



Araştırma Makalesi • Research Article

Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumların Rolü

The Role of Supervisory Institutions in the Implementation of the Principle of Merit in Turkish Public Administration

Lütfullah Ün*

Öz: Kamu hizmetinin kalitesinin artırılması ve sürekliliğinin sağlanması için liyakat ilkesinin personel sistemine ve kurumsal kültüre yerleşmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda birçok demokratik ülke liyakat ilkesi gereğince anayasal ve yasal kurallar koymanın yanı sıra, bu kuralları uygulayacak ve gözetilecek mekanizmaları da tesis etmiştir. Köklü bir geçmişi olan ve tarihsel sürece bakıldığında liyakat ilkesini idari geleneğinde ve mevzuatında bulunduran Türk kamu yönetimi açısından ise bu mekanizmaların yeterli düzeyde tesis edilmediği ve ilkenin uygulanmadığı yönünde bazı ülke örneklerinden hareketle çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Bununla birlikte liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlayıcı mekanizmalar açısından yakın zamanda Türkiye’de devlet teşkilatlanmasında yeni bir görünümün olduğunu söylemek mümkündür. Bu çalışmada Türkiye’de kamu kurumlarının personel sistemi çerçevesindeki uygulamalarını ve kararlarını liyakat ilkesi açısından denetleyen kurumların mevzuat çerçevesindeki rolleri ortaya konulacaktır. Mevzuat çerçevesinden ve devlet teşkilatındaki konumları üzerinden etkinlikleri değerlendirilecek olan bu mekanizmaların uygulama detayları ise çalışmanın sınırlılığı nedeni ile ele alınmayacaktır. Literatür ve mevzuat taraması yöntemi ile hazırlanan bu çalışmanın hedefi, liyakat ilkesinin tesisi açısından farkındalık oluşturmaktır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, Liyakat, Denetleyici Kurumlar, Etkinlik.

Abstract: In order to increase the quality of public service and ensure its continuity, the principle of merit must be embedded in the personnel system and corporate culture. In this direction, many democratic countries have established constitutional and legal rules in accordance with the principle of merit, as well as mechanisms to implement and observe these rules. In terms of Turkish public administration, which has a deep-rooted history and has the principle of merit in its administrative tradition and legislation, there are various criticisms based on some country examples that these mechanisms are not adequately established and the principle is not implemented. However, it is possible to say that there has recently been a new outlook in state organization in Turkey in terms of mechanisms that ensure the implementation of the principle of merit. In this study, the roles of institutions that supervise the practices and decisions of public institutions within the framework of the personnel system in terms of the principle of merit will be revealed within the framework of the legislation. The implementation details of these mechanisms, whose effectiveness will be evaluated within the framework of the legislation and their positions in the state organization, will not be discussed due to the limitation of the study. The aim of this study,

* Dr., Mülki İdare Amiri, İçişleri Bakanlığı,

ORCID: 0000-0002-8764-5113, lutfullahun57@gmail.com.

Cite as/Atıf: Ün, L. (2022). Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesinin uygulanmasını denetleyici kurumların rolü. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 459-475. <http://dx.doi.org/10.18506/anemon.1056000>

Received/Geliş: 10 January/Ocak 2022

Accepted/Kabul: 24 March/Mart 2022

Published/Yayın: 30 April/Nisan 2022

which was prepared with the method of literature and legislation scanning, is to raise awareness in terms of establishing the principle of merit.

Keywords: Turkish Public Administration, Merit, Supervisory Institutions, Effectiveness.

Giriş

İdarede belirlenen politika ve alınan kararlar ne kadar doğru olursa olsun, bunların uygulayıcısı olan kamu personelinin kalitesi, talimatları gereğince yerine getirme düzeyi, başarısı ve verimliliği kamu hizmetinden beklenen sonuçta önemli derecede etkileyici olacaktır. Diğer bir ifade ile idarede kamu hizmetinin başarısı liyakat ilkesine uygun personel politikası uygulanmasını gerektirmektedir. Bu paralelde tarihsel süreçte birçok dinde, çeşitli öğretilerde veyahut yönetime dair yazılmış kitaplarda yöneticilere daha iyi bir yönetim için liyakatin gözetilmesi öğütlenmiştir. Modern devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte daha da teknik olarak ele alınan liyakat ilkesi, idarenin rasyonel kuruluşu açısından çeşitli hukuki metinlerle de sistemleştirilmiştir. İdare tarihimiz açısından köklü bir geçmişi olan ve “iş ehline verme” düsturu olarak da kendini gösteren liyakat ilkesinin, bazı zamanlar aşınmış olsa da idarenin düzeltilmesi veya iyileştirilmesi adına her zaman gerekliliği vurgulanmıştır. Yine ülkemizde özellikle batılılaşma süreciyle birlikte idarenin liyakat ilkesine uygun hareket etmesine yönelik çeşit mekanizmalar bulunsa da bu ilkeye uygun hareket edilmediğine, gerekli mekanizmaların kurulmadığına veyahut işletilmediğine dair eleştiriler her dönem olmuştur. Bu noktada yapılan sübjektif veyahut objektif her türlü değerlendirmenin göz önünde bulundurulması ve bu ilkenin gereği olarak kurumların ve idarecilerin duyarlılığını artırıcı çalışmaların yapılması ise idareyi geliştirici bir faktördür. Özellikle yakın zamanda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte idari ve kurumsal yapılanmasında değişikliğe gidilen ülkemizde liyakat ilkesinin ve bu ilkenin kurumlarca uygulanmasını denetleyecek mekanizmaların değerlendirilmesinde başlıca demokratik ülke örneklerinin ve bu ülkelerin mekanizmalarının göz önünde bulundurulması yerinde olacaktır. Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak liyakat ilkesinin ne olduğu ve tarihsel görünümü ile liyakat ilkesini korumaya yönelik belli başlı demokratik ülkelerdeki bazı mekanizma örnekleri ele alınacaktır. Ardından Türkiye’de liyakat ilkesinin genel olarak nasıl uygulandığı işlenecektir. Son olarak da Türkiye’de liyakat ilkesinin uygulanmasını denetleyen mekanizmaların neler olduğu ve rolleri ele alınacaktır.

1. Liyakat İlkesi

Sözlük anlamı “bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumu” (TDK, 2021) olan liyakat kavramı, en kısa ifade ile kamu hizmetini sunma görevinin ehil kişilere teslim edilmesi (Akgüner, 2014: 31) olarak ifade edilebilir. Kamu yönetimi açısından ele alındığında liyakat (merit) kavramı, “yönetimindeki çeşitli kademelere yönelik atama ve yükselmelerde, siyasi sadakatin yerine yetenek ve bilginin esas alınması” veyahut “etkin, verimli ve akılcı bir personel sistemine imkân tanıyan kurallar ve uygulamalar bütünü” (Eryılmaz, 2015: 230) olarak da ifade edilebilir. Ayrıca bir ilke olarak alındığında liyakat; akıl, bilgi, tahsil, deneyim, azim, ehliyet, ustalık, beceri, yetenek ve yeterlilik gibi unsurları içerir (Aktan, 2021: 8). Kavramı daha geniş bir ekseninde ele aldığımızda ise liyakat; kamu hizmetine girme, hizmet içinde ilerleme ve yükselme ile tüm görevlendirme ve ödüllendirmelerin sadece yeterlilik ve başarı kıstasına dayanması olup, başarılı bir kamu yönetimi açısından olmazsa olmazdır. Bu anlamda da liyakat ilkesi kamu hizmeti gerekleri açısından tüm ayrımcılık ve kayırmacılığa karşı duruşu gerektirmektedir (Bozkurt vd., 2008: 158).

Liyakatin karşısı kayırmacılık olup, bu her iki kavram kamu personel yönetimi açısından iki ayrı sistem¹ olarak da ifade edilebilir (Şen, 1995: 79). Liyakat sistemi, kamu yönetimi alanındaki her türlü atama ve yükselmede “güvenilir ve geçerli yarışma sınavlarının, önceden belirlenmiş objektif ölçütlerin ve ilgili kamu hizmetinin niteliklerinin esas alınmasını” gerektirir (Uz, 2011: 59). Kayırma sistemi ise bu ilkelerin aksine keyfi, taraflı ve sübjektif nitelikte olup, kamu yönetimi açısından çürümeye yol açtığı

¹ Kayırmacılık; kamu yönetimindeki personelin siyasi iktidar değişimiyle değiştirilerek yerlerine yeni yönetim yandaşlarının atanması olarak ifade edilebilir. Bu sistem, ABD’de uzunca bir dönemde uygulansa da oluşan idari ve sosyal rahatsızlıklar nedeniyle kaldırılmıştır (Aykaç, 1990: 100-101).

genel olarak kabul edilmektedir. Kimi görüşlere göre liyakat sistemi idarecilerin siyasi atamalar karşısında korunması ve bürokrasinin kalitesinin artırılması (Stahl, 1975: 31) açısından gereklidir. Böyle bir sistemle hizmetin gerekleriyle ters düşen her türlü ayrımcılık ve kayırmacılığa karşı bir yapı oluşacağı (Güler, 2005: 143) düşünülmektedir. Liyakat ilkesinin idarede göz ardı edilmesi durumunda ise personel çalışmalarında isteksiz ve başarısız olmakta, adalet duyguları sarsıldığı için personelin yönetime güveni azalmakta ve kaçınılmaz olarak yönetim de başarısız olmaktadır (Mihçioğlu, 1958: 109). Terfilerin bilgi ve olumlu vasıflara dayanmadığı ve liyakatin dikkate alınmadığı hallerde çalışanların kendini geliştirme ve yetiştirme istekleri de kaçınılmaz olarak azalacaktır (Yuluğ, 1971: 48). Öyle ki, bu durumlar sadece çalışanların değil, aynı zamanda vatandaşların da kamu yönetimine karşı güven probleminde yol açacaktır (Gökçe, 2013: 577-578).

