

# DEVLET MEMURLUĞU VE MEMURLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ ÜZERİNE DÜŐÜNCELER

Adil BUCAKTEPE\*

## ÖZET

İdarenin kendisine verilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için hem taşınır ve taşınmaz mallara hem de gerçek kişilere ihtiyacı vardır. Bunların birincisine maddi unsur ikincisine ise beşeri unsur denilmektedir. Maddi unsur ile beşeri unsur birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Birinin eksikliği diğerini anlamsız kılar. İdare, mevzuatın kendisine verdiği yetkileri gerçek kişiler aracılığıyla kullanmaktadır. Bu gerçek kişilere kamu personeli ya da kamu görevlileri denilmektedir. Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturmaktadır. Memurların hizmet şartları, nitelikleri, atanmaları, yetiştirilmeleri, ilerlemeleri, yükselmelerini, hakları, yükümlülükler, özlük işleri vb. konular Devlet Memurları Kanunu 'nda düzenlenmiştir. 6111 sayılı Kanun 'la Devlet Memurları Kanunu 'nda önemli değişiklikler yapılmıştır. Devlet Memurları Kanunu 'ndaki sicile ilişkin düzenlemeler 6111 sayılı Kanun 'la yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Kanun 'la memurlar hakkında sicil raporu doldurma usulüne son verilmiştir. Bu makalede memurlar ve memurların değerlendirilmesinde uygulanan sistemler ele alınmaya çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İdare, memur, kamu görevlisi, sicil, kamu hizmeti.

## IDEAS ON THE EVALUATION OF THE CIVIL SERVICE AND CIVIL SERVANTS

### ABSTRACT

The administrative body requires both moveable and immovable properties and real people in order to be able to fulfill public services entrusted to it. The former is called material element and the latter humane element. They are complementary to each other. The absence of either of them renders the other meaningless. The administrative body exercises the power given to it by legislation through real people. These real people are named as public servants or state employees, the majority of whom are civil servants. The conditions, qualifications, appointments, training, advancements promotions, rights and liabilities, personal affairs and similar matters of civil servants have been regulated in Civil Servants Act. Significant amendments have been made in Civil Servants Act in accordance with the Law no. 6111. Civil

---

\* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

*Servants Act regulations pertaining to the registration have been abolished by Law no. 6111. By operation of the law aforementioned, implementing procedures of filling assessment reports have been ended. In this article, civil servants and systems used in their assessment have been tried to be discussed.*

**Keywords:** *Administration, civil servant, public servant, registration, public service.*

## **I. DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA GÖRE KAMU GÖREVLİLERİ**

İdare görev ve sorumluluklarını şüphesiz “kamu görevlileri” yani “insanlar”<sup>1</sup> eliyle yerine getirecektir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun öngördüğü sistemde kamu görevlileri dört ana gruba ayrılmaktadır. Devlet Memurları Kanunu'na tabi kurumların öngörülen dört istihdam şekli dışında personel çalıştırmaları mümkün değildir.

Devlet Memurları Kanunu'nda öngörülen kamu görevlileri türleri şunlardır: Memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler.

Memurlar: Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesine göre mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini<sup>2</sup> ifa ile görevlendirilenler memur sayılır. Bu konu bir sonraki başlık altında ele alınacaktır.

Sözleşmeli Personel: Devlet Memurları Kanunu'nun uygulama kapsamı içinde kamuda sözleşmeli personelin de çalışabileceği hüküm altına alınmıştır. İstihdam şekillerinin düzenlendiği Kanun'un 4. maddesine göre sözleşmeli personel kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zorunlu ve istisnai hallere özgü olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen statülerde,

<sup>1</sup> “İnsan unsurunun idaredeki yerini uzun boylu izaha hacet yoktur. Yetkileri kullanarak kararları verecek, hukuki ve maddi faaliyetlerde bulunacak, kamu hizmetlerini çeşitli kademelerde değişik katkılarla yürütecek ve kamu yararını gerçekleştirecek olanlar şüphesiz insanlardır.” ÖZYÖRÜK, s. 220.

<sup>2</sup> Kamu hizmeti konusunda bkz: ROLLAND, s. 7-8; DERBİL, s. 343; ONAR, s. 13 vd.; DURAN, s. 301 vd.; OZANSOY, s. 85 vd.; YILDIRIM, İdare Hukuku Kavramları, s. 317-318; KALABALIK, s. 255 vd.; ÇAĞLAYAN, s. 237 vd.; KARAHANOGULLARI, s. 9 vd.

mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Ancak, yabancı uyruklu kişiler; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenler mütercimler; tercümanlar; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenler; dava sayısının az olması nedeniyle kadrolu avukat çalıştırılmasının gerekli olmadığı yerlerde avukatlar, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde doktor veya uzman tabipler; Adli Tıp Müessesesi uzmanları; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyeleri; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıları; Devlet Memurları Kanunu'na tabi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personel de zorunlu hallerde sözleşme ile çalıştırılabilecektir. Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav, ödenecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

Öğretide sözleşmeli personelin tabi oldukları mevzuat açısından yukarıda değinilen Devlet Memurları Kanunu 4/B'ye ve özel kuruluş kanunlarına göre çalıştırılanlar olmak üzere iki guruba ayrıldığı ifade edilmektedir<sup>3</sup>.

Geçici Personel: Geçici personel Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinin C bendinde düzenlenmektedir. Bu düzenlemeye göre bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmetlerde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kişilere geçici personel denilir. Hangi görevlerin bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğu hususu ise Devlet Personel Başkanlığı'nın ve Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alındıktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanır.

Geçici personel istihdamına daha çok, bedensel çalışma gerektiren kısa süreli işlerde gidilmektedir. Geçici personelin yapacağı görevlerin bir kadroya bağlanmış olması söz konusu değildir<sup>4</sup>.

İşçiler: İşçiler memurlar, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya

---

<sup>3</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: ATAY, s. 788/790; GÖZLER/KAPLAN, s. 623/625; ÇAĞLAYAN, s. 303.

<sup>4</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 572.

kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bu işçiler hakkında Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanmaz. İşçiler özel hukuk kurallarına tabiidirler<sup>5</sup>. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2 maddesinde işçi, "bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi" biçiminde tanımlanmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1. maddesinde bu Kanun'un kimlere uygulanacağı düzenlenmektedir. Anılan maddeye göre Devlet Memurları Kanunu, "Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında" uygulanacaktır.

## **II. DEVLET MEMURLUĞUNUN TANIMI**

Hukumumuzda her disiplin memuru kendi açısından tanımlamıştır. Burada Anayasa, Devlet Memurları Kanunu ve Türk Ceza Kanunu'nda yapılan tanımlara kısaca değinmekte fayda vardır. Anılan düzenlemelerden Türk Ceza Kanunu'nda yapılan memur tanımlaması diğerlerine oranla daha geniş kapsamlıdır<sup>6</sup>.

### **A. Anayasa'ya Göre Memur**

Gerek ulusal gerekse evrensel hukuk anlamında genel geçerliliği olan standart bir "memur" tanımı yoktur. Memurun tanımı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Her ülke, memuru kendilerine özgü sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapılarının gereklerini dikkate alarak tanımlamaktadır. Bundan dolayı da memurun tanımı ve içeriği konusunda ülkeler arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Ülkelerin iç hukuk sistemleri açısından da durum farklı değildir. Bir başka ifadeyle belli bir ülkenin hukuk sisteminde de memurun tanımı ve içeriğinde hukukun alt branşlarına göre farklılık söz konusu olabilmektedir. Mesela ülkemiz hukuk sisteminde de memurun tanımı ve içeriği Türk Ceza Kanunu, Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu'nda birbirinden farklı şekilde düzenlenmiştir<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 572; ATAY, s. 790; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 164.

<sup>6</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 861; ÇOLAK, s. 130.

<sup>7</sup> GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 443-445; ATAY, s. 791.

Memurun standart bir tanımının olmamasından olsa gerek, Anayasa'da memurun doğrudan, açık bir tanımına yer verilmemiştir. Anayasa'nın başta 128. ve 129. maddeleri olmak üzere 33, 39, 40, 51, 53, 68, 71, 76, 86, 121 ve 137. maddelerinde memurlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Anayasa'da Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yürütüleceği hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere genel idare esaslarına göre yürütülecek olan kamu hizmetleri “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri” tarafından ifa edilecektir. Anayasa'da memur gibi diğer kamu görevlilerinin de tanımı yapılmamıştır. Öğretide, diğer kamu görevlileri kavramıyla kastedilenlerin Devlet Memurları Kanunu'nda sayılan sözleşmeli personel ve geçici personel olduğu ifade edilmektedir<sup>8</sup>. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, görevlerini yaparlarken Anayasa ve kanunlara bağlı kalmaları zorunludur. Bu husus Anayasa'nın 129. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Yine anılan maddeye göre memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla, idare aleyhine açılır.

## **B. Devlet Memurları Kanunu'na Göre Memur**

Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde memurun tanımı yapılmıştır. Anılan düzenlemeye göre mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenlere memur denilir ve bunlara Devlet Memurları Kanunu uygulanır.

Ayrıca anılan maddede Devlet'te ve kamu tüzel kişiliğini haiz diğer kurumlarda genel politikayı tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanların da memur sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesine göre “yardımcı hizmetler sınıfı” da memur sayılmaktadır. Öğretide anılan maddedeki düzenlemeyle memur kavramının “gereksiz olarak” genişletildiği ifade edilmiştir<sup>9</sup>.

Devlet Memurları Kanunu'ndaki yukarıda anılan düzenlemeler göz önüne alındığında devlet memurlarının üç ayrı özelliği olduğu anlaşılmaktadır<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> GÖZLER/KAPLAN, s. 622/623; ÇAĞLAYAN, s. 303.

