde 25); "Görevleri sebebiyle haklarında kamu davası açılmış olup da beraat eden memurlar ve sözleşmeli personele, davanın avukata vekalet verilmesi suretiyle takip edilmiş olması durumunda avukatlık asgarî ücret tarifesinde öngörülen avukatlık ücreti ve belgelendirilmiş olmak kaydıyla dava ile ilgili olarak yaptıkları diğer masraflar kurumlarınca ödenir".  
Bilgi verme ve görüş alma (Madde 26); "Memurlar ve sözleşmeli personele, çalıştıkları kurumların iç işleyişine ilişkin olarak yapılacak değişikliklerde bilgi verilir; personelin bu konuda görüşleri alınır".

bir biçimde düzenlenmiştir. Ancak Tasarı Taslağının 31. maddesinde düzenlenen bu konuda, DMK'da ancak ilgili bakanın yetkisinde olan bu tür açıklamalara izin verme yetkisi, illerde valileri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Öte yandan valinin bir taşra yöneticisi olduğu düşünülecek olursa gizli bilgileri açıklamaya izin verme konusunda bir yerleşmenin olduğu söylenebilir.

### **Göreve Alınma, Hizmet Koşulları ve Biçimleri**

DMK'da, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının gereksinim duydukları kamu görevlilerini Devlet Personel Başkanlığına bildirmelerini düzenleyen hükme Tasarı Taslağında yer verilmemiştir. Böylece kamu hizmetine alınacak personelin Devlet Personel Başkanlığı'na veya başka bir kuruma bildirilip bildirilmeyeceği ya da nasıl bildirileceği konusunda bir düzenleme söz konusu olmadığından, göreve alınma konusunun nasıl düzenleneceği belirsizdir. Tasarı Taslağının "Merkezî Sınav Şartı" başlıklı 32. maddesinde; memurların ve tam zamanlı sözleşmeli personelin merkezi sınavla atanacağı ve memurluk ile sözleşmeli personellik arasında geçişlerin sınava tabi olmaksızın gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir. Ayrıca Tasarı Taslağı, "Sınavın Duyurulması" başlığı altında ilk defa memur ve sözleşmeli göreve alınacaklar için duyurunun nasıl yapılacağını düzenlemektedir. Düzenlemede; "merkezî yazılı sınav ve bu sınav sonucuna göre yapılacak yerleştirme işlemlerine ilişkin hususlar" ifadesi kullanılarak, DMK'daki ayrıntılı düzenlemeye göre oldukça belirsiz bir yaklaşımın tercih edildiği görülmektedir.<sup>14</sup>

Başka bir farklılık memur olabilme şartı konusundadır. DMK, devlet memuru olabilmek için "Türk vatandaşı olmak" koşulunu içermekte iken, Tasarı Taslağında bu koşulun "Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak şeklinde düzenlendiği görülmektedir. 1982 Anayasasının 70. maddesine göre, her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Türk vatandaşı olmak yerine Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak ifadesinin tercih edilmesinin, son dönemde gündeme taşınan Türk Vatandaşlığı yerine Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı içerikli üst kimlik tartışmalarıyla yakından ilgisi olabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

Yine Tasarı Taslağında yer alan "Türkiye Cumhuriyet vatandaşı olma şartının aranmayacağı pozisyonlar ile bunun usul ve esasları Bakanlar Kurulunca belirlenir"

<sup>14</sup> DMK'da konu; "Devlet Personel Başkanlığı atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların buldukları kurum ve yerlerini, 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" biçiminde düzenlenmiştir.

şeklindeki düzenlemenin (m. 34) yabancıların kamu hizmetine alınması gibi çok hassas bir konuda Bakanlar Kurulunu yetkili kılarak yürütme organının yasama organının görev alanını ihlal etmesine olanak yarattığı görülmektedir.

