

TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİ: İDARİ, ASKERİ, AKADEMİK, ADLİ PERSONEL AYRIMI

Dr. İpek Özkal Sayan

Ankara Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi



Özet

Türkiye’de kamu personel sistemi idari, askeri, akademik ve adli alan üzerinde yükselmekte ve bu dört alanda çalışan personelin ayrı mevzuatı bulunmaktadır. Farklı kanunlarda yer alan kamu personel yönetimi bu dört personel açısından farklılıklar göstermektedir. Farklılığın sebebi ise, yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır. Dört alanda çalışan personelin aynı kanun altında toplanıp, ilkelerin yeniden düzenlenmesiyle bu farklılığın giderilmesi mümkündür. Ancak bu yerinde bir davranış olmayacak, kamu personeli alanı için bir “ilerleme” sayılmayacaktır. Çünkü farklılıklar kamuda idari, askeri, akademik ve adli alanlarda çalışan kamu personeli birbirinden ayırmaktadır ve bu olması gereken, düşünsel temelleri, tarihsel ve siyasal nedenleri olan bir farklılıktır. Bununla birlikte makalede bu farklılıklar kamu personel yönetimi ilkeleri bakımından hukuksal düzenlemelere dayanılarak incelenmiş ve Türkiye’deki kamu personel sistemi tüm boyutlarıyla ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: İdari personel, askeri personel, akademik personel, adli personel, kamu personel yönetimi ilkeleri.

Public Personnel System in Turkey: Administrative, Military, Academic, Judicial Personnel

Abstract

Turkish public system is based on four pillars. These are administrative, military, academic and judicial areas. The principles, regarding each of these four different personel types, are being established within different personel laws. The reason of this difference between four separate personel regimes is not the method of legislation, it is related to the principle of the state sovereignty which is inherited from the Ancient Greece. It is possible to create a single integrated personel law instead of the existing four separate personel regimes but this will not bring “progress” into the system. This is because, firstly, these differences help to separate administrative, military, academic and judicial personel from each other and, secondly, these differences are firmly grounded on historical and political processes. Additionally, in this article we examine these differences through the lens of enduring judicial arrangements and the Turkish public personel system is studied in a wholistic manner trying to take into account all possible levels of analysis.

Keywords: Administrative personel, military personel, academic personel, judicial personel, the principles of public personel system.

Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı

Giriş

Türkiye’de kamu personel sistemi birbirinden farklı dört alan üzerinde yükselmektedir. Bu dört farklı alanı idari, askeri, akademik ve adli personel başlıkları oluşturmaktadır. Yalnızca günümüzde değil, tarihsel gelişme çizgisi üzerinde izlendiğinde geçmişte de, kamu istihdamının hemen hemen aynı alanlara bölünerek kurulduğu görülmektedir. Bu alanlarda istihdamın temel özellikleri birbirlerinden farklıdır. Genel olarak, her birini düzenleyen ayrı tüzel metinler kabul edilmiştir.

Kamu personel sistemi, neden dört ayrı alan üzerinde yükselmektedir? Bu, Türkiye’ye ve Türkiye’nin bugünkü yönetim yapısına özgü olmadığına göre, kamu yönetiminin genel örgütlenmesi bakımından anlamı ve açıklaması ne olabilir? Dört alan, temel nitelikleri bakımından birbirlerinden farklı mıdır? Farklı yasalarla düzenlenmesi, yasama tekniğiyle ilgili bir sonuç mudur? Yoksa bu özelliğin, örneğin devlette egemenliğin kurumlaşma tarzı gibi daha derin, siyasal ve toplumsal nedenlerden kaynaklandığı söylenebilir mi? Çünkü dört alanın ayrı yasalara konu edilmesi yalnızca yasama tekniğiyle ilgili bir sonuçsa, herhangi bir iktidarın bunları tek yasada toplaması bir ‘rasyonalizasyon’ olarak kabul edilecektir. Öyle değilse, örneğin ayrı alanlar egemenliğin kurumlaştırılmasıyla ilgili bir sonuçsa, o zaman yasaları birleştirme girişimini temel yönetsel dengeleri değiştirme girişimi olarak değerlendirmek gerekecektir. Bu sorular çerçevesinde makalenin öncelikli amacı, bu dörtlü ayrımın yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde dört farklı alan ve bu dört farklı alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklandığını göstermektir.

Türkiye’de mevcut sistemde idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışan personel kendi özel personel kanunlarıyla düzenlenmişlerdir. İdari

personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)¹'na, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) Personel Kanunu²'na, akademik personel 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu³'na, Hâkimler ve Savcılar 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu⁴'na tabi olarak çalışmaktadır. Dört farklı alanı farklı personel kanunlarıyla düzenlemek bir ülke geleneğidir ve bu kanunlarda yer alan personel yönetimi ilkeleri idari, askeri, akademik, adli personel açısından büyük farklılıklar göstermektedir (Sayan, 2005:6-89). Makalede bu farklılıklar Türkiye'deki kamu personel sistemini çözümlemek bakımından istihdam, sınıflandırma, haklar, ödevler, yasaklar, kamu hizmetine giriş, adaylık, atanma, ilerleme ve yükselme, sicil, disiplin, görevin sona ermesi başlıkları altında ele alınacaktır. Kamu personel sistemine bu şekilde bir yaklaşım boş nokta bırakmadan tümüyle kamu personel alanını görmemizi sağlayacaktır. Bununla birlikte kamu personel sisteminin farklı alanlar üzerindeki bu yükselişi akademik çalışma alanında dikkat çekmemiştir. Genel olarak personel konusu idari personel ya da memurluk ile sınırlı ele alınmış, öbür alanlardaki işleyiş büyük ölçüde göz ardı edilmiştir. Kamu personel yönetiminde dört alanı karşılaştırma, yapılan literatür taramasında herhangi bir atlama yapılmamışsa, ilk kez bir makaleye konu edilmiştir. Şimdiye kadar kamu personel yönetimi alanında yazılan personel yönetimi kitapları ve bu alanda hazırlanan tezler incelendiğinde görülmüştür ki, bu çalışmaların hepsinde kamu personelinin sadece “idari personel” boyutu incelenmiş, askeri, akademik ve adli boyutu inceleme kapsamına alınmamıştır. Bu özellik konuyu önemli kılmakla birlikte, çalışmanın başlıca güçlüklerinin de nedenidir. Her şeyden önce, resmi istatistikler ile araştırmacılar tarafından derlenmiş sayısal veriler, dört alanı karşılaştırmaya elverecek bütünlük ve süreklilikte değildir.

Gerçekte, kamu personel sisteminde Osmanlı döneminden kalan bir “tevhid ve teadül” işlemi vardır. Tevhid ve teadül, bugünkü Türkçeye “birlik ve denklik”, eskiden bu yana, hem her bir personel alanının kendi içinde, hem de dört personel alanında istihdam edilenler arasında paralel yapılar kurma arayışının adıdır. Uygulamada üzerinde çok durulmasına karşın, “birlik ve denklik” yasalarına temel oluşturacak karşılaştırmalı çalışmaların yokluğu şaşırtıcıdır. Hem akademik dünyada hem de uygulama dünyasında, kamu personel rejimini dört alanı kapsayan bir bütün olarak görmeme sorunu, makalede kullanılacak karşılaştırma malzemesini sağlamanın en büyük engeli olmuştur. Veri toplama çalışması boyunca karşılaştırmalı düşünceyi

1 R.G.:23.7.1965, 12056.

2 R.G.:10.10.1967, 12670.

3 R.G.:13.10.1983, 18190.

4 R.G.:26.2.1983, 17971.

kolaylaştıracak türden veriler yerine, her alanın kendiyle ilgili verilerini toplamak gerekmiştir. Veri toplama belli bir aşamaya geldiğinde, bunların birbirine denk çokluk ve nitelikte olmadığı görülmüştür. İdari personel için görece çokça veriye ulaşılrken, askeri personel için verilere ulaşmak bir hayli güç olmuş ve oldukça sınırlı sayıda veri ve kaynağa erişilebilmiştir. Çünkü askeri personele ait yayınlar “hizmete özel”dir ve sivil personelin bu yayınları görmesi yasaklanmıştır. Kaynak ve verilerin sınırlılığının doğrudan etkisiyle, makalede kamu personel sisteminin dört alanlı kuruluşu, hukuksal düzenlemelere dayanılarak incelenmiş, bununla birlikte dört alanda çalışan kamu personelinin mevcut sorunları üzerinde durulmamıştır. Makale öncelikle dörtlü ayrımı kapsayan betimleyici bir yazı olarak tasarlanmıştır.

I. İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel⁵ Ayrımı

Batı Siyasal Düşünceler Tarihinde

Başta da belirtildiği gibi Türk kamu personel sisteminin ana gövdesini oluşturan idari, askeri, akademik, adli personel ayrımı yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumsallaştırma tarzından kaynaklanmaktadır. Farklı uygarlıklardan yönetim düşünürlerinin başlıca yapıtları, kamu işlerini görenleri idari, askeri, akademik ve adli personele görece denk biçimde ayrı ayrı görmeyi ihmal etmemekte, bunların devlet açısından önemlerini ayrı ayrı değerlendirmeye almaktadır. Makalede idari, askeri, akademik ve adli personel ayrımının nasıl kurumsallaştığını gösterebilmek için önemli düşün adamları seçilmiş ve bunların eserlerine başvurulmuştur. Seçilen düşün adamları Batı siyasal düşünceler tarihinden Platon ve Aristo, Doğu siyasal düşünceler tarihinden Yusuf Has Hacıp, Nizam’ül Mülk ve İbni Haldun’dur.⁶

5 “Personel” kavramı kapitalizme özgüdür, “bürokrasi”nin insan unsurudur. Personel, sözleşme temelinde özgür iradeyle işgücünü satan, eşit hak sahipliği temelinde parasal gelir karşılığı çalışandır. Bu dönemden önce çalışanlar ancak “personelin ataları”dır. Ayrıntılı bilgi için bkz. (Güler, 2005). Ancak çalışmada “kamu personeli” kavramını tüm zaman dilimlerini ve uygarlıkları içine alacak şekilde kullanılmıştır. Yapılması zorunlu olan bu genellemenin amacı idari, askeri, akademik, adli personel ayrımının doğuşunu anlatabilmektir.

6 Bu belirleme kuşkusuz “keyfi”dir, başka bir araştırmacı aynı uygarlık dilimlerini başka düşünürlerle temsil edebilir ya da uygarlıkları başka türlü belirleyebilirdi. Yapılan seçmeye kimi düşünürler dâhil edilmediği için de eleştiri getirilmesi mümkündür. Ancak burada yapılan seçme makale formatında sınırlandırıldığı için Batı ve

İdari, adli, akademik ve askeri personel arasındaki ayrımın ilk temelleri Batı siyasal düşünceler tarihinde, Eski Yunan'da atılmıştır. Eski Yunan düşünürlerinden Platon ve Aristo'nun eserlerinde dörtlü ayrımın temellerini bulmak mümkündür.

Platon'a göre, "polis"⁷te işbölümü ile herkes bir iş alanında uzman hale gelmelidir (Ağaoğulları, 1989: 46). Böylece Platon, polisin kurulma aşamasında meslekler arası farklılaşmaya gitmekte ve polisin üzerinde yükseleceği bu meslek sınıflarını ayırmaktadır. O'na göre toplumda "üretim, koruma ve yönetim" görevini yerine getiren üç ayrı sınıf bulunmaktadır. Bunlar yöneticiler (idari personel), koruyucular (askeri personel) ve üreticilerdir (Ağaoğulları, 1989: 46). Poliste "işlerin yürümesi"ni idari personel sağlarken, askeri personel polisin en temel gereksinmesi olan "korunma" görevini yerine getirecektir. Adli personel ise hem suçluların cezalandırılmasında görevlidir; hem de kamu personeli sınıfı üzerinde önemli bir denetim mekanizmasıdır. Adli personel zenginler ya da halk arasından kurayla seçilmekte ve görevinde başarısız olan idari personeli yargılayıp cezalandırmaktadır (Platon, 1985: 95-112).

Eski Yunan düşünürlerinden bir diğeri olan Aristo'ya göre ise; polisin dayandığı temel sınıflar hâkimler, din adamları ve memurlardır (Aristoteles, 1998: 26). Öncelikle toplumda halk arasından seçilen adli personelin olması Aristoteles'e göre, toplumun gücünü arttırmaktadır. Çünkü bu sayede toplumda haksızlığa uğrayanlar korunabilmektedir. Bu uygulama yargıçlık kurumunun yine bir "korunma" ihtiyacıyla ortaya çıktığını göstermektedir. Ancak buradaki korunma güdüsü askeri personelin ortaya çıkışındaki farklı polislerle karşı korunma değil; polisin içinde, kişinin kendi gibi diğer yurttaşların verdiği zararlara ve kamu personelinin kararlarına karşı korunma ihtiyacıdır. Adli personel ise idari personelin toplum üzerindeki gücünü denetleme görevi olarak görmekte ve idari personelin denetimini sağlamaktadır.

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

Doğu siyasal düşüncelerini temsil eden düşünürler olarak ele alınmıştır. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Sayan, 2005:20-68.

7 Eski Yunan denilince akla gelen kavramlardan bir tanesi "polis" kavramıdır. Yunanca bir sözcük olan polisten daha sonra "politika" sözcüğü türetilmiştir. Birçok araştırmacı ve bilim adamı tarafından "kent devleti" olarak adlandırılan polis, Yunan yarımadasını, Anadolu'nun batı kıyılarını, Ege adalarını, Güney İtalya'yı ve Sicilya'yı kapsayan Eski Yunan dünyasının en parlak döneminin toplumsal ve siyasal örgütleniş biçimidir.

adli personel arasındaki ayrımın temelleri ilk olarak İ.Ö. V. Yüzyılda Eski Yunan’da atılmış olmaktadır.

Doğu Siyasal Düşünceler Tarihinde

Yukarıda anlatılan bu dörtlü ayrımı Doğu siyasal düşünceler tarihinde, İslam devletlerinde de görmemiz mümkündür. Yusuf Has Hacib, Nizam’ül Mülk ve İbni Haldun eserlerini incelediğimiz düşün adamlarıdır.

Yusuf Has Hacib’in Kutadgu Bilig adlı eserinden askeri personel sınıfının yine savunma ihtiyacıyla ortaya çıktığını ve hükümdarın ülke güvenliğini rahatça sağlaması için gerekli olduğunu öğrenmekteyiz. Kitaba göre idari ve askeri personel sınıfının yanında ayrıca tanımlanmış ve hükümdarca halkı eğitime göreviyle yetkilendirilmiş bir sınıf da “âlimler” (akademik personel)dir. Âlimlerin görevi, “halkın yolunu aydınlatmak”tır. Bu görevi ise halka islami öğretiyerek yerine getirirler ve devlet için ayrı bir önem taşırlar. Çünkü devlet şeriat kurallarına göre yönetilmektedir ve âlimler bu kuralları en iyi bilen insanlardır. Bu bilgileriyle hükümdara devlet yönetiminde destek olurlar. Genel olarak hükümdarın devlet yönetiminde yetkisini paylaştığı sınıflar idari, askeri ve akademik personeldir. Kitapta adli personel üzerinde de durulur. Ancak Yusuf Has Hacib’in önem sıralamasında idari, akademik ve adli personel daha fazla yer teşkil etmektedir (Yusuf Has Hacib, 1988: 23–230).