<sup>9</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 862; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 174.

<sup>10</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 862; GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 448; ATAY, s. 792;

1. Memurlar Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalışırlar.

2. Memurlar bir üst maddede sayılan yerlerde, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini ifa ederler.

3. Memurların ifa ettiği görevler asli ve sürekli niteliktedirler.

Bir kişinin memur sayılabilmesi için yukarıda sayılan özelliklerin üçüne birden sahip olması zorunludur. Mesela bir kimsenin Devlet ya da diğer bir kamu tüzel kişisinde çalışması o kişinin memur sayılması için tek başına yeterli değildir. Bunun yanında o kişinin yukarıda sayılan diğer iki şarta da sahip olması gereklidir. Aksi takdirde o kişinin memur sayılması söz konusu olmayacaktır.

### **C. Türk Ceza Kanunu'na Göre Memur**

Memur kavramı İdare Hukukunun ve Ceza Hukukunun ortak konuları arasında yer almaktadır. Bu kavram İdare Hukukuna nazaran Ceza Hukukunda daha karmaşık bir görünüm arz etmektedir<sup>11</sup>. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 6. maddesinin birinci fıkrasının c bendinde memurun tanımı yapılmıştır. Anılan maddede “memur” kavramı yerine “kamu görevlisi” deyimini kullanılmaktadır. Bu hükme göre kamu görevlisi deyiminden kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçim yoluyla veya herhangi bir şekilde sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi anlaşılacaktır. Görüldüğü üzere burada teknik anlamda memurun değil geniş anlamda kamu görevlisinin tanımı yapılmıştır<sup>12</sup>. Anılan hükmün gerekçesine göre 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'ndaki “memur” tanımının doğurduğu sakıncaları aynen devam ettirecek nitelikte olan tanım, tasarı metninden çıkarılmış yerine memur kavramını da kapsayan “kamu görevlisi” tanımına yer verilmiştir. Yapılan yeni tanıma göre, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak yegane ölçüt, gördüğü işin bir kamusal faaliyet olmasıdır. Kanunun gerekçesinde kamusal faaliyet “Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş olan bir siyasal kararla, bir hizmetin kamu adına yürütülmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Yine gerekçede kamusal faaliyetin yürütülmesine katılan kişilerin maaş, ücret veya diğer bir maddi karşılık alıp almamalarının, bu işi sürekli, süreli veya geçici olarak yapmalarının bir öneminin bulunmadığını, bu bakımdan mesela mesleklerinin

---

YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 174; GÖZLER/KAPLAN, s. 621; KORKUSUZ, s. 106-108.

<sup>11</sup> AKYILDIZ, s. 145-146.

<sup>12</sup> YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 174; ÇAĞLAYAN, s. 301.

icrası anlamında avukatların veya noterlerin kamu görevlisi olduğu konusunda bir tereddütün bulunmadığı, yine bilirkişilik, tercümanlık ve tanık faaliyetinin icrası kapsamında kişinin bir kamu görevlisi olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca gerekçede askerlik görevini yapan kişilerin de kamu görevlisi olduğu bu bakımdan bir suçta müdahale eden, bir tutuklu veya hükümlünün naklini gerçekleştiren asker kişilerin de kamu görevlisi olduğu belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere Türk Ceza Kanunu'nda oldukça geniş bir "memur" ya da Türk Ceza Kanunu'ndaki ifadesiyle "kamu görevlisi" tanımı yapılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi Ceza Hukuku'nda bir kişinin "kamu görevlisi" sayılabilmesi için, o kişinin yaptığı işin bir "kamusal faaliyet" olması gerekli ve yeterlidir. Kamu görevlisinin atanmayla ya da seçimle, sürekli ya da geçici olarak o görevi ifa etmesinin, yürüttüğü görev dolayısıyla kişinin ücret alıp almamasının Ceza Hukuku anlamında o kişinin kamu görevlisi sayılması açısından bir önemi yoktur<sup>13</sup>. Ceza Hukukundaki bu tanımın İdare Hukukunda geçerli olmadığına kuşku yoktur. Zira Devlet Memurları Kanunu'na göre bir kişinin memur sayılabilmesi için Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilmiş olması zorunludur. Ceza Hukuku açısından ise bir kişinin memur sayılması tek şart, hangi şekilde olursa olsun, kamusal faaliyette bulunuyor olmasıdır.

### **III. MEMURLUK MESLEĞİNİN TEMEL İLKELERİ**

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu 23.07.1965 tarihinde, 1961 Anayasası'nın 117. maddesindeki "Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür. Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." hükmü gereğince yürürlüğe girmiştir. Yukarıda anılan 117. maddeye paralel düzenleme 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde yer almaktadır. Anayasası'nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Devlet Memurları Kanunu'nda, Anayasa'da belirtilen konuların yanında, Anayasa'da bulunmayan memurların nitelikleri, atanma ve yetiştirilmesi, ilerlemesi, yükselmesi, ödevleri, sorumlulukları, hakları, yasakları, aylıkları,

---

<sup>13</sup> ÖZGENÇ, s. 99 vd.

izinleri ve disiplinleri gibi hususlar hüküm altına alınmıştır. Devlet Memurları Kanunu faklı hukuki ve mali statüde görev yapan personeli aynı çatı altında birleştirmeyi, kamu hizmetinde çalışanlar arasında ücret adaletini sağlamayı hedeflemiştir<sup>14</sup>.

Ülkemizde memurluk, bilgi ve yetenekle girilebilen ve yükselebilmek hakkı olan bir meslek olarak kabul edilmektedir<sup>15</sup>. Memurluğun meslek olarak kabul edilmesinin bazı sonuçları vardır. Bunlardan birincisi, katılımcı demokrasi açısından eleştirilmekle birlikte, siyasi iktidar ile memurlar arasında bir bağ yoktur. Siyasi iktidarın el değiştirmesi memurları etkilemez. Memurlar daha önceden konulmuş kurallara göre mesleklerini sürdürürler. İkinci olarak, memuriyetin meslek olarak kabul edilmesi devlet memurlarının tarafsız olmalarını gerekli kılmaktadır. Nitekim bu konuya ilişkin mevzuatta çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Devlet Memurları Kanunu'nun 7. maddesinde devlet memurlarının siyasi partiye üye olamayacakları hüküm altına alınmıştır. Aynı şekilde Anayasa'nın 68. maddesinde de hakimlerin ve savcılarının, Sayıştay dahil yüksek yargı organları mensuplarının, kamu kurum ve kuruluşlarında memur statüsünde görev yapanların, yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlilerinin, Silahlı Kuvvetler mensuplarının ve yükseköğretim öncesi öğrencileri siyasi partilere üye olamayacakları ifade edilmektedir. Üçüncü olarak, memurluğun meslek olarak kabul edilmesi, devlet memurlarının tabi olacağı hukuk kurallarının önceden objektif olarak belirlenmesini zorunlu kılar. Anayasası'nın 128. maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylıklarını ve diğer özlük haklarının kanunla düzenleneceği hükmü bu amaçla getirilmiş bir düzenlemedir<sup>16</sup>.

Burada kısaca “memurluk mesleği”nden bahsetmekte fayda vardır. Memurluk mesleğinin temel ilkeleri Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde sayılmıştır. Anılan maddeye göre memurluk mesleğinin temel ilkeleri şunlardır: Sınıflandırma, kariyer ve liyakat.

### **A. Sınıflandırma**

Sınıflandırma ilkesi, hizmetin şartları ve memura verilecek mali hakların belirlenmesi açısından önemlidir. Bu ilke Devlet Memurları Kanunu'nun

---

<sup>14</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 566.

<sup>15</sup> YILDIRIM, İdare Hukuku Kavramları, s. 386.

<sup>16</sup> GÜNDAY, s. 588/589; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 572/573; ATAY, s. 793; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 177/178; GÖZLER/KAPLAN, s. 630.



3. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre sınıflandırma, kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır. Bir başka ifadeyle sınıflandırma personel ve görevin esas alınıp kamu hizmet birimlerinin bir grupta toplanmasıdır<sup>17</sup>.

Memurların sınıflandırılmasında kadro sınıflandırması ile rütbe veya personel sınıflandırması olmak üzere başlıca iki tür sınıflandırma sistemi uygulanmaktadır. Kadro sınıflandırması, görev esasına dayalı olan bir sistemdir. Kadro, kişinin dışında ve soyut bir statüde olup onun tüm yetki ve yükümlülüklerini gösterir. Kişi, atama ile bu kadroya girerek memur sıfatını kazanır. Kadro sisteminde<sup>18</sup> eşit işe eşit ücret ilkesi kabul edilmiştir. Rütbe sınıflandırması ise memura ağırlık veren bir sistemdir. Bu sistemde memurun kişiliği ve statüsü ön plana çıkar. Rütbe sisteminde kariyer sisteminin kurulması söz konusudur<sup>19</sup>. Anılan sistemde memur mevcut niteliklerine uygun bir statüde göreve başlar ve zaman içinde kendi sınıfı içinde yükselir. Memurun rütbesi, öğrenim durumu ve memuriyette geçirdiği süre esas alınarak belirlenir<sup>20</sup>.

Devlet Memurları Kanunu yukarıda ele alınan sınıflandırma türlerinden herhangi birini kabul edip diğerini kesin olarak reddetmiş değildir. Anılan kanunda rütbe sınıflandırması esas alınmış fakat kadro sınıflandırması da belli ölçüde kabul edilmiştir<sup>21</sup>.