Tasarı Taslağının 36. maddesine göre; ilk defa memurluğa girmeye hak kazananlar kurumlarınca aday memur olarak atanacaktır. Oysa sözleşmeli personel açısından adaylık söz konusu değildir. Buradan da anlaşılacağı gibi sözleşmeli personel aslında daima aday pozisyonunda kalacak, (en azından 15 yıl aralıksız sözleşmesi uzatılana kadar) asli personel olamayacaktır. Ayrıca aynı maddede yer alan düzenlemeye göre başarı değerlendirmesi olumsuz olan sözleşmeli personelin sözleşmesi yenilenmeyecektir.<sup>15</sup> Dolayısıyla sözleşmeli personelin iş güvencesi amirinden alacağı başarı notuna bağlı olacak, bu durum keyfi uygulamalara kapı aralayabilecektir. Ayrıca Tasarı Taslağında, aday memurların ilişkisinin kesilmesi konusunda DMK<sup>3</sup>’da bulunan koşulların yanında, personel ve başarı değerlendirmesi olumsuz olanların da ilişkisinin kesileceği hükmü yer almaktadır.

Tasarı Taslağının üçüncü bölümü “İstisnai Kadro ve Pozisyonlar” başlığını taşımaktadır. Burada kullanılan istisnai kadro ve pozisyonlar ifadesi<sup>16</sup> DMK’da yer alan istisnai memurluktan farklı bir niteliktedir<sup>17</sup> ve düzenleme yasalarsa, beş yıldan az görev yapan vali ve büyükelçi gibi kamu görevlilerinin memuriyetle ilişkileri atandıkları yöntemle kesilebilecektir.

DMK’da görevde yükselme ile ilgili olarak kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi ifadeleri bulunmaktayken, Tasarı Taslağı’nda 44. maddede, ilerleme ve yükselme konusunda basamak ilerlemesi ve kıdem yılı kavramları kullanılmaktadır. Ayrıca Tasarı Taslağında “Görevde Yükselme” başlığı altında ekli listeye atfı yapılmakla birlikte taslakta bu ekli liste yer almamaktadır.

Tasarı Taslağında çoğunlukla memurlar ve sözleşmeli personel ifadeleri birlikte kullanılmasına rağmen, çalışan lehine olabilecek düzenlemelerde sözleşmeli personele yer verilmemektedir. Yer değiştirme konusu da bu niteliktedir. Tasarı Taslağındaki

<sup>15</sup> Tasarı Taslağı Madde 36’ya göre “İlk defa sözleşmeli personel olarak göreve alınıp da aylıktan kesme veya daha ağır bir disiplin cezası verilmesi veya personel ve başarı değerlendirmesinin olumsuz olması sebepleriyle birinci yılın sonunda sözleşmeleri yenilenmeyenler, üç yıl geçmeden ve yeni bir sınav sonucuna göre göreve alınma hakkı elde etmeden memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez”.

<sup>16</sup> Tasarı Taslağının 4. maddesine göre “İstisnai kadro veya pozisyonlarda bulunanlar, atanmalarındaki veya görevlendirilmelerindeki usule göre her zaman görevden alınabilir. Görevden alınanlardan açıktan atanmış veya görevlendirilmiş olanlardan beş yıldan az hizmeti bulunanların memuriyetle ve sözleşmeli personel statüsüyle ilişkileri kesilir”.

<sup>17</sup> Kadro Pozisyon ifadelerinin kavramsal açıklaması ve ideolojik yansıması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Güler, 2005).

düzenlemeye göre<sup>18</sup> sözleşmeli personel istese de karşılıklı yer değiştirme hakkından yararlanamamaktadır. Bu durum 1982 Anayasasının 41. maddesi hükmüne de aykırıdır.<sup>19</sup> Tasarı Taslağının 52. maddesinde yer alan düzenlemeye göre bu konuda memurun isteği esastır<sup>20</sup>. Kısmi ya da tam zamanlı sözleşmeli personelin veya diğer kamu görevlilerinin talep etme hakkı yoktur.

Ayrıca Tasarı Taslağının “Görevin ve Görev Yerinin Değiştirilmesi” başlığı altında düzenlenen 50. maddesinde de benzer bir hüküm bulunmaktadır. Memurların, nitelikleri ve hizmet gerekleri dikkate alınarak aynı veya başka yer ve birimlerdeki aynı veya başka unvanlı kadrolara atanabilmesine olanak sağlayan bu düzenlemenin de liyakat ilkesiyle bağdaşmadığı görülmektedir.

