

BAZI KAMU GÖREVLERİNDE BULUNMAKTAN DOLAYI DOĞRUDAN ELDE EDİLEN YETKİ BELGELERİNİN HUKUKİLİĞİ

Yasin SÖYLER*

ÖZET

Hukuk kurallarınca, kamu görevlilerine, yürütmüş oldukları bazı kamu görevlerinin sonucu olarak özel sektörde meslek icra elde etme yetkisi veren yetki belgelerini diğer kişilere göre farklı koşullar altında elde edebilme hakkı verilebilmektedir. Farklı koşullar içerisinde ise eğitim, staj ve sınav gibi muafiyetler yer almaktadır. Bu tür uygulamalar hem toplum genelinde hem de özel olarak konu ile ilgili kişiler arasında ciddi tartışmalar ortaya çıkarmakta, tartışmaların kaynağını ise uygulamaların adil olup olmadığı yönündeki tezler oluşturmaktadır. Bu çalışmada, öncelikle Türk hukuk sisteminde yer verilen bu tür muafiyet uygulamalarının genel olarak tespiti yoluna gidilmiştir. Sonrasında muafiyet uygulamalarını doğuran nedenler araştırılmış ve tartışılmış, son bölümde ise bu tür uygulamaların eşitlik ilkesi, kanunilik ilkesi, çalışma özgürlüğü ve kamu yararı gibi hukuk kural ve ilkeleri çerçevesinde tahlili yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Muafiyet, eşitlik ilkesi, kanunilik ilkesi, kamu yararı, çalışma özgürlüğü.*

LEGALITY OF AUTHORIZATION DOCUMENTS OBTAINED DIRECTLY THROUGH HOLDING SOME PUBLIC OFFICE POSITIONS

ABSTRACT

By legal rules, public officials might be entitled to obtain authorization documents that allow them to practice certain professions in the private sector as a result of certain public duties they have undertaken, which creates a situation where they get those documents under different circumstances comparing to other people. Those different circumstances include some exemptions such as education, internship, and exam. Such practices present serious debates in both the society as a whole and the people concerned in particular. The source of the discussions is the thesis on whether these practices are fair or not. In this study, first, such exemptions in the Turkish legal system are determined in general. Next, the causes of exemption practices are investigated and discussed, and finally, in the last chapter such practices are analyzed within the framework of some law principles such as equality principle, legality principle, freedom of work and public interest.

Keywords: *Concession, equality principle, legality principle, public interest, freedom of work.*

* Dr., Başbakanlık Uzmanı, ya.soyler@hotmail.com

Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih : / /2017

Yayınlanmasının Uygun Görüldüğü Tarih: / /2017

GİRİŞ

Birçok hukuk sisteminde kamu görevlileri, yürütmekte oldukları hizmetin kamu hizmeti niteliği taşıması nedeniyle diğer çalışanlardan farklı bir hukuki statüye konulmaktadır. Kamu görevlileri, bu statü içerisinde diğer çalışanlardan farklı olarak bazı haklar edinebilmekte ve sorumluluklar yüklenmektedir. Elde edilebilen haklardan birisi de bazı kamu görevlilerinin, yürütmekte oldukları kamu hizmetinin niteliği, yaptıkları iş, edindikleri mesleki unvanlar ve hizmet süreleri göz önünde bulundurularak, serbest meslek yapabilmelerine imkân tanıyan sertifika ya da ruhsat gibi yetki belgelerini eğitim, staj ya da sınav gibi zorunluluklardan muaf tutularak edinebilmeleridir. Genellikle kamu görevlileri, yürüttükleri kamu görevi süresince edindikleri yetki belgelerinin izin verdiği serbest meslekleri aynı zamanda yapamaları da kamu görevinden ayrıldıkları zaman, ellerinin altında bu belgeler hazır bulunmakta ve yeni işlerini söz konusu belgeler ile hemen kurabilmektedirler.

Bu uygulamanın hukuk sistemimizde karşımıza çıkardığı tartışma eğitim, staj ya da sınav gibi konularda diğer kişilerden farklı olarak kamu görevlilerine tanınan muafiyetlerdir. Diğer kişilerin tabi olduğu şekilde anılan muafiyetler tanınmaksızın kamu görevlilerinin de söz konusu belgeleri edinebilmeleri hususunda –kamu görevi ile serbest meslek icrasının aynı anda yürütülmemesi kaydıyla- genellikle hukuki bir sorun karşımıza çıkmamaktadır. Tabi hukuki bir sorun derken, bu uygulamanın tamamen sorunlu olduğunu ifade etmiyoruz. Sadece bu uygulama bazı hukuksal sorunları beraberinde getirmektedir. Çalışmanın amacı söz konusu uygulamanın bazı örnekleriyle birlikte ortaya konulması, ortaya çıkan hukuksal sorunların tespiti ve değerlendirilmesi ve olması gereken hukuk bakımından uygulamanın ne yönde geliştirilmesi gerektiği hususunda fikir üretmektir.

Çalışmamızda her bir muafiyet yönünden özel değerlendirmeler yapmak yerine, bu muafiyetler ana hatları ile tek tek ortaya konulduktan ve sınıflandırıldıktan sonra genele yönelik değerlendirmeler yapmak şeklinde bir yöntem izlenmiştir. Çünkü her bir muafiyet bakımından yapılacak değerlendirmeler, aynı hukuk ilke ve kuralları çerçevesinde (eşitlik ve kanunilik ilkesi gibi) ele alınmaktadır. Ayrıca muafiyetlere genel bir bakış açısıyla yaklaşmak ve değerlendirmeleri buna göre yapmak, eşitlik ilkesinin gözetimi ve adil bir uygulamanın yakalanabilmesi için zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Tekil düzeyde yapılan değerlendirmeler bazen genele uygulandığında aynı sonuçları vermemektedir.

Bahsi geçen muafiyetler sadece *devlet memurlarına* değil, *hâkim-savcı ve öğretim üyesi* gibi kamu görevlilerine de tanınabilmektedir. Bu nedenle çalışma boyunca *devlet memuru* kavramı yerine *kamu görevlileri* deyimini kullanılmıştır.

I. TANINAN MUAFİYETLERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Hukuk sistemimizde bazı kamu görevlilerinin sertifika ve ruhsat gibi yetki belgelerini muafiyet tanınarak elde edebilmelerine yönelik birçok düzenleme vardır. Söz konusu düzenlemelerin eksiksiz olarak bir liste halinde ortaya konulmasının güçlüğünden dolayı burada tespit edilebilen belli başlı bazı hukuksal düzenlemeler ele alınmış ve bunlar üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır. *Avukatlık ruhsatnamesi, iş güvenliği uzmanlığı belgesi, enerji yöneticisi sertifikası, gemi acentesi yetkilisi ve gemi acentesi personeli yetki belgesi, serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik ruhsatı, gümrük müşavir yardımcılığı ve gümrük müşavirliği izin belgeleri* söz konusu düzenlemelere konu olan yetki belgelerinden bazılarıdır. Niteliğine uygun düştüğü ölçüde söz konusu belgeler hakkında yapılan değerlendirmelerin burada ele alınmayan *çevre görevlisi belgesi, yurt içi müteahhitlik karnesi ve plan yapımı yeterlilik belgesi* gibi diğer belgeler bakımından da geçerli olacağı gözden kaçırılmamalıdır.

Elde edilebilme şartları bakımından bazı kamu görevlilerine muafiyet tanınan yetki belgelerinden ele aldığımız ilk belge *avukatlık ruhsatnamesi*dir. Normal koşullar altında avukatlık ruhsatnamesinin elde edilebilmesi için avukat adaylarının, avukatlığa kabul şartlarından olan avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi almış bulunması gerekirken (1136 s. *Avukatlık Kanunu, md. 3/1, c*) adli, idari ve askerî yargı hâkimlik ve savcılıklarında, Anayasa Mahkemesi raporörlüklerinde, Danıştay üyeliklerinde, üniversiteye bağlı fakültelerin hukuk bilimi dersleri dalında profesörlük, doçentlik, yardımcı doçentlik görevlerinde dört yıl, kamu kurum ve kuruluşlarının hukuk müşavirliği görevinde on yıl süre ile hizmet etmiş olanlarda avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi almış bulunma şartı aranmamaktadır (*md. 4/1*)¹. Benzer şekilde Türk vatandaşları ve Türk uyuşuna kabul olunanlardan

¹ 02.05.2001 tarihli ve 4667 sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 3. maddesi ile 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle avukatlığa kabul şartları arasına "*Avukatlık sınavını başarmış olmak*" şartı da eklenmişti. Söz konusu şart, 3. maddede sonradan 2006 yılında yapılan bir değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat avukatlık sınav şartı yürürlükte kalmış olsaydı, bu şart da hâkim, savcı, hukuk alanındaki profesör, doçent, yardımcı doçent ve hukuk müşavirleri yönünden muafiyetler arasında kabul edilecekti.

yabancı hukuk fakültelerinden mezun olup da geldikleri yerde dört yıl süreyle mahkemelerin her derecesinde hâkimlik, savcılık veya avukatlık yapmış ve avukatlığı meslek edinmiş bulunanlarda, Türk hukuk fakülteleri programlarına göre noksan kalan derslerden usulüne uygun olarak yapılan sınavlarda başarı göstermiş ve ayrıca Türkçe'yi iyi bilir oldukları da bir sınavla anlaşılmış olmak kaydıyla, avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi almış bulunma şartı zorunluluk olarak öngörülmemiştir (md. 4/2). Görüldüğü üzere Avukatlık Kanunu'nda muafiyete ilişkin yer verilen söz konusu düzenlemeler ile *hâkim, savcı, hukuk alanındaki profesör, doçent, yardımcı doçent ve hukuk müşaviri* unvanını haiz kamu görevlilerine, sahip oldukları unvanlarla dört ya da on yıl gibi görev yapmaları kaydıyla, avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmeleri için şart olan avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi almış bulunma şartı getirilmemiştir². Bu unvanları haiz olmayan kamu gö-

² Hâkim, savcı, hukuk alanındaki profesör, doçent, yardımcı doçent ve hukuk müşaviri unvanını haiz iken avukatlık ruhsatnamesinin elde edilebilmesi ile avukatlık mesleğinin icrasının birbirinden farklı hususlar olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Avukatlıkla birleşemeyen ve birleşebilen işler, Avukatlık Kanunu'nun 11. ve 12. maddelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu çerçevede her ne kadar hâkim ve savcılar ile yardımcı doçent ve hukuk müşavirlerine, Kanunun 4. maddesi ile avukatlık ruhsatnamesi elde edebilme hakkı tanınmışsa da Kanunun 11. maddesi ile bunların aynı zamanda avukatlık yapabilmeleri imkânsız kılınmıştır. (Hâkim ve savcılar zaten işin doğası gereği hâkimlik ve savcılık mesleği ile birlikte aynı zamanda avukatlık mesleğini icra edemez.) Hukuk alanındaki profesör ve doçentler bakımından ise bu kurala bir istisna getirilmiş ve söz konusu unvanları haiz akademik personelin akademisyenlik mesleği ile birlikte aynı zamanda avukatlık yapabilmelerine de imkân tanınmıştır (md. 12/1, b). Diğer taraftan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 36. maddesinde, 21.01.2010 tarihli ve 5947 sayılı Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla (*Tam Gün Yasası* olarak bilinmektedir) yapılan değişiklikle, öğretim elemanlarının üniversitede sadece devamlı statüde görev yapacağına yönelik bir hüküm ile yine öğretim elemanlarının, 2547 sayılı Kanun ile diğer kanunlarda belirlenen görevler ve telif hakları hariç olmak üzere, yükseköğretim kurumlarından başka yerlerde ücretli veya ücretsiz, resmi veya özel başka herhangi bir iş göremeyecekleri, ek görev alamayacakları ve serbest meslek icra edemeyeceklerine yönelik bir hükme yer verilmiştir. Söz konusu hükümlerden ikincisi Anayasa Mahkemesi tarafından,

“Yasakoyucu, yükseköğretimin Anayasa’da belirtilen ilkeler doğrultusunda geliştirilmesi, bu bağlamda sağlık sorunlarının çözüme kavuşturulması için öğretim elemanlarının unvan ve statülerine uygun bazı sınırlamalar getirerek çalışma koşullarını belirleyebilir. Ancak getirilen bu sınırlamalar; üniversitelerdeki bilim özgürlüğü ve bilimsel özerkliğin gereği olan her türlü bilimsel faaliyeti engelleyici nitelikte olamaz. İptali istenen düzenleme ile üniversitelerin bilim verilerini yaymak, ulusal alanda gelişime ve kalkınmaya destek olmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek gibi görevlerini yerine getirmesinin engellendiği, ayrıca, üniversitelerde görev yapan öğretim görevlileri, okutmanlar; öğretim yardımcıları ile akademik olarak belirli bir yetkinliğe sahip öğretim üyeleri arasında herhangi bir ayırım

revlileri ise avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmek bakımından şart olan avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi alma hakkına sahip olamayacaktır. Çünkü Avukatlık Kanunu'nun 16. maddesine göre avukatlık stajının yapılabilmesinde aranacak şartlardan birisi de avukatlığa engel bir halin bulunmamasıdır. Kanuna göre avukatlık mesleğiyle birleşemeyen bir işle uğraşmak, avukatlığa kabulde engel hallerden birisidir (md. 5/1, d). Kanunun 11. maddesine göre, aylık, ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığında görülen hiçbir hizmet ve görev, sigorta prodüktörlüğü, tacirlik ve esnafılık veya mesleğin onuru ile bağdaşması mümkün olmayan her türlü iş avukatlıkla birleşmeyeceği için, aylık ya da ücret karşılığında görülen kamu görevliliği de avukatlıkla birleşemez. Dolayısıyla söz konusu hükümler gere-

yapılmaksızın mesai sonrası ücretsiz de olsa resmi veya özel herhangi bir iş yapmalarının yasaklandığı anlaşılmaktadır. Bu durumun Anayasa'nın 130. maddesi ile bağdaşmadığı açıktır."

gereğiyle iptal edilmiştir. AYMK, 16.07.2010, E. 2010/29, K: 2010/90, RG: 04.12.2010, 27775. Bu karar için ayrıca bkz. Nihan YANCI ÖZALP, "Yasa, Kanun Hükümünde Kararname ve Mahkeme Kararları Işığında Tam Gün Sorunsalı", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, S. 2, 2015, s. 264 vd. Mustafa S. ÖZBEK, "Avukatlıkla Bağdaşabilen Akademik Unvanlar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/1, s. 39. Bu noktada hukuk alanındaki profesör ve doçentlerin avukatlık mesleğini icra edebilmeleri bakımından söz konusu kanunlar arasında bir çatışma olup olmadığı hususu değerlendirilmeye ihtiyaç duymaktadır. Bir görüş olarak, üniversitede devamlı statüde görev yapılması kaydıyla mesai dışında avukatlık mesleğinin yapılabileceği iddia edilerek söz konusu hükümler arasında bir çatışma olmadığı ileri sürülebilir. Bu yönde bkz. ÖZBEK, s. 39-40. Anılan Anayasa Mahkemesi kararında, her meslek türünden öğretim elemanlarının tamamı için böyle bir sonuca varıldığı anlaşılmaktadır. Danıştay da kararlarında, devlete ait üniversitelere bağlı tıp fakültelerinde öğretim üyesi sıfatıyla çalışan doktorlar bakımından aynı yönde sonuçlara ulaşmaktadır. Bkz. D15D., 22.01.2016, E. 2015/8510, K. 2016/204, <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/VeriBankasiIstemciWeb/GelismisDokumanAraServlet>, (Erişim Tarihi: 09.12.2016). Fakat kanaatimizce avukatlık mesleği sadece mesai saatleri sonrası yapılabilecek bir meslek olmadığından anılan hükümler arasında çatışmanın varlığı kabul edilmelidir. Çatışmanın varlığı kabul edildiğinde ise hukuk alanındaki profesör ve doçentlerin avukatlık mesleğini icra edebilmeleri bakımından, Avukatlık Kanunu'nda yer alan hüküm Yükseköğretim Kanunu'nda yer alan hükme göre özel nitelik taşıdığı için Avukatlık Kanunu hükümünün öncelikle uygulanması gerektiği söylenebilir. Yükseköğretim Kanunu'nda yer alan hüküm her ne kadar sonraki tarihli hüküm olsa da hukuk alanındaki profesör ve doçentlerin avukatlık yapabilmelerinin hukuk bilimi, avukatlık mesleği ve toplumsal gelişim açısından ortaya çıkarabileceği faydalar göz önünde bulundurulduğunda, önceki tarihli özel hükmün öncelikle uygulanması somut olayın koşullarına daha uygun düşmektedir. Fakat bununla birlikte bu sonuç, hukuk alanındaki profesör ve doçentlerin avukatlık mesleğini icra etmelerinden dolayı hukuk bilimine, üniversiteye ve öğrencilere karşı olan sorumluluklarını ortadan kaldırmamalıdır. Bu konuda uygulamada ciddi sorunlarla karşılaşıldığı ve avukatlık mesleği ile akademisyenlik mesleğinin aynı anda yapılması hususuna ilişkin hukuki ve etik ilkelerin belirlenmesine yönelik bir aciliyet bulunduğu hakkında bkz. Aydın GÜLAN, "Akademik Personelin Üniversite Dışında Mesleki Gelir Getirici Çalışmalarda Bulunmasının Meşruluğu Sorunu", **İÜHFİM**, LXIX, S. 1-2, 2011, s. 41-42.

ğince diğer kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bir taraftan da avukatlık stajını yapamayacaktır. Bunların avukatlık stajını yapabilmeleri ve böylece avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmeleri, kamu görevlerinin son bulması halinde mümkün olabilecektir³.

³ Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken bir taraftan da kurumlarından aldıkları izin ile avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesi alma imkânının Avukatlık Kanunu'nun söz konusu hükümleri ile engellenmesinin, Anayasa'nın çalışma özgürlüğüne ilişkin hükümlerine aykırı olduğu kanaatindeyiz. Kamu görevlilerinin avukatlık stajını tamamlayarak staj bitim belgesini elde edebilmeleri, onların kamu görevi ile birlikte aynı zamanda avukatlık mesleğini yapmaları anlamına gelmemektedir. Kamu görevlilerinin avukatlık mesleğini yapabilmeleri için görevlerinin sona ermesi şarttır. Kamu görevi süresi içerisinde avukatlık mesleğinin yapılabilmesi şartlarının karşılanması ise sadece kamu görevlilerini yeni bir mesleğe hazırlama anlamını taşır. Böyle bir hazırlığın engellenmesinin hem kamu görevlileri hem de avukatlık mesleğinin gelişimi bakımından hiçbir faydası yoktur. Nitekim bu düşünceden hareketle olsa gerek yeni Avukatlık Kanunu Taslağı'nda kamu görevlilerine, stajın gereklerini yerine getirmek ve staja ilişkin zaman dilimlerinde görevlerini yapmak kaydıyla kamu görevini yürütürken aynı zamanda avukatlık stajını yapma hakkı da verilmiştir.

Kanun taslağı için bkz.

<http://www.kgm.adalet.gov.tr/DUYURULAR/AVUKATLIK%20KANUNU%20TASLA%C4%99EI.pdf>, (Erişim Tarihi: 31.08.2016) Benzer şekilde 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nda her ne kadar kamu görevlilerine kamu görevliliği ile birlikte aynı zamanda arabuluculuk yapma hakkı tanınmışsa da arabuluculuk eğitimine ve Adalet Bakanlığı'nca yapılan arabuluculuk yazılı ve uygulamalı sınavına katılma hakkı tanınarak, arabuluculuk siciline kaydolabilmek bakımından gerekli olan eğitim ve sınav şartlarını önceden karşılayabilme imkânı sağlanmıştır. Diğer taraftan kamu görevlilerinin görevleri devam ederken avukatlık stajı yapıp yapamayacaklarına ilişkin olarak Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 2014 yılında verdiği bir karar ile ilk derece mahkemesinin karar gerekçesinde yer alan,

"... avukatlık mesleği ile birleşmeyen bir işte çalışmama şartının avukatlık mesleğini icra edebilmek için aranan bir koşul olduğu, aksi bir düşüncenin kabulünün, avukatlık ruhsatnamesini aldıktan sonra herhangi bir nedenle baro levhasından kaydını silmek suretiyle avukatlık mesleğinden ayrılan ve başka bir işte çalışmaya başlayan kişilerin avukatlık ruhsatnamelerinin iptal edilmesi sonucunu doğuracağı, bununla birlikte avukatlık ruhsatnamesinin verilmesinin memuriyetle birlikte avukatlık mesleğinin icra edilebileceği anlamına gelmeyeceği anlaşıldığından usulüne uygun olarak avukatlık stajını tamamlayan ve staj bitim belgesi idarece de geçerli kabul edilen ilgilinin baro levhasına yazılma kararını uygun bulan dava konusu Türkiye Barolar Birliği Yönetim kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine..."

kısmını onayarak memurların, memuriyet görevini sürdürürken aynı zamanda avukatlık stajını da tamamlayıp avukatlık ruhsatnamesini elde edebileceklerine hükmetmiştir. DİDDK, 30.01.2014, E. 2010/3468, K. 2014/124, **Danıştay Dergisi**, S. 137, 2014, s. 75-77. Bu karar bazı internet sitelerinde hatalı olarak, aylıksız izindeki memurun avukatlık stajı yapabileceği şeklinde yorumlanmıştır. Örneğin, bkz. <http://www.barobirlik.org.tr/Detay.aspx?ID=25388>, (Erişim Tarihi: 09.12.2016). <http://www.memurlar.net/haber/517215/>, (Erişim Tarihi: 09.12.2016). Hâlbuki mezkûr karardan da anlaşılacağı üzere, İdari Dava

Ele aldığımız ikinci belge *iş güvenliği uzmanlığı belgesidir*. *İş güvenliği uzmanlığı*, işverene iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili konularda rehberlik ve danışmanlık yapmayı ifade etmekte, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda bu mesleğin genel esasları belirlenmekte ve işyerlerinde iş güvenliği uzmanlığı mesleği sahibi kişilerin istihdamı zorunluluğu getirilmektedir. İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nda *iş güvenliği uzmanı*, usul ve esasları yönetmelikle belirlenen, iş sağlığı ve güvenliği alanında görev yapmak üzere Bakanlıkça yetkilendirilmiş, iş güvenliği uzmanlığı belgesine sahip, Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında çalışma hayatını denetleyen müfettişler ile mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakültelerin mezunları ve teknik elemanlar; *teknik eleman* ise teknik öğretmen, fizikçi, kimyager ve biyolog unvanına sahip olanlar ile üniversitelerin iş sağlığı ve güvenliği programı mezunları olarak tanımlanmıştır (md. 3). Kanunda yer verilen mezkûr düzenlemelerin uygulanması amacıyla İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuş ve bu Yönetmelikte iş güvenliği uzmanlığı belgesinin kimler tarafından, nasıl elde edilebileceği daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Anılan Yönetmelikte iş güvenliği uzmanlığı belgesi üç sınıfa ayrılmış (Yönetmeliğe göre iş güvenliği uzmanlarından; (C) sınıfı belgeye sahip olanlar az tehlikeli sınıfta, (B) sınıfı belgeye sahip olanlar az tehlikeli ve tehlikeli sınıflarda, (A) sınıfı belgeye sahip olanlar ise bütün tehlike sınıflarında yer alan işyerlerinde çalışabilirler. md. 7/2) ve her bir sınıf belgenin elde edilebilme koşulları farklı esaslara bağlanmıştır.

Konumuzu ilgilendiren yönüyle söz konusu Yönetmelik hükümlerinde, her üç sınıf belge bakımından da kamu görevlilerine bazı muafiyetler tanınmıştır. Eğitim ya da sınav muafiyeti getirilen kamu görevlilerini, elde edebilecekleri iş güvenliği uzmanlığı belgeleri arasında ayrıma gitmeden şu şekilde tasnif edebiliriz:

Daireleri Kurulunun onayladığı ilk derece mahkemesi kararında, aylıksız izindeki memurun avukatlık stajı yapmasına ilişkin hiçbir husustan bahsedilmemiştir. Aksine ilk derece mahkemesi kararında, devlet memurunun aylıksız izinde olsa da olmasa da avukatlık stajı yapabileceği hususu gerekçelendirilmiştir. Bu karar ve gerekçe kısmı ise İdari Dava Daireleri Kurulu'nca onaylanmıştır. Şu halde İdari Dava Daireleri Kurulu'nun söz konusu kararı, ilk derece mahkemesi kararı ve gerekçe kısmı ile aynileşmektedir. Sonuç olarak Danıştay'ın anılan Kararının *hak temelli yorum* anlayışına ve idari yargı hâkiminin *özgürlüklerin koruyucusu* olma işlevine uygun düştüğü söylenebilir. Anayasa yargısında hak temelli yorum anlayışı için bkz. Mehmet TURHAN, "*Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı*", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 62-3, s. 392 vd. İdari yargı hâkiminin *özgürlüklerin koruyucusu* olma işlevi için bkz. Ender Ethem ATAY, "*İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri*", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 1, 2, 2007, s. 522.

1) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü veya bağlı birimlerinde en az on yıl görev yapmış mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakülte mezunları ile teknik elemanlar.

2) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü veya bağlı birimlerinde görevli mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakülte mezunları ile teknik elemanlar.

3) İş sağlığı ve güvenliği alanında müfettiş yardımcılığı süresi dahil en az on yıl görev yapmış mühendis, mimar veya teknik eleman olan iş müfettişleri.

4) İş sağlığı ve güvenliği alanında görevli mühendis, mimar veya teknik eleman olan iş müfettişleri.

5) İş sağlığı ve güvenliği alanında teftiş yapan mühendis, mimar veya teknik eleman olan iş müfettişleri hariç Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında müfettiş yardımcılığı süresi dahil en az on yıl görev yapan müfettişler.

6) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve bağlı birimlerinde uzman yardımcılığı süresi dahil en az on yıl fiilen görev yapmış mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakülte mezunları ile teknik elemanı olan iş sağlığı ve güvenliği uzmanları.

Görüldüğü üzere söz konusu Yönetmelik hükümlerinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve ilgili kuruluşları ile İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve bağlı birimlerinde görevli bazı kamu görevlilerine eğitim durumları, unvanları ve hizmet süreleri gibi bazı kıstaslar uygulanarak iş güvenliği uzmanlığı belgesini, aynı durumda olmayan diğer kişilere göre daha kolay bir şekilde elde edebilmeleri için kolaylıklar getirilmektedir⁴.

Üçüncü belge türü olarak *enerji yöneticisi sertifikası* ele alabiliriz. 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu'nda *enerji yöneticisi*, söz konusu Kanun kapsamına giren endüstriyel işletmelerde ve binalarda enerji yönetimi ile ilgili faaliyetleri yerine getirmekle sorumlu ve *enerji yöneticisi sertifikası*na sahip kişi, *enerji yönetimi* ise enerji kaynaklarının ve enerjinin verimli kullanılmasını sağlamak üzere yürütülen eğitim, etüt, ölçüm, izleme, planlama ve

⁴ Benzer şekilde iş sağlığı ve güvenliği alanında yardımcılık süresi dâhil en az sekiz yıl teftiş yapmış olan hekim iş müfettişleri ile İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü ve bağlı birimlerinde iş sağlığı ve güvenliği alanında en az sekiz yıl fiilen çalışmış hekimler de eğitim ve sınav şartından muaf olarak doğrudan *işyeri hekimliği belgesi* elde edebilmektedir (İşyeri Hekimi ve Diğer Sağlık Personelinin Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmelik, md. 8).

uygulama faaliyetleri olarak tanımlanmıştır (md. 3/1, n ve o). Kanunda ayrıca enerji yöneticisi sertifikasına ilişkin hususların Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu çerçevede yürürlüğe konulan Enerji Kaynaklarının ve Enerjinin Kullanımında Verimliliğin Artırılmasına Dair Yönetmelik ve Enerji Verimliliği Eğitim ve Sertifikalandırma Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Sıra No: 2012/5) ile enerji yöneticisi sertifikasına sahip olmanın şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre enerji yöneticisi sertifikasına sahip olabilmek için kural olarak mühendislik alanında veya teknik eğitim fakültelerinin makine, elektrik veya elektrik-elektronik bölümlerinde en az lisans düzeyinde eğitim almış olmak, enerji yöneticisi teorik ve uygulamalı eğitimlerine katılmak ve yapılacak sınavda başarılı olmak şartları aranmaktadır (md. 11). Kural bu yönde olmakla birlikte Yönetmeliğin 11. maddesinin dördüncü fıkrası ile bu kurala bir istisna getirilmiştir. Anılan maddeye göre Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü'nün⁵ enerji yöneticisi eğitimi ve etüt çalışmalarını yürüten birimlerinde en az iki yıl görev yapan ve bu çalışmalarda fiilen görev aldığı belgeleyen personeline, başkaca bir koşul aranmaksızın enerji yöneticisi sertifikası verilecektir. Enerji Verimliliği Eğitim ve Sertifikalandırma Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Sıra No: 2012/5) ile mezkûr Yönetmelik maddesi biraz daha somutlaştırılmış ve Tebliğin 5. maddesinin dördüncü fıkrasında, Yönetmelikte yer alan şartlar arasına ayrıca *“mühendislik alanında en az lisans düzeyinde eğitim almış personel”* yönünde bir şart daha getirilmiştir. Böylece Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü'nün enerji yöneticisi eğitimi ve etüt çalışmalarını yürüten birimlerinde en az iki yıl görev yapan, bu çalışmalarda fiilen görev aldığı belgeleyen ve mühendislik alanında en az lisans düzeyinde eğitim almış personeline, eğitim ve sınav şartlarından muaf tutularak enerji yöneticisi sertifikasına sahip olma hakkı tanınmıştır. Kural koyucu bahsi geçen şartları taşıyan Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı görevlilerini enerji yöneticisi sertifikası almak bakımından nitelik itibarıyla yeterli görmüş, eğitim ve sınav gibi yükümlülüklerden onları muaf kılmıştır.

Enerji Kaynaklarının ve Enerjinin Kullanımında Verimliliğin Artırılmasına Dair Yönetmelik'te muafiyete yönelik düzenlemelere sadece enerji yöne-

⁵ Enerji verimliliğine ilişkin görevler 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı bünyesindeki Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü'ne verildiğinden, burada yer alan Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü'nü Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü olarak değerlendirmek gerekir. Bu hususa ilişkin açık bir düzenlemeye maalesef Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü'nü kaldıran ve Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü'nü kuran mevzuatta yer verilmemiştir.

ticisi sertifikasını elde edebilmek bakımından yer verilmemiş, *etüt-proje sertifikasının* elde edilebilmesinde de Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü personeline belli şartlar altında muafiyet tanınmıştır. Yönetmeliğin 12. maddesinin altıncı fıkrasına göre, Genel Müdürlüğün enerji verimliliği çalışmalarında en az on yıl süreyle görev almış olanlardan etüt çalışmalarında fiilen görev alan, mühendislik alanında en az lisans düzeyinde eğitim almış Genel Müdürlük personeline başkaca bir koşul aranmaksızın etüt-proje sertifikası verilecektir.

Dördüncü belge türümüz, *gemi acentesi yetkilisi* ve *gemi acentesi personeli* yetki belgeleridir. 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’de, Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü’nün görevlerinden biri olarak “*Deniz ve içsular ulaştırması alanında liman, iskele veya kıyı yapısı işletmecisi ile gemi işletmecisi, organizatör, acente, komisyoncu ve benzeri faaliyette bulunanlar ile gemi adamları başta olmak üzere bu işlerde çalışanların mesleki yeterlik şartlarını belirlemek, bununla ilgili eğitim vermek veya verdirmek, sınav yapmak veya yaptırmak ve bunları yetkilendirmek ve denetlemek*” düzenlemesine de yer verilmiş ve bu hükmün gemi acenteleri bakımından uygulanması amacıyla Gemi Acenteleri Yönetmeliği yürürlüğe konulmuştur. Anılan Yönetmelikte *gemi acentesi*, yaptıkları anlaşmalarla gemi sahibi gerçek veya tüzel kişiler ile kaptan, işleten veya gemi kiralayanın nam ve hesabına hareket eden ve üçüncü kişi ve kuruluşlara karşı bunların haklarını koruyan, bu çerçevede yaptıkları iş ve işlemlerde kendi kusurları dışında sorumlu tutulamayan anlaşmadaki kişi veya kuruluş; *acente yetkilisi*, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı nezdinde gemi acentesi adına yetkili olan kişi; *gemi acentesi personeli* ise liman, gümrük, sahil sağlık ve emniyet idareleri ile ilgili diğer kurum ve kuruluşlarda acentelik işlemlerini yürüten ve kendilerine Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nca tanıtım kartı düzenlenen kişi olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 8., 9. ve 18. maddelerinde ise acente yetkilisi ile gemi acentesi personeli olma şartları tek tek belirlenmiştir. Bu çerçevede maddelerde yer verilen diğer şartların yanı sıra kural olarak *acente yetkilisi* olabilmek için, sicile kayıtlı olarak en az iki yıl süreyle gemi acentesi personeli unvanıyla çalışmış olma veya denizcilik eğitimi veren bir yükseköğretim programından mezun olmak kaydıyla en az bir yıl süreyle mesleki deneyim sahibi olma şartının, *gemi acentesi personeli* olabilmek için ise denizcilik eğitimi veren lise veya denizcilikle ilgili yükseköğretim programından mezun olanlar hariç olmak üzere Yönetmelikte öngörülen eğitim ve sınav şartlarının yerine getirilmesi zorunluluk olarak öngörülmüştür.

Bu kapsamda Gemi Acenteleri Yönetmeliği'nde gemi acentesi personeli ve gemi acentesi yetkilisi olabilme şartları belirlenirken, en az lise veya dengi okul düzeyinde bir okulu bitirmiş olanlar, denizcilik eğitimi veren lise mezunları ve denizcilikle ilgili yükseköğretim programından mezun olanlar arasında üçlü bir ayrıma gidilmiştir. Denizcilik eğitimi veren liseler hariç olmak üzere en az lise veya dengi okul düzeyinde bir okulu bitirmiş olanların gemi acentesi personeli olabilmesi eğitim ve sınav şartına, gemi acentesi yetkilisi olabilmeleri ise sicile kayıtlı olarak en az iki yıl süreyle gemi acentesi personeli unvanıyla çalışmış olmaları şartına tabi kılınmıştır. Denizcilik eğitimi veren lise mezunları ise eğitim ve sınav şartına tabi tutulmaksızın doğrudan gemi acentesi personeli olabilecek, acente yetkilisi olabilmeleri ise sicile kayıtlı olarak en az iki yıl süreyle gemi acentesi personeli unvanıyla çalışmış olmaları halinde mümkün olabilecektir. Denizcilikle ilgili yükseköğretim programından mezun olanlar da eğitim ve sınav şartına tabi tutulmaksızın doğrudan *gemi acentesi personeli* olabilecek, acente yetkilisi olabilmek bakımından ise diğerlerinden farklı olarak en az bir yıl süreyle mesleki deneyim sahibi olmaları yeterli olacaktır.