Nizam’ül Mülk’ün Siyasetname adlı eserinde ise, egemenin gücünü dayandırdığı başlıca sınıflar idari, askeri, akademik ve adli personeldir. Bu sınıflardan kadıların (adli personel) görevi, kendilere intikal eden davaları “hükümdar adına” çözüme bağlamaktadırlar. Bununla birlikte idari personel (memur sınıfı) de kadılarına yardımcı olmalı, mahkemenin kurallara uygun bir şekilde işlemlerini sağlamalıdır. Böylece Nizam’ül Mülk bu iki sınıfı birbirinden ayırmıştır. Âlimler sınıfı ise Nizam’ül Mülk’e göre, hükümdarın karar almadan evvel, mutlaka danışması gereken bir sınıftır. Bu kişiler engin bilgi ve tecrübeleriyle hükümdara devlet adına karar alma aşamasında yardımcı olacaklardır. Bu sebeple hükümdar için büyük öneme sahiptirler. Askeri personel ise toplumda güveni sağlayan sınıftır (Nizam’ül Mülk, 1999: 16–137).

İbni Haldun’un Mukaddime adlı eserinde ise, kamu personeli hükümdarın “yardımcıları”dır. Hükümdarın en önemli ve devletin temel dayanağı olan yardımcıları “kılıç” (askeri personel) ve “kalem” (idari personel)dir. Bunların her ikisi de, devletin başındakinin, devlet yönetimi için yardımına başvurduğu birer araçtır ve bir yerde “iktidarın ortağı”dırlar. Kadılık da halifeliğin genel çatısı olan görevlerden bir tanesidir. İbni Haldun’a göre kadılık, insanlar arasındaki davaları çözüme ulaştırma makamıdır ve davaları kesin sonuca bağlamak, toplum içindeki çekişmeleri önlemek için gereklidir.

Din bilginleri yaşamlarını bilime adanmış kimselerdir. Bu bilginlere toplumda düşen görev ise, kendilerini bilim öğretmeye adanmak, bilimi yaymak ve bu amaçla camide bulunmaktır. Böylece kalem (idari) ve kılıç (asker) personeli ile birlikte adli ve akademik personel de egemenliğin konumlanışında yerini almış bulunmaktadır (İbni Haldun, 1977: 19–160).

Görüldüğü üzere idari, askeri, akademik, adli alanların ayrımı Batı ve Doğu siyasal düşünceler tarihi içinde başlamış ve günümüze kadar gelmiştir.⁸ Bu süreç içerisinde devlet kendini bu dört ayrı alan üzerinde konumlandırmış, idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışan personeli birbirinden farklılaştırmış ve farklı yasal düzenlemelere tabi kılmıştır.

Kamu personel sisteminin bu özelliği, günümüzde de geçerli olan ayrımın hem tarihsel hem de siyasal boyutları bulunduğuna işaret etmektedir. Öyle görünmektedir ki, belirtilen dört farklı alanda çalışan kamu personeline ait düzenlemeleri aynı yasada birleştirmek yasama tekniği açısından mümkün olsa bile, bu birleştirmenin, devletin kendine özgü egemenlik kullanma bölümlerine dair bir iş olduğunu gözden uzak tutmamak gerekir.

II. Kamu Personel Sisteminin Temelleri Bakımından Türkiye'de İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel

Makalenin bu bölümünde istihdam, sınıflandırma, haklar, ödevler, yasaklar, kamu hizmetine giriş, adaylık, atanma, ilerleme ve yükselme, sicil, disiplin, görevin sona ermesi başlıkları bakımından idari, askeri, akademik ve adli personel karşılaştırmalı olarak ele alınacaktır. Böylece kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği ilkeler dört personel bakımından tüm boyutlarıyla ortaya konacaktır.

İstihdam

İstihdam kamu personel sistemi içinde çalışanların hukuki statülerinin belirlenmesidir. Modern bir personel rejiminin vazgeçilmez özelliği kamu hizmeti görenlerin hukuki statülerinin tam bir kesinlik ve açıklık içinde belirlenmiş olması ve kamu personel tanımına giren kişilerin hukuki

⁸ Bu makalede değinilemese de modern devletin oluşum sürecindeki düşün adamlarının eserlerinde de idari, askeri, akademik ve adli alan ayrımını görmek mümkündür. Ayrıntılar için bkz. (Hobbes, 1993); (Hegel, 1991); (Kelsen, 2000).

durumlarının benzer bir istihdam politikasıyla tespit edilmesidir. Bu açıdan aşağıda idari, askeri, akademik ve adli personelin istihdam biçimleri ele alınıp, karşılaştırılacaktır.

İdari Personel İstihdamı

Türkiye’de idari personel rejimi, 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu⁹ ile hayata geçirilmiştir. Bu kanunu 1939 tarihli 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” izlemiştir. Bugün yürürlükte olan son düzenleme ise, 657 Sayılı DMK’dır. 657 sayılı kanunun pek çok hükmü değiştirilse de, 1965’ten itibaren yürürlükte dir. Bugün itibariyle ise neo-liberal politikalara uygun olarak AKP hükümetinin hazırladığı “Devlet Memurları Kanun Tasarısı Taslağı” görüşülmektedir. Bu tasarı başta istihdam yapısı olmak üzere tüm kamu personel sistemini “insan kaynakları yönetimi”ne uygun olarak yeniden düzenlemeyi hedeflemektedir.

657 sayılı DMK’ya göre kamu kesiminde dört tür istihdam bulunmaktadır. Bunlar (mad. 4): Memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir.

Memur, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde görev yapan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerde çalışan, asli ve sürekli görevleri üstlenmiş olan kamu personelidir. Bu asli ve sürekli görevler; genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim işleri olarak 657 sayılı DMK’da belirtilmiştir. Memur, bir kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, belli bir hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli gelir elde eden ve görevlerini yerine getirirken kamu yetkisini kullanma hakkına sahip kişidir (Güler, 2005: 13). Memurlar statü rejimine bağlı olarak çalışırlar. Bu statü rejimi ise kariyer, liyakat ve yaşamboyu güvence ilkesi üzerinde yükselmektedir. Memurluk, aslında kamu personeli sisteminin temelidir. Özellikle modern devletle memur, hükümdara kul olmaktan çıkarak özgür bir birey haline gelmiş ve devlet adına vatandaşa hizmet vermeye başlamıştır. Ayrıca memurun yaptığı işin “sürekli bir hizmet” olması nedeniyle, görevinde kalıcı olması gerekmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin kesintiye uğramaması bakımından önemlidir.

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

9 788 Sayılı Memurin Kanunu, Düstur 3. Tertip, C.7.

çünkü çalışma koşullarını karşılıklı belirleme olanağına sahip değildir. 657 sayılı DMK'dan önceki dönemde sözleşmeli personel statüsü, özel meslek bilgisi ve uzmanlığı olan elemanı çalıştırmak için değil, memurlara ödenenden farklı bir ücret sistemi yaratmak için oluşturulmuştur. Amaç, sözleşmeyle çalışan bu personele, memurlardan daha fazla ücret ödemektir. Ancak bu durum kamu personel rejiminde, hem statü farklılaşması hem de mevzuat karmaşası yaratmıştır (Serim, 1988: 135). Bu yüzden 657 sayılı kanunun ilk şeklinde, kamu hizmeti gören bu personelin hukuki statüleri birleştirilerek “tek bir istihdam biçimi” kabul edilmiştir. Ancak bu durum 1970 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan 1327 sayılı kanun¹⁰ ile değişmeye başlamıştır. 1965 yılında 657 sayılı kanundaki ilk düzenlemeye göre, yalnız yabancı uzmanlar için geçerli olan, kurumların teşkilat yasalarında açık düzenleme gerektiren ve sadece Devlet Planlama Teşkilatı için geçerli olan sözleşmelilik, 1970'lerden itibaren yeni alanlara yayılmıştır. 1980'lerden sonra farklı bir amaçla, memurluk sistemini eritmek için kullanılmaya başlanmıştır (Tutum, 1970: 11–29). Mevzuatta oldukça dağınık şekilde bulunan sözleşmeli personeli, 5 grup altında toplamak mümkündür. Bunlar; a) 657 sayılı Kanunun 4/B hükmüne göre çalışan sözleşmeli personel, b) Kadro karşılığı sözleşmeli personel, c) Düzenleyici Kurullarda (bağımsız idari otoritelerde) çalışan sözleşmeli personel, d) Sağlık Bakanlığı'nda ve Milli Eğitim Bakanlığı'nda çalışan sözleşmeli personel ve e) 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye (KHK) bağlı olarak Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) çalışan sözleşmeli personeldir (Aslan, 2005: 334–379). 2007 tarihli 5620 sayılı kanunla¹¹ yapılan düzenlemeyle de sözleşmeli personel statüsü memurluk gibi asli bir istihdam türü haline getirilmek istenmektedir.¹²

10 1327 sayılı kanun, Devlet Memurları Kanunu'nu yaşama geçirme amaçlıdır. Bu kanunla, 657 sayılı kanunun hükümlerinin yaklaşık yarısı değişikliğe uğramış ya da kaldırılmıştır.

11 Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G.: 21.4.2007, 26500.

12 “...Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendiren mütercimlerin; tercümanların; Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip ve uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin, İstanbul Belediyesi Konservatuarı sanatçıların, bu kanuna tabi kamu idarelerinde

657 sayılı kanunun 4/C maddesinde tanımlanan geçici personel, sözleşmeyle çalıştırılan ama işçi sayılmayan personeldir. Bu maddeye göre geçici personel, “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Başkanlığı’nın ve Maliye Bakanlığı’nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu’nca verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.” Geçici personel statüsü Türk kamu personel sisteminde hızla yaygınlaşan bir statüdür. Bu statüye tabi olanlar sahip oldukları haklar ve çalışma koşulları bakımından sözleşmeli personelden de geri durumdadır.

İşçi tanımı ise, 657 sayılı kanunun 4/D maddesinde yapılmıştır. Bu hükme göre 657 sayılı kanunun 4. maddesinin A, B ve C fıkraları dışında kalan kişiler işçidir ve işçiler için 657 sayılı kanun hükümleri uygulanmamaktadır. İşçi olarak çalıştırma, kamu kesiminde tamamen iş hukukuna bağlı olarak çalıştırma anlamına gelir. Bugün yürürlükte olan kanun ise 4857 sayılı İş Kanunu¹³’dur.

Askeri Personel İstihdamı

926 sayılı TSK Personel Kanunu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi istihdam türlerini sıralamamıştır. Aşağıdaki sınıflandırmayı ancak kanunun tümü incelendiğinde yapmak mümkündür. Askeri personel istihdamı, subay, astsubay, uzman erbaş, uzman jandarma ve askeri öğrencilerden oluşmaktadır.

Subay tanımı 926 sayılı kanunda değil, 4.1.1961 tarihli ve 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu¹⁴ madde 3’te yapılmıştır. Bu tanıma göre subay, “Hususi kanuna göre Silahlı Kuvvetlere intisabeden (bağlanan, giren) asteğmenden mareshale (Büyük amirale) kadar rütbeyi haiz olan askerdir.”¹⁵

ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.” (mad. 4)

13 R.G.: 5.7.2003, 25159.

14 R.G.: 10.8.1961, 10703.

15 Rütbe: Subayların ve astsubayların ilk subaylığa veya astsubaylığa başlamada ve bekleme süreleri sonunda bu kanun gereğince kazandıkları askeri unvanlardır. Subayların rütbeleri 1) Asteğmen 2) Teğmen 3) Üsteğmen 4) Yüzbaşı 5) Binbaşı 6) Yarbay 7) Albay 8) Tuğgeneral (Tuğamiral) 9) Tümgeneral (Tümamiral) 10) Korgeneral (Koramiral) 11) Orgeneral (Oramiral) 12) Mareşal (Büyük amiral)dir. Mareşal ve Büyükamirallik rütbeleri savaşta olağanüstü yararlılıkları görülen hayatta veya ölmüş orgeneral veya oramirallere kanunla verilir (Personel Kanunu mad. 29).

Astsubay tanımı ise, 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'nda yapılmıştır. Buna göre, “Hususi kanununa¹⁶ göre Silahlı Kuvvetlere katılan astsubay çavuştan astsubay kıdemli başçavuşa kadar rütbeyi haiz olan askerdir.” (mad. 3).¹⁷

Türk Silahlı Kuvvetleri'nde devamlılık gösteren teknik ve kritik kadro görev yerlerinde, yetişmiş personel istihdam etmek amacıyla 1986 yılında uzman erbaş uygulamasına geçilmiştir. Askerlik Kanunu'na göre mükellef buldukları askerlik hizmetini yerine getirdikten sonra, Silahlı Kuvvetlerde hizmet gören uzman ve uzatmalı çavuş ve onbaşılar uzman erbaş sınıfındadır. Uzman erbaşlar, Uzman Erbaş Kanunu¹⁸'na göre istihdam edilirler. Sözleşme ile çalışırlar. İlk sözleşme 4 yıl için yapılır. Eğer personelin sicili olumluysa bu sözleşme 10 yıl otomatik olarak uzatılır. 10 yıldan sonra birer yıl uzatılır ve bu uzatma personel 48 yaşına gelene kadar devam edebilir.¹⁹

Uzman Jandarma sınıfı ise, 3446 sayılı Uzman Jandarma Kanunu'na²⁰ göre, Uzman Jandarma Okulları'nı başarı ile bitiren uzman jandarma çavuştan, uzman jandarma sekizinci kademeli çavuşa kadar rütbeli askeri personeldir.

Askeri öğrenciler ise subay, askeri memur veya astsubay yetiştirilmek üzere çeşitli okul ve üniversitelerde okuyan ve resmi bir kıyafet taşıyan öğrencilerdir. Askeri öğrenciler kendi içinde ikiye ayrılır: Askeri okullarda okuyanlar, fakülte ve yüksek okullarda TSK hesabına okuyanlar. Her iki sınıfın da askeri ihtiyaçları devlet tarafından karşılanır.

Akademik Personel İstihdamı

Akademik personeli, yüksek öğretim kurumlarında çalışan personel olarak tanımlamak mümkündür. Akademik personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan kanun 11.10.1983 tarihli ve 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'dur. Bu kanun, 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'na tabi öğretim elemanlarının aylık, ödenek ve diğer özlük haklarını düzenler. Bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde ise 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'yla, Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır (Yüksek Öğretim Personel Kanunu mad. 20). 2914 sayılı kanuna göre akademik personel üç

16 Astsubay Kanunu, R.G.: 5.7.1951, 5802. (11.7.1951 tarihli ve 7855 sayılı R.G.' de düzeltilmesi vardır.)

17 Erkekler gibi kadınlar da hem subay hem de astsubay olabilmektedir.

18 18.3.1986 tarihli 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, R.G.: 25.3.1986, 19095.

19 Uzman Erbaşlık Kanunu'na göre uzman erbaşlar iki sınıftan oluşur. 1) Uzman onbaşı 2) Uzman çavuş

20 R.G.: 4.6.1988, 19832.

sınıfa ayrılmaktadır: a) Öğretim üyeleri sınıfı b) Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıfı c) Öğretim yardımcılarını sınıfı.

