

## KAMU HİZMETİNE GİRME HAKKI VE LİYAKAT İLKESİ AÇISINDAN İSTİSNAİ MEMURLUKLAR

Yasin SEZER\*

### ÖZET

İdarenin üstlendiği görevleri başarıyla ve gereği gibi yerine getirebilmesi istihdam ettiği insanların hem nicelik, hem de nitelik yönünden yetenekli kişilerden oluşmasına bağlıdır.

Anayasa'ya göre, "her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez". Türk pozitif hukukunda memurluğa giriş ve yükselmeye liyakat sistemi benimsenerek tarafsız bir memuriyet sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Liyakat, kamu görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona ermesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.

Bu çalışmada, kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi açısından istisnai memurluklar ele alınacaktır. İstisnai memurluk, DMK'nun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin düzenlemeleri dışında özgülenen ve derece ayrılığı ile atama yapılabilen memurluklardır.

### ABSTRACT

The success of administration depends on the quality and quantity of staff hired. According to the Constitution: "Every Turk has the right to enter public service. No criteria other than the qualifications for the office concerned shall be taken into consideration for recruitment into public service."

In the Turkish positive law, it had been aimed to form a civil servancy system which is neutral having the rules of career, merit and classification in entering and promoting the civil servants. The merit rule aims entering the public service, promoting among the classes and completing the service duty to base

---

\* Yard.Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

upon the right of deserving and equality so that the civil servants have the feeling of security.

In this study, the exceptional civil servants be dealt from the view point of merit rule and entering the public service. The exceptional civil servant is a type of civil servancy out of the general rule that is regulating the civil servants called DMK.

## GİRİŞ

İdarenin üstlendiği görevleri başarıyla ve gereği gibi yerine getirebilmesi istihdam ettiği insanların hem nicelik, hem de nitelik yönünden yetenekli kişilerden oluşmasına bağlıdır. İdarenin insan ögesi, “kamu görevlisi”, “kamu personeli” veya Anayasanın 128.maddesinde kullanıldığı üzere “kamu hizmeti görevlileri” olarak ifade edilmektedir.

Anayasa’ya göre, “her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” (m.70). Türk pozitif hukukunda memurluğa giriş ve yükselmede kariyer, sınıflandırma ve liyakat ilkeleri benimsenerek tarafsız bir memuriyet sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak, uygulamada özellikle, siyasal iktidar değişikliklerinde önce üst düzeyde, daha sonra da alt kademelere inerek kamu görevlileri arasında büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimin yaşandığı kamu görevlilerinin başında istisnai memurluklar gelmektedir.

Türk kamu yönetiminde görülen yozlaşmanın yansıması olarak kamu personeli alımlarında da ciddi bir şekilde kayırmacılığın yapıldığına şahit oluyoruz. Diğer bir ifade ile, kamu personel alım sistemine egemen olan “serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması” ilkelerinin ihlal edilerek personel alımlarının yapıldığını görüyoruz. Son dönemde yapılmaya çalışılan kamu yönetimi iyileştirme reform çalışmaları kamu personel alımına egemen olan ilkelerin yeniden tartışılmasını zorunlu kılmıştır.

Bu çalışmada, önce anayasal bir hak olan kamu hizmetine girme hakkı; arkasından liyakat sistemi ana hatlarıyla ele alınacaktır. Daha sonra da kamu hizmetine girme hakkı ve liyakat ilkesi açısından istisnai memurluklar incelenecektir.

## I. KAMU HİZMETİNE GİRME HAKKI

Anayasamıza göre “herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir” (m.48). Devlet, bir diğer anayasal ilke olan sosyal devlet ilkesinin gereği olarak “çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır” (m.49). Buradan hareketle, kişiler, çalışma haklarını özel teşebbüslerde kullanabileceği gibi kamuda da kullanabilirler. Anayasamız, kişi-

lerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışabilmelerini “kamu hizmetine girme hakkı” adıyla anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir.

Kamu hizmeti kavramı, idare hukukunun uygulama alanının ve idari yargının görev alanının belirlenmesi, kamu malı, kamu görevlisi ve idarenin sorumluluğu gibi idare hukukunun temel konularının belirlenmesinde hala ölçüt kavram olma özelliğini muhafaza etmesine rağmen; gerek öğretide ve gerekse yargı kararlarında henüz herkes tarafından kabul edilebilir bir tanımı yapılamamıştır.

Anayasa Mahkemesi, “kamu hizmetinin belirsizliği konusunda görüş birliği” olduğunu vurguladıktan sonra tanımlamaya çalışmıştır. Mahkemeye göre, “kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir<sup>1</sup>”.

İdarenin en önemli görevi, kamu hizmetlerini gereği gibi yürütmek ve işletmek olacaktır. İdare, bu görevlerini kamu görevlileri aracılığı ile yürütmektedir. Kamu görevlisi kavramı, geniş anlamda kamu kesiminde çalışan, hukuksal durumları birbirinden farklı olan tüm kamu görevlilerini içine almaktadır. Dar anlamda ise, idarenin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kapsar<sup>2</sup>. Bunlar memurlar ve diğer kamu görevlileridir (1982 Anayasası, m.128). Devletin siyasal yapısını oluşturan görevliler ile özel hukuka tabi kamu işçileri geniş anlamda kamu görevlisi sayılırken, dar anlamda kamu görevlisi, diğer bir ifadeyle, memurlar ve diğer kamu görevlileri arasında kabul edilmezler.

Anayasanın Siyasal Haklar ve Ödevler bölümünde düzenlenen 70. maddesine göre, “her Türk, kamu hizmetine girme hakkına sahiptir”. Anayasanın bu hükmünden şu sonuçlar çıkarılabilir. Öncelikle, Anayasa bu hakkı Türk vatan-daşı olan herkese tanıyarak kişiler arasında eşiklik ilkesine uyulmasını emretmektedir. İkinci olarak, kişiler, kamuda memur statüsünün dışında geniş anlamda kamu görevlisi olarak çalışabilme hakkına sahiptirler. Üçüncü olarak, anayasa bu hakkı siyasi hak ve ödevler boyutunda ele alarak vatandaşlık hakkına bağlı

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi, 28.6.1995, E.1994/71, K.1995/23, R.G.,20 Mart 1996, S. 22586, s.48; Arıca bkz., Anayasa Mahkemesi, 9.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, *Resmi Gazete*,24 Ocak 1995, S.22181, s.21.

Danıştay İdari İşler Kurulu, 3.10.1996,tarih ve E.96/79,K.96/83, *Danıştay Dergisi*,S.93,s.36.

<sup>2</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN, *İdare Hukuku Genel Esaslar*,C. I,Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 572.

olarak kullanılabilir bir hak olarak düzenlemiştir<sup>3</sup>. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, kamu hizmetine girmede Türk vatandaşlığı şartının aranmış olması, uygulamada duraksamalara neden olmaktadır. Özellikle Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve Türkiye'nin AB'ye katılımı durumunda bu sorun oldukça önem kazanacaktır. Bu durumda iki önemli sorun karşımıza çıkıyor. Birincisi, Türk vatandaşlığının yanında başka bir ülke vatandaşlığını sahip (çifte vatandaşlığa sahip kişiler) olan Türklerin durumu; ikinci ise, Türk vatandaşı olmayan kişilerin (yabancılar) Türkiye'de çalışabilmesi sorunudur.

Devlet Memurları Kanunu (DMK), devlet memurluğuna alınacak kişilerin "Türk Vatandaşı" olması koşulunu aramıştır(m.48). Kanunun öngördüğü vatandaşlık şartı genel şart olduğu için tüm memurlar için geçerlidir.