Yine Tasarı Taslağının 51. maddesine göre, memurların, yasa kapsamındaki kurumlar arasında, kurumlarının muvafakati ile aynı veya başka unvanlı bir kadroya naklen atanmaları mümkündür. Ancak sözleşmeli personel için böyle bir durum söz konusu değildir. Bu hükmün bazı sakıncaları vardır. İlk olarak sözleşmeli personel muvafakat ile dahi yer değiştiremeyecektir. Bu düzenlemenin ikinci ve daha önemli sakıncası ise; memurların aynı veya başka unvanlı bir kadroya (aşağı unvanlı bir kadroya da olabilir) atanabilmelerine olanak tanımasıdır. Oysa DMK bu konuda memurlar için güvence sağlamaktadır.<sup>21</sup> Bunun yanında, Tasarı Taslağının 53. Maddesi ile memurların, kadroları kaldırılmak kaydıyla sözleşmeli personel statüsüne geçirilebilmesi mümkün hale getirilmektedir.<sup>22</sup>

Tasarı Taslağının 62. maddesi ile de, iki defadan fazla olmamak üzere memurluktan kendi istekleriyle çekilenlerden veya yasa hükümlerine göre çekilmiş

<sup>18</sup> Tasarı Taslağının 49. maddesine göre “Aynı kurumun farklı birimlerinde bulunan ayrı unvanlı memurları, karşılıklı olarak yer değiştirme suretiyle atanmalarını isteyebilir. Bu isteğin yerine getirilmesi, atamaya yetkili amirlerince uygun bulunmasına bağlıdır”.

<sup>19</sup> 1982 Anayasasının 41. maddesinde: “Aile, Türk toplumunun temelidir. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilâtı kurar” hükmü yer almaktadır.

<sup>20</sup> Tasarı Taslağının 52. maddesinde konu; “Atamalarda, aile birliğini muhafaza etmek bakımından kurumlar arasında gerekli koordinasyon sağlanmak suretiyle memur; isteği hâlinde, atamaya tâbi tutulan memur ya da diğer kamu görevlisi olan eşinin atandığı veya sözleşmeli personel olarak çalıştığı yerde niteliğine uygun bir kadroya atanır. Bu yerde niteliğine uygun atanabileceği boş bir kadro bulunmaması hâlinde ve talebi üzerine memura eşinin görev süresi ile sınırlı olmak üzere aylıksız izin verilebilir” biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>21</sup> DMK’da “Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği de şarttır”. DMK, M. 74 (Değişik: 30/5/1974 - KHK/12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.)

<sup>22</sup> Tasarı Taslağı m. 53; “Kadrosu kaldırılan memurlar, en geç altı ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanır veya pozisyonda görevlendirilir.”

sayılanlardan tekrar memurluğa dönmek isteyenler, boş kadro bulunmak ve bu kadronun niteliklerini taşımak şartıyla yeniden atanabileceği öngörülmektedir. Bu maddeye göre çekilme durumunda yeniden atanma hakkı sadece memurları ve diğer kamu görevlilerini kapsamaktadır. Bu durumun istisnası “Sözleşmeli Personelin Yeniden Göreve Alınması” başlığı altında düzenlenen 64. madde hükmü ile getirilmektedir.<sup>23</sup> Ancak burada da kesinlik söz konusu değildir.

Diğer taraftan Tasarı Taslağının 63. maddesi sözleşmeli personelin, memurlardan farklı olarak:

a) Kanun ve sözleşme hükümlerine göre sözleşmenin feshedilmesi veya feshedilmiş sayılması,

...

c) Sözleşme süresinin sona ermesi,

hallerinde görevinin sona ereceğini öngörmektedir.

Bu hükümlerden anlaşılması gereken sözleşmeli personelin görev süresini belirleyen iki temel unsur vardır: Sözleşmenin süresi ve sözleşmenin feshedilmesi. Bu unsurların temel niteliği ise güvencesizliktir.