Bu kurallara Yönetmeliğin 8. ve 18. maddelerinde kamu görevlileri yönünden bir istisna getirilmiştir. Buna göre, hem gemi acentesi yetkilisi hem de gemi acentesi personeli olabilmek bakımından Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın merkez teşkilatına bağlı Deniz Ticareti Genel Müdürlüğü, Deniz ve İçsular Düzenleme Genel Müdürlüğü, Tersaneler ve Kıyı Yapıları Genel Müdürlüğü'nde veya İdarenin taşra teşkilatı liman başkanlıklarında en az on yıl süreyle çalışan kamu görevlileri yukarıda yer verilen şartların tamamından muaf tutulmuştur. Örneğin, söz konusu genel müdürlüklerde en az on yıl süreyle çalışan normal lise mezunu bir memur, eğitim ve sınav şartı ile mesleki tecrübeye yönelik diğer şartlardan muaf tutularak hem gemi acentesi personeli hem de gemi acentesi yetkilisi olabilme hakkı kazanacaktır.

Beşinci belge türümüz *serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik ruhsatları*dır. 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu ile *serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik* mesleğine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiş ve bu çerçevede anılan meslek unvanlarının elde edilebilmesine yönelik şartlar tek tek ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Serbest muhasebeci mali müşavirlik mesleği yönünden Kanunun 4. maddesinde genel şartlara, 5. maddesinde ise özel şartlara yer verilmiş, "*en az üç yıl staj yapmış olmak*" bu şartlardan biri olarak tespit edilmiştir. Ayrıca Kanunun 6. maddesinde, serbest muhasebeci

mali müşavirlik stajının, bağımsız çalışan serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavirler yanında veya şirketlerinde yapılacağı, staja başlayabilmek için staja giriş sınavını kazanmak ve Birlik tarafından kurulan Temel Eğitim ve Staj Merkezinin eğitim programını tamamlayıp başarılı olmak gerektiği, Temel Eğitim ve Staj Merkezinin kurs ve seminerlerinde geçen ve altı ayı aşmayan sürelerin staj süresinden sayılacağı düzenlenmiş ve fakat aşağıda sayılan hizmetlerde bulunanların bu hükümlerden muaf tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

1) Kanunları uyarınca vergi incelemesine yetkili olanların, bu yetkiyi aldıktan sonra kamu hizmetinde geçen süreleri.

2) 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca Hazine Müsteşarlığı Hazine Kontrolörleri Kurulunda denetim yetkisine sahip olarak çalışan denetim elemanlarının bu hizmetlerde geçen süreleri ile 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uyarınca banka denetimine yetkili olanların bu hizmetlerde geçen süreleri.

3) 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu uyarınca Sermaye Piyasası Kurulunda denetime yetkili olarak çalışanların bu hizmetlerde geçen süreleri ile aynı Kanunun ek 1 inci maddesine göre kurulan Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu uzmanlarının bu kurulda geçen hizmet süreleri.

4) 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyi Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun uyarınca Başbakanlık Teftiş Kurulunda görev yapan denetim yetkisine sahip Başbakanlık müfettişlerinin bu hizmetlerde geçen süreleri.

5) 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname uyarınca görev yapan Bütçe Kontrolörleri, Muhasebat Kontrolörleri ve Milli Emlak Kontrolörlerinin bu hizmetlerde geçen süreleri.

6) 3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre ticaret şirketleri nezdinde denetim yetkisine sahip olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı müfettişleri ve kontrolörlerinin denetim hizmetlerinde geçen süreleri.

7) Vergi yargısında görev yapan hâkimlerin bu görevlerde geçen süreleri.

8) Türkiye genelinde mali denetim yapan banka müfettişlerinden yarışma sınavı ile mesleğe giren ve yeterlilik sınavında başarılı olanların, bu yetkiyi aldıkları tarihten itibaren bankalarda ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçen süreleri.

9) Hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyasal bilimler dallarında öğretim üyesi, öğretim görevlisi veya araştırma görevlisi olarak çalışanların bu görevlerde geçen hizmet süreleri.

Yeminli mali müşavirlik mesleği yönünden ise Kanunun 9. maddesinde bu mesleği elde edebilmenin özel şartlarına yer verilmiş, “*en az 10 yıl serbest muhasebeci mali müşavirlik yapmış olmak*”, söz konusu şartlardan biri olarak belirlenmiştir⁶. Anılan şartın yerine getirilmesinde bazı kamu hizmetlerinin yürütülmüş olması yeterli görülmüş ve bu hizmetleri yürüten kamu görevlilerinin anılan şartı karşıladığı kabul edilmiştir. Bu çerçevede 9. maddenin ikinci fıkrasına göre, kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisi almış olanların, bu yetkiyi aldıkları tarihten itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri ve bunların bilanço esasında defter tutan özel kuruluşların muhasebe birimlerinde birinci derece imza yetkisini haiz, muhasebenin fiilen sevk ve idare edilmesinden veya mali denetiminden sorumlu olarak geçen hizmet süreleri, yeminli mali müşavirlik ve serbest muhasebeci mali müşavirlik şirketlerinde geçen hizmet süreleri; hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyasal bilimler dallarında öğretim üyeliği veya görevliliği yapmış olanların bu hizmetlerinde geçen süreleri serbest muhasebeci mali müşavirlikte geçmiş süre olarak kabul edilecektir⁷.

Görüldüğü üzere bazı kamu kurum ve kuruluşlarında müfettiş, denetçi, uzman ve kontrolör olarak görev yapanlar ile vergi yargısında görev yapan hâkimler ve hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyasal bilimler dallarında öğretim üyesi, öğretim görevlisi veya araştırma görevlisi olarak çalışanlar, hem serbest muhasebeci mali müşavirlik hem de yeminli mali müşavirlik mesleğinin elde edilebilmesi için gerekli olan staj ve tecrübeye yönelik şartı, söz konusu görevleri belli bir süre yürütmeleri kaydıyla yerine getirmiş sayılacaklardır.

Nihayet değerlendirme bakımından ele aldığımız son belge türü, *gümrük müşavir yardımcılığı ve gümrük müşavirliği izin belgeleridir*. 4458 sayılı

⁶ 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 9. maddesinin birinci fıkrasına göre, yeminli mali müşavir olabilmenin diğer özel şartları, yeminli mali müşavirlik sınavını vermiş ve yeminli mali müşavir ruhsatını almış olmaktadır.

⁷ 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun 9. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesine göre, kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisini almış olanlardan yeterlilik sınavında başarılı olamayanların, sınav tarihinden sonra vergi inceleme yetkisini haiz olmaksızın kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri dikkate alınmayacaktır.

Gümrük Kanunu'nda her türlü gümrük işlemini takip ederek sonuçlandırabilme yetkisini haiz bir meslek türü olarak gümrük müşavirliği; bir gümrük müşavirinin yanında çalışmak ve onun adına gümrük idarelerinde iş takip edebilme yetkisini haiz bir meslek türü⁸ olarak ise gümrük müşavir yardımcılığı mesleği oluşturulmuş ve bu meslekleri yapabilme koşulları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (md. 227 ve 228). Kanunun 227. maddesine göre *gümrük müşavir yardımcısı* olabilmek için maddede sayılan diğer şartların yanı sıra, staj amacıyla bir gümrük müşavirinin yanında bir yıl çalışmış olma ve yapılan gümrük mevzuatı ve gümrüğe ilişkin iktisadi, ticari ve mali konuları kapsayan sınavda başarılı olma şartlarının da yerine getirilmesi gerekmektedir. Fakat bu kurala bir istisna olarak,

1) Gümrük idaresinde en az onbeş yıl çalışıp da görevlerinden istifa ederek veya emekli olarak ayrılan memurlardan 227. maddenin birinci fıkrasındaki koşulları taşıyanlar, staj koşulu aranmaksızın gümrük müşavir yardımcısı sınavına girebileceklerdir.

2) Gümrük idaresinde en az onbeş yıl çalışıp da bunun üç yılını gümrük muayene memuru, gümrük baş memuru ve gümrük müdür yardımcısı görevlerinde geçirenlerden, görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılan ve yine 227. maddenin birinci fıkrasındaki koşulları taşıyanlar, sınav ve staj koşulu aranmaksızın gümrük müşavir yardımcısı olabileceklerdir.

3) Gümrük idaresinde on yıl çalışmış olup, bunun üç yılını şube müdürü, gümrük müdürü, gümrük muhafaza müdürü, gümrük başmüdür yardımcısı ve gümrük muhafaza başmüdür yardımcısı görevlerinden geçirenlerden, görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılanlar 227. maddenin birinci fıkrasında belirtilen koşulları taşımaları halinde, sınav ve staj koşulu aranmaksızın gümrük müşavir yardımcısı olabileceklerdir (Bu istisnaya 228. maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer verilmiştir).

Kanunun 228. maddesine göre ise gümrük müşaviri olabilmek için kural olarak 227. maddede belirtilen koşulların yanı sıra (227. maddenin birinci fıkrasının (f) bendinin (ii) alt bendi hariç olmak üzere) iki yıl süre ile gümrük müşavir yardımcılığı yaparak, gümrük mevzuatı ve gümrüğe ilişkin iktisadi,

⁸ Gümrük müşavir yardımcılarının gümrük idarelerinde ancak gümrük müşavirleri adına ve sorumluluğu gümrük müşavirlerine ait olmak üzere iş takibi yapabilecekleri, bu nedenle gümrük idarelerinde gümrük müşavirleri adına yapılan işlemlerden dolayı gümrük müşavir yardımcılarının sorumlu tutulamayacağı hakkında bkz. Danıştay 7. D., 06.04.2016, E. 2013/5703, K. 2016/3808, **Danıştay Dergisi**, S. 142, 2016, s. 340-342.

ticari ve mali konuları kapsayan sınavda başarılı olmak gerekmektedir. Fakat yine bu kurala bir istisna olarak,

1) Gümrük idaresinde on yıl çalışmış olup, bunun üç yılını şube müdürü, gümrük müdürü, gümrük muhafaza müdürü, gümrük başmüdür yardımcısı ve gümrük muhafaza başmüdür yardımcısı görevlerinden geçirenlerden, görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılanlar 227. maddenin birinci fıkrasında belirtilen koşulları taşımaları halinde, staj koşuluna tabi tutulmaksızın gümrük müşavirliği sınavına girebilirler.

2) Gümrük idaresinde gümrük başmüdürü, gümrük muhafaza başmüdürü, gümrük uzmanı, kontrolör, gümrük müfettişi, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az on yıl çalışmış olanlardan, görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılanlar, 227. maddenin birinci fıkrasında belirtilen koşulları taşımaları halinde, sınav ve staj koşuluna bağlı olmaksızın gümrük müşaviri olmaya hak kazanırlar.

Kamu görevlilerine elde edilebilmeleri bakımından muafiyet tanınan sertifika ve ruhsat gibi yetki belgeleri başta da belirttiğimiz gibi sadece burada ele alınanlarla sınırlı değildir. *Çevre görevlisi belgesi* (Çevre Görevlisi, Çevre Yönetim Birimi ve Çevre Danışmanlık Firmaları Hakkında Yönetmelik, md. 7), *yurt içi müteahhitlik karnesi* (Yapı, Tesis ve Onarım İşleri İhalelerine Katılma Yönetmeliği, md. 8), *plan yapımı yeterlilik belgesi* (Plan Yapımını Yüklenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik, md. 8) gibi belgelerin de bazı kamu görevlilerince elde edilebilmesinde muafiyetler tanındığı görülmektedir.

II. MUAFİYETLERİN SINIFLANDIRILMASI

Kamu görevlilerine yetki belgelerinin elde edilebilmesi için tanınan muafiyetlerin genel görünümü yukarıdaki şekilde ortaya konulduktan sonra, söz konusu muafiyetler hakkında genel bir sınıflandırma yapmak, konunun daha iyi anlaşılabilmesi bakımından faydalı olacaktır. Aslında kamu görevlilerine tanınan muafiyetlere bakıldığı zaman, bunların bazı ana hatlar üzerinde inşa edildiği kolayca görülebilir. Bu ana hatlar şu şekilde sınıflandırılabilir:

KAMU SEKTÖRÜ	ÖZEL SEKTÖR
Hizmet süresi (Unvan ya da birim bazında)	Hizmet süresi
	Staj
	Eğitim
	Sınav

Tabloda görüldüğü üzere, kamu görevlilerince kamu kurum ve kuruluşlarında unvan ya da birim bazında geçirilen hizmet sürelerinin, özel sektörde karşılığı bulunan bir yetki belgesinin elde edilebilmesi için diğer kişilerde aranan özel sektördeki hizmet süresi, staj, eğitim ve sınav şartlarından bir veya birkaçına eş düzey değerde olduğu değerlendirilmekte ve eşdeğer olduğu kabul edilen şartlardan kamu görevlileri muaf tutulmaktadır. Örneğin, yeminli mali müşavirlik ruhsatının elde edilebilmesi için karşılanması gerekli olan “*en az 10 yıl serbest muhasebeci mali müşavirlik yapmış olmak*” şartının, kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisi almış olanların bu yetkiyi aldıkları tarihten itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında geçirdikleri hizmet sürelerince karşılandığının kabul edilmesi *hizmet süresi – hizmet süresi*; gümrük müşavirliği izin belgesinin elde edilebilmesi için yerine getirilmesi gerekli olan staj ve sınav şartlarının gümrük idaresinde gümrük başmüdürü, gümrük muhafaza başmüdürü, gümrük uzmanı, kontrolör, gümrük müfettişi, daire başkanı ve daha üst görevlerde en az on yıl çalışmış olanlardan görevlerinden istifa eden veya emekliye ayrılanlarca, kanunda belirtilen diğer şartların da yerine getirilmesi kaydıyla karşılandığının kabul edilmesi ise *hizmet süresi – staj (sınav) eşdeğerliliğini* gösterir. Yani yasa koyucu böyle bir eşdeğerlilik varsayımından hareket etmekte ve buna göre kamu görevlilerinin lehine muafiyetler öngörmektedir.

III. MUAFİYET TANINMASINI DOĞURAN NEDENLER

Yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlilerine muafiyet tanınmasını doğuran birçok neden olabilir. Doktrinde, iş güvenliği uzmanlığı belgesini elde edebilme hakkının iş sağlığı ve güvenliği alanında teftiş yapmayan iş müfettişlerine de belli muafiyetler kapsamında tanınmasının nedeninin, bu alandaki istihdam açığını kapatmak olduğu yönünde tespit yapan yazarlar

dahi vardır⁹. Bu tür özellikli olanları bir tarafa, söz konusu nedenlerin neler olabileceği genel hatlarıyla aşağıda ifade edilmiştir.

A. Yürütülen Kamu Görevinin Yeterli Tecrübe ve Niteliği Karşılığında Düşüncesi

Kamu görevlilerinin lehine getirilen muafiyetlerde güdülen amaçlardan birisi, kamu görevlilerinin yürütmüş olduğu hizmetlerden dolayı zaten yetki belgelerini elde edebilecek derecede bilgi ve tecrübeyi kazandığı ve bu nedenle ayrıca kamu görevlilerini, yetki belgelerinin elde edilmesinde staj, tecrübe, eğitim ve sınav gibi şartlara tabi tutmanın hem anlamsız hem de adil olmaya-çağı yönündeki düşünce olabilir. Aslında burada yapılacak değerlendirmelerin staj, tecrübe, eğitim ve sınav şartlarının her biri yönünden ayrı ayrı yapılması gerekir. Çünkü yürütülen kamu hizmetlerinin kamu görevlilerine kazandırdığı bilgi ve tecrübenin, yetki belgelerinin elde edilmesinden aranan staj, tecrübe, eğitim ve sınav şartlarının her birine etki derecesi birbirinden farklı olabilir.

Bu çerçevede gerçekten yürütülen bazı kamu hizmetlerinin niteliğine bakıldığı zaman, bu hizmetlerin belli bir süre de yürütülmüş olması kaydıyla, özel sektörde karşılığı bulunan yetki belgelerinin elde edilebilmesi bakımından gerekli olan *staj bilgisi ve tecrübeyi* kamu görevlilerine kazandırdığı söylenebilir. Örneğin, avukatlık stajını yapamamış hukuk fakültesi mezunu bir kişinin kamu kurum ve kuruluşlarında on yıl hukuk müşavirliği yapmış olması durumunun, avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmesi için gerekli olan bir yıllık avukatlık stajına eş değer veya bundan daha fazla bir şey olmadığı elbette kolayca ileri sürülemez. Belki avukatlık stajyerliğinin, gerek uygulamaya yönelik pratik yönü gerek içerdiği eğitim programı ve gerekse kazandırdığı mesleki kültür, disiplin ve ahlaki değerler ile birlikte bambaşka bir şey olduğu ve bu mesleğin sadece avukatlık stajyerliği ile kazanılabileceği iddia edilebilirse de avukatlık stajı yapmamış hukuk fakültesi mezunu bir kamu görevlisine hukuk müşaviri olabilme imkânı sunuluyorsa, bu aşamadan sonra hukuk müşaviri olarak yapılabilecek işlerin stajyer avukat olarak yapılabilecek işlerden daha önemsiz olduğu veya daha az tecrübe ve eğitimi içerdiği söylenemez¹⁰. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında hukuk müşaviri olarak

⁹ Saim OCAK, “İş Güvenliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi*, Legal, C. 10, S. 40, 2013, s. 24.

¹⁰ 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 26. maddesine göre stajyer avukatlar, avukat yanında staja başladıktan sonra *avukatın yazılı muvafakati ile ve onun gözetimi ve sorumluluğu altında*, sulh hukuk mahkemeleri, sulh ceza mahkemeleri ile icra tetkik mercilerinde

görev yapmak, kural olarak kamuya ilk defa atanacaklar için Kamu Personel Seçme Sınavında, görevde yükselme suretiyle atanacaklar için ise görevde yükselme sınavında başarılı olma şartına bağlanmıştır. Yani kamu kurum ve kuruluşlarında hukuk müşavirliği yapma görevinin de belirli bir kültür, eğitim, disiplin, sınav ve etik boyutu vardır.