Öğretim üyeleri sınıfı, profesörler, doçentler ve yardımcı doçentlerden oluşmaktadır (mad.3). 4.11.1981 tarihli ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu²¹'na göre; profesör; en yüksek düzeyde akademik unvana sahip kişidir. Doçent ise, doçentlik sınavını başarmış akademik unvana sahip kişidir. Yükseköğretim kurumları dışından alınabilen tek unvan doçentliktir. Bu unvan üniversite dışında koşulların yerine getirilmesi takdirde YÖK tarafından da verilebilmektedir. Yardımcı doçent; doktora çalışmalarını başarıyla tamamlamış, tıpta uzmanlık ve belli sanat dallarında yeterlik belge ve yetkisini kazanmış, ilk kademedeki akademik unvana sahip kişidir.

Öğretim görevlileri ve okutmanlar sınıflarının tanımı 2547 sayılı kanunda yapılmıştır (mad. 3). Buna göre; öğretim görevlisi, ders vermek ve uygulama yaptırmakla yükümlü olan öğretim elemanıdır. Öğretim görevlileri; üniversitelerde ve bağlı birimlerinde YÖK Kanunu'nca atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularının eğitim-öğretim uygulamaları için görevlendirilirler. Kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleriyle tanınmış kişiler de öğretim görevlisi olarak süreli veya ders saati ücreti ile görevlendirilebilirler. Öğretim görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi kadrolarına atanabilirler veya kadro şartı aranmaksızın ders saat ücreti ve sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok 2 yıl süre ile atanabilirler. Bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde yeniden atanabilirler. Atanma süreleri sonunda görevleri kendiliğinden sona erer.²² Okutmanlar ise eğitim ve öğretim süresince çeşitli öğretim programlarında ortak zorunlu ders olarak belirlenen dersleri okutan veya uygulayan öğretim elemanıdır. Okutmanlar üniversitelerde sürekli ya da süreli (sözleşmeli) olarak çalışırlar.

Öğretim yardımcılarını sınıfı ise, 2914 sayılı kanuna göre araştırma görevlileri²³ ile uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarından oluşmaktadır.

21 R.G.:6.11.1981, 17506.

22 Ancak günümüzde öğretim görevlileri kadrosu, genelde doktorasını bitiren ve yardımcı doçent olmak için bekleyen araştırma görevlileri tarafından kullanılmaktadır.

23 Araştırma görevlisi kavramı asistan kavramı yerine kullanılmaktaysa da içeriği

YÖK Kanunu mad. 33'e göre araştırma görevlileri, yükseköğretim kurumlarında yapılan araştırma, inceleme ve deneylerde yardımcı olan ve yetkili organlarca verilen ilgili diğer görevleri yapan öğretim yardımcılardır. Uzmanlar ise, öğretimle doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ilgili olan, özel bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç gösteren bir işle laboratuvarlarda, kitaplıklarda, atölyelerde ve diğer uygulama alanlarında görevlendirilen öğretim yardımcılardır²⁴. Çeviriciler, sözlü ve yazılı işlerde çalıştırılan öğretim yardımcılardır²⁵. Eğitim- öğretim planlamacıları yeni bir sınıftır. Görevleri, yükseköğretim kurumlarında eğitim ve öğretimin planlanması olarak belirlenmiştir. Uzmanlar, çeviriciler, eğitim öğretim planlamacıları da üniversitelerde ya kadrolu ya da sözleşmeli olarak görev yaparlar.

Adli Personel İstihdamı

Adli personelle ilgili olarak bugün yürürlükte olan kanun 24.02.1983 tarihli ve 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'dur. Bu kanun adli yargı hâkim ve Cumhuriyet savcılarını ile idari yargı hâkim ve savcılarını hakkında uygulanmaktadır. Aynı zamanda Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay Başkan ve üyeleri de özlük hakları bakımından (aylık ve ödeneklerle diğer mali sosyal haklar ve yardımlar) bu kanunun hükümlerine tabidirler. Adli personel hâkim ve savcılar olmak üzere başlıca iki sınıftan oluşmaktadır.²⁶

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda hâkimlik mesleğinin tanımı yapılmamıştır. Ancak bu tanımı şu şekilde yapmak mümkündür. Hâkim (yargıç), devlet ile birey arasındaki veya bireylerin kendi aralarındaki veya devletin iki idari birimi arasındaki anlaşmazlıkları, kamu düzenini bozan suçlara ilişkin konuları, Anayasaya, kanunlara ve hukuk ilkelerine uygun olarak inceleyen, vicdani kanaatine göre ve bağımsız olarak karar veren kişidir²⁷. Türk hukuk sisteminde hâkimler adli ve idari yargı hâkimleri olarak görev yapmaktadırlar. 2802 sayılı kanunun 3. maddesine göre adli yargıda görev yapan hâkimler; mahkeme başkan, üyeleri ve hâkimleri, Yargıtay tetkik

düşünüldüğünde doğru bir kullanım değildir. Çünkü 2547 sayılı kanunla aslında "devamlılık" özelliği gösteren asistanlık kurumu kaldırılmış, bunun yerine "sözleşmelilik" esasına dayanan araştırma görevliliği statüsü kurulmuştur.

24 YÖK Kanunu, mad. 33.

25 YÖK Kanunu, mad.33.

26 Adli personel terimi çeşitli kaynaklarda zabıt kâtabi, müstahdem, mübaşir, ceza evi personeli gibi Adalet Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan tüm personeli anlatmak için kullanılsa da, bu çalışmada terim sadece hâkim ve savcı sınıfını kapsamaktadır.

27 Türkiye İş Kurumu, (<http://www.iskur.gov.tr7mydocu/meslek/hakim.htm>, 4.10.2005).

hâkimleri ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan hâkimlerdir. İdari yargı hâkimleri ise, mahkeme başkan, üyeleri ve hâkimleri, Danıştay tetkik hâkimleri ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan hâkimlerdir. Adli yargıda görev yapan hâkimlerin görevi, adli yargıya intikal eden uyuşmazlıkları çözmektir. İdari yargıda görev yapan hâkimler ise, kişilerle idare arasındaki ilişkileri düzenleyen mevzuatın uygulanmasından doğan uyuşmazlıkları karara bağlamakla görevlidirler. İdari yargı hâkimleri de kendi içinde ilk derece mahkemede ve Danıştay'da görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılır. Aynı ayırım, adli yargı hâkimleri için de geçerlidir. Adli yargı hâkimleri de ilk derece mahkemede ve Yargıtay'da görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Adli ve idari yargı hâkimliği sınıfları arasında sınavsız geçiş mümkün değildir. Bunun nedeni idari yargı ve adli yargı hâkimliğinin birbirinden farklı olmasıdır.

Savcı ise sözlük anlamıyla, “toplum adına iddiada bulunan kişi” anlamına gelmektedir (Baran, 1996: 54). 2802 sayılı kanunda tanımı yapılmayan savcıyı şu şekilde tanımlamak mümkündür. “Herhangi bir şekilde haberdar olduğu suçlara bizzat veya emniyet kuvvetleri yardımıyla el koyup lehte veya aleyhte tüm delilleri toplayarak olay hakkında kamu davası açıp açmamaya karar veren, açılan kamu davalarında iddia makamını temsil eden, adli görevleri yanında idari görevleri de bulunan kamu görevlisidir”²⁸. Türk hukuk sisteminde savcılar adli yargı ve idari yargı savcıları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 2802 sayılı kanuna göre adli yargıda çalışan savcılar; il ve ilçe Cumhuriyet başsavcıları, Cumhuriyet başsavcı vekilleri, Cumhuriyet savcıları, Yargıtay Cumhuriyet savcıları ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevde çalışan savcılardır. İdari yargı savcıları ise, Danıştay savcıları ile Adalet Bakanlığı merkez kuruluşunda idari görevlerde çalışan savcılardır (madde 3). Genellikle “savcı” terimi kullanıldığı zaman adli yargıdaki savcılık kurumu anlaşılmaktadır. İdari yargıdaki Danıştay savcıları ise daha çok “kanunsözcüsü” görevini yerine getirmektedir.²⁹ Savcı, klasik anlamda ceza

28 Türkiye İş Kurumu, (<http://www.iskur.gov.tr7mydocu/meslek/savci.htm>, 4.4.2005).

29 Danıştay'da savcılık kurumu, ilk kez, “müddeiumumilik” adı altında 1925 yılında 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile getirilmiştir. 669 sayılı Kanunu yürürlükten kaldıran 1938 tarihli 3546 sayılı kanunda da müddeiumumi terimi kullanılmıştır. Daha sonra 1946 yılında kabul edilen 4904 sayılı Danıştay Kanunu ile kurumun adı “kanunsözcülüğü” ile değiştirilmiştir. 1961 Anayasası döneminde 1964 yılında kabul edilen 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda da “kanunsözcüsü” ifadesine yer verilmiştir. Ancak 1981 yılında yürürlüğe giren 2461 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kururlu Kanunu'nda “savcı” terimi benimsenmiş, aynı şekilde 6.1.1982 tarihli 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile aynı yıl kabul edilen Anayasa'da da “savcı”

yargılamasında kamu düzeninin mahkemedeki temsilcisidir. Yukarıda yapılan tanımdan da anlaşılacağı üzere Yargıtay'da başsavcılık müessesesi bulunmaktadır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı bazı konularda aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Başsavcısıdır. Savcılarla Yargıtay Başsavcısı arasında ise bir hiyerarşi yoktur. Bunun yanında Danıştay'da, Askeri Yargıtay'da, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nde de başsavcılık ve savcılık müessesesi bulunmaktadır (Dinçer, 1996: 807).

İstihdam Açısından Karşılaştırma

Bu dört sınıf istihdam açısından karşılaştırıldığı zaman aralarında hiçbir benzerlik olmadığı görülmektedir ki bu durum Eski Yunan'dan itibaren idari, askeri, akademik ve adli alanların birbirinden ayrı olarak konumlanması ve farklı kanunlarla düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu sebeple her sınıfa ait farklı istihdam biçimleri bulunmaktadır. İstihdam konusuyla ilgili olarak karıştırılmaması gereken bir nokta; askeri personel istihdam türlerinden biri olan subay-astsubayların ve akademik personel istihdam türlerinden birini oluşturan araştırma görevlilerinin, uzman, çevirici, eğitim öğretim planlamacıları ile öğretim görevlisi ve okutmanların sözleşme ile de çalıştırılmalarının mümkün olmasıdır. Ancak idari personel gibi askeri, akademik ve adli personel de asli ve sürekli kamu hizmeti yerine getirirler. Bu yüzden statülerinde memurlar gibi devamlılık şarttır.

III. Sınıflandırma

Kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği önemli ikinci ayak sınıflandırmadır. Bir kamu hizmetinin en iyi şekilde yerine getirilmesinde, o hizmette çalışan elemanların hizmetin gerektirdiği niteliklere sahip olması çok önemlidir. Bu açıdan bakıldığında sınıflandırmanın temel amacı, hizmetin özellikleri ile elemanların nitelikleri arasında ilişki kurmak ve uyum sağlamaktır. Sınıflandırma, objektif esaslara dayalı işe alma, görevlendirme ve çalışma düzeni yaratır. Personele ve göreve ilişkin ortak kavramlar belirleyerek karışıklıkları önler (Örnek, 1998: 184). Sınıflandırma; “nitelikleri, yetiştirme, hizmete alınma, yükselmeleri bakımından kendilerine aynı işlem uygulanan görevlilerin, belirli bir amaca yönelik bir hizmet kümesi içinde toplanmasıdır.” (Örnek, 1998:184). Sınıflandırmanın amacı, ücret tespiti, personel alma,

sözcüğü kullanılmıştır. bkz. Karahanoğulları, Özlem Erdem/Er, Salih (2003), “İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylarının Eğitimi,” *Danıştay Dergisi*, Cilt: 33, Sayı:106): 14.

yükselme vb. personel işlemlerine rasyonel bir temel sağlamaktır. Avrupa'da kamu personelinin (özellikle memurların) sınıflandırılmasının temeli, 18. yüzyılda Prusya'da askeri ve sivil bürokrasinin sınıflandırılmasına kadar gitmektedir. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ise, sınıflandırma ilkesi, personel rejimlerinin en önemli, ortak ilkelerinden biri olmuştur. Böylece kamu personelinin hizmet şartlarının ve sorumluluklarının belirlenmesinde kolaylık sağlanmıştır. Çok sayıda ve çeşitli kamu personelinin işe alınması, sicillerinin tutulması, yükselmeleri ve ücretleri ile ilgili işlemlerin düzenli bir şekilde yürütülmesi için sınıflandırmanın yapılması gerekmektedir. Kamu personel sisteminde genelde tüm dünyada uygulanan iki çeşit sınıflandırma bulunmaktadır. Bunlar; kadro (iş) ve kariyer (rütbe) sınıflandırılmasıdır. Kadro sınıflandırmasında görev yerleri (pozisyon ve kadrolar), kariyer sınıflandırmasında ise çalışan personel sınıflara ayrılmaktadır.

Sınıflandırma Açısından Karşılaştırma

Mevcut sistemde idari personel için kuruluş kariyer sistemine göre yapılmıştır. Ancak değişme baskısı kadro sistemindedir. 657 sayılı DMK'da hem kariyer hem de kadro sisteminin ilkelerini bulmak mümkündür.³⁰ DMK'da idari personel için kariyer (rütbe) sınıflandırılması yapılmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre esas olan personel ve personelin aldığı eğitimdir. 657'ye göre on hizmet sınıfı³¹ bulunmaktadır. Bu hizmet sınıflarının dışında kadro ihdası mümkün değildir. Askeri personel Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri içinde muharip ve yardımcı sınıfı olmak üzere ikiye ayrılır. Subayların sınıfları hizmet ihtiyaçları nedeniyle ilgili kuvvet komutanlıklarının teklifi ve Genelkurmay Başkanının onayı ile değiştirilebilir, kaldırılabilir veya yeni sınıflar ihdas edilebilir. Akademik personel olarak profesör ve doçentler, devamlı statüde görev yapanlarla, kısmi statüde görev yapanlar olmak üzere ikiye ayrılırlar. Adli personel ise öncelikle kendi içinde adli ve idari olarak ikiye ayrıldıktan sonra, bu sınıflar da içlerinde tekrar ayrılmıştır. Bunlar: Üçüncü sınıf hâkim ve savcılar, İkinci Sınıf Hâkim ve Savcılar, Birinci Sınıf Ayrılmış Hâkim ve Savcılar, Birinci Sınıf Hâkim ve Savcılardır.

30 Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır. (DMK mad.3)

31 Genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetler sınıfı, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, avukatlık hizmetleri sınıfı, din hizmetleri sınıfı, emniyet hizmetleri sınıfı, yardımcı hizmetler sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, milli istihbarat hizmetleri sınıfıdır.

Görülüyor ki, idari personelin sınıflandırılmasında eğitim, askeri personelin sınıflandırılmasında personelin kişisel yetenekleri ve TSK'nın kadro ihtiyacı, akademik personelin sınıflandırılmasında üniversitedeki statüsü (devamlı ya da kısmi statüde olması), adli personelin sınıflandırılmasında önce alan daha sonra kıdem ve sicil ön plandadır. Bu dört sistemin de ortak özelliği kariyer sınıflandırması olmasıdır. Dört alanda da kişi belli bir dereceden hizmete girmekte ve yükselmektedir. Ancak idari, askeri, akademik ve adli alanın her birinin kendi özelliklerinden dolayı sınıflandırma ilkeleri birbirinden farklıdır. Derece ve kademe açısından ise (ki bunlar personelin ayılığının tespiti için önemlidir) aşağıdaki tabloyu oluşturmak mümkündür.