Devlet Memurları Kanunu, memurları on sınıfa ayırmaktadır. Bunlar genel idare hizmetleri sınıfı, teknik hizmetler sınıfı, sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı, avukatlık hizmetleri sınıfı, din hizmetleri sınıfı, emniyet hizmetleri sınıfı, yardımcı hizmetler sınıfı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, milli istihbarat hizmetleri sınıfıdır. Sınıfların öğrenim durumlarına göre giriş ve yükselebilecekleri derece ve kademeleri Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde düzenlenmiştir. Devlet memurunun sınıfının dışında ve sınıfının içindeki derecesinin altında bir derecenin görevinde çalıştırılması mümkün değildir.

<sup>17</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 878; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 567.

<sup>18</sup> Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi ülkelerde kadro sistemi geçerlidir.

<sup>19</sup> Bu sistem İngiltere'de uygulanmaktadır.

<sup>20</sup> GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 452; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 568; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 878/879; ATAY, s. 794; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 180; GÖZLER/KAPLAN, s. 630.

<sup>21</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s.879; ATAY, s. 794; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 181.

## **B. Kariyer**

Kariyer, Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinin B bendinde tanımlanmıştır. Anılan tanıma göre kariyer, memurlara, yürüttükleri hizmetler için gerekli bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını vermektir.

Kariyer sistemine karşılık olarak “görev sistemi” vardır. Görev sisteminde kişi, bir memuriyete belli bir görevi yapmak için atanmaktadır. Memur sadece bu atandığı görevi yapacaktır. Görev devam ettiği müddetçe memurun istihdamı devam edecektir. Görev bittiğinde ise memurun işine son verilecektir. Bu sistemde memurun uzmanlaştıkça ya da yıllar içinde ilerlemesi söz konusu değildir. Memurun daha üst bir göreve yükselebilmesi için kişinin mevcut görevinden ayrılıp daha üst kademedeki göreve atanmasının yapılması gereklidir<sup>22</sup>.

Kariyer sistemi yukarıda kısaca ele alınan görev sisteminden farklıdır. Bu sistem memura alt derecelerden en üst derecelere kadar ilerleme imkanı vermektedir. Bir diğer ifadeyle devlet memurluğuna alt kademelerden başlayan bir kişi, öğrenim, yetenek, uzmanlaşma, tecrübe vs. gibi gerekli şartları sağladığı takdirde memuriyeti içinde ilerleyebilecek ve daha üst makamlara gelebilecektir<sup>23</sup>.

## **C. Liyakat**

Memurların kamu hizmeti görevine alınmalarında iki sistem vardır. Bunlardan biri “liyakat sistemi” diğeri ise kayırma sistemidir<sup>24</sup>.

Liyakat, Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinin C bendinde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre liyakat “Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır”. Ülkemiz kamu personel hukukunda liyakat ilkesi, Devlet Memurları Kanunu ile benimsenmiştir<sup>25</sup>.

Kayırma ya da ganimet usulünde kişiler memuriyete siyasi partilerle ilişkileri, yakınlıkları veya o partilere hizmetleri esas alınarak atanmaktadırlar. İktidarı ele geçiren siyasi parti, ekibini kendi taraftarları arasından kurmakta,

<sup>22</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 569; GÖZLER/KAPLAN, s. 630/631; ÇAĞLAYAN, s. 308.

<sup>23</sup> ÖZYÖRÜK, s. 242; YILDIRIM, İdare Hukuku Kavramları, s. 348.

<sup>24</sup> GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 424.

<sup>25</sup> GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 427; ÇOLAK, s. 130.

süresi dolduğunda da kurmuş olduğu ekibiyle birlikte yönetimden ayrılmaktadır<sup>26</sup>.

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerinde görev yapacak kişilerin göreve atanma, görevde ilerleme ve yükselme, görevden uzaklaştırılma ve devlet memurluğundan çıkarılmalarında ehliyetlerinin esas alındığı sistemdir<sup>27</sup>. Liyakat ilkesi sadece kişinin memuriyete atanmasında göz önünde bulundurulacak bir ilke değildir. Bu ilkeye kişinin kamu hizmeti görevini yürüttüğü sürece uyulması esastır.

Liyakat sistemi, idarenin vatandaşlara eşit muamele etmesini, tarafsızlığını ve adil davranmasını zorunlu kılar. Adalet anlayışının geçerli olmadığı bir düzende liyakat sisteminin uygulanmasının başarılı sonuçlar vereceği şüphelidir. Bu anlamda vatandaşlara Devlet kamu hizmeti görevlerine girmede ve memuriyetleri süresince eşit davranmak, herhangi bir gruba, düşünceye, siyasi partiye, zümreye ayrıcalık tanımamak zorunludur<sup>28</sup>.

EROĞLU'na göre kamu hizmetinin, hem idare hem de idare edilenler açısından, en kaliteli bir biçimde yürütülmesi liyakat sistemini zorunlu kılmaktadır. Yazara göre “liyakat sistemi ile partizanlığa, iltimasa, kayırmaya ve patronaja son verilmek ve devlet memuriyeti bir ganimet olmaktan kurtarılmak istenmiştir. Liyakat sistemi bilgi, zeka, karakter, enerji gibi moral değerlere dayanır ve kamu hizmeti görenleri güven içinde çalıştırır”<sup>29</sup>.

#### **IV. MEMURLUĞA GİRİŞ**

##### **A. Memurluğa Girişte Anayasal İlkeler**

Kamu hizmeti görevine girmede hangi ilkelerin geçerli olduğu başta 10, 18, 48 ve 70. maddeler olmak üzere Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre belirlenmektedir. Anılan düzenlemelere göre memuriyete girişte üç temel ilke vardır. Bunlar “serbestlik”, “eşitlik” ve “görevin gerektirdiği niteliklere sahip olma” ilkeleridir.

Serbestlik ilkesi, devlet memurluğuna girmenin kişinin özgür iradesine bağlı olmasını ifade eder. Bir başka ifadeyle kişinin kendi isteğiyle memuriyete

---

<sup>26</sup> ÖZYÖRÜK, s. 243; GİRİTLİ/BİLGİN/AKGÜNER, s. 424/426; GÖZLER/KAPLAN, s. 631.

<sup>27</sup> EROĞLU, s. 228; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 569/570; ATAY, s. 797/798; GÜNDAY, s. 592; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 184.

<sup>28</sup> EROĞLU, Hamza, s. 228.

<sup>29</sup> EROĞLU, Hamza, s. 229.

girebilmesini, bu konuda dışarıdan bir baskıya maruz kalmamasını ifade eder<sup>30</sup>. Anayasa'nın 18. maddesindeki "Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır." hükmüyle serbestlik ilkesi hüküm altına alınmıştır. Bu hükümle idarenin bir kişiyi, kişinin kendi iradesi dışında, zor kullanarak çalıştırması yasaklanmıştır. Bir kişinin kamu hizmeti görevinde çalışması o kişinin serbest iradesiyle çalışmayı kabul etmesine bağlıdır. Kişinin kendi istek ve iradesi olmaksızın bir memuriyette istihdam edilmesi Anayasa'nın yukarıda anılan hükmüne aykırı olacaktır. Yine anılan ilke ile alakalı olarak Anayasa'nın 48. maddesinde de herkesin, dilediği alanda çalışma ve sözleşme yapma hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir.

Memurluğa girişte anayasal ilkelere ikincisi eşitlik ilkesidir. Eşitlik ilkesi Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Bu hükmün devlet memurluğuna girişte de geçerli olduğuna kuşku yoktur. Bundan dolayı devlet memurluğuna girişte dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri konularda ayırım yapılması Anayasa'ya aykırı olacaktır. Eşitlik ilkesi memuriyete girişte geçerli olduğu gibi, memurluk mesleğinin devamında da riayet edilmesi gereken bir ilkedir. Bu anlamda amirlerin maiyetinde görev yapan memurlarına eşit davranmaları esastır.

Memurluğa girişte bazı genel ve özel şartların konulması ya da korunması gereken sosyal grupların lehine düzenlemeler yapılması eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz<sup>31</sup>. Nitekim Anayasa'nın 10. maddesinde kadınlar ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğu, Devletin, bu eşitliğin gerçekleştirilmesini sağlamakla yükümlü olduğu bu amaçla alınan tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırı olmayacağı hüküm altına alınmıştır. Yine maddenin devamında çocuklar, yaşlılar, özürlüler, savaş ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirlerin eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmayacağı ifade edilmektedir. Bu konuya paralel düzenleme Devlet Memurları Kanunu'nun 53. maddesinde de yapılmıştır.

Memurluğa girişte geçerli olan üçüncü ilke görevin gerektirdiği niteliklere sahip olma ilkesidir. Anayasa'nın 70. maddesinde her Türkün, kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu, hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım aranmayacağı ifade

---

<sup>30</sup> GÜNDAY, s. 593; ÇAĞLAYAN, s. 310.

<sup>31</sup> ÇAĞLAYAN, s. 310-311.

edilmektedir. Görevin gerektirdiği niteliklere sahip olma ilkesi, eşitlik ilkesini tamamlamaktadır. “Görevin gerektirdiği nitelikler”in neler olması gerektiği soyut, nesnel, objektif ve kişilik dışı kurallarla tespit edilmelidir. Burada bir hususa daha değinmekte fayda vardır. Görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir özelliğin aranmaması, eşitlik ilkesini tamamlamakta olması yanlış anlaşılmalıdır. Yukarıda da ele alındığı gibi eşitlik ilkesi, aynı durumda olanlara aynı şekilde, farklı durumda olanlara ise farklı şekilde davranmayı ifade eder. Mesela lise mezunları ile üniversite mezunlarının farklı uygulamalara tabi tutulması eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. İşte burada anlatılan husus da yani “görevin gerektirdiği nitelikler”in saptanmasının da idarenin kamu görevine girecek olan memurlar hakkında bazı özel şartlar araması eşitlik ilkesinden sapma olarak nitelendirilmemelidir. Mesela askerlik, polislik, orman muhafaza memurluğu, gümrük muhafaza memurluğu, infaz koruma memurluğu gibi mesleklerde erkek memur adaylarına, okul öncesi öğretmenliği, çocuk gelişimi, yaşlı bakımı ve hemşirelik gibi mesleklerde ise kadın memur adaylarına öncelik verilmesi eşitlik ilkesine aykırı sayılmamalıdır.