Aynı konuyu hâkim ve savcılar bakımından ele aldığımız zaman ise dört yıl hâkim ve savcılık görevini yürüten kamu görevlilerinin, bir yıllık avukatlık stajında kazanılabilecek tecrübe ve niteliği fazlasıyla kazandıkları, daha kolay bir şekilde söylenebilir. Kaldı ki hâkim ve savcı olarak atanabilmek için de yerine getirilmesi gereken bir staj yükümlülüğü bulunmakta ve staj sonunda hâkim ve savcı adayları yazılı ve sözlü sınava tabi tutulmaktadır.

Nihayet üniversitelere bağlı fakültelerin hukuk bilimi dersleri dalında profesörlük, doçentlik ve yardımcı doçentlik görevlerinde dört yıl bulunmuş olma bakımından konuyu ele aldığımız zaman ise belki de en fazla burada söz konusu görevlerin, avukatlık stajının pratik yönünü tam anlamıyla karşılayabileceği ve avukatlık mesleği için gerekli olan tecrübeyi tam olarak veremeyeceği söylenebilir. Fakat avukat stajyerlerine verilen her türlü eğitimin bir de teorik yanının bulunduğu düşünüldüğü zaman, alanında uzmanlaşmış akademisyenlerin belli bir zaman dilimini kapsayan akademik tecrübelerinin de staj kapsamında değerlendirilmesi haklı görülebilir.

Tecrübe yönünden yine örneğin, yeminli mali müşavir olabilmek için aranan en az 10 yıl serbest muhasebeci mali müşavirlik yapmış olma şartının, yürütülen bazı kamu hizmetleri için de kabul edilmesi ve söz konusu kamu hizmetlerinin bu süreden sayılması oldukça anlamlı olabilir. Bu çerçevede örneğin, vergi inceleme yetkisi almış olanların, bu yetkiyi aldıkları tarihten itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri ile hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyasal bilimler dallarında öğretim üyeliği veya görevliliği yapmış olanların bu hizmetlerinde geçen sürelerinin, serbest muhasebeci mali müşavirlikte geçmiş süre olarak kabul edilmesi anlaşılabilir bir görünüme sahiptir. Çünkü vergi inceleme yetkisi almış olanların bu yetkiyi aldıktan sonra kamu kurum ve kuruluşlarında yürüttükleri görevler, serbest muhasebeci mali müşavirlerin yaptıkları işlerin

avukatın takip ettiği dava ve işlerle ilgili duruşmalara girebilir ve icra müdürlüklerindeki işleri yürütebilirlerken, kamudaki hukuk müşavirleri, 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin 4. ve 5. maddelerine göre, idarelerin hukuk birimlerindeki her türlü muhakemat ve hukuk danışmanlığı hizmetlerini doğrudan yürütebilmektedirler.

denetimine ilişkin olabilmektedir. Yani kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan iş, özel sektör kuruluşlarında ya da serbest meslek olarak yapılan işlerin denetimine ilişkin olabilir. Mesleğe ilişkin bir yetki belgesinin elde edilebilmesi için üzerinde denetim yapılan işi yapanların hizmet sürelerini yeterli görüp, söz konusu işi ve bu işi yapanları denetleyenlerin hizmet sürelerini yeterli görmemek, çok anlamlı olmamaktadır. Benzer şekilde bir işin pratik yönü üzerinde çalışanlar kadar teorik yönü üzerinde çalışanlar da görmezden gelinemeyecek bilgi ve tecrübe sahibi olabilirler.

Aslında bazı kamu hizmetlerinde geçen sürelerin, yetki belgelerinin elde edilmesinde aranan özel sektör tecrübesine eş değer sayılmasının tam tersi yönündeki uygulamaya da yabancı değiliz. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) fıkrasında, yapılacak atamalarda aranan hizmet süreleri belirlenirken sadece kamu kurum ve kuruluşlarında geçen süreler değil, aynı zamanda özel sektör kuruluşlarında veya serbest olarak çalışılan sürelerin de tamamının veya belli bir kısmının değerlendirmeye alınacağı öngörülmüştür¹¹. Böylece özel sektörde veya serbest olarak çalışılan sürelerin, kamu görevlerine atanmada değerlendirmeye alınarak işlevsiz kılınması engellenmiştir. Aynı düşünceyle, kamu hizmetlerinde geçen sürelerin yetki belgelerinin elde edilmesinde değerlendirmeye alınması, kamudaki birikimin özel sektöre aktarılmasına katkı sağlayacak ve burada ortaya çıkan değer işlevsiz kılınmayacaktır.

Staj ve tecrübe yönünden gözetilen hususların aynısı, yetki belgelerinin elde edilebilmesi için alınması gerekli olan eğitim şartı için de göz önünde bulundurulabilir. Fakat eğitimin özel bir içerik taşıması ve sırf belli bir kamu hizmetinin yürütülmüş olması ile gerekli ve yeterli eğitimin alınamayacak olması hallerinde, kamu görevlilerinin eğitim şartından muaf kılınması doğru

¹¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68. maddesinin (B) fıkrasında göre, *"... Bu sürelerin hesabında; 8/6/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamına dâhil kurumlarda fiilen çalışılan süreler ile Yasama Organı Üyeliğinde, belediye başkanlığında, belediye ve il genel meclisi üyeliğinde, kanunlarla kurulan fonlarda, muvazaf askerlikte, okul devresi dâhil yedek subaylıkta ve uluslararası kuruluşlarda geçen sürelerin tamamı ile yükseköğrenim gördükten sonra özel kurumlarda veya serbest olarak çalıştıkları sürenin; Başbakanlık ve bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının müsteşar ve müsteşar yardımcıları ile en üst yönetici konumundaki genel müdür ve başkan kadrolarına atanacaklar için tamamı, diğer kadrolara atanacaklar için altı yılı geçmemek üzere dörtte üçü dikkate alınır."*

olmayacaktır. Örneğin arabuluculuk eğitimi, hukuk fakültesinin tamamlanmasından sonra alınan, arabuluculuk faaliyetinin yürütülmesiyle ilgili temel bilgileri, iletişim teknikleri, müzakere ve uyuşmazlık çözüm yöntemleri ve davranış psikolojisi ile yönetmelikte gösterilecek olan diğer teorik ve pratik bilgileri içeren eğitimi ifade eder (6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu, md. 22). Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu Yönetmeliği'nin 26. maddesine göre, teorik ve pratik yönü bulunan arabuluculuk eğitiminin özellikle teorik düzeydeki teknik bilgi eğitimi (Bu eğitim, iletişim becerileri ve beden dili, müzakere yöntemleri, toplantı yönetimi, psikoloji, gelişim psikolojisi, kişilik, davranış bozuklukları, öfke kontrolü ve sosyal psikoloji ile sorun çözme becerileri, uyuşmazlık analizi ve uyuşmazlık çözümünde uygulanacak yöntemler, arabuluculuk süreci ve arabuluculukta uyulması gereken etik kurallar gibi arabuluculuğa yönelik eğitimleri içerir.), hukuk fakültesi mezunlarının hâkim-savcı, avukat, müfettiş vs. olarak yürütmüş oldukları kamu hizmetleri ile tam anlamıyla karşılanamayacak bir eğitim olması nedeniyle, özel olarak alınması gereken bir eğitim olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu esastan hareketle olsa gerek, arabuluculuk eğitiminin alınmasında hiçbir kamu görevlisine muafiyet tanınmamıştır¹².

Diğer taraftan yetki belgelerinin elde edilmesinde staj, eğitim ve tecrübe şartlarına yönelik kamu görevlilerine tanınan muafiyetlere ilişkin düzenlemelerin, hukuksal anlamda tamamen sorunsuz olduğu ileri sürülemez. Benzer şekilde sınav şartına yönelik muafiyetler ise hem nitelik hem de eşitlik ilkesi açısından, daha yoğun hukuksal tartışmalar ortaya çıkarmaktadır. Bu tartışmalara V. Bölümde yer verilmiştir.

B. Mesleğe Olan İlginin Artırılması Düşüncesi

Kişiler, meslek tercihlerinde bulunurken kendi gelecekleri bakımından en doğru olan kararı verebilmek için birçok farklı faktörü göz önünde bulundurur ve tercihlerini ona göre yapar. Mesleğin prestiji, çalışılacak kurumun itibarı, iş güvencesi, mesleğin kolaylığı veya zorluğu ve özlük hakları gibi, bir meslek icrasının bazı yetki belgelerini edinebilmek bakımından hukuki muafiyetler getirmesi de meslek tercihini etkileyen önemli faktörlerden birisi olarak karşımıza çıkar. Özel sektörde karşılığı bulunan kamu hizmetleri, her

¹² 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarından Arabuluculuk Kanunu'nun 2. ve 22. madde gerekçelerinde, arabuluculuk eğitimi, uzmanlık gerektiren bir eğitim olarak tanımlanmıştır. Fakat kamu görevlilerine muafiyet tanınmamasının gerekçesi olarak, bu hususa ayrıca işaret edilmemiştir. Gerekçe için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0486.pdf>, (Erişim Tarihi: 27.04.2017).

zaman için karşılığı bulunmayan kamu hizmetlerine göre tercih edilebilirlik yönünden bir adım daha önde gelir. Muafiyete yönelik imkânların da sunulması halinde, bu meslekler oldukça rağbet görebilir.

Uygulamaya bakıldığı zaman yetki belgelerinin elde edilmesinde muafiyet tanınan mesleklerin, aynı düzeydeki diğer mesleklere göre daha fazla prestij kazandığı görülmektedir.

Diğer taraftan mesleğe olan ilginin artırılması düşüncesi ile özel sektörde karşılığı olan bazı kamu hizmetleri için yetki belgelerinin elde edilmesinde muafiyetler tanınırken, aynı veya benzer özellikleri taşıyan diğer bazı kamu hizmetleri için muafiyetler tanımamak, meslekler arası ve hatta söz konusu meslekleri yürüten kamu görevlilerinin görev yaptığı kurumlar arası haksız bir dengenin kurulması sonucunu doğurabilir. Bir mesleğe olan ilgi artırılırken, aynı düzeydeki diğer mesleklere olan ilgi azaltılabilir. Kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisi almış ve mesleki yeterlilik sınavını vermiş olanların, on yıllık hizmet süresine de sahip olmaları kaydıyla sınav şartına tabi tutulmaksızın haiz oldukları yeminli mali müşavir olma hakkı kaldırılırken, gümrük ya da iş müfettişlerinin sınav şartından muaf tutularak gümrük müşaviri ya da iş güvenliği uzmanı olma hakkı korunursa ilk sıradaki meslekleri yürüten kamu görevlileri ve bunların görev yaptıkları kurumlar bakımından haksız sonuçlar ortaya çıkabilir. O yüzden mesleğe olan ilgi artırılacaksa birel bir bakış açısı yerine, genel ve kapsayıcı bir bakış açısı ortaya konulmalı ve mesleklerin geneline yönelik ilginin artırılması düşüncesi hâkim kılınmalıdır.

C. Mesleki Kalitenin Artırılması Düşüncesi

Yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlilerine tanınan muafiyetler sayesinde görevinden istifa eden veya emekliye ayrılan kamu görevlilerinin özel sektörde iş yapabilmelerine imkân tanımak, mesleki kalitenin artırılması gibi bir düşünceden kaynaklanıyor olabilir. Kamu tecrübesinin özel sektöre aktarılması, elbette mesleğe farklı bir boyut kazandırıp mesleğin gelişimine katkı sağlayabilir. Bir ceza hukuku profesörünün avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmesi için staj şartından muaf kılınarak mesleği yapabilmesine uygun ortamın hazırlanmasının, pratik ceza hukuku uygulamalarına ve mesleki kalitenin gelişimine sağlayabileceği katkı yadsınamaz. Benzer şekilde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda iş sağlığı ve güvenliği konularında yıllarca görev yapmış ve bu alanın uygulamasında bulunmuş bir kamu görevlisinin, mesleki kıdemi göz önünde bulundurularak iş güvenliği uzmanlığı belgelerinin elde edilmesinde aranan tecrübe şartlarından muaf kılınma-

sı ve böylece söz konusu mesleği yapmasına imkân tanınması, her durumda mesleki kalitenin artmasına katkı sağlayacaktır.

Diğer taraftan özellikle eğitim ve sınav konularında kamu görevlilerine tanınan muafiyetlerin, mesleki kaliteyi artırmak yerine düşürdüğü yönünde karşı bir görüş ileri sürülmesi de mümkündür. Mesleki eğitimi yeterli düzeyde almamış ve sınav ile mesleki yeterliliği ölçülmemiş kamu görevlilerinin, söz konusu serbest meslekleri yapabilecek mesleki düzeye ulaşmadıkları her zaman için gündeme getirilebilir.

Ayrıca kamu görevlilerine muafiyet uygulaması, ilgili meslek mensubu sayısının sınırlandırılması ve kontrolünde ciddi güçlükler ortaya çıkarabilir. Şöyle ki meslek kuruluşlarının, belli bölge ya da illerde faaliyette bulunabilecek meslek mensubu sayısını sınırlandırması mesleğin gelişimi, kalitesi ve sürdürülebilirliği bakımından kaçınılmaz olabilir¹³. Olması gereken sayının çok üstünde meslek mensubunun sektörde faaliyet göstermesi, birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olabilir. Örneğin, avukatlık mesleği bakımından günümüzde sınav şartının da getirilmemiş olması nedeniyle Türkiye Barolar Birliği ve barolarca, illerde faaliyette bulunabilecek avukat sayısının sınırı belirlenememekte ve bu husus avukatlık mesleğinin kalitesinden, yargı mercilerinde savunma mekanizmasının zayıflamasına kadar birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Avukatlık mesleğinin yapılabilmesi için sınav şartı getirilmiş olsa ve belli bazı kamu görevlilerine sınav muafiyeti tanınmış olsa, bu muafiyetten dolayı söz konusu durumun devam etmesi yine de kaçınılmaz olabilir. Bu husus ise kontrol edilemeyen bir sayı ile ilgili mesleğin gelişimini olumsuz yönde etkileyebilir. Avukatlık mesleği bakımından günümüzde ortaya çıkan sorunların büyük kısmının, kontrol edilemeyen avukat arzından kaynaklandığı söylenebilir.

Bu arada mesleki kalitenin artırılması amacıyla kamu görevlileri lehine getirilen muafiyetlerin olumlu ya da olumsuz etkilerinin sadece söz konusu mesleğin gelişimine ilişkin olmayacağı, toplumun gelişimini de etkileyebileceği gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin, iş güvenliği uzmanlığı belgesinin bazı

¹³ Bununla birlikte kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının meslek mensubu sayısını sınırlandırma yönündeki eğilimlerinin, mesleğe girişi haksız bir şekilde engelleme ve bu yöntemle haksız rekabete yol açma gibi sonuçlarının da bulunabileceği göz ardı edilmemeli ve bu yöndeki eğilimler, bu bakış açısıyla birlikte değerlendirilmelidir. Aynı yönde bkz. Murat ÇOKGEZEN/Fevzi TOKSOY, “*Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme*”, içinde: **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi**, Ed. Atilla Yayla/Bican Şahin, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği, Ankara, 2011, s. 162-163.

muafiyetlerle alanında yeterli olmayan kamu görevlilerine kolay bir şekilde verilmesi, sadece bu mesleğin gelişimini olumsuz yönde etkilemez; bununla birlikte aynı zamanda bu kişilerin yetersiz rehberlik ve denetimlerinin neden olduğu iş kazaları ve bunların ortaya çıkardığı sorunlarla birlikte işçilerin, işverenlerin, bunların ailelerinin, toplumun, devletin vs. gelişimini de olumsuz yönde etkiler¹⁴. Özellikle kısa zaman dilimlerinde hemen ve kolayca anlaşılamayacak böylesi olumsuz sonuçların, etkilerini, uzun zaman dilimlerinde her birimizin adalet ararken, iş kazası yaşadığımızda¹⁵, vergi daireleriyle muhatap olduğumuzda, ithalat-ihracat yaptığımızda vs. karşılaştığımız yetki belgeli ve fakat alanında yetersiz meslek mensupları eliyle bizlere göstermesi kaçınılmaz olacaktır.

Ç. Kamu Görevlilerine Ayrıcalık Tanınması Yönündeki Eğilimler

Yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlilerine muafiyetler tanınırken, bazen haksız bir şekilde ayrıcalık tanıma yönündeki uygulamalar ile karşılaşabilmektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi özellikle sınav muafiyeti, ayrıcalık tartışmalarında en fazla gündeme gelebilecek konulardan biridir. Yani başlı başına sınav muafiyeti, haksız bir ayrıcalıktır denilebilir. Bunun dışında yürüttükleri kamu hizmetinin, yetki belgelerinin elde edilebilmesi için gerekli olan nitelik ve tecrübeyi hiçbir şekilde vermediği kamu görevlilerine muafiyetler tanınması, haksız ayrıcalıklar olarak karşımıza çıkar. Örneğin, bir genel müdürlükte görevli sekretere sırf o genel müdürlükte görev yaptığından dolayı, o genel müdürlüğün görev alanı ile ilişkili bir yetki belgesini muafiyet kapsamında elde edebilme hakkı tanınması yönündeki bir uygulama veya o genel müdürlükte aynı eğitime sahip ve aynı işi yapan bir kısım unvana sahip kamu görevlilerine muafiyet tanınırken, diğer bazı unvanlarda görev yapan kamu görevlilerine tanınmaması yönündeki bir uygulamanın, ayrımcılık oluşturacağı tereddütsüz bir şekilde ifade edilebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu tür eğilimlere açık olma ihtimali kanaatimizce düşük değildir¹⁶. Yapılan yeni düzenlemelerde, kamu içerisinde belli menfaat gruplarının kendi menfaatlerine olan düzenlemelerin yürürlüğe konulması için çaba içerisinde girebilmeleri mümkündür. Örneğin, kurumsal ya da mesleki tutuculuk haline gelmiş bir anlayış, yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlileri

¹⁴ İş güvenliği uzmanlığı belgesinin genel olarak yetersiz kişilere verilmesine ilişkin aynı yöndeki bir değerlendirme için bkz. OCAK, s. 34.