Tablo 1. İdari, Askeri, Akademik ve Adli Personelin Derece ve Kademeler Bakımından Karşılaştırılması

PERSONEL	DERECE	KADEME
İdari Personel	15	9
Askeri Personel	10 (Subay, Astsubay)	9 (Subay, Astsubay)
Akademik Personel	657 sayılı DMK'ya tabi	657 sayılı DMK'ya tabi
Adli Personel	8	2

IV. Haklar, Ödevler, Yasaklar

Kamu personelinin hakları, kendilerini ilgilendiren yasalarda belirtilen haklardır. Kamu personeli, görevde kaldığı sürece bu haklardan yararlanır. Bu hakların yanında kamu personelinin ödevleri bulunmaktadır. Bunlara uymamak kamu personeli için ciddi bir kusur sayılır. Devlet, çalışanlarının onayını almaksızın ödevlere ilişkin şartları değiştirebilir. Yalnız bu değişikliklerin yetkili organlar tarafından yürürlükteki kanun ve tüzüklere göre yapılması gerekmektedir. Dünyanın hemen bütün ülkelerinde kamu personelinin hak ve özgürlüklerine bir takım kısıtlamalar konulmuştur. Bu kamu personeli olmanın doğal sonucudur. Çünkü kamu personeli devleti temsil eder. Bu bakımdan diğer vatandaşlardan farklı olarak belli yasaklara tabidir.

Haklar Açısından Karşılaştırma

Haklar bakımından, askeri personele diğerlerinden farklı ve bu kesime özgü hiçbir hak tanınmamıştır. Buna karşılık akademik ve adli personel, kendilerine özgü haklara sahip kılınmışlardır. Örneğin, akademik personel hizmetlerinin doğası gereği “yayın özgürlüğü hakkı”na sahipken, adli personel

yine gördüğü işlevin doğası gereği “kararlarında bağımsızlık hakkı”na sahip kılınmıştır. “Sendika kurma hakkı”, bu örneklerden farklı olarak, hizmetin doğasından çok hizmetin devlet örgütlenmesi içindeki konumuna bağlı olarak değerlendirilmiş ve bu hak “adli” ve “askeri” personele tanınmamıştır.

İdari, askeri, akademik ve adli personelin haklarını karşılaştırmalı olarak bir tabloda göstermemiz mümkündür.

Tablo 2. İdari, Askeri, Akademik ve Adli Personelin Haklar Bakımından Karşılaştırması

HAKLAR	İDARİ	ASKERİ	AKADEMİK	ADLİ
1-Uygulamayı İsteme	+	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
2-Güvenlik	+	+	+	Özel hüküm yok.
3-Hizmet ve Çalışma	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
4-Başvuru, Şikayet, Dava Açma	+	+	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
5-Kovuşturma ve Yargılama	+	+	Özel hüküm yok.	+
6-İsnat ve İftiralara Karşı Koruma	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok.	Özel hüküm yok.
7-İzin	+	+	+	+
8-Çekilme	+	+	+	+
9-Emeklilik	+	+	+	+
10-Aylık	+	+	+	+
11-Yolluk	+	+	+	Özel hüküm yok.
12-Sendika Kurma	+	-	+	-
13-Bağımsızlık	-	-	-	+
14-Gözetim ve Denetim	-	-	-	+
15-Eşitlik	-	-	-	+
16-Yayın Özgürlüğü	-	-	+	-

17-Diğer Sosyal Hak ve Yardımlar	+	+	+	+
----------------------------------	---	---	---	---

Tablodan da anlaşılacağı üzere, izin, çekilme, emeklilik, aylık, diğer sosyal hak ve yardımlar tüm kamu personeli için geçerlidir. Bununla birlikte, ortak zeminin uygulanışında kimi farklılıklar vardır. Örneğin yıllık izin uygulaması askeri personel için 45, idari personel için 30 gün olarak belirlenmiş; emeklilik yaş haddi yine farklı eşiklere bağlanmıştır. Genel ilke aynı, ancak uygulanış tarzı birbirinden farklı olabilmektedir. Bu özellik, hizmet alanlarının farklılıklarını da temsil etmektedir. Haklar söz konusu olduğunda, alanların özgün yönleri, yukarıda belirtildiği gibi, özellikle akademik ve adli personel için önem kazanmaktadır. Adli personel (hâkimler) verdiği kararlar konusunda bağımsız olmasıyla birlikte diğerlerine bu konuda üstün durumdadır. Bu hak mahkemelerin bağımsızlığından kaynaklanmaktadır. Bu hakkın diğer bir yansıması ise hâkimlik ve savcılık teminatıdır. Ancak ülkemizde Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun konumlanması bu duruma gölge düşürmektedir.³²

Ödev ve Sorumluluklar Açısından Karşılaştırma

Kamu personeli sahip olduğu hakların karşılığı olarak ve yaptığı görevin bir kamu hizmeti olması nedeniyle belli ödev ve sorumlulukları yerine getirmelidir. Ödev, kamu personelinin yerine getirmesi gereken yükümlülüktür. Kamu personeli üzerine düşen ödevlerin yerine getirilmesinde tüm halka karşı sorumludur.

Dört personel açısından bu karşılaştırmayı bir tabloyla yapmak mümkündür.³³

32 Hâkimler ve savcılar, kendileriyle ilgili pek çok düzenleme (atama, yükselme, sicil vb.) bakımından Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun denetimini altındadırlar. Bu durum yargı bağımsızlığı, hâkimlerin bağımsızlığı, hâkimlik ve savcılık teminatı ilkelerine gölge düşürmektedir. Çünkü kurul Adalet Bakanlığı güdümünde çalışmaktadır. Binası yoktur, toplantılar Adalet Bakanlığı'nda yapılmaktadır. Arşivi ve bütçesi, sekreteryaya işlerini yürütecek personeli yoktur. Tüm bu yönlerden Adalet Bakanlığı'na bağlı olmanın yanında kurul başkanı Adalet Bakanı, başkan yardımcısı müsteşarıdır. Bu durum Türkiye'de yürütmenin yargıyı ve yargı personelinin denetim altına aldığı izlenimi yaratmaktadır.

33 Tablo yapılırken Disiplin Yönetmelikleri dikkate alınmıştır.

Tablo 3. İdari, Askeri, Akademik ve Adli Personelin Ödevler Bakımından Karşılaştırması

Ödev ve Sorumluluklar	İDARİ	ASKERİ	AKADEMİK	ADLİ
1-Anayasaya ve Kanunlara Sadakat	+	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)
2-Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık	+	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)
3-Davranış ve İşbirliği	+	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)	+(disiplin hükmü)
4-Yurt Dışında Davranış	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
5-İş Başında Bulunma	+	+	+	+(disiplin hükmü)
6-Mal Bildiriminde Bulunma	+	+	+	+
7-Kılık kıyafet	+	+	+	+
8-Görev Yerinde Oturma	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
9-Resmi belgelerin vb. Korunması	+	+	+	+(disiplin hükmü)
10-Kişilerin Uğradıkları Zararlar	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
11- Emirlere Uyma	+	+	Özel hüküm yok. (Ancak yönetim görevinde yer alanlar üstlerinin ve kurulların kararlarına uymalıdır.)	-
12-Kişisel Sorumluluk ve	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok

Zarar				
13-Açıklık	-	-	-	+
14-Genel Koruma	-	+	-	-
15-Selamlama	-	+	-	-
16-Nöbet	-	+	-	-

Anayasaya ve kanunlara sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, davranış ve işbirliği, iş başında bulunma, mal bildiriminde bulunma, kılık ve kıyafetle ilgili hükümlere uyma, resmi bilgi ve belgelerin korunması her alanda çalışan kamu personelinin yerine getirmesi gereken genel ödev ve sorumluluklardır. Bunlara uyma zorunluluğu kamu personelinin devleti temsil yetkisinden gelmekte ve halka karşı sorumlu olmasından kaynaklanmaktadır. Özel ödev ve sorumluluklarsa farklı alanlarda çalışan personelin özel olarak yerine getirmesi gerekenlerdir. Örneğin selamlama yalnızca askeri personel sınıfı için geçerlidir. Bu durumun nedeni ise kamu hizmetinin yerine getirilmesi için her alanın ihtiyaçlarının birbirinden farklı olmasıdır.

Yasaklar Açısından Karşılaştırma

Kamu personeline, kamu hizmeti yerine getirdiği ve devleti temsil ettiği için bazı yasaklar getirilmiştir. Ülkemiz, kamu personeli için yasakların çok olduğu bir ülkedir. Yasak kamu personelinin yapmaması gereken davranıştır.

Bu karşılaştırmayı da tabloyla göstermek mümkündür.³⁴

Tablo 4. İdari, Askeri, Akademik ve Adli Personelin Yasaklar Bakımından Karşılaştırması³⁵

YASAKLAR	İDARİ	ASKERİ	AKADEMİK	ADLİ
1-İkinci Görev	+	Özel hüküm yok	+(disiplin hükmü)	+
2-Toplu Eylemde Bulunma	+	+	+(disiplin hükmü)	Özel hüküm yok
3-Ticaret ve Kazanç Getirici	+	Özel hüküm	+(disiplin	+

34 Tabloda + işareti “yasak var, - işareti “yasak yok” anlamına gelmektedir.

35 Tablo yapılırken disiplin yönetmeliklerindeki hükümler de dikkate alınmıştır.

Etkinliklerde Bulunma		yok	hükümü)	
4-Hediye Alma ve Çıkar Sağlama	+	+(disiplin hükümü)	+(disiplin hükümü)	+(disiplin hükümü)
5-Gizli Bilgileri Açıklama	+	+	+(disiplin hükümü)	+(disiplin hükümü)
6-Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev	+	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok	Özel hüküm yok
7-Denetimindeki Teşebbüsten Menfaat Sağlama	+	+	+(disiplin hükümü)	+(disiplin hükümü)
8-Basına Bilgi veya Demeç Verme	+	+	+(Bilimsel tartışma ve açıklamalar dışında basına bilgi veremez.-disiplin hükümü)	Özel hüküm yok
9-Eşle Aynı Görev Yapma	-	-	-	+
10-Siyasi Partiyeye Üye Olma	+	+	-	+
11-Dernek kurma, Derneğe Üye Olma	İzne bağlı	İzne bağlı	-	İzne bağlı
12-Grev	+	+(Ancak özel hüküm yok)	+(disiplin hükümü)	+(Ancak özel hüküm yok)
13-Toplu Sözleşme, Görüşme	+(Toplu sözleşme işçi, toplu görüşme memur sınıfı için vardır.)	+(Ancak özel hüküm yok)	Özel hüküm yok	+

Görüldüğü üzere kamu personelinin tabi olduğu yasaklar oldukça fazladır. Hediye alma ve çıkar sağlama, gizli bilgileri açıklama, denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama ve grev yapma tüm kamu personeli için yasaklanmıştır. Burada ilgi çekici olan bir nokta, eşle aynı görevi yapma yasağının sadece adli personel için getirilmiş olması ve siyasi partilere üye

olabilme hakkının yalnızca akademik personele tanınmış olmasıdır. Türkiye’de kamu personelinin grev hakkı bulunmamasıyla birlikte, yalnızca işçi sınıfına tanınan toplu sözleşme hakkı başka hiçbir sınıfa tanınmamıştır. Memur sınıfının ise toplu görüşme hakkı vardır. Ama bunun da etkili bir yöntem olduğunu söylemek mümkün değildir.

V. Kamu Hizmetine Giriş

Kamu hizmetine giriş, kamu yönetiminde çalışmak üzere işe alınma ve bu kuruluşlarda istihdam edilme anlamına gelmektedir. Kamu hizmetine girişin kur’a sisteminden başlayan ve sınav sistemine kadar gelen uzun bir geçmişi vardır. Bugün kamu hizmetine girmede dünyada çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bunlar; personelin halk tarafından seçimi, siyasal kayırmacılık sistemi ve sınav yöntemidir. Ancak yöntem ne olursa olsun bugün üzerinde birleşilen tek nokta, kamu hizmetine bu hizmeti en iyi şekilde yerine getirebilecek olan ehil kişilerin seçilmesi gerekliliğidir. Türkiye’de kamu hizmetine girişin ilkelerini belirleyen en önemli düzenleme 1982 Anayasası’dır. 1982 Anayasası’na göre, çalışma, sosyal ve ekonomik bir hak ve ödevdir. Madde 49’a göre, “Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma başarısını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.” Bununla birlikte kamu hizmetine girme hakkı siyasal bir hak ve ödevdir. Madde 70’e göre, “Her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilmez.” Anayasanın 70. maddesi hükmü karşısında, yurttaşların kamu hizmeti görevlisi olarak memurluğa girişinde üç anayasal ilke bulunmaktadır. Bunlar “Serbestlik”, “Eşitlik”, “Görevin Gerektirdiği Niteliklerden Başka Niteliklerin Aranmaması” ilkeleridir.

Serbestlik ilkesi, kamu hizmetlerine girişin, kişinin serbest iradesine bağlı olması, kişiye zorlama ya da baskının yapılmaması demektir. Sadece askerlik hizmeti açısından, zorunlu ve geçici bir görevlendirme olabilir. Ayrıca, mecburi hizmetle³⁶ yükümlü olan kişiler, yetiştirme, eğitim ya da staj

36 Mecburi hizmet, (DMK mad. 224, 225) Bakanlar Kurulu tarafından belirtilen her derecedeki öğretim kurumlarında, yurt içinde okutulanların öğrenim süreleri kadar; yurt dışında okutulanların ise, yurt dışında kaldıkları sürenin iki katı kadar, Devlet memurluğunda çalışma yükümlüğüdür. Bu yükümlüler, eğitim sürelerinin bitiminden başlayarak en çok iki ay içinde bağlı buldukları kurumlara başvurmak zorundadırlar. Yurt içinde öğretim ve staj yaptırma konusunda bkz. “Yurt İçinde

sürelerinin bitiminden başlayarak belli bir süre içinde, para aldıkları ve eskiden çalıştıkları kurumlarda yeniden çalışmak üzere bu yerlere başvurmak zorundadırlar. Eşitlik ilkesi, Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nin de en önemli maddelerinden biridir. Buna göre, bütün vatandaşlar, kanun nazarında eşit olduklarından, yeterliliklerine göre; fazilet ve kabiliyetleri dışında bir ayırım yapılmaksızın, bütün kamu rütbe, mevki ve memurluklarına eşit bir şekilde kabul edilme hakkına sahiptirler. Böylece bu bildireyle tüm imtiyazlar kaldırılarak, bütün vatandaşlara kamu hizmetine girebilme imkânı sağlanmıştır. 1982 Anayasası'na göre de eşitlik; memurluğa girişte, dil, ırk, etnik köken, renk, cinsiyet, siyasal düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri nedenlerle, kişiler arasında ayırım yapılamaması anlamına gelir. Ancak, kimi durumlarda, sosyal amaçlarla, bazı gruplara memurluğa girişte öncelik tanındığına tanık olabiliriz. Örneğin, gaziler, yetimler, sakatlar (özürlüler)³⁷ memurluğa girişte kimi önceliklerden yararlanabilirler. Görevin gerektirdiği niteliklerden başka niteliklerin aranmaması ilkesi ise, devlet memurluğuna girişte aranılan özel ve genel koşullar dışında başka niteliklerin aranmamasını öngörmektedir. Bu ilke aynı zamanda 657 sayılı DMK'daki "liyakat" ilkesiyle de örtüşmektedir.³⁸ Ancak, değişik nitelikler ve özellikler gösteren kamu hizmetlerini daha iyi yerine getirebilmek için genel ya da özel kimi koşullar aranabilir. Askeri personel buna verilebilecek en iyi örnektir. Çünkü askeri personel vatan koruma görevini yerine getireceği için bazı fiziki özelliklere de sahip olmalıdır.