Öğretide, Türk Vatandaşlığı Kanununa (TVK) göre, yetkili makamın izni ile çifte vatandaşlığı elde eden kişilerin, Türk vatandaşlığını muhafaza ettikleri için kamu hizmetine girme hakkına ve dolayısıyla kamu görevlisi olma hakkına sahip oldukları belirtilmektedir<sup>4</sup>. Fakat, kamu görevliliği kavramı geniş yorumlandığında devletin siyasal kurumlarında görev yapan kişiler de -örneğin, cumhurbaşkanı, Başbakan, milletvekili- kamu görevlisi sayılmaktadır. Dolayısıyla, bu kişilerin aynı zamanda başka bir devlet vatandaşı olmaları sorun yaratmaktadır. Diğer taraftan Danıştay, bir Türk'ün, işçi olarak bulunduğu Almanya'da Türk vatandaşlığının yanında Alman vatandaşlığını kazanması üzerine Türkiye'de devlet memurluğuna alınmamasına ilişkin işleme karşı açılan davada "çifte tabiiyetin Devlet memurluğuna engel bir neden sayılamayacağı ve yabancı bir devlet vatandaşlığına geçmek için başvuruda bulunmanın Devlete sadakat veya bağlılıkla bağdaşmayan ya da Devlet itibarını kıran eylem olarak nitelendirilemeyeceği"<sup>5</sup>ne karar vermiştir.

Türk vatandaşlığına sahip olmayan kişilerin bu haktan yararlanıp yararlanamayacağı sorusuna Anayasanın 16.maddesi çerçevesinde cevap verilebilir. Anayasaya göre, "temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla düzenlenir"(m.16). İlgili kanunlara baktığımızda da Türk vatandaşı olmadığı halde bazı kişilere Türkiye'de bazı görevlerde çalışma izni verildiğini görüyoruz. 27.6.1989 tarih ve 375 sayılı KHK'nin geçici 5.maddesi ile "Bulgaristan'dan Türkiye'ye mecburi göç eden Türk soyundan olanlarda bu

---

<sup>3</sup> Emin MEMİŞ, "Mevzuatımızda ve Uygulamada Kamu Hizmetine Girme/Çekilme Hakları, Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Analizleri", (tebliğ) (Kamu Personeli Sorunları) İdare Hukuku Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 4-5 Nisan 2003. s.2.

<sup>4</sup> Ergin NOMER, *Vatandaşlık Hukuku*, 11.bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997, s.103; Kemal GÖZLER, "Vatandaşlık ve Milletvekilliği", *Liberal Düşünce*, Cilt 4, Güz 1999, Sayı 16, s.90-91; Nur Kaman KARAN, *Devlet Memurluğunun Sona Ermesi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, s.22;

<sup>5</sup> Danıştay 5.D., E.1987/1804, K.1989/1655, *Danıştay Dergisi*, S.78-79, s.228.

şartın aranmayacağı” hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 70.maddesinin 2.fikrasında “hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği”<sup>6</sup> düzenlenmiştir. Anayasanın bu hükmü DMK’nın “ilkeler” kenar başlıklı 3.maddesiyle birlikte yorumlandığında daha kolay anlaşılacaktır. DMK’ya göre, “...Devlet kamu hizmeti görevlilerini ve bu görevlerde çalışan memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırır. .... Devlet, kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulamak” durumundadır (m.3). Buna göre, idare, kamu personeli alırken görevin gerektirdiği nitelikleri taşımak şartıyla tüm vatandaşlara aday olabilmek fırsatı vererek fırsat eşitliğini sağlamalıdır. Böylece, adaylar arasında rekabet ortamı doğacağı için idare de daha nitelikli kişiler arasında seçim yapacaktır. Bu da kamu personelinde niteliğin (kalitenin) artmasına neden olacaktır.

Anayasa mahkemesi, (1961 Anayasası döneminde) verdiği bir kararda “görevin gerektirdiği nitelikler” kavramını şöyle açıklamıştır:

“Anayasa ödevle nitelik arasında sıkı bir ilişki bulunduğunu, bunun dışında hizmete alınmada hiçbir nedenin gözetilemeyeceğini, daha açık bir anlatımla ayırımın yalnızca ödev-nitelik ilişkisi yönünden yapılması gerektirdiğini buyurmaktadır. O halde ödevle, onun gerektirdiği niteliği birbirinden ayrı düşünmeye olanak yoktur. Buna göre, o nitelikler görevlilerde bulunmadıkça o ödev yerine getirilemeyecek ya da ödev iyi biçimde yerine getirilmemiş olacak, demektir. Kamu hizmetlerinin özellikleri olduğu ve bu hizmetleri gören idare ajanlarının da özel statülere bağlı bulunduğu bilinen bir gerçektir. Memurlarda yasalarca aranan nitelikler ve onlar hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar kamu hizmetinin etkin ve esenlikli bir biçimde yürütülmesi amacıyla yöneliktir”<sup>7</sup>.

Danıştay ise, “görevin gereklerinden başka hiç bir ayırım gözetilemez” ilkesini şöyle yorumlamıştır: “Kamu hizmetine girme hakkı yönünden vatandaşlar arasında her hangi bir ayırım yapılmamıştır ve görevin gerektirdiği niteliklere sahip olmak bu haktan yararlanmak için yeterlidir. Görevin gerektirdiği nitelikler, öğrenim düzeyi, yaş, askerlik hizmeti veya yükümlülük durumu ile genel ve

<sup>6</sup> Anayasanın 128.maddesinin gerekçesinde “...kamu hizmeti görevlilerinin hizmete alınmalarında yetenek ve liyakat ilkelerine uyulması zorunlu” olduğu belirtilmiştir.

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi, 9.10.1979, E.1979/19, K.1979/39, *Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi*, S.17, s.299; Anayasa Mahkemesi, 4.4.1991, E.1990/12, K.1991/7, *Resmî Gazete*, 13.8.1991, S.20959.

objektif veya özellik arz eden hizmet grupları için de o hizmetin gerektirdiği özel nitelikler olabilir”<sup>8</sup>.

“Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği” ilkesi öğretide, “memurun, memurluğun aradığı yani, Anayasanın lafına ve ruhuna ve Türk Personel yönetimi esaslarına göre aranması mümkün olan ‘genel’ şartları, nitelikleri ve gireceği, bulunduğu veya yükseleceği ‘belli’ görevin aradığı nitelikleri taşımasıdır. Liyakate sahip olmasıdır”<sup>9</sup>, şeklinde yorumlanmıştır. Tabii ki, bunların neler olacağı, her görevin özelliklerine, sosyo-ekonomik koşullara göre değişebilecektir. Ancak, dikkat edilmesi gereken nokta, aranacak farklı niteliklerin saptanmasında önceden belirlenmiş ‘objektif’ ölçütlerin kullanılması gerekir. Alınacak kişilerde görevin gerektirdiği niteliklerin dışında, bir siyasal partiye üye ya da yakınlık duyma gibi, başka koşullar aranmamalıdır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Türk pozitif hukukunda kamu hizmetine girmede ve hizmet içinde yükselmeye liyakat sistemi benimsenmiştir. Bu durumda, istisnai memurluklar konusunu incelemeye geçmeden önce liyakat sisteminin de ana hatlarıyla açıklanması yararlı olacaktır.