## **B. Memurluğa Girişte Kanuni Şartlar**

Devlet Memurları Kanunu, memurluğa giriş için bazı şartlar öngörmüştür. Bu şartlar “Genel Şartlar” ve “Özel Şartlar” olmak üzere Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesinde düzenlenmiştir.

### **1. Genel Şartlar**

Devlet memurluğuna alınmada genel şartlar olarak Türk Vatandaşı olmak, Kanun’un 40. maddesindeki yaş ve 41 maddesindeki öğrenim şartlarını taşımak, kamu haklarından mahrum bulunmamak, dolandırıcılık, sahtecilik, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, güveni kötüye kullanma, hileli iflas gibi 48. maddenin A fıkrasının 5. bendinde sayılan suçlardan mahkum suçlarından mahkum olmamak, askerlikle ilgisi bulunmamak, askerlik çağına gelmemiş olmak, askerlik hizmetini yapmış ya da ertelenmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak ve 53. madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla görevin yapılmasına engel olabilecek bir akıl hastalığı bulunmamak sayılmıştır. Bu şartlara kısaca değinmekte fayda vardır.

Devlet memuru olabilmek için Türk Vatandaşı olmak şarttır. Türk vatandaşlığı Anayasa’nın 70. maddesinde düzenlenmiştir. Anılan maddede Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkesin ve Türk babanın veya Türk ananın çocuğunun Türk olduğu ifade edilmektedir. Bu hükme göre, ırkı ne olursa olsun, Türk vatandaşlığına sahip olanlar ile annesi ya da babasından biri Türk olan kişi devlet memuru olabilecektir.

Devlet Memurları Kanunu'nun aradığı ikinci genel şart belirli bir yaşa ulaşmış olmaktır. Anılan Kanun'un 40. maddesine göre memur olabilmek için 18 yaşını tamamlamış olmak gereklidir. Ancak Devlet Memurları Kanunu, bir meslek veya sanat okulunu bitirenlerin en az 15 yaşını doldurmaları ve Türk Medeni Kanununun 12. maddesine göre kazai rüş kararları almaları şartıyla memuriyete atanmalarına cevaz vermektedir. Yukarıda değinildiği gibi Devlet Memurları Kanunu'nda memuriyete girmede asgari bir yaş sınırı belirlenmiş olmasına karşın azami bir yaş sınırı belirlenmemiştir. Fakat bu konuda bazı özel kanunlarda hükümler olabilmektedir. Bu konuya örnek olarak 2802 sayılı Hakimler Ve Savcılar Kanunu'nun 8. maddesindeki düzenleme gösterilebilir. Anılan hükümle avukatlık mesleğinden hakim adaylığına geçmek isteyenlerin, giriş sınavının yapıldığı tarih itibariyle kırkbeş yaşını doldurmamış olmaları şartı getirilmiştir.

Memurluğuna alınmada üçüncü genel şart belirli bir öğrenim derecesine sahip olmaktır. Kanun'a göre genel olarak ortaokul mezunları memur olabilirler. Fakat zorunlu durumlarda ilkokulu bitirenler de memur olarak atanabileceklerdir. Yine Kanun'a göre bazı görevlere atanabilmek için belirli fakülte, bölüm, meslek yüksekokulu bitirmiş olma veya yabancı dil bilmek gibi şartlar öngörülebilir. Mesela, 2802 sayılı Hakimler Ve Savcılar Kanunu'nun 8. maddesine göre hakim adaylığına atanabilmek için hukuk fakültesini bitirmiş olmak şarttır.

Devlet Memurları Kanunu'na göre memur olmak için gerekli bir diğer şart "kamu haklarından mahrum bulunmamak"tır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda "kamu haklarından mahrum bulunmamak" kavramı yer almamaktadır. Anılan Kanun'un 53. maddesinde "belli hakları kullanmaktan yoksun bırakılma" kavramına yer verilmiştir. Bu maddeye göre kişi, kasten işlemiş olduğu suçtan dolayı hapis cezasına mahkumiyetin kanuni sonucu olarak atama veya seçime tabi memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilmekten yoksun bırakılır. Kişinin memurluğa atanabilmesi için Türk Ceza Kanununun 53. maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkum olmamak şarttır.

Devlet Memurları Kanunu, memur olabilmek için gerekli genel şartları sayarken vatani hizmetle yani askerlik göreviyle ilgili konularda da düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelere göre kişinin memur olabileceği ihtimaller üçe ayrılmaktadır. Durumu düzenlenen bu ihtimallerden birine uyan kişi memur olabilecektir. Buna göre askerlikle ilgisi bulunmayanlar, askerlik çağına gelmemiş olanlar ya da askerlik çağına gelmiş olup da muvazzaf askerlik hizmetini yapmış veya askerlik hizmeti ertelenmiş ya da yedek sınıfa geçirilmiş olanlar memur olabileceklerdir.

Devlet Memurları Kanunu'nun aradığı son genel şart sağlıklı olma şartıdır. Anılan düzenlemeye göre Devlet Memurları Kanunu'nun 53. madde hükümleri saklı kalmak üzere, görevini devamlı yapmasına engel olabilecek bir akıl hastalığı olanlar memur olarak atanamazlar. Görüldüğü üzere tüm engellilerin değil sadece görevini yapamayacak kadar ağır durumda olan akıl hastalarının memur olması yasaklanmıştır. Devlet Memurları Kanunu engelli vatandaşları memur olarak istihdam etmeme bir tarafa bilakis onların kamu kurum ve kuruluşlarında asgari bir oranda çalışmalarını hüküm altına almıştır. Nitekim Devlet Memurları Kanunu'nun 53. maddesine göre kurum ve kuruluşlar Devlet Memurları Kanunu'na göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda % 3 oranında engelli çalıştırmak zorundadır. % 3 oranının hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşların, yurtdışı teşkilatları hariç, toplam dolu kadro sayısı dikkate alınacaktır.

## **2. Özel Şartlar**

Özel şartlar, Devlet memuru olabilmek için gerekli olan genel şartlara ek olarak sahip olunması gereken şartlardır. Özel şartların neler olduğu Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilmiştir. Anılan şartlardan birincisi hizmet göreceği sınıf için Devlet Memurları Kanunu'nun 36. ve 41. maddelerinde belirtilen öğretim ve eğitim kurumlarından birinden diploma almış olmak, ikincisi de kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımaktır. Mesela Kanun'un 41. maddesine göre kural olarak memur olabilmek için ortaokul mezunu olmak şarttır. Fakat ortaokul mezunu istekli yoksa ilkokulu bitirenler de memur olabileceklerdir. Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde de sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfının sağlık hizmetlerinde (hayvan sağlığı dahil) mesleki eğitim görekerek yetişmiş olmaları ifade edilmektedir. Yine aynı maddeye göre avukatlık hizmetleri sınıfında istihdam edileceklerin avukatlık ruhsatına sahip olmaları gerektiği, din hizmetleri sınıfının özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde

dini eğitim görmüş olmaları gerektiği hüküm altına alınmıştır. Memuriyete atanmada belli bir öğrenim görmüş olma şartının yanında daha başka şartlar da aranabilir. Mesela uzman yardımcılıkları sınavına girebilmek için yabancı dil sınavlarından 70 ve üzeri puan alma şartı konulabilmektedir. Yine Emniyet Teşkilatı Sağlık Şartları Yönetmeliği'ne göre Polis Meslek Yüksekokulu Ön Lisans programına alınacak öğrencilerin boylarının erkeklerde asgari 167 cm, bayanlarda ise 162 cm olması şartı aranmaktadır. Özel kanun ve yönetmeliklerde bu konuda birçok örnek vardır<sup>32</sup>.

## **V. MEMURLUĞA ADAYLIK, ATANMA VE GÖREVE BAŞLAMA**

Kamu kurum ve kuruluşlarının memur ihtiyacı, hukuki ya da fiili, çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Yeni bir kamu hizmetinin sunulmaya başlanmasından dolayı bu hizmeti yürütecek kamu tüzel kişiliğinin kurulması ya da var olan bir kamu hizmetinin kapsamının genişletilmesinden dolayı hizmeti sunan tüzel kişiliğin büyütülmesinden dolayı memur ihtiyacı ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca istifa, emeklilik, ölüm, Devlet memurluğundan çıkarma gibi hallerde mevcut kadroda eksilme söz konusu olacağından yine memur ihtiyacı söz konusu olacaktır. Boşalan kadrolar idare içinden doldurulabileceği gibi yeni memur alımıyla da doldurulabilir. Memur ihtiyacının idare içinden karşılanacağı hallerde kamuoyuna bu konuda ilan yapmaya lüzum yoktur. Elbette bu yola gidileceğinde durumun ilgili kurum içinekilere duyurulacağında, şartları taşıyanların başvurabilmelerinin sağlanacağında ve boş kadroların doldurulmasında sınav, uzmanlık, çalışma süresi, geçmiş hizmetler vs. gibi mevzuatta öngörülen usulün uygulanması gerektiğinde kuşku yoktur<sup>33</sup>.