Tasarı Taslağında “Yıllık İzin” hakkı da DMK’daki düzenlemeye göre çalışanların aleyhine önemli değişiklikler getirecek biçimde düzenlenmektedir.<sup>24</sup> Yapılması düşünülen değişiklikle devlet memurlarının izin süreleri, taslağın yürürlüğe girmesi halinde, beş yıllık bir memur için beş iş günü, on yıllık bir memur için on işgünü, on beş yıllık bir memur için ise dört işgünü kılacaktır. Ayrıca Tasarı Taslağının Geçici 4. maddesi ile önceden kazanılan yıllık izin ile ilgili hakları, yasanın yürürlüğe gireceği

<sup>23</sup> Tasarı Taslağının 64. maddesine göre; “Sözleşmeli personel olarak çalışmakta iken zorunlu yer değiştirmeye tâbi memur veya diğer kamu görevlisi olan kişinin zorunlu olarak başka bir yere atanması nedeniyle sözleşmelerini feshedenler, eşlerinin atandığı yerde; 69.maddenin birinci fıkrasında öngörülen nedenlerle sözleşmelerini feshedenler ise önceki görev yerlerinde, önceki unvanlarına ilişkin pozisyonlarda veya niteliklerine uygun başka bir pozisyonda göreve alınabilir.”

<sup>24</sup> DMK’nın 112. maddesinde yıllık izin; “Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti bir yıldan on yıla kadar (on yıl dâhil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için otuz gündür. Zorunlu hallerde bu süreler gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir” biçiminde düzenlenmişken, Tasarı Taslağının 66. maddesine göre; memurların ve tam zamanlı çalışan sözleşmeli personelin yıllık izin süresi, yasaya tâbi kurumlarda adaylık ve askerlik dâhil her türlü statüde çalışılan süreler dikkate alınarak hizmeti bir yıldan beş yıla kadar (beş yıl dâhil) olanlar için on beş işgünü, beş yıldan fazla, on beş yıldan az olanlar için yirmi işgünü, on beş yıl (dâhil) ve daha fazla olanlar için yirmi altı işgünüdür. Ayrıca aynı maddede; “Yıllık iznin kullanımından vazgeçilemez ve bulunulan yıl içinde kullanılması zorunludur” hükmü getirilmiştir.

yılsonuna kadar geçerli olacağı da hükme bağlanmaktadır.<sup>25</sup> Böylece ait olduğu yılda kullanılmayan yıllık izin gelecek yıla aktarılması da artık mümkün olamayacaktır.

## Personel ve Başarı Değerlendirme

Tasarı Taslağı ile DMK'nın benimsemiş olduğu sicil sistemi yerine personel ve başarı değerlendirme uygulaması getirilmektedir.<sup>26</sup> Tasarı Taslağının özlük ile personel ve başarı değerlendirme dosyaları ile ilgili 71. maddesinde de bu dosyaların memurların görevde ilerlemesinde ve emekliye ayrılmasında başlıca dayanak olarak kullanılacağı öngörüldükçe, sözleşmeli personel bu düzenleme kapsamına alınmamaktadır.<sup>27</sup>

Diğer taraftan, DMK'da devlet memurlarının başarı değerlendirilmesi, 113. maddede öngörüldüğü gibi, "liyakat derecesi" esas alınarak yapılmaktadır.<sup>28</sup> Oysa Tasarı Taslağında memurların ve sözleşmeli personelin temsil kabiliyetine sahip olması, yaratıcı ve girişimci olması beklenmektedir.<sup>29</sup> Burada, "kişiliklerini, yaratıcılıklarını ve girişimciliklerini geliştirme"nin ne anlama geldiği belirsizdir. Bilindiği gibi girişimci bir işletme terimi olup, temelde kâr elde etmek üzere gerekli riski göze alarak mal veya hizmet üretimi için gerekli ortamı hazırlayan kişi olarak tanımlanmaktadır. (Demir ve Acar, 1997: 97) Bu çerçevede düşünüldüğünde Tasarı Taslağı ile memurlara DMK'dan farklı bir misyon(!) yüklendiği anlaşılmaktadır. Çünkü aynı konuda DMK liyakat unsurunu öne çıkarmaktadır.