## II. LİYAKAT SİSTEMİ

### A. Tanımı

Liyakat ilkesi, personel sisteminin, “herkesin hizmete giriş ve yükselmesinde, yetenek ve başarının belirleyici bir unsur olarak kabul edildiği, hizmet koşullarının ve ödüllünün, hizmetin düzeyine ve sürekliliğine katkıda bulunacak şekilde düzenlenmesi”<sup>10</sup> olarak tanımlanabilir. Kişilerin siyasal partilere yakınlığına göre değil, bilgi ve yeteneklerine göre devlet memuru olabilmeleri veya meslek içinde ilerleme veya yükselebilmelerini benimseyen sisteme de liyakat sistemi denir<sup>11</sup>. Devlet Memurları Kanunu da, liyakat ilkesini “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak”(m.3) şeklinde tanımlamıştır.

---

<sup>8</sup> Danıştay 5.D., E.1987/2417, K. 1988/1286, *Danıştay Dergisi*, S.74-75, s.302, KARAN, s.23.

<sup>9</sup> Sait GÜRAN, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul, 1980, s.188.

<sup>10</sup> Burhan AYTAÇ, “Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4, 1990, s.96.

<sup>11</sup> Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, İmaj yayınları, Ankara, 2002, s.514; Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002, s.519.

Bu düzenin karşısında yer alan kayırmacılık (Spoil System) ya da ganimet düzeni ise, kamu görevine girişte ve meslek içinde ilerlemede siyasal eğilimler ve partiye yaptıkları hizmetler dikkate alınır. Kayırmacılık sisteminin iki temel unsuru vardır<sup>12</sup>. Bunlardan birincisi, kamu görevlilerinin iktidarla birlikte değişmesidir. Diğer ise, siyasi atamalardır. Kayırma sisteminin tarihsel gelişiminde ilk örnek olarak verilen ABD’de 1883 yılına kadar kamu görevlilerinin atanmasının temeli bu esasa dayanmakta idi<sup>13</sup>. Bu tarihe kadar başkan, kendi taraftarıyla birlikte gelir ve yine kendi ekibiyle birlikte giderdi. Ancak, 1883 tarihli Civil Service Act (Pendleton Act) ile ganimet sistemi sınırlandırılmıştır<sup>14</sup>.

Kamu görevlilerinin iktidarla birlikte değişmesini savunanlara göre, “seçimden başarılı çıkan siyasal parti, iktidarla birlikte yandaşlarıyla birlikte gelmeli ve onlarla birlikte gitmelidir.... Özellikle yüksek yöneticiler, bir siyasal partiye mensup oldukları zaman, o parti iktidara gelip de uygulayacağı politikalar yasama organından güven alınca daha canla başla çalışır. O politikanın başarısı için ellerinden geleni yaparlar. Ödevlerinde gereğinden fazla fedakarlık gösterirler<sup>15</sup>”. Bu görüşün zaman zaman ülkemizde de istisnai memur atamalarında ileri sürüldüğü görülmektedir. Bu konu çalışmanın “istisnai memurluklara getirilen eleştiriler” başlığı altında daha detaylı olarak ele alınmaktadır.

Türk hukuk düzeninde, memuriyete girişte ve yükselmelerde liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenerek tarafsız bir memuriyet sistemi oluşturulmaya çalışılırken, uygulamada her siyasal iktidar değişiminde özellikle üst düzey kamu görevlileri arasında görevden alma ya da yer değişikliği tedirginlikleri yaşanmaktadır. Görevden alma ve yer değişikliği işlemlerine karşı açılan davaların çoğunda mahkemelerin, idareye tanınan taktir hakkının “hukuka uygun ve kamu yararı gözetilerek kullanıldığını kanıtlayacak hiçbir somut olay ve neden gösterilmediği<sup>16</sup>” gerekçesiyle ilgili işlemi iptal etmesi karşısında, siyasal iktidarlara kendi ekibini oluşturamamaktan yakınmış ve sebep olarak yargıyı göstermişlerdir.

<sup>12</sup> Abdülkadir TÜRKAN, “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri” (yayınlanmamış) Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000, s.9-10.

<sup>13</sup> Johnson Ronald N. and Libecap Gary D., “Patronage to Merit and Control of the Federal Government Labor Force”, *Exploration in Economic History*, Volume 31, Issue 1, January 1994, p. 91 -119.

<sup>14</sup> İsmet GİRİTLİ- Pertev BİLGİN- Tayfur AKGÜNER, *İdare Hukuku*, Der yayınları, 2001, s.388.

<sup>15</sup> GÜRAN, s.87. Çeşitli ülkelerdeki siyasal atamalar için bkz: TÜRKAN, s.12-21

<sup>16</sup> Örnek karar için bkz: Danıştay 5.D., 30.10.1996, E.1995/4052, E.1996/3262, *Danıştay Dergisi*, S.93, 1997, s.257.

## **B. Liyakat Sisteminin Dayandığı İlkeler**

### **Eşitlik İlkesi**

Kamu görevine girme bir vatandaşlık hakkıdır. Dolayısıyla, kamu görevlisi alımında temel yaklaşım, toplumun tüm kesimlerinin kamu yönetiminde temsilini sağlayan bir yöntem olmalıdır. Diğer bir ifade ile, kamu görevlisi alırken herkese aday olabilmeye serbestisi sağlanması, görevin gerektirdiği nitelikler çerçevesinde herkese eşit şans tanınması gerekir<sup>17</sup>.

### **Yarışma İlkesi**

Kamu görevlisi alırken ve hizmet içinde yükselmeye açık yarışma sınavları esas olmalıdır. Adayların serbest ve ayırım gözetilmeksizin fırsat eşitliği ilkesine uygun olarak katılımlarının sağlanması gerekir. Bunun için de, sınavların kamuoyuna duyurulması; makul süre içerisinde sınav sonuçlarının adaylara bildirilmesi; adayların sınav sonuçlarına itiraz haklarını kısıtlayıcı (hukuki veya fiili) engellerin kaldırılması gerekir<sup>18</sup>. Yapılacak sınavlar, objektif değerlendirme ölçütlerine dayanmalıdır. Diğer bir ifade ile, objektif kurallar çerçevesinde işin ehline, hak edene verilerek kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması gerekir<sup>19</sup>.

### **Kariyer İlkesi**

Liyakat ilkesinin gerçekleştirilebilmesi için, işe en uygun adayın alınması yeterli değildir. Nitelikli kişinin kamuda kalmasını sağlamak için, yükselme imkanı verilmelidir. Bu ilke neticesinde, adaylar, memurluğu kariyerlerini sürekli yükseltebilecekleri<sup>20</sup>; kariyerlerine paralel olarak mali ve sosyal imkanlarının artacağı bir meslek olarak görmelidirler.

### **Adil ve Yeterli Ücret İlkesi**

Türk kamu yönetiminde görülen yozlaşma nedenlerinden biri de nitelikli ve verimli kamu personelinin istihdam edilememesidir. Son dönemde bankalarda ve üniversitelerde görüldüğü üzere, uzmanlık ve deneyim gerektiren mesleklerde yetişen kamu görevlileri özel teşebbüs sahiplerinin sunduğu mali ve sosyal imkanlar karşısında özel sektörü tercih etmektedirler. Bu nedenle, nitelikli kamu görevlisi bulmak ve bunları memurluk mesleğinde tutabilmek için ulusal ve yerel ölçekte dikkate alınarak (eşit işe-eşit ücret/equal pay for equal work)

---

<sup>17</sup> MEMİŞ, s.4.

<sup>18</sup> AYKAÇ, s.97.

<sup>19</sup> Danıştay 5.D., E.1996/1272, K.1997/1118, *Danıştay Dergisi*, S.94, 1998, s.353.

<sup>20</sup> Mustafa Lütfi ŞEN, "Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması" *Amme İdaresi Dergisi*, C.28, S.1, 1995, s.81.