Mecburi Hizmet Karşılığı Öğrenci Okutma ve İhtisas Yaptırma Yönetmeliği", R.G.: 2.7.1983, 18095.

37 DMK mad. 53'e göre, sakatların devlet memurluğuna alınma şartları ile hangi işte çalıştırılacakları, Maliye, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları ile Devlet Personel Başkanlığı'nca ortaklaşa hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konan bir yönetmelikle düzenlenir. Bu yönetmelik 1983 yılında yayınlanmıştır. "Sakatların Devlet Memurluğu'na Alınma Şartları ile Hangi İşlerde Çalıştırılacakları Hakkında Yönetmelik", R.G.: 27.7.1983, 18117. Sürekli çalışma gücünden en az %40 oranında yoksun olanlar, anılan yönetmelik kapsamına alınmıştır. Devlet daireleri, yerel yönetimler, kamu bankaları ve benzeri işyerleri, çalıştırdıkları personele ilişkin kadroların %2'si oranında özürlü personel çalıştırmak zorundadırlar.

38 Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin, her türlü görevlendirme ve yükselişin, tüm yurttaşlara açık olarak yalnızca göreve uygunluk, yeterlik, başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemdir. Hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve kayırmacılığın karşıtı bir yapıdır. Bkz. Bozkurt, Ömer/ Ergun, Turgay/Sezen, Seriy (1988), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Ankara: TODAİE Yayınları):158.

1982 Anayasası'na göre, her Türk kamu hizmetine girme hakkına sahiptir ve hizmete almada görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir ayrım gözetilmez. Bununla birlikte kamu hizmetine girişte idari, askeri, akademik ve adli alanda çalışmak isteyen adayların sahip olması gereken genel koşul ve özel koşullar bulunmaktadır. Bu koşullara uyan adaylar kamu personeli sınavına girmeye hak kazanmaktadırlar.

Kamu Hizmetine Giriş Açısından Karşılaştırma

Sınavlar, idari ve askeri personel için öncelikle merkezi sınav (idari personel için Kamu Personeli Seçme Sınavı-KPSS, askeri personel için ÖSS) sistemi belirlenmiştir. Daha sonra kurumlar kendi sınavlarını yapmaktadırlar. (Ancak sadece KPSS sınav sonucuna göre de kamu personeli ataması yapılmaktadır.) Adli personelin sınavları ise Adalet Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Akademik alanda 2006 yılındaki düzenlemeye kadar araştırma görevlisi adayları Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı (ÜDS) veya Kamu Personeli Dil Sınavı (KPDS) sınavı ile Lisansüstü Eğitim Sınavı (LES) sınavında başarılı olup belli bir puan almakta, daha sonra ise araştırma görevlileri girmek istedikleri kurumun özel sınavıyla işe alınmaktadırlar. Ancak 2006 yılında yapılan kanuni düzenleme³⁹ sonrasında, öğretim üyeleri dışındaki öğretim elemanı kadrolarına yapılacak açıktan ve naklen atamalarda da merkezi sınav şartı getirilmiş, bu zorunluluk üzerine LES sınavı Akademik Personel ve Lisansüstü Eğitim Giriş Sınavı (ALES)⁴⁰e dönüştürülmüştür.

39 “Bazı Akademik Kadrolara Öğretim Elemanı Dışındaki Kadrolardan Naklen Yapılacak Atamalarda ya da Açıktan Atamalarda Uygulanacak Merkezi Sınav ile Giriş Sınavlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, R.G.: 5.9.2006, 26280.

40 Yükseköğretim kurumlarında öğretim görevlisi, okutman, araştırma görevlisi, uzman, çevirici ve eğitim öğretim planlamacısı kadrolarına açıktan veya öğretim elemanı dışındaki kadrolardan naklen atanabilmek için, alanındaki puan türünde yüz üzerinden yetmiş puan alan adaylar başarılı sayılırlar. Başarılı olan adaylar, 657 Devlet Memurları Kanununun 48. maddesindeki şartları taşımaları, yükseköğretim mevzuatı ve Yükseköğretim Kurulu kararları açısından engel hallerinin bulunmaması kaydıyla, usul ve esasları Devlet üniversiteleri ve yüksek teknoloji enstitüleri senatoları, vakıf yükseköğretim kurumlarının yetkili organlarıncaya belirlenecek giriş sınavlarına başvurabilirler. Doktora veya sanatta yeterlik derecesine sahip olanlar, bu sınavdan muaf tutulmak suretiyle yükseköğretim kurumlarıncaya yapılacak giriş sınavlarına başvurabilirler (<http://www.memurlar.net/haber/65547/>, 23.7.2008).

Sağlık bilimlerinde ise Tıpta Uzmanlık Sınavı (TUS) sınavına göre hastanelere araştırma görevlisi alımı yapılmaktadır. İdari personel için, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları personel atanmasına lüzum gördükleri boş kadroların sayılarını, sınıf ve derecelerini Devlet Personel Başkanlığı'na bildirirler. Gerekli duyuruları Devlet Personel Başkanlığı yapar. Bu duyuruya adli personel de dâhildir. Adalet Bakanlığı her yıl alınacak aday sayısını kadro ve ihtiyaç durumuna göre belirler. Askeri personel kadroları ise, Kara Deniz, Hava Kuvvetleri Komutanlıkları ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın teklifi üzerine Genel Kurmay Başkanlığı'nca hizmet ihtiyacına göre tespit edilmektedir. Akademik personel kadroları ise YÖK tarafından düzenlenmektedir. İdari, askeri, akademik alan için merkezi, adli alan için kuramsal sistem benimsense de sınavların yapıma yöntemleri ve adaylarda aranan nitelikler birbirinden oldukça farklıdır.

VI. Adaylık

Her ülke kamu hizmetine ilk girenler için bir adaylık süresi tanımıştır. Bu süre, kamu personeli için bir deneme süresidir. Amaç, kamu personelinin o süre içinde daha iyi tanınmasını sağlamak, personelin işe uygunluğunu denemek ve kişiyi kamu hizmeti için eğitip, yetiştirmektir.

Adaylık Açısından Karşılaştırma

Adaylık kamu hizmetine girişte idari ve adli alanlar için zorunlu bir süreçtir. Akademik ve askeri alanda ise böyle bir süreç öngörülmemiştir. Adaylık süreci bakımından idari ve adli personel benzer özellikler göstermektedir. Akademik personel için herhangi bir adaylık dönemi öngörülmezken, askeri personelin adaylık dönemi sadece askeri öğrencilik sınıfı için öngörülmüştür.

İdari ve adli personelin adaylık dönemlerini aşağıdaki tablo ile gösterebiliriz.

Tablo 5. İdari ve Adli Personelin Adaylık İlkeleri Bakımından Karşılaştırılmalı Tablosu

İDARİ PERSONEL	ADLİ PERSONEL
1-Süre: En az 1 ,en çok 2 yıl	1-Süre: 2 yıl
2- Eğitim: Temel eğitim, hazırlayıcı eğitim, staj	2- Eğitim: Adalet Akademisi eğitimi ve Staj
3- Atama: Eğitimde başarılı olan ve olumlu sicil alan adaylar, sicil üstlerinin	3- Atama: Adaylık döneminde başarılı olanların değerlendirmesi; çalıştığı daire

<p>önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile onay tarihinden itibaren geçerli olmak üzere asli (asıl) memurluğa atanırlar.</p>	<p>amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenip, ait olduğu adalet komisyonuna verilecek belgeler ile adalet komisyonunun görüşü ve adalet müfettişlerinin raporlarıyla düzenlenir. Yargıtay ve Danıştay'da staj yapan adaylar için çalıştığı daire amirleri tarafından o dairedeki staj süresinin sonunda düzenlenecek raporlar Adalet Bakanlığı'na gönderilmek üzere ilgisine göre Yargıtay Birinci Başkanlığı'na ve Danıştay Başkanlığı'na verilir. Bu işlemlerden sonra asli görevlerine atanırlar.</p>
<p>4- Başarısız olanlar: Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ile staj dönemlerinin her birinde başarısız olanların, adaylık dönemi içinde durum ve hareketlerinde memurlukla bağdaşmayacak halleri ve göreve devamsızlıkları saptananların, sicil üstlerinin önerisi ve atamaya yetkili üstün onayı ile adaylık dönemi içinde, aday memur statüsüyle ilişkileri kesilir. Bu durum Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilir.</p>	<p>4- Başarısız olanlar: Adayın; 1- Adaylığa atanma niteliklerinden herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması 2- Adaylığa alındıktan sonra bu niteliklerden herhangi birini yitirmesi 3- Adaylık süresi içindeki davranışlarında hakimlikle bağdaşmayacak tutumları, göreve devamsızlığı, bilgi ve iş yapma kabiliyeti bakımından yeterli olmadığı tespit edilmesi durumlarında adaylığa Adalet Bakanlığı'nca son verilir.</p>
<p>5- Devlet memuru olamama: Bu şekilde ilişkisi kesilenler 3 yıl süreyle devlet memuru olamazlar.</p>	<p>5- Tekrar aday olabilme: Haklarındaki soruşturma ve kovuşturma nedeniyle adaylıklarına son verilenlerden takipsizlik kararı veya son soruşturmanın açılmasına yer olmadığına dair karar veya beraat hükmü verilenler, adaylık niteliklerine sahip olmaları koşuluyla yeniden adaylığa alınabilirler.</p>

Görüldüğü üzere her iki kanunda yapılan düzenlemeler birbirine benzerlik göstermektedir. Aralarındaki tek fark, 657 sayılı kanunda adaylıktan atılanların 3 yıl süreyle devlet memuru olamayacakları belirtilmişken, 2802 sayılı kanunda böyle bir düzenlemenin yapılmamış olması, aksine mahkeme kararıyla beraat edenlerin tekrar aday olabileceklerinin belirtilmesidir.

VII. Atanma

Dört alanda çalışan kamu personelinin de mesleğe girişi idari ve tek yanlı bir işlemle olmaktadır. Bu açıdan eşittirler. Ancak kullanılan idari ve askeri personel (uzman jandarmalar Jandarma Genel Komutanlığı'nca) atama karnamesiyle (ya da atama emriyle), akademik personel bağlı bulunduğu rektörlükçe, adli personel Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararıyla atanmaktadır. Diğer atamalar konusunda ise her alanın farklı atama şekilleri bulunmaktadır. Bu durum her alanın personel çalıştırmaya ilişkin farklı gereksinimleri olmasından kaynaklanmaktadır.

Atanma, kişiyi kamu hizmetine sokan ve kamu personelinin belli bir makam ve göreve getiren idari işlemdir. Bu işlem, yasalarda belirtilen atamaya yetkili amirler ya da organlar tarafından gerçekleştirilir (Bozkurt vd., 1998: 10). Kamu yönetiminde atama işlemi, bir sözleşmeden çok bir şart işlem niteliğindedir. Şart işlem, objektif hukuktan gelen bir güç ve yetkinin kullanımını içermektedir. Kişi, atama işlemiyle, hak ve yükümlülükleri, yetki ve sorumlulukları kural işlemlerle önceden saptanmış, yani önceden doğmuş bir statüye girer. Bu statünün belirlenmesinde tarafların bir rolü yoktur.

Atanma işlemi, tanımında yer alan iki unsur bakımından ele alınmalıdır. Bunlar, kamu hizmetine başlama (hizmete giriş) kararı ve kişiyi çalıştığı makamdan farklı bir makama, bulunduğu sınıftan başka bir sınıfa ya da yere getirme işlemidir.

Kamu Hizmetine Başlama Açısından Karşılaştırma

Bir kişinin devlet memurluğuna atanması, idari ve tek yanlı bir işlemle olur. Asli devlet memurluğuna atanabilmek için şu üç koşul gerçekleşmelidir. İlk olarak adaylık süresi dolmalıdır. İkinci olarak aday, eğitimde ve stajda başarılı olmalı ve son olarak da aday olumlu sicil almalıdır. Asli memurluğa geçme tarihi adaylık süresinin sonunu geçmemelidir.

Memurluğa atama işlemini kimi durumlarda bir makam, kimi durumlarda bir kurul yapmaktadır. Atamaya yetkili makam genellikle kurumların kuruluş kanunlarında gösterilir.⁴¹

657 sayılı kanun, çeşitli maddelerinde “atamaya yetkili makam” deyimine yer vermekle birlikte, bu ifadeden neyi kastettiğini belirtmemiştir. 1981 yılına kadar bu konuda bir boşluk bulunmaktaydı. Ancak, 1981 tarihinde

41 Atamaya ilişkin mevzuat hükümlerine göre, uygulamada atamaya yetkili kılınan memurlara “atamaya yetkili amir (üst)” denilir.

kabul edilen iki kanunla⁴² atama yöntemlerini düzenlemiş; “atamaya yetkili makam ya da amir (üst) deyimine açıklık getirmiştir.

Atama kararları hukuksal bakımdan iki biçime sahiptir:1- Kararnameli atama ya da atama kararnamesi 2- Emirli atama ya da atama emri

Kararnameli atamanın iki çeşidi vardır: Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve Ortak (Müşterek) Kararname. Tüm kararnameler Cumhurbaşkanı ve Başbakanın imzasını taşır. Böylece kamu yönetiminde göreve getirme, nakil etme, görevden alma sistemi, devletin siyaseten sorumsuz temsilcisi olan Cumhurbaşkanı ile siyaseten sorumlu Başbakanının işbirliğiyle kurulmaya başlanır. Atama kararlarının en üst düzeyinde cumhurbaşkanı, başbakan ve tüm bakanlar tarafından imzalanan Bakanlar Kurulu kararnamesi yer almaktadır. Hangi görevlilerin bu kararnameyle atanacağı, 2451 sayılı yasada⁴³ belirlenmiştir. Bunlar valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, daimi delegeler, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Diyanet İşleri Başkanı ve Yüksek Din Kurulu Üyeleri, Yüksek Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleridir. İkinci düzey atamalar ise ortak (müşterek) kararnameyle yapılmaktadır. Bu kararname geleneksel uygulamanın eseri olarak “üçlü kararname” olarak adlandırılmaktadır. Müşterek kararnamede, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili bakanın imzası bulunmaktadır. Bakanlıklarda müsteşar, genel müdür, bunların yardımcıları, bakanlık müşavirleri, müfettişleri, daire başkanları, il müdürleri, bölge müdürleri, vali muavini, il hukuk işleri müdürü, il emniyet müdürü, kaymakam atamaları bu kararnameyle yapılmaktadır. Bu kararnamelerin yanında başka bir örnek de koalisyon hükümetleri döneminde ortaya çıkmıştır. Bakanlar Kurulu'nun birden çok siyasal parti tarafından oluşturulması durumunda, müşterek kararnameler, Başbakanın dışında TBMM'de en çok üyesi olan ikinci iktidar ortağı partiye mensup başbakan yardımcısı tarafından imzalanmaktadır.