Liyakat sistemi her ne kadar idarenin rasyonel işleyişi için mutlak bir gereklilik olsa da kimi açılardan eleştirilere tabi tutulmuştur. Zira liyakat ilkesi hizmete en uygun ve başarılı adayın alınması ve kurum içerisinde yine aynı şekilde bir değerlendirme ile yükselmesi gibi haklı bir dayanağa sahipse de, bu ilkenin uygulanması sonucunda başarısız olanlar kendilerini uygunsuz ve başarısız kabul edebilirler (Fettahioğlu ve Demir, 2014: 178). Bu durumdan hareketle oluşacak küskünlük ve hayal kırıklığı ise insanlarda çeşitli ruhsal ve fiziki sıkıntılara yol açabilir. Yine kamu kurumlarında liyakat ilkesiyle teşekkül ettirilen kadroların kazanılmış hak olarak görülebilmesinden hareketle personelce hakkın kötüye kullanılması, personelin kendini geliştirmemesi ve şahsi kariyer peşinde koşması gibi olumsuz sonuçları da olabilir.² Bu noktada liyakat sistemine karşı iktidar değişiklikleri ile bürokrasinin değişebildiği kayırmacılık sistemini savunan siyasiler de olmuştur. Örneğin ABD eski başkanlarından A. Jackson *“İnsanların kamu görevlerinde uzun süre kalmalarından doğan zararlar, onların deneyimlerinden sağlanacak kazançlardan daha çoktur. Kamu görevlilerinin halk yararına yarattığı bir ülkede, hiç kimsenin onlar üzerinde başkalarından daha çok hakkı yoktur. Kamu görevleri belli kimselerce kamu zararına kullanılmak için kurulmamıştır.”* ifadeleriyle kayırmacılık sistemini savunmuştur (Simon, Smithburg ve Thompson, 1985: 254). Kimi görüşlere göre ise kayırmacılık sistemi demokrasiye ve siyasal hayata katkı sağlayabilecek bir sistem olup, bu şekilde istihdam edileceklerin siyasal politikaların başarıya ulaşması için daha çok çalışacaklardır (Bkz. Güran, 1980: 86). Yine kayırmacılık sisteminde iktidar değişikliklerinde kamu personellerinde değişim kolaylığı sebebiyle kadrolarda herhangi bir şişkinlik olmazken, liyakat sisteminin olduğu ve yasal olarak statülerin korunduğu bir sistemde ihtiyaç duyulan kadro ve personel takviyeleri durumunda kadrolarda şişkinlik meydana gelebilecektir (Öztürk, 2002: 130-131). Ancak böyle bir istihdam uygulamasının siyasal ve idari alana çeşitli katkıları olabilse de; kamusal alanda “rüşvetin teşviki, liyakatsiz atamalar sonucu kurumların zor duruma düşmesi, çalışanlarda görevden alınma korkusunun sürekli yaşanması, memur güvencesinin ortadan kalkması, kayırmacılık taleplerinin önüne geçilemeyecek olması ve gerekli uzmanlaşmanın sağlanamayacak olması” gibi olumsuz durumlara yol açabilir (Uz, 2011: 74-76; Güran, 1980: 93-94). Bu sebeple her koşulda liyakat ilkesine uyulması sorunların çözümünde en doğru yol olacaktır.

Kamu yönetiminde liyakat ilkesinin gerçek anlamda yerini bulması için ise idarenin bu duruma uygun olarak yeterli sayıda (ne eksik ne fazla) ve nitelikte (işe uygun) personel istihdam etmesi; etkin bir şekilde hizmet içi eğitimlerin verilmesi, atama ve terfilerde adil ve tarafsız olunması, yönetimin eğitim ve uzmanlık düzeyi doğrultusunda tesis edilmesi ve bu yönde politikaların benimsemesi gerekmektedir (Tortop vd., 2010: 406). Yine liyakat ilkesinin varlığıyla amaçlanan başarı ilkenin uygulanabilmesini sağlayacak mekanizmaların varlığına bağlıdır.

² Memuriyet güvencesine dayanarak personelin kendini geliştirmemesi veyahut vasat bir durumda ilerlemesinin herhangi bir yaptırımı bulunmamaktadır. Toplam kaliteyi ve verimi etkileyen bu gibi durumların yanı sıra personelin kişisel menfaatini kamu menfaatinden üstün tutmasına yönelik olarak “ek gösterge için kariyer mücadelesi içine girme, maddi taltif peşinde koşma, sürekli kurum değiştirme, daha rahat pozisyon ve statülere geçme vb.” yönelimleri de mümkündür. Liyakat ilkesinin korunmasından kaynaklı olarak personelin elde edeceği hakların kötüye kullanılması durumunda oluşabilecek bu gibi olumsuzlukların önüne geçebilecek tek mekanizma ise amirlerin yönetim kabiliyetleridir.

1. Liyakat İlkesinin Tarihsel Görünümü

Kamu yönetiminde liyakatin tesisi açısından her ülkede farklı uygulamaları görmek mümkün olup ilkenin uygulamaları tarihsel süreçte gelişim göstermiştir. Yönetimde liyakatin gerekliliğine dair düşünceler Antik Çin'e kadar dayanmaktadır. MÖ 6. yüzyılda yaşayan Konfüçyüs, yöneticilerin soy esaslı değil liyakatle seçilmesini ve imparatorluk bürokrasisine sınavlarda başarılı olanların geçiş yapması gerektiği (Sienkewicz, 2003: 434) fikrini savunmuştur. Yine bu anlayışa paralel olarak tarihsel süreçte Qin ve Han hanedanları, genişleyen imparatorluk üzerindeki güçlerini korumak için devlet yönetiminde meritokrasiye (liyakat) geçmiştir. Bu doğrultuda soya bağlı yöneticilik yerine liyakate dayalı memuriyet sınavları ile yönetici alımı uygulamaları³ hayata geçirilmiştir (Burbank & Cooper, 2010). Çin'deki meritokrasi anlayışı 17. yüzyılda Britanya İmparatorluğu egemenliğindeki Hindistan'ı da etkilemiştir. O dönem Hindistan'da Britanya İmparatorluğu adına faaliyet gösteren Doğu Hindistan Şirketi'nde çalışanlar, yolsuzluk ve kayırmacılığı önlemek amacıyla rekabetçi sınavlara dayanarak işe alınmaya ve terfi ettirilmeye başlanmıştır (Kazin, Edwards & Rothman, 2012: 142). Bu uygulamaların ilerleyen yüzyıllarda İngiltere'nin kamu yönetimi anlayışında da etkileri olmuştur.

Liyakat ilke olarak Antik Yunan'da da savunulmuş olup hem Platon hem de Aristoteles en bilge kişilerin yönetici olması ve bilge kralların da ülkeyi yönetmesi gerektiğini savunmuştur. Ayrıca Platon'a göre yurttaşların yapacakları işler yeteneklerine uygun olmalıdır. Böylece liyakate dayalı işbölümü toplumda gerçekleştiğinde toplumun bir kesimi değil tamamı mutlu olacaktır (Platon, 2010: 125-130). Batıda ise liyakat ilkesi kamu yönetimi içerisinde aristokrasinin siyasi ve idari ayrıcalıklarını sona erdirmeye amaçla doğmuştur (Güler, 2005: 150). İlkenin modern anlamdaki esaslarının ilk kez ortaya konulması ise 18. yüzyıl Almanyası'nda (Prusya) Kral II. Friedrich'in devlet memurluğuna giriş için öğrenim ve sınav usulünü getirmesi olarak kabul edilir (Günay, 2005: 112).⁴ Önceleri kamu hizmetine giriş belli bir kesime açık durumda iken, modern devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte de vatandaşlık kavramı önem kazanmış, anayasal ve yasal bir hak olarak vatandaşlar kamu hizmetlerine girebilmiştir (Acar, 2012: 33).

Liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlayacak kurumsallaşmalar ise her ülkenin tarihsel gelişiminde farklılıklar gösterebilmektedir. Modern dönem açısından önemli bir örnek olan Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) liyakat ilkesinin kurumsallaşması uzun ve ağır toplumsal sonuçları olan bir süreç sonucunda gerçekleşmiştir.⁵ İlk yıllarında daha çok kana dayalı tercihlerin yapıldığı, atamaların beyaz erkekler içinden iyi eğitim görmüş toprak sahibi seçkinlerden oluştuğu ABD'de, A. Jackson'ın (1828) başkan seçilmesiyle yeni bir süreç başlamıştır. Yağmacılık (spoil) dönemi (1829-1883) olarak ifade edilen bu süreçte liyakat ve ehliyete değil siyasal sadakate bakılarak kamusal istihdam yapılmış ve kurumsallaşmaya önem verilmemiştir (Milakovich ve Gordon, 2013: 287-288). Memuriyet kadrolarına atamalarda başkana veya kongredeki güçlü üyelere yakın olanların tercih edildiği bu dönemde, iktidar partileri kamusal görevlere kendilerine taraftar olanları ve partilerine sadakat gösterenleri ödül olarak atamıştır.⁶ Yönetim biliminde "yağma sistemi" (spoil systems) olarak da ifade edilen bu usul, zamanla

³ Çin, güçlü bir otokrasi geleneğine ve devlet hizmetine katılmak için uzun bir rekabetçi sınav geçmişine sahiptir. Siyaset ve idarenin yüksek derecede birleşmesi ve otokritik yapısı göz önünde bulundurulduğunda günümüzde Çin'de personel yönetiminde batılı demokratik ülkelere farklı liyakat anlayışının olduğunu söylemek mümkündür. Zira liyakat kavramı, toplumsal ve siyasal kültürdeki farklılıklara göre de değişiklik gösterebilmektedir. Birçok Batılı ulus liyakati tarafsızlığa dayalı "hukukun üstünlüğünü" olarak ele alırken, Çin'deki Konfüçyüsçü anlayışta liyakat genellikle "ahlak kuralı" olarak tanımlanır (Podger & Chan, 2015: 264-268).

⁴ Günümüz Almanyası'nda personel rejimi sağlam ve liyakat esaslı temellere dayanmakla birlikte (Ateş, 1995: 63) siyasal memuriyetler göz önünde bulundurulduğunda personel rejiminde salt liyakatin olduğu da söylenemez (Yıldız, 2015: 33).