ödenmeli ve verilen ücret kişileri memurluğa özendirici ve teşvik edici olmalıdır<sup>21</sup>.

### **Hizmet İçi Değerlendirme İlkesi**

Kariyer ilkesinin gereği olarak, kamu görevlilerinin hizmet içinde değerlendirilmeleri zorunludur. Kamu hizmetlerinde çalışan kamu görevlileri etkin ve verimli bir biçimde kullanılmalı, bunların görevde kalmaları başarılarına ve yeteneklerine göre saptanmalı, belli standarda ulaşamayan kişinin görevine son verilmeli ve kamu görevlilerinin eğitime ve öğrenimine önem verilmelidir.

Kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan eğilimlerden biri de sonuca yönelmiş yönetim anlayışıdır. Sonuca yönelmiş yönetim anlayışında yönetimin sonuçlara, misyona, performans hedeflerine, hizmetin niteliğine, etkinliğine ve verimliliğine odaklanılmaktadır<sup>22</sup>. Geleneksel yönetim modelinde, sonuçlardan çok usullere önem verilmişti. Çalışanlar, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerine yerine getirmiş olmakta ve yapılan işlerin sonuçlarından kendileri sorumlu tutulmamaktaydı. Yönetim bir hukuk sorunu olarak görüldüğü için yönetim anlayışının şekillenmesinde hukuka bağlı yönetim ilkesi ön plana çıkmıştır<sup>23</sup>. Hukuk bir taraftan kamu yararını en iyi şekilde karşılarken, diğer taraftan da idari faaliyetler karşısında yönetilenleri korumakla görevlidir. Bu da beraberinde, pek çok formalite ve denetimi getirmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında görülen sonuca yönelme anlayışında, çalışanlar sadece hukuk kurallarına uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yapmış olmamakta, yaptıkları işin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Bu yaklaşım, çalışanların ürettikleri sonuçlara-çıktılara göre değerlendirilmelerini zorunlu kılmaktadır<sup>24</sup>.

### **Güvence İlkesi**

Güvence ilkesi, memurluğun meslek oluşunun ve kariyer ilkelerinin bir gereğidir. Kamu görevlileri siyasal baskılara ve kişisel kayırmalara karşı korunmalıdır<sup>25</sup>.

Uygulamada, kamu kurum ve kuruluşlarına görevli alırken veya görev verirken, çoğu zaman, adayın eğitimine, bilgi ve becerisine değil yönetime ya da

<sup>21</sup> GİRİTLİ vd., s.389.

<sup>22</sup> Hazma AL, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s.243.

<sup>23</sup> Turgut TAN, “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, C.II, Ankara,1995, s.176.

<sup>24</sup> AL, s.245; Bilal ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 2001, s.27.

<sup>25</sup> TÜRKAN, s.43.

iktidar partisine olan yakınlığı veya gelecekte partiye yapacağı katkısının dikkate alındığını görüyoruz<sup>26</sup>. Bu noktada kamu görevlilerinin özellikle üst düzey kamu görevlilerinin siyasal etkilerden korunması önem arz eder.

Güvence ilkesinin bir gereği olarak da, memurların yargı yoluna başvuru hakkı geçici dahi olsa sınırlandırılmamalı ve mahkeme kararlarının zamanında uygulanması sağlanmalıdır.

### **Kamu Yararı Düşüncesinin Hakim Kılınması İlkesi**

Liyakat sisteminin yerleştirilebilmesi için buraya kadar sayılan ilkelere ilave olarak, beklide en önemli bir ilke, tüm kamu görevlilerine kamu yararı bilincinin kazandırılması gerekir.

## **III. İSTİSNAİ MEMURLUK**

### **A. İstisnai Memuriyet Kavramı**

İstisnai memurluk, DMK'nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin düzenlemeleri dışında özgülenen derece aylığı ile atama yapılabilen memurluklardır. İstisnai memuriyet, Türk kamu personel rejiminin birliğini ve temel yapısını zorlayan bir kurumdur. Ancak, kariyer sistemlerinin egemen olduğu rejimlerde, bu konum son derece sınırlı sayıdaki mevkileri içine alan istisnai bir nitelik taşır. Kanun Koyucu, kimi görevlerin diğerlerine oranla daha önemli olduğunu kabul ederek bu görevlere atanacak kişilere öbür devlet memurlarına göre kimi ayrıcalıklar tanımıştır. Diğer bir ifade ile, bazı memuriyet mevkilerinde "kişisel" ve "siyasal güven" unsuru öne çıkar. Bu mevkilere yapılacak atamalarda, özellikleri nedeniyle normal atama usulleri uygulanmaz. Bunlardan bir kısmı özel kalem müdürlüğü gibi kişisel güveni gerektiren mevkilerdir. Diğer bazıları ise, siyasal güven ve önem unsuru ağır basar. Örneğin valilik ve elçilik gibi. İşte kimi görevlerin önemli olduğu kabul edilerek, bu görevlere atamada kişilere, öbür devlet memurlarına göre bazı ayrıcalıklar tanıdığı memuriyetlere istisnai memuriyetler denilmektedir<sup>27</sup>.

Kanun koyucu, bu memuriyetlere yapılacak atamalarda idareye "nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi" sağlamak, dışarıdan atama yolunu açmak, Devlet Memurları Kanununun, usul-şekle ilişkin hükümlerinden kurtarmak için, ilgili görevlerin niteliklerini de dikkate alarak, bu kadroları ayrık hükümlere tabi tutmuştur. Bununla beraber, istisnai memurluk müessesesi, idare cihazının bu kesimlerine daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak için ihdas edilmiştir. Diğer bir anlatımla, bu kategoriye giren memuriyetlere 'kamu yararı-

---

<sup>26</sup> DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2000, s. 54.

<sup>27</sup> GİRİTLİ vd., s.441.

nın dışında' başka mülahazalarla yapılacak atamalar hukuksal olarak sakat işlemlerdir<sup>28</sup>.

### **B. İstisnai Memurluk Kapsamındaki Memuriyetler**

İstisnai memuriyetlere ilişkin genel düzenleme DMK'nın 59. maddesinde yapılmıştır. Buna göre,

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi memurluklarına, Başbakan Başmüşaviri, Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (uzman), Başbakan Müşavirliklerine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan, Başkan Yardımcısı, Başbakanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliklerine, Başbakanlık Basın Müşavirliğine, Bakanlar Kurulu Sekreterliğine, Milli Savunma Bakanlığı ile Türk Silahlı Kuvvetler kadrolarında veya kadro açıklamalar bölümünde özel nitelikli olarak gösterilen görev yerlerine, Özel Kalem Müdürlüklerine, Valiliklere, Büyükelçiliklere, Elçiliklere, Daimi Temsilciliklerine, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıklarına, Din işleri Yüksek Kurulu Üyeliklerine, Milli İstihbarat Teşkilatı memurluklarına, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Sekreterliği Müşavirliklerine, Hukuk Müşavirliğine ve Genel Sekreterliğine bu kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile memur atanabilir. Dışişleri Bakanlığı, Hukuk Müşavirlikleri ile Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet Sanatçılarının, Olimpiyat şampiyonluğu kazananlar arasından atanacak spor müşavirlerinin atanma ve ilerlemelelerinde de bu hükümler uygulanır.