Memurluğa alınmanın hangi şekilde yapılacağı Devlet Memurları Kanunu'nun 46. ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı hariç), personel atamasına gerek duydukları boş kadroların sayısını, sınıf ve derecelerini belirterek Devlet Personel Başkanlığına bildirirler. Devlet Personel Başkanlığı atama yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini, kadroların buldukları kurum ve yerlerini, kadrolara alınacak personel sayılarını, alınacak personelin genel ve özel şartlarını, en son başvurma tarihini,

---

<sup>32</sup> Bu konuda bkz: 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, m. 14; Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliği, m. 25; 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 10; Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik m. 13 ve 14.

<sup>33</sup> YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 187; ATAY, s. 803.



başvurulacak mercileri, sınav yerlerini ve zamanlarını ve gerek görülen diğer bilgileri başvurma süresinin bitiminden en az 15 gün önce Resmi Gazete, radyo, televizyon ve ülke çapında tirajı yüksek gazetelerden asgari biri ve uygun görülecek diğer araçlar ile duyurur. Sınavsız atama yapılacak yerlere kadro adedinden fazla istekli bulunduğu takdirde açılacak sınavın gün ve yeri yukarıdaki şartlara uygun olarak ayrıca duyurulur. Duyurulan kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak girmek isteyenler, belirlenen şartları yerine getirerek başvurularını yaparlar. İsteklilerden ilan edilen şartları taşımayanlar sınavlara katılamazlar ve bu husus başvuru merciler tarafından kendilerine yazılı olarak bildirilir.

Devlet kamu hizmet ve görevlerine Devlet memuru olarak atanacakların memurluk sınavını kazanmaları zorunludur. Devlet memurluğu sınavlarının hangi usul ve esaslara göre yapılacağı Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanacak genel bir yönetmelikle düzenlenir. Anılan yönetmelik 03.05.2002 tarih 24744 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik’tir. Bu Yönetmeliğin amacı, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atanacakların seçimi ile kamu kurum ve kuruluşlarında özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen mesleklere atanacakların ön elemesi maksadıyla yapılacak sınavların genel ilkeleri ile usul ve esaslarını belirlemektir. Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmeliğin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanması söz konusu değildir.

Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ile İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarının Bakanlık Teftiş Kurulları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Askeri Adalet Teftiş Kurulları ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1. maddesinin üçüncü fıkrasında sayılanlar (Anayasa Mahkemesi üye ve yedek üyeleri ile raportörleri, hakimlik ve savcılık mesleklerinde veya bu mesleklerden sayılan görevlerde bulunanlar, Danıştay ve Sayıştay meslek mensupları ve Sayıştay savcı ve yardımcısı, Üniversitelerin, öğretim üye ve yardımcısı gibi) ile Devlet senfoni orkestraları ve Devlet Klasik Türk Müziği Korosu sanatçıları bu Yönetmeliğin kapsamı dışında kalmaktadır.

Devlet memurluğuna giriş sınavında başarılı olanlar idare tarafından “memur aday” olarak, ilan edilen kadrolara atanırlar<sup>34</sup>. Aday olarak atanmış devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az, iki yıldan çok olamaz. Bir ya da iki yıllık adaylık süresi içinde memurun yeri değiştirilemez. Bir başka ifadeyle

<sup>34</sup> YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 188; ÇAĞLAYAN, s. 315.

aday memurun adaylık süresi dolmadan başka kurumlara nakli mümkün değildir. Adaylık süresi içinde bir taraftan memurun hal ve hareketleri, göreve devamları, görevinde başarısı vs. kontrol edilir diğer taraftan da yetişmesi sağlanır<sup>35</sup>.

Aday olarak atanan memurlara öncelikle bütün memurların ortak nitelikleri ile ilgili temel eğitim verilir. Daha sonra sınıfları ile ilgili hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulurlar. Memur adaylarının atanabilmesi için eğitimde ve stajda başarılı olmaları şarttır. Temel eğitim ile hazırlayıcı eğitim aynı kurum tarafından yapılır. Yapılacak eğitimin usul ve esasları Başbakanlık tarafından yapılacak yönetmelikle düzenlenir.

Adaylık süresi içinde temel ve hazırlayıcı eğitim ve staj dönemlerinin her birinde başarısız olanların, adaylık süresi içindeki hal ve hareketlerinden dolayı memurluğa alınmaları uygun olmayanların ve göreve devamsızlıkları tespit edilenlerin disiplin amirinin teklif ve atamaya yetkili amirin onayı ile ilişkileri kesilir. Memuriyetle ilişkileri kesilenler ilgili kurumlarca hemen Devlet Personel Başkanlığına bildirilir. Aday memurun adaylık süresi içinde bazı disiplin cezalarını almış olması halinde ilişkisi kesilir. Devlet Memurları Kanunu'nun 57. maddesindeki düzenlemeye göre adaylık süresi içinde “aylıktan kesme” ve “kademe ilerlemesinin durdurulması” cezası alanların ilişkisi disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile kesilir. Maddenin eski düzenlemesindeki “olumlu sicil alamama” şartının yerini maddenin yeni halinde “aylıktan kesme” veya “kademe ilerlemesinin durdurulması cezası almış olma” almıştır.

Aday memurluk süresini başarı ile tamamlayanlar asil memur olarak atanırlar. Bir başka ifadeyle adaylık süresi içinde yapılan eğitimde başarılı olan memur adayları disiplin amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile asli memurluğa atanırlar. Atama işlemi bir icrai işlemdir. Bu işlemle kişi genel, objektif, soyut ve kişilik dışı bir statüye sokulur<sup>36</sup>.

Devlet memurluğuna atama emri ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilir. Atama işleminin tebliğ eden kişi aynı yerdeki bir göreve atanmışsa atama emrinin kendisine tebliğ gününü izleyen iş günü içinde göreve başlar. Başka bir yerde göreve atanmışsa atama emrinin kendisine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde o yere hareket ederek belli yol süresini izleyen iş günü içinde işe başlamak zorundadır.

---

<sup>35</sup> GÜNDAĞ, s. 598.

<sup>36</sup> ÖZYÖRÜK, s. 241; ATAY, s. 806.

## VI. MEMURLARIN YÜKÜMLÜKLERİ VE HAKLARI

Genel olarak memurların yükümlülük ve hakları Devlet Memurları Kanunu'nda "Ödevler ve Sorumluluklar", "Genel Haklar" ve "Yasaklar" başlıkları altında düzenlenmiştir. Anılan düzenlemelere uyulmaması çeşitli derecelerde disiplin cezası verilmesini gerektirmektedir.

Devlet memurunun ödev ve sorumlulukları şunlardır<sup>37</sup>:

*Sadakat:* Devlet Memurları Kanunu'nun 6. maddesindeki düzenlemeye göre, Devlet memurları, Anayasa ve kanunlara sadakatle bağlı kalmak ve kanunları sadakatle uygulamak mecburiyetindedirler. Buna ilişkin olarak memurluğa yeni başlayanlar atanmalarından sonra en geç bir ay içinde törenle yemin ederler ve "Yemin Belgesi"ni imzalarlar.

*Tarafsızlık ve devlete bağlılık:* Devlet memurları siyaset yapamazlar, siyasi partiye üye olamazlar, siyasi işlerle ilgilenemezler. Görevlerini siyasi düşünce, dil, ırk, cinsiyet, felsefi inanç, din ve mezhep gibi farklılıkları gözetmeksizin tarafsız olarak yaparlar. Devlet memuru daima Devletin çıkarlarını korumakla yükümlüdür. Devletin güvenliğine zarar veren hiç bir faaliyette bulunamaz. Bu tarz faaliyette bulunanlara hiç bir şekilde katılamaz, bunlara yardım edemez.

*Davranış ve işbirliği:* Devlet memuru, resmi sıfatının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduğunu gerek hizmet içindeki gerekse hizmet dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadır. Devlet memurlarının işbirliği içinde çalışmaları esastır.

*Yurt dışında davranış:* Sürekli veya geçici görevle ya da yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı ülkelerde bulunan Devlet memurları, Devletin itibarına veya görev haysiyetine zarar veren hareket ve davranışlarda bulunamazlar.

*Amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları:* Amir konumunda olan memurlar, mevzuatla kendilerine verilen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmak ve yaptırmakla, emri altında çalışan memurları yetiştirmekle ve onların hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekle görevli ve sorumludur. Amir, memurlarına hakça ve eşitlik içinde muamele eder. Amir yetkilerini kullanırken mevzuatın belirlediği sınırlar içinde kalır.

---

<sup>37</sup> Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: ÖZYÖRÜK, s. 245 vd; AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 584 vd.; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 192 vd; ATAY, s. 813 vd.

*Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları:* Memur, mevzuatın belirlediği esaslara göre görevini yapar. Memur, amirinin verdiği görevleri yapmakla yükümlü olup, bu görevlerin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludur.

*Kişisel sorumluluk ve zarar:* Devlet memurları görevlerini dikkat ve özen ile yapmak ve kendilerine teslim edilen Devlet mallarını korumak ve her an hizmete hazır halde tutmak için gerekli tedbirleri almak zorundadır. Memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zarar ilgili memur tarafından rayiç bedel üzerinden karşılanır. Zararların ödettirilmesinde genel hükümler uygulanır.

*Mal bildirimini:* Memurlar, kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu uyarınca mal beyanında bulunurlar.

*Basına bilgi veya demeç verme:* Devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremez. Anılan konularda bilgi veya demeç bakan tarafından yetki verilen görevli, illerde vali veya yetki vereceği bir görevli tarafından verilebilir<sup>38</sup>.