⁵ Tarihsel süreç içerisindeki bu gelişim 7 döneme ayrılabilir (Milakovich ve Gordon, 2013: 286-288). Bunlar: (1789-1829) Centilmenler, (1829-1883) yağmacılık, (1883-1906) İdealistler, (1906-1937) verimlilik ve bilimsel yönetim, (1937-1955) Kamu Yöneticileri, (1955-1995) Profesyoneller ve (1995 ve sonrası) sonuç odaklılık dönemleridir. Günümüzde ABD'de federal düzeyde çalışan kamu personellerinin genel içerisindeki (federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler) oranı %12 olsa da, federal devletteki kamu personeli kamu personel yapısı içerisinde öncü bir yer almakta olup kamu personel rejiminin temsilcisi olarak değerlendirilir.

⁶ Jackson, normal zekâyâ sahip herkesin kamu görevini başarılı bir şekilde yapabileceğini düşünmekteydi. Bu nedenle ABD'de memuriyete giriş şartları kaldırılmış ve bu dönemde kötü uygulamalar başlamıştır (Tortop, 1999: 49).

görülen mahzurları⁷ sebebiyle terkedilmiştir (Ömürgönülşen, 2009: 376; Tuncer, 2017: 38-39). Bu doğrultuda 1883'te personel sistemini düzenleyen⁸ Pendleton Kanunu ile bağımsız Kamu Hizmeti Komisyonu (Civil Service Commission) kurulması öngörülmüştür. Kamuya atanmada objektif kurallar, herkese eşit şans ve siyasal baskılara karşı "izole personel rejimi" tesis edilmiştir.⁹ Yüzyılın başlarında iyice beliren siyaset yönetim ayırımına paralel olarak da yönetimin bilimsel ve verimlilik üzerine kurulması gerektiği (özellikle Taylorizmin etkisiyle) düşüncesi kısa sürede yaygınlık kazanmıştır. Federal işgücündeki liyakate dayalı alım oranı yüzyılın başında %45 iken 1930'larda %80'lere ulaşmıştır. Sınıflandırma, iş analizleri, görev tanımları, kamu görevlerinin (özel sektör gibi) parçalara ayrılması gibi gelişmeler bu dönemde oluşmaya başlamıştır. Bununla birlikte 1937 ile 1955 yılları arasında özellikle 1929 Krizinin (Büyük Buhran) sebep olduğu ekonomik ve sosyal yıkıntıdan kurtulmak ve II. Dünya Savaşı'na karşı gerekli hazırlığı ve alt yapıyı sağlamak üzere bürokrasi (kamu yöneticilerinin) devlet yönetiminde ve siyasette öncü rol üstlenmiştir. New Deal (Yeni Düzen) politikalarının uygulandığı bu dönemde (1933-38) devletin rolü ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bozulan ekonomiyi düzeltmek için devlet ekonomiye müdahale etmiş ve kamu bir istihdam sahası olarak kullanılmıştır. Devlette karlılık ve bilimsellik değil, yönetsel etkinlik ön plana alınmıştır (Ömürgönülşen, 2009: 378; Milakovich ve Gordon, 2013: 288).

1948'de Truman döneminde liyakat ilkesinin gereklerine uygun olarak ırk, renk vb. ayrımı gözetmeksizin memuriyete girişte eşit davranılması kararı alınmış, bu konuda personel başkanlığında komisyon kurulmuştur (Tortop, 1999: 44). 1955'te ABD'de federal düzeyde (bazı alanlarda) memuriyete geçiş için sınav uygulaması ve beraberinde bunun sonucu olarak kamu yönetiminde başlayan profesyonelleşme süreci başlamıştır. Zamanla profesyoneller kamuoyu denetiminden ve hesap verilebilirlikten uzak bir şekilde kamu politikası oluşturma süreçlerinde de yer almışlardır (Milakovich ve Gordon, 2013: 288).¹⁰ 1961'de J. F. Kennedy döneminde kurulan "Fırsat eşitliği Komisyonu" ile eşitlik uygulamasının kapsamı kamu ve özel ayrımı yapılmaksızın her alana yayılmıştır (Botton, 2005).

Kamu Hizmeti Komisyonu'nun işlevleri, 1978 tarihli 2 sayılı Yeniden Düzenleme Planı ve 1978 tarihli Kamu Hizmeti Reformu Kanunu hükümleri uyarınca Personel Yönetimi Ofisi (Office of Personnel Management) ve Liyakat Sistemi Koruma Kurulu (Merit Systems Protection Board) arasında bölünmüştür.¹¹ "Liyakat Sistemini Koruma Kurulu" personel sistemindeki kayırmacılığı engellemek ve liyakati kamu yönetiminde egemen kılmak, ilkenin ve hukuk kurullarının yönetimce uygulanıp uygulanmadığını denetlemek için teşekkül edilmiştir (Yıldırım, 2013: 365). Günümüzde ABD kamu yönetiminde liyakat ilkesinin korunmasında yarı yargısal nitelikte olan ve bağımsız idari otorite statüsüne haiz olan bu kurulun (MSPB, 2020), kamu görevlileri ile yönetim arasındaki uyuşmazlıkların çözümü (Güler vd., 2004: 209) ve politik müdahalelerin engellenmesi (Maranto ve Schultz, 1991) gibi fonksiyonları bulunmaktadır. Kanunda belirlenen sorumluluk ve yetkilerini çalışanların bireysel olarak

⁷ 1881'de ataması gerçekleşmeyen bir kimsenin Başkan Garfield'e suikast düzenlemesi sonucunda sistem sorgulanmış ve liyakate dayalı sistemin önemi ortaya çıkmıştır.

⁸ Bu sistemin başkanın atayacağı üç kişilik tarafsız, özerk ve merkezi personel komisyonunca yönetilmesi ve komisyonun kanunların yürütülmesinde başkana yardımcı olması uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca memuriyete açık yarışma ilkeleri uyarınca seçim yapılacağı, bu mümkün değilse komisyon geçiş sınavı uygulanacağı ilkeleri getirilmiştir. Yine siyaset yönetim ayırımıyla da uyumlu olarak memurların siyasal vaatlerde bulunması, idarecilerin de bu konularda baskı yapması veyahut yardım kabul etmesi de yasaklanmıştır (Tortop, 1999: 49-50).

⁹ Bu kanunun gerekleri ilk zamanlar federal düzeydeki kamu personelinin yalnızca %10'una uygulanabilmekteyken zamanla bu uygulamalar eyaletlere ve de mahalli idarelere de yayılmıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 287).

¹⁰ Kimi yazarlara göre bu profesyonelleşme, bürokrasiyi siyasal olmaktan uzak kılan ve tarafsızlaştıran liyakat sisteminin tabii bir sonucudur. Gerek Pendleton gerekse Hatch (1939-40) Kanunları bu durumu zorunlu kılmış olup memurların tarafsızlaştırılması sonucu profesyonelleşme ve mesleki standartlar oluşmuş; bu da kabiliyet, beceri ve de uzmanlaşmayı beraberinde getirmiştir (Cayer, 1975: 50).

¹¹ Bu kanunla kamu personelinin merkezi düzeydeki yönetiminin sorumluluğu 2 ana (Personel Yönetim Ofisi, Liyakat Sistemi Koruma Kurulu) ve 3 yardımcı (Federal Çalışma İlişkileri Kurumu, Eşit İstihdam Fırsatı Komisyonu, Özel Hukuk Müşavirliği) kurum arasında paylaşılmıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 320-354). Ayrıca Üst Düzey Yönetici Hizmeti de üyelerinin ABD Başkanı tarafından yapılan atamalar ile federal iş gücü arasında görev yapan bir programdır. Personel Yönetimi Ofisi (OPM) bu noktada ajanslara federal yöneticileri geliştirmeleri, seçmeleri ve yönetmelerinde gözetim ve yardım sağlamaktadır (SES, 2021).

başvurusu üzerine yerine getiren kurul, Personel Yönetim Ofisinin önemli eylemlerinin liyakat ilkesine uygunluğunu denetler. Ayrıca Kurul Federal Hükümet tarafından yapılan işe alım, seçme, geliştirme ve de yüksek kalitede işgücü istihdamını sağlamada yardımcı olur (MSPB Strategic Plan, 2020: 1).¹²

Liyakatin ilkesinin korunmasına yönelik olarak başka ülkelerde de çeşitli norm düzeyinde kabul edilmiş çeşitli kuralları, ilkeleri ve mekanizmaları görmek mümkündür. Örneğin ABD’de liyakat ilkesinin korunmasına yönelik çalışmalar kanuni düzleme dayandırılmaktadır. Bununla birlikte yine nitelikli kamu personeli alımı için liyakat ilkesini etkin bir şekilde uygulayan¹³ İngiltere’de kanuni metinler yerine Kabine Ofisi’nin hazırladığı “iyi uygulama örnekleri” kamu kurumlarına rehberlik etmektedir. (Karatepe ve Kurnaz, 2019: 95-96). Bunun yanı sıra İngiltere’de kamuda adil ve açık rekabete dayalı yarışmayı ve bu doğrultuda liyakate dayalı atamaları güvence altına alan ve Kamu Hizmeti Kanunu kapsamındaki şikâyetleri inceleyen hükümetten bağımsız Kamu Hizmeti Komisyonu (Civil Service Commission, 2021) bulunmaktadır. Kamu Hizmeti Komisyonunun Birinci Komiseri yasamadaki muhalefet partileri ile yapılan istişarelerin ardından hükümet tarafından önerilir ve Kraliyet tarafından beş yıl görev yapmak üzere atanır (UK Parliament, t.y.). Komisyon çıkarmış olduğu işe alım yönetmeliği (Recruitment Code) ile bakanlıkların ve kamu acentelerinin liyakate uygun işe alım yapmaları hususunda kurallar koymuştur.¹⁴ Liyakat ilkesinin tesisi açısından Kamu Hizmeti Komisyonu tarzı yapılanmaları birçok ülkede¹⁵ de görmek mümkündür.