¹⁵ OCAK, s. 34.

¹⁶ N. Münci ÇAKMAK, **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin, Ankara, Mayıs 2013, s. 317.

lehine muafiyet konusunun gündeme gelmesi halinde, gerçekten yapılan işin bir muafiyete hak verip vermediğinden ziyade kendi kurumu ya da mesleğinin her durumda o muafiyete sahip olması gerekliliğini savunacaktır. Getirilecek her muafiyetin bu tür eğilimler içerip içermediği iyi gözlenmeli ve bunlara fırsat verilmemelidir.

IV. MUAFİYET TANINMAYAN MESLEKLER

Bazı mesleklere ilişkin yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlilerine hiçbir muafiyet tanınmamakta, diğer kişiler anılan belgeleri nasıl elde edebiliyorlarsa kamu görevlileri de aynı şartlara tabi kılınmaktadır. Burada sadece karşılaştırma yapılabilmesi ve ilgi çekici olmaları itibarıyla *arabuluculuk* mesleği ile *yeminli mali müşavirlik* mesleğinin elde edilebilme koşullarını ele alacağız. Arabuluculuk mesleği, ilk oluşturulduğu günden itibaren kamu görevlilerine hiçbir muafiyet tanınmaksızın, yeminli mali müşavirlik mesleği ise 2008 yılında 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda yapılan değişiklikle kamu görevlilerine sınav muafiyeti tanınmaksızın yapılabilen meslekler olarak tasarlanmıştır.

Hukuk uyumsuzluklarının arabuluculuk yoluyla çözümlenmesinde uygulanacak usul ve esasları düzenlemek amacıyla, 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu yürürlüğe konulmuş ve Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde *arabulucu*, arabuluculuk faaliyetini yürüten ve Adalet Bakanlığı'nca düzenlenen arabulucular siciline kaydedilmiş bulunan gerçek kişi olarak tanımlanmıştır. Söz konusu Kanunda, diğer birçok kandan farklı olarak arabulucu olma bakımından kamu görevlilerine yönelik hiçbir muafiyet tanınmamıştır. Kanuna göre Türk vatandaşı olma, mesleğinde en az beş yıllık kıdeme sahip hukuk fakültesi mezunu olma, tam ehliyetli olma ve kasten işlenmiş bir suçtan mahkûm olmama şartlarını taşıyan herkes, kamu görevlisi olup olmama yönünden hiçbir ayırım yapılmaksızın arabuluculuk eğitimine katılıp Adalet Bakanlığı'nca yapılan yazılı ve uygulamalı sınavda başarılı olmak kaydıyla arabulucu olabilecektir (md. 20). Örneğin, Avukatlık Kanunu'ndan farklı olarak belli bir yıl hizmet süresine sahip olan hâkim ve savcılar, hukuk müşavirleri ya da hukuk alanındaki doçent ve profesörler, arabulucu olmak istiyorlarsa diğer şartları taşıyan herkes gibi arabuluculuk eğitimine katılmak ve arabuluculuk sınavında başarılı olmak zorunda kalacaktır. Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu ile arabulucu olma şartları belirlenirken kamu görevlilerine yönelik hiçbir muafiyet tanınmamış, kamu görevlileri ile diğer kişiler arasında tam bir eşitlik sağlanmıştır.

Serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik mesleği bakımından ise 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda 5786 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesi, belli bazı şartları taşıyan kamu görevlilerine sınavdan muaf tutularak serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavir olabilme hakkı tanınmıştı. Değişiklik öncesi duruma göre, *serbest muhasebeci mali müşavir* olabilmek bakımından Türkiye genelinde mali denetim yapan kamu bankalarının müfettişleri ile kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisi almış olanlardan, bu yetkilerini aldıkları tarihten itibaren kamu kurum ve kuruluşlarında 8 yıllık hizmet süresini dolduranlar ile hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyaset bilimleri konularında en az 8 yıl öğretim üyesi veya görevlisi olarak çalışmış bulunanlar için; *yeminli mali müşavir* olabilmek bakımından ise kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisi almış ve mesleki yeterlilik sınavını vermiş olanlar ile yine hukuk, iktisat, maliye, işletme, muhasebe, bankacılık, kamu yönetimi ve siyaset bilimleri konularında profesörlük unvanı almış bulunanlar için sınav şartı aranmayacaktı. Yani bu şartları taşıyan kamu görevlileri, serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavir olabilmek için diğer kişilerden farklı olarak sınava tabi tutulmayacak, diğer şartları taşımaları kaydıyla söz konusu meslek ruhsatlarını doğrudan elde edebileceklerdi. Fakat 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda 2008 yılında yapılan değişiklikle, kamu görevlileri için sınav şartına yönelik getirilen söz konusu muafiyetler yürürlükten kaldırılmış ve Kanunda yer verilen kamu görevlilerinin de serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavir ruhsatını elde edebilmeleri, diğer kişilerden farksız olarak sınav şartına bağlanmıştır¹⁷.

V. DÜZENLEMELERİN HUKUK İLKE VE KURALLARI ÇERÇEVESİNDE TAHLİLİ

Yetki belgelerine ilişkin kamu görevlilerine tanınan muafiyetler, bazı hukuk ilke ve kuralları ile çatışabilmektedir. Belki toptancı bir bakış açısıyla bu tür muafiyetlerin sırf varlığının hukuka uygun olmadığı dahi ileri sürülebilir. Yani hiçbir şekilde bu muafiyetler hukuki çerçeve içerisine sığdıramayabilir. Fakat biz bu görüşte olmadığımızı ve toptancı bir bakış açısının yanlış hu-

¹⁷ Fakat diğer kişilerden farklı olarak 3568 sayılı Kanunun 9. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisini almış ve mesleki yeterlilik sınavını vermiş olanlar, yeterlilik sınavını kazandıkları tarihten itibaren açılacak yeminli mali müşavirlik sınavlarına genel hükümlere göre katılabilecektir. Bunların yeminli mali müşavir ruhsatını alabilmeleri için ise 10 yıllık süreyi tamamlamaları gerekecektir.

kuksal sonuçlar ortaya çıkarabileceğini aşağıda defaten ifade edeceğiz. Başlı başına sadece kamu görevlilerine yetki belgelerine ilişkin muafiyetler tanınması, hukuka aykırı bir uygulama olarak değerlendirilemez. Yukarıda ilgili kısımlarda da ifade edildiği gibi kamu görevlilerinin söz konusu kapsamda bazı muafiyetlerden yararlanması, hem mantık kuralları hem de adaletin gereği olabilir. Fakat bu yararlandırmanın kapsamı örneğin, eşitlik ilkesine ya da kamu yararına uygun olabileceği gibi bunlara aykırı sonuçlar da ortaya çıkarabilir. Önemli olan tanınan muafiyetlerin sınırının, hukuk ilke ve kuralları çerçevesinde çizilmesidir. Aşağıda bu kural ve ilkeler değerlendirilmiştir.

A. Eşitlik İlkesi

Eşitlik ilkesi (the principle of equality, equal protection of the law) belki de hukuk ilkeleri içerisinde en fazla tartışılan ve adalet arayışında üzerinde en fazla durulanlarından biridir¹⁸. Yüzyıllardır bu ilke üzerinden, kişilerin içinde buldukları durum ya da yaptıkları iş ve eylemler birbiri ile karşılaştırılmakta ve devletin söz konusu durum, iş ya da eylemlere içerisinde buldukları benzerlik ya da farklılıklara göre yaklaşımı, bu ilkenin en hararetli tartışma noktalarından birini oluşturmaktadır¹⁹. Kanun önünde eşitlik ilkesi olarak pozitif hukuk normlarında ifadesini bulan bu ilke, birçok temel uluslararası hukuk belgesinin ana hükümlerinden biri olarak da ele alınmış, anayasalarda ve diğer ulusal kod kanunlarda en temel ilkelerden biri olarak düzenlenmiştir²⁰. Anayasamızın 10. maddesinde de *kanun önünde eşitlik ilkesi (equality before the law)*, anayasal düzenin temel normlarından biri olarak düzenlenmiş ve herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu; hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı ve Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları hukuksal güvence altına alınmıştır.

Eşitlik ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay içtihatları belirli bir istikrar kazanmış ve söz konusu ilkenin, ge-

¹⁸ Bülent SERİM, “Yasa Önünde Eşitlik İlkesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 27, S. 3, Eylül 1994, s. 13-14.

¹⁹ Merih ÖDEN, *Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s. 22-24, 40.

²⁰ Eşitlik ilkesinin Amerikan ve Fransız Anayasalarında düzenleniş şekli için bkz. Cynthia A. VROOM, “Equal Protection Versus The Principle of Equality: American and French Views on Equality in The Law”, *Capital University Law Review*, 21, 1992, s. 200-201.

nel itibarıyla *maddi eşitlik – hukuki eşitlik* ayırımından yola çıkılarak maddi eşitliği değil hukuki eşitliği ifade ettiği hususunda konsensüs oluşmuştur²¹. Hukuki eşitlik ilkesi ise aynı hukuksal statüde bulunanlara hukuk önünde de aynı şekilde, farklı hukuksal statüde bulunanlara farklılıkları ölçüsünde hak ettikleri şekilde davranılması biçiminde formüle edilmiş²² ve her bir somut olay bakımından hangi statülerin hukuksal anlamda aynı ya da farklı düzeyde bulunduğunu belirlemeye yönelik ciddi tartışmalara girilmiştir. ÖDEN, mahkemelerin statü belirlemeye ilişkin yapmış oldukları bu tür değerlendirmelerde kullandıkları ölçütleri sınıflandırma kavramıyla açıklayarak şu şekilde ifade etmiştir:

“... Sınıflandırma ile kanuni düzenleme konuları arasında ‘bir bağ’ olmalıdır; sınıflandırma ‘anlaşılabilir’ bir farklılığa dayandırılmalıdır; sınıflandırılma ‘gerçek ve somut’ bir farka dayandırılmalıdır; sınıflandırma kanunun amacıyla ‘ilişkili’ (relevant) olmalıdır; sınıflandırma amaçla ‘akla uygun şekilde ilgili’ (rationally related) olmalıdır; sınıflandırma amaçla ‘yeterli ölçüde’, yani ‘gereği gibi ilgili’ (fairly related) olmalıdır; sınıflandırma nedensiz (capricious) veya haksız (invidious) olmamalıdır; sınıflandırma keyfi (arbitrary) olmamalıdır; sınıflandırma akla uygun, makul (reasonable) olmalıdır; sınıflandırma adil olmalıdır.”²³

Konumuzu ilgilendiren yönüyle, özel sektörde serbest meslek icrasına yarayan yetki belgelerini elde edebilen kişilerin, bu belgeleri farklı koşullar altında elde etmeleri itibarıyla aynı ya da farklı hukuksal statüler içerisinde bulunup bulunmadıklarının tespit edilmesi hayati önem taşımaktadır. Diğer bir deyişle yetki belgelerinin elde edilmesinde bazı kamu görevlilerine belirli muafiyetler tanınırken diğer bazılarına ya da kamu görevlisi olmayan kişilere tanınmaması, bunların farklı hukuksal statüler içerisinde olmalarından mı kaynaklanmaktadır?

²¹ Aynı yönde bkz. SERİM, s. 20.

²² ÖDEN, s. 190. Bahtiyar AKYILMAZ, “Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S. 1, 1998, s. 37-39. Selda ÇAĞLAR, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Eşitliğin Dar Yorumu”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/3, s. 50. Benzer yöndeki bir Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG: 23.11.2013, 28830. Ayrıca bir örnek karar olarak, “... Devlet memurları arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla getirilen ek ödemeden, farklı statüde bulunan geçici personelin de yararlandırılmamasında adalet, eşitlik ve hakkaniyet prensiplerine aykırılık bulunmadığı...” hakkında bkz. D12D, 17.02.2016, E. 2015/1813, K. 2016/791, **Danıştay Dergisi**, S. 142, 2016, s. 199-214.

²³ ÖDEN, s. 192. Sınıflandırmanın adil olması gerekliliği, Amerikan ve Fransız hukuk sistemlerinde de aranan bir koşuldur. Bkz. VROOM, s. 204, 215.

Kamu görevlileri hakkında yetki belgelerine ilişkin tanınan muafiyetlerin eşitlik ilkesi bakımından değerlendirilmesinde kanaatimizce ilk yapılması gereken, tekil düzeyde yapılan tespitler ile genel düzeyde yapılanlar arasında bir fark koymaktır. Bazen sadece bir mesleğe ilişkin muafiyetler tek başına ele alındığı zaman eşitlik ilkesine aykırı bir durum ortaya çıkmazken, diğer meslekler ile birlikte ele alındığında eşitlik ilkesini zedeleyebilecek uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Yine sadece kamu sektörü yönünden konuya yaklaşılması, aynı hukuksal statüde bulunabilecek özel sektör çalışanlarının ihmal edilmesi sonucunu doğurabilir²⁴.

Tekil düzeyde yapılacak değerlendirmelerde ilk olarak, muafiyet uygulamalarında kamu hizmetlerinden hangilerinin yetki belgelerinin elde edilebilmesi için gerekli olan tecrübe ve niteliği tam olarak karşılayabildiğinin doğru bir şekilde belirlenmesinin oldukça güç olduğunu belirtmemiz gerekir. Yürütülen hangi kamu hizmetleri ya da hangi kamusal unvanlar, yetki belgelerinin elde edilebilmesi için gerekli olan tecrübe ve niteliği tam olarak karşılayabilir? Her bir belge türü bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılabilecek bu hususta, gerekli tecrübe ve niteliği kazandırmamasına rağmen bazı kamu hizmetlerine yetki belgelerinin elde edilebilmesi için muafiyet tanınması (*aşkın kapsam*) ya da tam tersi yönde, gerekli tecrübe ve niteliği kazandırıyor olmasına rağmen bazı kamu görevlilerine ise muafiyet hakkı tanınmamasının (*eksik kapsam*), eşitlik ilkesine aykırılık oluşturacağı ve adalet duygusunu zedeleyeceği söylenebilir²⁵.

Şimdi söz konusu iki zıt husus üzerinden giderek ve iş güvenliği uzmanlığı belgesi ile avukatlık ruhsatnamesi örneklerini ele alarak, bu belgelerin kamu görevlilerine belirli bazı muafiyetler kapsamında verilmesi konusunu eşitlik ilkesi yönünden sorgulamaya başlayabiliriz. İlk belge türü bakımından, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda teftiş faaliyetleri idari teftiş ve iş

²⁴ Fatih YILMAZ, "Türkiye'de İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri ve Örgütlenmesi: Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmeliğin Eleştirel Bir Değerlendirmesi", **Kamu-İş**, C. 11, S. 2, 2010, s. 101.

²⁵ ÖDEN, yapılacak sınıflandırmalarda benzer durumda olmayanların da kanun hükmü kapsamına alınarak getirilen hükümden yararlandırılmasını *aşkın kapsam*, bunun tam tersi yönünde benzer durumda olmasına rağmen kanun hükmü kapsamına alınmayarak hükümden yararlandırılmamayı ise *eksik kapsam* olarak ifade etmekte ve bu tür düzenlemeleri eşitlik ilkesine aykırı bulmaktadır. ÖDEN, s. 289, 310. Gerekli tecrübe ve niteliği kazandırmamasına rağmen bazı kamu hizmetlerine yetki belgelerinin elde edilebilmesi için muafiyetler tanınması ya da bunun tam tersi olarak gerekli tecrübe ve niteliği kazandırıyor olmasına rağmen bazı kamu görevlilerine ise muafiyet hakkı tanınmaması hususu, işte yazarın tam da burada ifade ettiği *aşkın-eksik kapsam* sınıflandırmasının tipik bir örneğini oluşturur.

teftişi olarak ikiye ayrılmış; *idari teftiş* Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının her türlü hesap, faaliyet ve işlemlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde uygulanması ile buralardaki amir, memur ve diğer görevlilerin her türlü hal ve hareketlerinin incelenmesi, teftişi, soruşturulması ve ön incelemesi olarak, *iş teftişi* ise çalışma süreleri, ücretler, iş sağlığı ve güvenliği, işçilerin refahı, çocuk ve gençlerin çalıştırılması, kayıt dışılık, işsizlik, istihdam ve işgücü piyasası uygulamaları gibi çalışma şartlarına ve ortamına ilişkin tüm mevzuat hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili olarak araştırma, inceleme ve denetlemeyi de kapsayan ve Devlet adına gerçekleştirilen teftiş faaliyetleri ile mevzuatla verilen diğer teftiş faaliyetleri olarak tanımlanmıştır (Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği, md. 4). Ayrıca iş teftişi de kendi içerisinde *işin yürütümü* ve *iş sağlığı ve güvenliği* teftişi şeklinde sınıflandırılmış, “*Maden işyerleri teftişi, yapı işyerleri teftişi, büyük endüstriyel kaza oluşabilecek işyerleri teftişi, kimya sanayi işyerleri teftişi, meslek hastalıkları, iş kazaları, program dışı teftişler, İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununda belirtilen yetkilendirme ve belgelendirme işlemlerinin teftişi, eğitim kurumlarının denetim ve kontrolü işlemlerinin teftişi, ortak sağlık ve güvenlik birimlerinin denetim ve kontrolü işlemlerinin teftişi ve benzeri işler*”, iş sağlığı ve güvenliği teftişinin türleri olarak belirlenmiştir. Görüldüğü üzere aslında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda sadece iş sağlığı ve güvenliği teftişi, iş sağlığı ve güvenliği konularına ilişkin olmakta, idari teftiş ile işin yürütümü teftişi ise doğrudan iş sağlığı ve güvenliği konularını kapsamamaktadır. Yani anılan Bakanlıkta, iş sağlığı ve güvenliği teftişinin pratiğini yapan ve bu konuda tecrübe edinenler, sadece iş müfettişlerinin bir kısmıdır.