Bunun yanında, idareye, DMK'nın dışında, bir çok yasa ile de DMK'nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın atamalar yapabilme imkanı tanınmıştır. DMK'nın dışındaki yasal düzenlemelerde "istisnai memur" ifadesi kullanılmamasına rağmen, istisnai memurluk uygulaması genişletilmiştir. Özellikle, önce ABD, sonra Fransa gibi ülkelerde uygulanan; ülkemizde de 90'lı yılların ortalarından itibaren örneklerini görmeye başladığımız ve bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılan kurul üyeliklerine yapılacak atamalarda DMK'nın atanma, sınavlar, kademe iler-

<sup>28</sup> GÜRAN,s.,206.

lemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın atamalar yapabilmektedir<sup>29</sup>.

### C. İstisnai Memuriyetlere Atanmada Aranacak Şartlar

Bu konu, 657 sayılı DMK'nın 60. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, kuruluş kanunlarındaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla 48. maddesinde yazılı genel şartları taşıyan kimseler arasından atama yapılabilecektir. Kanunun 48.maddesinde düzenlenen genel şartlar şöyle sıralanabilir:

- Türk vatandaşı olmak,
- Yaş şartlarını taşımak,
- Kamu haklarından mahrum olmamak,
- Askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik yaşına gelmemiş olmak veya askerliği tecil edilmiş olmak,
- Görevini yapmaya engel sağlık sorununun bulunmaması
- İlköğretimi bitirmiş olmak,
- Taksirli suçlar ve 48.maddede belirtilen suçların dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis cezası veyahut affa uğramış olsa dahi Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlarla, ceza kanununda düzenlenen yüz kızartıcı suçlardan dolayı hükümlü bulunmamak.

Ancak, hemen belirtelim ki, bu şartlar sadece istisnai memuriyetler için değil tüm memuriyetler için aranan şartlardır. İstisnai memuriyetlere atanabilmek için kuruluş kanunlarında düzenlenen özel şartları da taşımak gerekir.

60. madde Devlet Sanatçılarıyla, Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğine atanacak olanlar için 48. madde belirtilen koşullara ek olarak bazı koşullar öngörmektedir. Bunlardan Devlet Sanatçıları için öngörülenlerin yönetmelikle<sup>30</sup> belirleneceği hükme bağlanmıştır; Dışişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği için ise, iyi derecede yabancı dil bilme koşulu getirilmiş ve diğer özel koşulların ise yönetmelikle belirleneceğini bildirilmiştir.

Kanun koyucu, istisnai memurluklara yapılacak atamalar konusunda özel kanunlara yollamada bulunmuştur. Ancak, özel kanunların çoğunda bu konuda ek

---

<sup>29</sup> “(Kamu İhale Kurumu)nun karar organı biri başkan ve biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu Üyeleri...Bakanlar Kurulu tarafından atanır”(Kamu İhale Kanunu, m.53); “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri .....ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanır”(Bankalar Kanunu, m.3/3).

<sup>30</sup> “Devlet Sanatçısı Olacak ve Haktan Yararlanacaklar İle Bunların Nitelikleri ve Seçilmeleri Hakkında Yönetmelik”, *Resmî Gazete*, 22.8.1991, S.20968.

şartların öngörülmemiş ve idareye geniş takdir yetkisi verilmiştir. Bundan dolayı, idare bu memuriyetlere yapacağı atamalarda daha serbest ve birazda siyasal tercih itibariyle kendisine yakın kişileri atayarak kendi ekibini oluşturmaya çalışmaktadır. Fakat, yargıya intikal eden örneklerde mahkemeler siyasal sebeplerle yapılan atama işlemlerini iptal etmektedir.

Bu konuda, örnek olarak, valiliklere yapılan atamalar verilebilir. Çok partili demokratik yaşama geçildikten sonra meclisten güven oyu alan hükümetler, ilk iş olarak kendi programlarını benimseyen ve kendileri ile uyumlu bir kadro oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bunun için üst düzey yöneticiler arasında geniş çapta atamalar yapılmaktadır. Bu atamalara konu olan üst düzey yöneticilerin başında valiler gelmektedir.

Valilerin atanması, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6.maddesinde ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (59,60,61) maddelerinde düzenlenmiştir.

5442 sayılı kanunun 6. maddesine göre valiler, "İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı" ile atanırlar. İl idaresi Kanunu sadece valilerin atama yöntemini düzenlemiş; ancak, vali seçimi konusunda her hangi bir düzenleme getirmeyerek merkezi yönetime geniş takdir yetkisi tanımıştır. Kanunun yayım tarihi olan 1949 yılından bu güne kadar iktidara gelen hiç bir hükümet, atanacak kişileri seçme konusundaki hukuksal serbestiyi sınırlama gereğini duymamıştır<sup>31</sup>.

İdareye tanınan takdir yetkisi sınırsız değildir. İdare bu kadrolara yapacağı atamalarda 'yönetmelik gereksinimleri' dikkate alarak atama yapacaktır. Bu güne kadar olan uygulamalara baktığımızda bir çok defa 'yönetmelik gereksinimlerin' yerine 'siyasal lüzumun, başarının veya başarısızlığın değil cezalandırma/ ödüllendirme saikiyle ve idarenin tarafsızlığını ihlal eder biçimde atamaların yapıldığı görülmektedir. Danıştay, bu maddi gerçeği dikkate alarak, önüne gelen davalarda idareye karşı daha az esnek ve daha sıkı denetim yapar bir tavır içindedir.

Danıştay'a göre;

"İdareye tanınan takdir yetkisi mutlak ve hudutsuz olmayıp, kamu hizmetinin yararına en etkin ve en verimli bir şekilde yürütülmesi maksadına yönelik bulunmaktadır. İdare kendisine tanınan bu takdir yetkisini kamu hizmetinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla ve kullanırken bile kanunların kişilere hak tanıyan ve memurlara teminat getiren hükümlerine aykırı işlem uygulayamayacağı gibi, bu yetkiyi Anayasa ilkelerine aykırı bir şekilde de kullanamaz....

<sup>31</sup> Mehmet ALDAN, "Vali Atamaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.XXI, S.1,1988, s.101 vd.

"...İdarenin kanunlar çerçevesinde hizmet üretirken, yürütmeye ilişkin tasarrufları oluştururken, bütün idarede özellikle, idarenin üst kademe-lerinde ve sorumluluk mevkiilerinde bulunan personelin, özellikle hükümet programı doğrultusunda icraata ilişkin hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde, hükümet icraatının sür'atli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia olunamayacağı gibi, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademe-lerinde ve sorumluluk mevkiindeki memurlar arasında iktidar yanlısı olan ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır"<sup>32</sup>.

Kanun koyucunun idareye tanımış olduğu takdir yetkisi, idareye keyfi, hukuk dışı işlem yapma yetkisi vermez. Tam aksine, istisnai memurluk, memurluğa dışarıdan atama yolunu açan bir formüldür. Diğer bir ifade ile, istisnai memurluk, Anayasanın 128.maddesinde düzenlediği ve "memur ve diğer kamu görevlileri" olarak tanımladığı bütünün bir parçasıdır. Dolayısıyla, Anayasanın kamu hizmetine girme hakkına ilişkin 70.maddesinin 2.fıkrasında belirtilen "görevin gerektirdiği nitelikleri" taşıma koşulunun, diğer görevlere oranla, kanun koyucunun özel bir önem verdiği, kişisel ve siyasal güvenin daha fazla ön plana çıktığı istisnai memurluklarda aranmaması düşünülemez. Anayasanın aradığı "görevin gerektirdiği" nitelikler istisnai memurluklarda "mesleki liyakat" ile "yönetmel gereksinimlere" dönüşmüştür.

Danıştay, istisnai memuriyetlere yapılacak atamalarda, "öğrenim düzeyleri, kamuda geçen hizmet süreleri ve buldukları görevler yönünden yapılacak değerlendirmeye göre saptanmasının kamu yararı ve amacına ve hizmetin gereklerine uygun olacağını"<sup>33</sup> belirlemiştir ki, oldukça yerinde bir karardır.