Avustralya’da da kamu sektörü çalışanları açısından liyakati tanımlama ve uygulama genel olarak Commonwealth hukuku ile benzerlik göstermektedir. Bu açıdan “liyakat ilkesi” siyaset ve yönetim ayrımı esaslı olup, kamu personelinin kamu hizmeti içindeki ilerlemesi deneyim ve performans değerlendirmelerine dayalıdır.¹⁶ Bu doğrultuda “rekabetçi bir seçim süreci yaratılarak iş için adayların; değerlendirmesi, iş ile ilgili nitelikleri, yeterlilikleri ve kapasitelerine odaklanılarak değerlendirilmesi gerekir. Ayrıca işe alımlarda açık pozisyonların devlet gazetesinde ilan edilmesi gerekirken ayrıca ilgili kurumun teşvikiyle diğer basın kuruluşlarında da ilan edilebilir. Kabul edilen istihdam veya terfiler de gazetelerde yayınlanır. Bunun yanı sıra terfi kararları, düzeltici bir mekanizma olarak diğer adaylar tarafından teyiz edilebilir. Bu noktada istihdam kararlarının adil bir gözden geçirme sistemine sahip olması gerekir.¹⁷ Avustralya’da liyakat ilkesini korumaya yönelik olarak yürütme içerisinde önemli bir kurum Başbakan ve Kabine Departmanı bünyesindeki “Avustralya Kamu Hizmeti Komisyonu”dur (Australian Public Service Commission- APSC).¹⁸ 1999 yılında çıkartılan Kamu Hizmeti Kanunu uyarınca kurulan komisyon Avustralya Kamu Hizmeti Komiseri ve Liyakat Koruma Komiseri tarafından yönetilmektedir.¹⁹ Her iki komiser de, kamu hizmeti alanında Başbakana yardımcı olan bakanla yakın bir şekilde çalışmaktadır (APSC, t.y.). Liyakat Koruma Komiseri, Avustralya

¹² Kurul, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı kararı ve Senato’nun onayıyla atanan üç üyeden oluşur. Üyelerden biri başkan olup (yedi yıl) dönem sonunda yeniden atanamaz. Ayrıca üyeler başka herhangi bir kamu görevi yapamazlar (MSPB, 2020).

¹³ 1800’lerin ortalarına kadar kurumsal olarak kayırma sistemin olduğu İngiltere’de kamu yönetiminde yaşanan olumsuzluklar nedeniyle başlayan reform hareketleri kapsamında 1854’te Trevelyan-Northcote Raporu yayınlanmıştır. Bu raporda, işe alımlarda yarışma, işin niteliğine göre göre personel sınıflandırma, işe alımda ve yükselmede kurumlar arası aynılık ve liyakat usulü önerilmiştir. Günümüz İngiltere’sinde kamu personel sistemi liyakat sistemini haiz olup gerekli nitelikteki her İngiliz yurttaşı kamu hizmetine girme hakkına haizdir. Siyasi nitelikte olan (100’ü geçmez) ve olmayan kadrolardan oluşan sistemde siyasi atamaları başbakan gerçekleştirmektedir (Türkan, 2000: 7). Diğer bir ifade ile İngiltere’de memurlar iktidardaki değişimlerden (siyasal parti değişimlerinden) etkilenmemektedir (DPB, 2016).

¹⁴ Ayrıca Kamu Hizmeti Yönetimi Kodu (Civil Service Management Code) ve Sivil Hizmet Kodu (Civil Service Code) kamuya alımlarda diğer düzenlemelerdir.

¹⁵ Bu ülkeler “Avustralya, Bangladeş, Bhutan, Brunei, Myanmar, Kanada, Tayvan, Fiji, Hong Kong, Kenya, Hindistan, İrlanda, İsrail, Malezya, Mauritius, Nepal, Nijerya, Pakistan, Filipinler, Samoa, Sri Lanka, Somaliland, Güney Afrika, Singapur ve Zimbabwe” olarak sıralanabilir (https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_service_commission).

¹⁶ Öyle ki kamu hizmeti istihdam kararları açısından mevzuattaki (1999’da çıkartılan Kamu Hizmeti Kanunu) liyakat ilkesi siyasetlerin yönlendirmesini (talimatlandırmasını) yasaklayan özel bir hükümlerle tamamlanmakta olup “kamu personelinin partizan olmaması gerektiği” kamu hizmetinin temel değerlerinden biridir (Podger & Chan, 2015: 263-267).

¹⁷ Ayrıca iç inceleme kararları Liyakat Koruma Komisyonuna (MPC) itiraza da açıktır. (Podger & Chan, 2015: 258-259)

¹⁸ APSC, Avustralya’daki kamu hizmetinin gelecekteki gereksinimlerini ve sürdürülebilirliğini karşılayacak örgütsel ve işgücü kapasitesini sağlamak için çalışır (Whelan, 2011).

¹⁹ Avustralya’da liyakat terimi 1984 yılında “Kamu Hizmeti Kanunu”nda tanımlanmış olup, bu kanunla Liyakat Koruma İnceleme Kurumu (MPRA) kurulmuştur. MPRA yerini ilerleyen zamanda Kamu Hizmeti ve Liyakat Koruma Komisyonu’na bırakmıştır.

Parlamentosuna kamu hizmeti alanındaki ve altyapısındaki değişiklikler ve ortaya çıkan sorunları içeren yıllık raporlar sunar. Liyakat Koruma Komiseri, çalışanların işe alım, disiplin ve performans yönetimi gibi istihdamı etkileyen konularla ilgili endişelerini gözden geçirmek ve ajanslara işe alım ve sorgulama hizmetleri sağlamak üzere Avustralya Hükümeti tarafından atanır. Komiserin işlevleri 1999 yılında çıkartılan “Kamu Hizmeti Kanunu”nun 6. kısmında ve “Parlamento Hizmeti Kanunu”nun 6. kısmında belirtilmiştir. Komiser görevlerini bağımsız, adil ve tarafsız bir şekilde yerine getirmekte olup gerek Avustralya kamu hizmetinin gerekse de Parlamento hizmetinin istihdam ilkelerine, değerlerine ve davranış kurallarına uyumunu desteklemektedir (MPC, t.y.).

Ülkemizin idari yapılanmasında tarihsel olarak önemli bir rol model olan Fransa’da ise 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nde (md. 6) “...bütün yurttaşlar yasa önünde eşit oldukları için, yeteneklerine göre her türlü kamu görevine, rütbe ve mevkiine eşit olarak kabul edilirler. Bu konuda yurttaşlar arasında fazilet ve kabiliyetlerinden başka bir ayırım gözetilemez” denilmiş, hali hazırda bu durum anayasada da vurgulanmıştır. Fransa’da her ne kadar herkesin işe girme hakkı bulursa da 2017 yılında yürürlüğe giren Siyasal Ahlak Kanunu ile de siyasilerin yakınlarını yanlarına işe almaları yasaklanmıştır. Fransa’da kamuda işe alımlarda merkezi düzeyde sınavlar ise Yerel Kamu Hizmetleri Milli Merkezi’nce (Centre National De La Fonction Publique Territoriale) yapılmaktadır. İtalya’da kamuya girişlerde işe almanın yarışma sınavıyla yapılmasının anayasayla (md. 97) teminat altına alınması, Belçika’da ise yarışma sınavlarının tarafsız jürilerce yapılabilmesi (Tortop, 1999: 71-72) dikkat çeken diğer örneklerdir.

2. Türk İdare Tarihinde Liyakat İlkesi

Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesinin gereği olan uygulamaları ilk olarak Osmanlı Devleti’nin başarılarla dolu dönemlerinde aramak mümkündür. Özellikle yöneticilerin padişaha ve dolayısıyla devlete bağlılığını güçlendiren devşirme sistemi ile yetenekli gayrimüslim gençler küçük yaşta tespit edilerek yetenekleriyle paralel olarak değerlendirilmiştir.²⁰ Enderun sisteminde kıdem ve liyakat yükselmede esas alınmış, özellikle “Çıkma Kanunu” (yükselme veyahut başka göreve ayrılma) olarak bilinen kanunla her yedi yılda bir veyahut padişah değişimlerinde yöneticiler değiştirilmiş, yeni yöneticiler görev almıştır (Günay, 2005: 79-82). Devşirme sistemiyle büyük aileler veyahut hatırlı kişilerin kayırılmasının önüne geçilmiş, sıradan bir köylü çocuğunun bile üst düzey makamlara liyakatiyle yükselebilmesi sağlanmıştır. Ancak bu liyakat sistemi Kanuni döneminden sonra bozulmuş, başta rüşvet, iltimas, yetkinin kötüye kullanımı gibi pek çok idari hastalık kendini göstermiştir (Özdemir, 2001: 111-112).

1839 Tanzimat ve 1856 Islahat Fermanlarının ardından oluşan siyasal ve idari iklimde personel rejiminde liyakat ilkesine (dil, din, renk ayrımı gözetmeksizin) dönüş çabaları kendini göstermiş, ilkenin kurumsallaşmasına hizmet edecek nitelikte 1839’da Mekteb-i Ma’arif-i Adliye ve Mekteb-i Ulum-ı Edebiye ile 1859’da Mekteb-i Mülkiye açılmıştır. 1876 yılında ilan olunan Kanun-i Esasi ile liyakat ilkesi anayasal kural haline gelmiş olup, devlet hizmeti siyasi hak olarak herkese açılmış ve kamu hizmetine girişte “yeterlilik ve yetenek” tek ölçüt olarak kabul edilmiştir (Güler, 2005: 157-159; Aslan, 2005: 226).