Bu açıklığa rağmen 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 3. maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ile İş Güvenliği Uzmanlarının Görev, Yetki, Sorumluluk ve Eğitimleri Hakkında Yönetmeliğin 8. maddesinde, *Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında çalışma hayatını denetleyen müfettişlerin* tamamına, tecrübe ve sınav şartlarından muaf kılınarak bazı iş güvenliği uzmanlığı belgelerini elde edebilme hakkı tanınmıştır. Bir diğer deyişle iş sağlığı ve güvenliği teftişinde görev almayan bazı müfettişlere de Bakanlık ve ilgili kuruluşlarının diğer teftiş hizmetlerinde görev yapmaları kaydıyla, tanınan muafiyetler çerçevesinde iş güvenliği uzmanlığı belgesini kazanma hakkı verilmiştir. Bu hususun eşitlik ilkesine ne derece uygun olduğu oldukça şüphelidir²⁶.

²⁶ Aksi yöndeki bir görüş için bkz. OCAK, s. 24. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun 3. maddesinde yer alan “*Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında*

Ayrıca müfettiş yardımcısı olabilme şartları, işin yürütümü teftişi ve iş sağlığı ve güvenliği teftişi için farklı farklı düzenlenmiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 16. maddesine göre, *işin yürütümü yönünden iş teftişi* görevi için hukuk, siyasal bilgiler, siyasal bilimler, iktisat, idari bilimler, işletme, iktisadi ve idari bilimler fakülteleriyle bunlara denkliği onaylanmış yerli ve yabancı yüksekokullardan birini bitirmek; *iş sağlığı ve güvenliği yönünden iş teftişi* görevi için ise tıp doktoru, mimar, elektrik, maden, jeoloji, metalürji, inşaat, elektronik, makina, kimya, endüstri, fizik, bilgisayar, tekstil, petrol, uçak, gemi, çevre yüksek mühendisi veya mühendisi olmak ya da bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulu tarafından kabul edilen yurtiçindeki veya yurtdışındaki öğretim kurumlarından mezun olmak gerekmektedir. Görüldüğü üzere yapılabilecek teftiş türüne göre alınması gereken lisans eğitimi de farklılık göstermektedir. Örneğin, hukuk fakültesi mezunu bir kişi, işin yürütümü teftişi için gerekli mezuniyet şartını yerine getirirken, iş sağlığı ve güvenliği teftişi için gerekli olan mezuniyet şartına sahip olamamaktadır. Hukuk fakültesi mezunu bir kişi, mezuniyetinin farklı bir alana ilişkin olmasından dolayı iş sağlığı ve güvenliği teftişini yapamıyorsa bu kişinin iş güvenliği uzmanlığını yapabilmesi nasıl izah edilebilir? Hukuk fakültelerinde iş sağlığı ve güvenliğinin teknik boyutuna ilişkin hiçbir eğitim verilmemektedir. Eğer hukuk fakültesi mezunu bir iş müfettişine, iş güvenliği uzmanlığı hakkını elde edebilmek bakımından Yönetmelik çerçevesinde iş güvenliği uzmanlığı eğitiminin verilmesi yeterli görülüyorsa, bu anlayışa katılmadığımızı hemen ifade etmemiz gerekir. Kanaatimizce iş güvenliği uzmanlığı belgelerini alabilmek için kural olarak mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakülteler, teknik eğitim fakülteleri ve üniversitelerin iş sağlığı ve güvenliği lisans veya ön lisans programlarından mezun olmak ya da fizikçi, kimyager veya biyolog unvanına sahip olmak gerekirken, bu eğitimlerden geçmemiş bir kişinin edinmiş olduğu kamu tecrübesinin sonucu olarak ve sadece iş güvenliği uzmanlığı eğitimine katılarak iş güvenliği uzmanlığı

çalışma hayatını denetleyen müfettişler” ibaresinin eşitlik ilkesi ile ilgili bir yönünün bulunmadığı sonucuna varmıştır. Karar için bkz. DİPNOT no. 27. Bu görüşe katılmak mümkün değildir. İş sağlığı ve güvenliği teftişinde görev alanlarla almayanlar, işin doğası gereği aynı kefeye konulamaz. Aynı işi yapmayanların aynı işi yapıyormuş gibi değerlendirilmesi ise açıkça eşitlik ilkesinin ihlali niteliğinde bir uygulamadır.

belgelerini elde edebilme hakkı kazanması, kamu yararına²⁷ hizmet etmez²⁸.

Anayasa Mahkemesi, 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan *iş güvenliği uzmanı* tanımındaki “*Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında çalışma hayatını denetleyen müfettişler*” ibaresinin iptali istemiyle açılan davada, burada ifade edilenlerin tam tersi yönde sonuçlara ulaşmıştır. Mahkemeye göre, Bakanlık ve ilgili kuruluşlarında çalışma hayatını denetleyen müfettişlerin kariyer meslek sahibi olmaları, belli bir yetiştirme eğitiminin geçmeleri, yaptıkları iş itibarıyla çalışma hayatının içerisinde olmaları ve iş güvenliği uzmanlığı mesleğini icra edenlerin yapmış oldukları iş ve işlemleri denetlemekle görevli olmaları, onları iş güvenliği uzmanı olabilmeleri bakımından yeterli niteliğe sahip kılmaktadır. Mahkeme, söz konusu müfettişlerin iş güvenliği uzmanı olabilecekler arasına alınmasının, kanun koyucunun *takdir yetkisine* ilişkin bir husus olduğu ve bu konuda yapılacak bir denetimin *yerindelik denetimi* anlamına geleceği yönündeki görüşlerini de kararına eklemiştir²⁹. Bu karara katılmadığımızı, yukarıdaki paragraflarda ifade ettiğimiz gerekçeler çerçevesinde tekrar belirtmek isteriz.

İkinci belge türü bakımından ise tam tersi yönde bir durum karşımıza çıkmaktadır. Avukatlık ruhsatnamesini muafiyet kapsamında elde edebilecek olan kamu görevlileri olarak sadece hâkim-savcılar, hukuk müşavirleri ve üniversitelerin hukuk alanlarındaki profesör, doçent ve yardımcı doçent unvanını haiz personeli belirlenmiştir. Aslında yapılan bu belirlemede güdülen amaç, söz konusu unvanlara sahip kamu personelinin edindiği kamusal tecrübenin avukatlık stajını ikame edebilecek nitelikte olduğu düşüncesidir.

²⁷ Anayasa Mahkemesi birçok kararında, eşitlik ilkesinin mutlak bir eşitliği ifade etmediğine, *haklı bir nedenin* bulunması veya *kamu yararının* gerekli kılması durumlarında eşitlik ilkesinin uygulanamayabileceğine hükmetmektedir. Bkz. Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, Eylül 2013, s. 108-109. Nermin TOMBALOĞLU, “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı*”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 5, S. 1, 2014, s. 384. Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 157-158. Fransız Anayasa Konseyi içtihatlarının da kamu yararının gerekli kılması halinde eşitlik ilkesinin uygulanmayabileceği yönünde olduğu hakkında bkz. Guy CARCASSONNE, “*The Principle of Equality in France*”, **Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal**, Vol. 1998, s. 164. Bununla birlikte gerekli lisans veya önlisans eğitimini almamış olmasına rağmen bazı kişilere iş güvenliği uzmanlığı belgesi verilmesini, bu anlamda haklı kılacak veya bu uygulamanın kamu yararına olduğunu gösterecek bir neden bulunduğunu düşünmüyoruz.

²⁸ Benzer yönde bkz. OCAK, s. 34-35. İş güvenliği uzmanlığı eğitiminin öyle hafife alınabilecek bir eğitim olmadığı yönünde bkz. YILMAZ, s. 102.

²⁹ AYM, 14.01.2015, E. 2014/138, K. 2015/7, RG: 07.04.2015, 29319.

Peki aynı düşünceden yola çıkarsak avukatlık stajını nitelik itibarıyla ikame edebilecek kamu hizmetleri sadece burada sayılanlarla mı sınırlıdır? Örneğin, hukuk fakültesi mezunu olması kaydıyla hukuk müşaviri unvanını haiz olmasına rağmen birçok kurumun hukuk hizmetleri başkanlığı görevini yürüten kişiler³⁰, mahkemelerin yazı işlerinde veya icra dairelerinde görevli memurlar, kamu kurumlarının hukuk yoğunluklu birimlerinde görevli uzman veya müfettişler vs. yaptıkları görev itibarıyla hukuk uygulamasının içinde bulunmak bakımından, muafiyetten yararlananlara göre daha geri planda mıdır? Veya üniversite yerine başka bir kamu kurumunda görev yapıyor olmasına rağmen hukuk alanında profesör, doçent veya yardımcı doçent unvanını haiz bir personel, hukuk uygulamasının içinde bulunmak bakımından üniversitede olanlara göre daha az önemli bir konumda mıdır? Danıştay bir kararında, üniversite niteliğinde olmadığını belirttiği Polis Akademisinde hukuk profesörü olarak görev yapan bir kişinin burada geçen hizmet süresini, avukatlık stajı muafiyeti kapsamında değerlendirmemiştir³¹. Kanaatimizce eğer bir hukuk profesörüne üniversite dışında başka bir kamu kurumunda akademik faaliyet yürütme izni veriliyorsa artık bu aşamadan sonra, üniversitede bulunanla bulunmayan arasına sırf bu nedenden dolayı akademik bir fark koymak, eşitlik ilkesinin açık ihlali sonucunu doğurur. Haliyle aynı esas doçent ve yardımcı doçentler bakımından da geçerli olacaktır.

Genel düzeyde yapılacak değerlendirmelerde ise konunun sadece bir yetki belgesi türü bakımından değil, farklı kurumlarda çalışan kamu görevlilerinin yaptıkları benzer işler itibarıyla elde edebilecekleri yetki belgelerinin tamamı yönünden ele alınması gerekir. Bir yetki belgesinin elde edilebilmesi için kamu görevlilerine tanınan muafiyetler kendi içerisinde tutarlılık oluşturabilir ve eşitlik ilkesini ihlal etmeyebilir. Fakat benzer muafiyetlerin, farklı yetki belgeleri yönünden ele alınması farklı sonuçlar ortaya çıkarabilir. Örneğin, sektör denetimi yapan bazı bakanlık müfettişlerine, meslekleri ile ilgili yetki belgelerinin elde edilebilmesi için muafiyetler tanınırken diğer bazı ba-

³⁰ Örneğin, 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da, Başbakanlığın hukuk hizmetlerini yürütmek üzere Hukuk Hizmetleri Başkanlığı oluşturulmuştur. Anılan Başkanlıkta Hukuk Hizmetleri Başkanı olarak görev yapacak kişinin, avukatlık ruhsatnamesine sahip olma zorunluluğunun da bulunmadığını düşündüğümüzde, avukatlık stajını yapmamış bir Hukuk Hizmetleri Başkanının muafiyetten yararlanması söz konusu olmayacaktır. Oysa ki aynı Başkanlıkta, Hukuk Hizmetleri Başkanının emri altında çalışan ve avukatlık stajını tamamlamamış hukuk müşavirleri muafiyetten yararlanma hakkına sahip olacaktır.

³¹ D8D., 17.04.2006, E. 2005/1785, K. 2006/1607. Karar için bkz. ÖZBEK, s. 27-28, Dipnot no. 14.

kanlık müfettişlerine tanınmaması, kurgulanan sistemi eşitlik ve adalet ilkelere yönünden tartışılır hale getirir. Bu çerçevede yukarıda da ifade edildiği gibi gümrük müfettişleri ile iş müfettişlerine, gümrük müşavirliği veya iş güvenliği uzmanlığı belgesini elde edebilmeleri için tanınan bazı muafiyetlerin aynılarının ya da benzerlerinin yeminli mali müşavirlik belgesinin elde edilebilmesi bakımından vergi müfettişlerine tanınmamasının izahatı gerçekten oldukça güçtür.

Diğer taraftan kamu görevlilerine tanınan muafiyetlerin aynılarının, benzer işleri özel sektörde yürüten kişilere tanınmaması da tartışılabilir nitelikte bir konudur. Örneğin, özel bir kömür madeni işletmesinde 20 yıl mühendis olarak görev yapmış olan bir kişinin, iş güvenliği uzmanlığı belgelerini elde edebilmek için iş güvenliği uzmanlığı eğitimi ve sınavında başarılı olması şartı aranırken, İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü'nde 10 yıl görev yapmış bir mühendise (A) sınıfı iş güvenliği uzmanlığı belgesinin eğitim ve sınava tabi tutulmadan doğrudan verilmesi, ne kadar adildir ve eşitlik ilkesine uygunluk gösterir³². Benzer şekilde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü bünyesinde enerji yöneticisi eğitimi ve etüt çalışmalarını fiilen yürüten personelin, enerji yöneticisi sertifikasını elde edebilmek bakımından yararlandığı muafiyetlerden, yetkilendirilmiş kurum ("*Düzenlenen yetkilendirme anlaşması çerçevesinde, eğitim, yetkilendirme ve izleme faaliyetlerini yürütmek üzere Genel Müdürlük tarafından, Kurul onayı ile yetkilendirilen meslek odaları ve üniversiteler*") şeklinde tanımlanmıştır (Enerji Kaynaklarının ve Enerjinin Kullanımında Verimliliğin Artırılmasına Dair Yönetmelik, md. 3)) ve enerji verimliliği danışmanlık şirketlerinde aynı işi yapan en az lisans düzeyinde eğitim almış mühendislerin yararlandırılmamasının izahatı oldukça güçtür.

B. Kanunilik İlkesi

Kanunilik ilkesi (the principle of legality), en genel tanımlamasıyla toplumsal yaşama ilişkin esaslı hususların kanunla düzenlenmesi ve idarenin ancak kanundan aldığı bir yetki ile temel hak ve özgürlüklere müdahale edebileceği anlamına gelir³³. Kanunla düzenleme ise ancak parlamentolar tarafından

³² Benzer yönde bkz. YILMAZ, s. 101. Bu tartışma için ayrıca bkz. OCAK, s. 26.

³³ AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 138. Metin GÜNDAY, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 42-43. İsmet GİRİTLİ/Pertev BİLGİN/Tayfun AKGÜNER/Kahraman BERK, *İdare Hukuku*, Güncellenmiş 5. Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2012, s. 76-79. Kemal GÖZLER, *İdare Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Ekim 2010, s. 70-71.

yapılabileceği için aslında bu ilke, demokrasinin olmazsa olmazlarından birisi olarak belirlenmiş olmaktadır³⁴.

Kanunilik ilkesi hukukun her alanında aynı etkiye sahip değildir. Bazı alanlarda, temel hak ve özgürlüklere getirilecek müdahalelerin kişiler üzerinde doğurabileceği olumsuz etki o kadar büyüktür ki bu etkinin ancak parlamento tarafından gerçekleştirilmesine toplumsal rıza gösterilir. *Suç ve cezaların kanuniliği* ile *vergilerin kanuniliği ilkesi* işte böylesine bir zorunluktan doğmuştur. Yüzyılları bulan tarihsel gelişimi içerisinde suç ve cezalar ile vergilerin, halkın rızasını almış parlamentolar yerine idareciler tarafından belirlenmesi, birçok kişinin haksız bir şekilde suçlanması ve cezalandırılması ya da haksız vergiye tabi tutulması sonucunu doğurmuş ve bu tür uygulamalar modern hukuk sistemlerinin oluşumunda, söz konusu ilkelerin en önemli hukuk ilkeleri olarak düzenlenmesine vesile olmuştur. Bu iki konu dışında, idarenin genel olarak her türlü iş ve eyleminde kanuna dayanması ve oradan yetki alması hususu da kanunilik ilkesinin özel bir görünüm alanı olarak ortaya çıkmıştır. *Kanuni idare ilkesi* olarak ifade edilebilecek bu özel görünüm, idarenin kanundan yetki almadan temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlandırmalar yapmasına sınır çizmiştir³⁵.

Kanuni idare ilkesi, Türk idare hukuku sisteminin de temelini oluşturmuş ve bu ilkeye doğrudan Anayasamızda yer verilmiştir. Anayasanın yürütme yetki ve görevini düzenleyen 8. maddesinde, söz konusu yetki ve görevin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından *Anayasaya ve kanunlara uygun olarak* kullanılacağı ve yerine getirileceği, 123. maddesinde ise idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve *kanunla düzenleneceği* öngörülmüştür. Ayrıca Anayasanın 13. maddesinde, temel hak ve özgürlüklerin ancak *kanunla sınırlandırılabilir* düzenlenerek, kanuni idare ilkesinin temelleri

³⁴ Onur KARAHANOGULLARI, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 63.

³⁵ Yasin SÖYLER, **Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016, s. 473. Cemil KAYA, “Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 2, Haziran 2005, s. 65. Fatma Didem SEVGİLİ GENÇAY, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHF**, 63 (2), 2014, s. 402. Kanunilik ilkesinin kendisini en fazla hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, kişilere mali yükümlülükler getirilmesi ve suç ve cezaların belirlenmesi alanlarında gösterdiği hakkında bkz. Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 69. *Common law* hak ve özgürlüklerine de ancak kanunda açık bir düzenleme bulunması halinde dokunulabileceği hakkında bkz. Dan MEAGHER/Matthew GROVES, “The Common Law Principle of Legality and Secondary Legislation”, **UNSW Law Journal**, Vol. 39 (2), 2016, s. 451, 459.

güçlendirilmiştir.

Kanuni idare ilkesi, idarenin yapacağı her tür iş ve eylemde kanundan yetki alması anlamına gelmekle birlikte, idarenin kuruluşuna ilişkin usul ve esaslar ile her türlü iş ve eyleminin tüm ayrıntılarıyla doğrudan kanunla düzenlenmesi anlamına da gelmemektedir. Zaten işin doğası gereği, idarenin faaliyet alanına ilişkin her hususun kanunla düzenlenmesi mümkün değildir³⁶. İdarenin kuruluşu ya da faaliyet alanlarına ilişkin hususların genel esasları ile bu faaliyetlerin temel hak ve özgürlükler üzerinde ortaya çıkarılabileceği esaslı müdahalelerin kanunla düzenlenmesi, uygulama ve tekniği ilişkin ayrıntıları belirleme yetkisinin ise idareye bırakılması, kanuni idare ilkesine aykırılık oluşturmayacak durumlardır. Bu esas, doktrinde ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında da aynen kabul görmektedir³⁷.