Kanımızca, 657 sayılı kanun, istisnai memurluklara yapılacak atamalara ilişkin yaptığı yollamaya rağmen kuruluş kanunlarında özel hüküm bulunmaması durumunda ortaya çıkabilecek boşlukların doldurulması amacıyla, tüm istisnai memurluklara uygulanmak üzere, 60.maddede genel nitelikli şartların düzenlenmesi gerekir. Kuşkusuz her bir memuriyetin "mesleki gerekleri" farklı olacaktır. Ancak, belli bir eğitim süresi, ataması yapılacak meslekte belli bir hizmet süresini tamamlama şartı ve mesleki tecrübesinin edinilmesi gibi genel şartlar konulabilir.

---

<sup>32</sup> DDK.,4.6.1975, E.1975/340, K.1976/170, *Danıştay Dergisi*, S.24-25, s.124 vd.

DK.,15.10.1976, E.351, K.200, *Danıştay Dergisi*, S.26-27, s.171-175.

DDK.,19.4.1974,E.135,K.456, *Danıştay Dergisi*, S.16-17,s.129-134.

Danıştay 5.,D.,8.12.1965,E.3756,K.8053, *Danıştay Dergisi*, S.22-23,s.246-247.

<sup>33</sup> Danıştay 5.D., 19.12.1996, E.1995/1960, K.1996/3949, *Danıştay Dergisi*, S.93,1997, s.292.

#### **D. İstisnai Memurluklara Uygulanacak Hükümler**

Bu hükümler, DMK'nun 61. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, istisnai memuriyetlere atananlar hakkında bu kanunun atama, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında kalan bütün hükümleri uygulanır. Ancak, istisnai bir memuriyet kadrosuna atananlar, atandıkları kadronun derece aylığının ilk kademesini kazanılmış hak olarak elde ettikleri tarihten itibaren, haklarında bu kanunun kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine dair hükümler uygulanır.

Başbakanlık ve Bakanlıklar özel kalem müdürlüklerine, valiliklere, büyükelçiliklere, elçiliklere daimi temsilciliklere atananların, atandıkları derecelerde geçirdikleri süreler, kazanılmış hak sayılmamak şartıyla kademe ilerlemesinde (üst dereceye atanmaları halinde 161. maddenin A bendi uyarınca ) değerlendirilir.

İstisnai memurluktan ayrılanların durumu 163.maddede düzenlenmiştir. Buna göre, istisnai memuriyetlere atananlara ayrıldıkları sınıfa dönmek istedikleri taktirde, istisnai memuriyetlerde geçirmiş oldukları süre, DMK'nın derece terfi esaslarına göre görebilecekleri yeni derecenin tayininde normal derece terfi sürelerine karşılık sayılır. Derece terfi süresine karşılık sayılan süreden geri kalan kısmı kademe terfiinde dikkate alınır(m.163).

Bu kişiler aynı şartlardan yararlanarak 71.madde hükümlerine uyulmak şartıyla başka bir sınıfa da girebilirler.

Bu kanuna tabi olmayan kurumlardan atananlar, bu kanuna tabi kurumlarda bir göreve atanması istedikleri taktirde, istisnai memuriyette geçirilen süre yukarıda bahsettiğimiz esaslara göre ve girilecek derecenin sınav veya seçmesini başarmak kaydıyla, derece ve kademe ilerlemesine sayılır. Bu gibiler için adaylık hükümler uygulanmaz (m.163).

#### **E. İstisnai Memuriyete Atananlara Uygulanmayacak Hükümler**

İstisnai memuriyet kadrosuna atananlar hakkında DMK'nın atamaya ilişkin hükümleri uygulanmaz. Yani, memurlar hizmet sürelerine bakılmaksızın üst dereceye atanabilir.

Memuriyete girişte aranan genel şartların dışında herhangi bir koşul aranmaz. İstisnai memuriyetler için özel yasalarında veya yönetmeliklerinde herhangi bir hüküm yoksa öğrenim zorunluluğu aranmaz. İlköğretimi bitirmiş olması yeterlidir. Bu şartların günümüz koşullarında yeterli olmadığını yukarıda belirtmiştik.

İstisnai memuriyetler hakkında DMK'nın devlet memurluğuna giriş için ön-

gördüğü, atama yapılacak kadroların duyurulması, sınavlar, adaylık süresi ve asli memurluğa atamaya ilişkin hükümler de uygulanmaz<sup>34</sup>. Danıştay'a göre, "memuriyete atanmaya ilişkin hükümler 657 sayılı yasanın IV. Kısmı 1. bölümünde yer almış olup, aday memurluktan asli memurluğa atanmaya ilişkin düzenleme bu bölümde bulunan 58.madde ile yapılmış ise de, istisnai memurluklara ilişkin müstakil düzenleme yapan 59. ve 61. madde hükümleri ile, bu görevlere atamanın 'memur' statüsünde yapılacağı, 657 sayılı yasanın atanmaya ilişkin hükümlerinin istisnai memuriyete atanarlara uygulanmayacağına kurala bağlandığı dikkate alındığında, istisnai memurluklara aday memur statüsünde atama"<sup>35</sup> yapılamaz.

İstisnai memuriyetler, için kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler de uygulanmaz. İstisnai memurların buldukları kadrolar emekli aylığının hesabında ve diğer memurluklara naklen atamalarında herhangi bir sınıf için kazanılmış hak sayılmaz. Bu görevlerde bulunan memurların emeklilik kıdemleri yürümekte devam eder. Örneğin, bir kişi 6.derece memur kadrosunun kazanılmış hak olarak almaktayken 1. derece özel kalem müdürlüğüne atanan bir kimse yeniden 6. derecelik veya 4. derecelik bir kadroya atandığı takdirde önceden atandığı 1. derece kendisi için kazanılmış hak sayılmaz.

#### IV. İSTISNAİ MEMURLUĞA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

İstisnai memurluklar yönetsel gereksinimlerden dolayı ortaya çıkmıştır. Ancak uygulamada, özellikle siyasi nitelikli atamalar nedeniyle oldukça fazla eleştiri almaktadır. İstisnai memurluğa yönelik yapılan eleştiriler şöyle sıralanabilir.

##### A. İstisnai Memurlukların Kapsamı

İstisnai memurlukların kapsamı DMK'nın yürürlüğe girdiği 1965 yılından beri yapılan birçok değişiklikle oldukça genişlemiştir. Bazı kurum mensupları, bazı unvanlı kadrolar istisnai memurluk kapsamına alınarak ayrıcalıklı hale getirilmiştir. Örneğin herhangi bir ayırım yapılmadan Cumhurbaşkanlığı ile TBMM memurluklarının tümü, bazı müsteşarlık ve başkanlıkların üst yönetim kadroları ile uzman ve uzman yardımcılarını istisnai memuriyet kapsamına almıştır. Mecliste çalışan bir daktilo ya da büro memuru yahut bir bahçıvan ile başka bir kurumda benzerleri görevleri ifa eden görevliler arasında bir ayırım gözetilmesi doğru değildir. Bazı kamu görevlilerinin "görevlerinin özel bir önemi olmamasına rağmen" istisnai memurluk kapsamına alınarak imtiyazlı hale getirilmesi kamu görevlileri arasında "eşitlik", "hakkaniyet" ilkeleriyle bağdaşmaz. Bu nedenle hangi memuriyetlerin istisna teşkil edecek mesleki özeliğe

---

<sup>34</sup> Kemal GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin yayınları, Bursa, 2002, s.521.