<sup>25</sup> Geçici Madde 4 "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte memur ve sözleşmeli personelin, daha önce tâbi oldukları mevzuat hükümlerine göre o yıl için kullanmaya hak uzandıkları ve bir önceki yıl hak kazandıkları hâlde kullanmadıkları yıllık izinleri hakkında, takvim yılı sonuna kadar tâbi oldukları önceki mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam edilir. Takvim yılı sonuna kadar kullanılmayan izin hakları 66. maddenin yürürlüğe girdiği tarihte sona erer."

<sup>26</sup> Tasarı Taslağı Madde 70 "Her memur ve sözleşmeli personele ait bir -personel ve başarı değerlendirme dosyası bulunur. Personel ve başarı değerlendirme amirleri tarafından düzenlenecek personel ve başarı değerlendirme formları, mal bildirimleri, varsa inceleme, soruşturma veya denetim raporları, disiplin cezaları ile takdirname verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler, personel ve başarı değerlendirme dosyalarına konulur."

<sup>27</sup> Tasarı Taslağının 71. maddesi; "Memurların ehliyetlerinin tespitinde, ilerleme ve yükselmelerinde, emekliye ayırma veya görevle ilişkilerinin kesilmesinde; sözleşmeli personelin ise ehliyetlerinin tespitinde, yükselmelerinde, sözleşmelerinin yenilenmesi veya feshinde özlük ile personel ve başarı değerlendirme dosyaları başlıca dayanaktır" biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>28</sup> DMK Madde 113; "Sicil amirleri, belli zamanlarda düzenleyecekleri sicil raporlarında, memurların liyakat derecesini not esasına göre kıymetlendirerek tesbit ederler".

<sup>29</sup> Tasarı Taslağı Madde 73: "Personel ve başarı değerlendirme amirleri, düzenleyecekleri personel ve başarı değerlendirme formlarında, memurların ve sözleşmeli personeli görevlerinde başarılarını, bilgilerini, yöneticilik ehliyetleri ile temsil kabiliyetlerini, kişiliklerini, yaratıcılıklarını, girişimciliklerini, çalışma disiplinlerini, genel ehliyet ve liyakatlerini değerlendirir."

Ayrıca Tasarı Taslağının 73. maddesinde<sup>30</sup>, memurların ve sözleşmeli personelin başarılarının değerlendirilmesinde performans ön plana çıkartılmakta, 79. maddesinin (h) fıkrasında da uyarma cezasını gerektiren nedenler arasında idare hukuk yazınına yabancı olan “görevin takım çalışması içinde yürütülmesini engelleyen davranışlarda bulunmak” ifadesine yer verilmektedir.

Benzer bir biçimde Tasarı Taslağının 82. maddesinde, basamak ilerlemesinin durdurulması cezası verilmesini gerektiren fiil ve hâller arasında; memur için, “izinsiz veya özürsüz olarak kesintisiz beş ila dokuz gün göreve gelmemek” yer alırken; sözleşmeli personel için “izinsiz veya özürsüz olarak bir sözleşme dönemi içinde beş gün göreve gelmemek” koşulu tercih edilmektedir. Bu koşula ilave olarak “bu madde hükmüne göre sözleşmesi feshedilenler bir yıl süreyle memur veya sözleşmeli personel olarak istihdam edilemez” ifadesi kullanılarak, memurluktan sözleşmeli personel statüsüne geçen veya sözleşmeli personel olarak göreve başlayanların DMK’ya göre önemli bir hak kaybı yaşamalarına olanak yaratılmaktadır.

Tasarı Taslağının kamu yönetimi ve kamu personel rejimi konusunda getirmeyi amaçladığı önemli ve olumsuz nitelikte bir diğer değişiklik de hizmet içi eğitim ve bu eğitimin verildiği merkezlerle ilişkilidir. Bu konuda DMK’nın “Eğitim Birimleri” başlıklı 215. maddesindeki düzenlemenin<sup>31</sup> tam tersine, Tasarı Taslağı’nın 103. maddesi<sup>32</sup> ile hizmet içi eğitim merkezleri açılması yasaklanmaktadır. Ayrıca bu yasak Tasarı Taslağının Geçici 17. maddesi<sup>33</sup> ile birlikte düşünüldüğünde, bu düzenleme ile yalnızca kamu kurumlarının kendi personellerini yetiştirmek amacıyla eğitim merkezleri ve tesisler açmalarının önünün kapanmayacağı, bunun yanında hizmet satın alma kapisının aralanarak ve mevcut merkezlerin taşınır ve taşınmazlarının satılarak özelleştirme yolu da açılacaktır.