Fakat bununla birlikte, kanuni idare ilkesinin gereği olarak hangi hususların bir konunun *genel esasları* ile *uygulama ve tekniğine ilişkin hususlar* olduğunu belirlemek o kadar kolay olmamaktadır. Örneğin, kamu görevlilerine uygulanacak disiplin suç ve cezaları, genel esaslara mı, yoksa uygulama ve tekniğe ilişkin bir husus mudur? Bazen kanunlarda bu tür tartışmalı hususları gidermeye yönelik hükümlere yer verilmektedir. Örneğin, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 4. maddesinde, hangi fiillerin kabahat oluşturduğunun kanunda açıkça tanımlanabileceği gibi kanunun kapsam ve koşulları bakımından belirlediği çerçeve hükmün içeriğinin, idarenin genel ve düzenleyici işlemleriyle de doldurulabileceği; kabahat karşılığı olan yaptırımların ise türü, süresi ve miktarının ancak kanunla belirlenebileceği hususu açıkça düzenlenerek, bu konuda ortaya çıkabilecek tartışmalar daha baştan giderilmeye çalışılmıştır. Bu noktada konumuzu ilgilendiren yönüyle, yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlilerine tanınan muafiyetlerin kanunla mı, yoksa düzenleyici işlemlerle mi düzenlenebileceğine yönelik açık bir kanun hükmünün de bulunmadığını göz önüne aldığımızda, muafiyet konusunun genel bir esas mı, yoksa uygulama ve tekniğe ilişkin bir konu mu olduğu hususunun belirlenmesi zorunluluk arz etmektedir.

Bu arada kamu görevlileri lehine getirilen muafiyet uygulamalarının değerlendirilmesinde, kanuni idare ilkesine bu kadar önem vermemizin sebebi-

³⁶ İkincil düzenleme yapmayı zorunlu kılan esneklik, teknik ve teferruata ilişkin düzenleme yapma gereksinimi, aciliyet, öngörülemezliği ortadan kaldırma, ihtiyaçlara uygunluk ve ihtiyaçlara anında cevap verebilme gibi hususlar vardır. MEAGHER/GROVES, s. 453-454.

³⁷ ÖDEN, s. 180. TAN, s. 69. GÜNDAY, s. 44-45. AYM, 30.03.2011, E. 2010/46, K. 2011/60, RG: 21.10.2011, 28091. AYM, 13.07.2015, E. 2015/21, K. 2015/67, RG: 24.07.2015, 29424.

nin, bu tür uygulamaların temel hak ve özgürlükler üzerinde ortaya çıkarılabileceği olası etkilerin büyüklüğünden kaynaklandığını belirtmemiz gerekir. Ayrıca getirilen her muafiyetin, toplum tarafından kamu görevlilerine yönelik ayrıcalık olarak değerlendirilmesi olasılığı karşısında, söz konusu muafiyetlerin parlamentonun iradesini yansıtmayı yansıtmadığı hususu kamu vicdanı nazârında etki doğuracak ve belki de bu etkiden dolayı getirilen muafiyetler kamu vicdanında kabul görecektir. Aksi durumun ise kamu vicdanını rahatsız etmesi oldukça olasıdır.

Şimdi genel hatlarıyla kamu görevlileri lehine getirilen muafiyetlerin her bir yetki belgesi türü bakımından nasıl (kanunla mı yönetmelikle mi ve hangi çerçevede) düzenlendiği hususunu tespit etmeye başlayabiliriz. Ele aldığımız yetki belgelerine ilişkin yürürlükteki düzenlemelere bakıldığı zaman, kamu görevlileri lehine getirilen muafiyetlerin ya doğrudan kanunlarla düzenlendiği ya da kanunlarda, muafiyete ilişkin düzenleme konusunda açık bir yetki verildiği belirtilmeksizin sadece yetki belgelerine ilişkin usul ve esasların düzenleyici işlemlerle düzenlenebileceğine ilişkin hükümlere yer verildiği³⁸ görülmektedir. Bu çerçevede *avukatlık ruhsatnamesi* ve *serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik ruhsatları* ile *gümrük müşavir yardımcılığı* ve *gümrük müşavirliği izin belgelerine* ilişkin muafiyetler doğrudan kanunlarla³⁹; *iş güvenliği uzmanlığı belgesi*, *enerji yöneticisi sertifikası*, *gemi acente yetkilisi* ve *gemi acentesi personeli yetki belgeleri* ise kanunlarda muafiyete ilişkin açık hükümlere yer verilmeksizin doğrudan yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere mevcut düzenlemeler aslında iki uç noktayı oluşturmaktadır.

³⁸ Örneğin, 5627 sayılı Enerji Verimliliği Kanunu'nda *enerji yöneticisi sertifikasının* elde edilmesine yönelik olarak sadece, bu konuya ilişkin hususların Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenmesine yönelik bir hüküm (md. 5/2) ile enerji yöneticileri için Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, yetkilendirilmiş kurumlar ve şirketler tarafından teorik ve uygulamalı eğitim programları düzenleneceğine yönelik bir hükme (md. 6/1, a/1) yer verilmiş, enerji yöneticisi sertifikasının elde edilebilmesine yönelik hususlar ikincil düzenlemeler olarak Enerji Kaynaklarının ve Enerjinin Kullanımında Verimliliğin Artırılmasına Dair Yönetmelik ve Enerji Verimliliği Eğitim ve Sertifikalandırma Faaliyetleri Hakkında Tebliğ (Sıra No: 2012/5) ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Muafiyete ilişkin hususların tamamına da söz konusu ikincil düzenlemelerde yer verilmiştir.

³⁹ Bununla birlikte söz konusu yetki belgelerine ilişkin kanunlarda yer alan hükümlerin yönetmelik ve tebliğlerle daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi de mümkün olabilir. Nitekim örneğin, *gümrük müşavir yardımcılığı* ve *gümrük müşavirliği izin belgelerine* ilişkin hususlar doğrudan Gümrük Kanunu'nda düzenlenmiş olmakla birlikte, konuya ilişkin daha ayrıntılı düzenlemelere 7.10.2009 tarihli ve 27369 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Gümrük Yönetmeliği'nde de yer verilmiştir.

Yetki belgelerine ilişkin muafiyetler hakkında mevcut düzenlemelerdeki durumu bu şekilde tespit ettikten sonra bu hususta kanuni idare ilkesine uygun olan düzenleme yönteminin, avukatlık ruhsatnamesi, serbest muhasebeci mali müşavirlik ve yeminli mali müşavirlik ruhsatları ile gümrük müşavir yardımcılığı ve gümrük müşavirliği izin belgelerinin düzenlenmesinde izlenen yöntem olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü muafiyete ilişkin hususlar mutlaka, o mesleği muafiyet tanınmaksızın yapabilecek olan kişilerin haklarını da etkiler ve haksız rekabete yol açabilir. Aynı şekilde muafiyetlerin tanınacağı kamu hizmetleri ve unvanları ile muafiyetlerin türlerinin kanun yerine doğrudan düzenleyici işlemlerle belirlenmesi, hak ve özgürlükler üzerinde ciddi sınırlandırmalar ortaya çıkarabilir. Anayasanın 13. maddesine göre ise temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlandırılabilir. Şu halde Anayasanın 13. maddesi gereğince muafiyetlerin düzenlenmesi bakımından bir kere mutlaka kanunda, kamu görevlilerine yetki belgelerini elde edebilmeleri için muafiyet tanınacağına yönelik açık bir yetki verilmiş olmalı, ayrıca muafiyetlerin hangi kamu hizmetlerine veya hangi unvanlara sahip kamu görevlilerine tanınacağı ve ne tür muafiyetler tanınacağı hususu kanunla açıklığa kavuşturulmuş olmalıdır. “*Yetki belgelerine ilişkin usul ve esasların*” genel olarak düzenleyici işlemlerle belirlenmesi yönündeki yasal hükümler, her ne kadar idareye yetki belgelerinin kimler tarafından, hangi şartlar altında ve nasıl elde edilebileceğini belirleme yetkisi verirse de kanaatimizce kamu görevlilerine muafiyet tanınabilmesi yönünde bir yetki vermez.

Anayasa Mahkemesi 1987 yılında verdiği bir kararında, yeminli mali müşavirlik mesleğinin niteliklerinin belirlenmesi konusunda burada yaptığımız değerlendirmelerden daha geniş bir çerçevede kanunilik ilkesi esasını benimsemiştir. Söz konusu Kararında Anayasa Mahkemesi, yeminli mali müşavirlik mesleğini Anayasanın 128. maddesi çerçevesinde *diğer kamu görevlisi* statüsü içerisinde değerlendirmiş ve anılan madde ile Anayasanın 123. ve 7. maddelerini de esas alarak yeminli mali müşavirlik mesleğinin niteliklerinin ancak kanunla belirlenebileceği, bu konuda olduğu gibi geniş bir çerçevede Bakanlar Kurulu’na yetki devredilemeyeceği sonucuna ulaşmıştır⁴⁰. Fakat diğer taraftan Anayasa Mahkemesi 2013 yılında verdiği bir kararında ise tam aksi sonuçlara ulaşmıştır. Bu Kararında Anayasa Mahkemesi, diğer birçok husus yanında işyeri hekimi, iş güvenliği uzmanı ve diğer sağlık personelinin niteliklerinin yönetmelikle belirlenmesini öngören 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu’nun ilgili hükümlerini, “... *dava konusu kurallarda yö-*

⁴⁰ AYM, 19.03.1987, E. 1986/5, K. 1987/7, RG: 12.11.1987, 19632.

netmelik ve diğer düzenleyici işlemler ile belirlenecek olan hususlar mutlaka kanun ile düzenlenmesi gerekmeyen teknik ve ayrıntıyı içeren kurallardır” gerekçesine yer vererek Anayasaya uygun bulmuştur⁴¹. Anayasa Mahkemesi'nin bu Kararının, özellikle yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlileri lehine getirilebilecek muafiyetler yönünden, yukarıda ifade ettiğimiz gerekçeler doğrultusunda yerinde bir karar olmadığı kanaatindeyiz.

Kanuni idare ilkesi bakımından önem taşıyan bir diğer konu, muafiyete ilişkin düzenleyici işlemlerle getirilen hükümlerin kanuna aykırı olmaması hususudur. Kanuni idare ilkesi bu esası da bünyesinde taşır. Aksi halde kanuna aykırı düzenleyici işlemlerin yürürlüğe konulabildiği bir hukuk sisteminde, kanuni idare ilkesinin hayat bulması söz konusu olmaz. Muafiyetlere ilişkin düzenleyici işlemlere bakıldığı zaman, özellikle genel çerçevesinin kanunla çizilip uygulamaya ilişkin teknik hususların düzenleyici işlemlere bırakıldığı durumlarda, kanuna aykırı düzenlemelere rastlanabilmektedir.

C. Kamu Görevlilerinin Çalışma Özgürlüğü ve Haksız Rekabet

Bir taraftan kamu görevlilerine tanınan muafiyetlere sınır getirilmesi gerektiği ileri sürülürken, diğer taraftan kamu görevlilerinin sırf kamu görevi yapıyor olmalarından dolayı söz konusu belgeleri muafiyetsiz elde edebilmelerinin engellenmesine göz yumulmaması gerekir. Bu tür engellemeler, kamu görevlilerinin çalışma özgürlüğü üzerinde ölçüsüz bir sınırlandırma oluşturur. Örneğin, hukuk müşavirlerine tanınan muafiyet bir tarafa bırakılırsa devlet memurlarının sırf devlet memuru olmalarından dolayı avukatlık stajını tamamlayarak avukatlık ruhsatnamesini elde edebilmelerinin engellenmesinin hiçbir anlamı bulunmamakta ve bu husus devlet memurları bakımından ciddi bir haksızlık oluşturmaktadır. Yoksa bu tür engellemelerin olması, kamu görevlilerine meslekleri ile ilgili yetki belgelerini elde edebilmeleri için muafiyetler tanınmasını haklı gösterebilir. Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu, bu anlamda örnek bir kanun olarak gösterilebilir. Anılan Kanunda, arabulucu olmak bakımından kamu görevlileri dâhil hiçbir kimseye muafiyet tanınmamış, fakat bununla birlikte kamu görevlilerinin arabuluculuk eğitim ve sınavına katılmaları da engellenmemiştir. 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda da 2008 yılında 5786 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrası, yeminli mali müşavirlik sınavı bakımından hiçbir kamu görevlisine muafiyet tanınmamış, kanunları uyarınca vergi inceleme yetkisini almış ve mesleki yeterlilik sınavını vermiş olanların,

⁴¹ AYM, 03.04.2013, E. 2012/97, K. 2013/51, RG: 31.12.2013, 28868.

yeterlilik sınavını kazandıkları tarihten itibaren açılacak yeminli mali müşavirlik sınavlarına genel hükümlere göre katılabilmeleri mümkün kılınmıştır (md. 9/3)⁴².

Kamu görevlilerinin yetki belgelerini elde edebilmelerine ilişkin getirilen haksız sınırlandırmalar, aynı zamanda söz konusu sektörde haksız bir rekabetin ortaya çıkmasına neden olur. Haksız bir şekilde getirilen kanuni sınırlandırmalar farklı mesleki geçmişlere sahip, yetişmiş ve nitelikli personelin sektöre girişini engeller, o sektörün sadece bir grup azınlık tarafından yönetilmesine neden olur. Bu durum ise toplumun menfaatine yönelik bir sektör yönetiminden ziyade, azınlık grubunun menfaatini maksimize eden bir yönetim anlayışı ortaya çıkarır. Sonuçta zarar gören, hak ettiği kamu hizmetini kaliteli bir şekilde alamayan ve yüksek ücretlere maruz kalan toplumun kendisi olur⁴³.

Ç. Kamu Yararı

Yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlileri lehine tanınan muafiyetlerin kamu yararı–özel yarar çatışmasını ortaya çıkarması oldukça olasıdır⁴⁴. Muafiyetler bir taraftan kamu görevlilerinin özel yararına hizmet ederken, diğer taraftan kamu yararını zedeleyebilir. Elbette her muafiyetin böyle bir çatışma ortaya çıkarması söz konusu olmaz. Bazen kamu görevlilerinin özel yararına hizmet eden muafiyetler *kamu yararına* (*public interest*) da hizmet edebilir. Fakat özellikle kamu görevlilerine tanınan bazı muafiyetler, kamu yararı–özel yarar çatışmasına neden olmaktadır.

Bu çerçevede ilk olarak bazı kamu görevlerinin sırf yürütülmüş olmasının, yetki belgelerinin elde edilebilmesi için gerekli olan staj, tecrübe ve eğitim gibi bazı şartları karşılıyor olabileceği ileri sürülebilirse de sınav şartını karşıladığının ileri sürülmesi o kadar da kolay değildir. Diğer kişiler bakımından yetki belgelerinin elde edilmesinde niteliği ölçen ve adaleti sağlayan bir kriter olarak sınav gibi bir şart aranırken, kamu görevlilerinin bu şarttan muaf kılınması nitelik tartışmalarını gündeme getirmektedir. Sınavsız elde edilen yetki belgeleri, her zaman tartışılmaya ve eleştirilmeye açıktır⁴⁵. Hatta kamu

⁴² Üçüncü fıkranın son cümlesine göre bunların yeminli mali müşavir ruhsatını alabilmeleri için 10 yıllık süreyi tamamlamaları şarttır.

⁴³ Genel olarak haksız sınırlandırmaların bu tür sonuçlar doğuracağı hakkında bkz. ÇOKGEZEN/TOKSOY, s. 136.

⁴⁴ Kamu yararı–özel yarar çatışması için bkz. ÇAKMAK, s. 316 vd. AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 28-29.

⁴⁵ Bkz. OCAK, s. 26.

görevlilerinin yürüttükleri görev itibarıyla yetki belgelerinin elde edilmesinde gerekli olan niteliği doğrudan kazandıkları düşünülüyorsa bu belgelerin elde edilmesini sağlayan sınava katılmaktan hiçbir şekilde çekinmemeleri gerektiği de bir iddia olarak ortaya konulabilir. Sınav kriterinin sadece nitelik belirleyici bir yönü değil, aynı zamanda adaleti sağlayıcı bir yönünün de bulunması nedeniyle yürütülen hiçbir kamu hizmetinin, bir yetki belgesinin elde edilmesinde doğrudan kamu görevlilerini sınavdan muaf kılmasının doğru ve adil bir yaklaşım olmadığı ve kamu yararına hizmet etmediği kanaatindeyiz⁴⁶. 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nda 2008 yılında yapılan değişiklikle, kamu görevlileri için sınav şartına yönelik getirilen muafiyetlerin yürürlükten kaldırılmış olmasının bu dü-şünceden hareketle gerçekleştirilmiş bir değişiklik olması oldukça olasıdır⁴⁷.

Diğer taraftan gerekli mesleki eğitimi almamış bir kamu görevlisine, sırf belli kamu görevlerinde bulunmuş olmasından dolayı mesleğe ilişkin yetki belgesini sınav şartına tabi tutularak bile olsa elde edebilme hakkının tanınmasının, ne derece kamu yararına yönelik olduğu hususunun mutlaka sorgulanması gerekir⁴⁸. Mesleki bir eğitim alınmadan sadece mesleğin uygulaması-

⁴⁶ Birinci sınıf savcılarının, birinci ya da ikinci sınıf noterliklere Kanunda yer verilen şartlara tabi olmaksızın istekleri üzerine doğrudan atanabilmelerine imkân tanıyan Kanun hükmü, düzenleme gerekçesinin sadece “*Adalet Bakanlığı merkez kuruluşundaki kimi sürtüşmeleri önlemeye yardımcı olmak*” olarak gösterilmiş olması da göz önünde bulundurularak kamu yararına aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. AYM, 15.01.1980, E. 1979/30, K. 1980/2, RG: 29.03.1980, 16944.