<sup>35</sup> Danıştay 12.D., 16.2.1998, E.1995/1998, K.1998/348, *Danıştay Dergisi*, S.97, 1999, s. 739.

sahip olduklarının yeniden tartışılması ve niteliği itibariyle istisnaiği hak etmeyen bahçıvan gibi kadroların bu kapsamdan çıkarılması gerekir.

### B. İstisnai Memurluklara Atanma Şartlarının Yetersizliği

İstisnai memurluklara atanabilmek için 657 sayılı kanunun 48.maddesindeki genel şartların yeterli görülmesi “bazı şahıslara memuriyet statüsü kazandırmak ve bilahare durumlarına uygun memur kadrolarına atanmak veya naklen geçişleri bu yollamak sağlamak suretiyle<sup>36</sup>” bu kurum amacını aşar bir şekilde kadrolaşma vasıtası olarak kullanılmaktadır<sup>37</sup>. Yukarıda da belirtildiği üzere, istisnai memurluklar, idareye keyfi, hukuk dışı işlem yapma fırsatı vermek amacıyla düzenlenmiş değildir. İstisnai memurluklarda yönetsel gereksinimlerden dolayı çıkmış ve dışarıdan atama yolunu açan bir formüldür. İstisnai bir uygulamadır. İstisnai memurluk, Anayasanın “memur ve diğer kamu görevlileri” olarak tanımladığı bütünün bir parçasıdır. Dolayısıyla, Anayasanın kamu hizmetine girme hakkına ilişkin 70.maddesinin 2.fıkrasında belirtilen “görevin gerektirdiği nitelikleri” taşıma koşulunun, diğer görevlere oranla, kanun koyucunun özel bir önem verdiği istisnai memurluklarda aranmaması düşünülemez. Diğer taraftan, DMK’nın 3.maddesinde düzenlenen sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinin istisnai memurluklarda da geçerli ilkelerdir. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere, kamu hizmetine girme hakkının kullanımı açısından Anayasa tarafından öngörülen “görevin gerektirdiği nitelikler” ölçütü, istisnai memurluklarda “mesleki liyakat” ve “yönetsel gereksinimler” e dönüşmüştür. Bu nedenle istisnai memurlukların genel şartları yeniden düzenlenmelidir.

### C.Siyasi Atamalar

Kamu oyununda tartışılan konulardan birisi de istisnai memuriyetlere siyasal atamaların yapılıp yapılamayacağıdır. Hukuk düzenimizde siyasal atamalara olanak tanınmamıştır. Ancak istisnai memurlukların kimliğini ve statülerini açıklarken Türk İdare Hukuku öğretisinde uzun zaman tartışmaların yapılmıştır. Bazı yazarlara göre, "İstisnai memurluklar belli siyasal ve yönetsel nedenlerle ayrık tutulan ve özellik taşıyan memurluklardır. Kamu kesiminde bazı görevler siyasal ve yönetsel açıdan özel durumlarıdır. Bu tür görevlere atanacak kimsele-

<sup>36</sup> Tarım ve Köyişleri Bakanlığının 28.5.1996 günlü, Personel Genel Müdürlüğü müfettiş raporu, *Danıştay Dergisi*, S.94,1998, s.55.

<sup>37</sup> “59. maddede daha önce Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirleri için makul bir düzeyde sınır getirilmiş iken bu sınır kaldırılmış ve teşkilat yasalarınca belirlenme yoluna gidilmiştir. Bunun sonucu olarak da bugün başbakanlık teşkilatında 85 Başbakanlık Müşaviri, 250 civarında basın ve halkla ilişkiler müşaviri kadrosu bulunmaktadır. Ahmet ÖZER, “Bürokrat Politikacı İlişkileriyle Ülkemizde İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”, *Türk İdare Dergisi*, S.423, Haziran 1999, s.8.

rin seçiminde siyasal ve kişisel takdir unsuru ağır basar. Bunun nedeni bu görevlilerin hükümet politikasının oluşturulmasında doğrudan doğruya rol almalarıdır. Valilik buna bir örnektir. Bu kimselerin siyasal karar organlarının güvenini taşımaları zorunludur<sup>38</sup>. Bazı yararlar ise, "Valilik gibi kamu görevlilerinden bir kısmı bu gün istisnai memur sayılmış olmalarına rağmen bunlar aslında Devlet'in genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin asli ve sürekli görevlileri olduğundan Anayasa'nın (1961 Anayasa) 117 maddesi gereği kariyer teşkil eden teminatlı memurlar eliyle yürütülmeleri gerekir. Aksi görüş idarenin siyasileşmesine ve hatta partilileşmesine götürür İdarenin tarafsızlığı ve kararlığı ilkesiyle bağdaşma" yacağı<sup>39</sup> görüşündedirler. Öğretideki ortak görüş ise, bunların diğer memurlardan da farklı bir statüye sahip olduklarıdır. Valiler, diğer memurlardan farklı bir özelliğe sahiptir. Vali, bakanlar gibi siyasi karakterde veya memur statüsünün tamamen dışında olmamakla beraber, diğer memurlardan farklı olarak TBMM'nin onayından geçmiş hükümet programının uygulanması açısından hükümetler yakın ilişki içerisinde dir.

Merkezi yönetim açısından, valiyi "il genel idaresinin başı ve mercii" olarak niteleyen İl İdaresi Kanunu(m.6), valinin hukuksal durumunu 9.maddesinde düzenlemiştir. Buna göre, "vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanlığın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır"<sup>40</sup>. Ancak, metinde geçen "siyasi" sözcüğü yanlış anlamalara neden olabilmektedir. Valinin, temsilcisi olduğu bakanın mensubu bulunduğu siyasal partinin ildeki uzantısıymış gibi yorumlara elverişlidir. "Böylesine bir yorum tek partili dönemde valilerin CHP'nin il başkanlığı görevini de üstlenmiş olmaları olgusuna kadar uzanabilir"<sup>41</sup>. Uygulamada ise, zaman zaman siyasal nedenlerle atamaların yapıldığı görülmektedir.

Nitekim çok partili demokratik yaşama geçildikten sonra da bu tür yorumlar yapılmıştır. Bilecik Valisi'nin merkeze alınması ile ilgili Bakanlar Kurulu kararının iptali için açılan davada davalı durumundaki İçişleri Bakanlığı savunmasında, "Hükümet programlarının gerçekleştirilmesi bakımından 'kilit personel'

---

<sup>38</sup> Cahit TUTUM, "Yönetimin Siyasallaşması", *Amme İdaresi Dergisi*, C.IX, S.4, 1976, s.16.; M.ÖZYÖRÜK, *İdare Hukuku Dersler*, (çoğaltma), İstanbul, 1973, s.154.

<sup>39</sup> Lütfi DURAN, "Türk İdaresinde Politik Nitelikli Yüksek Mevkiler İhdas Edilebilir mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, C.I, S.1, 1968, s. 70.

<sup>40</sup> Bu günlerde sık sık kamu yönetimi reformu gündeme gelmekte ve valinin görev ve yetkilerinde değişikliklerin yapılacağı basında yer almaktadır. Bunlardan birisinde, "adalet, içişleri, milli eğitim ve sağlık bakanlıkları dışındaki bütün bakanlıkların taşra teşkilatlarının kapatılacağı ve bu teşkilatların tamamen valinin emrine verileceği" belirtilmektedir. Muharrem SARIKAYA, "Her İle Bir Başbakan Geliyor", *Sabah Gazetesi*, 22 Nisan 2003.