Cumhuriyet Türkiye’sinde ise liyakat ilkesi anayasal ve kanuni düzlemde kabul edilmiş olup mutlak surette uygulanması gereken temel ilkelerden olduğu kabul edilir. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası’nın 70. maddesi uyarınca “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” Ayrıca Türkiye’de Türk personel sisteminin temel dayanağı olan 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) sistemin temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakat (md. 3) olarak belirtilmektedir. Bu kanun

²⁰ Günümüzde liyakat ilkesi; görevin gereklerinden başka bir niteliğin aranmaması ve bu doğrultuda hiçbir şekilde dil, din, renk, cinsiyet vb. ayırımın yapılmamasını gerektirmektedir. Bu değerlerin özellikle 1789 yılındaki Fransız Devrimi sonrasında tüm dünyaya yayıldığı göz önünde bulundurulduğunda devşirme sistemini uygulandığı dönemde şartlarında değerlendirmek yerinde olacaktır. Zira devşirme sisteminin gereği olarak gayrimüslim ve gayri Türk ailelerden seçilen yetenekli çocuklar İslam’ı kabul etmek ve Türkçe öğrenmek zorundaydılar.

uyarınca kariyer, “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak” (md. 3/b); liyakat ise “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak” (md. 3/c) olarak tanımlanmıştır. Ancak Türkiye’de kamu personel rejiminde kariyer sistemiyle birlikte işleyen liyakat ilkesi bulunmakla birlikte bu durumun bazı istisnaları vardır. Bunlar istisnai memuriyetler ve üst kademe yöneticilerinin atamalarıdır.²¹

Türkiye’de liyakat ilkesiyle ilgili çeşitli düzenleme ve dayanaklar bulunmakla birlikte ilkenin gereği gibi uygulanmadığına ve kamu yönetiminde verimsizliğin olduğuna yönelik eleştiriler ve hatta liyakat ilkesinin yozlaşmış bir modelinin bulunduğuna dair değerlendirmeler her dönemde olagelmıştır (Güran, 1980: 161; Şen, 1995: 92; Eryılmaz, 1995: 55-56). Bu eleştiriler liyakat ilkesinin işleyişte gerçek manada uygulanmadığı, mülakatlarla liyakat ilkesinin esnetildiği (ve hatta idarenin takdir yetkisinin geniş tutulduğu), mesleki ilerleyişte liyakatten daha çok kıdeme değer verildiği, mesleğe girişte ve yükselişte sadakat anlayışının liyakat ilkesinin önünde tutulduğu şeklinde sıralanabilir (Eryılmaz, 2015: 306; Yıldız, 2016: 140). Tüm bu durumlar kamu kurumlarındaki genç, yetenekli ve gelecek vadedecek personelin kariyer ve yöneticilik hedeflerini engelleyebilmekte veyahut geciktirebilmektedir.

Uzunca bir dönemdir ÖSYM eliyle gerçekleştirilen merkezi sınav sistemlerinin kamuya girişte liyakat ilkesinin işletilmesinde önemli bir fonksiyon üstlendiği ve kayırmacılığa karşı liyakat ilkesinin kurumsallaştırılmasında önemli bir yerinin olduğunu söylemek mümkün olsa da kurumlar bünyesinde gerçekleştirilen (yazılı veya sözlü) sınavlarla bu ilkenin zayıflatılabildiği ile ilgili örnekleri görmek mümkündür (Eryılmaz, 2015: 306). Yine merkezi yönetimce belirlenen iş gücü niteliklerinin kimi zaman taşra ve yerel yönetimlerin beklentileriyle farklılık arz etmesi ve bundan kaynaklı olarak nitelikli personel sayısının düşüklüğü de kamuya girişlerde liyakat ilkesinin uygulanmasının önünde engel olabilmektedir (Öke ve Say, 2002: 107). Bununla birlikte özellikle boş durumdaki az sayıda kadroya sahip bazı taşra ve yerinden yönetim kuruluşlarının personel alım süreçlerinde gerçekleştirdikleri ilanlarda iş tanımı yapılmaksızın ve güdümlü sayılabilecek nitelikte şartlar koydukları; eşitlik, adalet ve şeffaflık ilkesine aykırı olarak alımlar gerçekleştirildiği çeşitli örneklerle görülmüştür. Bu konuda ortaya çıkan suistimalleri engellemeye yönelik çalışmalar ise liyakat ilkesinin gerçekleştirilmesi açısından önemlidir (Memurlar.net, 2021). Bununla birlikte özellikle 15 Temmuz 2016 sonrası süreçte kamu kurum ve kuruluşlarının genelinde daha çok ön plana çıkan güvenlik gereksinimi özellikle merkezi kamu kurum ve kuruluşlarının kamuya alımlarda hassasiyetini doğal olarak arttırdığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Gerek kamuya girişte gerekse kurum içi yükselişte liyakat ilkesi kanuni düzlemde tesis edilmiş olsa da uygulamada atama, tayin ve terfide ilkenin ihlal edildiği yönünde eleştiriler öteden beri olagelmıştır (Şaylan, 2000: 134). Bu bağlamdaki eleştiri ve sorunlar kurum içi yükselmelerde uygulamada standardın olmadığı ve her bakanlıkta farklılıkların olduğu, üst kademelere yükselme ölçütlerinin belirsizliği ve belirlenen pozisyonlara dair ölçütlere değer verilmeyerek idareye geniş takdir yetkisi bırakıldığı şeklinde sıralanabilir (DPB, 2013: 16). Konuyla alakalı diğer bir görüş ise Türk kamu yönetiminde tam olarak ne liyakatin ne de kayırmacılığın tercih edildiği, her ikisinin de arasında bir durumun olduğu yönündedir (Uz, 2011: 86).

²¹ İstisnai memuriyete münhasır kadroların diğer memuriyetlerden ayrılan yönü, bu kadrolara sınav, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi vb. hükümlere bağlı kalınmaksızın (657 sayılı DMK, md. 61) atama yapılabilmesidir. Üst kademe yöneticilerin atamalarında ise yetki son anayasa değişikliği uyarınca Cumhurbaşkanındadır. Buna göre Cumhurbaşkanı, “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler (Anayasa, md. 104/9).” 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesinde ise işbu kararnamede yer alan I ve II sayılı cetveller dışındaki atamalar için Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlara veya atamaya yetkili amirlere atama yetkisinin devredildiğine dair hüküm yer almaktadır.

3. Türkiye’de Liyakat İlkesinin Uygulanmasını Denetleyici Kurumlar

Türkiye’de liyakat ilkesi Anayasa ve 657 sayılı DMK uyarınca amir hükümdür ve ilkenin uygulanmasında temel görev kurumlara düşmektedir. Bununla birlikte idarenin liyakat ilkesine aykırı karar almasının önüne geçilmesi veyahut alacağı kararların tashihi için çeşitli mekanizmaların kurulması hukuk devletinin gereğidir. Bu mekanizmaların başında ise yargı organları gelmektedir. Zira idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktır (Anayasa, md. 125). Yine Anayasamızda “*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*” (md. 138/4) hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda idari yargı alanı idarenin liyakate aykırı olduğu iddia edilen tasarruflarına karşı (iptal ve tam yargı davaları ile) hukuken en etkili denetleyici ve düzeltici mekanizma olarak değerlendirilebilir.²² Zira idari yargı makamlarınca verilen iptal kararlarıyla, söz konusu idari işlem hiç yapılmamış hale gelmekte ve idari işlemin hukuki olarak oluşturduğu tüm etkileri ve sonuçları ortadan kalkmaktadır. Arıca tam yargı davaları ile de somut zarar telafi edilerek maddi adalet tesis olunabilmektedir. Ancak bu hukuki süreçteki işlemlerin de bazı handikaplarının bulunduğunu söylemek mümkündür. Zira idari yargıda hak arayışındaki ilgili kamu personeli (veya aday), idareyi (mevcut veya müstakbel kurumunu) yargılanan taraf olarak karşısına almaktadır. Kamu kudretine haiz idari makamların hiyerarşisinde çalışmakta olan kamu çalışanları (veya kamu personeli adayları) iptal kararının ardından rövanşist tutum ve muamelelere muhatap olma endişesi nedeniyle idareye karşı dava açmaktan çekinebilmektedirler. Ayrıca uzun ve masraflı yargılama süreçleri yargısal güvenceyi zayıflatan diğer etmendir (Usman, 2019: 1). Bu açıdan kurumlarda ve toplumda demokratik kültürün ve olgunluğun yerleşmesi ile vatandaşlara hak arama özgüveninin kazandırılması kurulu mekanizmaların işlerliğini daha etkili kılacaktır.

Türkiye’de idarenin işleyişini denetleyen bir diğer mekanizma ise yasama organında bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile her vatandaş gibi kamu çalışanları da liyakat ilkesinin ihlâl edildiği gerekçesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) bağlı Kamu Denetçiliği Kurumuna da (Ombudsmanlık, KDK) (Anayasa, md. 74) başvuruda bulunabilmektedirler. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 5. maddesi uyarınca “*Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.*” Ancak yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışındadır. Yine Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) 2019 yılında yayınladığı “İyi Yönetim İlkeleri Rehberi”nde “*İdare kendilerine verilen görev, amaç ve hedefleri doğrultusunda insan kaynakları planlaması yapmalı ve işe alım ile yükselmede liyakat ve ehliyete dayalı istihdama önem vermelidir*” (Ombudsmanlık, 2020: 86) önerisi yer almaktadır. KDK kendisine gelen idareye yönelik şikâyet dosyalarıyla ilgili verdiği kararlar idarelere öneri niteliğinde olup %70 oranla uygulandığı yakın zamanda açıklanmıştır (AA, 2019). KDK kendisine liyakat ilkesinin uygulanmadığına dair yapılan başvurularda “*tavsiye kararı, ret kararı, kısmen tavsiye kararı, kısmen ret kararı ile kısmen tavsiye kısmen ret kararı*” (KDK, t.y.) vermektedir. Bu bağlamda KDK her ne kadar kamu kurum ve kuruluşlarına emredici ve bunların kararları ve uygulamalarını bizzat değiştirici yetkisi olmasa da özgül niteliği itibariyle önemli bir denetleyici ve tashih edici mekanizma olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecine kadar Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak yaklaşık yarım asır faaliyet gösteren Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ise kamu kurum

²² Örneğin Danıştay 2. Dairesi’nin 09.09.2015 tarih, 2015/776 esas, 2015/7223 karar sayılı kararı şu yöndedir: “2577 sayılı Kanun’un 2. maddesinde tüm idari işlemlerin, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları yönünden denetleneceğinin belirtildiği, bu kapsamda takdire dayanan idari işlemlerin gerekçeli olması, gerekçelerin hukuken kabul edilebilir tarzda açık ve net bir şekilde ortaya konulması, mevzuatta atanmak/görevlendirilmek için belirlenen asgari kriterleri sağlayan fakat geçmiş hizmetleri, eğitim, özlük ve sicil durumları farklılaşan kişiler arasında tercihte bulunulurken, tercih edilen kişilerin tercih edilmeyenlere göre geçmiş çalışma, başarı, liyakat ve sicil durumuna göre üstünlüğünün ortaya konulması gerektiği, hukuka uygunluk denetiminin ilkelerindedir.”