⁴⁷ 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun gerekçesinde,

“... meslek mensuplarının uluslararası kabul edilebilirlik konusunda yaşadıkları sorunların aşılması ve meslek mensuplarının kalitesinin ve standartlarının yükseltilmesi amacıyla 'serbest muhasebeci mali müşavir' ve 'yeminli mali müşavir' olmak için bazı meslek gruplarına daha önce getirilmiş olan sınav muafiyeti kaldırılarak, prensip itibariyle bu unvanların sınavla kazanılması esası getirilmektedir.”

şeklinde bir açıklamaya yer verilmiştir. Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0549.pdf>, (Erişim tarihi: 27.04.2017). Diğer taraftan Anayasa Mahkemesi, yeminli mali müşavir olabilmek için tanınan sınav muafiyetlerini kaldıran kanun hükmünü, Anayasaya aykırı bulmamıştır. Bkz. AYM, 18.05.2011, E. 2008/80, K. 2011/81, RG: 15.12.2011, 28143.

⁴⁸ Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi birçok kararında, kamu yararını belirleme konusunda yasa koyucuya oldukça geniş bir takdir yetkisi ve düzenleme alanı bırakmaktadır. Bkz. ÇAKMAK, s. 419-422. Fakat yasa koyucunun toplumsal yaşamı düzenleme konusunda oldukça geniş bir takdir yetkisine sahip kılınması, kamu yararına hizmet etmediği açık ve net olan kanunların da kamu yararına uygun olduğunun kabulü sonucuna bizleri otomatik olarak götürmemelidir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin kamu yararına aykırı olduğundan dolayı kimi kanun hükümlerini iptal yönünde verdiği kararları da mevcuttur. Her olayın

na yönelik kimi işlerde bulunmak eğer bir mesleği icra edebilmek için yeterli kabul edilseydi, birçok kişi sırf yaptıkları işlerden dolayı söz konusu mesleği yapabileme hakkını kazanırdı. Bazı meslek türleri bakımından kısa süreli kurs eğitimi şeklinde de olsa, bir mesleğin icrası için alınması gereken eğitimin her durumda alınması, kamu yararının zorunlu kıldığı bir husustur. Meslek alanında eğitimsiz insanların yürüttüğü işler hiçbir zaman gerekli tatmini sağlamaz, toplumsal gelişimi engeller ve sürekli insanlar arası sorunların ortaya çıkmasına neden olur.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere bakıldığı zaman genel itibarıyla birçok mesleğin icra edilebilmesi için mesleki eğitimin zorunlu kılındığı görülmektedir. İktisadi ve idari bilimler fakültesi mezunu bir idari yargı hâkiminin, dört yıllık mesleki kıdemi olsa bile hukuk fakültesi mezunu olmadığı için avukatlık yapamaması⁴⁹ ya da Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü'nün enerji yöneticisi eğitimi ve etüt çalışmalarını yürüten birimlerinde en az iki yıl görev yapsa ve bu çalışmalarda fiilen görev aldığı belgelese bile, mühendislik alanında en az lisans düzeyinde eğitim almamış personelin enerji yöneticisi olamaması örneklerinde olduğu gibi birçok mesleğin icrası için mesleki eğitimin alınması zorunludur. Bununla birlikte kamu görevlilerince bazı yetki belgelerinin elde edilmesinde, işte burada ifade edilmeye çalışılan *kamu yararı* sorunu karşımıza çıkmaktadır. Örneğin iş güvenliği uzmanlığı belgelerinin, mühendislik veya mimarlık eğitimi veren fakülteler, teknik eğitim fakülteleri veya üniversitelerin iş sağlığı ve güvenliği

somut koşullarına göre yasa koyucunun kamu yararı iradesi araştırılmalı, kamu yararına hizmet etmediği açık ve net olan kanunlar iptal edilmelidir. Öte yandan doktrinde, kamu yararını belirleme konusunda Anayasa Mahkemesi'nin kullandığı yetkinin soyut ve belirsiz olduğu yönünde görüşler bulunduğu gibi (Bkz. Tekin AKILLIOĞLU, “*Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, 24/2, Haziran 1991, s. 10.) Anayasa Mahkemesi'nin kamu yararı yönünden denetim yapmasının *kişisel, siyasal ya da saklı amaçların tespiti* dışında mümkün olmadığı, böyle bir denetimin *yerindelik denetimi* anlamına geleceği yönünde görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, Beta, 20. Bası, Nisan 2016, s. 234. ÖZBUDUN, s. 428-429. Hatta bazı yazarlar anayasa yargısının meşruluğunu bile sorgulayarak, aslında kamu yararı gibi içeriği belirsiz kavramlardan yola çıkarak Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetim faaliyeti yürütmesine tamamen karşı çıkmış olmaktadır. Bkz. Kemal GÖZLER, “*Anayasa Yargısının Meşruluğu Sorunu*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 61-3, s. 140-141, 163-164.

⁴⁹ Aslında, alınan mesleki eğitim sonunda idari yargı hâkimliği mesleğini yapabilen kişilerin aynı eğitimin sonucu olarak avukatlık mesleğini icra edememeleri açık bir çelişki oluşturur. Kanaatimizce idari yargı hâkimliği de diğer hâkimlikler ve avukatlık mesleği gibi ancak hukuk fakültesi mezunlarının yapabileceği bir iştir. Bu nedenle söz konusu çelişkinin ortadan kaldırılabilmesi için, aynen avukatlık mesleğinde olduğu gibi idari yargı hâkimliği de sadece hukuk fakültesi mezunlarına hasredilmelidir.

lisans veya ön lisans programlarından mezun olmayan ya da fizikçi, kimyager veya biyolog unvanına sahip olmayan kişilere verilmesi, kamu yararına hizmet etmemektedir.

Son olarak tanınan tecrübe muafiyetlerinde aranan kamu hizmet sürelerinin çok kısa olarak belirlenmesi de kamu yararını olumsuz etkileyebilir. Normal şartlar altında örneğin, bir yetki belgesi başvurusunda on yıl gibi bir özel sektör tecrübesi aranırken, bu tecrübenin kamu hizmet süresi bakımından bir yıl olarak belirlenmesi yönündeki bir uygulama, elbette eleştirilebilir nitelik taşır. Her bir belirleme bakımından konunun ele alınması ve tespit edilen sürelerin tecrübe yetkinliğini verip vermediğinin değerlendirilmesi gerekir. İş güvenliği uzmanlığı belgelerinin elde edilebilmesi için aranan kamu hizmet sürelerinin, iş güvenliği uzmanlığı mesleğinin ihdas edildiği yıllardan günümüze değin artırılarak uygulanması, bu anlamda kamu yararı lehine bir gelişme olarak örnek gösterilebilir.

SONUÇ

Bazı yetki belgelerinin elde edilmesinde kamu görevlileri lehine getirilen muafiyetlerin adil olup olmadığı, eşitlik ilkesini ihlal edip etmediği ve kamu görevlileri lehine ayrıcalık oluşturup oluşturmadığı hususu her daim tartışma konusu olmuştur. Bu tür tartışmalar sadece akademik düzeyde yapılmakta, aynı zamanda günlük yaşantımızda da devamlı karşımıza çıkmaktadır. Yapılan tartışmalarda çoğu zaman ya toptancı bir bakış açısıyla söz konusu muafiyetlerin adil olmadığı ve tanınmaması gerektiği ya da yine toptancı bir bakış açısıyla kamu görevlilerine muafiyetler tanınmasının onların hakkı olduğu ileri sürülmektedir. Çalışma boyunca yapılan değerlendirmelerde, bu tür toptancı yaklaşımlar ile doğru ve adil sonuçlara ulaşılamayacağı anlaşılmıştır. Belki doğru ve adil bir sonuca ulaşabilmek için her bir yetki belgesi türü bakımından daha özel değerlendirmeler yapılması gerekebilir. Fakat bu tür değerlendirmeler de sorunun geneline en üst düzeyden bakma imkânını ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca tanınan her muafiyetin ortaya çıkardığı hukuksal tartışma adalet, eşitlik, kanunilik ve kamu yararı gibi hukuk ilkelerine yönelik olmaktadır. Yani ortaya çıkardığı hukuksal sorunlar itibarıyla söz konusu muafiyetlerin bir birlikteliği söz konusudur. O yüzden bu birliktelik ekseninde her bir yetki belgesi türü bakımından değil, fakat her bir muafiyet türü bakımından konuya yaklaşılması daha doğru sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin başlı başına sınav muafiyeti, hangi yetki belgesine ilişkin olursa olsun bir bütün olarak adalet ve eşitlik ilkesi yönünden değerlendirilmelidir.

Yetki belgelerinin elde edilmesinde genel olarak kamu görevlileri lehine muafiyetler tanınmasının anlaşılabilir bir hukuki gerekçesi vardır. Bu gerekçe, kamu görevlilerinin zaten yürütmekte olduğu hizmetler nedeniyle yetki belgelerine hak kazanılabilmeleri için gerekli olan nitelik ve tecrübeyi kazandıkları düşüncesine dayanır. Ayrıca kamu görevlileri lehine tanınan muafiyetlerle, kamu bilgi ve tecrübesinin özel sektöre aktarılmasına imkân tanınarak kamu yararına hizmet etme gibi bir düşünce de bu gerekçe içerisinde yer alır. Bu yönü itibarıyla genel olarak, kamu görevlileri lehine tanınan muafiyetlerin adil olmadığını ve eşitlik ilkesini ihlal ettiğini ya da kamu yararına hizmet etmediğini ileri sürmek oldukça güçtür.

Fakat tanınan her muafiyet türü bakımından aynı sonuca ulaşamaz. Sınav muafiyetleri bu türdendir. Bu muafiyetlerin ne derece kamu yararına hizmet ettiği oldukça şüphelidir. Ayrıca bu tür muafiyetler, kamu vicdanı nazarında olumsuz bir telakki oluşturmakta ve kamu görevlilerinin kendilerine ayrıcalık tanınması olarak değerlendirilmektedir.

Yine tanınan muafiyetlerde aldığı eğitim, yürütmüş olduğu kamu hizmeti ya da haiz olduğu unvan itibarıyla yetersiz olmasına rağmen bazı kamu görevlilerine yetki belgelerine ilişkin muafiyetler tanınması, adil sonuçlar ortaya çıkarmamakta ve eşitlik ilkesini ihlal etmektedir. Bunun tam tersi yönünde bir uygulama ortaya konulması da, yani söz konusu hususlar bakımından yeterli olmasına rağmen, muafiyet tanınan diğer kamu görevlilerinden farklı olarak bazı kamu görevlilerine muafiyet tanınmaması da eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Muafiyetlerin kamu görevlileri – özel sektör çalışanları bakımından ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Özel sektör çalışanlarının, kazandığı tecrübe ile sırf özel sektör çalışanı olmasından dolayı kamu görevlilerinden farklı muameleye tabi tutulmasını, eşitlik ilkesi bakımından açıklamak oldukça zordur.

Muafiyet uygulamasının ortaya çıkardığı sorunlardan birisinin de kanuni idare ilkesinin ihlaline yönelik hususlar olduğu belirtilmişti. Temel hak ve özgürlükler üzerinde ortaya çıkarabileceği yoğun etkileri itibarıyla, muafiyet tanınmasına yönelik açık düzenlemelere kanunlarda yer verilmesi zorunluluk arz etmektedir. Ayrıca kanunlarda yer alacak düzenlemelerde, kendisine muafiyet tanınan kamu hizmetlerinin, unvanların ve muafiyet türlerinin belirtilmesi oldukça önem taşımaktadır. Aksi yönde yürürlüğe konulan kanunların, anayasal düzeyde güvence altına alınan kanuni idare ilkesine aykırı olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AKILLIOĞLU, Tekin: “*Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, 24/2, Haziran 1991, s. 3-15.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil: **Türk İdare Hukuku**, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 4. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, Eylül 2013.
- AKYILMAZ, Bahtiyar: “*Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi*”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi**, S. 1, 1998, s. 23-55.
- ATAY, Ender Ethem: “*İdare Hukukuna İlişkin Temel Tespitler ve Bu Hukuk Dalının Belli Başlı Özellikleri*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 1, 2, 2007, s. 503-527.
- CARCASSONNE, Guy: “*The Principle of Equality in France*”, **Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal**, Vol. 1998, s. 159-172.
- ÇAĞLAR, Selda: “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Eşitliğin Dar Yorumu*”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/3, s. 43-86.
- ÇAKMAK, N. Münici: **İdare Hukukunda Kuramsal Olarak Kamu Yararı**, Seçkin, Ankara, Mayıs 2013.
- ÇOKGEZEN, Murat/TOKSOY, Fevzi: “*Meslek Örgütlerinin Rekabet Üzerindeki Etkileri: Profesyonel Meslek Örgütleri Üzerine Bir Değerlendirme*”, içinde: **Türkiye’de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi**, Ed. Atilla Yayla/Bican Şahin, Liberal Düşünce Topluluğu Derneği, Ankara, 2011, s. 127-177.
- GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun/BERK, Kahraman: **İdare Hukuku**, Güncellenmiş 5. Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2012.
- GÖZLER, Kemal: **İdare Hukuku Dersleri**, Güncelleştirilmiş 10. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, Ekim 2010.
- GÖZLER, Kemal: “*Anayasa Yargısının Meşruluğu Sorunu*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 61-3, s. 131-166.
- GÜLAN, Aydın: “*Akademik Personelin Üniversite Dışında Mesleki Gelir Getirici Çalışmalarda Bulunmasının Meşruluğu Sorunu*”, **İÜHFİM**, LXIX, S. 1-2, 2011, s. 37-42.

- GÜNDAY, Metin: **İdare Hukuku**, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.
- KARAHANOĞULLARI, Onur: **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- KAYA, Cemil: “*Memur Disiplin Suç ve Cezalarına ve Disiplin Soruşturmasına Hakim Olan Temel İlkeler*”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 38, S. 2, Haziran 2005, s. 61-87.
- MEAGHER, Dan/GROVES, Matthew: “*The Common Law Principle of Legality and Secondary Legislation*”, **UNSW Law Journal**, Vol. 39 (2), 2016, s. 450-487.
- OCAK, Saim: “*İş Güvenliği Uzmanlığı Yönetmeliğinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi*”, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi**, Legal, C. 10, S. 40, 2013, s. 21-36.
- ÖDEN, Merih: **Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003.
- ÖZBEK, Mustafa S.: “*Avukatlıkla Bağdaşabilen Akademik Unvanlar*”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012/1, s. 19-42.
- ÖZBUDUN, Ergun: **Türk Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014.
- SERİM, Bülent: “*Yasa Önünde Eşitlik İlkesi*”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 27, S. 3, Eylül 1994, s. 13-25.
- SEVGİLİ GENÇAY, Fatma Didem: “*Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri*”, **AÜHFD**, 63 (2), 2014, s. 397-417.
- SÖYLER, Yasin: **Mevzuat Yapım Hukuku ve Başbakanlığın Hukuksal Rolü**, Savaş Yayınevi, Ankara, 2016.
- TAN, Turgut: **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.
- TEZİÇ, Erdoğan: **Anayasa Hukuku**, Beta, 20. Bası, Nisan 2016.
- TOMBALOĞLU, Nermin: “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı*”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 5, S. 1, 2014, s. 353-388.

TURHAN, Mehmet: “*Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı*”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 62-3, s. 379-404.

VROOM, Cynthia A.: “*Equal Protection Versus The Principle of Equality: American and French Views on Equality in The Law*”, **Capital University Law Review**, 21, 1992, s. 199-223.

YANCI ÖZALP, Nihan: “*Yasa, Kanun Hükmünde Kararname ve Mahkeme Kararları Işığında Tam Gün Sorunsalı*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, S. 2, 2015, s. 259-289.

YILMAZ, Fatih: “*Türkiye’de İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetleri ve Örgütlenmesi: Sağlık ve Güvenlik Birimleri Hakkında Yönetmeliğin Eleştirel Bir Değerlendirmesi*”, **Kamu-İş**, C. 11, S. 2, 2010, s. 89-112.

MAHKEME KARARLARI

AYM, 06.06.2013, E. 2011/145, K. 2013/70, RG: 23.11.2013, 28830.

AYM, 14.01.2015, E. 2014/138, K. 2015/7, RG: 07.04.2015, 29319.

AYM, 30.03.2011, E. 2010/46, K. 2011/60, RG: 21.10.2011, 28091.

AYM, 19.03.1987, E. 1986/5, K. 1987/7, RG: 12.11.1987, 19632.

AYM, 03.04.2013, E. 2012/97, K. 2013/51, RG: 31.12.2013, 28868.

AYM, 15.01.1980, E. 1979/30, K. 1980/2, RG: 29.03.1980, 16944.

AYM, 18.05.2011, E. 2008/80, K. 2011/81, RG: 15.12.2011, 28143.

AYM, 16.07.2010, E. 2010/29, K: 2010/90, RG: 04.12.2010, 27775.

AYM, 13.07.2015, E. 2015/21, K. 2015/67, RG: 24.07.2015, 29424.

DİDDK, 30.01.2014, E. 2010/3468, K. 2014/124, **Danıştay Dergisi**, S. 137, 2014, s. 75-77.

D7D, 06.04.2016, E. 2013/5703, K. 2016/3808, **Danıştay Dergisi**, S. 142, 2016, s. 340-342.

D8D, 17.04.2006, E. 2005/1785, K. 2006/1607.

D12D, 17.02.2016, E. 2015/1813, K. 2016/791, **Danıştay Dergisi**, S. 142, 2016, s. 199-214.

D15D, 22.01.2016, E. 2015/8510, K. 2016/204.