<sup>41</sup> Şükrü KARATEPE, *Tek Parti Dönemi*, İstanbul, 1993, s.45.

durumunda olan valilerin siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlileri arasından seçilmesi" gerektiğini iddia etmiştir<sup>42</sup>.

Esasen böyle bir yoruma ne Anayasa kuralları ve ne de İdare Hukuku'nun temel ilkeleri olanak tanır. Anayasanın "herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir"(m.10), herkes "kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir, hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilmez"(m.70), hükümleri ile DMK'nın sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri ve "devlet memurları siyasi partilere üye olamazlar, görevlerini yerine getirirken siyasi düşünce ayırımı yapamazlar"(m.7) hükümleri birlikte ele alındığında valinin hükümetle aynı felsefeyi paylaşan kamu görevlisi olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

Danıştay da kararlarında, valiliklere yapılacak atamalarda, Anayasa hükümleri ve idare hukukunun genel ilkeleri karşısında, siyasal düşüncelere yer olmadığını, idarenin bu konudaki takdir yetkisinin hizmetin gerekleri ile sınırlı olduğunu belirtmiştir. Danıştay bu konudaki görüşünü değişik zamanlarda verdiği kararlarında ortaya koymaktadır. Danıştay'a göre,

"kilit mevkileri işgal eden personelin, özellikle hükümet programları doğrultusunda icraata katılırken, hizmet üretirken, siyasi kadro ile aynı görüşü benimseyen ve aynı felsefeyi paylaşması koşulunun aranması halinde Hükümet icraatının sür'atli, verimli ve netice alıcı karakterde tecelli edeceği iddia edilemeyeceği gibi, kamu hizmetinin, kamu yararına olarak en etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanamayacak, esasen böyle bir uygulama idarenin üst kademelelerinde ve sorumluluk mevkilerindeki memurlar arasında siyasi parti yanlısı olan, ya da olmayan memur ayırımı yapılmasına neden olacaktır"<sup>43</sup>.

#### D. Eşitlik ilkesine Aykırı Uygulamalar

İstisnai memurluğa getirilen eleştirilerden bir diğeri, istisnai memurlukların kapsamı belirlenirken kurumlar arasında ayrımcılık yapıldığı yönündedir. En fazla eleştiri alan kurumların başında müşavirlikler gelmektedir. Müşavirlikler, kurumlar itibarıyla sayılmış olduğundan belirli bir ayrıma tabi tutmak gerekmektedir. Başbakanlık ve bakanlık müşavirleri istisnai memuriyet kapsamındadır. Fakat, bu müşavirliklerle özlük hakları aynı olan "Müsteşarlık müşavirlikleri" istisnai memuriyet kapsamı dışındadır. Basın müşavirliği yalnızca Başbakanlık için istisnai kadro olarak öngörülmüş, diğer bakanlık veya kurum ve kuruluş-

<sup>42</sup> İçişleri Bakanlığı'nın 26.11.1975 tarih ve 1011 sayılı savunması, *Danıştay Dergisi*, S.24-25,s.14 vd.

<sup>43</sup> DDK., 4.6.1976, E.1975/340, K. 1976/170, *Danıştay Dergisi*, S.24-25, s.124.

larda istisnai memuriyet kapsamı dışındadır. Ancak, diğer kurumlardaki bu unvanların neden istisnai memuriyet kapsamına alındıklarının açıklamak zordur. Bundan dolayı, kurumlar arasında hangilerinin istisnai memur sayılacağı yeniden değerlendirilerek bu ayrımcılık giderilmesi gerekir<sup>44</sup>.

## SONUÇ

Kamu hizmetine girme hakkının kullanımı çerçevesinde bütün vatandaşlar dilediği alanda çalışma ve sözleşme hakkına sahiptir. Kişiler, çalışma haklarını özel teşebbüslerde kullanabileceği gibi kamuda da kullanabilirler. Anayasa kişilerin kamu kesiminde çalışabilmeleri hakkı siyasi hak ve ödevler boyutunda ele alınarak vatandaşlık hakkına bağlı olarak kullanılabilir bir hak olarak güvence altına almıştır.

Ancak, son dönemde Türk kamu yönetiminde görülen yozlaşmanın yansıması olarak kamu personeli alımlarında da ciddi bir şekilde kayırmacılığın yapıldığına şahit oluyoruz. Diğer bir ifade ile, kamu personel alım sistemine egemen olan “serbestlik, eşitlik ve görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması” ilkelerinin ihlal edilerek siyasal tercihlerine göre personel alımlarının yapıldığını görüyoruz.

Bu bağlamda, “hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemeyeceği” ilkesine mutlaka yeniden işlerlik kazandırılması gerekir. Devlet, kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulamalıdır. Kamu hizmetine girme hakkı çerçevesinde kamu görevlerine memur alırken herkese aday olabilme serbestisinin sağlanması gerekli olmakla birlikte, görevin gerektirdiği nitelikler kapsamında da fırsat eşitliğinin sağlanması gerekir. Fırsat eşikliğinin sağlanması, kayırmacılığı önleyeceği gibi, kamu personelinin de niteliğinin (kalitesinin) artmasına neden olacaktır.

Kamu hizmetine girme hakkı çerçevesinde herkese kamu görevine girme fırsatı tanınmış olması, sınırlı sayıda olmak şartıyla, “kişisel” ve “siyasal” güven unsurunun öne çıktığı bazı memuriyetlere yapılacak atamalarda idareye daha fazla taktir hakkının verilmesine engel değildir. Kanun koyucu, atamaya yetkili makamlara “nispeten daha geniş takdir, tercih ve hareket serbestisi” sağlayarak dışarıdan atama yolunu açmış ve Devlet Memurları Kanununun, usul-şekle ilişkin hükümlerine bağlı kalmadan bu görevlere daha nitelikli kimselerin akışını sağlamak istemiştir. Dolayısıyla, bu kategoriye giren memuriyetlere 'yönetmelik gereklerin' dışında başka mülahazalarla yapılacak atamalar, istisnai memurluk müessesesinin düzenleniş amacıyla bağdaşmayacağı için hukuka aykırı işlemlerdir.

---

<sup>44</sup> ÖZER, s.9-10.

Değişik zamanlarda kanunda yapılan değişikliklerle istisnai memurlukların kapsamı oldukça genişletilmiştir. Hatta istisnai memur deyimi kullanılmadan DMK'nın kapsamına girmeyen diğer bir çok göreve de istisnai memurların tabi olduğu usulle atama yapılarak bazı unvanlı kadrolar imtiyazlı statüye kavuşturulmuştur. Bazı kamu görevlilerinin “görevlerinin özel bir önemi olmamasına rağmen” istisnai memurluk kapsamına alınarak imtiyazlı hale getirilmesi kamu görevlileri arasında “eşitlik”, “liyakat” ilkeleriyle bağdaşmaz. Bu nedenle hangi görevlerin istisna teşkil edeceği yeniden tartışılmalıdır. Niteliği itibariyle istisnailiği hak etmeyen bahçıvan gibi kadroların bu kapsamdan çıkartılmalıdır.

Diğer taraftan, kanun koyucu istisnai memurluklara atanacak kişilerde, özel kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla, DMK'nın 48.maddesindeki genel şartların bulunmasını yeterli görmüştür. Ancak, valilik örneğinde olduğu üzere, bazı özel kanunlarda özel şartlar konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda idare kendisine tanınan taktir hakkını kamu yararı dışındaki amaçlarla kullanabilmektedir. İdare, her iktidar değişikliğinde sürekli kadrolaşma şaibesi altında kalmaktadır. Bu nedenle istisnai memurluklara atada aranacak şartlar yeniden düzenlenmelidir.