<sup>30</sup> Tasarı Taslağı madde 73’te konu; “Memurların ve sözleşmeli personelin başarılarının değerlendirilmesinde, performans değerlendirme sonuçları ile varsa, kurum çalışanlarının ve kurum hizmetlerinden yararlananların, genel kabul görmüş bilimsel yöntemlerle belirlenen hizmete ilişkin değerlendirmelerinden de yararlanılır” biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>31</sup> DMK’da konu 215. maddede; “Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir “Eğitim birimi” kurulur. Birden çok birim kurulan kurumlarda bunlardan biri “Merkez Eğitim Birimi” adını alır” ve 216. maddede; “Kurumlar kendi eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere eğitim merkezleri açabilirler” biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>32</sup> Tasarı Taslağında hizmet içi eğitim merkezleri konusu 130. maddede; “Hizmet içi eğitim amacıyla eğitim merkezleri veya tesisleri açılmaz. Bu ihtiyaçlar hizmet satın alma suretiyle karşılanabilir. Özel kanunlarda yer alan hükümler saklıdır” biçiminde düzenlenmiştir.

<sup>33</sup> Tasarı Taslağının Geçici 17. maddesi; “Özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere, bu Kanun kapsamındaki kurumların eğitim merkezi, sosyal tesis veya dinlenme tesisi gibi yerlerde yürütülen faaliyetlerine bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte son verilir. Bu faaliyetlerin yürütüldüğü veya bu faaliyetlere tahsis edilen yerlerde taşınır ve taşınmazlardan devri mümkün olanlar, ihtiyaç duyan kurumlara devredilebilir. Kurumca satılması öngörülen taşınır ve taşınmazlar genel hükümlere göre satılır” biçiminde düzenlenmiştir.



Tasarı Taslağının bir diğer olumsuz düzenlemesi, yasadaki boşlukların yol açtığı uyuşmazlıkların çözümlenmesinde Bakanlar Kurulu'nu yetkili kılan 128. maddesidir.<sup>34</sup> Böylece, yasa koyucunun boş bırakacağı alanların yürütme organınca doldurulacağı belirtilerek, yürütme organının yasamanın görev alanına müdahalesine olanak tanınmaktadır.

Yine Tasarı Taslağı geçici 1. maddesi ile görevini “memur” olarak sürdürmek isteyenlere bu hakkı tanımaktadır. Ancak, memur kâdroları herhangi bir nedenle boşaldığında bunlara sözleşmeli personele uygulanan mali hak ve sosyal yardıma ilişkin hükümlerin uygulanacağı öngörülerek, memurlar için önemli bir hak kaybına olanak yaratılmaktadır.<sup>35</sup>

## Sonuç ve Değerlendirme

Kamu Personel Yasa Tasarı Taslağı incelendiğinde biçim ve öz bakımından pek çok sakınca taşıdığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda Tasarı Taslağının özellikle “kamu çalışanları” bakımından olumsuzlukları özetlenmiştir.

Buna göre:

Bu taslak bir yasa metninin taşınması gereken en önemli biçimsel özelliklerden biri olan gerekçeden yoksun olarak gönderilmiş olup, bu yönüyle yasanın oluşturulma sebepleri açıkça belirtilmediği için eksiktir.

Yasa metni içerisinde sıkça atıf yapılan ve kamu çalışanlarının özellikle ekonomik durumlarını gösterecek olan cetvel ve listeleri içeren tablolar boş olarak gönderilmiştir. Bu yönüyle kamu çalışanlarının olası ekonomik kayıplarını tespit etmek güçleşmektedir.