*Resmi belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılmaması ve iadesi:* Devlet memurları görevleri ile ilgili olarak kendilerine teslim edilen resmi belgeleri, araç ve gereçleri, yetki verilen yerler dışına çıkaramazlar. Anılan araç gereç ve belgeleri memur özel işlerinde kullanamaz. Memur bunları görevi sona erdiği zaman iade etmekle yükümlüdür. Bu yükümlük memurun mirasçıları için de geçerlidir.

Devlet memurlarının “Genel Hakları” Devlet Memurları Kanunu’nun birinci kısmının üçüncü bölümünde düzenlenmiştir. Anılan düzenlemeye göre devlet memurlarının genel hakları şunlardır.

*Uygulamayı isteme hakkı:* Memurlar, Devlet Memurları Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu’na dayanılarak yayınlanan tüzük ve yönetmeliklere göre düzenlenip yürürlükte olan hükümlerin kendilerine aynı şekilde uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler. Bu hakka “memurluk statüsüne ilişkin kuralların kendilerine uygulanmasını isteme hakkı” denilmektedir<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> D.8.D., E.1996/814, K. 1998/1927, Karar Tarihi: 28.05.1998, emsal.danistay.uyap.gov.tr., erişim 10.11. 2014; D.10.D.,E. 1988/1504, K. 1989/519, Karar Tarihi: 08.03.1989, emsal.danistay.uyap.gov.tr., erişim 10.11. 2014.

<sup>39</sup> AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s. 592.

*Güvenlik:* Memurun görevini iyi bir şekilde yürütebilmesi için güven içinde olması şarttır. Bundan dolayı kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz.

*Emeklilik:* Devlet memurlarına, özel kanununda belirlenen şartlar dahilinde, emekli olma hakkı verilmiştir.

*Çekilme:* Anayasa'nın 70. maddesinde öngörüldüğü üzere kamu hizmetine girme nasıl bir haksızlığa kamu hizmetinden istifa etmek de aynı şekilde bir haktır. Bundan dolayı Devlet Memurları Kanunu'nda memurların, memurluktan çekilebilecekleri kabul edilmiş ve bu husus Kanun'un 94 ila 97. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

*Müracaat, şikayet ve dava açma:* Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat etme hakkına sahiptirler. Bu müracaatın nasıl yapılacağı Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik<sup>40</sup> düzenlenmiştir. Aynı şekilde Devlet memurları, amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet ve dava açma hakkına sahiptirler. Şikayet hakkının usul ve esasları da yukarıda anılan yönetmelikle belirlenmiştir. Müracaat ve şikayetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak yapılır. Müracaat ve şikayetlerin incelenmesi ve bir karara bağlanarak sahiplerine tebliğ edilmesi ile ilgili bütün işlemlerin en geç şikayet veya müracaat dilekçesinin karar merciine intikal ettiği tarihi izleyen 30 gün içinde tamamlanması zorunludur.

*Sendika kurma:* Devlet memurları, Anayasa ve özel kanunundaki hükümler çerçevesinde sendika ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilirler.

*İzin:* Anayasa'nın 50. maddesinde dinlenmek çalışanlara bir hak olarak verilmektedir. Devlet memurları, Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen süre ve şartlarda izin hakkına sahiptir.

*Kovuşturma ve yargılama:* Memurların görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı haklarında soruşturma, kovuşturma ve dava açılması özel hükümlere tabidir.

*İsnat ve iftiralara karşı koruma:* Memurun gerçek dışı iftira ve suçlamalardan korunması şarttır. Bu husus Devlet Memurları Kanunu'nun

<sup>40</sup> Resmi Gazete, Tarih: 12.01.1983, Sayı: 17926.

25. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Devlet memurları hakkında yapılan ihbar ve şikayetlerin, yürütülen soruşturma veya yapılan yargılama sonucunda gerçeğe aykırı olduğu anlaşıldığı takdirde, isnatta bulunanlar hakkında, merkezde bu memurun en büyük amiri ve illerde valiler Cumhuriyet Savcılığından kamu davası açılmasını isterler.

Devlet Memurları Kanunu'na göre memurların tabi olduğu “Yasaklar” ise şunlardır:

*Toplu eylem ve hareketlerde bulunma yasağı:* Devlet memurlarının sundukları kamu hizmetini sekteye uğratabilecek şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri yasaktır. Yine aynı şekilde Devlet memurlarının görev başında olmalarına rağmen işlerinin yavaşlatılmasına veya aksatılmasına yönelik faaliyette bulunmaları yasaktır.

*Grev yasağı:* Memurlarının grev yapmaya karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, grev ilan etmeleri ve bu konuda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurlarının, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılmaları, grevi desteklemeleri ya da teşvik etmeleri yasaklanmıştır.

*Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı:* Devlet memurlarının Türk Ticaret Kanunu'na göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunmaları, ticaret ve sanayi kuruluşlarında görev almaları, ticari mümessil, ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olmaları hukuken mümkün değildir. Yine memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak için ofis, büro ve muayenehane gibi yerler açamazlar. Memurların özel hukuk tüzel kişilerine, gerçek kişilere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait iş yerlerinde veya vakıf üniversitelerinde çalışmaları da yasaklanmıştır.

*Hediye alma, menfaat sağlama yasağı:* Memurlarının doğrudan ya da dolaylı yollarla hediye istemeleri, menfaatlerine yönelik olarak hediye kabul etmeleri, iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.

*Denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama yasağı:* Devlet memurunun, denetlemekle yetkili olduğu veya kendi görevi veya kurumu ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya ya da dolaylı herhangi bir şekilde menfaat yasaktır.

*Gizli bilgileri açıklama yasağı:* Devlet memurlarının vakıf oldukları kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgileri açıklamaları yasaktır. Anılan bilgilerin açıklanması ancak yetkili bakanın yazılı izniyle mümkün olur.

## **VII. MEMURLARIN DEğERLENDİRİLMESİ**

“Memurların değerlendirilmesi”, memurların faaliyetleri, davranışları, verimlilikleri, yetenekleri ve başarıları gibi hususların idarece takip edilmesi ve ölçülmesi sonucunda bir yargıya varma olarak tanımlanabilir<sup>41</sup>. Değerlendirme idare açısından olduğu kadar memur açısından da önem arz eder. Memurlar hakkında alınan bir çok kararda değerlendirme belirleyici konumda bulunmaktadır.

Memurların değerlendirilmesi konusunda 2011 yılında önemli değişiklikler yapılmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun benimsediği sicil verme yöntemine dayalı değerlendirme sistemine 13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile son verilmiştir. Öngörülen yeni sistemi ele almadan önce 6111 sayılı Kanun’dan önceki duruma değinmekte fayda vardır.

### **A. 6111 sayılı Kanun’dan Önceki Sistem**

6111 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden önceki sistemde memurların değerlendirilmesi “sicil üstleri” tarafından yapılmaktaydı<sup>42</sup>. Sicillerin nasıl tutulacağı ise Devlet Memurları Kanunu’nun altıncı bölümünde ve Devlet Memurları Sicili Yönetmeliği’nde hüküm altına alınmıştı. Devlet memurunun mesleki ehliyetinin tespiti için sicilinde bulunacak bilgiler, ayrılış sicilinin verileceği haller, sicil raporunun şekli, taşıyacağı sorular, sicil raporlarının düzenlenmesinde uygulanacak not usulü, notların derecelendirilmesi, doldurulma zamanı, uyarılan Devlet memuru tarafından yapılacak olan itirazlar ve bunları inceleyecek merciiler, sicil raporlarının korunması ile görevli makamlara ilişkin esaslar, mülki idari amirlerin hangi memurların sicil amiri oldukları ve hangi memurlar hakkında da ek sicil raporu verecekleri ve diğer hususlar Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği’nde düzenlenmişti. Anılan düzenlemelere göre Devlet memurları kurumlarınca tutulacak memur kütüğüne kaydolunmakta, her memura bir numara verilmekte ve bir memur cüzdanı düzenlenmekte ve bir özlük dosyası tutulmaktaydı. Her memurun bir sicil dosyası bulunmakta ve sicil amirleri tarafından düzenlenecek sicil raporları ve diğer denetleme raporları ile memur mal beyannameleri bu sicil dosyasına konulmaktaydı.

---

<sup>41</sup> GİRİTLİ/BİLGEN/AKGÜNER, s. 575; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 917; YILDIRIM, İdare Hukuku Dersleri, s. 203; GÖZLER/KAPLAN, s. 639.

<sup>42</sup> GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 917.

Devlet memurlarının ehliyetlerinin tespit edilmesinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayırma ve hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanak oluyordu. Belli zamanlarda düzenlenecek sicil raporlarında, sicil amirleri memurların liyakat derecesini not esasına göre kıymetlendirerek tespit etmekteydiler. Sicil amirleri düzenleyecekleri sicil raporları ile birlikte, yanlarında çalışan memurların genel durum ve davranışları bakımından da olumlu ve olumsuz nitelikleri hakkında düşüncelerini bildirmekteydiler<sup>43</sup>.

Devlet memurlarının yetersizlikleri halinde sicil raporlarında belirtilen kusur ve eksiklikleri atamaya yetkili sicil amirleri tarafından, uyarılmaları amacıyla, ilgili kamu görevlisine gizli bir yazı ile bildirilirdi. Kusur ve eksiklikleri kendilerine bu şekilde bildirilen Devlet memurlarına tebliğ tarihinden itibaren en çok bir ay içinde aynı amirlerine itiraz edebilme hakkı verilmişti<sup>44</sup>.