ve kuruluşlarının liyakat ilkesinin gereklerine uygun hareket etmeleri adına uzun yıllar en yetkili idari kurum olarak hizmet vermiştir. ABD'deki Personel Yönetim Ofisine benzer nitelikteki DPB'nin (Akgüner, 2009: 35) temeli ise 1950'li yıllara dayanmaktaydı. Bu yıllarda devletteki personel yönetiminin tek elden yönetilmesi ihtiyacına binaen ve bilhassa yabancı uzmanların hazırladığı raporların (Barker, Martin ve Cush, Leimgruber ve Gıyas ile Chailloux-Dantel raporları) da etkisiyle 1960 darbesi sonrasında merkezi personel yönetimi konusu ele alınmış ve Milli Birlik Komitesince kabul edilen 17/12/1960 tarih ve 160 sayılı Kanun ile Devlet Personel Dairesi²³ kurulmuştur. İlk olarak 1 başkan ve beş üyeden oluşan bir heyet ile bir genel sekreter ve ona bağlı teknik birimler (md. 1) olarak teşkilatlanan kurumun, koordinasyon fonksiyonundan ziyade bir çeşit liyakat kurulu benzeri faaliyet yürütmesi düşünülmüştür. Ancak beklentileri karşılayamadığı düşüncesiyle 08/06/1984 tarihli ve 217 sayılı KHK ile kurumun heyet tipi örgütlenmesi sona ermiş ve kurum başkanlığa (Devlet Personel Başkanlığı) dönüştürülmüştür (Albayrak, 2020: 1527). İlerleyen süreçte çeşitli kanuni düzenlemelerle yeni görevler de üstlenen başkanlık bu KHK ile “*Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, müessir ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için Devlet personel rejiminin temel ilke ve politikasının, Devletin ve diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarının teşkilat, görev ve yetkilerinin; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerde çalışacak memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin; memleketin kültür, sosyal ve ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanması, uygulamalarda görülecek aksaklıkların giderilmesi mevzuatın değişen şartlara göre geliştirilmesi, Kamu personelinin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak ve bu konulardaki uygulamanın takip ve denetlenmesi; kullanılan idari usul ve metodların değerlendirilmesi ve geliştirilmesi için gerekli bütün mevzuat çalışmalarının ilmi ve tarafsızlık esaslarına göre yürütülmesinde görevli ve yetkili olmak üzere*” kurulmuştur (md. 1). Bu doğrultuda başkanlığın görevleri arasında “*Kamu personelinin hizmete alınmasında adaleti ve liyakati sağlayacak usul ve esasları belirlemek, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde kamu personel istihdamı planlaması çalışmalarını koordine etmek*” (md. 12/B) yer almaktadır.

Türk kamu personel sisteminin temel kanunu olan 657 sayılı DMK ile Personel Başkanlığı memuriyet sisteminin merkezi sevki, idaresi ve koordinasyonunu sağlamakla yetkili kılınmıştır.²⁴ Bu kapsamda DPB, 657 sayılı kanun çerçevesinde kamu hizmetine giriş (md. 4, 50, ek md. 41), görevde yükselme (örneğin md. 36, 231 vb.), memurların yetiştirilmesi (md. 53, 79, 80, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 223, ek md. 34, ek md. 44), göreve son verilmesi (md. 56), kadro (örneğin md. 46, 47, 52, 91, geçici md. 1), izin (md. 105), özlük dosyaları (md. 109), ödül (md. 122), disiplin (md. 123, 132), fazla çalışma (md. 178), temsil giderleri (md. 179), sosyal tesisler (md. 191), yardım (md. 210, 211, 212), kurumlar arasındaki nakil rejiminin düzenlenmesi (md. 72, 91, ek md. 8), günlük çalışma saatlerinin tespiti (md. 100) ve ayrıca toplu sözleşme²⁵ gibi pek çok alanda fonksiyon üstlenmiştir. Başkanlık kamuda liyakat ilkesini tesis etme ve korumaya yönelik “*Kamu personelinin kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınarak görevde yükselme ve unvan değişikliğini sağlamak*” ve “*Mevzuatla eğitim ve sınav şartına bağlanan hiyerarşik kadrolar ile öğrenimle ihraz edilen unvanlı kadrolara yapılacak atamaların kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmek*” hedeflerini haizdi (DPB Stratejik Plan 2009-2013: 41). Yine başkanlıkça “*modern insan kaynakları yönetiminin gerektirdiği şekilde terfi edecek personel ile diğer görevlere atanacak personelin, hizmetin gerektirdiği şekilde eğitime tabi tutulması ile şeffaf bir ortam içinde kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde atamalarının yapılması gerektiğinden hareketle görevde yükselme ve unvan değişikliğine ilişkin usul ve esasları düzenleyen mevzuatın yalın, açık ve objektif bir*

²³ Görevleri “...sınıflandırma rejiminin tayin ve tespiti, planlaması, memur ve hizmetli kadro unvanlarının standart hale getirilmesi, personel alınması, liyakat sisteminin tespiti, çalışma metodlarının rasyonel bir hale getirilmesi, ücret esaslarının tayini, sicil sisteminin tespiti, istatistik işleri” (Versan, 1974: 305) olarak sıralanabilir.

²⁴ 657 sayılı DMK, md. 231: “Devlet Personel Başkanlığı, kuruluş kanunlarına ve bütçe türlerine bağlı kalınmaksızın, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarına ve personeline ilişkin konularda, gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri kamu kurum ve kuruluşlarından talep eder. Kamu kurum ve kuruluşları bu bilgi ve belgeleri vermekle yükümlüdür. Kamu kurum ve kuruluşları; atama, yer değiştirme, görevde yükselme, unvan değişikliği ve Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek diğer personel hareketlerini bildirmek zorundadır.” Ayrıca bu kanunda birçok konuda Başkanlığın Maliye Bakanlığı ile müştereken yerine getirdiği pek çok görevi ve yetkisi bulunmaktadır.

²⁵ 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunu, md. 21, 29, 31, 33, 34, 41, 42.

hale getirilmesi” hedeflenmekteydi. Bu doğrultuda strateji olarak “*görevde yükselme ve unvan değişikliğine dair yönetmelik taslaklarının incelenmesine esas teşkil edecek standartlar geliştirme, bu standartların kurumsal düzenlemelerin tümüne hâkim olması sağlanarak personelin daha şeffaf bir ortamda, kariyer ve liyakat ilkeleri dikkate alınarak yükseltilmesine dönük sistem oluşturma*” belirlenmişti (DPB Stratejik Plan 2009-2013: 49). Yaklaşık yarım asra yakın süredir Türk kamu personel sistemi üzerinde kanunlardaki rutin faaliyetlerine yönelik uzmanlaşma sağlayan bir kurum olan DPB ile ilgili olarak kamu personel sistemi ile alakalı politika oluşturma sürecine ilişkin herhangi bir etkin çalışmasının olmadığına dair eleştiriler de (Albayrak, 2020: 1527) mevcuttur.

Başkanlık, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde 09/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK ile kapatılmış olup kurum personeli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir. Kurumun bazı görevleri²⁶ ise 21 Nisan 2021 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde değişiklik yapılarak) Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’ne verilmiştir. Bu görevlerin yeni bir kuruma tevdi ile birlikte özellikle kamu personel rejiminde liyakat ilkesinin uygulanması açısından da yeni bir kurumsallaşma sürecinin başladığını söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte yeni bir yönetim modeli olarak “ofisler” idari sistemimize girmiştir. Bunlardan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tüzel kişiliğe haiz bir kuruluş kurulan Cumhurbaşkanlığına bağlı İnsan Kaynakları Ofisinin (md. 527/D) “*Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretmek ve çalışmalar yapmak*” görevi bulunmaktadır. 1 sayılı Kararname’nin 527/E maddesi uyarınca İnsan Kaynakları Ofisin ilgili hizmet birimlerinin liyakat ilkesine dair görevleri arasında ise şunlar sayılmıştır:

- *Kamu kurum ve kuruluşlarında seçme, yerleştirme, atama ve terfiler için yetkinlik ve ölçütlerinin analizine ve geliştirilmesine, liyakat temelli ölçümlere göre atama ve terfilerin gerçekleştirilmesine, ikame personel planlaması dâhil kamu çalışanlarının kariyer planlarının oluşturulmasına destek olmak, uygulamaları takip etmek ve değerlendirmek,*
- *Milli projeler için ihtiyaç duyulan yetenek ve liyakatteki insan kaynağının yetenek havuzundan teminini sağlamak,*
- *Türkiye’de iş hayatında olan veya aday insan kaynağına yönelik istihdam, memnuniyet, sadakat, liyakat, fırsat eşitliği, şeffaflık, yenilikçilik, verimlilik ve performans gibi konularda ihtiyaca göre ölçüm ve analizler yapmak, sonuçlar hakkında ilgili kurum ve kuruluşları ya da kamuoyunu bilgilendirmek.*

İnsan Kaynakları Ofisi, ülkemizin beşeri varlığını stratejik olarak değerlendirmek üzere tesis edilen bir kurum olması hasebiyle kamu-özel ayırt etmeksizin liyakat kültürünü geliştirecek “kariyer kapısı, uzaktan eğitim kapısı, staj seferberliği, üniveri, dabis, söz yetenekte, kariyer planlama dersi, kamu veri, yetenek her yerde, talent for biz...” gibi çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar özellikle giderek dijitalleşen ve profesyonelleşen dünyada kişilerin ve meziyetlerinin verileştirilmesi ve veriler üzerinden eşit değerlendirmelerin gerçekleştirilebilmesini sağlayacaktır (İKO, t.y.). Yine ofis, kamu kurumlarında liyakat ilkesinin uygulanması adına koordinasyon faaliyetlerinin (İKO, 2021) yanı sıra

²⁶ “... Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen temel hedef ve amaçlar çerçevesinde; memur ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejimlerinin temel ilke ve esaslarının belirlenmesine, hukuki ve mali statülerinin ve uygulama esaslarının tespit edilmesine, düzenlenmesine, geliştirilmesine, personel rejimleri arasında uyum, denge ve koordinasyonun sağlanmasına ilişkin iş ve işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek; Memur ve diğer kamu görevlilerine ilişkin mevzuat hükümlerinin uygulanmasını izlemek, uygulama birliğini sağlayıcı tedbirleri almak, uygulamayı yönlendirmek ve ortaya çıkacak tereddütleri gidermek; Kamu personel istihdam planlaması ile personel alım ve yerleştirilmesinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kadro, pozisyon, atama izni ve açıktan alım izinlerine ilişkin olarak öngörülen iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek; Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin iş ve işlemleri yapmak, uygulamaları izlemek ve yönlendirmek; Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri ve görev tanımları ile ilgili çalışmalar yapmak ve bu konularda gerekli koordinasyonu sağlamak; Kamu personelinin yurtiçinde ve yurtdışında eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili çalışmaları yapmak, uygulamayı izlemek, değerlendirmek ve denetlemek...”