İncelemenin değişik yerlerinde vurgulandığı gibi Tasarı Taslağının dili kamu yönetimi ve idare hukukuna yabancı terimleri içinde barındırdığı görülmüştür. Bu

---

<sup>34</sup> Tasarı Taslağı Madde 128 “Bu Kanunun uygulanmasında yeterli hüküm bulunmaması nedeniyle kesin bir şekilde sonuçlandırılmasına imkan bulunmayan durumları, bu Kanunun benzer hükümleri ile genel ilkeleri çerçevesinde ve varsa İzleme Komitesinin önerilerini de dikkate almak suretiyle konuya ilişkin kanunî düzenleme yapılıncaya kadar çözümlenmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

<sup>35</sup> Tasarı Taslağının Geçici 1. maddesi; “Memur olarak çalışmakta olup da bu statüde kalmak isteyenler kadrolarında bırakılır ve bu kadrolar herhangi bir nedenle boşaldığında başka bir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır. Bu durumdaki personelin mali hakları ile sosyal yardımları, aynı zamanda sözleşmeli personel olarak istihdam edilenler için belirlenmiş bulunan hükümler dikkate alınarak belirlenir. Söz konusu personel hakkında bunun dışında kalan hususlarda bu Kanunda memurlar için belirlenmiş hükümler uygulanır” biçiminde düzenlenmiştir.

## DMK ve Tasarı Taslağı Karşılaştırma Tablosu

DEĞİŞİM ALANI	SİSTEM	DMK	→	Tasarı Taslağı	Çalışan açısından değişim
		Genel Olarak	Kariyer	→	Esnek İstihdam
Belirleyici Unsur	Hizmet	→	İş	↓	
Hedef Kitle	Yurttaş	→	Müşteri	↓	
Öncelik	Kamu Hizmeti	→	Müşteri Memnuniyeti	↓	
Çalışan Açısından Nitelik	Güvenceli	→	Güvencesiz	↓	
STATÜ	Asli Personel	Devlet Memuru	→	Sözleşmeli Personel	↓
	Yapılanış	Derece ve Kademeye Dayalı Kadro Hiyerarşisi	→	Basamak, pozisyon	↓
	Kadro Yapısı	Daimi Kadro	→	Geçici Kadro	↓
	Memuriyet Algılaması	Meslek	→	İş	↓
	Çalışma Biçimi	İşbirliğine Dayalı	→	Relate te dayalı	↓
	Örgütlenme İmlanı	Sınılı	→	Hiç yok	↓
	Gelir Düzeyi	Yetersiz	→	Çok Yetersiz	↓
	Gelir Dağılımı	Adaletsiz	→	Belirsiz	↓
İSTİHDAM YAPILANIŞI	Memurluk Türü	Devlet Memurluğı	→	Hükümet Memurluğı	↓
	Temel İllâler	Liyakat, Sınıflandırma, Kariyer	→	Verimlilik, Girişimcilik, Yaratıcılık, Takım Çalışması, Performans	↓
	Başlıca Kanu Görevlileri	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Devlet Memuru</li> <li>2. Sözleşmeli Personel</li> <li>3. İşçi</li> <li>4. Geçici Personel</li> </ol>	→	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memur</li> <li>2. Tam Zamanlı Sözleşmeli Personel</li> <li>3. Kısmi Zamanlı Sözleşmeli,</li> <li>4. Diğer Kanu görevlileri</li> </ol>	↓

yönüyle taslak metin Kamu Personel Rejimini düzenlemesine karşın işletmecî bir bakış açısının ürünüdür.

Bu metin ile devleti temsil eden ve toplum karşısında devletin yansıyan yüzü olan asli ve sürekli hizmetleri yerine getirmekle görevli “devlet memurluğu” sistemi yerine “sözleşmelilik” sistemi asıl hale getirilmektedir.

Taslak metin 1982 Anayasası ile uyuşmayan hükümler içermektedir. Bu konuda bazı vurgulamalar çalışma içerisinde yapılmış olduğu gibi Danıştay tarafından yapılan incelemede bu tasarı taslağının **Anayasanın 128. ve 140.** maddeleriyle bağdaşmadığına dikkat çekilmiştir. (Ülger, 30.11.2005)

Kamu Personel Yasa Tasarı Taslağı ile kamu personel rejiminde yerleşmiş olan “sıcl sistemi” yerine, belirsizliğe ve keyfî uygulamalara yol açabilecek nitelikteki “performans sistemi” uygulamaya konulmak istenmektedir.