Devlet memurları, kendileri hakkında düzenlenen sicil raporlarındaki sicil notu ortalaması 100 üzerinden 60 ve daha yukarı olduğunda “olumlu”, 60’ın altında olduğunda “olumsuz” sicil almış sayılırlardı. İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar başka bir sicil amirinin emrine atanmakta, burada da olumsuz sicil almaları halinde ise memuriyetle ilişkileri kesilerek haklarında emeklilikle ilgili hükümler uygulanmaktaydı<sup>45</sup>.

### **B. 6111 sayılı Kanun’un Öngördüğü Sistem**

Yukarıda da belirtildiği gibi Devlet memuruna sicil verme usulüne dayalı değerlendirme sistemi 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması

<sup>43</sup> emsal.danistay.uyap.gov.tr., erişim 10.11.2014: D.2.D., Karar Tarihi: 13.10.2004, E. 2004/6221, K. 2004/809; D.5.D., Karar Tarihi: 28.10.1992, E.1992/778, K. 1992/2807; D.2.D., Karar Tarihi: 13.06.2007, E. 2007/276, K. 2007/2686; D.2.D., Karar Tarihi: 10.10.2007, E. 2007/1944, K. 2007/3817; D.12.D., Karar Tarihi: 09.05.1997, E. 1995/9014, K. 1997/977; D.2.D. 09.11.2007, E. 2007/2983, K. 2007/4228; İ.D.D.G., Karar Tarihi: 17.10.2008, E. 2005/2483, K. 2008/1783.

<sup>44</sup> emsal.danistay.uyap.gov.tr., erişim 10.11. 2014: D.2.D., Karar Tarihi: 02.07.2008, E. 2008/226, K. 2008/3153; D.12.D., Karar Tarihi: 18.09.1997, E. 1997/373, K. 1997/1796; D.1.D., Karar Tarihi: 07.07.1996, E. 1996/18, K. 1996/124; D.12.D., Karar Tarihi: 19.02.1997, E. 1996/1869, K. 1997/384; D.2.D., Karar Tarihi: 07.03.2011, E. 2010/3131, K. 2011/948.

<sup>45</sup> emsal.danistay.uyap.gov.tr., erişim 10.11. 2014: D.2.D., Karar Tarihi: 31.05.2005, E. 2004/6213, K. 2005/329; D.2.D., Karar Tarihi:13.06.2007, E. 2007/276, K. 2007/2686; D.2.D., Karar Tarihi: 10.10.2007, E. 2007/1944, K. 2007/3817; İ.D.D.K., Karar Tarihi: 17.10.2008 E. 2005/2483, K. 2008/1783; D.2.D. 09.11.2007, E. 2007/2983, K. 2007/4228.



Hakkında Kanun'la kaldırılmıştır. Anılan Kanun'la Devlet Memurları Kanunu'nun "Siciller" başlıklı altıncı bölümünün başlığı "Özlük Dosyası" olarak değiştirilmiş, 109. maddeye eklemeler yapılmış ve buna ilaveten sicil dosyası, sicil amirleri, sicil raporlarında belirtilecek hususlar, sicil raporlarının doldurulması, değerlendirme kurulları, memurların uyarılmaları, itiraz hakkı, olumlu ve olumsuz sicil ve sicil yönetmeliği gibi hususları düzenleyen 110 ila 121. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca "Takdirname" başlıklı 122. madde ile "Ödül" başlıklı 123. madde, "Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül" başlığıyla 122. madde olarak yeniden düzenlenmiş ve 123. madde ilga edilmiştir. Görüldüğü üzere 6111 sayılı Kanun'la memur değerlendirme sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır.

Özlük dosyası tutmaya ilişkin esaslar 109. maddede belirtilmektedir. Bu maddeye göre Memurlar, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilirler. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Özlük dosyasında nelerin olacağı da bu maddede yer almaktadır. Buna göre memurun mesleki bilgileri, mal beyannameleri; olduğu takdirde inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler özlük dosyasına, konulacaktır. Maddenin üçüncü fıkrasında memurlar hakkında alınacak kararların ya da bir başka ifadeyle memurların değerlendirilmesinin özlük dosyasına göre yapılacağı ifade edilmektedir. Anılan hükme göre memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin belirlenmesinde, kademe ilerlemesi, derece yükselmesi, emekliye ayrılma işlemleri veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesi, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurularak yapılacaktır. Maddenin son fıkrasında özlük dosyalarının nasıl tutulacağı ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Devlet Personel Başkanlığı, yukarıda bahsedilen hüküm gereğince 15 Nisan 2011 tarih ve 27906 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Personeli Genel Tebliği ile özlük dosyası tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. Anılan Tebliğ'e göre özlük dosyalarının tutulmasında aşağıdaki usul ve esaslara göre işlem yapılacaktır:

1. Devlet memurları, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası esas alınarak kurumlarınca tutulacak personel bilgi sistemine kaydedilirler. Burada memurun adı, soyadı, cinsiyeti, doğum tarihi ve yeri, öğrenim durumu, kadro unvanı, kadro derecesi, memurluk görevine başlama tarihi, memurluktan

ayrılma tarihi ve ayrılma nedeni, sendika üyeliğine ilişkin bilgiler ile gerekli görülecek diğer mesleki bilgilere yer verilir.

2. Her memura, çalıştığı kurum tarafından bir kurum kimlik belgesi verilir. Bu kimlikte memurun çalıştığı kurumun adı ile memurun adı, soyadı, unvanı, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarası, fotoğrafı ve gerekli görülen diğer bilgilere yer verilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B ve 4/C maddelerine göre çalıştırılanlar, personel bilgi sistemine kaydedilir ve bunlara kurum kimlik belgesi verilir. Anılan personeller için personel bilgi dosyası tutulur.

3. Her memur için bir özlük dosyası tutulur. Bu dosyaların özenle doğru ve tarafsız bir şekilde tutulmasında sorumluluk personel birimleri aittir.

4. Devlet memurlarının başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespit edilmesinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarında veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük dosyaları göz önünde bulundurulur.

5. Özlük dosyaları sekiz bölümden oluşur: Birinci bölümde; ilk atama, naklen atama ve yeniden atamaya ilişkin belgeler yer alır. İkinci bölümde; öğrenim durumu, yabancı dili ve derecesi, yaptığı lisansüstü eğitim, staj ve incelemeleri ile ilgili belgeler, katıldığı eğitim faaliyetine ilişkin belgeler, yayınları ve eserlerine ilişkin belgelere yer verilir. Üçüncü bölüme memur tarafından kullandığı izinlere ilişkin belgeler konulur. Dördüncü bölüme memur hakkında yürütülen disiplin soruşturmalarına ilişkin evraklar ile verilen disiplin cezaları, yargı organlarınca memur hakkında verilmiş karar örnekleri, görevden uzaklaştırmaya ilişkin belgeler ile olduğu takdirde inceleme, soruşturma ve denetim raporları konulur. Beşinci bölümde; memurun çalıştığı kurum tarafından gerekli görüldüğü takdirde memurun maaş, ücret, harcırah ve diğer parasal haklarına ilişkin belgeler, emeklilik durumuna ilişkin belgeler, bakmakla yükümlü olduğu kişilere ilişkin beyanlar, mal bildirimleri ile sendika üyeliğine ilişkin belgeler yer alır. Altıncı bölüme memurun adaylık ve asli memurluğa atanmasına ilişkin belgeler, derece ve kademe ilerlemeleri, sınıf, yer, unvan, görev değişiklikleri ile ilgili belgeler ve geçici görevlendirilmesine ilişkin belgeler konulur. Yedinci bölümde ödül, başarı ve üstün başarı belgesi verilmesiyle ilgili bilgi ve belgeler yer alır. Sekizinci bölümde ise askerlik durumu, mecburi hizmet yükümlülüğü ve özürllülük durumuna ilişkin belgelere yer verilir. Ayrıca yukarıda ele alınan ilk yedi bölüm kapsamına girmeyen memurun hizmet durumuna ilişkin diğer

mesleki bilgi ve belgeler de bu bölüme konulur.

6. Belgeler özlük dosyasının ilgili bölümüne, eski tarihli olan altta olacak şekilde, kronolojik sıraya göre yerleştirilir.

7. Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, özlük dosyasında yer alan bilgilerden istihdam politikalarının tespit edilmesinde ve uygulanmasında gerekli gördüklerini merkezde elektronik ortamda tutarlar.

8. Görevi hangi şekilde sona ererse ersin memurun özlük dosyası kurumu tarafından muhafaza edilir.

9. Özlük dosyalarının tutulmasında ve saklanmasında özel hayatın gizliliği ilkesine uygun davranılması zorunludur. Özlük dosyasının içeriği hakkında ancak soruşturma ve kovuşturma yapmaya yetkili mercilere malumat verilebilir. Bunların dışındakilere herhangi bir açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Özlük dosyasındaki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak kişi hakkında yayında bulunulması memurun rızasına bağlıdır.

10. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B ve 4/C maddeleri gereği çalıştırılan personelin, personel bilgi dosyasında; kronolojik sıraya göre sözleşmeler, öğrenim durumunu gösteren belgeler, kurum içi yer ve unvan değişikliklerine ilişkin belgeler, izinler, sendika üyeliğine ilişkin bilgiler, sözleşme feshi ile hizmete ilişkin diğer belgeler bulundurulur.

## **SONUÇ**

Anayasa'nın 5. maddesinde Devletin amaç ve görevlerinin neler olduğu düzenlenmektedir. Anılan amaç ve görevler Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü korumak, ülkenin bölünmezliğini korumak, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin önündeki engelleri kaldırmak ve insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır. İdare hukuku öğretisinde, değinilen bu hüküm başta olmak üzere Anayasa'daki diğer düzenlemeler de göz önünde bulundurulduğunda milli güvenliğin korunması ile kolluk, kamu hizmetleri, özendirme ve destekleme, içdüzen ve planlama faaliyetlerinin yürütülmesinin idarenin görevi olduğu ifade edilmektedir.