“kamu veri” çalışmasıyla kamu çalışanlarının tatmin ve aidiyetlerini ölçen ve gelişime açık noktaları tespit eden anketler yapmaktadır.

Türkiye’de idarenin liyakat ilkesine uygun hareket etmesine yönelik doğrudan etki gösteren bu mekanizmaların dışında Kamu Etik Kurulu²⁷, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu²⁸ ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu²⁹ kamu personelinin ve idarenin liyakate uygun hareket etmesini sağlayacak dolaylı mekanizmalardır. Bu mekanizmalar da kamu personeli başvurma usulü ile hak arama mekanizmasını harekete geçirebilmektedir.

Sonuç

Liyakat ilkesi kamu hizmetinin etkinliği açısından kurumların mutlak surette uyması gereken ilkelerdendir. Bu ilkenin kurumlarca uygulanması ve kurumların bu ilkeye uygun hareket etmelerini denetleyecek kurumsallaşma her ülkede farklılık arz etmektedir. Hali hazırda ülkemizde de liyakat ilkesinin varlığı anayasal, yasal ve idari düzlemde bir asrı aşkın süredir bulunmakta olup, kamu kurum ve kuruluşlarının bu ilkeyi uygulamamasından kaynaklı olarak her dönem bir takım eleştirilerin olduğunu söylemek mümkündür. Yine liyakat ilkesiyle çelişebilecek siyasal ve sosyal beklentilerin varlığı her dönem olmuşsa da kamu hizmetinin yerine getirilmesi açısından bu ilkenin gereği alımların ve terfilerin bir ölçüde gerçekleştirilmesi idari bir zorunluluk olmuştur. Günümüzde kamu idarelerinin liyakat ilkesine uygun kararlar almasını sağlayacak ölçüde devletin tüm erklerinde çeşitli mekanizmalar tesis edilmiştir. Bu doğrultuda idarenin liyakat ilkesine aykırı olduğu iddia edilen kararlarının ilgililerinin başvurusu üzerine yargı organları eliyle denetlenebilmesi hukuken en etkili mekanizma olarak değerlendirilebilirken, kurumlarda ve toplumda demokratik kültürün ve olgunluğun yerleşmesi ile vatandaşlara hak arama özgüveninin kazandırılması bu mekanizmanın etkinliğini daha da arttıracaktır. Liyakat ilkesinin kurumsallaşmasını sağlayacak diğer bir mekanizma olan yasama organı TBMM’ye bağlı Kamu Denetçiliği Kurumunun kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu göz önünde bulundurulduğunda ise bu mekanizmanın yaptırım etkinliğinin yargı kararlarına göre daha az olacağını söylemek mümkündür. Bununla birlikte Türk idari sisteminde henüz yeni bir kuruluş olan ve kamu kurumlarının %70 oranla kararlarına uyduğu Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) zamanla daha etkin bir konuma gelebilmesi veyahut kurumlar üzerindeki etkinliğini arttırabilmesi de mümkündür. Gerek yargı gerekse yürütmede liyakat ilkesinin uygulanmasının denetiminin ilgililerin (haksızlığa uğradığını düşünen kamu görevlileri veyahut adayları) başvurusu üzerine gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

Bununla birlikte yürütmede ise kurumların personel yönetimi kapsamındaki kararlarının liyakat ilkesine uygunluğunu denetleyecek ve bu konuda standardizasyon sağlayabilecek kurumlar; Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki (devlet tüzel kişiliği içindeki) Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile ayrı bir kamu tüzel kişiliği haiz Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi olup, kurumların liyakat ilkesine uygun hareket etmelerini hükümet politikası perspektifi ile gerçekleştirmekle görevlidirler. Diğer bir ifadeyle ilgililerin başvuruları üzerine kamu kurumlarının liyakat ilkesini uygulamalarına yönelik denetleyici veyahut tashih edici mekanizmalar yürütme içerisinde tesis edilmemiştir. Dünya’da çeşitli ülkelerde ise liyakat ilkesinin uygulanmasının

²⁷ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca kurulun görevleri: Md. 3: Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

²⁸ 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu uyarınca kurumun görevleri: Md. 8/g-ğ: “Ayrımcılık yasağı ihlallerini resen veya başvuru üzerine incelemek, araştırmak, karara bağlamak ve sonuçlarını takip etmek... Ayrımcılık yasağı ihlalleri nedeniyle mağdur olduğu iddiasıyla Kuruma başvuranlara mağduriyetlerinin giderilmesi için kullanabilecekleri idari ve hukuki süreçler konusunda yol göstermek ve başvurularını takip etmelerini sağlamak amacıyla yardımcı olmak.”

²⁹ 19/04/2004 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Esas Ve Usuller Hakkında Yönetmelik uyarınca (md. 24-25): Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna itiraz edebilir. İtiraz yazılı olarak yapılır. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir... Kurul; bilgi edinme başvurusuyla ilgili olarak yapılacak itirazlar üzerine, verilen kararları inceler ve karara bağlar; kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar verir.

denetiminin ve farklı mekanizmalarla kurumsallaşmasının sağlandığı çeşitli uygulamaları görmek mümkündür. Yakın zamanda benzer hükümet sistemine geçtiğimiz Amerika Birleşik Devletleri'nde bağımsız idari otorite olarak kurulan ve kamu idarelerine yönelik yarı yargısal nitelikte karar verebilen “Liyakat Sistemini Koruma Kurulu” liyakat sisteminin kurumsallaşmasında farklılığı en göze çarpan kuruluşlardan biridir. Yine özellikle Commonwealth hukukunun uygulandığı birçok ülkede “Kamu Hizmeti Komisyonu ve Liyakat Koruma Komisyonu” tarzı bağımsız olarak faaliyet gösteren yapılar da liyakat ilkesinin kurumsallaşması adına önemli yapılardır. Ülkemizde ise liyakat ilkesinin uygulanmadığına yönelik şikâyetleri inceleme görevine haiz idari teşkilatımızda bağımsız herhangi bir otorite veyahut kurum bulunmamaktadır.

Kaynakça

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10/7/2018, 30474.
14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 23/7/1965, 12056.
17/12/1960 tarih ve 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun, RG: 17.12.1960, 10683.
19/04/2004 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, RG: 27/4/2004, 25445.
25/5/2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 8/6/2004, 25486.
2709 sayılı TC 1982 Anayasası, RG: 09.11.1982, 17863 (mükerrer).
3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10/7/2018, 30474.
6/4/2016 tarih ve 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, RG: 20/4/2016, 29690.
ABD Liyakat Sistemleri Koruma Kurulu, (2021). (Erişim: 01.10.2021) <https://www.mspb.gov/About/about.htm>.
Acar, A. (2012). Devlet-piyasa sarmalında memuriyet statüsünün konumu: ‘Performans’a karşı ‘liyakat’ ile sorunu anlayabilmek. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 4(2), 31- 40.
Akgüner, T. (2009). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları. 90.
Aktan, C. C., Öztürk, N. K. & Acar, O. K. (Ed) (2021). *Kamu yönetiminde liyakat*. SOBİAD Hukuk Araştırmaları Merkezi.
Albayrak, O. S. (2020). Türkiye’de kamu personel yönetiminin yeni kurumsal yapısı ve kamu istihdamının yeni görünümü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 75. No.4, s. 1527.
Anadolu Ajansı (AA). (2019). Ombudsmanlığın tavsiye kararlarının yüzde 70’i uygulanıyor. (Erişim: 01.10.2021) <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/ombudsmanligin-tavsiye-kararlarinin-yuzde-70i-uygulaniyor/1392518>.
Aslan, O. E. (2005). *Kamu personel rejimi: statü hukukundan esnekliğe*. Ankara: TODAİE Yayınları. 326. s. 226.
Ateş, M. (1995, Nisan). *Kamu hizmetlerinde işe alma sistemleri ve Türkiye’de uygulanan politikalar üzerine bir inceleme*. DPT Yayın No: 2383.
Australian Public Service Commission-APSC (t.y.). (Erişim: 01.01.2022). <https://www.apsc.gov.au/about-us>.

- Aykaç, B. (1990). Personel yönetiminde yeterlik ilkesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), s. 100-101.
- Botton, A. (2005). *Statü endişesi*. (A. S. Bayer, Çev.). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. & Sezen, S. (2008). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Burbank, J. & Cooper, F. (2010). *Empires in world history: power and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Cayer, N. J. (1975). *Public personnel administration in the united states*. New York, USA: St. Martin's Press.
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale (2021). (Erişim: 01.10.2021). <https://www.cnfpt.fr/>.
- Civil Service Commission. (t.y.). (Erişim: 01.01.2022). https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_service_commission.
- Civil Service Commission (2021). (Erişim: 01.10.2021) <https://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-the-commission/>.
- Commonwealth of Australia Consolidated Acts (t.y.). (Erişim: 01.01.2022). https://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/psa1999152/.
- Danıştay 2. Dairesi'nin 09.09.2015 tarih, 2015/776 esas, 2015/7223 karar sayılı kararı.
- Devlet Personel Başkanlığı-DPB (2013). *Kamu personel sisteminin sorunları, çözüm önerileri ve 2023 vizyonu çalıştayı*. Ankara: Beyda Ofset.
- Devlet Personel Başkanlığı-DPB. (2016). *İngiltere'de kamu yönetimi ve kamu personel sistemi*. Ankara: Aren Reklam.
- Erbay, Y. (1999). Fransa'da idari sistem ve yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(2), 58-74.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1995). *Kamu bürokrasisi*. İzmir Ticaret Odası Yayını.
- Fettahlıoğlu, Ö. O. & Demir, S. (2014). İşletme Yönetiminde Yönetimsel Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1), s. 178.
- Gökçe, G., (2013). Türkiye'de vatandaşların kamu yöneticileri ve kamu kurumlarına güveni. İspir, E. G. (Ed). *Kamu yönetiminde değişim ve güncel sorunlar*. Ankara: TODAİE Yayını. s. 575-602.
- Gönülaçar, Ş. (2014). "İnsan kaynakları yönetiminde kayırmacılık kuşatması ve liyakatsizlik çıkmazı". (Erişim: 01.10.2021). https://www.academia.edu/9687458/%C4%B0nsan_Kaynaklar%C4%B1_Y%C3%B6netiminde_Kay%C4%B1rmac%C4%B1l%C4%B1k_Ku%C5%9Fatmas%C4%B1_ve_Liyakatsizlik_%C3%87%C4%B1kmaz%C4%B1.
- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları. s.143.
- Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Dikmen, A. A., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E. & Kutlu, M. N. (2004). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi. Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM). Yayın No: 1.
- Günay, Ö. F. (2005). *Türkiye'de kamu yöneticisi nasıl yetiştirilmelidir?* Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güran, S. (1980). Memur hukukunda kayırma ve liyakat sistemleri. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.