Kararnameler dışındaki atamalar, atama emri (emirli atama) olarak adlandırılır. Bunlar, en üstte, bakanlık emri olarak ortaya çıkan kararlardır. Bürokrasinin kuruluşu, her kurumun kurucu yasasında ve bu yasaya dayalı olarak çıkarılan atama yönetmeliğinde belirtilen yetki devri kullanılarak, genel yetkili bakandan başlayarak yukardan aşağıya doğru gerçekleştirilir. Atama

42 23.4.1981 tarihli 2451 sayılı “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun”, R.G.:25.4.1981, 17321 ile 23.6.1981 tarihli 2477 sayılı “23.4.1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun”, R.G.:26.6.1981, 17381.

43 Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, R.G.: 25.4.1981, 17321.

yetkisi, atama sistemini düzenleyen 2451 ve 2477 sayılı yasalara bağlı olarak kullanılır.

Askeri personel için ise, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda "atanma" terimi yerine "nasıp" terimi kullanılmaktadır. Nasıp hem askeri öğrencinin ilk subaylığa ya da astsubaylığa atanması (657 sayılı DMK'daki gibi ilk memuriyete giriş) hem de bir rütbeden sonraki rütbeye terfide normal bekleme süresinin⁴⁴ başlama tarihi anlamına gelmektedir. Nasıp işlemi askeri personel içindeki istihdam türleri için ayrı ayrı düzenlenmiştir. Örneğin subaylığa nasıp, ilgili kuvvet komutanının (Jandarma subayları için Jandarma Genel Komutanı'nın, Sahil Güvenlik subayları için Sahil Güvenlik Komutanı'nın) teklifi ve Genel Kurmay Başkanı'nın gerekli görmesi üzerine, Milli Savunma Bakanı (Jandarma ve Sahil Güvenlik subayları için İçişleri Bakanı) ile Başbakan'ın imzalayacağı ve Cumhurbaşkanı'nın onaylayacağı karamame ile yapılır. Subaylığa giriş farklı şekillerde olabileceği için her bir durum askeri mevzuatta ayrı ayrı düzenlenmiştir. Astsubaylığa nasıp da subaylığa nasıp gibi ilgili kuvvet komutanı, Jandarma Genel Komutanı veya Sahil Güvenlik Komutanı'nın teklifi ve Genelkurmay Başkanı'nın lüzum göstermesi üzerine, Milli Savunma Bakanı ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile yapılır. Astsubayların nasbı da ayrı ayrı düzenlenmiştir. Uzman erbaşların ilk göreve atanmaları, istekleri de dikkate alınarak kadro ihtiyacına göre yapılmaktadır. İlk görev yerinde, birinci yıllarını doldurduktan sonra bir dilekçe ile atanma isteğinde bulunmaktadırlar. İhtiyaç durumuna göre boş kadro bulunduğu takdirde bu istekleri yerine getirilmektedir. Uzman Jandarmaların nasıpları ise, Jandarma Genel Komutanı'nın onayı ile yapılmaktadır. Uzman Jandarma Okulu'ndaki en az 6 aylık mesleki eğitim ve öğrenimini başarıyla bitirenler uzman jandarma çavuş naspedilirler. Nasıpları 30 Ağustos olarak kabul edilir. Uzman jandarma çavuş naspedilenler stajyer olarak 6 ay süre ile görevbaşı eğitimine tabi tutulurlar. Askeri öğrenciler için "nasıp" terimi değil, "duhul" (dâhil olmak) terimi kullanılır. Askeri öğrenciliğe duhul tarihi, kişinin Harp Okulu'nda askeri öğrenci olduğu tarihtir. Bu tarihten itibaren askeri öğrenci, askeri personel sayılır. Aldığı eğitim ise hizmet yılı olarak hesaplanır.

Akademik alanda ise öğretim üyesi olmak için mesleğe giriş araştırma görevlisi sınıfindan olmaktadır.⁴⁵ Araştırma görevlisi sınıfindan mesleğe giren

44 Normal bekleme süresi, subayların rütbe terfilerine hak kazanabilmeleri için her rütbede bekleyecekleri süredir.

45 Ancak bu durumun istisnaları da bulunmaktadır. Örnek olarak, açıktan doçentlik kadrosuna da atanmak mümkündür.

kişi, şartları yerine getirirse öğretim üyesi sınıfına geçmektedir. Atama üç ayrı maddeye tabi olan araştırma görevlileri için belirlenmiştir:

33.maddeye tabi araştırma görevlileri, ilgili anabilim veya anasanat dalı başkanlarının önerisi, Bölüm Başkanı, Dekan, enstitü, yüksekokul veya konservatuar müdürünün olumlu görüşü üzerine rektörün onayı ile araştırma görevlisi kadrolarına en çok 3 yıl süreyle atanırlar. Atanma süresi sonunda, görevleri kendiliğinden sona erer.

50/d'ye tabi araştırma görevlileri, lisansüstü öğretim yapan öğrencilerden oluşmaktadır. Bunlar her defasında bir yıl için olmak üzere öğretim yardımcılığı kadrolarından birine atanabilirler. "Lisansüstü Öğrenim Görenlerden Öğretim Yardımcısı Kadrolarına Atanacakların Hak ve Yükümlülükleri İle Tıpta Uzmanlık Öğrencilerinin Giriş Sınavları Hakkında Yönetmelik"⁴⁶ e göre, fakülte, yüksekokul, enstitü, konservatuar veya üniversite yönetim kurulu bir yarıyıl sona ermeden bir sonraki yarıyıl için yüksek lisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrencilerine, 2.9.1983 tarihli ve 78 sayılı Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname⁴⁶ ekinde gösterilen kadrolardan kendilerine tahsis edilmiş mevcut öğretim yardımcısı kadroları içinden tahsis edecekleri boş öğretim yardımcısı kadrolarını anabilim dalı ve bilim dalları itibarıyla tespit ederek önerilerini Rektörlüğün onayına sunarlar. Rektörlükçe uygun görülen öneriler onaylanarak, tahsis edilecek kadro listeleri adaylara duyurulmak üzere ilgili enstitülere veya tıp fakültesine gönderilir. Bu adaylardan sınavlarda başarılı olan tıpta uzmanlık öğrencileri ile yüksek lisans, sanatta yeterlik ve doktora öğrencileri tahsis edilen kadro sayısından fazla olduğu hallerde atamalar, adayların sınavlardaki başarı derecelerine göre yapılan sıralandırmalar esas alınarak yapılır. Atanmalar, her öğretim yılı başında aynı usulde ve yüksek lisans, sanatta yeterlik ve doktora öğrencileri için Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nde⁴⁷, tıpta uzmanlık öğrencileri içinse Tababet ve Uzmanlık Tüzüğü'nde⁴⁸ öngörülen sürelerle sınırlı olarak yeniden yapılabilir. Ancak, tıpta uzmanlık eğitimi yapanlar için bu süreler anabilim dalı başkanı ve ilgi yönetim kurulunun görüşü alınarak Rektörün onayı ile uzatılabilir. Her öğretim yılı sonunda öğretim elemanı kadrolarına geçici olarak atanmış olan lisansüstü öğrencilerin, bu kadrolara atanmak isteyen diğer adaylarda dikkate alınarak yeniden aynı usulle atanmalarının yapılıp yapılmamasına Rektörlükçe karar verilir. Bu öğrencilerin

46 Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde, R.G.: 16.9.1983, 18167.

47 R.G.: 1.7.1996, 22683. Süreler için bkz. İlgili yönetmelik.

48 R.G.: 19.6.2000, 24790. Süreler için bkz. İlgili yönetmelik

yükseklisans, doktora, sanatta yeterlik ve tıpta uzmanlık öğrenimlerini başarı ile tamamlayarak diploma almaları durumunda kadro ile ilişkileri kendiliğinden kesilir. İhtiyaç görülenlerin 33. maddeye göre öğretim yardımcısı olarak yeniden atanması mümkündür.⁴⁹

35. maddeye tabi olan araştırma görevlileri⁵⁰ ise “Bir Üniversite Adına Bir Diğer Üniversitede Lisansüstü Eğitim Gören Araştırma Görevlileri Hakkında Yönetmelik”e göre, öğretim elemanı yetiştirilmesi amacıyla yeni kurulan veya gelişmekte olan üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinin araştırma görevlisi kadrolarına, lisansüstü eğitim yapmak üzere, gelişmiş eğitim programı bulunan başka bir üniversiteye veya ileri teknoloji enstitüsüne tahsis edilebilir. Tahsis edilen araştırma görevlisi kadrosu dolu veya boş olabilir. Kadronun dolu olması halinde, bu kadroda bulunan kişi yeniden giriş sınavı yapılmaksızın, tespit edilen üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün ilgili lisansüstü programına kaydedilir. Bu gibi kişiler lisansüstü öğrenim görmek üzere gidecekleri üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünde görevlendirilirler.

Tıp Doktorları ve Diş Hekimlerinin asistan sınıfına atanması ise Tıpta Uzmanlık Tüzüğü'ne göre, yapılır. Buna göre, TUS VE DUS sınavında başarılı olanlar, listelerin ilan tarihinden itibaren 15 gün içinde atamalarının yapılması için ilgili kuruma başvururlar. Asistanlığa atama işlemi, kanuni bir engel bulunmadığı takdirde en geç 60 gün içinde ilgililere tebliğ edilir. Akademik alanda kamu hizmetine giriş, öğretim görevlisi olarak atanma biçiminde de gerçekleşebilir. Üniversitelerde ve bağlı birimlerinde 2547 sayılı YÖK Kanunu'na atanmış öğretim üyesi bulunmayan dersler veya herhangi bir dersin özel bilgi ve uzmanlık isteyen konularını eğitim-öğretim ve uygulamaları için, kendi uzmanlık alanlarındaki çalışma ve eserleri ile tanınmış kişiler, sürekli veya ders saati ücreti ile “görevlendirilebilirler”. (Kanun bu fıkra için “atanabilirler” ibaresini kullanmamıştır.) (YÖK Kanunu mad. 30) Öğretim

49 Sistematik olmayan gözlemlerin ışığında şu saptamayı yapmak mümkündür: Bu şekilde atanma araştırma görevlileri içinde olumlu karşılanmamakta, hepsi gelecek kaygısıyla yaşamakta ve hemen hemen 30 yaşına geldiklerinde işsiz kalma tehlikesiyle karşı karşıya bırakılmaktadırlar.

50 “35. Madde” uygulaması, yeni kurulan ve gelişmemiş üniversitelerdeki araştırma görevlilerinin gelişmiş üniversitelerde yetiştirilerek üniversitelere nitelikli birer öğretim elemanı olarak dönmelerini amaçlayan bir programdır. Bu uygulama üniversitelerin her yönden etkili ve verimli bir biçimde işlevlerini yerine getirmesini sağlamada büyük önem taşımaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Kahraman (2007), “Türkiye’de Öğretim Üyesi Yetiştirme Politikası Bağlamında 35. Madde Uygulaması,” *Mülkiye Dergisi*, 31/ 256, 187–218.

görevlileri, ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde dekanların, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerileri üzerine ve rektörün onayı ile öğretim üyesi, öğretim üye yardımcısı ve öğretim görevlisi kadrolarına atanabilirler ve kadro şartı aranmaksızın ders saat ücreti veya sözleşmeli olarak istihdam edilebilirler. Öğretim üyesi kadrolarına öğretim görevlileri en çok 2 yıl süreyle atanabilirler. Bu süre sonunda işgal ettikleri kadroya başvuran öğretim üyesi bulunmadığı ve görevlerine devamda yarar görüldüğü takdirde aynı usulle yeniden atanabilirler. Atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Konservatuarlar ile meslek yüksekokullarına gerektiğinde sürekli olarak öğretim görevlisi atanabilir.

Akademik personel olarak göreve başlamanın diğer şekilleri ise okutman, uzman, çevirici veya eğitim-öğretim planlamacısı olarak atanmadır. Okutmanlar, ilgili kurumların görüşü alınarak fakültelerde ve fakülteye bağlı birimlerde dekanların, rektörlüğe bağlı enstitü veya yüksek okullarda müdürün önerisi ve rektörün onayı ile süreli veya sürekli olarak atanırlar. (Süreli olarak atananların) atanma süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Uzman, çevirici ve eğitim-öğretim planlamacılarının atanmaları veya sözleşme ile görevlendirilmeleri; ilgili yönetim kurullarının görüşleri alınarak fakültelerde ve fakülteye bağlı birimlerde dekanın, rektörlüğe bağlı enstitü ve yüksekokullarda müdürlerin, rektörlüğe bağlı bölümlerde bölüm başkanlarının önerisi ve rektörün onayı ile en çok 2 yıl için yapılır. Atama süresi sonunda görevleri kendiliğinden sona erer. Bunların yeniden atanmaları mümkündür. Bu takdirde ilk atama usulü uygulanır. Üçüncü defa atanmadan sonra sürekli olarak atanabilirler. Üniversitelerde yabancı uyruklu akademik personel de görev alabilir. Sözleşme ile görevlendirilecek bu yabancı uyruklu öğretim elemanları, ilgili fakülte, enstitü veya yüksekokul yönetim kurulunun önerisi ve üniversite yönetim kurulunun uygun görüşü üzerine rektör tarafından atanırlar. Bu öğretim elemanlarının bu şekilde atanmaları ve görevlendirilmeleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Bakanlar Kurulu kararını gerektiren hükümlerine tabi olmadan, YÖK tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilir ve iki ay içerisinde alınacak olumlu görüş neticesinde ilgili üniversite ile sözleşmesi yapılır.

2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu'na göre ise, stajını tamamlayan ve mesleğe kabule mani görülmeyen hâkim ve savcı adaylarının mesleğe kabullerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca karar verilir. Mesleğe kabullerine karar verilen adli yargı hâkim adaylarının, Adalet Bakanlığı'nda adli yargı teşkilatının ihtiyacı, eş durumu ve diğer durumları göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit edilecek görevleri ve görev yerleri, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca yapılacak ad çekme usulüyle

belirlenir. (mad. 13) Atamalar, ilgililerin adaylığa giriş derece ve kademelerine bir derece eklenmek suretiyle bulunacak derece ve kademeler üzerinden Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca⁵¹ yapılır. Hâkim ve savcılar Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun Hazırladığı Atama ve Nakil Yönetmeliğine⁵² tabidirler. Muvazzaf askerlik hizmetini yaptıktan sonra hâkimlik ve savcılığa atananların askerlikte geçen süreleri kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinde değerlendirilir. 1983 yılında Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nun ilk şeklinde ise, hâkim ve savcı atamaları, adaylığa giriş derece ve kademelerine bir derece eklenmek suretiyle bulunacak derece ve kademeler üzerinden “müşterek kararlar” yapılmaktaydı.