Tasarı taslağının üzerine yapılandırıldığı kısmî ve tam zamanlı sözleşmeli personel sistemi kamu yönetiminin ve kamu hizmetinin en temel ilkelerinden olan süreklilik ilkesiyle bağdaşmayacak biçimde düzenlenmektedir.

Taslak, kamu personeli için gerekli olan olumlu değişiklikleri getirmekten uzaktır. Ayrıca kazanılmış hakların göz ardı edilmesine yol açacak niteliktedir.

Taslağın kamu çalışanlarının örgütlenme ve sendikal haklar konusunda olumlu bir değişiklik yapmadığı görülmektedir. Memur örgütlenmesi ve sendikacılık konusunda Türkiye'nin Avrupa devletlerini oldukça geriden takip ettiği bilinmektedir. Türkiye bu konuda günümüzde İngiltere, Hollanda, İsveç, Norveç, Danimarka gibi gibi ülkelerin 10 yıl önceki düzeyini yakalayabilmiş değildir. (Erol, 1995)

Getirmek istenen düzenlemeyle kamu çalışanlarının sosyo-ekonomik hak kayıpları artacaktır. Bu yönüyle Kamu Personel Yasa Tasarı Taslağı bir güvence aracı olmaktan çok güvensizlik aracı görünümündedir.

Bu taslak ile DMK'nın üzerine inşa edilmiş olduğu sınıflandırma, liyakat ve kariyer ilkeleri ortadan kaldırılmaktadır. Bu ilkelerin yerine yaratıcılık, girişimcilik, performans, takım çalışması gibi öznel ve keyfî uygulamalara yol açabilecek ifadeler konularak kurumsallaşmış personel yapısı aşındırılmaktadır.

Sonuç olarak, mevcut kamu personel rejiminin yeniden yapılandırılması gerektiği bilinmektedir. Ancak, Tasarı Taslağı gerek dili gerek içeriği itibarıyla, yeniden biçimlendirme anlamında “reformasyon” aracı olmaktan çok; var olan yapı üzerindeki etkisi bakımından bir “deformasyon” aracı olacaktır.

Bu aşamada geniş katımlı bir düzlemde, demokratik kitle örgütlerinin beklenti ve taleplerini ve çalışanların gereksinimlerini yanıtlayabilecek, Türkiye'nin iktisadi-sosyal ve siyasal koşullarına uygun çağdaş bir kamu personel rejimi ortaya çıkarılmalıdır. Böyle bir çalışmanın Türk kamu yönetiminin yerleşik ilkeleri ve Anayasanın temel hükümleri ile uyumlu olması ise bir zorunluluk niteliğindedir.

#### KAYNAKÇA

1982 Anayasası.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.

DEMİR, Ömer ve ACAR, Mustafa; *Sosyal Bilimler Sözlüğü* (3. baskı), Vadi Yayınları, 1997, Ankara.

EROL, Ahmet; *Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği*, T.C. Kültür Bakanlığı Yay., 1995, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Turhan Kitabevi, 2000, Ankara.

GÜLER, Birgül A.; *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, 2005, Ankara.

GÜLER, Birgül A.; *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, İmge Kitabevi, Mayıs 2005 (2. Baskı), Ankara.

Kamu Personel Yasa Tasarısı Taslağı (Başbakanlık Tarafından 10 Ekim 2005 tarihinde Kamu kurumlarına gönderilen taslak metin).

KUTLU, Önder; "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri," *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Der.: Asım Balcı ve Ahmet Nohutçu), Seçkin yay., 2003, Ankara.

Türk Dil Kurumu (TDK), *Türkçe Sözlük*, I. Cilt, TDK yay., 1998, Ankara,

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Karar No.: 584, Kabul Tarihi : 5.3.1973 (Resmî Gazete: 13.4 .1973, Sayı: 14506). Kaynak: www.tbmm.gov.tr

ÜLGER, Demircan; "Danıştay'dan "Kamu Personeli Kanun Tasarısı Taslağı"na Eleştiri" Kaynak: <http://www.milliyet.com.tr/2005/11/30/son/sonsiy07.html>