- İnsan Kaynakları Ofisi (İKO), (2021). (Erişim: 01.10.2021). <https://www.cbiko.gov.tr/haberler/cumhurbaskanligi-insan-kaynaklari-ofisi-17-bakanlik-ile-koordinasyon-toplantisi-yapti>.
- İnsan Kaynakları Ofisi (İKO), (2021). (Erişim: 01.10.2021). <https://www.cbiko.gov.tr/>.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK, Ombudsmanlık), (t.y.). *Kararlar Bilgi Bankası*. (Erişim: 01.20.2021). <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>.
- Karatepe, S. ve Kurnaz, S. (2019). Kamu yönetiminde liyakat ilkesi: İngiltere örneği üzerinden Türkiye için bir değerlendirme. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 46(1). s. 77-104.
- Kazin, M., Edwards, R. & Rothman, A. (2010). *The Princeton Encyclopedia of American political history*. Cilt 2. Princeton Üniversitesi Yayınları.
- Maranto, R. & Schultz, D. (1991). *A short history of the United States Civil Service*. MD: University Press of America.
- Memurlar.net. (2021, 9 Mart). YÖK, öğretim üyesi alım ilanlarındaki kişiye özel şartları engellemeye yönelik çok önemli bir düzenleme yaptı. (Erişim: 01.10.2021). <https://www.memurlar.net/haber/958398/yok-ogretim-uyesi-alim-span-class-keyword-ilan-span-larindaki-span-class-keyword-kisiye-span-span-class-keyword-ozel-span-sartlari-engellemeye-yonelik-cok-onemli-bir-duzenleme-yapti.html>.
- Merit Protection Commissioner-MPC (t.y.). (Erişim: 01.01.2022). <https://www.mpc.gov.au/about-us/what-we-do>
- Mıhçıoğlu, C. (1958). Türkiye’de memuriyete girişte liyakat prensibi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 13(1), s. 109-116.
- Milakovich, M. E. & Gordon, G. J. (2009). *Public administration in America* (10. Ed). Boston: Wadsworth.
- MSPB Strategic Plan for FY 2020-2024; (2020) (Erişim: 01.10.2021), https://www.mspb.gov/about/annual_reports/MSPB_Strategic_Plan_for_FY_2020_2024_1699794.pdf.
- Öke, M. K. & Say, S. (2002). Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi. *Mülkiye Dergisi*, 26(235), s. 107-109.
- Ömürgönülşen, U. (2009). Amerika Birleşik Devletleri’nde kamu yönetimi. *Karasu, K. (Ed.) Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde*, Ankara: İmge Yayınevi.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları. 6.
- Öztürk, N. K. (2002). Liyakat sistemini korumanın farklı bir yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu. *Türk İdare Dergisi*, 435, s. 130 -131.
- Pendleton Act. (1883). (Erişim: 01.10.2021). <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48>.
- Platon (2010). *Devlet*. Hasan Ali Yücel klasikler dizisi. (Çev: Eyüpoğlu, S. ve Cimcoz, M. A.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. 20. Baskı. s. 125-130
- Podger, A. & Chan, H. (2015). *The concept of ‘Merit’ in Australia, China and Taiwan*. Australian Journal of Public Administration, 74/3. s. 259.
- Senior Executive Service (SES). (2021). (Erişim: 01.10.2021). <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/>.
- Sienkewicz, T. J. (2003). *Encyclopedia of the Ancient World*. Salem Press. s. 434.

- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thompson, V. A. (1985). *Kamu yönetimi*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları. 547.
- Stalh, O. G. (1975). *Public personnel administration*. New York. s. 31.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şen, M. L. (1995, Mart). Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemindeki uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*. 28/1. s. 79-92.
- Tortop, N. (1999). *Personel yönetimi*. 6. Basım. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N., İspir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. & Özer, M. A. (2010). *Yönetim bilimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Türkan, A. (2000). *Liyakat ilkesi ve Türk personel sistemi içindeki yeri*. Uzmanlık Tezi. Ankara.
- UK Parliament, (t.y.). *Pre-appointment hearing: The first Civil Service Commissioner*. (Erişim: 01.01.2022). <https://committees.parliament.uk/work/1721/preappointment-hearing-the-first-civil-service-commissioner/>.
- Usman, Y. (2019). *Kamu görevlileri disiplin hukukunda idari usul ilkeleri*. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. s. 1.
- Uz, A. (2011). Anayasal bir kavram olarak kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), s. 59-86.
- Versan, V. (1974). *Kamu yönetimi, siyasi ve idari teşkilat*. İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi. İstanbul: Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları. s. 305.
- Whelan, J. (2011). *The state Of The Australian Public Service an alternative report*. Centre For Policy Development. (Erişim: 01.01.2022). https://web.archive.org/web/20120916075204/http://cpd.org.au/wp-content/uploads/2011/08/CPD_OP12_2011_State_of_APS_Whelan.pdf.
- Yıldırım, M. (2013). *Kamu yönetiminin kadim paradoksu: Nepotizm ve meritokrasi*. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(2), 365.
- Yıldız, G. (2015). *Devlet Memurları Kanunu'nda liyakat ilkesi çerçevesinde istisnai memurluklar*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi), Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No. 423689).
- Yıldız, G. (2016). *Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesi*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayısı, 3(8), s. 140.
- Yuluğ, M. (1971). Kamu kesiminde istihdam sorunu ve personel rejimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2). 46-51.

Extended Abstract

In order to increase the quality of public service and ensure its continuity, the principle of merit must be embedded in the personnel system and corporate culture. In this direction, many democratic countries have established constitutional and legal rules in accordance with the principle of merit, as well as mechanisms to implement and observe these rules. In terms of Turkish public administration, which has a deep-rooted history and has the principle of merit in its administrative tradition and legislation, there are various criticisms based on some country examples that these mechanisms are not adequately established and the principle is not implemented. However, it is possible to say that there has recently been a new outlook in state organization in Turkey in terms of mechanisms that ensure the implementation of the principle of merit. In this study, the roles of institutions that supervise the practices and decisions of public institutions within the framework of the personnel system in terms of the principle of merit will be revealed within the framework of the legislation. The implementation details of these mechanisms, whose effectiveness will be evaluated within the framework of the legislation and their positions in the state organization, will not be discussed due to the limitation of the study. The aim of this study, which was prepared with the method of literature and legislation scanning, is to raise awareness in terms of establishing the principle of merit.

The principle of merit is one of the principles that institutions must comply with in terms of the effectiveness of public service. The implementation of this principle by the institutions and the institutionalization that will supervise the institutions to act in accordance with this principle differ in each country. Currently, the existence of the principle of merit in our country has been in existence for more than a century at the constitutional, legal and administrative level, and it is possible to say that there are always some criticisms due to the fact that public institutions and organizations do not implement this principle. Again, although there have always been political and social expectations that may conflict with the principle of merit, it has become an administrative necessity to realize the recruitment and promotion to some extent as a requirement of this principle in terms of the fulfillment of the public service. Today, various mechanisms have been established in all powers of the state to enable public administrations to take decisions in accordance with the principle of merit. In this respect, while it can be considered as the most effective mechanism legally that the decisions of the administration, which are claimed to be contrary to the principle of merit, can be audited by the judicial organs upon the application of the relevant persons, the establishment of democratic culture and maturity in the institutions and society, and the gaining of self-confidence to the citizens to seek their rights will further increase the effectiveness of this mechanism. Considering that the decisions of the Ombudsman Institution, which is another mechanism that will ensure the institutionalization of the principle of merit, the legislative body, the Grand National Assembly of Turkey, is of recommendation nature, it is possible to say that the sanction effectiveness of this mechanism will be less than the judicial decisions. However, it is also possible that the Ombudsman Institution (Ombudsman), which is a new institution in the Turkish administrative system and whose decisions are followed by 70% of the public institutions, may become more effective or increase its effectiveness over the institutions. It is possible to say that the supervision of the application of the principle of merit in both the judiciary and the executive is realized upon the application of the relevant persons (public officials or candidates who think that they have been treated unfairly).

However, in the execution, the institutions that will supervise the compliance of the decisions of the institutions within the scope of personnel management with the principle of merit and that can provide standardization in this regard; The General Directorate of Personnel and Principles under the Presidency of Administrative Affairs (within the state legal entity) and the Presidential Human Resources Office, which has a separate public legal entity, are responsible for ensuring that institutions act in accordance with the principle of merit from a government policy perspective. In other words, supervisory or corrective mechanisms for the implementation of the principle of merit by public institutions upon the applications of those concerned have not been established within the executive. In various countries in the world, it is possible to see various practices in which the implementation of the principle of merit is supervised and institutionalized through different mechanisms. In the United States of America, where we have recently switched to a similar government system, the "Committee for the Protection of the Merit System", which was established as an independent administrative authority and can make semi-judicial decisions for public administrations, is one of the most striking institutions in the institutionalization of the merit system. Again, especially in many countries where Commonwealth law is applied, the "Public Service Commission and Merit Protection Commission"-style structures that operate independently are also important structures for the institutionalization of the principle of merit. In our country, however, there is no independent authority or institution in our administrative organization, which has the task of examining complaints regarding the non-application of the principle of merit.