Diğer Atamalar Açısından Karşılaştırma

Diğer atamalar, dört alanda çalışan personel için, sahip oldukları personel kanunlarında ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu konuda ortak bir hüküm bulunmamaktadır. Diğer atamalar, kamu personelinin, bulunduğu bir başka sınıfta ya da bir başka yerde görevlendirilmesine ilişkin kararlarıdır.⁵³

VIII. İlerleme ve Yükselme

İlerleme ve yükselme ülkemizde de uygulanan kariyer sisteminin en temel ilkelerinden biridir. Kamu hizmetine eğitim durumuna göre giren personel, zaman geçtikçe bu görevde ilerleyeceği ve yükseleceği düşüncesini taşımaktadır. Kadro sisteminde ise böyle bir uygulama yoktur. Kişi herhangi bir göreve başlayıp yine aynı görevde emekli oluncaya kadar çalışabilir. Kamu personeli farklı ya da daha yüksek bir göreve geçmek istediğinde, bu görevin ayrıca sınavına girmek durumundadır. İlerleme, sistemimize “kademe ilerlemesi” şeklinde olup, memurun maaşında meydana gelen artışı göstermektedir. Kademe ilerlemesinde memurun görevinin öneminde ve sorumluluğunda bir artış olmamaktadır. Yükselme ise, memurun meslek sıradüzeninde daha üst görev ya da konuma gelmesidir. Yükselme, memurun bulunduğu statüde olumlu değişiklikleri belirten bir terimdir (Bozkurt vd., 1998: 281).

51 Kanunun ilk şekline göre atamalar, müşterek kararlar (Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Adalet Bakanı imzası taşıyan kararnamelerle) yapılmaktaydı.

52 Hakimler ve Cumhuriyet Savcılarını Hakkında Uygulanacak Atama Yönetmeliği, R.G.:19.2.1988, 19730.

53 Bkz. Ayrıntılı bilgi için Sayan Ö., İ.,2005: 331-332.

İlerleme ve Yükselme Açısından Karşılaştırma

Mevcut kamu personel sisteminde yükselme ilkeleri açıkça bellidir. İlkelerin açık ve net olarak belirlenmesi siyasal kayırmacılıkla yükselmesinin önlenmesi bakımında da önemlidir. Türkiye'deki sistemde idari ve adli personel için kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi mevcutken, bunlardan farklı olarak akademik personel “akademik yükselme”, askeri personel de “rütbe terfi” almaktadır. Askeri ve akademik personelin başlıca amacı meslekte terfidir.

İdari, askeri, akademik ve adli personelin ilerleme ve yükselmesi kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi şeklinde olmaktadır. Derece yükselmesi ve kademe ilerlemesi için gereken en önemli iki şart ise hizmet tecrübesi ve olumlu sicildir. Bu, çalışılan hizmet yılıyla doğru orantılıdır. Bu sınıflardaki tüm personel, eğer o kademede bir yıl çalışmış ve olumlu sicil almışsa her sene kademe ilerlemesi almaktadır. Derece yükselmesi için de yine olumlu sicil almak gerekirken, en önemli şart yükselinecek olan üst kadroda boşluk olmasıdır. Askeri personel ise, subay sınıfı için, generalliğe kadar olumsuz sicili yoksa otomatik olarak ve kadro sıkıntısı yaşamaksızın yükselmektedir. Ancak Yüksek Askeri Şura kararına bağlı olduğu için her albay general olamamaktadır. İdari, askeri ve akademik personelden farklı olarak adli personel üç değil, iki yılda bir derece yükselmesi almaktadır. Adli personel de olumlu sicil almışsa otomatik olarak yükselmektedir ve yükselmelerde kadro sorunu yaşanmamaktadır. Bu sebeple personel kanunlarında ilerleyebilecekleri kademe ve yükselebilecekleri derece olması şartı yer almamaktadır. Adli personel için yükselinecek en son makam Danıştay ya da Yargıtay üyeliğidir. Ancak bu durum adli personel için derece ya da ücret artışını ifade etmemektedir. Bu sadece onursal bir mevkidir. Akademik personel akademik yükselme, askeri personel ise rütbe terfi bakımlarından idari ve adli personelden ayrılır. Çünkü her iki meslekte de amaç yükselmektir. Elbette diğer sınıflar için de yükselme istenilen bir şeydir. Ancak akademik ve askeri personel için mesleksi bir amaçtır. Askeri personel için bu yükselme bir yerde otomatik olurken, akademik personelin terfi alabilmesi bazı şartları tamamlaması gerekmektedir. Akademik personel, akademik yükselme için bilim ve yabancı dil sınavı, yayın hazırlama vb. süreçlerinden geçerken, askeri personel böyle bir süreçten geçmemekte, olumlu sicil alması ve belli hizmet yılını doldurması yeterli sayılmaktadır. Bununla birlikte üniversitelerde yaşanan kadro sorunları, güvencesiz ve esnek istihdam akademik personelin yükselmesinin önündeki en büyük engellerdendir (Zengin/ Karahanoğulları, 2006: 101-113).

IX. Personel Değerlendirme

Örgütlerin verimli çalışması, iyi nitelikte eleman sağlanması, elemanların iyi yetiştirilmesi ve iyi çalışanların önemli mevkilere getirilmeleri ile mümkün olmaktadır. İyi eleman sağlanması ve herkesin yeterliğine göre hakkının verilmesi için memurların ne durumda olduklarını, başarı ve başarısızlıklarını gösteren kayıt ve belgeler gerekmektedir. Bu kayıtların tutulmasıyla personelin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Kamu personelinin değerlendirilmesi, bu personelin bir yıl içindeki tutumlarının, davranışlarının, yeteneklerinin, görevlerindeki başarılarının, verimli olup olmadıklarının idare tarafından izlenmesi ve ölçülmesidir. Bu değerlendirme hem memurun daha dikkatli çalışmasını hem de amirin memuru izlemesini sağlayacaktır. Böylece personelin, işbaşında daha önce ortaya çıkmayan yetenek ve kusurları da ortaya çıkabilecektir. Sonuç olarak personelin değerlendirilmesi, hem personel hem de personelin çalıştığı örgüt yönünden önem taşımaktadır. Bugün kamu personelinin değerlendirilmesinde en çok kullanılan tekniklerden biri sicil, diğeri ise performans değerlendirmesidir.

Değerlendirme Açısından Karşılaştırma

Öncelikle dört farklı alanda çalışan personel için de uygulanan personel değerlendirme tekniği “sicil”dir. Ancak uygulamada akademik personel için ek olarak performans değerlendirmesi yöntemi de kullanılmaktadır. Bazı üniversitelerde akademik personelin performansı öğrenciler tarafından değerlendirilmekte, ancak bu değerlendirme ücretlere yansıtılmamaktadır.

İkinci olarak idari, askeri ve akademik personelin sicilinde “gizlilik” ilkesi benimsenmiştir. Öyle ki, devlet memurluğundan çıkarılma cezası alan memur soruşturma için bile olsa sicilini görememektedir. Adli personel için farklı olarak “gizlilik” ilkesinin yanında “açıklık” ilkesi de benimsenmiştir. Bu ilke ancak aşağıdaki durumlar için geçerlidir.

1. Adli personelin kimliği, öğrenim durumu, bildiği yabancı dil, mesleki eserleri, yazıları, aile durumu, görev yaptığı yerler, terfileri, izin, rapor, yetki, mesleğe kabul, disiplin ve ceza kovuşturması ve soruşturması ve sonuçları, askerlik durumu, emeklilik işlemleri, mecburi hizmet, başka görevlerde geçen hizmet süreleri açık dosyalara konulmaktadır.

2. İkinci sınıf ve birinci sınıfa ayrılmış hâkim ve savcılarının sicil amirleri yoktur. Bunların yükselmeleri, özellikle ikinci sınıf hâkimlerin ve savcılarının, birinci sınıf hâkim ve savcı sınıfına geçebilmeleri, gelen işe oranla çıkardıkları iş sayısına, mahkeme kararlarındaki isabet oranına, teftiş görmüşler ise müfettişlerden almış oldukları hal kâğıtlarına bağlıdır. Herkes çıkardığı iş

miktarını bildiği gibi notunu da öğrenmek hakkına sahip olduğundan yükselmeye hak kazanıp kazanmadığını bilme hakkına sahiptir.

Üçüncü sınıf hâkim ve savcılarının sicilleri ise gizlidir.

Askeri personel için sicil düzenleme işlemlerine çok önem verilmiş ve bu personelin sicil belgeleri idari, adli ve akademik personele göre oldukça ayrıntılı düzenlenmiştir. Askeri teşkilat içinde yer alan Sicil Değerlendirme ve Denetleme Kurulu da diğer personel sınıfları için olmayan ve oldukça önemli bir kuruldur. Sicil konusunda problemlen raporları ele alıp, tarafsız bir gözle değerlendirmesi bakımından oldukça işlevseldir. İdari, askeri, akademik ve adli personel için sicil konusuyla özel olarak ilgilenen böyle bir kurul yoktur. Ayrıca sicil sisteminde idari, akademik ve adli personelden farklı olarak askeri personele geri besleme süreci uygulanmaktadır. Bu personelin kendindeki eksiklikler ve kusurları görüp, düzeltmeye çalışması bakımından olumlu bir süreçtir ve aslında idari, akademik, adli personel için de uygulanmalıdır. Askeri personel için de performans değerlendirme yöntemine geçiş çalışmaları da yapılmaktadır.

Performans değerlendirmesi 1980 sonrası insan kaynakları yönetimi, vatandaş yerine müşteri anlayışı, toplam kalite yönetimi, stratejik planlama ve performans yönetimini gibi anlayışların personel değerlendirme tekniğidir. Bu teknik eğer idari personel için hazırlanan kanun taslağı kanunlaşır, bu alanda çalışan tüm kamu personeli için uygulanmaya başlayacaktır. Akademik ve askeri personel içinse yavaş yavaş performans çalışmalarına, kurum içi denemelere başlamıştır. Adli personel için ise sicil sistemi esastır.

Disiplin

Kelime anlamı sıkıdüzen, yöntem, yol, yordam olan disiplin, kamu personel sisteminde, çalışanların kurum düzenine aykırı davranışlarından dolayı karşılaştıkları yaptırımlardır. Bu anlamda disiplin, yanlış bir davranışın cezalandırılmasıdır (Tortop, 1998: 217). Disiplin cezalarının amacı, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak ve devlet memurları için oluşturulan çalışma düzenini korumaktır. Ceza kanunlarının belirttiği cezalardan ayrı olarak idare, bazı tedbirler almaya yetkili kılınmıştır. İdarenin aldığı hukuksal ve yönetsel önlem ve uygulamalar disiplin rejimini meydana getirmektedir. Bu rejimin amacı, kamu personelinin meslek hayatını ve görev sırasındaki kişisel davranışlarını, kamu hizmetinin hukuksal kurallarına, statülerine ve kamu menfaatlerine uygun olarak düzenlemesini sağlamaktır. Bu nedenle kanunların emrettiği görevleri yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara kamu yönetiminde yetkili amirler ya da kurullar tarafından ceza verilmektedir (Tortop, 1998: 218).

Memurlara verilen disiplin cezaları, bunların mesleki yaşamlarında ve görevlerinde ortaya çıkan, çalıştıkları kurum düzenine aykırı kimi davranışları nedeniyle, kendilerine uygulanan zorlayıcı önlemlerdir.

Disiplin Açısından Karşılaştırma

Disiplin, dört personelin mevzuatında da oldukça önem verilen bir konudur. Bu cezaları aşağıdaki tabloyla karşılaştırmak mümkündür.

Tablo 6. İdari, Askeri, Akademik ve Adli Personelin Disiplin Cezaları

CEZALAR	İDARİ	ASKERİ	AKADEMİK	ADLİ
1-Uyarma: Görev ve davranışlarda daha dikkatli olunması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.	+	+(Davranışta kusurlu olduğunun yazı ile bildirilmesidir.)	+	+
2-Kınama: Görev ve davranışlarda kusur olduğunun yazı ile bildirilmesidir.	+	-	+	+
3-Aylıktan Kesme: Brüt aylığın 1/30–1/8 arası kesinti yapılmasıdır.	+	+	+	+
4-Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Kademe ilerlemesinin 1-3 yıl arası durdurulmasıdır.	+	-	+	+(1 yıl durdurma)
5-Derece Yükselmesinin Durdurulması: Dereceye yükselmenin 2 yıl durdurulmasıdır.	-	-	-	+
6-Meslekten Çıkarma: Bir daha aynı göreve alınmama cezasıdır.	+	+	+	+
7-Yönetim görevinden ayırma: Çalıştığı kurumda yönetim görevine alınmama cezasıdır.	-	-	+(Rektörlük, dekanlık, enstitü müdürlüğü, bölüm başkanlığı vb. görevlere alınmama)	-
8-Görevinden çekilmiş sayılma: Görevle ilişkisinin istekle olmuştusuna kesilmesidir.	-	-	+	-

9-Kamu görevinden çıkarma: Genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler, birlikler, döner sermayeli kuruluşlar, kefalet sandıkları, fonlar gibi kamu kuruluşlarında bir daha çalışmamak üzere çıkarılmadır.	-	-	+	-
10-Yer değiştirme: Çalışılan görev yerinin değiştirilmesidir.	+(Kanı nda yok ama uygula mada var.	- (Kanunda yok ama uygulamada var.)	-	+
11-Oda hapsi, göz hapsi: 4 haftaya kadar verilir.	-	+	-	-
12-İzinsizlik: 6–8 haftaya kadar tatil verilmemesidir.	-	+(Askeri öğrenci ve erbaş sınıfı için verilir.)	-	-
13-Sıra harici hizmet: Sıra dışında 4 haftaya kadar çalıştırılmadır.	-	+(Erbaş sınıfı için geçerlidir.)	-	-
14-Rütbenin geri alınması	-	+(Erbaş sınıfı için geçerlidir.)	-	-

Tablodan da anlaşılacağı üzere idari, askeri, akademik ve adli personel birbirinden farklı cezalar da alabilmektedir. Uyarma, aylıktan kesme, meslekten çıkarma cezaları tüm personel için geçerlidir. Ancak uyarma cezası idari, adli ve akademik personele davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesiyken, askeri personele davranışlarında “kusurlu” olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

İdari personel için şu anki mevcut uygulamada uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulmamaktadır. Ancak bu durum hukuk devleti ilkesiyle ve Anayasa'nın “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Akademik personel ise, kendisiyle ilgili olarak alınan her cezaya karşı yargı yoluna başvurabilir. Adli personel için ise Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kararlarından sonra, İtirazları İnceleme Kurulu'nun verdiği kararlar kesindir. Bunun dışındaki hükümler ise hemen hemen aynıdır.

Askeri personel ise, disiplin konusunda diğer üç personelden çok farklı bir yerde durmaktadır. Askerlik mesleğinin temelinde disiplin yattığı için bu

konuya ayrı bir önem verilmiştir. Askeri suçların cezaları askeri disiplin mahkemesinde verilirken, disiplin suçlarının cezaları öncelikle en yakın disiplin amiri ve bazı durumlarda daha üst amir tarafından verilmektedir. Disiplin amirlerinin zanlıya oda hapsi verme ve tutuklama gibi ileri boyutlarda olan yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca alınan bir disipline suçundan dolayı askeri personelin bu cezanın iptali için askeri mahkemeye gitme hakkı da yoktur. Sadece kendine ceza veren amirin üstüne dilekçeyle şikâyet hakkı vardır ve bu üstün vereceği karar kesindir. Bu açılardan bakıldığında disiplin açısından en sıkı hükümlere tabi olan askeri personeldir.