İdarenin, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak olan varlık sebebinin gereklerini yerine getirebilmesi için teşkilata ve bu teşkilatta görev yapacak personele ihtiyacı vardır. Anayasa'ya göre Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri

ve diğ er kamu tüz elkiş ileri genel idare esaslarına göre yürü tme kle yük ümlü oldukları kamu hizmetlerini memurlar ve diğ er kamu görevlileri eliyle sunmaktadırlar. Kamu hizmetlerinin gerektirdiğ i asli ve sürekli görevleri ifa edecek olan kamu personelinin belirli kurallara tabi olacağ ı muhakkaktır.

Bir kurumda, o kurumun görevlerini yerine getirmesinden ya da yerine getirmemesinden amir konumda olan memur sorumludur. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesinin birinci fıkrasında amir durumda Devlet memurlarının, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapmak ve yaptırmakla, maiyetinde çalışan memurları yetiştirmekle, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekle yük ümlü oldukları ifade edilmektedir. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu'nun ikinci bölümünde devlet memurlarının ödev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. "Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları" başlıklı 11. maddede memurların kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymakla ve üstleri tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yük ümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev ve sorumluluk esas olarak amirlere tevdi edilmiştir. Bir başka ifadeyle amir, mevzuatta verilen görevleri zamanında ve eksiksiz yapmak ve yaptırmaktan, memur da mevzuatta belirtilen esaslara uymaktan ve amirleri tarafından verilen görevleri yerine getirmekten sorumludur. Bu noktada görevinin gereklerini layıkıyla yerine getiren Devlet memurları açısından bir sıkıntı yoktur. Sıkıntı, memurların görevlerini yapmakta gerekli dikkat ve itina yı göstermemeleri halinde ortaya çıkacaktır. Amire görev ve sorumluluğ u iki yönlüdür. Birinci olarak amir, mevzuatta verilen görevlerin doğrudan ya da dolaylı yapılmasını sağlamakla yük ümlüdür. İkinci olarak da amir mevzuatta verilen görevlerin ifa edilmesinde istihdam edilen memurların meslekte yetişmelerini sağlamakla görevli ve sorumlu kılınmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'ndaki sicile ilişkin düzenlemeler 6111 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılmıştır. Bundan dolayı 2011 yılından başlamak üzere Devlet memurları için sicil raporu doldurulması usulüne son verilmiştir. Bir başka ifadeyle Devlet memuruna sicil verme usulüne dayalı değerlendirme sistemi yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak geçmiş yıllara ait sicil raporlarının 01.01.2011 tarihinden itibaren başlamak üzere beşinci yılın sonuna kadar muhafaza edilmesi gerekmektedir.

Devlet memurları hakkında sicil raporu doldurulması uygulamasına son verilmesi bazı olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Yukarıda da belirtildiğ i gibi sicil dosyası, sicil dosyasının önemi, sicil amirleri, sicil raporlarında yer

alacak konular, sicil raporlarının doldurulması, memurların uyarılmaları, itiraz hakkı, olumlu ve olumsuz sicil gibi hususlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 110 ila 121. maddeleri ile Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nde düzenlenmişti. Anılan düzenlemelerde sicil raporlarının doldurulmasına dair usul ve esaslar ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştı. Temel olarak memurlara sicil verme usulünün kaldırılması amir durumunda olan devlet memurlarının görev ve sorumluluklarını yerine getirmesini negatif anlamda etkilemesi ihtimali söz konusu olabilecektir. Bir başka ifadeyle amirin elinin zayıflatılmış olduğu söylenebilir. Burada şöyle bir soru sorulabilir: Görevini yapmada gerekli dikkat ve itınayı göstermeyen memura karşı neler yapılabilir? Ya da bu soru daha doğru olarak şöyle de sorulabilir: Sunulan kamu hizmetlerinin kalitesi daha fazla nasıl artırılabilir? Devlet Personel Başkanlığı'nca yayınlanan Kamu Personeli Genel Tebliği özlük dosyası tutulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir. Bu Tebliğ'in "Özlük Dosyası Tutulmasına İlişkin usul ve Esaslar" başlıklı D kısmında sekiz bölümden oluşan özlük dosyasında nelerin yer alması gerektiği belirtilmektedir. Bu belirtilenler arasında da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesinde amire verilen "maiyetindeki memurlarını yetiştirmek, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmek" görev ve sorumluluğunun somutlaşmasına olanak sağlayan bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Konumuzla alakalı olarak sadece, özlük dosyasının yedinci bölümünde "ödül, başarı ve üstün başarı belgesi verilmesiyle ilgili bilgi ve belgeler", sekizinci bölümünde ise "askerlik durumu, mecburi hizmet yükümlülüğü ve özürllük durumuna ilişkin belgeler ile ilk yedi bölüm kapsamına girmeyen devlet memurunun hizmet durumuna ilişkin diğer mesleki bilgi ve belgelerin saklanacağı" ifade edilmekle yetinilmiştir.

6111 sayılı Kanun'la yapılan değişiklerden önce belirli periyotlarda amir, memuruna sicil notu vererek memuru daimi olarak kontrol ve gözetim altında tutuyordu. 6111 sayılı Kanun'un öngördüğü sistemde böyle bir uygulamaya yer verilmediğinden amirin, memurunu takip ve kontrol etme görev ve sorumluluğunu yerine getirmesinde bazı olumsuzluklarla karşılaşılabilir. Bu ifadelerden amirlerin, bundan böyle artık memurlarını takip ve kontrol etmeyecekleri ya da edemeyecekleri anlamları çıkarılmamalıdır. Yukarıda da değinildiği gibi Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesinin bu konudaki hükmü açıktır. Görevini savsaklayan memur hakkında amirin, memurunu yazılı ya da sözlü ikaz edebileceği akla gelebilir. Bu yöntemin ne derece pratik ve etkili olacağını şüphelidir. Yine görevinde gerekli dikkat ve itınayı göstermeyen memur hakkında soruşturma açılabilir.

düşünülebilir. Fakat bu yöntemin de pratik ve etkili bir çözüm olacağını söylemek zordur. Bir kere soruşturma açılması ve yürütülmesi uzunca bir zamanı gerektirmektedir. İkinci olarak, zaman darlığı, soruşturma yürütme konusunda yeterli hukuk bilgisinin olmaması, kişisel nedenler, iş arkadaşlığı vb. gibi çeşitli sebeplerle, soruşturmayı yapacak görevli bulunması her zaman mümkün olmayabilecektir. Üçüncü olarak da amirlerin çeşitli nedenlerle soruşturma açmaktan imtina etmeleri ya da en azından bu konuda ihmalkar davranmaları ihtimal dahilindedir. Mesela amir çalışanlarıyla ters düşmemek veya “çok soruşturma açan amir” olarak anılmak istemeyeceği ya da vereceği cezaların iptal edilebileceği ihtimalinden çekindiği için soruşturma açma yoluna gitmekte çekimser davranabilecektir. Yine amirlerin siyasi baskılarla karşılaşmamak adına da soruşturma açmakta istekli davranmayacakları ifade edilebilir. Şüphesiz bu örnekler daha da arttırılabilir. Bütün bunların sunulan kamu hizmetini olumsuz manada doğrudan etkileyeceğine kuşku yoktur. Bundan dolayı sunulan kamu hizmetlerinde bir aksama yaşanmaması ve hizmet kalitesinin arttırılması için kamu hizmetlerinin yürütülmesinin esas sorumlusu olan amirlerin, memurları üzerinde takip ve kontrol yetkilerinin azaltılması değil bilakis arttırılması gereklidir.

#### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- AKYILDIZ, Ali, Memur Yargılamasında İdari Süreç, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. V, Sa. 1-2, s. 144-209.
- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil, Türk İdare Hukuku, b. 2, Ankara 2011.
- ATAY, Ender Ethem, İdare Hukuku, b. 3, Ankara 2012.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, b. 2, Ankara 2014.
- ÇOLAK, Nusret İlker, Kamu Görevlilerinin Naklen Atanma Kriterleri, *Ankara Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. IX, Sa. 1-2, s. 127-165.

- DERBİL, Süheyp, İdare Hukuku, C. I, Ankara 1940.
- DURAN, Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
- EROĞLU, Hamza, İdare Hukuku Dersleri, Ankara 1972.
- GİRİTLİ, İsmet / BİLGİN, Pertev / AKGÜNER, Tayfun, İdare Hukuku, b. 2, İstanbul 2006.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, b. 15, Bursa 2014.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, İdare Hukuku, b. 3, Ankara 2004.
- GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, b. 10, Ankara 2013.
- KALABALIK, Halil, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 2004.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, Kamu Hizmeti, b. 2, Ankara 2004.
- KORKUSUZ, M. Refik, Ülkemizde Kamu Görevlilerine Sendika Hakkı ve İçeriği, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sa.12-13-14-15, s. 105-123.
- ONAR, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. I, İstanbul 1966.
- OZANSOY, Cüneyt, Türkiye’de Kamu Hizmetleri Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 46, Sa. 1-4, s. 85-100.
- ÖZGENÇ, İzzet, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi (Genel Hükümler), b. 3, Ankara 2006.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, İdare Hukuku Ders Notları, Ankara 1982.
- ROLLAND, Louis, Hukuku İdare, Çeviren: İbrahim Ali, İstanbul 1933.
- YILDIRIM, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri I, Konya 2005.
- YILDIRIM, Ramazan, Açıklamalı Kaynakçalı İdare Hukuku Kavramları Sözlüğü, Konya 2006.