Bugün idari personel için uygulamada, disiplin cezalarından hangilerinin, hangi zamanlarda, hangi kurumlarda ve ne sıklıkta uygulandığına dair bilgimiz bulunmamaktadır. Şimdiye kadar, hiçbir disiplin soruşturması süreci, gözlemlenmemiş ve örnek-olay analizine tabi tutulmamıştır (Güler, 2005: 11). Bu durum, kamu personelinin ne kadarının işini yerine getirdiği ne kadarının ise kamu hizmetine aykırı davranışta bulunduğunu öğrenmemizi engellemektedir. Alan araştırmalara açıktır. Bu konuyla ilgili 2003–2004 dönemine ait sayısal veriler sadece adli alan için elimizde mevcuttur. Bu bilgilere göre Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü'ne 2003–2004 yıllarında hâkim ve Cumhuriyet Savcıları hakkında 6.691 adet şikâyet evrakı gelmiştir. 2002 yılı ve önceki yıllardan devreden 1.294 adet şikâyet evrakı ile birlikte toplam 7.985 adet şikâyet evrakı bulunmaktadır. Bu süre içerisinde 6.801 adet soruşturma evrakı incelenmiştir. İdari hâkimler hakkında, Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü'ne 2003 yılında 11 adet disiplin dosyası gelmiş, bu dosyalardan 4 kişi uyarma, 2 kişi kademe ilerlemesini durdurma, 1 kişi kınama, 1 kişi de meslekten çıkarma cezası almıştır. 2004 yılında ise, idari hâkimlerle ilgili olarak 7 dosya intikal etmiştir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 1 kişiye uyarma, 1 kişiye aylıktan kesme ve 1 kişiye de yer değiştirme cezası vermiştir. 2003 yılında Adli Yargı hâkim ve Cumhuriyet Savcıları, Cumhuriyet Başsavcıları ile ağır ceza mahkemesi başkan ve üyeleri hakkında Kurul'a sunulmak üzere intikal eden dosya sayısı ise 222'dir. Kurul tarafından 41 kişiye uyarma, 16 kişiye aylıktan kesme, 37 kişiye kınama, 11 kişiye kademe ilerlemesinin durdurulması, 5 kişiye derece yükselmesinin durdurulması, 13 kişiye yer değiştirme ve 8 kişiye meslekten çıkarılma cezası verilmiştir. 2004 yılında intikal eden 188 adet disiplin dosyasında da kurul tarafından 48 kişiye uyarma, 6 kişiye aylıktan kesme, 40 kişiye kınama, 7 kişiye kademe ilerlemesini durdurma, 16 kişiye yer değiştirme ve 7 kişiye meslekten çıkarma cezası verilmiştir (Bila, 2005).

Disiplin konusunun idari personelle ilgili olan bir başka boyutu ise yeni kamu işletimi anlayışının etkisiyle gündeme gelen “etik ilkeler”dir. 2004 yılında yasası, 2005 yılında yönetmeliği çıkan etik düzenlemesi ile

“kararnameli atama” yoluyla görevlendirilenlere ilişkin şikâyetler için Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na, öbür personel için kurumların disiplin kurullarına başvurulacaktır. (Güler, 2005: 310, 302). Bu kurulun kuruluş amacı etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmektir. Personelin etik ilkelere uymadığına karar verilirse, bu karar eylemin doğrudan bir “disiplin suçu” olduğu anlamına gelmemektedir. Etik davranışa uymama şikâyetine bağlı kararlar, kurullar tarafından kurumun yöneticisine, başvurana ve personele bildirilmekte ve disiplin sürecinin işletilip işletilmeyeceği yönetimin takdirine bırakılmaktadır. Ancak etik ilkeler ve Etik Kurul konusu oldukça tartışmalıdır (Arap/Yılmaz, 2006: 51-69).

X. Görevin Sona Ermesi

Kamu personelinin devlet için yaptığı görevin son bulmasıdır. Kanunda sayılan herhangi bir nedenden ya da kişinin kendi isteğiyle son bulmazsa “ömür boyu hizmet” (emeklilik yaş haddine kadar) şu an için kamu personel rejiminde bir kural olarak kabul edilmektedir.

Görevin Sona Ermesi Açısından Karşılaştırma

Görevin sona ermesiyle ilgili olarak idari, akademik, adli personel aynı hükümlere tabidir. Bu konuda hâkimler ve savcılar için kanunda düzenleme yapılmış olmakla birlikte akademik personel için 657 sayılı DMK’ya gönderme yapılmıştır. Askeri personelin 15 yıl mecburi hizmet süresini bitirmeden görevinden ayrılamaması hariç olmak üzere, diğer hükümler bakımından dört personel de hemen hemen aynı şartlara tabidir. Tek fark askerî personelin TSK’dan ayırma⁵⁴ işlemiyle de görevinin son bulmasıdır.

Sonuç

Türkiye’de kamu personel sistemi idari, askerî, akademik ve adli alan üzerinde yükselmekte ve bu dört alanda çalışan personelin ayrı mevzuatı bulunmaktadır. Bu kanunlarda yer alan personel yönetimi ilkeleri idari, askerî, akademik ve adli personel açısından farklılıklar göstermektedir. Bu farklılığın sebebi ise, yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan’dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan

54 Ayırma, yalnızca askerî personel için yapılan bir işlemdir. Kadrosuzluk, yetersizlik, disiplinsizlik, ahlaki durum veya bazı suçlardan hükümlülük nedeniyle askerî personel hakkında Silahlı Kuvvetlerden ayırma işlemi yapılır.

kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır. Farklı uygarlıklardan yönetim düşünürlerinin başlıca yapıtları, kamu işlerini görenleri idari, askeri, akademik ve adli personele görece denk biçimde ayrı ayrı görmeyi ihmal etmemekte, bunların devlet açısından önemlerini ayrı ayrı değerlendirmeye almaktadır. Kamu personel sisteminin bu özelliği, günümüzde de geçerli olan ayırımın hem tarihsel hem de siyasal boyutları bulunduğu işaret etmektedir. Öyle görünmektedir ki, belirtilen dört farklı alanda çalışan kamu personeline ait düzenlemeleri aynı yasada birleştirmek yasama tekniği açısından mümkün olsa bile, bu birleştirmenin, devletin kendine özgü egemenlik kullanma bölümlerine uygun bir iş olduğunu gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Herhangi bir teknik nitelikli yasama tasarrufunun, konunun tarihsel ve siyasal boyutlarına ilişkin değerlendirmelere yaslanması gerekir.

1982 Anayasası da adli ve akademik personele ilişkin ilkelerin farklı personel kanunlarıyla düzenlemesini bünyesinde koruma altına almıştır.

1982 Anayasasınının 130. maddesine göre “...öğretim elemanlarının görevleri, unvanları, atama, yükselme ve emeklilikleri, öğretim elemanı yetiştirme, üniversitelerin ve öğretim elemanlarının kamu kuruluşları ve diğer kurumlar ile ilişkileri, öğretim düzeyleri ve süreleri, yükseköğretime giriş, devam ve alınacak harçlar, Devletin yapacağı yardımlar ile ilkeler, disiplin ve ceza işleri, mali işler, özlük hakları, öğretim elemanlarının uyacakları koşullar, üniversitelerarası ihtiyaca göre öğretim elemanlarının görevlendirilmesi, öğrenimin ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine göre yürütülmesi, Yükseköğretim Kuruluna ve üniversitelere Devletin sağladığı kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir.”

Bu hükme göre akademik personele ilişkin hükümlerin diğer kamu personeli de içeren tek bir kanun altında düzenlenmesi, 1961 Anayasası’nda yer alıp, 1982 Anayasası’nda yer almayan, ancak genel kabul gören üniversitelerin idari ve bilimsel özerkliği düşüncesine de aykırı düşecektir. Bu ilke akademik personelle ilgili ilk düzenlemelerin yer aldığı 1961 Anayasası’nda şöyle düzenlenmiştir. “... Üniversiteler bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir” (madde 120). Ancak 1971 yılında çıkan 1488 sayılı kanunla⁵⁵ Anayasa’nın 120. maddesi değiştirilmiştir. Metindeki “idari ve bilimsel özerklik” kelimeleri çıkarılarak sadece “özerklik” kelimesi yazılmıştır. Bu özerkliğin idari ve bilimsel özerkliği kapsayıp kapsamadığı ise tartışma konusu

55 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Anayasa Değişikliği, R.G.: 22.9.1971, 13964.

olmuştur (Çağlayan, 1994: 21). Anayasa Mahkemesi, 1972 tarihli kararıyla bu tartışmayı sona erdirmiştir. Öğretim üyeliği unvanının verilmesiyle ilgili bir problemde “120. maddenin 1. ve 2. fıkraları birlikte incelendiğinde anlaşılacağı üzere, öğretim üyeliği unvanı ancak bilim ve yönetim özerkliği bulunan üniversitelerce verilebilir” demiştir.⁵⁶ Böylece akademik personelin özlük haklarıyla ilgili olarak yapılan düzenlemelerin 1982 Anayasası'nda yer alamayan, ancak Anayasa Mahkemesi Kararı'yla kabul edilen üniversitelerin idari ve bilimsel özerklik ilkesine uygun olarak yapılması gerekir. Tüm alanlarda çalışan kamu personeli eğer tek bir kanun altında toplanırsa akademik personel için hayati önem taşıyan “idari ve bilimsel özerklik” ilkesi gözden kaçırılmış olacaktır.

Akademik personel için ileri sürülen bu hak kaybını adli personel için de ileri sürmek mümkündür.

1982 Anayasası'nın 140. maddesine göre “Hâkim ve savcuların nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri, aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, görevlerinin ve görev yerlerinin geçici veya sürekli olarak değiştirilmesi, haklarında disiplin kovuşturması açılması ve disiplin cezası verilmesi, görevleriyle ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma yapılması ve yargılanmalarına karar verilmesi, meslekten çıkarılmayı gerektiren suçluluk veya yetersizlik halleri ve meslek içi eğitimleri ile diğer özlük işleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatlarına göre kanunla düzenlenir.”

Bu maddeyle adli personele dair ilkelerin kanunla düzenleneceği ve adli personelle ilgili olarak yapılacak düzenlemelerin mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkeleri gözetilerek yapılacağı anayasal güvence altına alınmıştır. Tek bir personel kanunu altında dört kamu personelini toplamak, adli personel için yapılan düzenlemeleri mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkelerinden uzaklaştırmak anlamına gelecektir ki, bu da Anayasa'nın 140. maddesine aykırıdır. Adli personele ilişkin düzenlemeler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı ilkelerine uygun olarak diğerleriyle birlikte özel bir kanun altında düzenlenmeye devam edilmelidir.

Sonuç olarak dört farklı alanda çalışan personel ilkelerini aynı kanun altında toplayıp, mevzuattaki farklılığın bu ilkelerin yeniden düzenlenmesiyle giderilmesi mümkündür. Ancak bu yerinde bir davranış olmayacak, kamu

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1969/52, K. 1972/21, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, C.10:339.

personeli alanı için bir “ilerleme” sayılmayacaktır. Çünkü farklılıklar kamuda idari, askeri, akademik, adli alanlarda çalışan kamu personeli birbirinden ayırmaktadır ve bu olması gereken, düşünsel temelleri, tarihsel ve siyasal nedenleri olan bir farklılıktır. Bu farklılık, devletin egemenlik yetkisini kullanma tarzıyla ilgili tarihsel ve siyasal bir durumdur. Kamu personel sistemine ilişkin tüm değerlendirme ve reform girişimlerinde, alanın bu özelliği göz önünde bulundurulmalıdır.

Kaynakça

- AĞAOĞULLARI, M. A. (1989), *Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi* (Ankara: V Yayınları).
- ARAP, İbrahim/YILMAZ, Levent (2006), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu,” *Amme İdaresi Dergisi*, 39/2: 51-69.
- ARİSTOTELES (1998), *Atinalıların Devlet* (İstanbul: Çağdaş Yayıncılık) (Çev.: S. Yakup Baydur).
- ASLAN, O. E. (2005), *Kamu Personel Rejimi - Statü Hukukundan Esnekliğe* (Ankara: TODAİE Yayınları).
- BARAN, M. (1996), *Türkiye’de Hâkim ve Savcı Adaylığı, Sorunları ve Çözüm Önerileri* (Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi).
- BİLA, F (20.06.2005), *Milliyet Gazetesi*.
- BOZKURT, Ömer/ERGÜN, Turgay/SEZEN, Seriy (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (Ankara: TODAİE Yayınları).
- ÇAĞLAYAN, R. (1994), *Akademik Personelle İlgili İşlemlerde Yargısal Denetim* (İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- DİNÇER, G. (1996) “Adli Teşkilat, Mahkemeler,” *Yeni Türkiye Dergisi*, Yargı Reformu Özel Sayısı: 806–812.
- GÜLER, B. A. (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (Ankara: İmge Kitabevi).
- HEGEL, G.W.F. (1991), *Hukuk Felsefesinin Prensipleri* (İstanbul: Sosyal Yayınlar) (Çev.: C. Karakaya).
- HOBBS, T. (1993), *Leviathan* (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları) (Çev.: S. Lim).
- İBNİ HALDUN (1977), *Mukaddime* (Ankara: Onur Yayınları) (Çev.: T. Dursun).
- KAHRAMAN, L. (2007), “Türkiye’de Öğretim Üyesi Yetiştirme Politikası Bağlamında 35. Madde Uygulaması,” *Mülkiye Dergisi*, 31/ 256, 187-218.
- KARAHANOĞULLARI, Özlem Erdem/ER, Salih (2003), “İdari Yargıda Hâkim ve Savcı Adaylarının Eğitimi,” *Danıştay Dergisi*, 33/106:1-55.
- KELSEN, H. (2000), “Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği,” AKAL, Cemal Bali (ed.) *Devlet Kuramı* (Ankara: Dost Kitabevi Yayınları).
- Milli Savunma Bakanlığı (2004), *Beyaz Kitap* (Ankara).
- NİZAM’UL MÜLK, (1999), *Siyaset-name* (Ankara: Türk Tarih Kurumu) (Haz: Mehmet Altay Köymen).
- ÖRNEK, A. (1998), *Kamu Yönetimi* (İstanbul: Metinler Matbaacılık).
- PLATON (1944), *Devlet Adamı* (İstanbul: Maarif Vekaleti Yayınları) (Çev.: B. Boran, Mehmet Karasan).
- PLATON (1985), *Devlet* (İstanbul: Remzi Kitabevi) (Çev.: S. Eyüpoğlu - M. A. Cimcoz).
- SAYAN ÖZKAL, İ. (2005), *Türkiye’de Kamu Personel Sisteminin Gelişimi* (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- SERİM, B. (1988) “Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü,” *Amme İdaresi Dergisi*, 21/1: 135-154.
- TORTOP, N. (1988), *Kamu Personel Yönetimi* (Ankara: TODAİE Yayını).
- TUTUM, C. (1970) “Yeni Personel Rejimi Üzerine,” *Amme İdaresi Dergisi*, 3/3: 11-29.
- YUSUF HAS HACİB, (1988), *Kutadgu Bilig* (Ankara: Türk Tarih Kurumu) (Çev.: R. R. Arat).

ZENGİN, Ozan/ KARAHANOĞULLARI, Yiğit (2006), “Asistanlar Bağırıyor: Üniversite Hocaları Çıplak,”
Mülkiye Dergisi, 31/251: 101-113.

İnternet Adresleri

Memurlar.Net, <http://www.memurlar.net/haber/65547/> (23.7.2008).

Türkiye İş Kurumu, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/hakim.htm> (4.10.2005).

Türkiye İş Kurumu, <http://www.iskur.gov.tr/mydocu/meslek/savc.htm> (4.4.2005).